

20.04.2020

Neudruck

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
Hans-Willi Körfges MdL

Einladung

85. Sitzung (öffentlich - Livestream)
des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
am Freitag, dem 24. April 2020,
10.00 Uhr, Raum E 3 D 01

Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Gemäß § 53 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Landtags berufe ich den Ausschuss ein und setze folgende Tagesordnung fest:

Tagesordnung

Dringliche Frage

Unter welchen konkreten Rahmenbedingungen hält die Landesregierung angesichts der Entwicklungen der Corona-Krise die Durchführung von Aufstellungsverksammlungen im Zusammenhang mit dem geplanten Kommunalwahltermin am 13.September für angemessen?

Aktuelle Viertelstunde

Schulchaos der Landesregierung auf dem Rücken der Kommunen

1. Mieterschutzverordnung und Mantelgutachten

Vorlage 17/3210

2. Innovatives Bauen: Vom BIM („Building Information Modeling“) bis zum 3D-Druckverfahren fördern

Antrag der Fraktion der AfD
Drucksache 17/8101

- Abstimmung gemäß Vereinbarung der Fraktionen -

- 2 -

3. Absichtserklärungen reichen nicht aus! Die Landesregierung muss eine Landeskoordinierungsstelle gegen Rassismus und Diskriminierung einrichten

Antrag der Fraktion der SPD
Drucksache 17/7913

Ausschussprotokoll 17/924

- Abstimmung gemäß Vereinbarung der Fraktionen -

4. Fair geht mehr: Digitale Daseinsvorsorge nicht dem Markt überlassen

Antrag der Fraktion der SPD
Drucksache 17/8423

Stellungnahme 17/2498
Stellungnahme 17/2499
Stellungnahme 17/2501
Stellungnahme 17/2509

- Abstimmung gemäß Vereinbarung der Fraktionen -

5. 5G-Ausbau durch Akzeptanzinitiative beschleunigen

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 17/8578

6. Care-Arbeit in NRW sichtbar machen und besser unterstützen

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 17/8765

**7. Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge mit Anlagen und Verwaltungsvorschrift
Muster Straßen- und Wegekonzept**

Vorlage 17/3239

in Verbindung mit
Förderrichtlinien KAG-Förderprogramm

Bericht der Landesregierung
Vorlage 17/3283

- 3 -

**8. Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Selbstüberwachungsverordnung
Abwasser**

Unterrichtung des Präsidenten
Drucksache 17/9005

Vorlage 17/3241

**9. Bauportal.NRW - Entwurf einer Verordnung für ein elektronisches Antragsver-
fahren**

gez. Hans-Willi Körfges
- Vorsitzender -

F. d. R.

Sabine Arnoldy
Ausschussassistentin

- TOP -

Dringliche Frage Unter welchen konkreten Rahmenbedingungen hält die Landesregierung angesichts der Entwicklungen der Corona-Krise die Durchführung von Aufstellungsversammlungen im Zusammenhang mit dem geplanten Kommunalwahltermin am 13. September für angemessen?

- TOP -

Aktuelle ViertelstundeSchulchaos der Landesregierung auf dem Rücken der Kommunen

- TOP 1 -

Mieterschutzverordnung und Mantelgutachten



Die Ministerin

MHKBG Nordrhein-Westfalen • 40190 Düsseldorf

An den Präsidenten des
Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

VORLAGE
17/3210

A02

2. April 2020

Für die Mitglieder des Ausschusses für
Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
des Landtags Nordrhein-Westfalen

Veröffentlichung des Mantelgutachtens zu den mietrechtlichen Verordnungen in Nordrhein-Westfalen des empirica-Instituts

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des
Landes Nordrhein-Westfalen hat das Institut empirica mit der Erstel-
lung eines Gutachtens zu vier mietrechtlichen Verordnungen, die das
Land in der Vergangenheit eingeführt hat, beauftragt.

Die vier Verordnungen sind:

1. Mietpreisbegrenzungsverordnung gemäß § 556d Abs. 2, S. 1
BGB; erlassen am 23. Juni 2015; befristet bis zum 30. Juni
2020.
2. Kappungsgrenzenverordnung gemäß §558 Abs. 3, S. 2 und 3
BGB; erlassen am 20. Mai 2014 und zunächst befristet bis

Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf
(Anfahrt über Hubertusstraße)

Telefon +49 211 8618-4300
Telefax +49 211 8618-4550
ina.scharrenbach@mhkgb.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien 706, 708
und 709 bis Haltestelle
Landtag/Kniebrücke

31. Mai 2019, neu erlassen am 07. Mai 2019 und befristet bis zum 30. Juni 2020.

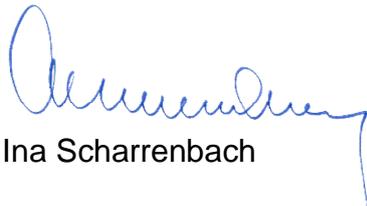
3. Kündigungssperrfristverordnung gemäß §577a Abs. 2 BGB; erlassen am 24. Januar 2012; befristet bis 31. Dezember 2021.

4. Umwandlungsverordnung gemäß § 172 Abs. 1, S. 4 BauGB, erlassen am 28. März 2015; befristet bis 27. März 2020.

Ziel des Gutachtens ist es zum einen, die verschiedenen Wirkungen der vier Verordnungen zu beschreiben und zu bewerten. Zum zweiten soll das Gutachten auch eine Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte in Nordrhein-Westfalen enthalten.

In der Anlage sende ich Ihnen das o. g. Gutachten mit der Bitte um Weiterleitung an die Mitglieder des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen des Landtags Nordrhein-Westfalen.

Mit freundlichem Gruß



Ina Scharrenbach

Mantelgutachten zu den mietrechtlichen Verordnungen in Nordrhein-Westfalen

Endbericht



empirica

Auftraggeber

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

Auftragnehmer

empirica ag
Büro: Berlin
Kurfürstendamm 234, 10719 Berlin
Telefon (030) 88 47 95-0
www.empirica-institut.de

Bearbeitung

Prof. Dr. Harald Simons, Constantin Tielkes, Marco Schmandt, Dr. Lorenz Thomschke

Projektnummer

2019033

Berlin, März 2020

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Hintergrund	1
2.	Entwicklung der Wohnungsmärkte in Nordrhein-Westfalen.....	1
2.1	Wohnungsnachfrage und Wohnungsangebot	1
2.2	Mieten	9
2.2.1	Angebotsmieten.....	9
2.2.2	Bestandsmieten	14
2.3	Mietspiegelmiete, Bestandsmieten und Angebotsmieten	18
2.3.1	Schätzung der Mietspiegelmiete.....	18
2.3.2	Schätzung der Bestandsmietenverteilung	21
2.3.3	Vergleich von Mietspiegelmiete, Bestandsmiete und Angebotsmiete.....	22
3.	Angespannte Wohnungsmärkte in Nordrhein-Westfalen	26
3.1	Kriterien zur Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte	26
3.1.1	Nicht ausreichende Neubautätigkeit	27
3.1.2	Überdurchschnittliche Mietensteigerung.....	28
3.2	Geringer Leerstand.....	28
3.3	Überdurchschnittliche Mietbelastung	30
3.3.1	Mietbelastung unter Verwendung der verfügbaren Einkommen aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder	30
3.3.2	Mietbelastung bei Verwendung des Medianeinkommens aus dem Mikrozensus.....	33
3.3.3	Mietbelastung unter Verwendung des durchschnittlichen Arbeitnehmerentgeltes.....	35
3.4	Ergebnisse	37
4.	Bewertung der mietrechtlichen Verordnungen	41
4.1	Mietpreisbremse	41
4.1.1	Intendierte Wirkung.....	41
4.1.2	Auswirkung der Mietpreisbremse in Nordrhein-Westfalen	45
4.1.3	Nicht-intendierte Wirkungen der Mietpreisbremse	48
4.2	Kappungsgrenze	54
4.2.1	Relevanz der abgesenkten Kappungsgrenze.....	56
4.2.2	Stärke der Auswirkungen der Kappungsgrenze	58
4.3	Kündigungssperrfristverordnung	61
4.4	Umwandlungsverordnung.....	64
5.	Fazit	73

5.1	Wohnungsmangel senken	73
5.2	Wohnungsmangel lenken.....	74
5.2.1	Mietpreisbremse	74
5.2.2	Abgesenkte Kappungsgrenze	76
5.2.3	Kündigungssperrfrist	77
5.2.4	Umwandlungsverordnung.....	78
6.	Anhang.....	80
6.1	Beschreibung Empirica-Preisdatenbank.....	80
6.2	Vergleich der unterschiedlichen Berechnungsmethoden der Verteilung der Bestandsmieten.....	80
6.2.1	Vergleich Verteilung Bestandsmieten, Angebotsmieten, Mietspiegelmieten.....	82
6.3	Modellrechnung zur Plausibilisierung der Entwicklung der Bestandsmietenverteilung des Mikrozensus	86
6.4	Mietenverteilungen in ausgewählten Städten Nordrhein-Westfalen, 2014 und 2018	89
6.5	Einfluss des Stichprobenfehlers des Mikrozensus bei der Identifizierung überdurchschnittlicher Mietbelastungen	93

1. Hintergrund

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen hat empirica mit der Erstellung eines Gutachtens zu vier mietrechtlichen Verordnungen, die das Land in der Vergangenheit eingeführt hat, beauftragt. Die vier Verordnungen sind:

1. Mietpreisbegrenzungsverordnung gemäß § 556d Abs. 2, S. 1 BGB; erlassen am 23.06.2015; befristet bis zum 30.6.2020
2. Kappungsgrenzenverordnung gemäß §558 Abs. 3, S. 2 und 3 BGB; erlassen am 20.05.2014 und zunächst befristet bis 31.05.2019, neu erlassen am 07.05.2019 und befristet bis zum 30.06.2020
3. Kündigungssperrfristverordnung gemäß §577a Abs. 2 BGB; erlassen am 24.01.2012; befristet bis 31.12.2021
4. Umwandlungsverordnung gemäß § 172 Abs. 1, S. 4 BauGB, erlassen am 28.03.2015; befristet bis 27.03.2020

Ziel des Gutachtens ist es zum einen, die verschiedenen Wirkungen der vier Verordnungen zu beschreiben und zu bewerten.

Zum zweiten soll das Gutachten auch eine Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte in Nordrhein-Westfalen enthalten.

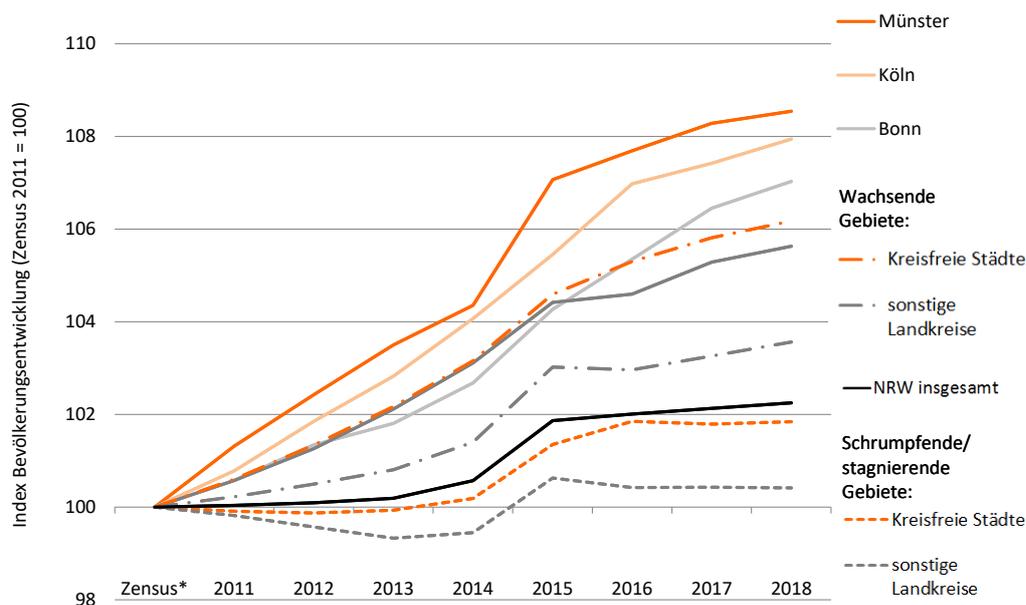
2. Entwicklung der Wohnungsmärkte in Nordrhein-Westfalen

2.1 Wohnungsnachfrage und Wohnungsangebot

Die Zahl der Einwohner in Nordrhein-Westfalen ist zwischen dem Zensus 2011 und Jahresende 2018 um über zwei Prozent auf ca. 17.930.000 Personen gestiegen. Der Anstieg fand dabei vor allem im Jahre 2015 aufgrund der damaligen starken Auslandszuwanderung statt. In den anderen Jahren war der Anstieg hingegen geringfügig.

Dieses Bevölkerungswachstum verteilt sich regional sehr unterschiedlich. In einigen Städten, insbesondere Köln, Bonn, Münster und Düsseldorf stieg die Bevölkerungszahl um mehr als 5 % an. Der stärkste Anstieg um 8 % in Münster ist zwar durch die Einführung einer Zweitwohnsitzsteuer mit Wirkung zum 01.01.2011 statistisch überhöht, aber auch ohne Berücksichtigung des Jahres 2011 betrug das Wachstum über 6 %.

In Leverkusen und Wuppertal wuchs die Zahl der Einwohner immerhin noch um mehr als 3 %. In allen anderen kreisfreien Städten war das Bevölkerungswachstum hingegen gering. Wird das Jahr 2015 unberücksichtigt gelassen, so wäre in neun Städten die Einwohnerzahl gesunken. Die kreisfreien Städte mit nur geringfügigem Wachstum liegen im Ruhrgebiet und im Bergischen Land. Auch in Mönchengladbach und in Bielefeld war das Bevölkerungswachstum nur schwach.

Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen, 2011-2018

*Zensus 2011 am 09.05.2011

Quelle: IT.NRW; Fortschreibung des Bevölkerungsstandes

empirica

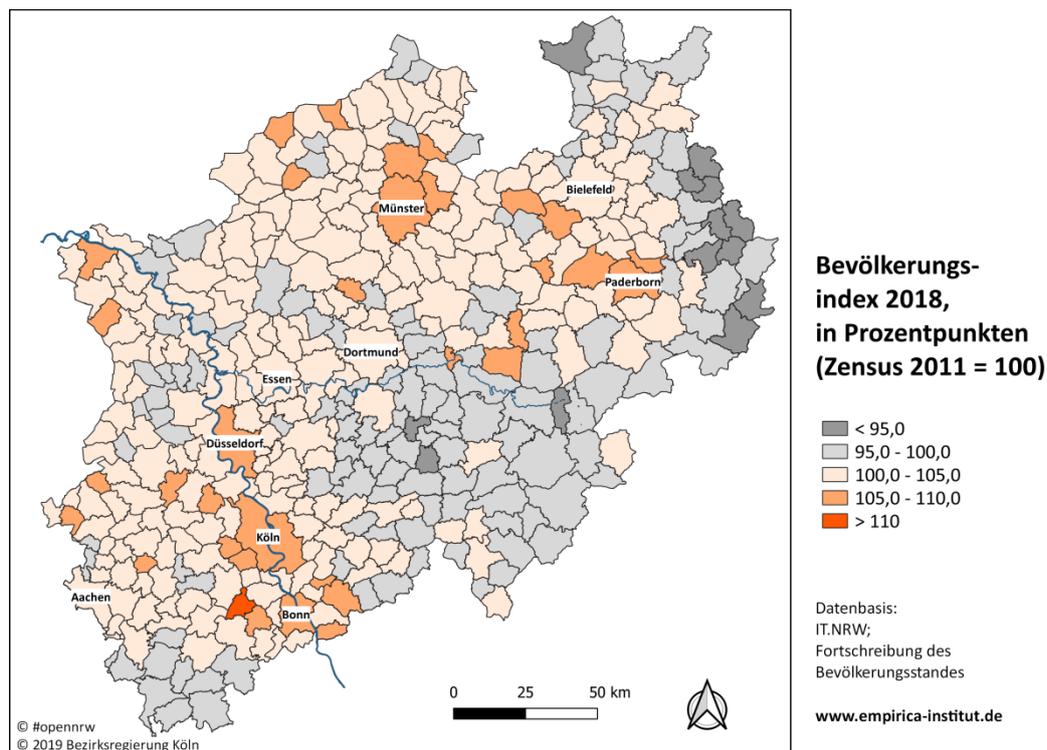
Auch bei den Landkreisen stehen sich wachsende und schrumpfende Regionen gegenüber. Die wachsenden Landkreise finden sich zum einen im Umland der stark wachsenden Städte, z.B. Rhein-Erft-Kreis (+4,1 % seit 2011), Rhein-Sieg-Kreis (+3,7 %) oder Steinfurt (+3,2 %) oder es sind Landkreise mit großen kreisangehörigen Städten wie Paderborn (+4,2 %), Gütersloh (+3,9 %), Städteregion Aachen (+2,9 %). Auch die Kreise an der Grenze zu den Niederlanden sind gewachsen. Kein Landkreis erreicht allerdings die Wachstumsraten der vier stark wachsenden Großstädte Köln, Düsseldorf, Münster und Bonn.

Auf der anderen Seite haben insgesamt acht Landkreise Einwohner seit 2011 verloren. Diese sind die ländlichen Kreise im Osten des Landes sowie die Landkreise des Ruhrgebietes oder des bergischen Landes. Wird das Jahr 2015 nicht berücksichtigt, um den einmaligen Effekt der damaligen starken Auslandszuwanderung zu isolieren, so sank in 14 der 31 Landkreise die Zahl der Einwohner.

Dieses demographische Auseinanderdriften des Landes ist dabei keine nordrhein-westfälische Besonderheit, sondern findet sich in allen Regionen Deutschlands. Siehe hierzu weiter die Diskussion um Schwarmverhalten und Schwarmstädte in Simons und Weiden (2015)¹. Besonders an Nordrhein-Westfalen ist aber, dass es dem Ruhrgebiet nicht gelingt, an die hohen und sehr hohen Wachstumsraten anderer Metropolregionen in Deutschland anzuknüpfen.

¹ Schwarmstädte in Deutschland – Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wandlungsmuster in Deutschland. empirica-Studie im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW) 2015. Zugriff: <http://web.gdw.de/service/publikationen/2888-schwarmstaedte-in-deutschland-studie-imauftrag-des-gdw>

Abbildung 2: Bevölkerungswachstum in Nordrhein-Westfalen 2011-2018 (2011 = 100)



Quelle: IT.NRW, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, eigene Berechnung

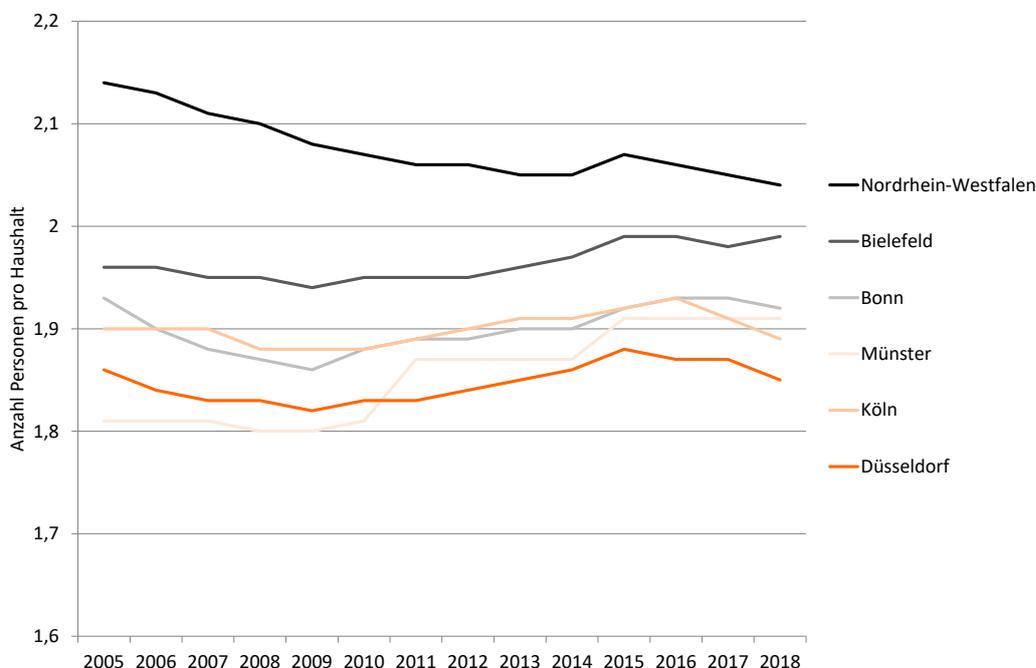
empirica

Die Entwicklung der Wohnungsnachfrage wird nicht durch das Wachstum der Zahl der Einwohner, sondern durch die Zahl der Haushalte bestimmt. In den letzten Jahrzehnten war der Rückgang der Haushaltsgröße ein eigenständiger Treiber der Wohnungsnachfrage. Dieser Trend zu immer kleineren Haushalten ist allerdings in den letzten Jahren zumindest in den Großstädten mehr oder minder zum Erliegen gekommen, in einigen Städten zeigt der Mikrozensus sogar einen Anstieg der Haushaltsgröße an. Dies wäre eine wesentliche Änderung eines jahrzehntelangen Trends.

Allerdings ist gerade auf Ebene der Großstädte zu berücksichtigen, dass die Datengrundlage des hier verwendeten Mikrozensus recht klein ist. Der Mikrozensus erfasst nur rund 1 % aller Haushalte, sodass der Stichprobenfehler auf kleinräumlicher Ebene hoch ist, was in zum Teil unplausiblen Sprüngen in Datenreihen sichtbar wird. Trotzdem ist eine stagnierende Haushaltsgröße durchaus plausibel. Die mittlere Haushaltsgröße ändert sich zum einen durch ein verändertes Haushaltsbildungsverhalten und zum zweiten durch eine sich ändernde Altersschichtung. Zumindes der Altersschichtungseffekt führt für sich genommen in den wachsenden Großstädten zu einer steigenden Haushaltsgröße. Durch die Zuwanderung meist junger Menschen stieg in praktisch allen Schwarmstädten der Bundesrepublik die Zahl der Geburten an und ist der natürliche Bevölkerungssaldo (Geburten abzgl. Sterbefälle) zwischenzeitlich auch in Düsseldorf, Köln, Bonn und Münster positiv geworden. Da Kinder keine eigenen Haushalte bilden, steigt entsprechend die Haushaltsgröße an. Zudem ist in den Altersklassen über 60 Jahren die Haushaltsgröße bereits seit längerem gestiegen, da die steigende Lebenserwartung von Männern und Frauen gleichermaßen zu einem höheren Anteil von Zwei-Personen-Haushalten im Alter führt und die „Kriegerwitwengeneration“ ablebt. Auch die starke Zuwanderung aus dem Ausland dürfte die Haushaltsgröße erhöht haben.

In den Landkreisen und dort insbesondere in den Landkreisen mit Bevölkerungsverlusten hingegen sinkt die Haushaltsgröße weiter und stabilisiert dort die Wohnungsnachfrage.

Abbildung 3: Entwicklung der Haushaltsgröße in Nordrhein-Westfalen und ausgewählten Großstädten, 2005-2018



Quelle: Mikrozensus und Schätzungen von empirica regio, jeweilige Jahrgänge

empirica

Im Ergebnis ist der Trend zu immer kleineren Haushalten zumindest in den wachsenden Schwarmstädten vermutlich bereits seit ca. 10 Jahren kein eigenständiger Faktor in der Wohnungsnachfrageentwicklung mehr. Für einen Vergleich der Entwicklung der Wohnungsnachfrage und des Wohnungsangebotes reicht es daher aus, die Bevölkerungsentwicklung mit der Entwicklung des Wohnungsbestandes zu vergleichen.

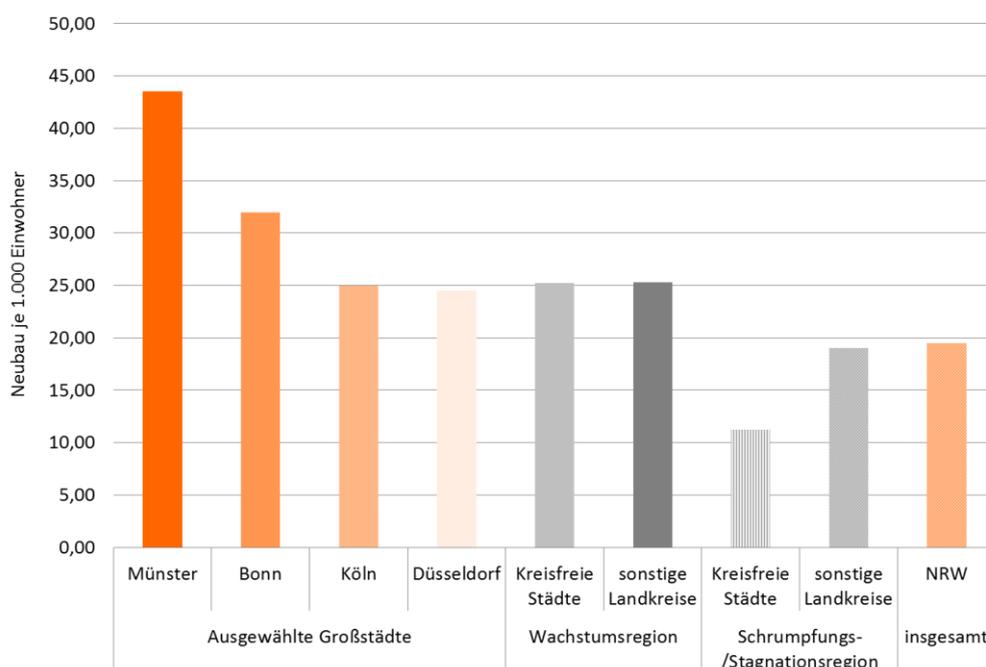
Auch der Wohnungsbau stieg an. In Nordrhein-Westfalen insgesamt wuchs die Zahl der insgesamt² pro Jahr fertiggestellten Wohnungen von 32.000 Wohnungen im Jahre 2009, dem unteren Wendepunkt, auf 48.000 Wohnungen im Jahre 2018. Zuletzt stagnierte die Zahl der neuerrichteten Wohnungen zwar, aber diese Stagnation ist dem Rückgang der neuerrichteten Wohnungen in Heimen geschuldet. Im Geschosswohnungsneubau (ohne Wohnheime) stieg die Zahl der fertiggestellten Wohnungen bis zum aktuellen Rand kontinuierlich auf zuletzt 24.000 p.a. an, wenn auch der Anstieg von 2017 auf 2018 nur noch 700 Wohnungen betrug. Die Zahl der fertiggestellten Ein- und Zweifamilienhäuser blieb seit 2009 in etwa konstant bei rund 16.000 Wohneinheiten pro Jahr.

² Neubau in Wohn- und Nichtwohngebäuden, Baumaßnahmen in bestehenden Gebäuden (Dachgeschossausbau), alle Gebäudetypen.

Das Wohnungsangebot erhöhte sich in den letzten sieben Jahren ebenso wie die Nachfrage regional sehr unterschiedlich aber zumindest „passgenau“, d.h. das Wohnungsangebot stieg dort am stärksten, wo auch die Nachfrage am stärksten stieg.

In Münster, der Stadt mit dem stärksten Anstieg der Wohnungsnachfrage, wurden auch die meisten Wohnungen neu gebaut. Pro 1.000 Einwohner³ wurden in den letzten sieben Jahren dort über 40 neue Wohneinheiten errichtet. Auch in Bonn, Köln und Düsseldorf waren es – wie im Schnitt der wachsenden Regionen (kreisfreie Städte sowie Landkreise) ca. 25 Wohneinheiten. Am wenigsten wurde mit lediglich gut 10 Wohneinheiten je 1.000 Einwohner in den nicht-wachsenden kreisfreien Städten gebaut. Im Mittel des Landes waren es knapp 20 Wohneinheiten (Abbildung 4).

Abbildung 4: Neugebaute (oder neuerrichtete) Wohneinheiten je 1.000 Einwohner (EZFH und MFH) in Nordrhein-Westfalen in ausgewählten Städten und Regionen, Summe 2011 - 2018



Quelle: IT.NRW, Statistik der Baufertigstellungen

empirica

Zum Vergleich der Angebots- und Nachfrageentwicklung in den letzten Jahren wird in Abbildung 5 die Zahl der neu entstandenen Wohnungen ins Verhältnis zum Einwohnerwachstum gesetzt, vgl. auch Abbildung 3.

Wird von einer durchschnittlichen Haushaltsgröße von 2,0 ausgegangen, dann wäre die Entwicklung dann gleichgewichtig, wenn 0,5 Wohnungen pro zusätzlichen Einwohnern entstanden wären. Dies war in den kreisfreien Städten durchweg nicht der Fall. Allein Münster käme in die Nähe einer gleichgewichtigen Entwicklung, allerdings ist dies vor allem den Jahren 2012 und 2013 geschuldet, in denen deutlich mehr Wohnungen

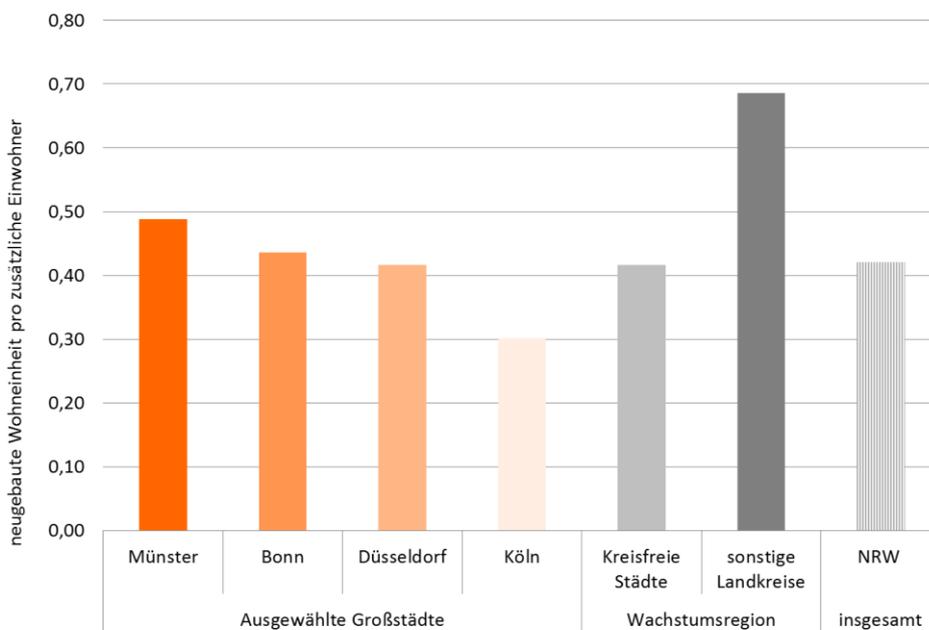
³ Einwohner des Jahres 2011.

fertiggestellt wurden als in den anderen Jahren des Betrachtungszeitraumes. Ohne diese beiden Ausnahmejahre wäre auch in Münster die Zahl der Fertigstellungen nicht ausreichend gewesen. Entsprechend stiegen in Münster, wie auch in den anderen wachsenden Städten, die Mieten, vgl. Kapitel 2.2.

Auf den ersten Blick mag es überraschend sein, dass in den wachsenden Landkreisen deutlich mehr als 0,5 Wohnungen pro zusätzlichen Einwohnern errichtet wurden und damit scheinbar ein „Zuviel“ an Wohnungen. Diese hohen Fertigstellungszahlen sind eine Folge der Suburbanisierung aus den großen, wachsenden Städten heraus. Der Neubau wird dort vom Einfamilienhausbau dominiert, der in aller Regel nur dann entsteht, wenn der zukünftige Bewohner schon feststeht. Ein Zuviel im Sinne von Leerstand ist in diesen Neubauten nicht zu erwarten.

In Kreisen mit sinkender Einwohnerzahl ist der berechnete Quotient negativ und nicht interpretierbar, sie sind daher in Abbildung 5 nicht aufgeführt.

Abbildung 5: Neugebaute Wohneinheiten je zusätzliche Einwohner in ausgewählten Städten und Regionen, jeweils Summe 2011-2018



Quelle: Baufertigstellungsstatistik, Einwohnerfortschreibung

empirica

Die stärkere Entwicklung der Nachfrage im Vergleich zum Angebot an Wohnungen schlägt sich in einer sinkenden Leerstandsquote nieder. Der Leerstandsquote kommt eine hohe Bedeutung bei der Bewertung von Wohnungsmärkten zu. Sinkt die Leerstandsquote zu stark ab, dann erschwert dies die Fluktuation der Mieter auf den Wohnungsmärkten. Allgemein wird von einer notwendigen Leerstandsreserve von 2 bis 3 % ausgegangen, die notwendig wäre, um die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes zu erhalten. Allerdings existiert keine wissenschaftliche Untersuchung, die diese notwendige Fluktuationsreserve empirisch untersucht. Es ist nur eine Konvention, die wir aber nicht in Frage stellen.

Für den Wohnungsleerstand gibt es flächendeckend keine aktuellen amtlichen Daten. Zuletzt wurde mit dem Zensus 2011 der totale Wohnungsleerstand auf Gemeindeebene ermittelt⁴. Der totale Leerstand umfasst sämtlichen Wohnungsleerstand unabhängig davon, in welchem Zustand – ob bewohnbar oder nicht – sich die Wohnungen befinden. Eine buchhalterische Fortschreibung ist aber wie folgt möglich:

Zensusleerstand 2011

- Anstieg Zahl der Haushalte seit dem Zensus 2011
- + Zunahme des Wohnungsbestands seit dem Zensus 2011 (neu errichtete Wohnungen abzgl. Wohnungsabgang (Abriss, Nutzungsänderung, Zusammenlegung))

= Aktueller totaler Leerstand

Die Leerstandfortschreibung enthält eine Reihe von Fehlerquellen. Auf Seiten des Wohnungsangebotes tauchen hin wieder erhebliche Nachmeldungen zu Fertigstellungen auf, die dann nicht rückdatiert werden, sondern sie im Jahr der Nacherfassung verbucht sind. Auch wird die Zahl der Wohnungsabgänge und Wohnungszugänge durch Wohnungsabriss, Wohnungsteilungen oder Zusammenlegungen sowie Nutzungsänderungen nicht vollständig erfasst. Die Untererfassungen resultieren daraus, dass nicht alle Änderungen meldepflichtig sind bzw. nicht jeder Eigentümer seiner Meldepflicht ausreichend nachkommt. In welche Richtung diese Fortschreibungsfehler weisen, ist unklar. Mit dem Zensus 2011 konnte die Wohnungsfortschreibung seit der vorletzten Vollerhebung der Wohnungen im Jahre 1987 verglichen werden. Die Wohnungsfortschreibung unterschätzte in den meisten Gemeinden Nordrhein-Westfalens die tatsächliche Entwicklung der Zahl der Wohnungen, so auch in Köln, Düsseldorf und Münster. Insgesamt waren 2011 gut 35.000 Wohnungen mehr vorhanden, als erwartet⁵. Mit dem Zensus 2021 wird die vorliegende Wohnungsfortschreibung das nächste Mal korrigiert. Sollte diesmal die Wohnungsfortschreibung wieder die tatsächliche Entwicklung unterschätzen, so wäre heute der tatsächliche Leerstand höher.

Auch über die Nachfrageseite kann die Schätzung der Leerstandsquote fehlerbehaftet sein. Auch die Zahl der Einwohner wird mittels Fortschreibung seit dem Zensus 2011 ermittelt, sodass hier ebenfalls Fortschreibungsfehler zu erwarten sind. Die Revision der Fortschreibung nach dem letzten Zensus 2011 ergab, dass die Zahl der Einwohner überschätzt worden ist und zum Teil sogar ganz erheblich nach unten korrigiert werden musste. Insbesondere Fortzüge ins Ausland werden untererfasst, da die Fortziehenden nicht immer ihren Fortzug den Einwohnerämtern melden. Gerade bei hohem Bevölkerungsbewegungen über die Grenzen Deutschlands – wie es insbesondere in den Jahren 2014 bis 2016, aber eigentlich das gesamte Jahrzehnt über der Fall war – ist daher mit einer Überschätzung der Zahl der Einwohner zu rechnen. Wir gehen 2021 wieder von einer Korrektur der Einwohnerzahlen nach unten aus. Zudem könnte, gerade in Städten mit steigendem Mietniveau, ein Teil der zusätzlichen Einwohner in neuen Wohngemeinschaften oder anderen Wohnformen wohnen und somit tatsächlich weniger zusätzliche Wohnungen belegen. Dies spricht dafür, dass der Anstieg der Nachfrage überschätzt

⁴ Eine aktuellere Bestandaufnahme erfolgt erst wieder im Rahmen des Zensus 2021.

⁵ IT NRW, *Wie viele Wohnungen hat das Land – Erste Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungszählung im Zensus 2011*, Statistik kompakt, Nr. 4, 2013.

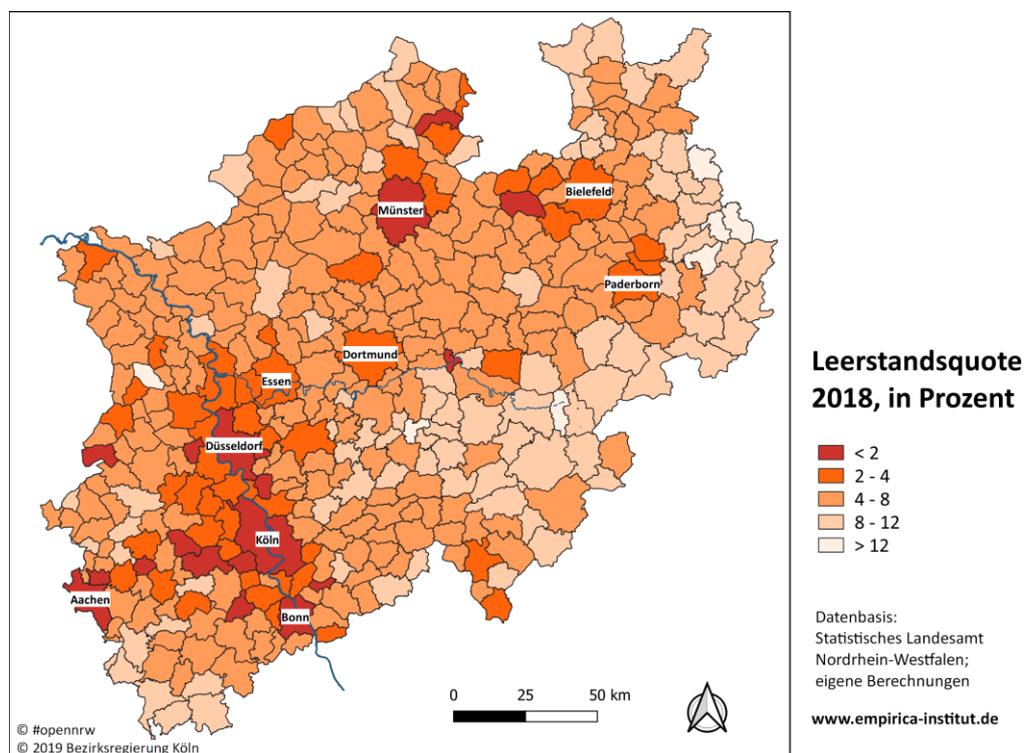
wird mit der Folge, dass die Leerstände höher ausfallen könnten als in dieser Studie ausgewiesen. Genaueres wird aber erst der Zensus 2021 zeigen.

Besonders niedrige Leerstandsquoten von unter 2 % finden sich in den vier Schwarmstädten des Landes, d.h. Köln, Düsseldorf, Bonn und Münster sowie in Aachen. Hinzu kommen zwar eine Reihe weiterer Gemeinden, aber gerade bei kleineren Gemeinden sollten die Fortschreibungsfehler beachtet werden. So ist eine sehr niedrige Leerstandsquote dann unplausibel, wenn in der unmittelbaren Nachbarschaft der Leerstand hoch ist, wie dies z.B. in der Gemeinde Wickede im Landkreis Soest der Fall ist. Niedrige Leerstandsquoten im Umland der Schwarmstädte wie in Brühl bei Köln sind hingegen plausibel.

Vergleichsweise niedrig mit 2 % bis 4 % ist der Leerstand auch in den meisten Großstädten des Ruhrgebiets sowie in Paderborn und Bielefeld. In dieser Gruppe der niedrigen, aber nicht sehr niedrigen Leerstandsquoten finden sich auch Umlandgemeinden der Schwarmstädte Köln, Düsseldorf, Bonn und Münster.

Bedenklich hoher und sehr hoher Leerstand von 8 % und mehr findet sich in den ländlichen Gemeinden wie z.B. im Hochsauerlandkreis, im Kreis Höxter, in der Nordeifel oder im nordwestlichen Münsterland. In diesen Gemeinden ist zudem der Leerstand in den letzten Jahren stark gestiegen und droht das Erscheinungsbild der Dörfer und Städte zu dominieren.

Abbildung 6: Leerstandsquote gemäß buchhalterischer Fortschreibung, 2018



Quelle: eigene Berechnung

empirica

2.2 Mieten

2.2.1 Angebotsmieten

Zur Analyse der aktuellen Entwicklung und der aktuellen Anspannung eines Wohnungsmarktes ist die Neuvertragsmiete der geeignete Wert. Nur die Neuvertragsmiete sagt etwas über das aktuelle Verhältnis von verfügbaren Wohnungen zu nachgefragten Wohnungen in Zahl und Qualität aus. Da nach der Vermietung jede neu vermietete Wohnung zu einer Bestandswohnung wird, folgen die Bestandsmieten zeitlich den Neuvertragsmieten nach. Neuvertragsmieten sind die Schrittmacher der Entwicklung.

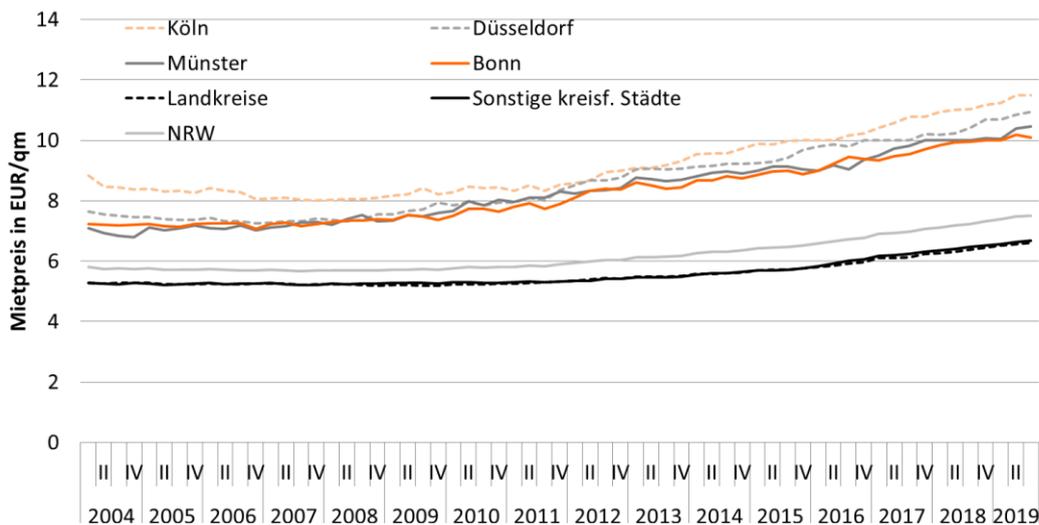
Die Datengrundlage zur Analyse der Neuvertragsmieten ist hervorragend. Datenbasis sind Wohnungsanzeigen aus einschlägigen Medien (Immobilienportale im Internet, Zeitungen). Da praktisch alle Wohnungen irgendwo öffentlich angeboten werden und in den Anzeigen wesentliche Merkmale der Wohnungen beschrieben werden, lassen sich praktisch alle angebotenen Wohnungen erfassen. empirica verfügt über eine deutschlandweite Preisdatenbank, welche einen Großteil aller Online-Immobilieninserate erfasst. Daten wurden bis einschließlich 2011 von der IDN ImmoDaten GmbH geliefert. Daten ab 2012 werden von der empirica-systeme GmbH geliefert. Eine Verknüpfung der Daten zu einer durchgehenden Datenreihe ohne Brüche ist erfolgt, für eine detaillierte Datensatzbeschreibung siehe den Anhang, Kapitel 6.1.

Auf dem Mietwohnungsmarkt bestehen (im Gegensatz zum Kaufmarkt) i.d.R. keine nennenswerten Unterschiede zwischen Angebotspreis und vertraglich vereinbartem Preis, d.h. es wird nicht verhandelt. Dies gilt insbesondere in angespannten Wohnungsmärkten. Der Unterschied zwischen Angebotsmieten und tatsächlichen Neuvertragsmieten ist daher vernachlässigbar.

Die Entwicklung der Angebotsmieten für Mietwohnungen (Median) in Nordrhein-Westfalen in den letzten 15 Jahren lässt sich in zwei Phasen einteilen. Während bis zum Jahr 2010 die Mieten nominal stagnierten und damit real sanken, steigen seither die mittleren Angebotsmieten.

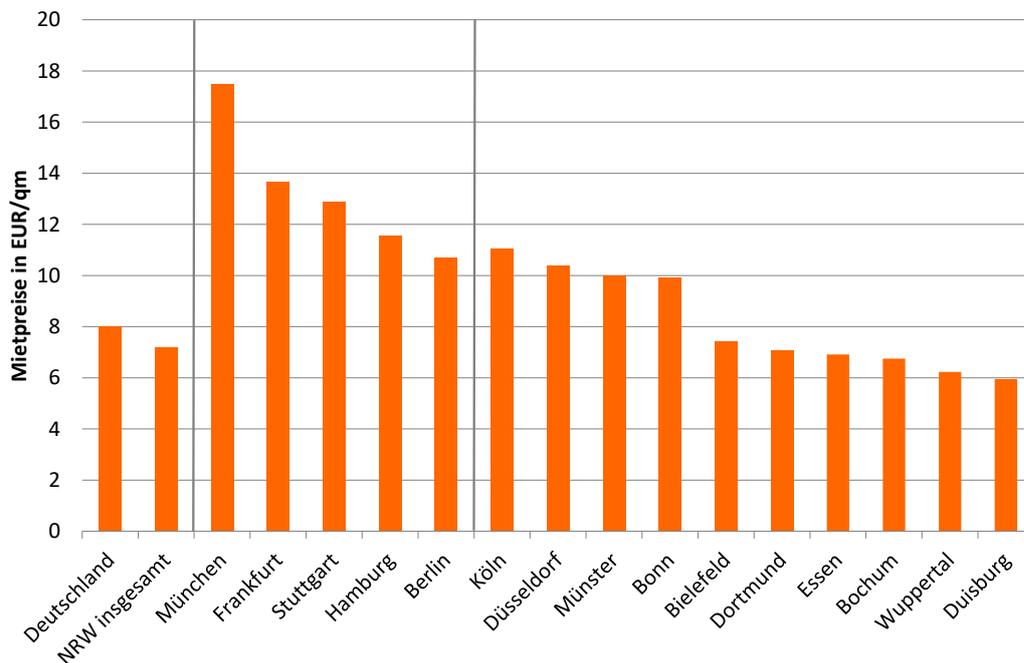
Die mittlere Angebotsmiete lag in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2004 bei 5,77 €/m² und blieb nominal auf diesem Niveau bis zum Jahr 2010. Seither stiegen im Landesdurchschnitt die Mieten um nominal 25% und erreichten im Jahresmittel 2018 7,21 €/m². Real, d.h. bereinigt um die allgemeine Preissteigerung laut Verbraucherpreisindex lag die Medianmiete im Jahre 2018 um 2,3% über dem Niveau von 2004 oder 12% über dem Niveau von 2010. Im Jahr 2018 lag das Mietniveau in Nordrhein-Westfalen rund 12% niedriger als im deutschen Median.

Abbildung 7: Entwicklung der Angebotsmieten in Nordrhein-Westfalen (Median, nominal), Q1 2004 bis Q3 2019



Quelle: empirica-Preisdatenbank (Basis: bis 2011 IDN Immo Daten GmbH, ab 2012 empirica-systeme) **empirica**

Die Preise in den heutigen Schwarmstädten lagen 2004 mit Werten zwischen 6,92 €/m² in Münster und 8,53 €/m² in Köln über dem Landesdurchschnitt. Auch in diesen Städten stagnierten die Mieten bis etwa zum Jahr 2008. Nach 2008 stiegen sie dann stark um 35,3% (Bonn) bis 40,5% (Köln) an und liegen heute zwischen 9,94 €/m² in Bonn und 11,04€/m² in Köln. Die Stadt mit den höchsten Mieten des Landes, Köln, liegt im bundesweiten Mietpreisranking auf Rang 14 der Kreise. Höhere Mieten werden z.B. in den anderen Top-7-Städten mit Ausnahme von Berlin gezahlt, aber auch in einigen anderen kleineren Großstädten wie Freiburg, Heidelberg, Ingolstadt, Mainz oder Regensburg.

Abbildung 8: Vergleich der Angebotsmieten in deutschen Großstädten, 2018

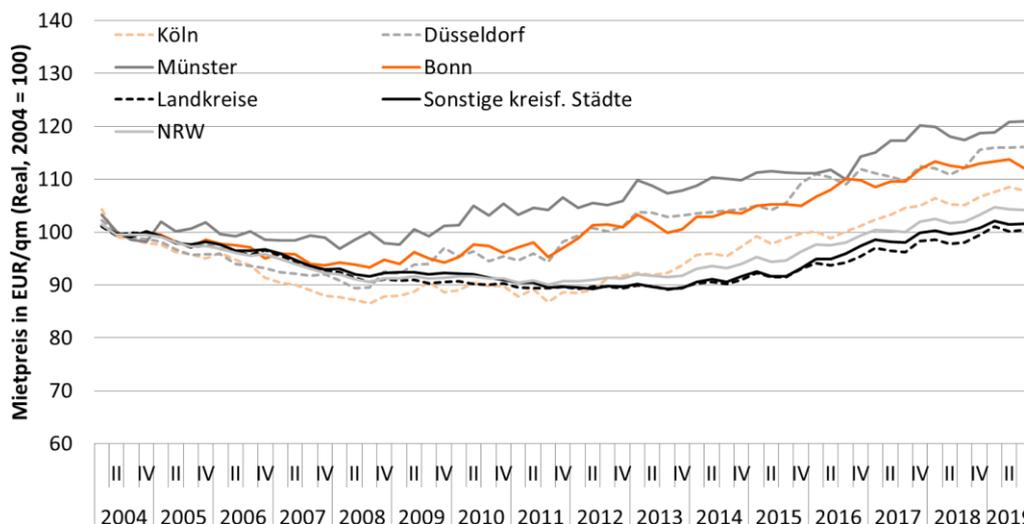
Quelle: empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme)

empirica

Real betrachtet, d.h. unter Berücksichtigung der allgemeinen Inflation, sanken die Mieten in Nordrhein-Westfalen flächendeckend zwischen 2004 und etwa 2008. Seither sind die Mieten im Landesdurchschnitt wieder gestiegen, haben aber erst im Jahre 2017 wieder das Niveau von 2004 erreicht und liegen heute geringfügig über diesem Niveau.

Der Rückgang der realen Mieten in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre war in Köln mit ca. 13 % am stärksten ausgeprägt, in Münster war der Rückgang mit ca. 3 % eher gering. Seit dem unteren Wendepunkt 2010 war der Anstieg in Köln aber mit +21,3 % deutlich stärker als im Landesdurchschnitt (+12,2 %).

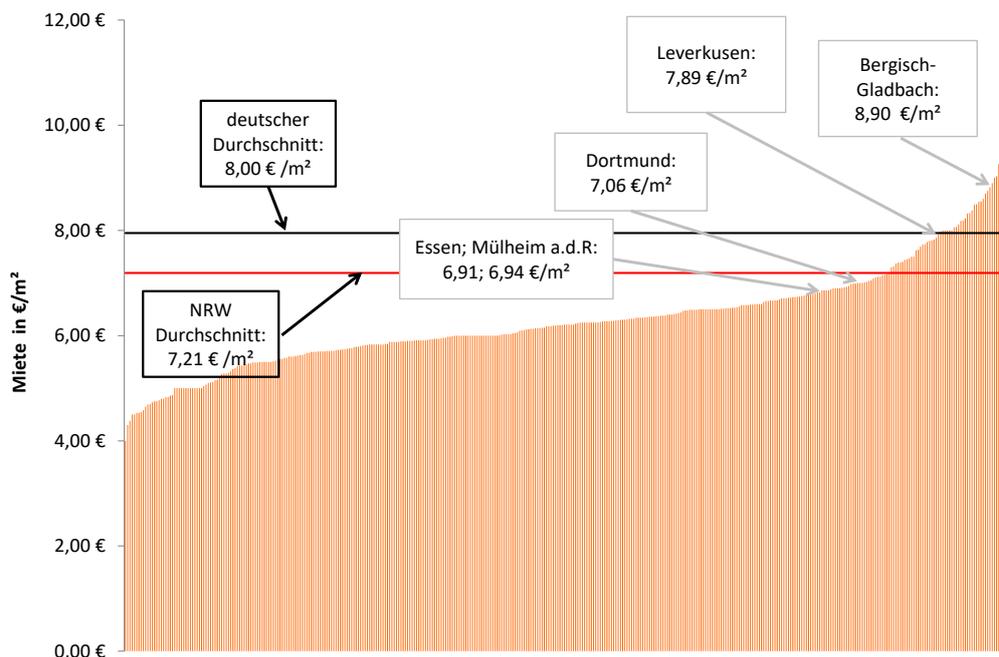
Abbildung 9: Inflationsbereinigte Angebotsmieten, Q1 2004 bis Q3 2019



Quelle: empirica-Preisdatenbank (Basis: bis 2011 IDN Immo Daten GmbH, ab 2012 empirica-systeme) **empirica**

Insgesamt liegt das Mietniveau (Angebotsmieten) in 314 von 396 Gemeinden unterhalb des Landesdurchschnitts von 7,21 €/m². Wird der bundesdeutsche Mittelwert als Vergleich herangezogen, so ist das Mietniveau nur in 32 Gemeinden höher.

Natürlich sind die Kommunen mit einem höheren Mietniveau tendenziell die größeren Kommunen. Bevölkerungsgewichtet leben 30,6 % aller Haushalte in Nordrhein-Westfalen in einer Gemeinde mit einem Mietniveau über dem Landesdurchschnitt und 23 % über dem Bundesdurchschnitt.

Abbildung 10: Mieten in den Nordrhein-Westfalen Gemeinden im Vergleich, 2018

Quelle: empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme)

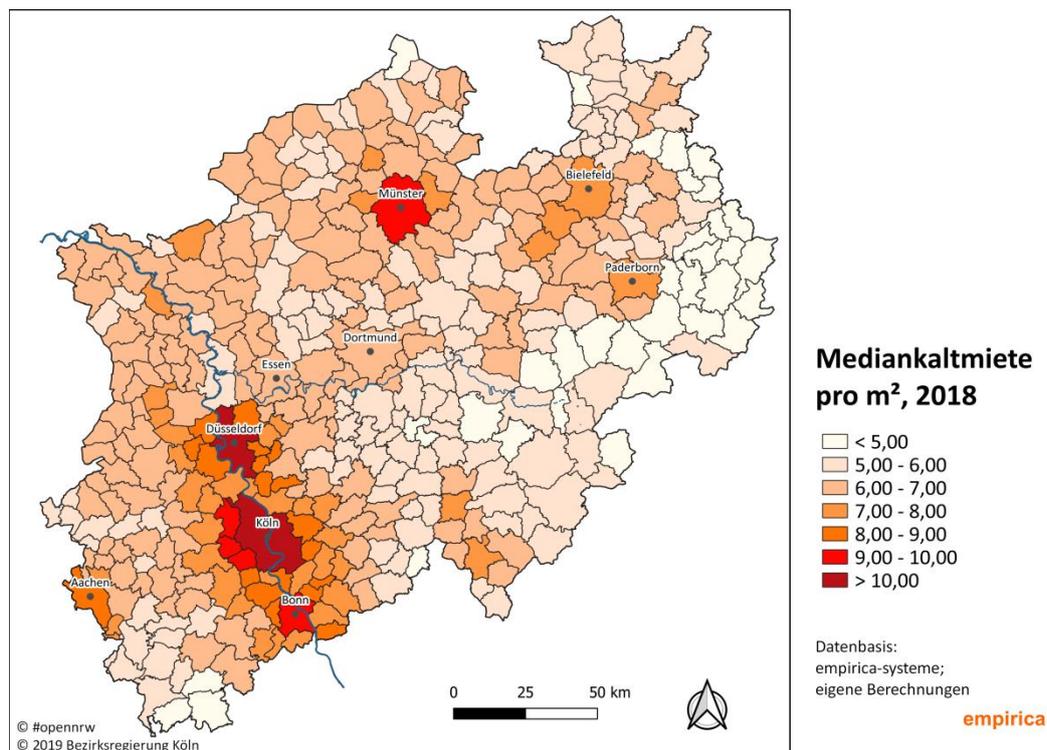
empirica

Die höchsten Mieten werden mit im Median über 10 €/m² in den Schwarmstädten Köln (11,04 €/m², 2018) und Düsseldorf (10,39 €/m², 2018) verlangt. Am aktuellen Rand überstieg in Münster und Bonn die Medianmiete erstmals die 10 €/m².

Zwischen 9 €/m² und 10 €/m² werden außerdem in den drei westlichen Umlandkommunen von Köln (Pulheim, Frechen, Hürth) verlangt.

Zwischen 8 €/m² und 9 €/m² sind es in weiteren Umlandkommunen von Köln, Bonn und Düsseldorf sowie in Aachen.

In allen anderen Gemeinden des Landes sind es unter 8 €/m², so auch in Bielefeld (7,44 €/m²) und Paderborn (7,09 €/m²). Die niedrigsten Mieten finden sich wieder in Gemeinden im Osten des Landes. Das niedrigste Mietniveau herrscht mit 4,00 €/m² in der Gemeinde Marienmünster. In weiteren 21 Gemeinden kann für unter 5 €/m² die Medianwohnung angemietet werden.

Abbildung 11: Angebotsmieten (nettokalt), Geschosswohnungen, Nordrhein-Westfalen, 2018

Quelle: empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme)

empirica

2.2.2 Bestandsmieten

Die Datengrundlage für die Bestandsmieten ist deutlich schlechter als für Angebotsmieten. Als Datenquelle steht einzig die Zusatzerhebung „Wohnen“ im Rahmen des Mikrozensus zur Verfügung, die alle vier Jahre erhoben wird. Der Mikrozensus ist eine 1% Flächenstichprobe der Bevölkerung in Privathaushalten in Deutschland. Auswertungen sind bundesweit auf Ebene der sog. Anpassungsschichten möglich. Eine Anpassungsschicht umfasst dabei einen oder mehrere Landkreise oder kreisfreie Städte. In Nordrhein-Westfalen aber sind dank des statistischen Landesamtes sogar Auswertungen durchgehend auf der Kreisebene möglich. Allerdings ist die Stichprobengröße mit 1% relativ klein, sodass bei tiefer gegliederten Auswertungen (Kreise, nur Mieterhaushalte, Mietklassen) häufig die Fallzahlen gering sind und die entsprechenden Zellen gesperrt werden oder unplausible Werte ausweisen.

Für die Fragestellungen in dieser Studie, insb. Mietpreisbremse und Kappungsgrenze, war aber die Kenntnis der Bestandsmietenverteilung unumgänglich. Aus diesem Grunde wurden Sonderauswertungen nicht nur aus einem Jahr verwendet, sondern aus den Jahren 2010, 2014 und 2018 und die Ergebnisse verglichen sowie Veränderungen plausibilisiert. Diese „Veredlung“ der Zusatzerhebung Wohnen ist leider nicht ganz trivial, sodass dieses Kapitel technischer ausfallen muss. Zudem standen die Ergebnisse der Zusatzerhebung 2018 erst kurz vor Abschluss der Bearbeitung dieser Studie zur Verfügung, sodass vorbereitende Analysen in Teilen auf der Zusatzerhebung 2014 beruhen. Dies schränkt aber die Aktualität der Untersuchung nicht ein, da alle abschließenden Analysen auf der Erhebung 2018 beruhen.

Die Struktur der Bestandsmieten folgt insgesamt dem zu erwartenden Muster. In Wohnungsmärkten mit hohen Angebotsmieten sind auch die Bestandsmieten höher, aber niedriger als die jeweiligen Angebotsmieten. In Wohnungsmärkten mit steigenden Angebotsmieten steigen auch die Bestandsmieten (Abbildung 12), aber der Anstieg ist weniger stark.

Abbildung 12: Entwicklung durchschnittlicher Bestandsmieten und Angebotsmieten in ausgewählten kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens, 2010 bis 2018

Stadt	Bestandsmiete (Median)			Veränderung Median 2010-2018			
	2010	2014	2018	Bestandsmieten		Angebotsmieten	
				Absolut	Prozent	Absolut	Prozent
Nordrhein-Westfalen	5,32	5,43	6,18	0,86	16%	1,42	25%
Düsseldorf	6,82	7,03	8,26	1,44	21%	2,48	31%
Essen	5,57	5,71	6,25	0,68	12%	1,35	24%
Mülheim adR	5,27	5,36	6,39	1,12	21%	1,29	23%
Solingen	5,11	5,48	6,00	0,89	17%	0,95	16%
Bonn	6,48	7,30	8,21	1,73	27%	2,29	30%
Köln	6,83	7,18	8,53	1,70	25%	2,63	31%
Leverkusen	5,46	5,81	6,55	1,09	20%	1,56	25%
Münster	6,36	6,53	8,00	1,64	26%	2,14	27%
Bielefeld	5,29	5,69	6,40	1,11	21%	1,80	32%
Bochum	5,20	5,48	5,90	0,70	13%	1,33	25%
Dortmund	5,08	5,11	5,88	0,80	16%	1,86	36%
Aachen	5,46	5,89	7,30	1,84	34%	1,75	29%

*Der im Vergleich zum Angebot ungewöhnlich starke Anstieg der Bestandsmieten in Aachen ist ein statistischer Effekt durch eine veränderte Stichprobe.

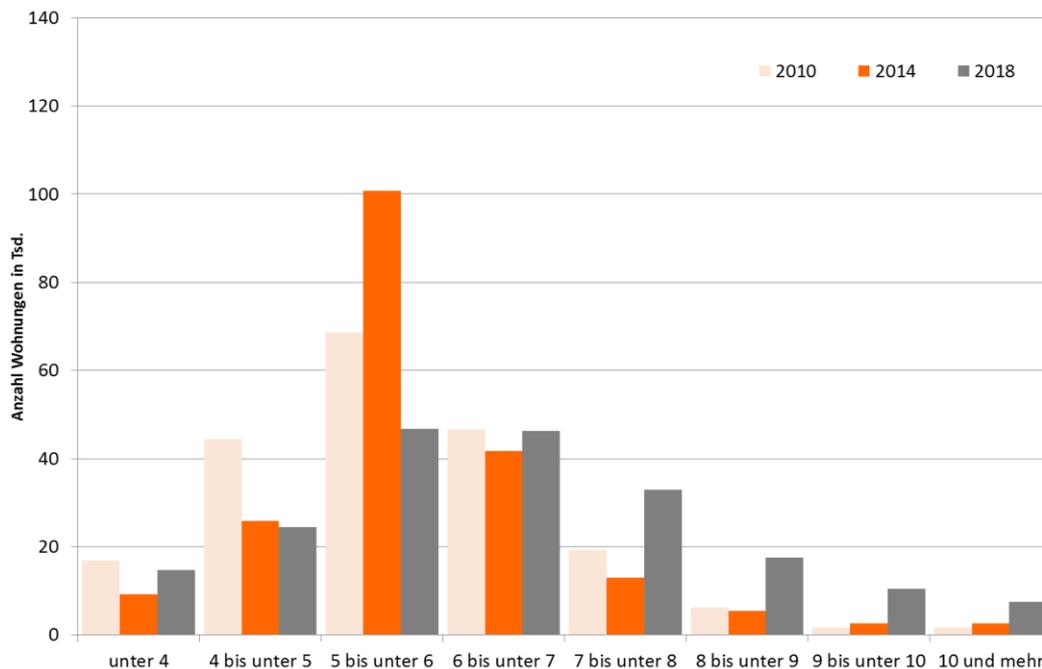
Quelle: empirica-Preisdatenbank (Basis: bis 2012 IDN Immo Daten GmbH, seit 2012: empirica-systeme), Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2010, 2014 und 2018, eigene Berechnungen

empirica

Für die Bearbeitung der Fragestellungen zur Kappungsgrenze ist eine Verteilung der Bestandsmieten notwendig. In einem ersten Schritt ist aufgrund möglicher Stichprobenfehler daher zu untersuchen, ob die Bestandsmietenverteilung auf Ebene der großen kreisfreien Städte valide ist. Dazu wurde die Bestandsmietenverteilung der Jahre 2010, 2014 und 2018 verglichen, für die jeweils Preisklassen (unter 4 €/ m², 4 bis 5 €/ m², usf.) vorliegen.

Dabei stellte sich heraus, dass sich die Bestandsmietenverteilung ändert, und zwar nicht nur in der Form einer höheren mittleren Miete durch eine Rechtsverschiebung, sondern auch die Verteilungsparameter sich selbst ändern. Dabei ist in allen Kreisen des Landes ein einheitliches Muster festzustellen.

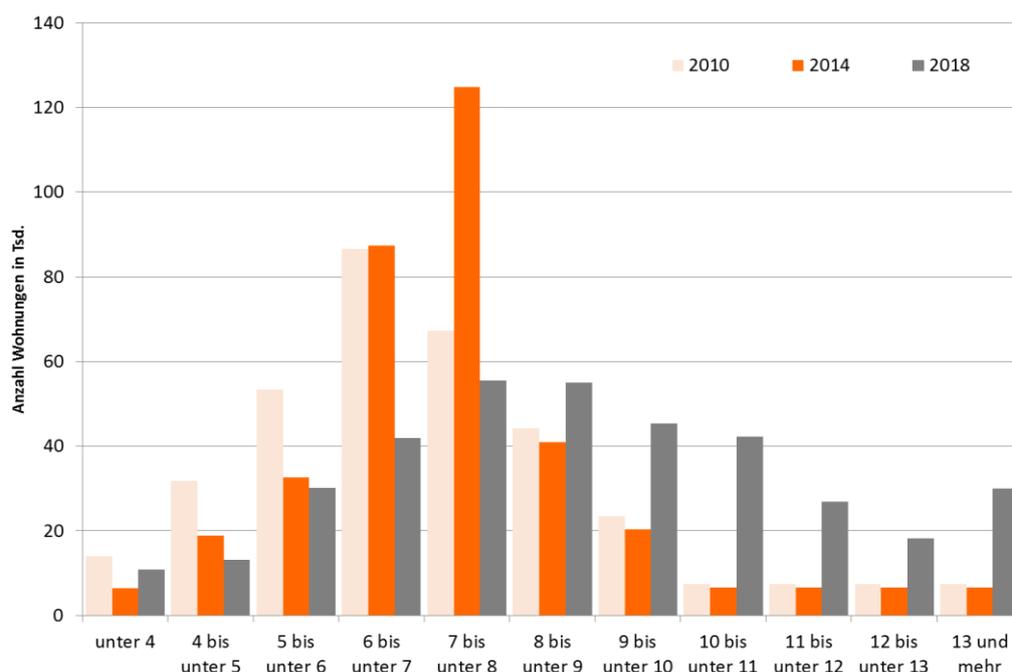
Abbildung 13: Bestandsmietenverteilungen 2010, 2014 und 2018 in Essen*



* Die Werte der obersten beiden Klassen sind in 2010 und 2014 nicht bekannt. Die Differenz aus der Gesamtsumme der Haushalte und den Haushalten in den Klassen, für die die Werte bekannt sind, wurde auf diese beiden Klassen für die vorliegende Darstellung gleichverteilt.

Quelle: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2010, 2014, 2018, eigene Berechnungen

empirica

Abbildung 14: Bestandsmietenverteilungen 2010, 2014 und 2018 in Köln**

**Die Unterteilung oberhalb der Klasse „10 bis unter 11“ liegt nur für 2018 vor. In 2010 und 2014 liegt nur eine Klasse „über 10 Euro“ vor. Die Anzahl der Mieterhaushalte in dieser höchsten Klasse wurde für die Darstellung auf alle höher liegenden Klassen gleichverteilt.

Quelle: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2010, 2014, 2018, eigene Berechnungen

empirica

Zunächst ist in allen kreisfreien Städten zwischen 2010 und 2014 ein „Aufstauen“ der Verteilung zu beobachten, d.h. die Bestandsmieten konzentrieren sich in einer zentralen Mietpreisklasse. Von 2014 bis 2018 ändert sich dies wieder und es kommt wieder zu einer Dekonzentration der Verteilung, vgl. dazu exemplarisch die Abbildung 13 und Abbildung 14 für Essen und Köln. Dieses Muster überrascht, da es sich in allen kreisfreien Städten des Landes⁶ wiederfindet und zwar unabhängig von der Entwicklung der Angebotsmieten, d.h. der Marktentwicklung. So spannt sich z.B. der Wohnungsmarkt in Köln seit 2010 an. In Essen hingegen beginnt die Anspannung später und ihr Ausmaß ist sehr viel geringer. Trotzdem ist in beiden Städten auf sehr unterschiedlichem Niveau eine ähnliche Verteilungswirkung zu beobachten (siehe Abbildung 13 und Abbildung 14).

Für die weitere Nutzbarkeit des Mikrozensus ist entscheidend, wie und ob dieses Muster zu erklären ist.⁷ Denkbar ist eine Verzerrung der Bestandsmietenverteilung aufgrund methodischer Umstellungen, die alle Kreise betreffen. In diesem Falle wäre mindestens die Veränderung zwischen den Erhebungen nicht mehr interpretierbar, aber auch die Nutzung der Bestandsmietenverteilung eines Jahres wäre möglicherweise fragwürdig.

Aus diesem Grunde wurden mithilfe empirisch gestützter Modellrechnung verschiedene Marktentwicklungen angenommen und ihre Folge für die Entwicklung der Bestandsmie-

⁶ Dieses Muster findet sich auch in den Landkreisen, die aber hier aufgrund zu geringer Fallzahlen nicht dargestellt werden.

⁷ Zufällige Stichprobenfehler als Ursache für dieses Muster sind praktisch ausgeschlossen, da das Muster flächendeckend und gleichgerichtet in allen Kreisen auftritt.

tenverteilung untersucht, vgl. Anhang 6.3. Das Ergebnis war erfreulich. Die beiden Modelle zeigen, dass das beobachtete Muster einer Konzentration mit anschließender Dekonzentration der Bestandsmietenverteilung realistisch sein kann. Die beiden Modellvarianten decken dabei die beiden empirisch beobachtbaren Entwicklungspfade der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen ab. Der Mikrozensus ist daher durchaus geeignet, die Bestandsmietenverteilung abzubilden.

2.3 Mietspiegelmiete, Bestandsmieten und Angebotsmieten

Die Mietpreisbremse und Kappungsgrenze nehmen beide Bezug auf die sogenannte „ortsübliche Vergleichsmiete“, die typischerweise – so auch in allen untersuchten Städten - durch einen Mietspiegel approximiert wird. Zur Einschätzung der Wirkungsweise von Mietpreisbremse und Kappungsgrenze ist daher die Mietspiegelmiete relevant. Der Anteil der Haushalte, die von den Verordnungen profitieren ist abhängig vom Verhältnis der Mietspiegelmiete und der Bestandsmiete bzw. der Neuvertragsmiete.

Grundsätzlich müssten für eine Bewertung daher die Mietspiegelmiete sowie die Bestandsmiete für jede Wohnung bekannt sein. Ein Datensatz mit derart „gematchten“ Daten liegt aber nicht vor. Daher werden beide Verteilungen im Folgenden geschätzt.

2.3.1 Schätzung der Mietspiegelmiete

Mietspiegel werden auf Basis sämtlicher Mietverträge der letzten vier Jahre inkl. der Mietverträge, bei denen sich die Miete in den letzten vier Jahren geändert hat, z.B. bei Index- oder Staffelmietverträgen, ermittelt. Datengrundlage ist bei qualifizierten Mietspiegeln eine eigenständige Datenerhebung. Einfache sog. Tabellenmietspiegel hingegen basieren auf Schätzungen der beteiligten Sachverständigen.

Die Mietspiegelmiete wird dabei durch statistische Verfahren aus der Grundgesamtheit ermittelt. Letztlich ist die Mietspiegelmiete nur ein einziger Wert, ein (etwas komplizierterer) Mittelwert.

Das in einem Mietspiegel mehrere Werte ausgewiesen werden, ist keiner echten Varianz geschuldet, sondern nur Folge der Unterscheidung verschiedener Marktsegmente. Dies aber bedeutet, dass Mietspiegelmieten keine „echten“ Mieten in dem Sinne sind, dass sie tatsächlich gezahlt werden. Die allerwenigsten Haushalte zahlen tatsächlich die sogenannte „ortsübliche Miete“. Vielmehr zahlen – eine symmetrische Verteilung einmal unterstellt – per Definition von Mittelwert die Hälfte der Mieter der Grundgesamtheit eine überdurchschnittliche und die andere Hälfte der Mieter eine unterdurchschnittliche Miete. Wohnungen, für die die derzeit tatsächlich gezahlte Miete unterdurchschnittlich ist, wird daher eine höhere Mietspiegelmiete zugewiesen, als tatsächlich gezahlt wird. Entsprechendes gilt für Wohnungen mit einer tatsächlichen Miete oberhalb des Mietspiegels. Mietspiegelmieten können daher nicht mittels Beobachtung oder Befragung erhoben, sondern nur berechnet werden.

Die Mietspiegelmiete soll über die Kappungsgrenze und erst recht die Mietpreisbremse gleichzeitig auf die tatsächlich gezahlte Miete einwirken. Damit aber wirkt der statistische Mittelwert (Mietspiegelmiete) auf seine Grundgesamtheit zurück und ändert diese. Wenn alle Mieten oberhalb der Mietspiegelmiete für unzulässig erklärt werden sollten, dann sinkt die Mietspiegelmiete. Bei wiederholter Anwendung würde dies dazu führen, dass die Mietspiegelmiete sich der niedrigsten Miete im Stadtgebiet annähert. Der Ge-

setzgeber hat diese mathematisch zwingende Folge zwar aufgeweicht indem er z.B. Spannenwerte zulässt oder bei der Mietpreisbremse noch eine Miete 10 % oberhalb der Mietspiegelmiete für zulässig erklärt, aber dies ändert nicht den grundlegenden Zusammenhang, dass die Verwendung der Mietspiegelmiete diese selbst verändert.

Die Mietspiegel sind in den betrachteten Städten sehr unterschiedlich ausgestaltet. Manche Städte verwenden einen einfachen Mietspiegel (sog. Tabellenmietspiegel), andere einen Regressionsmietspiegel (sog. qualifizierter Mietspiegel), vgl. Abbildung 30.

Trotz aller Unterschiede haben sie dennoch einige Gemeinsamkeiten:

- Sie geben keine Verteilungen an, sondern Mieten bzw. Mietspannen in €/m² für bestimmte Wohnungstypen. Allerdings liegen uns – mit Dank an die Ersteller der Mietspiegel – für alle Mietspiegel auch die unveröffentlichten Dokumentationen vor, die Aufschluss über die Merkmalsverteilungen geben.
- Sie unterscheiden nach Baualterklassen. Generell gibt der Mietspiegel für jüngere Wohnungen höhere Mieten als für ältere an. In manchen Städten (bspw. Bielefeld oder Mülheim) sind hingegen Wohnungen mit Baujahr vor 1919 teurer, die Unterschiede sind aber gering.
- Sie unterscheiden nach der Größe der Wohnungen, meist in drei Klassen. In manchen Städten (bspw. Bielefeld) gibt es Aufschläge für kleine Wohnungen und Abschläge für besonders große Wohnungen. In anderen Städten wie Münster wird für jede Quadratmetergröße zwischen 20 und 150 m² eine eigene Miethöhe ausgewiesen. Generell gilt: Kleine Wohnungen sind (je m²) teurer als größere.
- Sie unterscheiden auch nach Ausstattungsmerkmalen, allerdings in sehr unterschiedlicher Tiefe. In manchen Städten (bspw. Bielefeld) werden nur sehr wenige Ausstattungsmerkmale berücksichtigt. In anderen Städten wie Münster oder Essen werden hingegen mehr als zehn Ausstattungsmerkmale berücksichtigt.
- Sie unterscheiden manchmal nach der Wohnlage, manchmal nicht. In aller Regel werden verschiedene Zuschläge für bessere Wohnlagen ausgewiesen, aber keine Abschläge für schlechtere Wohnlagen.

Zur Berechnung der mittleren Mietspiegelmiete wurden die mittleren Klassenwerte laut Mietspiegel mit der relativen Häufigkeit des Wohnungstyps gewichtet. Aus dem Zensus 2011 sind die dafür notwendigen Gewichte zumindest in Bezug auf Wohnungsgröße und Baualter bekannt. Zu den Ausstattungsmerkmalen und den Lagefaktoren liegen aber keine Daten vor. Sie wurden daher nicht berücksichtigt. Allerdings konnte aus den Dokumentationen der einzelnen Mietspiegel meist die Verteilung der Zu- bzw. Abschläge der einzelnen Merkmale und Lagen entnommen werden⁸. Dies wurde genutzt, um zumindest mittlere Zu- bzw. Aufschläge für die einzelnen Wohnungstypen zu berechnen. Damit wird natürlich hier eine Reduzierung der Verteilung der Mietspiegelmieten vorgenommen. Dies ist aber solange unproblematisch, wie sich die Streuung der Zu- bzw. Aufschläge symmetrisch um den Mittelwert verteilt. Wir gehen davon aus – auch mit

⁸ Falls die Mietspiegel nicht ausreichend dokumentiert wurden, wurden hilfsweise die Ausstattungshäufigkeiten laut empirica-Preisdatenbank herangezogen.

Blick auf die sehr deutlichen Unterschiede in den Ergebnissen – dass dies in hinreichendem Maße der Fall ist. Zudem unterscheiden sich die Qualitätsauf- und -abschläge nicht sehr deutlich zwischen den Städten⁹.

Unterschieden wurde daher nach Baualter (vor 1949, 1949 bis 1978, ab 1979) und Wohnungsgrößen (unter 40 m², zwischen 40 und 120 m² und über 120 m²) in jeweils drei Klassen. Abbildung 15 zeigt die Ergebnisse für 2014 in feiner Untergliederung.

Abbildung 15: Mietspiegelmieten nach Wohnungsgrößen, 2014

Wohnungsgröße	Baualterklasse	Aachen	Bielefeld	Bochum	Bonn	Dortmund	Düsseldorf
unter 40 m ²	bis 1948	6,31	6,57	5,64	8,58	5,93	7,78
	1949 bis 1978	6,29	6,50	5,94	8,58	6,09	7,82
	ab 1979	8,17	7,30	6,33	8,57	7,00	9,12
40 bis unter 120 m ²	bis 1948	5,28	5,45	5,06	7,97	4,95	6,99
	1949 bis 1978	5,25	5,38	5,36	7,97	5,09	7,04
	ab 1979	6,74	6,29	5,70	7,97	6,11	8,26
über 120 m ²	bis 1948	5,09	5,09	4,93	7,82	4,45	6,35
	1949 bis 1978	5,10	4,97	5,24	7,82	4,62	6,50
	ab 1979	6,66	5,95	5,68	7,82	5,85	8,71
Insgesamt		5,77	5,70	5,39	8,06	5,28	7,35

Wohnungsgröße	Baualterklasse	Essen	Köln	Leverkusen	Mülheim a.d.R.	Münster	Solingen
unter 40 m ²	bis 1948	5,50	7,50	5,95	6,16	8,10	4,30
	1949 bis 1978	5,85	7,93	6,25	6,26	8,18	5,03
	ab 1979	6,49	8,95	6,60	6,68	8,84	7,27
40 bis unter 120 m ²	bis 1948	5,28	7,15	5,60	6,02	6,13	4,20
	1949 bis 1978	5,25	7,56	5,56	6,07	6,19	4,79
	ab 1979	6,74	8,43	6,23	6,89	6,76	7,18
über 120 m ²	bis 1948	5,09	6,43	5,30	5,93	6,14	4,10
	1949 bis 1978	5,10	6,70	5,30	6,10	6,21	4,52
	ab 1979	6,66	7,85	6,20	7,07	6,98	7,05
Insgesamt		5,68	7,69	5,73	6,20	6,66	5,06

Quelle: Mietspiegel der Städte, Zensus 2011, eigene Berechnungen

empirica

In der folgenden Abbildung 16 sind die so berechneten Mietspiegelmieten für 2018 ebenfalls dargestellt, allerdings in einer größeren Darstellung, da sich bei der Analyse der Kappungsgrenzenverordnung, siehe Kapitel 4.2, herausstellte, dass der neunfache Vergleich (drei Größenklassen, drei Baualterklassen) kaum andere Ergebnisse lieferte als der direkte Vergleich der aggregierten Mietspiegelmiete mit der Bestandsmietenverteilung, vgl. Anhang 6.2.

⁹ Beispiel: Eine komfortable Badezimmerausstattung erlaubt einen Aufschlag von 0,40 € in Mülheim und von 0,44 € in Dortmund.

Abbildung 16: Aggregierte Mietspiegelmieten 2014 und 2018

Stadt	Mietspiegel 14	Mietspiegel 18
Köln	7,69	8,01
Bonn	8,06	8,36
Dortmund	5,28	5,47
Essen	5,68	6,23
Bielefeld	5,70	6,07
Mülheim	6,20	5,61
Leverkusen	5,77	5,84
Bochum	5,39	5,87
Aachen	5,77	6,63
Münster	6,66	7,06
Solingen	5,06	5,40

Quellen: Mietspiegel der Städte, Zensus 2011, eigene Berechnungen

empirica

2.3.2 Schätzung der Bestandsmietenverteilung

Die Bestandsmietenverteilungen wurden auf Basis der letzten Mikrozensus-Zusatzerhebungen von 2014 und 2018 geschätzt. Da die Mietspiegelmietspiegel sich nach verschiedenen Wohnungsmerkmalen unterscheidet, d.h. verschiedene Marktsegmente abbildet, sollten zunächst auch insgesamt neun Verteilungen (3 x Größe, 3 x Baualter) der Bestandsmieten auf Ebene der Städte geschätzt werden. Hier aber bestand das Problem, dass aufgrund zu geringer Fallzahlen viele Zellen der vorgenommenen Sonderauswertung des Mikrozensus gesperrt waren.

Damit musste die Analyse vergrößert werden. Es bestanden dabei zwei Möglichkeiten:

- 1) Die untersuchten Städte würden zu zwei Gruppen mit ähnlichen Bestandsmietenverteilungen zusammengefasst. Der Vorteil wäre, dass weiterhin Wohnungsgröße und Baualter berücksichtigt werden könnten. Aber dafür würden Informationen zum lokalen Markt verloren gehen. Mit einer Verschiebung der Städtegruppenverteilung anhand der lokalen Medianmiete ist es zwar möglich, das Niveau abzubilden, aber lokale Spezifika der Verteilung gehen verloren.
- 2) Es wird auf die Unterscheidung nach Baualter und Wohnungsgröße verzichtet. Die Vor- und Nachteile dieses Vorgehens entsprechen spiegelverkehrt den Vor- und Nachteilen der ersten Variante.

empirica hat beide Wege beschritten. Gewählt wurde letztlich die zweite Variante mit folgender Begründung: Die geschätzten neun Verteilungen (3 x Größe, 3 x Baualter) pro Stadt wurden mittels der Zensusgewichtung aggregiert zu einer gemeinsamen Verteilung der Mieten pro Quadratmeter und diese aggregierte Verteilung verglichen mit der einfachen Verteilung ohne Berücksichtigung der beiden Merkmale. Es zeigte sich, dass die beiden Verteilungen sich nicht sehr deutlich unterschieden. D.h. die Relation der Quadratmetermieten nach Baualtersklassen und Wohnungsgrößenklassen zueinander ist zwischen den beiden Städtegruppen nicht sehr groß. Die Berücksichtigung der Baualtersklassen und Wohnungsgrößenklassen bringt daher keinen großen Vorteil und der Nachteil des Verzichts auf die lokalen Spezifika überwiegt. Für einen Vergleich der bei-

den Varianten im Kontext der Berechnungen zum lokalen Anteil der Haushalte, die von der Kappungsgrenze profitieren, siehe Anhang.

Die Mietwerte aus dem Mikrozensus liegen klassiert vor, d.h. unter 4, von 4 bis 5, ..., 10 bis 11, über 11 Euro je m². Zur Vereinfachung der weiteren Rechnungen wurden aus den Häufigkeitsverteilungen stetige Verteilungen mittels Kernel-Density-Schätzung geschätzt. Die Verteilungen innerhalb der einzelnen Klassen wurden so abgestimmt, dass der Median aus der Mikrozensus-Zusatzerhebung dem der stetigen Schätzfunktion entspricht. Die Verwendung dieser geschätzten, stetiger Verteilungen statt der klassierten Werte verändert die Analyseergebnisse nicht.

2.3.3 Vergleich von Mietspiegelmiete, Bestandsmiete und Angebotsmiete

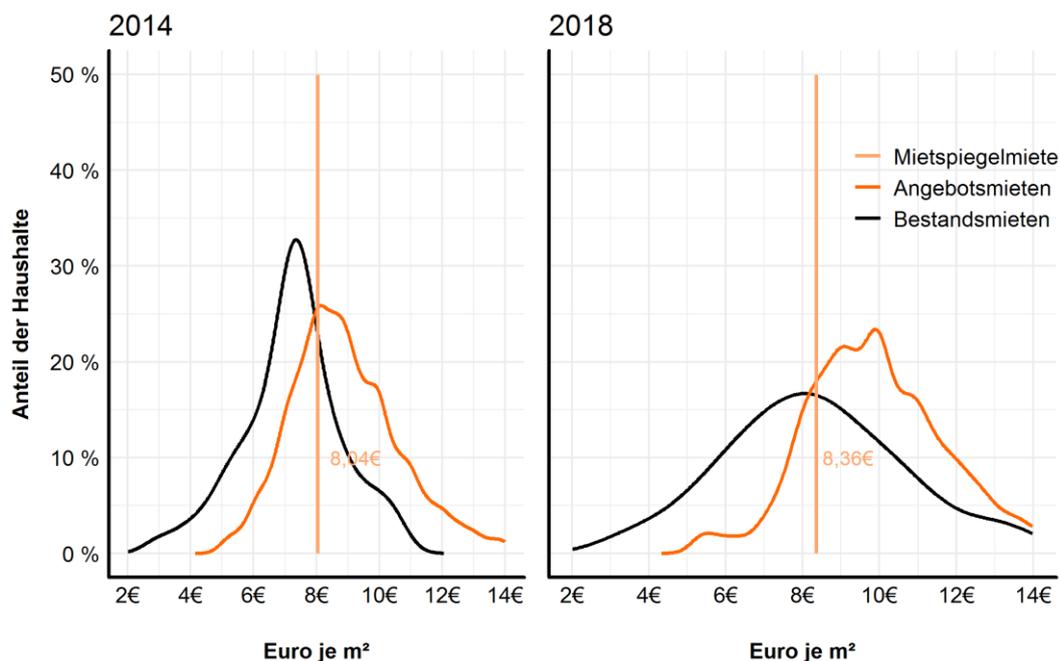
Mit der nun vorliegenden Bestandsmietenvverteilung kann nun die zuvor berechnete mittlere Mietspiegelmiete verglichen werden. Auch ein Vergleich mit der Angebotsmiete ist möglich.

Die Ergebnisse sind überraschend. In angespannten bzw. sich anspannenden Märkten sollten die Angebotsmieten höher als die Bestandsmieten sein, da die Bestandsmieten den Neuvertragsmieten zeitlich nachlaufen. Die Mietspiegelmiete sollte oberhalb des Median der Bestandsmieten, aber unterhalb des Median der Angebotsmieten liegen. Oberhalb der Bestandsmieten, da der Mietspiegel sich auf neugeschlossene oder veränderte Mietverträge der letzten vier Jahre bezieht, während die Bestandsmiete auch die älteren Mietverträge umfasst. Unterhalb der Angebotsmieten, da diese den aktuellen Rand beschreiben und keine nur geänderten Mietverträge enthalten. In sich anspannenden Wohnungsmärkten sollten die Angebotsmieten den höchsten Wert aufweisen, gefolgt von der Mietspiegelmiete. Die mittlere Bestandsmiete sollte der niedrigste Wert sein.

Diese Relationen sind lehrbuchmäßig z.B. in Bonn (2014) der Fall, vgl. Abbildung 17. Die Verteilung der Angebotsmieten ist im Vergleich zur Verteilung der Bestandsmieten deutlich rechtsverschoben. Der Angebotsmedian liegt bei 8,43 €/m², die mittlere Mietspiegelmiete liegt bei 8,06 €/m², der Median der Bestandsmieten bei 7,30 €/m². 2018 hat sich der Wohnungsmarkt in Bonn weiter angespannt, die Bestandsmietenvverteilung ist ungleicher und die Angebotsmieten liegen höher. Der Mietspiegel in Bonn wurde leicht um 0,30 €/m² auf 8,36 €/m² angehoben. Die mittleren Bestands- und Angebotsmieten stiegen stärker um 0,91 €/m² bzw. 1,51 €/m².

Auch in Münster, Köln und Düsseldorf entsprechen die Verteilungen dem zu erwartenden Bild eines sich anspannenden Wohnungsmarktes, siehe Anhang (Kap.6.4).

Abbildung 17: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten sowie der Mietspiegel in Bonn, 2014 und 2018

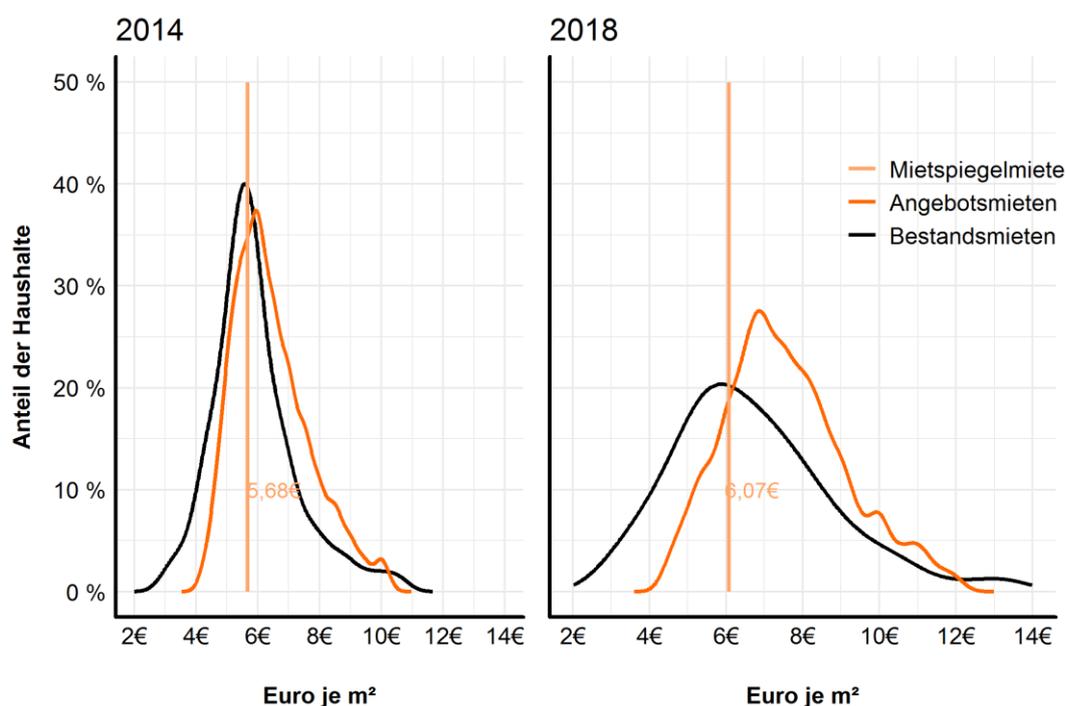


Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Bonn, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

In entspannten Märkten sollten hingegen die Mietspiegelmiete, die Median-Angebotsmiete und die Median-Bestandsmiete ähnlich hoch sein. Dies ist bzw. war 2014 in Bielefeld ebenfalls lehrbuchhaft der Fall. Die Verteilung der Angebotsmieten unterscheidet sich praktisch nicht von der Verteilung der Bestandsmieten, eine Rechtsverschiebung ist nicht ersichtlich. Die Mietspiegelmiete und der Median der Bestandsmieten sind erwartungsgemäß gleich hoch. 2018 hat sich auch in Bielefeld der Wohnungsmarkt leicht angespannt. Die Angebotsmieten liegen höher als die Bestandsmieten. Der Wert des Mietspiegels hat sich leicht angehoben und liegt etwas höher als 2014.

Ähnlich lehrbuchhaft für entspannte Wohnungsmärkte sind die Relationen in Bochum, Dortmund und Essen 2014. In diesen Wohnungsmärkten zeigt sich ebenfalls die leichte Anspannung bis 2018, siehe auch dazu im Anhang Kap. 6.4.

Abbildung 18: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten sowie der Mietspiegel in Bielefeld, 2014 und 2018



Quellen: Mikrozensus Zusatzserhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Bielefeld, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

Überraschend sind die Relationen aber in Solingen, Mülheim und Leverkusen.

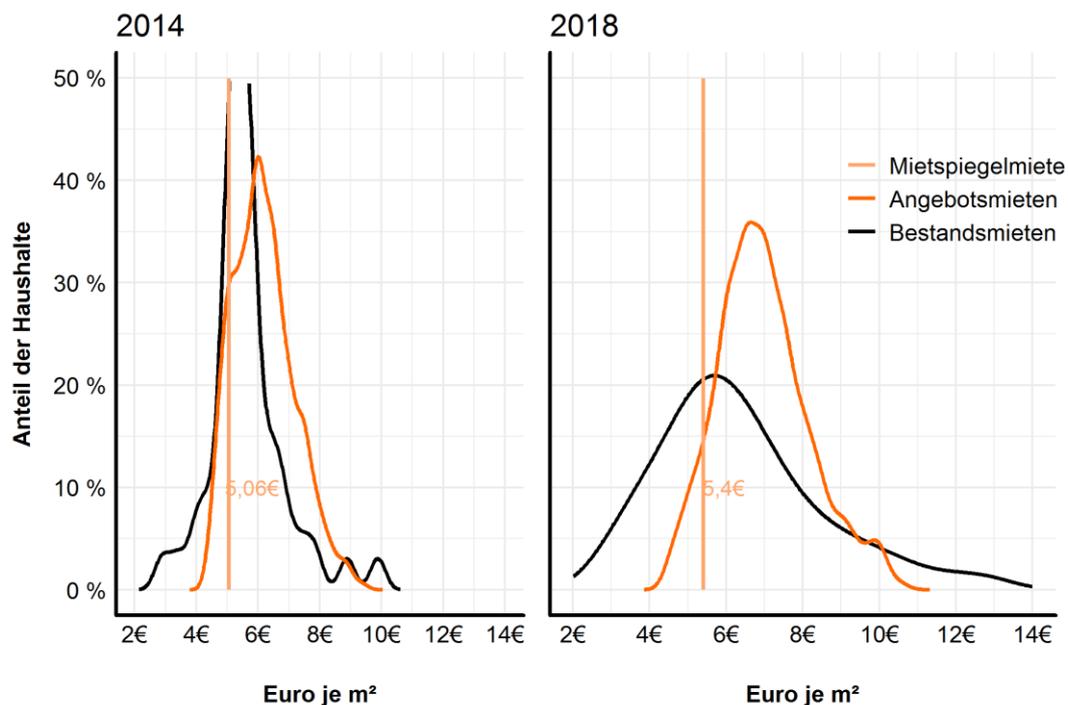
In Solingen ist die Angebotsmietenverteilung 2014 einerseits leicht nach rechts verschoben im Vergleich zur Verteilung der Bestandsmieten, was Ausdruck eines sich auf niedrigem Niveau anspannenden Wohnungsmarktes ist. Die mittlere Mietspiegelmiete müsste daher etwas höher als der Median der Bestandsmieten sein – ist er aber in keiner Weise. Vielmehr liegt die mittlere Mietspiegelmiete gut 0,42 €/m² oder 8 % niedriger als der Median der Bestandsmieten, d.h. die mittlere Mietspiegelmiete in Solingen ist mit 5,06 €/m² deutlich zu niedrig. Bis 2018 spannte sich der Mietwohnungsmarkt in Solingen leicht an. Die mittlere Angebotsmiete und Bestandsmiete stiegen leicht. Ebenso der Mietspiegel, der aber auch 2018 unter der mittleren Bestandsmiete liegt (vgl. Abbildung 20).

Auch in Leverkusen ist die Angebotsverteilung rechts gegenüber der Bestandsmietenverteilung verschoben. Die Mietspiegelmiete müsste also höher als der Median der Bestandsmieten liegen, was aber ebenfalls nicht der Fall ist. Auch in Leverkusen scheint daher die Mietspiegelmiete 2014 zu niedrig gewesen zu sein, vgl. auch dazu die Abbildungen im Anhang.

In Mülheim an der Ruhr hingegen war die mittlere Mietspiegelmiete 2014 mit 6,20 €/m² erstaunlich hoch. Damit aber ist die Mietspiegelmiete 2014 höher als die mittlere Bestandsmiete und noch überraschender sogar um 0,32 €/m² oder 5 % höher als die mittlere Angebotsmiete. Bis 2018 spannte sich dann auch in Mülheim der Wohnungsmarkt leicht an. Die mittleren Bestands- und Angebotsmieten stiegen leicht an. Die Mietspiegelmiete aber entwickelt sich wiederum überraschend. Sie sinkt im gleichen Zeitraum und liegt 2018 rund 12 % unter der mittleren Bestandsmiete. Hier hat sich die Richtung

der Abweichung also umgekehrt. 2014 lag der Mietspiegel im Vergleich zu den Mietverteilungen deutlich zu hoch. 2018 liegt er deutlich zu niedrig.

Abbildung 19: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten sowie der Mietspiegel in Solingen, 2014 und 2018



Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Solingen, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

Die letztgenannten Städte sollten erwägen, ihre Methodik zur Erstellung der Mietspiegel zu überprüfen. Leverkusen hat dies getan, der letzte Mietspiegel war bereits ein qualifizierter Mietspiegel.

Es ist erstaunlich, dass zwei wesentliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt, Kappungsgrenze und Mietpreisbremse, sich auf etwas stützen müssen, das offensichtlich nach unterschiedlichen Prinzipien zustande gekommen ist.

Abbildung 20: Vergleich Bestandsmieten, Angebotsmieten und Mietspiegelmieten, 2014 und 2018

Stadt	Bestandsmiete (Median)	Angebotsmiete (Median)	Mietspiegel- miete	Bestandsmiete (Median)	Angebotsmiete (Median)	Mietspiegel- miete
	2014			2018		
Düsseldorf	7,03	8,81	7,35	8,26	10,39	8,10
Essen	5,71	5,79	5,68	6,25	6,91	6,23
Mülheim adR	5,36	5,88	6,20	6,39	6,94	5,61
Solingen	5,48	6,00	5,06	6,00	6,84	5,40
Bonn	7,30	8,43	8,06	8,21	9,94	8,36
Köln	7,18	9,00	7,69	8,53	11,04	8,01
Leverkusen	5,81	6,73	5,77	6,55	7,89	5,84
Münster	6,53	8,46	6,66	8,00	10,02	7,06
Bielefeld	5,69	5,95	5,70	6,40	7,44	6,07
Bochum	5,48	5,60	5,39	5,90	6,75	5,87
Dortmund	5,11	5,49	5,28	5,88	7,06	5,47

Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Städte, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

3. Angespannte Wohnungsmärkte in Nordrhein-Westfalen

3.1 Kriterien zur Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte

Die Implementierung der Mietpreisbremse, das Absenken der Kappungsgrenze und die Verlängerung der Kündigungssperrfrist in einem Gebiet ist gemäß § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB (Kappungsgrenze), § 556d Abs. 2 BGB (Mietpreisbremse), sowie § 577a Abs. 2 BGB (Kündigungssperrfrist) nur zulässig „wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.“ § 556d Abs. 2 bezeichnet solche Gebiete auch als Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten.

Um diese sehr weit formulierte Begrenzung einzuschränken und eine Hilfestellung für die Identifizierung angespannter Mietwohnungsmärkte zu geben, hat der Gesetzgeber in § 556d Abs. 2 BGB noch vier weitere Kriterien eingeführt, die bei der Prüfung, ob ein angespannter Wohnungsmarkt vorliegt, herangezogen werden können. Ein angespannter Wohnungsmarkt kann demzufolge 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.

Die Aufführung dieser vier Merkmale in Kombination mit der bisherigen Rechtsauslegungen zu § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB eröffnet die Möglichkeit, Kriterien zu entwickeln, die einen angespannten Wohnungsmarkt abschließend identifizieren. Um die Intention hinter den Vorgaben des Gesetzgebers näher zu ermitteln und daraus konkrete statistische Indikatoren herzuleiten, ist es sinnvoll, zunächst auf das dritte und das vierte Kriterium einzugehen und dann die ersten beiden Kriterien zu besprechen.

3.1.1 Nicht ausreichende Neubautätigkeit

Die Kriterien „wachsende Wohnbevölkerung bei nicht ausreichender Schaffung von Wohnraum durch Neubautätigkeit“ und „geringer Leerstand bei großer Nachfrage“ zielen im Kern darauf ab, dass die Wohnraumversorgung nur gefährdet sein kann, wenn ein Wohnungsdefizit vorliegt. Formal würde ein solches Wohnungsdefizit vorliegen, wenn die Nachfrage nach Wohnraum das Angebot an Wohnraum übersteigt. Eine solche Differenz versucht der Gesetzgeber mit seinen Kriterien zu identifizieren.

Bei dem Kriterium der „wachsenden Wohnbevölkerung bei nicht ausreichender Schaffung von Wohnraum durch Neubautätigkeit“ wird dem Gedanken gefolgt, dass eine wachsende Bevölkerungszahl zusätzlichen Wohnraum benötigt. Ein angespannter Wohnungsmarkt kann dann nur vermieden werden, wenn dem Anstieg der Wohnungsnachfrage ein entsprechender Anstieg des Wohnungsangebotes gegenübersteht.

Dieser vorgeschlagene Indikator ist also ein dynamischer Indikator, der sich auf eine Änderung des Angebots bei sich ändernder Nachfrage bezieht. Das Problem ist aber, dass ein Wohnungsdefizit per Definition einen Zustand darstellt, der in entscheidendem Maße vom Ausgangsniveau des Angebots und der Nachfrage abhängt. Dies bleibt bei dem vorgeschlagenen Indikator, dem Verhältnis von Bevölkerungswachstum und Neubau, vollständig unberücksichtigt. Ein Wachstum der Wohnbevölkerung in einer Stadt mit hohem Wohnungsleerstand würde zunächst nur zu einem sinkenden Leerstand führen, ohne dass aber der Neubau von Wohnungen notwendig oder auch nur wünschenswert wäre.

Der Bundesgesetzgeber übersieht bei seinem Indikatorenvorschlag zudem, dass die Zahl der Einwohner einer Stadt nicht der Zahl der Wohnungsnachfrager entspricht. Vielmehr übersteigt gerade in angespannten Wohnungsmärkten die Wohnungsnachfrage die Zahl der Einwohner bzw. der Haushalte, da der Umzug in eine Stadt eine Wohnung voraussetzt. Die Wohnbevölkerung zeichnet sich gerade dadurch aus, dass sie mit Wohnraum versorgt ist. Wäre sie es nicht, würde sie nicht dort wohnen. Im Ergebnis werden gerade die nicht versorgten Wohnungsnachfrager bei diesem Indikator ausgeblendet. Es ist nicht möglich, solche Wohnungsnachfrager zu erfassen, die keine Wohnung am gewünschten Wohnstandort finden¹⁰ und stattdessen räumlich oder funktionell ausweichen müssen – sei es, dass sie in eine andere Gemeinde ziehen oder unterkommen, indem sie z.B. bei den Eltern oder dem (Ex-)Partner wohnen bleiben.

Auch denkbare Hilfsindikatoren, die auf den Vergleich zwischen Angebot und Nachfrage abzielen wie z.B. die Zahl der Haushalte im Verhältnis zur Zahl der Wohnungen sind nicht valide, sondern werden maßgeblich determiniert von der Definition eines Haushaltes. So wird z.B. im Mikrozensus jeder Bewohner einer Wohngemeinschaft als eigener Haushalt gewertet (im Zensus 2011 im Übrigen nicht), mit der Folge, dass in allen Studentenstädten die Zahl der Haushalte deutlich über der Zahl der Wohnungen liegt, selbst in Städten mit Wohnungsleerstand. Ein Wohnungsdefizit lässt sich mit diesem Indikatorvorschlag nicht eindeutig identifizieren.

¹⁰ Zudem kann der reine Wunsch, in einer Stadt zu wohnen, in keiner Weise mit einer tatsächlichen wirksamen Nachfrage gleichgesetzt werden.

3.1.2 Überdurchschnittliche Mietensteigerung

Als weiteres Kriterium schlägt der Gesetzgeber einen Mietanstieg, der deutlich über dem Durchschnitt liegt, vor.

Das Kriterium der überdurchschnittlichen Mietsteigerung ist aber ungeeignet, um einen angespannten Wohnungsmarkt zu identifizieren. Problematisch ist insbesondere, dass die Stärke des Mietanstiegs vom Ausgangswert abhängig ist. Wenn dieser bislang niedrig war, so deutet ein auch erheblicher Anstieg nicht auf eine Gefährdung der Versorgung hin, sondern eventuell sogar nur auf einen Abbau eines Wohnungsüberschusses. Wenn der Ausgangswert besonders hoch ist, dann kann hingegen auch eine Stagnation der Mieten auf eine Gefährdung der Versorgung hinweisen.

Die Mietsteigerung ist zudem per Konstruktion ein dynamischer Indikator, der eine Entwicklung abbildet. Er kann daher allenfalls als Indikator für die Identifizierung eines sich anspannenden Wohnungsmarktes genutzt werden. Der Begriff des angespannten Wohnungsmarktes umschreibt aber eindeutig einen Zustand und kann daher zwingend nur von einem Niveauindikator beschrieben werden.

Es würde daher naheliegen, die Miethöhe selbst und nicht ihre Entwicklung als Indikator heranzuziehen. Dagegen spricht aber, dass dann praktisch ausschließlich in größeren Städten und verstädterten Räumen ein angespannter Wohnungsmarkt existieren könnte, da allein schon aufgrund höherer Bauland- und damit Baukosten zwischen größeren Städten und ländlichen Regionen stets ein Mietpreisgefälle existieren muss.

Gegen die Verwendung der einfachen Miethöhe bzw. ihrer Abweichung vom Bundesdurchschnitt spricht außerdem, dass höhere Mieten für sich genommen noch nicht unangemessen sein müssen, wenn den hohen Mieten auch hohe Einkommen gegenüberstehen. Wohnraum bzw. Mieten sind ein lokales Gut, und Preise für lokale Güter richten sich stets am lokalen Einkommen bzw. Lohnsatz aus (vgl. die Literatur um die Balassa-Samuelson-Bedingung¹¹ bzw. zu Kaufkraftparitäten).

3.2 Geringer Leerstand

Ist die Leerstandsquote zu niedrig, dann erschwert dies die Fluktuation der Mieter auf den Wohnungsmärkten, sodass die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes eingeschränkt wird. Eine zu niedrige Leerstandsquote ist damit ein notwendiger – wenn auch alleine noch nicht hinreichender - Indikator zur Identifizierung eines angespannten Wohnungsmarktes.

Eine nicht-niedrige Leerstandsquote schließt hingegen mit dem gleichem Argument aus, dass der Wohnungsmarkt angespannt wäre. Die Fluktuationsreserve ist groß genug, sodass Bewegung auf dem Wohnungsmarkt möglich ist.

Die Berechnung der Leerstandsquote erfolgte bereits in Kapitel 2.1.

¹¹ Balassa, Bela (1964): The Purchasing Power Parity Doctrine: A Reappraisal. In: Journal of Political Economy, Vol. 72, No 6: S. 584-596.

Samuelson, Paul A. (1964): Theoretical Notes on Trade Problems. In: Review of Economics and Statistics, Vol. 46, No. 2: S. 145-154.

Festzulegen ist ein Schwellenwert für eine zu niedrige Leerstandsquote. Das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 11.03.1983, Az.: 8 C 102/81) hat dazu ausgeführt, dass eine Unterversorgung mit Wohnraum für die breiteren Bevölkerungsschichten sogar schon drohen kann, wenn ein leichtes Übergewicht des Angebots besteht. Insofern kann erst ab einem gewissen Mindestleerstand sicher von der Abwesenheit eines Wohnungsdefizites ausgegangen werden.

Allgemein wird von einer notwendigen Leerstandsreserve von 2 bis 3 % ausgegangen, die notwendig wäre, um die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes zu erhalten. Allerdings existiert keine wissenschaftliche Untersuchung, die diese notwendige Fluktuationsreserve empirisch untersucht. Es ist nur eine Konvention, die wir aber nicht in Frage stellen.

Hier aber soll – aufgrund der möglichen Fortschreibungsfehler bei der Ermittlung der aktuellen Leerstandsquote – der Schwellenwert für einen angespannten Mietwohnungsmarkt mit 4% Leerstandsquote höher angesetzt werden. Ein höherer Schwellenwert erhöht die Sicherheit, dass eine Gemeinde fälschlicherweise nicht als angespannt identifiziert wird, obwohl der Wohnungsmarkt tatsächlich angespannt ist. Im Zweifel für die Bejahung der Anspannung. Zum zweiten bezieht sich die Definition von Leerstand auf den Zensus 2011. Dort wurden auch unbewohnbare Wohnungen zum Leerstand gezählt, die aber für die Wohnraumversorgung der Bevölkerung nicht genutzt werden können.

Unter der Schwelle von 4 % liegt der Leerstand 2018 in insgesamt 63 Gemeinden. Darunter befinden sich die vier Schwarmstädte Köln, Düsseldorf, Bonn und Münster sowie die meisten anderen Großstädte des Landes und eine Reihe von Umlandkommunen im Rheinland, vgl. Abbildung 21.

Abbildung 21: Gemeinden mit Leerstand unter 4%

Gemeinde	Leerstandsquote 2018	Gemeinde	Leerstandsquote 2018	Gemeinde	Leerstandsquote 2018
Inden*	0,0%	Möhnesee	2,6%	Ratingen	3,3%
Hürth*	0,0%	Niederkassel	2,7%	Alfter	3,3%
Köln*	0,0%	Lengerich	2,7%	Rösrath	3,3%
Wickede (Ruhr)	0,1%	Kleve	2,9%	Gronau (Westf.)	3,4%
Münster	0,3%	Gladbeck	3,0%	Troisdorf	3,4%
Weilerswist	0,7%	Wachtendonk	3,0%	Essen	3,4%
Bonn	0,7%	Gütersloh	3,0%	Grevenbroich	3,4%
Düsseldorf	1,1%	Neuss	3,0%	Bornheim	3,5%
Würselen	1,2%	Frechen	3,1%	Halle (Westf.)	3,5%
Siegburg	1,3%	Nettetal	3,1%	Versmold	3,5%
Erkrath	1,4%	Brühl	3,1%	Mülheim a. d. R.	3,5%
Niederkrüchten	1,5%	Bad Honnef	3,1%	Greven	3,5%
Kaarst	1,5%	Pulheim	3,1%	Wuppertal	3,6%
Elsdorf	1,6%	Bad Lippspringe	3,1%	Krefeld	3,7%
Aachen	1,6%	Bergheim	3,2%	Düren	3,7%
Kerpen	1,8%	Jüchen	3,2%	Dormagen	3,8%
Tecklenburg	2,0%	Paderborn	3,2%	Dortmund	3,8%
Langenfeld (Rhld.)	2,0%	Burbach	3,2%	Vettweiß	3,8%
Harsewinkel	2,0%	Telgte	3,2%	Jülich	3,8%
Leverkusen	2,1%	Meerbusch	3,2%	Schlangen	3,9%
Siegen	2,4%	Lüdinghausen	3,2%	Issum	3,96%

* rechnerisch negative Leerstandsquote

Quelle: Mikrozensus 2011, Bevölkerungsweiserschreibung, VGR der Länder, eigene Berechnungen **empirica**

3.3 Überdurchschnittliche Mietbelastung

Auch der Indikator einer überdurchschnittlichen Mietbelastung bedarf zusätzlicher Konkretisierung und die Bewältigung einiger methodischer Schwierigkeiten, vor allem aufgrund der mangelhaften Datengrundlage.

Zunächst ist festzulegen, welche Mietdefinition geeignet ist zugrunde gelegt zu werden. Da sich die Mietpreisbremse und die Kappungsgrenze auf die Nettokaltmiete ohne Nebenkosten beziehen und nur diese begrenzen, wird hier auch auf die Nettokaltmiete Bezug genommen.

Zudem ist zwischen Bestandsmieten, Mietspiegelmieten und Neuvertrags- und Angebotsmieten zu unterscheiden. Angebotsmieten beschreiben die aktuelle Marktlage und -entwicklung besser als Bestandsmieten oder Mietspiegelmieten, da letztere sich auf bestehende Mietverträge, die in der Vergangenheit abgeschlossen wurden, beziehen. Sie spiegeln damit eher vergangene Marktverhältnisse wider und nicht den aktuellen Anspannungsgrad. Außerdem ist die Datenlage für Angebotsmieten deutlich besser.

Als Miethöhe zur Berechnung der Mietbelastung werden daher wieder die Angebotsmieten (nettokalt) aus der empirica-Preisdatenbank für das Jahr 2018 verwendet. Für eine Beschreibung siehe Kapitel 6.1 im Anhang.

Die Mietbelastung bezieht sich auf die Wohnungsmiete insgesamt und nicht auf die Miete pro Quadratmeter. Die Wohnungsmiete insgesamt wird berechnet, indem die Medianmiete je Quadratmeter mit der Mediengröße der angebotenen Wohnungen multipliziert wird, jeweils auf Gemeindeebene. Damit werden unterschiedliche durchschnittliche Wohnungsgrößen zwischen den Gemeinden zugelassen. Zwar ließe sich hier argumentieren, dass dann eine regional hohe Mietbelastung auch durch besonders große Wohnflächen entstehen kann. Dies ist aber gerechtfertigt, da die Nachfrager nun einmal auf das regional unterschiedliche verfügbare Wohnungsangebot zurückgreifen müssen.

3.3.1 Mietbelastung unter Verwendung der verfügbaren Einkommen aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder

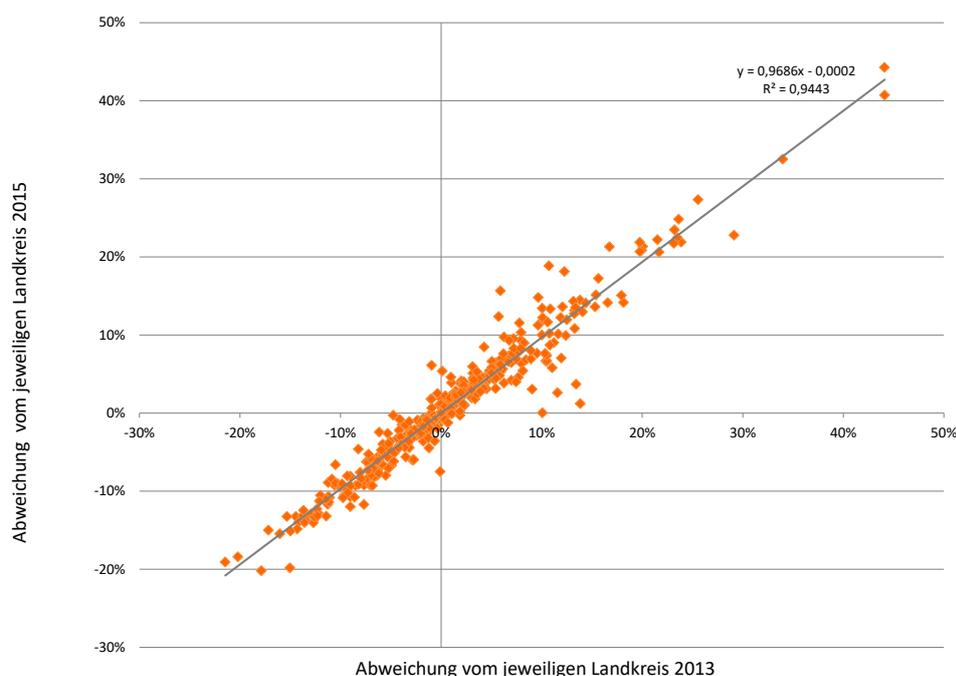
Zudem ist zu entscheiden, welcher Einkommensbegriff bei der Berechnung der Mietbelastung zugrunde zu legen ist. Dabei gibt es nicht die eine richtige Variable. Vielmehr hängt die Wahl des Einkommensparameters von dem gewünschten Blickwinkel und von normativen Werturteilen ab.

Im Gesetz wird explizit auf die Einkommen der Haushalte verwiesen. Dieses ist als durchschnittliches verfügbares Einkommen der privaten Haushalte aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder (VGRdL) verfügbar und beschreibt das Einkommen als Summe aller Einkommensarten (Löhne, Vermögenseinkommen, staatliche Transfers) abzgl. direkter Steuern und Abgaben. Das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte wird je Einwohner und nicht je Haushalt berechnet, sodass die Mietbelastung zunächst in der nicht interpretierbaren Einheit „Miete pro Einkommen pro Person“ ausgewiesen wird. Da aber das letztendliche Kriterium die Abweichung der Mietbelastungsquote vom bundesdeutschen Mittelwert ist, spielt dies keine Rolle. Der aktuelle

Datenrand auf Kreisebene ist das Jahr 2017. Diese Daten werden anhand der bereits veröffentlichten Länderergebnisse auf das Jahr 2018 fortgeschrieben.

Da keine amtlichen Daten zum Einkommen auf Gemeindeebene vorhanden sind, werden die Kreisergebnisse zum Einkommen anhand der Lohn- und Einkommenssteuerstatistik auf die Ebene der Gemeinden heruntergebrochen. Diese weist die mittleren zu versteuernden Einkünfte der Steuerpflichtigen auf Gemeindeebene aus. Die Einkommenssteuerstatistik wird mit erheblichem Zeitverzug erstellt, seit Juni 2019 ist sie für das Veranlagungsjahr 2015 verfügbar. Ein Vergleich der Einkommensrelationen zwischen den Gemeinden in den Jahren 2013 und 2015 zeigt jedoch, dass sich diese kaum verändert haben. Es ist also davon auszugehen, dass sie sich auch seit dem Jahr 2015 nicht gravierend verschoben haben. Die verfügbaren Einkommen auf Gemeindeebene ergeben sich dann aus den Kreisergebnissen und Auf- bzw. Abschlägen entsprechend der Abweichung des durchschnittlichen Gesamtbetrags der Einkünfte abzgl. Einkommenssteuer (Euro je Steuerpflichtigem) in den Gemeinden vom jeweiligen Durchschnitt im Landkreis.

Abbildung 22: Abweichung der Gesamteinkünfte in den Gemeinden vom Kreisdurchschnitt, Vergleich 2013 und 2015



Quelle: Lohn und Einkommenssteuerstatistik; eigene Berechnungen

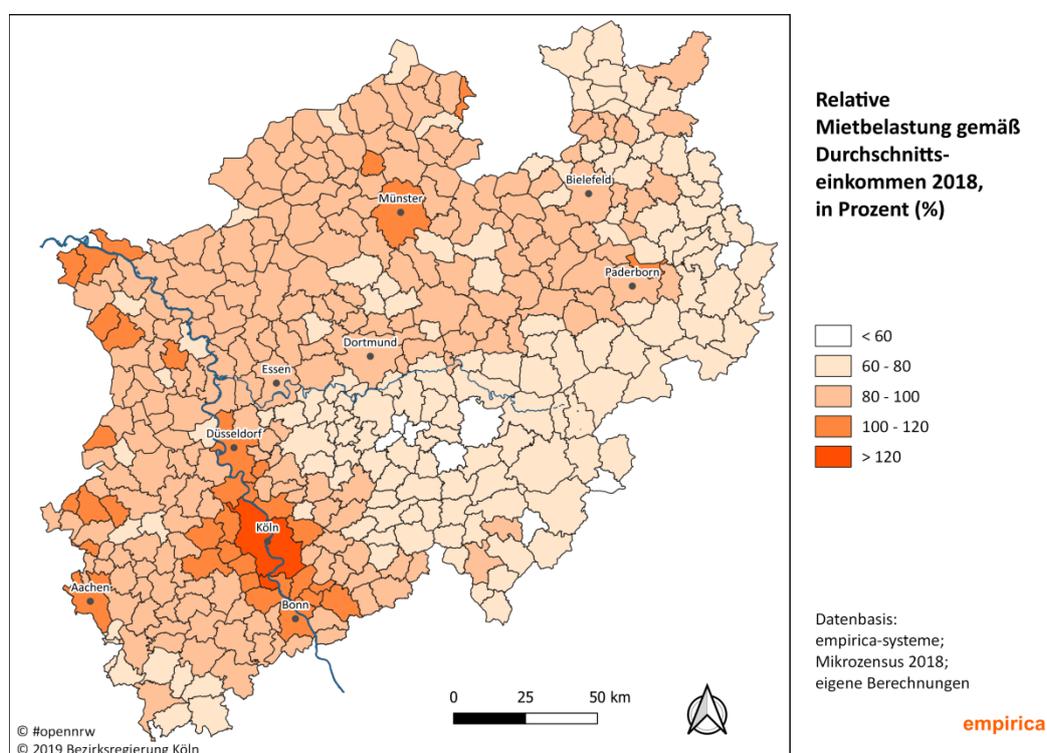
empirica

Im Durchschnitt liegt das verfügbare Einkommen je Einwohner in Nordrhein-Westfalen in der Fortschreibung bis 2018 bei 22.233 €. Dies liegt sehr nahe beim bundesdeutschen Durchschnitt von 22.454 €. Insbesondere in den Suburbanisierungsgebieten in und um die Rheinschiene sind die Einkommen überdurchschnittlich hoch. Am höchsten sind sie in Attendorn, Meerbusch, Schalksmühle und Odenthal. In vielen kreisfreien Städten des Ruhrgebietes wie Oberhausen, Hamm, Herne, Duisburg und Gelsenkirchen sind die Einkommen dagegen stark unterdurchschnittlich.

Die Mietbelastung wird schließlich durch die Division der Gesamtmiete (nettokalt) durch das verfügbare Einkommen gebildet, wobei die Miete zuvor durch die Multiplikation mit 12 auf eine Jahresmiete umgerechnet wurde, und schließlich mit der analog berechneten bundesdeutschen Mietbelastungsquote ins Verhältnis gesetzt wird¹².

Das Ergebnis lässt sich wie folgt interpretieren: Die Mietbelastung des durchschnittlichen Haushalts (mit lokal durchschnittlicher Haushaltsgröße und lokal durchschnittlicher Wohnungsgröße und lokal durchschnittlichem Einkommen) ist um x % höher/niedriger durch die Nettokaltmiete belastet als der durchschnittliche Haushalt in Deutschland insgesamt. Die resultierende relative Mietbelastung ist in Abbildung 23 dargestellt.

Abbildung 23: Relative Mietbelastung gemäß verfügbarem Durchschnittseinkommen, 2018
bundesweiter Durchschnitt = 100



Quelle: eigene Berechnungen

empirica

Der Gesetzgeber verlangt sowohl in §558 Abs. 3, S. 2 BGB (Kappungsgrenze) als auch in § 556d Abs. 2, S. 2 BGB (Mietpreisbremse), dass die ausreichende Versorgung mit Mietwohnungen „besonders gefährdet“ sein muss. Und in § 556d Abs. 2, S. 2, Punkt 2. BGB wird explizit gefordert, dass „die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte den bundesweiten Durchschnitt deutlich übersteigt“.

Eine nur überdurchschnittliche Mietbelastung reicht daher nicht aus, vielmehr muss die Gefährdung schon „besonders“ sein, die Mietbelastung „deutlich“ über dem bundesdeutschen Mittelwert liegen.

¹² Um die bundesdeutsche Mietbelastungsquote zu ermitteln, wird zunächst für jeden der 401 deutschen Landkreise und kreisfreien Städte die Mietbelastung berechnet. Dann wird jeder dieser Werte mit dem Anteil der Haushalte an allen deutschen Haushalten gemäß Zensus 2011 gewichtet.

„Deutlich“ bzw. „besonders“ wird daher hier übersetzt in einem Schwellenwert von 120% des bundesweiten Durchschnitts der Mietbelastung (also z.B. statt 20 % eine Mietbelastungsquote von 24 %). In den Bundesländern Rheinland-Pfalz und Sachsen findet dieser Schwellenwert seit 2015 Anwendung.¹³

In Nordrhein-Westfalen überschreitet nur in Köln und in Wesseling die Mietbelastung den Schwellenwert von 120 % des bundesdeutschen Mittelwertes. Siegburg liegt mit 119,3 % knapp darunter. Es folgen Bonn und Münster, die aber den Schwellenwert um mehr als vier Prozentpunkte unterschreiten. Im Ruhrgebiet liegt der Wert mit Ausnahme der Städte Duisburg und Dortmund bei unter 90 %, d.h. die Mietbelastung ist dort sogar niedriger als im Bundesdurchschnitt. Düsseldorf, die Stadt mit dem höchsten Mietniveau in Nordrhein-Westfalen, unterschreitet den Schwellenwert mit einer Mietbelastung von 107 % des deutschen Durchschnitts deutlich und belegt nur Rang 16 in Nordrhein-Westfalen.

Gerade das Beispiel von Düsseldorf zeigt die Limitation der Berechnung der Einkommensbelastung mithilfe des durchschnittlichen verfügbaren Einkommens. Ein Durchschnittswert kann nur unzureichend die Form der Einkommensverteilung abbilden. Insbesondere, wenn einige Haushalte sehr hohe Einkommen aufweisen und daher der Mittelwert nach oben gezogen wird.

Der Gesetzgeber und die bisherige Rechtsprechung haben sich an diesem Umstand bisher nicht gestört. Die Bezugnahme auf das durchschnittliche Einkommen gilt als angemessen, da die Lage auf dem Wohnungsmarkt untersucht werden soll und nicht etwa die Belastung besonderer Bevölkerungsgruppen (vgl. *Bundesverfassungsgericht, Beschluss des 2. Senats vom 04.02.1975 – 2 BvL 5/74*).

Doch gerade in Gebieten mit hoher Einkommensungleichheit und überdurchschnittlich vielen sehr einkommensstarken Haushalten schließt eine geringe Mietbelastung bei durchschnittlichem Einkommen nicht aus, dass der größere Teil der Bevölkerung nicht doch eine überdurchschnittliche Mietbelastung zu tragen hat.

3.3.2 Mietbelastung bei Verwendung des Medianeinkommens aus dem Mikrozensus

Besser als das durchschnittliche Einkommen ist daher das Medianeinkommen geeignet. Es ist das Einkommen, das von 50 % der Haushalte unter- und von 50 % überschritten wird. Das Medianeinkommen ist robuster gegenüber ungleicheren Einkommensverteilungen und insbesondere fast unabhängig von einzelnen sehr einkommensreichen Haushalten, die vor allem auf Gemeindeebene den Durchschnitt deutlich erhöhen können. In Gebieten mit hoher Einkommensungleichheit fallen daher Median- und Durchschnittseinkommen besonders deutlich auseinander.

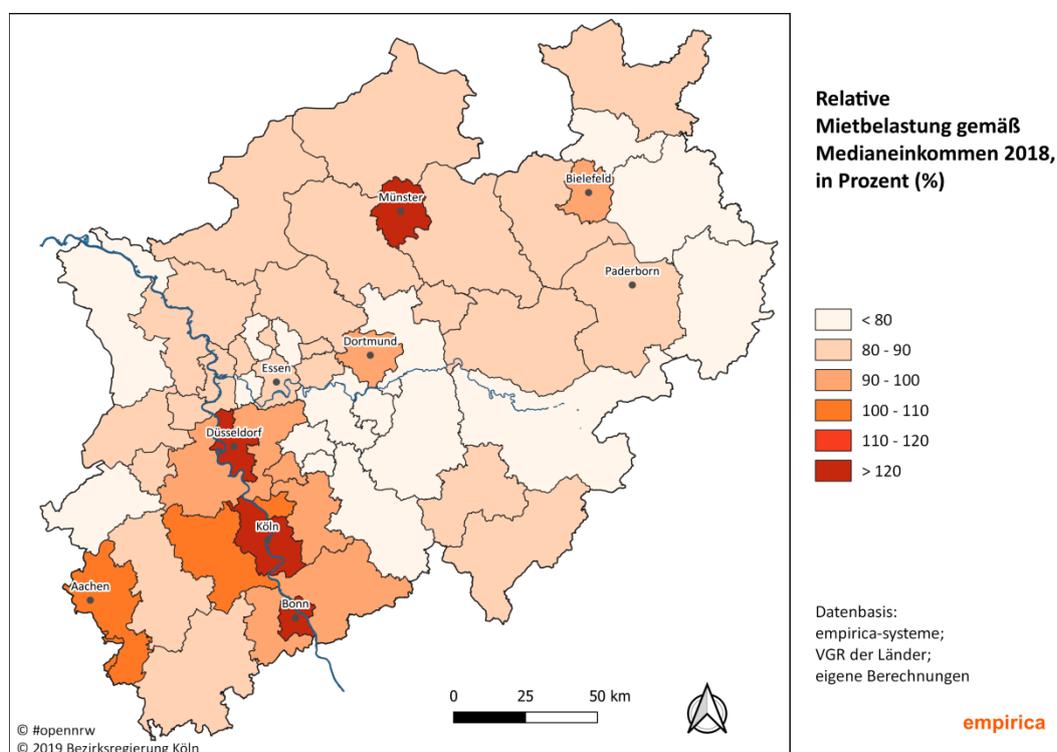
Das Medianeinkommen liegt für alle Kreise aus dem Mikrozensus vor, sodass Stichprobenfehler zu beachten sind. Im Kapitel 6.5 im Anhang wird aber dargelegt, dass ein möglicher Stichprobenfehler die Ergebnisse nicht maßgeblich beeinflusst.

¹³ Für Rheinland-Pfalz siehe: https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Bauen_und_Wohnen/Wohnraumfoerderung/Endfassung_Gutachten_Juni_2019.pdf
Für Sachsen siehe: https://www.bauen-wohnen.sachsen.de/download/Bauen_und_Wohnen/Gutachten_Mietpreisbremse_Sachsen_Endbericht.pdf

Die neuesten flächendeckend verfügbaren Daten stammen aus dem Jahr 2017 und wurden mithilfe der Länderergebnisse der Bundesländer zum Arbeitnehmerentgelt auf das Jahr 2018 fortgeschrieben. Anders als die zuvor verwendeten durchschnittlichen Einkommen werden die Medianeinkommen nur auf Haushaltsebene erhoben. Das ist aber nicht weiter relevant, da wie zuvor nur auf die relative Mietbelastung zur analog berechneten bundesdeutschen Durchschnittsbelastung rekurriert wird.

Leider werden aber im Mikrozensus die Medianeinkommen nur auf Kreisebene ausgewiesen. Anders als bei Durchschnittseinkommen ist es methodisch nicht möglich, das Medianeinkommen mit der Steuerstatistik auf Gemeindeebene herunterzurechnen. Die Mietbelastung und das Verhältnis zur bundesdeutschen Durchschnittsbelastung laut Medianeinkommen kann daher nur auf Kreisebene berechnet werden.

**Abbildung 24: Relative Mietbelastung gemäß Medianeinkommen, 2018
bundesweiter Median = 100**



Quelle: eigene Berechnungen

empirica

Die Verwendung des Medianeinkommens führt zu hohen Mietbelastungsquoten in den vier Städten Köln, Münster, Düsseldorf und Bonn. Alle vier Städte liegen deutlich oberhalb des Grenzwertes von 120 % der bundesdeutschen Durchschnittsbelastung eines Haushalts mit Medianeinkommen, Köln und Münster liegen sogar oberhalb von 130 %. Im Vergleich zur Berechnung der Mietbelastung über die durchschnittlichen Einkommen ist nun die Median-Mietbelastung in den Städten Münster, Düsseldorf und Bonn deutlich ebenfalls oberhalb des Schwellenwertes von 120 % des bundesdeutschen Wertes.

In allen anderen Landkreisen und kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen liegt die Medianmietbelastungsquote deutlich unterhalb des Grenzwertes und mit Ausnahme der Stadt Leverkusen, der Städteregion Aachen und dem Rhein-Erft-Kreis sogar unter dem bundesdeutschen Durchschnitt.

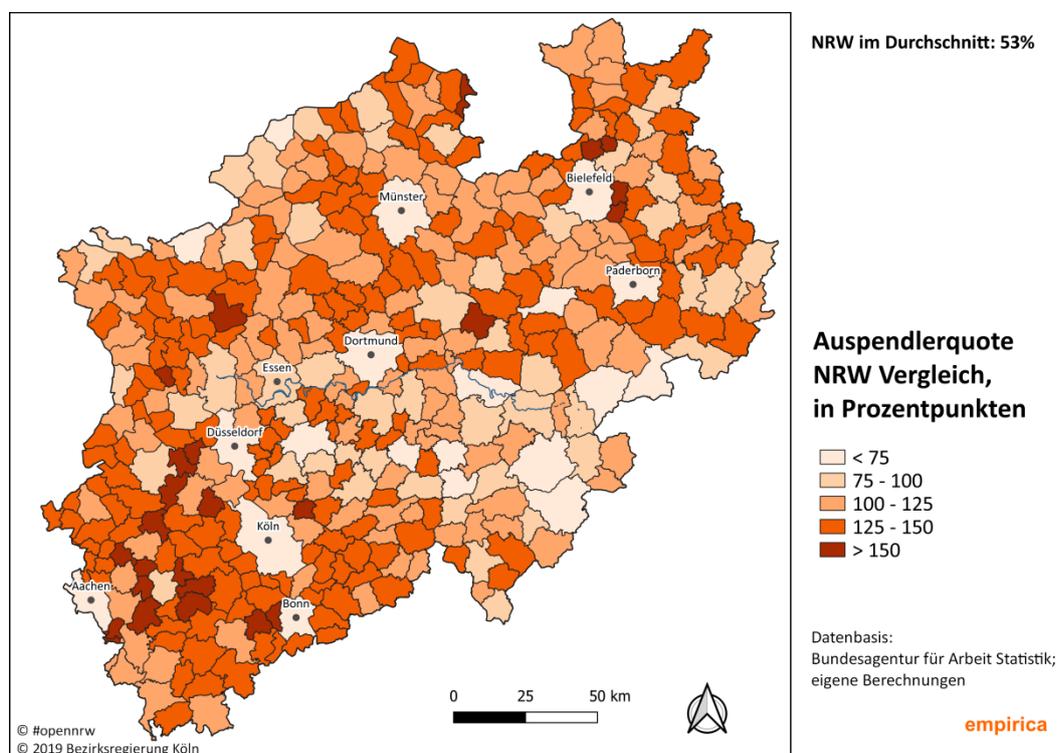
Die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen ist, laut diesem Mietbelastungsindikator, daher in den vier Städten Köln, Münster, Düsseldorf und Bonn besonders gefährdet.

3.3.3 Mietbelastung unter Verwendung des durchschnittlichen Arbeitnehmerentgeltes

Dem Kriterium der überdurchschnittlichen Mietbelastung liegt der normative Anspruch zugrunde, dass Haushalte an ihrem Wohnort bezahlbaren Wohnraum finden sollten, wenn sie eine neue Wohnung suchen. Das Bundesverfassungsgericht nimmt aber in einer Definition der angemessenen Bedingungen der Wohnraumversorgung (Beschluss des 2. Senats vom 04.02.1975 – 2 BvL 5/74) explizit Bezug auf das durchschnittliche Arbeitnehmerentgelt. Das lässt darauf schließen, dass der normative Anspruch erweitert werden sollte: Haushalte sollten nicht nur an ihrem bisherigen Wohnort bezahlbaren Wohnraum vorfinden können, sondern auch in der Nähe ihres Arbeitsortes.

Die Ursache für den Unterschied zwischen Arbeitnehmerentgelt und Einkommen liegt im Auseinanderfallen von Arbeits- und Wohnort begründet. In Nordrhein-Westfalen gibt es ganz erhebliche Pendlerströme über Gemeindegrenzen hinweg. Dies ist insbesondere der Fall entlang der Rheinschiene, die Gemeinden zwischen Köln und Aachen und die Umlandgemeinden von Münster, Bielefeld und Paderborn.

Abbildung 25: Auspendler über Kreisgrenzen hinweg in Nordrhein-Westfalen, 2018



Quelle: Pendlerstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen **empirica**

Dieser Umstand stellt ein Problem bei der Analyse der Mietbelastung der Bevölkerung dar. Insbesondere muss berücksichtigt werden, dass das lokale Einkommensniveau am

Wohnort und lokal erzielte Arbeitnehmereinkommen am Arbeitsort deutlich unterschiedlich sein können. So werden beispielsweise im Rhein-Sieg-Kreis gemäß der Arbeitnehmerentgeltrechnung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder mit 90 % des Bundesdurchschnitts unterdurchschnittliche Entgelte gezahlt. Das verfügbare Einkommen der dort wohnenden Haushalte ist mit 106 % aber überdurchschnittlich. Circa 21 % der im Rhein-Sieg-Kreis wohnenden Beschäftigten pendeln in die benachbarte kreisfreie Stadt Bonn, in der mit 121 % des Bundesdurchschnitts die dritthöchsten Gehälter in Nordrhein-Westfalen gezahlt werden.

Der Umstand, dass viele Haushalte über Gemeinde- und Kreisgrenzen hinweg pendeln und dort sehr hohe Arbeitnehmereinkommen erzielen, verstellt den Blick darauf, dass das Lohnniveau in vielen Umlandgemeinden deutlich geringer ist. Die zuvor berechnete moderate Mietbelastung der wohnhaften Bevölkerung ist damit nicht übertragbar auf die dort beschäftigten Arbeitnehmer, deren Anspruch auf Wohnraum in der Nähe des Arbeitsorts aber ebenfalls normativ möglich sein sollte. Es ist deswegen sinnvoll, zusätzlich einen dritten Mietbelastungsindikator zu verwenden, der sich auf das Arbeitnehmerentgelt bezieht.

Das Arbeitnehmerentgelt liegt aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder auf Kreisebene vor. Der aktuelle Datenrand des Jahres 2017 wurde mithilfe der bereits vorliegenden Länderergebnisse auf das Jahr 2018 fortgeschrieben.

Anders als das verfügbare Einkommen lässt sich das durchschnittliche Arbeitnehmerentgelt nicht sinnvoll auf Gemeindeebene herunterbrechen. Unterschiede zwischen den Gemeinden würden aber sowieso nicht zwingend ein stark unterschiedliches Einkommensniveau der dort arbeitenden Haushalte darstellen. Vielmehr hängt das Niveau des durchschnittlichen Arbeitnehmerentgeltes insbesondere in Landgemeinden maßgeblich davon ab, ob Gewerbegebiete mit produzierendem Gewerbe oder industrienahen Dienstleistungen angesiedelt sind.

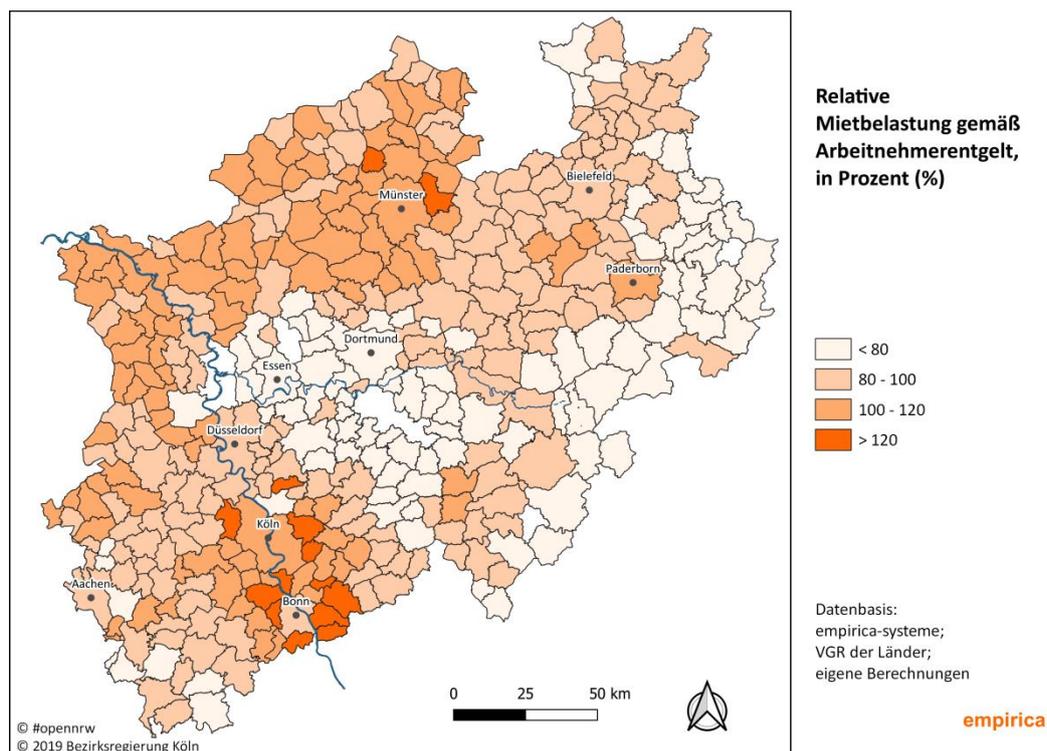
In diesen Sektoren werden stark überdurchschnittliche Löhne gezahlt, die den Durchschnitt des erzielten Arbeitnehmerentgeltes maßgeblich treiben. In der Regel liegen solche Gewerbegebiete aber außerhalb der Ortskerne an Autobahnen oder Schnellstraßen, oft direkt an oder sogar auf Gemeindegrenzen. Welcher Gemeinde das dort erzielte Einkommen zugerechnet wird, ist das Ergebnis der Ziehung administrativer Grenzen und nicht Ausdruck unterschiedlicher Wirtschaftsstrukturen oder Einkommensverhältnisse direkt vor Ort. Die Verwendung des Kreiswertes der Arbeitnehmereinkommen für alle Gemeinden eines Kreises ebnet solche Zufälligkeiten ein und ist deswegen vermutlich eine validere Approximation der tatsächlichen Einkommensverhältnisse der Beschäftigten in einem Gebiet, als es ausgewiesene Werte auf Gemeindeebene wären.

Es ist daher zielführend, die lokale Mietbelastung der in einer Gemeinde arbeitenden und lebenden Haushalte zu berechnen, indem man die Mietkosten der Medianwohnung der Gemeinde mit dem durchschnittlichen Arbeitnehmerentgelt auf Kreisebene dividiert. Die resultierenden Mietbelastungsquoten wurden dann wieder durch den bundesdeutschen Durchschnitt geteilt, um ein Maß für die überdurchschnittliche Mietbelastung zu erhalten. Wieder wird ein Schwellenwert von 120% des Bundeswertes verwendet.

Bei der Betrachtung der Mietbelastungsquoten laut Arbeitnehmerentgelt ergibt sich ein deutlich anderes Bild als bei den zuvor betrachteten Einkommensbegriffen. Der Indikator füllt seine Rolle als Umlandindikator, der eine Perspektive aus einem zusätzlichen Blickwinkel bieten soll, also gut aus. Insbesondere Haushalte, die in Gemeinden rund um

Bonn und Köln ein durchschnittliches Arbeitnehmerentgelt erzielen, würden stark überdurchschnittlich durch die Miete belastet werden, wenn sie am Arbeitsort wohnen wollten. Auch die Gemeinden Nordwalde und Telgte im erweiterten Umfeld von Münster weisen eine Mietbelastung auf, die oberhalb des Grenzwerts von 120 % des deutschen Durchschnitts liegt.

Abbildung 26: Relative Mietbelastung in Gemeinden gemäß Arbeitnehmerentgelt, 2018
bundesweiter Durchschnitt = 100



Quelle: empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), VGR der Länder, eigene Berechnungen **empirica**

3.4 Ergebnisse

Zur Identifizierung eines angespannten Wohnungsmarktes sind die beiden Indikatoren „Wohnungsleerstand < 4%“ sowie „Mietbelastung > 120% des Bundesdurchschnittes“ notwendig und zusammen auch hinreichend um einen angespannten Wohnungsmarkt zu identifizieren.

In insgesamt 63 Gemeinden war der Leerstand zum aktuellen Datenrand (Jahresende 2018) niedriger als 4%, vergleiche Kapitel 3.2.

In insgesamt 19 Gemeinden zeigte mindestens einer der drei Mietbelastungsindikatoren eine Mietbelastung von über 120% an, vergleiche Kapitel 3.3.

In 12 Gemeinden weisen beide Indikatoren Werte über den festgelegten Schwellenwerten auf. In diesen Gemeinden ist der Mietwohnungsmarkt angespannt. Dies sind die vier Schwarmstädte Köln, Münster, Bonn und Düsseldorf sowie Städte und Gemeinden in deren Umland.

Abbildung 27: Gemeinden mit angespannten Wohnungsmärkten

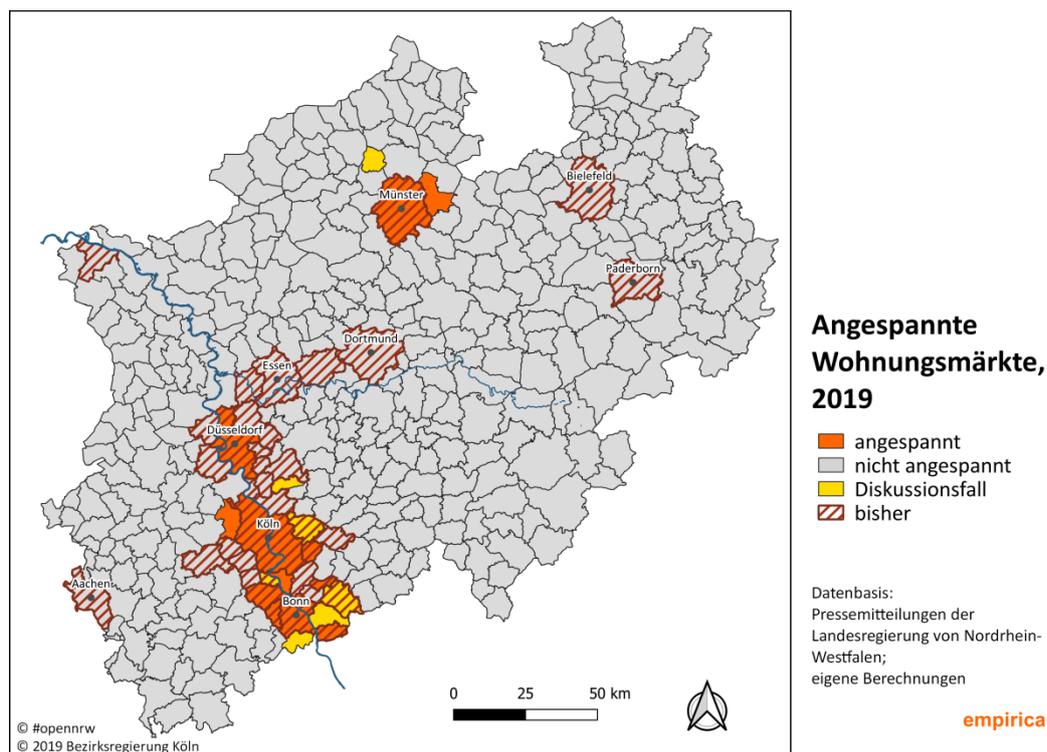
Mietbelastung über Schwellenwert gemäß...				
	Ø verfügbarem Einkommen	Medianein- kommen	Ø Arbeitnehmer- entgelt	Leerstandsquote
Köln	✓	✓		< 0 %
Münster		✓		0,3%
Bonn		✓		0,7%
Düsseldorf		✓		1,1%
Siegburg, Stadt			✓	1,3%
Niederkassel, Stadt			✓	2,7%
Bad Honnef, Stadt			✓	3,1%
Pulheim, Stadt			✓	3,1%
Telgte, Stadt			✓	3,2%
Alfter			✓	3,3%
Rösrath, Stadt			✓	3,3%
Bornheim, Stadt			✓	3,5%
Bergisch Gladbach, Stadt			✓	4,1%
Wesseling	✓			4,2%
Königswinter, Stadt			✓	4,2%
Wachtberg			✓	4,3%
Hennef (Sieg), Stadt			✓	5,1%
Leichlingen (Rhld.), Stadt			✓	5,2%
Nordwalde			✓	8,2%

Quelle: eigene Berechnungen

empirica

Weitere sieben Gemeinden weisen zwar eine erhöhte Mietbelastung gemäß dem Arbeitnehmerentgelt auf, haben aber einen Leerstand oberhalb des Grenzwertes von 4 %. Angesichts des langen Fortschreibungszeitraums seit 2011 und der mit der Fortschreibung verbundenen methodischen Schwierigkeiten sollte ein Leerstand knapp oberhalb des Grenzwertes nicht als hartes Ausschlusskriterium verwendet werden.

Der Gesetzgeber hat zudem die Möglichkeit gesehen, dass ein angespannter Wohnungsmarkt nur in Teilen eines Gemeindegebietes möglich sein könnte und in anderen Teilen nicht. Dies halten wir für ausgeschlossen. Die wohnungssuchenden Haushalte würden dann auf die nicht angespannten Teile der Gemeinde ausweichen und so für eine Angleichung des Anspannungsgrades sorgen. Auf den Versuch einer Identifizierung angespannter Teile eines Gemeindegebietes wurde daher verzichtet.

Abbildung 28: Angespannte Wohnungsmärkte in Nordrhein Westfalen, 2019

Quelle: eigene Berechnungen; Pressemitteilungen des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen **empirica**

Insgesamt ergibt sich aus den vorliegenden Analysen, dass in 12 Gemeinden ein angespannter Mietwohnungsmarkt vorliegt. In drei dieser Gemeinden wurden bislang die mietrechtlichen Verordnungen § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB (Kappungsgrenze) bzw. § 556d Abs. 2 BGB (Mietpreisbremse) nicht angewandt. Sieben weitere Gemeinden sind Diskussionsfälle. In 26 Gemeinden, in denen bisher die mietrechtlichen Verordnungen angewendet wurden, sind die Mietwohnungsmärkte hingegen nach den hier vorgelegten Analysen nicht oder nicht mehr angespannt.

Abbildung 29: Bisherige Anwendung mietrechtlicher Verordnungen und aktuelle Analyse zu angespannten Mietwohnungsmärkten in Nordrhein-Westfalen, 2019
Ohne Kommunen der Kündigungssperrfristverordnung

Gemeindename	Bisherige Anwendung mietrechtlicher Verordnungen	Angespannte Wohnungsmärkte
Düsseldorf, krfr. Stadt	✓	✓
Bonn, krfr. Stadt	✓	✓
Köln, krfr. Stadt	✓	✓
Münster, krfr. Stadt	✓	✓
Rösrath, Stadt	✓	✓
Alfter	✓	✓
Bad Honnef, Stadt	✓	✓
Bornheim, Stadt	✓	✓
Siegburg, Stadt	✓	✓
Puhlheim, Stadt		✓
Niederkassel, Stadt		✓
Telgte, Stadt		✓
Wesseling, Stadt	✓	(✓)
Bergisch Gladbach, Stadt	✓	(✓)
Hennef (Sieg), Stadt	✓	(✓)
Königswinter, Stadt		(✓)
Wachtberg		(✓)
Leichlingen (Rhld.), Stadt		(✓)
Nordwalde		(✓)
Essen, krfr. Stadt	✓	
Mülheim an der Ruhr, krfr. Stadt	✓	
Solingen, krfr. Stadt	✓	
Leverkusen, krfr. Stadt	✓	
Bielefeld, krfr. Stadt	✓	
Bochum, krfr. Stadt	✓	
Dortmund, krfr. Stadt	✓	
Kleve, Stadt	✓	
Erkrath, Stadt	✓	
Hilden, Stadt	✓	
Langenfeld (Rhld.), Stadt	✓	
Mettmann, Stadt	✓	
Monheim am Rhein, Stadt	✓	
Ratingen, Stadt	✓	
Meerbusch, Stadt	✓	
Neuss, Stadt	✓	
Aachen, krfr. Stadt	✓	
Brühl, Stadt	✓	
Frechen, Stadt	✓	
Hürth, Stadt	✓	
Kerpen, Stadt	✓	
Overath, Stadt	✓	
Sankt Augustin, Stadt	✓	
Siegburg, Stadt	✓	
Troisdorf, Stadt	✓	
Paderborn, Stadt	✓	
Bocholt, Stadt	✓	

Quelle: eigene Berechnungen; Pressemitteilungen des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

empirica

4. Bewertung der mietrechtlichen Verordnungen

Abbildung 30: Übersicht über die angewendeten Markteingriffe und die Verbreitung von Mietspiegeln in den großen Städten des Landes (Untersuchungsauswahl)

Stadt	Mietpreisbremse	Kappungsgrenze		Kündigungssperfrist	Umwandlungsverordnung	Qualifizierter Mietspiegel	
	Seit 2015	2014 - 2019	Seit 2019	Seit 2012	Seit 2015	2014	2019
Düsseldorf	Ja	Ja	Ja	8 Jahre		Nein	Nein
Aachen	Ja	Ja	Ja	5 Jahre	1 Gebiet	Nein	Nein
Bonn	Ja	Ja	Ja	8 Jahre		Ja	Ja
Köln	Ja	Ja	Ja	8 Jahre	1 Gebiet	Nein	Nein
Leverkusen	Ja	Ja	Ja	5 Jahre		Nein	Ja
Münster	Ja	Ja	Ja	8 Jahre		Ja	Ja
Bielefeld	Ja	Ja	Ja			Ja	Ja
Paderborn	Ja	Ja	Ja	5 Jahre		Nein	Ja (?)
Solingen	Nein	Nein	Ja			Nein	Nein
Dortmund	Nein	Nein	Ja	5 Jahre		Ja	Ja
Bochum	Nein	Nein	Ja			Ja	Ja
Mülheim an der Ruhr	Nein	Nein	Ja			Ja	Ja
Essen	Nein	Nein	Ja			Ja	Ja

Quelle: eigene Darstellung

empirica

4.1 Mietpreisbremse

4.1.1 Intendierte Wirkung

Die Mietpreisbremse nach §§ 556d bis 556g BGB begrenzt die Neuvertragsmiete einer Wohnung. Sie gilt in Gebieten, in denen das Bundesland per Rechtsverordnung einen angespannten Wohnungsmarkt festgestellt hat (zur Situation auf den Wohnungsmärkten in Nordrhein-Westfalen, siehe Kapitel 2). Davon hat die Landesregierung mit Wirkung zum 1.7.2015 in insgesamt 22 Gemeinden des Landes Gebrauch gemacht. Die Rechtsverordnung ist befristet bis zum 30.6.2020.

Die Mietpreisbremse soll die Mietpreisentwicklung in angespannten Wohnungsmärkten verlangsamen, indem sie die Neuvertragsmiete begrenzt auf entweder die Mietspiegelermiete +10% oder die Vormiete, je nachdem, welcher Wert höher ist¹⁴. Welcher Wert typischerweise der höhere ist, ist vor allem abhängig von der relativen Höhe der Mietspiegelermiete. Da diese aber von Stadt zu Stadt sehr unterschiedlich ausfällt, ist eine allgemeine Aussage nicht möglich (vgl. Kapitel 4.2.).

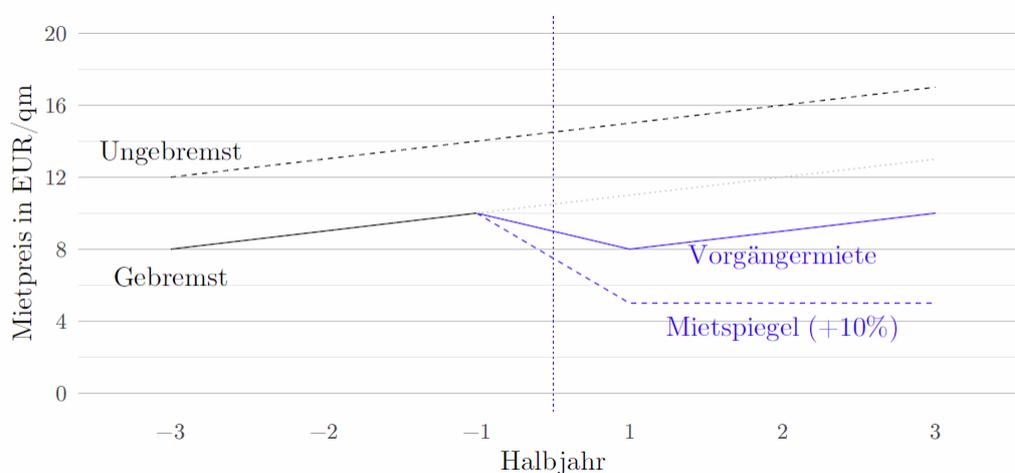
Die Mietpreisbremse „bremst“ insofern zwar die Miete einer einzelnen Wohnung. Dies aber bedeutet nicht, dass der statistische Mittelwert der Mieten der jeweils angebotenen Wohnungen auch „gebremst“ wird. Tatsächlich hätte – so wie die Mietpreisbremse konstruiert ist – der statistische Mittelwert der Angebotsmieten nach der Einführung sinken müssen. In einem Markt mit steigenden Neuvertragsmieten werden vor der Einführung der Mietpreisbremse – per Definition von steigend – die bislang höchsten Neu-

¹⁴ Juristisch wird die ortsübliche Vergleichsmiete als Regelfall, die Vormiete als Ausnahmefall behandelt. Mathematisch besteht allerdings kein Unterschied.

vertragsmieten gefordert, d.h. höher als frühere Neuvertragsmieten und höher als die Mietspiegelmieten. Nach der Einführung aber kommen dann Wohnungen auf den Mietmarkt, die nicht zuletzt kurz vor der Einführung der Mietpreisbremse angeboten wurden, sondern solche, die irgendwann in der Vergangenheit letztmalig vermietet wurden und deren Vormiete daher niedriger war.

Nach diesem Einführungseffekt aber kann dann die mittlere Neuvertragsmiete durchaus weiter steigen, da mit Zeitablauf nun sukzessive Wohnungen auf den Markt kommen, die zeitlich näher zur Einführung der Mietpreisbremse vormals vermietet wurden. Letztlich senkt die Mietpreisbremse einmalig die mittlere Neuvertragsmiete auf ein früheres Niveau ab, danach aber wiederholt sich der Anstieg der Neuvertragsmieten. Zur Erläuterung dient Abbildung 31.

Abbildung 31: Hypothetische Entwicklung der statistischen mittleren Neuvertragsmiete bei Einführung der Mietpreisbremse.



Quelle: eigene Darstellung

empirica

Ein Anstieg der Neuvertragsmieten nach abgeschlossener Einführung der Mietpreisbremse muss daher nicht auf ein Vollzugsdefizit bei Anwendung der Mietpreisbremse hindeuten. Daher kann auch aus einem Anstieg der Neuvertragsmieten in den letzten Jahren nicht auf die Wirkungslosigkeit der Mietpreisbremse geschlossen werden.

Inwiefern die Mietpreisbremse auf die Angebotsmieten gewirkt hat, kann aber anhand des Einführungseffektes überprüft werden – dem zu erwartenden Rückgang der Neuvertragsmiete im Anschluss an die Einführung.

Thomschke (2019)¹⁵ untersucht diesen Rückgang mit einem Difference-in-Difference-Ansatz. Er schätzt die Wirkung der Mietpreisbremse aus dem Vergleich des „gebremsten“ mit dem „ungebremsten“ Segment (Neubau) für die Städte Hamburg, Düsseldorf, Köln, München und Berlin. Demnach hat die Mietpreisbremse in Berlin, Hamburg, Mün-

¹⁵ Thomschke, Lorenz; Regional Impact of the German Rent Brake, German Economic Review, mimeo, Early View unter <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/geer.12195>

chen die mittlere Neuvertragsmiete um 2,8 % bis 5,3 % gesenkt. Für Köln und Düsseldorf findet er allerdings keine Auswirkung der Mietpreisbremse.

Deschermeier, Seipelt et.al. (2017)¹⁶ schätzen ebenfalls mit diesem Difference-in-Difference-Ansatz zwischen gebremstem und ungebremstem Segment in Berlin den Effekt der Einführung der Mietpreisbremse auf 2,7 %.

Mense et.al. (2017)¹⁷ schätzen die Wirkung der Mietpreisbremse auf dreierlei Weise. Zum ersten wieder mit einem Difference-in-Difference-Ansatz zwischen gebremstem und ungebremstem Segment bundesweit auf Ebene der Postleitzahlen. Demnach hat die Mietpreisbremseneinführung die Mieten um 2,9 % gesenkt. Verglichen wurde zudem die Entwicklung zwischen benachbarten Postleitzahlregionen mit und ohne Mietpreisbremse. Hier belief sich die mietsenkende Wirkung der Mietpreisbremse auf 3,7 %. Zuletzt verwenden sie einen „Regression Discontinuity in Time“-Ansatz. Dieser Ansatz sucht Sprünge in der Entwicklung von Zeitreihen. Mit diesem Ansatz schätzen sie die Wirkung auf 2 bis 3 %.

In einer früheren Studie kommen Kholodilin et.al (2016)¹⁸ hingegen mit einem räumlichen Vergleich zwischen Kommunen mit und angrenzenden Regionen ohne Mietpreisbremse in ganz Deutschland zu dem Ergebnis, dass die Mietpreisbremse keine Auswirkung gehabt habe. Auch Vaché et.al. (2017)¹⁹ scheinen von einer geringen Wirksamkeit der Mietpreisbremse auszugehen.

Michelsen und Mense (2018)²⁰ haben in einer lesenswerten Meta-Studie die bis 2018 vorliegenden Studien verglichen. Deren Urteil – dass die Mietpreisbremse den intendierten Effekt einer Verlangsamung der Mietdynamik erreicht hat, wenn auch nur moderat, und sie offenbar nicht in allen Fällen strikt eingehalten wird – schließen wir uns auch deshalb an, weil die neueste Untersuchung von Thomschke (2019) dies nochmals bestätigt. Auch Breidenbach et.al. (2018)²¹ finden jüngst einen mietsenkenden Effekt der Mietpreisbremse in Höhe von 2,5 %.

Die Mietpreisbremse hat laut den bisherigen Untersuchungen durchaus zu einem relativen Rückgang der Mietpreise im Vergleich zu „ungebremsten“ Marktsegmenten im niedrigen einstelligen Prozentbereich geführt.

¹⁶ Deschermeier, Phillip; Seipelt, Björn; Voigtländer, Michael; Evaluation der Mietpreisbremse, IW-Policy Paper, Nr. 5, 2017; download unter: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/335632/IW-policy-paper_2017_5_Mietpreisbremse.pdf

¹⁷ Mense, Andreas; Michelsen, Claus; Kholodilin, Konstantin; Empirics of the causal effects of rent control in Germany; FAU-Discussion Papers in economics, Nr. 24, 2017; download unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/172460/1/1008784427.pdf>

¹⁸ Kholodilin, Konstantin; Mense, Andreas; Michelsen, Claus, Die Mietpreisbremse wirkt bisher nicht, DIW-Wochenbericht, Nr. 22, 2016, S. 491-499, download unter: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.535234.de/16-22.pdf

¹⁹ Vaché, Martin; Malottki von, Christian; Rodenfels, Markus; Clar, Michael; Wirksamkeit der in 2015 eingeführten Regelungen zur sogenannten Mietpreisbremse in Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten, IWU & F&B Studie im Auftrag des Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 2017, download unter: https://www.mietpreisbremse.bund.de/WebS/MPB/SharedDocs/Downloads/DE/Studie_Wirksamkeit_MPB.pdf?__blob=publicationFile&v=1

²⁰ Michelsen, Claus; Mense, Andreas, *Evaluierung der Mietpreisbremse*; DIW-Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz, Berlin, 2018; download unter https://www.bmiv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/ForschungUndWissenschaft/MPB_Gutachten_DIW.pdf?__blob=publicationFile&v=1

²¹ Breidenbach, Philipp; Eilers, Lea; Fries, Jan Ludwig; *Rent control and rental prices: High expectations, high effectiveness?*, Arbeitspapier, No. 07, Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2018; Wiesbaden; download unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/196170/1/1663532001.pdf>

Die Mietpreisbremse wurde bereits sehr früh mit Hinweis auf die geringe oder nicht vorhandene Auswirkung auf die mittlere Neuvertragsmiete als wirkungslos kritisiert (siehe z.B. Bodelschwing et.al.²²). Zwar berücksichtigten die frühen Artikel zur Mietpreisbremse nicht die Komplexität der Mietpreisbremse. Aber die Diskussion zeigte, dass die Erwartungen der Wirkung der Mietpreisbremse auf die Angebotsmieten deutlich höher waren als ein niedriger einstelliger Prozentwert.

Erstaunlicherweise aber hat es weder vor noch nach der Einführung der Mietpreisbremse jemals eine Einschätzung der erwarteten Auswirkung gegeben. Dies ist schon ein sehr überraschend amateurhaftes Vorgehen. Ein erheblicher Eingriff in den Wohnungsmarkt wurde durchgesetzt, ohne dass in irgendeiner Weise vorher eine Folgenabschätzung vorgenommen wurde.

Insofern lässt sich die Frage, ob denn ein niedriger einstelliger Prozentwert relativer Mietreduktion nun viel oder wenig ist, derzeit nicht abschließend beantworten.

Mithilfe der Modellrechnung von Thomschke (2019) kann immerhin eine Größenordnung der zu erwartenden relativen Mietreduktion durch Einführung der Mietpreisbremse abgeschätzt werden. Zunächst zeigt die Modellrechnung, dass die zu erwartende relative Mietreduktion weit überwiegend von der bisherigen Stärke des Anstieges der Neuvertragsmieten und der Fluktuation abhängt. Ist die Dynamik auf dem Wohnungsmarkt gering, dann liegen Neuvertragsmieten und Vormieten (und Mietspiegelmiete je nach Qualität des Mietspiegels) auf ähnlichem Niveau und die Auswirkungen einer Mietpreisbremse könnten auch ohne Vollzugsdefizit nur gering sein. Aber auch in dynamischeren, angespannten Märkten kann nur eine höchstens überschaubare Wirkung erwartet werden, wenn die Fluktuation hoch ist und damit wieder die Vorgängermieten und die Neuvertragsmieten sowie auch die Mietspiegelmieten nahe beieinander liegen.

Für die hier vorliegende Studie wurde die Modellrechnung so verändert, dass sie einen 15-jährigen Mietpreiszyklus modelliert, wie er in etwa in vielen großstädtischen Wohnungsmärkten zu beobachten war. In der Ausgangssituation liegt die Bestandsmiete bei 80 % der Neuvertragsmiete und die Neuvertragsmiete steigt seither mit 2 % (3 %, 4 %) pro Jahr an. Die jährliche Fluktuationsrate beträgt konstant 15 %²³. Die Bestandsmieten und die Mietspiegelmiete folgen dieser Entwicklung.²⁴ Nach 13 Jahren wird die Mietpreisbremse eingeführt. Die folgende Abbildung zeigt die Ergebnisse. Der relative Rückgang der mittleren Neuvertragsmiete hätte demnach ohne Vollzugsdefizit zwischen 8 % und 14 % betragen müssen. Würden die ungebremsten Neuvertragsmieten, d.h. die Knappheitsmieten, weitere vier Jahre mit den entsprechenden Raten steigen, würde sich die Wirkung der Mietpreisbremse erhöhen auf 12 % bis 22 %. Bei der Modellrechnung wurden keine Neubauten und keine Modernisierungen berücksichtigt, die tatsächliche, ohne Vollzugsdefizit zu erwartende Wirkung wäre also in Abhängigkeit von der Neubau- und Modernisierungsrate geringer, da im Zeitablauf der „gebremste“ Wohnungsanteil sinkt.

²² Bodelschwingh von, Arnt; Dettmann, Marleen; Schlichting, Hendrick; Wiedervermietungsmieten und Mietpreisbremse in Berlin, RegioKontext im Auftrag der Berliner Mietervereins, Berlin 2016, download unter: <https://www.berliner-mieterverein.de/uploads/2016/05/pm1616-An1-RegioKontext-Kurzanalyse-Mietpreisbremse.pdf>

²³ Zuzüge von Außerhalb + Umzüge innerhalb der Stadt / Einwohner in den letzten 10 Jahren: Köln: ca. 13 %; Münster: ca. 15 %. Überschätzung der Fluktuationsrate, da nicht jeder Umzug mit dem Abschluss eines Mietvertrages einhergeht. Unterschätzung der Fluktuationsrate, da die Fluktuation im Selbstnutzersegment weit geringer ist.

²⁴ Ein autonomer Anstieg der Bestandsmieten von 2 % wurde ebenfalls unterstellt. Diese Annahme ist unkritisch, bei 1 % ergeben sich nur Änderungen ab der zweiten Kommastelle.

Abbildung 32: Hypothetische Auswirkung der Mietpreisbremse ohne Vollzugsdefizit in Abhängigkeit von Anstieg der Neuvertragsmiete vor Einführung der Mietpreisbremse
(Ohne Berücksichtigung von Neubau und umfassenden Modernisierungen)

relativer Rückgang der Neuvertragsmiete ...	Anstieg der (ungebremsten) Neuvertragsmiete, p.a.		
	2%	3%	4%
... 4 Jahre nach Einführung	-12,7%	-17,4%	-22,1%
... 1 Jahr nach Einführung	-8,6%	-10,8%	-14,2%

Nachrichtlich: Mittlerer Anstieg der Neuvertragsmiete in Köln, Düsseldorf, Münster in den letzten 13 Jahren: 3,2 %, 3,3 %, 2,6 %, vgl. Kapitel 2

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Thomschke (2019)

empirica

Im Ergebnis dürften zum einen die Erwartungen an die Mietpreisbremse in Politik und Öffentlichkeit viel zu hoch gewesen sein. Uns sind zwar keinerlei Aussagen zur erwarteten Wirkung der Mietpreisbremse von Politik und Verbänden bekannt. Vermutlich waren die Erwartungen an die Auswirkungen einer Mietpreisbremse auf allen Seiten höher als 8 % bis 14 % relativ zum ungebremsten Marktsegment ein Jahr nach Einführung der Mietpreisbremse.

Zum anderen scheint aber trotzdem ein Vollzugsdefizit zu existieren, da die gemessenen Effekte geringer ausfallen als die möglichen. In Politik und Öffentlichkeit hatte sich schon sehr früh die Auffassung festgesetzt, dass ein Vollzugsdefizit existiert. Diese Auffassung ist zwar richtig, aber auch ohne Vollzugsdefizit wäre es vermutlich zu einer Enttäuschung der Öffentlichkeit gekommen. Die Politik hat zwischenzeitlich reagiert und verpflichtet den Vermieter nun, Belege vorzulegen, die die Miethöhe begründen. Wir sind sicher, dass dies nicht die letzte Änderung sein wird, vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 4.1.3.

4.1.2 Auswirkung der Mietpreisbremse in Nordrhein-Westfalen

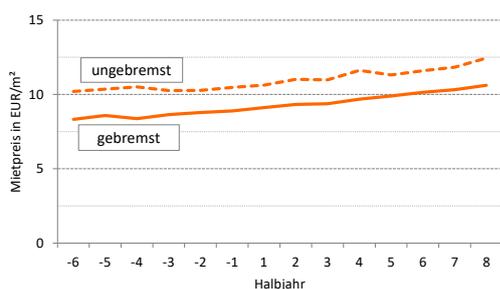
Vor dem Hintergrund, dass in allen relevanten Studien eine Wirkung der Mietpreisbremse auf die mittlere Neuvertragsmiete im niedrigen einstelligen Prozentbereich diagnostiziert wird, ist das Ergebnis der im Folgenden neu vorgelegten Berechnungen überraschend. Thomschke hat die in Thomschke (2019) beschriebene Difference-in-Difference-Methodik auf die größeren Städte in Nordrhein-Westfalen mit gültiger Mietpreisbremse angewandt. Die Methodik ist analog zu Thomschke (2019), für eine ausführliche methodische Beschreibung siehe dort.

Demnach hat die Mietpreisbremse in sieben von acht untersuchten Städten (Düsseldorf, Köln, Bonn, Aachen, Münster, Bielefeld, Paderborn) die Mietpreisbremse keine Auswir-

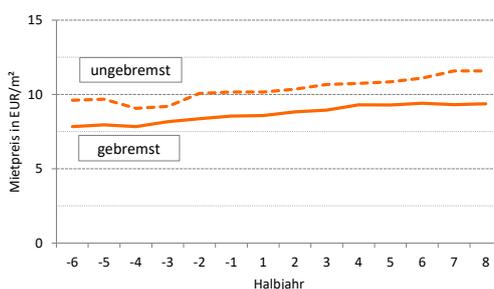
kung gehabt. Nur in Leverkusen scheint die Mietpreisbremse eine Wirkung entfaltet zu haben. Die folgenden Abbildungen zeigen zunächst deskriptiv die Entwicklung der mittleren Angebotsmietpreise im gebremsten und im ungebremsten Segment (Neubau) jeweils in den sechs Halbjahren vor und den acht Halbjahren nach der Einführung der Mietpreisbremse. Bereits diese einfachen Darstellungen deuten darauf hin, dass sich der Abstand zwischen den beiden Segmenten nicht verändert hat.

Abbildung 33: Entwicklung gebremstes und ungebremstes Wohnungsmarktsegment (Mittelwert)

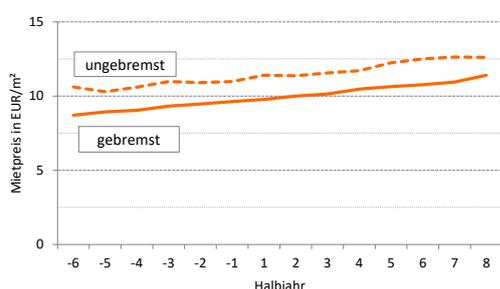
(a) Düsseldorf



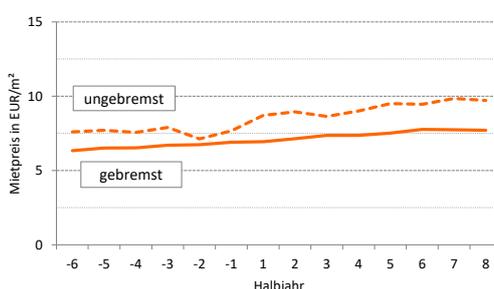
(b) Bonn



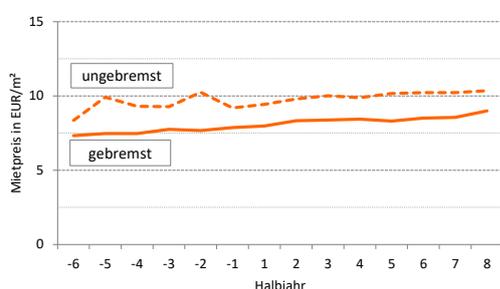
(c) Köln



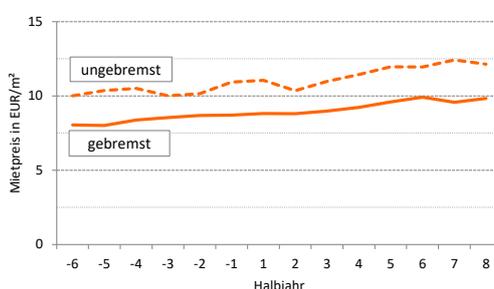
(d) Leverkusen



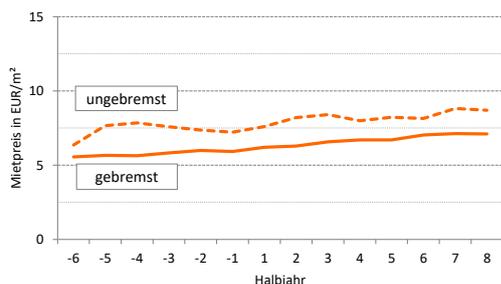
(e) Aachen, Stadt



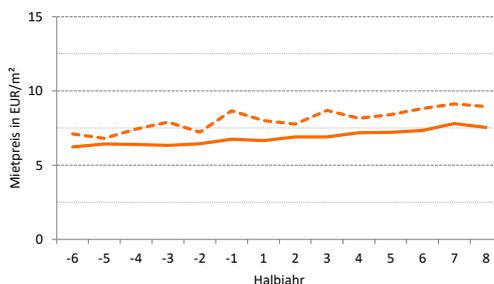
(f) Münster



(g) Bielefeld



(h) Paderborn

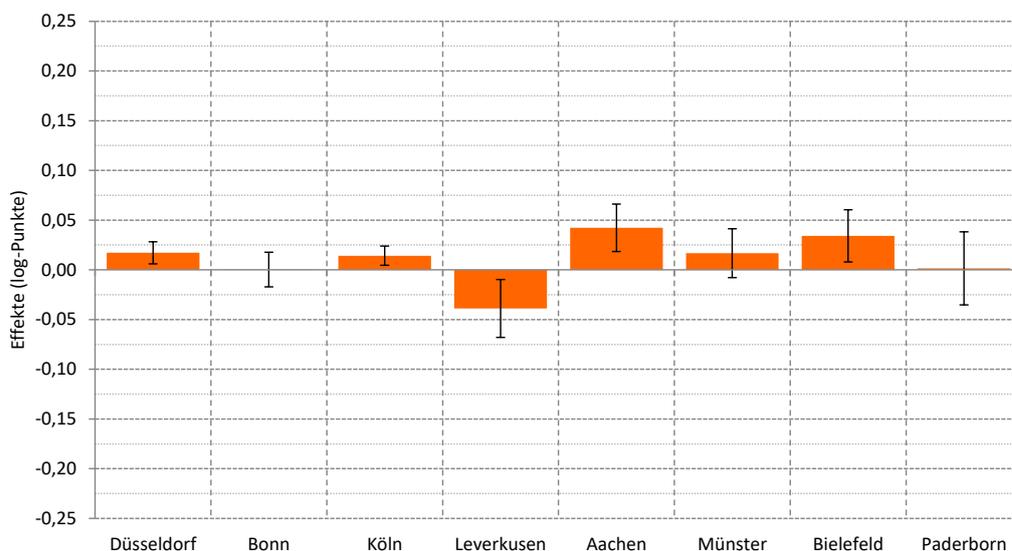


Quelle: empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme)

empirica

Die Regressionsergebnisse sind in der folgenden Abbildung 34 dargestellt. Auf der vertikalen Achse sind die geschätzten Effekte der Mietpreisbremse unter Berücksichtigung der anderen Variablen (Baujahr, Wohnungsgröße, Entfernung zum Stadtzentrum, Ausstattung) dargestellt. Die angegebenen Werte sind log-Punkte, die als Prozentwert (x100) interpretiert werden können. Mit Ausnahme von Leverkusen sind alle Werte positiv, d.h. entgegengesetzt zur erwarteten Wirkung der Mietpreisbremse, oder nahe null. Das bedeutet, dass die Mietpreisbremse in den ersten drei Jahren keine Wirkung erzielt hat. Die senkrechten „Wisker“ (Wimpern) geben das 95-Prozent-Konfidenzintervall an, d.h. die Nicht-Wirkung der Mietpreisbremse ist in Köln, Düsseldorf, Aachen und Bielefeld mit 95 % Sicherheit nachgewiesen. In Bonn und Paderborn sowie in Münster könnte die Mietpreisbremse zwar eine Auswirkung gehabt haben, da das Konfidenzintervall in den negativen Bereich hineinragt, aber selbst wenn, wären die Auswirkungen gering. Nur in Leverkusen könnte die Mietpreisbremse die Neuvertragsmieten um rund 4 % gesenkt haben. Diese Größenordnung deckt sich mit den Ergebnissen der bisherigen Studien.

Abbildung 34: DiD Effekte drei Jahre nach Mietpreisbremse



Quelle: empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme)

empirica

Warum in den Städten in Nordrhein-Westfalen (Ausnahme Leverkusen) eine Wirkung ausgeblieben ist, ist unbekannt. Abgesehen von modellimmanenten, stadtspezifischen Schätzfehlern können auch drei inhaltliche Hypothesen formuliert werden, deren Überprüfung aber weiterer Forschung überlassen bleiben muss:

(1) Die Mietpreisbremse wirkt, aber die Wirkung ist zu klein um messbar zu sein

In Nordrhein-Westfalen wurde die Mietpreisbremse überraschenderweise auch in einigen Kommunen eingeführt, in denen die Anstiege der Neuvertragsmieten vor Einführung nur gering gewesen waren. In diesen Fällen sind die Abstände zwischen der Marktmiete, der Vormiete und der Mietspiegelmietete gering und die Mietpreisbremse kann nicht „bremsen“.²⁵

(2) Kein qualifizierter Mietspiegel

Die Stärke des Einführungseffektes auf die mittlere Neuvertragsmiete könnte auch von der Form der Mietspiegel abhängen. In Städten mit einfachem Mietspiegel (Köln, Düsseldorf, Aachen, Paderborn, Leverkusen²⁶) könnte die Wirkung der Mietpreisbremse aufgrund der geringeren Bindungswirkung des Mietspiegels ausgeblieben sein. Vergleiche hierzu auch die Ausführungen zu den Mietspiegeln in Kapitel 4.2.

(3) Höherer Anteil privater Vermieter

Die geringe bzw. ausgebliebene Wirkung der Mietpreisbremse könnte eine Folge eines Vollzugsdefizites sein, d.h. die Marktteilnehmer unterlaufen die Mietpreisbremse. Ein direktes Unterlaufen der Mietpreisbremse aber dürfte bei Großvermietern, gleich ob kommunale oder private Unternehmen, aufgrund der öffentlichen und medialen Kontrolle unwahrscheinlicher sein, als bei Kleinvermietern. Auch setzt ein dauerhaft erfolgreiches Unterlaufen der Mietpreisbremse die Kooperation von Vermieter und Mietinteressent voraus, d.h. es muss ein individueller „Deal“ gemacht werden. Diesen auszuhandeln aber dürfte bei Großvermietern kaum möglich sein. Der Anteil der Kleinvermieter ist in kleineren Städten in Nordrhein-Westfalen höher als in den Großstädten des Landes oder den in der Literatur untersuchten Metropolen.

4.1.3 Nicht-intendierte Wirkungen der Mietpreisbremse

Die Mietpreisbremse greift in den Preismechanismus des Wohnungsmarktes ein. Ein solcher Eingriff hat nicht-intendierte Wirkungen, wobei die Stärke der nicht-intendierten Wirkungen natürlich auch von der Stärke der intendierten Wirkung abhängt.

Die meisten nicht-intendierten Wirkungen der Mietpreisbremse setzen an der Preiswirkung an. Der niedrigere Preis (Miete) hat eine Wirkung auf das Angebot und die Nachfrage nach Wohnungen.

²⁵ Mense et.al. (2017) versuchen, modellhaft einen Schwellenwert des früheren Mietwachstums zu berechnen, unter dem die Mietpreisbremse keine Auswirkung haben kann. Dieser liegt aber mit rund 0,4 % pro Monat (knapp 5 % pro Jahr) so hoch, dass auch z.B. in Hamburg die Mietpreisbremse keine Auswirkung gehabt hätte – was sie aber hatte. Dieses widersprüchliche Ergebnis dürfte die Folge davon sein, dass die Autoren in ihrer Modellrechnung nicht zwischen Bestandsmieten und Neuvertragsmieten unterscheiden, d.h. sie unterstellen implizit, dass beide stets gleich hoch wären.

²⁶ Leverkusen stellte erst 2019 einen qualifizierten Mietspiegel auf, im Betrachtungszeitraum galt noch ein einfacher Mietspiegel.

Bei der angebotsseitigen Wirkung ist zu unterscheiden zwischen der kurzfristigen und langfristigen Wirkung. In der kurzen Frist wird häufig davon ausgegangen, dass das Wohnungsangebot starr ist, d.h., dass kurzfristig die Zahl der Wohnungen unabhängig von der Höhe des Preises (Miete) ist. Dies dürfte allerdings nicht voll zutreffend sein. Zwar werden natürlich Wohnungen nicht unmittelbar nach Einführung einer Mietpreisbremse abgerissen, aber in Randbereichen des Wohnungsmarktes (Einliegerwohnungen, Untervermietungen, Anzahl der WG-Mitbewohner, Wohnungen in Nichtwohngebäuden) dürfte durchaus das Angebot auf den erzielbaren Mietpreis reagieren und entsprechend nicht oder nicht mehr angeboten werden.

Auch die Nachfrage nach Wohnungen reagiert auf den Mietpreis. Ist die Miete höher, sinkt die Nachfrage. Dies bezieht sich zum einen auf die Wohnflächennachfrage, d.h. bei einer niedrigeren Miete fragen die Haushalte eine größere Wohnung nach und sorgen so für eine besondere Knappheit an größeren Wohnungen. Und es bezieht sich auch auf die Zahl der nachgefragten Wohnungen. So dürfte bei höheren Mieten der Auszug aus dem Elternhaus verschoben werden, ein WG-Zimmer statt einer Wohnung oder eine kleinere Wohnung bezogen werden, eine weitere Pendelentfernung zur Hochschule oder zur Arbeit akzeptiert werden, oder die Nachfrager weichen gänzlich auf günstigere Regionen aus.

Nun mag eingewendet werden, dass diese Veränderungen auf der Nachfrage- und der Angebotsseite vergleichsweise gering sind. Dies aber übersieht, dass auf dem Wohnungsmarkt kleine Mengenveränderung stets eine große Wirkung auf Preise und Verfügbarkeit haben, da sich beim weitaus größten Teil der Wohnungen und der Haushalte im Jahresvergleich nichts ändert. So wuchs die Zahl der Einwohner in der am schnellsten wachsenden Stadt des Landes (Köln) in den letzten fünf Jahren nur um knapp 1 % pro Jahr – eine Größenordnung, die auf praktisch jedem anderen Markt fast unbemerkt geblieben wäre – aber das reichte bereits für eine Mietsteigerung von 18 % (Angebotsmieten). Entsprechend sollten diese kurzfristigen Veränderungen von Angebot und Nachfrage nicht einfach mit Verweis auf ihre geringe Zahl ignoriert werden. Auf Wohnungsmärkten machen stets nur ein paar Prozent den Unterschied zwischen angespannt und entspannt aus, d.h. eine Mietpreisbremse hat durchaus das Potential, die Knappheit auf dem Wohnungsmarkt auch kurzfristig weiter zu erhöhen.

Eine einfache Mietregulierung hat auch eine negative Wirkung auf das langfristige Angebot, indem sie die Rentabilität von Neubauinvestitionen senkt. Der Gesetzgeber hat aber die Mietpreisbremse so konzipiert, dass dieser Anreiz erhalten bleibt, indem er Neubauten mit Baujahr ab 2014 von der Mietpreisbremse ausgenommen hat. Tatsächlich kann eine so konzipierte Mietpreisbremse sogar einen Neubauanreiz setzen. Michelsen und Mense (2018) bzw. Mense (2017) finden zwar keine Auswirkungen auf die Baufertigstellungen, allerdings war dies angesichts des kurzen Zeitraumes zwischen Einführung der Mietpreisbremse und Untersuchungszeitpunkt auch noch nicht zu erwarten gewesen. Vorlaufende Indikatoren (Baugenehmigungen, Wohnungsabriss, Baulandpreise) könnten aber vorsichtig darauf hindeuten, dass die Mietpreisbremse zu einem Anstieg der Neubauinvestitionen führen könnte.

Inwieweit allerdings dieser Neubauanreiz bestehen bliebe, ist vor allem eine Frage der Glaubwürdigkeit der Wohnungspolitik bzw. der Investorenerwartungen hierzu. Der Investitionsanreiz setzt voraus, dass die Investoren glauben, dass tatsächlich die Baujahrgänge 2014 fortfolgende dauerhaft von der Mietpreisbremse ausgenommen werden. Dies aber wird immer unwahrscheinlicher, schließlich wird mit Zeitablauf aus jedem Neubau ein Bestandsgebäude und die unterschiedliche Regulierung der Baujahrgänge

vor und nach 2014 wird immer schwieriger zu rechtfertigen sein. Spätestens seit dem Beschluss des Bundeskabinetts vom 9.10.2019, die Mietpreisbremse bis zum Jahr 2025 zu verlängern und zu verändern, dürfte sich die Erkenntnis durchsetzen, dass die Mietpolitik dauerhaft in Bewegung sein wird und regelrechte Jahresringe ansetzen wird. Auch die Diskussionen im Land Berlin über weitergehende Regulierungen tragen dazu bei, dass die Befürchtungen wachsen, dass zukünftig auch Baujahrgänge ab 2014 unter die Mietpreisbremse oder eine ähnliche Regelung fallen werden. Im Ergebnis wird mit zunehmender Anwendungsdauer der Mietpreisbremse der theoretisch mögliche Investitionsanreiz geringer.

Auch dürfte die Mietpreisbremse zu höheren Mieten in den nicht-regulierten Marktsegmenten führen, da die (größere) Überschussnachfrage nun auf diesem Marktsegment nachfragt. Mense (2017) zeigt einen Anstieg der Neubaumieten um etwa 2-4 % bereits kurz nach Einführung der Mietpreisbremse. Diamond et.al. (2017) zeigen für San Francisco, dass das Mietniveau durch die Regulierung eines Segmentes in der Stadt insgesamt um 5,1 % stieg. Auch Early (2000) kommt zu einem ähnlichen Ergebnis. Autor et.al. (2014) kommt hingegen für Cambridge (Mass.) zum gegenteiligen Ergebnis und begründet dies mit dem regulierungsbedingtem Instandhaltungstau auf dem Wohnungsmarkt.

Insbesondere dürfte die Mietpreisbremse eine Veränderung des Vermieterverhaltens nach sich ziehen. Insbesondere „Amateurvermieter“ haben in der Vergangenheit häufig auf Mieterhöhungen in laufenden Mietverträgen verzichtet. So zeigt das Statistische Bundesamt, dass die Mieten privater Vermieter langsamer stiegen als die anderer Vermieter²⁷. Dieses Verhalten ist für „Amateurvermieter“ plausibel, da die Mieterhöhungen in laufenden Verträgen rechtlich komplex sind und sich daher der Aufwand für eine oder wenige Wohnungen nicht lohnt. Vielmehr holten sie sprunghaft die Mieterhöhung bei Mieterwechseln nach. Seit Einführung der Mietpreisbremse aber ist dies nicht mehr möglich, zumindest wenn die Miete oberhalb des Mietspiegelniveaus +10 % liegen soll. Seither kann eine einmal ausgelassene Mieterhöhung niemals nachgeholt werden. In der Tendenz führt daher die Mietpreisbremse zu steigenden Bestandsmieten. Eine wissenschaftliche Untersuchung dieses Sachverhaltes liegt bislang allerdings nicht vor.

Eine wesentliche nicht-intendierte Wirkung der Mietpreisbremse ist, dass sie Vermietern den Anreiz nimmt, in die Instandhaltung und die kleinteilige Modernisierung der Wohnungen und Gebäude zu investieren. Da die zulässige Miethöhe nicht davon abhängt, ob z.B. Fußböden, Bäder oder Fassade in einem guten Zustand sind oder nicht, werden diese Investitionen tendenziell unterlassen oder in kleinerem Umfang durchgeführt. Diesen Investitionen steht kein Grenzertrag mehr gegenüber. Die Mietpreisbremse greift daher massiv in einen sehr typischen Modernisierungszyklus ein. Bislang nutzten Vermieter einen Mieterwechsel meist, um kleinere oder größere Modernisierungen, Sanierungen oder Instandhaltungen durchzuführen, in der Hoffnung auf eine höhere Marktmiete. Jetzt ist hingegen davon auszugehen, dass Vermieter dies unterlassen und daher zunehmend abgewohnte Wohnungen angeboten werden.

²⁷ Egner, Ute; Verbraucherpreisstatistik auf neuer Basis; Wirtschaft und Statistik, Nr. 5, 2019, S. 86-106, download unter: https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2019/05/wista-052019.pdf?__blob=publicationFile

Ausgenommen von der Mietpreisbremse ist die Erstvermietung einer Wohnung nach einer umfassenden Modernisierung²⁸. In der Literatur wird dies häufig als Anreiz für umfassende Modernisierungen bewertet. Dies ist zwar richtig, aber nur unter dem Regime einer Mietpreisbremse. Im Vergleich zur Situation vor Einführung der Mietpreisbremse wurde kein zusätzlicher Anreiz zur umfassenden Modernisierung gesetzt, vielmehr wurde dieser Anreiz vermindert, da die Ausnahme sich nur auf die Erstvermietung nach Modernisierung bezieht. Modernisierte Wohnungen sind nicht den Baujahrgängen ab 2014 gleichgestellt, die dauerhaft von der Mietpreisbremse ausgenommen sind.

In der Summe dürften daher durch die Mietpreisbremse die Investitionen in den Wohnungsbestand sinken. Mense (2017) zufolge, hat die Mietpreisbremse zwar zu einer Verringerung der Modernisierungstätigkeit geführt, Michelsen und Mense (2018) aber berichten, dass dieses Ergebnis bei einer Veränderung der Schätzmethode nicht mehr signifikant ist.

Vermutlich lässt sich die Wirkung der Mietpreisbremse auf die Investitionen und damit auf die Qualität des Wohnungsbestandes derzeit noch nicht zeigen. Zum einen fehlen jegliche Datensätze, mit denen sich der Rückgang der Ausgaben für Instandhaltung und kleinteilige Modernisierung zeigen lassen würde. Daten zum Zustand des Wohnungsbestandes liegen zwar in sehr grober Form vor (z.B. Anteil angebotener Wohnungen mit vermerkt saniert, Mikrozensus-Zusatzerhebung, Zustand der Wohnung –SOEP), diese reichen nicht aus, eine Instandhaltungszurückhaltung zu detektieren. Zum zweiten „verkräftet“ ein Wohnungsbestand durchaus über mittlere Zeiträume niedrigere Investitionen, ohne dass sich dies bereits in messbaren Veränderungen dieser Daten zeigen würde. Dies gilt insbesondere dann, wenn bislang durch kontinuierliche Investitionen der Wohnungsbestand in einem guten Ausgangsstadium ist. In Wohnungsbeständen, die bereits vor Einführung der Mietpreisbremse einen Instandhaltungs- oder Modernisierungstau aufwiesen, werden die negativen Wirkungen der Mietpreisbremse früher sichtbar werden. Daher sollte der Gesetzgeber gerade in den Städten mit augenscheinlich niedrigen bisherigen Bestandsinvestitionen besonders vorsichtig mit der Anwendung der Mietpreisbremse sein.

Die Literatur zum Thema ist jedenfalls umfangreich und eindeutig. Miethöhenbegrenzungen senken die Instandhaltungsinvestitionen, siehe z.B. Arnott und Shevyakhova (2014)²⁹. Downs (1998)³⁰ fasst einige frühere Studienergebnisse zusammen und nennt einige Beispiele: So stieg in Los Angeles der Anteil der Mieter, die eine Sanierungsnotwendigkeit („needing repair“) für ihre Wohnung sahen, von 12,5 % auf 15,6 % innerhalb von nur sechs Jahren nach Einführung einer Mietbegrenzung. Das Statistische Amt der USA (Census Bureau 1987) zeigte, dass Wohnungen in regulierten Gebieten in einem deutlich schlechteren Zustand waren, als solche in benachbarten, unregulierten Gebieten. Sims (2007)³¹ zeigt, dass vor allem ästhetische Reparaturen unterlassen werden (z.B. abblätternde Farbe und Putz, Löcher in Wänden oder lockere Geländer), während

²⁸ Eine Definition einer umfassenden Modernisierung gibt das Gesetz zwar nicht vor, in der Literatur wird aber auf ein Urteil des Amtsgerichtes Berlin-Schöneberg verwiesen, nach der als umfassend eine Investitionssumme von mindestens einem Drittel der Neubaukosten gilt.

²⁹ Arnott, Richard; Shevyakhova, Elizaveta, „Tenancy Rent Control and Credible Commitment in Maintenance.“ *Regional Science and Urban Economics*. No. 47, 2014, S. 72-85.

³⁰ Downs, Anthony, *Residential Rent Control – an Evaluation*, Urban Land Institut, 1998, download unter: <http://www.socsci.uci.edu/~jbrueck/course%20readings/Downs.pdf>

³¹ Sims, David P., *Out of Control: What can we learn from the end of Massachusetts rent control?*, *Journal of Urban Economics*, No. 61, 2007, S. 129-151.

schwerwiegendere Probleme (z.B. funktionsuntüchtige Heizung, Lecks in Wasserleitungen, elektrische Kurzschlüsse) seltener sind, und führt das auf die mögliche Strafzahlungen bei katastrophalen Havarien zurück.

Kutty (1996)³² modelliert diverse Varianten der Mietenregulierung und zeigt, dass stets³³ ein Rückgang der Instandhaltungsinvestitionen durch die Vermieter die Folge ist. Interessant ist dabei vor allem, dass er zeigt, dass die Instandhaltungsinvestitionen abhängig sind von der erwarteten Dauer der Mietpreisbegrenzung. Bei einer permanenten Mietpreisbegrenzung ist die Wirkung klar negativ. Wird nur eine temporäre Mietpreisbegrenzung angenommen, so können die Instandhaltungsinvestitionen sogar höher sein als ohne Mietpreisbegrenzung – als Vorgriff auf das Ende der Regulierung.

Im Ergebnis ist wohl derzeit noch nicht von einem merklichen Rückgang der Instandhaltungsinvestitionen auszugehen, zumindest nicht in einem Ausmaß, das bereits die Qualität des Wohnungsbestandes sichtbar leiden würde. Das ist aber nur eine Frage der Zeit. Dies sollte bei der Diskussion über eine Verlängerung der Anwendung der Mietpreisbremse in Nordrhein-Westfalen berücksichtigt werden, insbesondere in Städten mit geringen Investitionen in den Wohnungsbestand in den letzten Jahren und Jahrzehnten.

Eine ebenfalls zu erwartende nicht-intendierte Wirkung der Mietpreisbremse ist die Umnutzung von Mietwohnungen in selbstgenutztes Wohneigentum. Da der Selbstnutzermarkt, bzw. die Kaufpreise für Wohnungen nicht reguliert ist, kann durch einen Verkauf der Mietwohnung an einen Selbstnutzer ein höherer Barwert erreicht werden. Angesichts des sehr niedrigen Zinsniveaus und der dadurch besonders hohen Kaufpreise ist dieser Anreiz derzeit besonders hoch. Zur Zeit liegt erst eine empirische Untersuchung zur dieser Wirkung der Mietpreisbremse vor. Mense (2017) kommt zum Ergebnis, dass sich die Wahrscheinlichkeit für eine Umwandlung von Wohnungen aus dem regulierten Bestand in Eigentumswohnungen nicht erhöht hat. Allerdings stützt sich die Analyse nicht auf Indikatoren mit direktem Bezug zu Umwandlungen (Teilungserklärungen, Abgeschlossenheitsbescheinigungen, grundbuchliche Umwandlungen) sondern auf geschätzte Wahrscheinlichkeiten, ob eine angebotene Wohnung eine Eigentumswohnung ist oder nicht – unabhängig vom Zeitpunkt der Umwandlung. Da sich die Analyse zudem noch auf das Jahr 2016 beschränkt, war auch nicht zu erwarten, dass sich bereits der Anteil der Eigentumswohnungen an den Angeboten signifikant erhöht hat. Aber auch in diesem Falle ist die Literatur eindeutig – Mietpreisregulierungen erhöhen die Zahl der selbstnutzten Wohnungen und senken die Zahl der Mietwohnungen (vgl. z.B. Sims (2007) oder aktuell Kholodilin und Kohl (2019)³⁴. Diamond et.al. (2017)³⁵ nutzen einen einmaligen Panel-Datensatz auf der Mikroebene der Haushalte bzw. Wohnungen aus San Francisco. Sie zeigen, dass durch eine im Vergleich zur Mietpreisbremse weichere Form der Mietregulierung über einen Zeitraum von 20 Jahren 8 % der vormaligen Mietwohnungen in selbstgenutzte Wohnungen umgewandelt wurden und weitere regulierte

³² Kutty, Nandinee K., *The Impact on rent control on housing maintenance: A dynamic analysis incorporating European and North American rent regulations*, Housing Studies, 11:1, 1996, S. 69-88.

³³ Mit den trivialen Ausnahmen einer Mietobergrenze oberhalb der Marktmiete, einer gesetzlichen Mindestinvestitionssumme oder bei Übernahme der Instandhaltungskosten durch die Mieterschaft.

³⁴ Kholodilin, K.; Kohl, Sebastian, *Die Regulierung des Wohnungsmarktes hat weltweit zum Siegeszug des Eigenheims beigetragen*, DIW Wochenbericht, Nr. 38, 2019, download unter: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.678543.de/19-38-3.pdf

³⁵ Diamond, Rebecca; McQuade, Timothy; Qian, Franklin; *The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords and Inequality: Evidence from San Francisco*, NBER-Working Paper, No. 24181, Cambridge 2018, download unter: <https://www.nber.org/papers/w24181.pdf>

Wohnungen durch Abriss und Neubau verschwanden. Auch diese unerwünschte Nebenwirkung braucht also Zeit, bis sie sich einstellt.

In der Summe ist die Liste der unerwünschten Nebenwirkungen der Mietpreisbremse lang und jede einzelne für sich genommen schwerwiegend – allerdings bauen sich diese unerwünschten Nebenwirkungen erst mit der Zeit auf, sodass sie derzeit noch nicht voll sichtbar sind, sondern sich erst andeuten. Die Umwandlung von Mietwohnungen in selbstgenutztes Wohneigentum, die geringere Instandhaltung, der möglicherweise geringere Neubau – all diese Wirkungen sind in der kurzen Frist noch vernachlässigbar und erhalten ihre Relevanz erst in der Kumulation über die Zeit. Die Öffentlichkeit sollte sich daher nicht täuschen lassen. Derzeit hat die Mietpreisbremse im Wesentlichen nur die intendierte Wirkung (leicht) niedrigerer Mieten, die Nebenwirkungen sind aber noch nicht spürbar.

Auch müssen die Marktteilnehmer erst lernen, sich an die Mietpreisbremse anzupassen. Hier ist in Zukunft mit sehr kreativen Lösungen zu rechnen und es werden mehr und mehr Methoden zur direkten und indirekten Umgehung der Mietpreisbremse entwickelt werden. Neben „primitiven“ Lösungen wie einer einfachen Ignorierung des Gesetzes oder hoher Abstandszahlungen werden sich auch indirekte „elegantere“ Lösungen finden. So dürfte in Zukunft die Mieterschaft mehr für die Instandhaltung und Modernisierung ihrer Wohnung ausgeben, als noch derzeit. Dabei sollte unbedingt beachtet werden, dass beide Marktseiten – also der Vermieter aber auch der Mietinteressent – ein Interesse an der mehr oder minder legalen Umgehung der Mietpreisbremse haben und daher kooperativ handeln werden.

Die Politik wird auf diese Lösungen reagieren müssen, indem sie das Gesetz nachjustiert, wie sie es jüngst bereits getan hat. Dies wird nicht die letzte Änderung sein, vielmehr wird die Mietpreisbremse regelrechte Jahresringe ansetzen. In der Stadt Wien wird die Miethöhe (im Altbau) seit über 100 Jahren reguliert. In dieser Zeit wurde die Miethöhenbegrenzung mehrfach grundlegend reformiert, hinzu kamen beständige Detailänderungen und Richterrecht. Heute ist das Mietrechtsgesetz (MRG) so komplex, dass die Rechte und Pflichten der Vermieter und Mieter in der Praxis unklar sind und die tatsächlich gezahlten Mieten (Bestand, Bruttokalt) in Wiener Altbauten mit 9,20 €/m² höher sind als in Hamburg (8,94 €/m²). Zudem ist es streitanfällig und führt zu höheren öffentlichen Ausgaben für Kontrolle und Rechtspflege.³⁶

Der Bundesgesetzgeber hatte seinerzeit die negativen Langfristfolgen einer Mietenregulierung erkannt und daher die Mietpreisbremse auf maximal fünf Jahre befristet. Die Bundesregierung plant derzeit trotzdem die Mietpreisbremse bis zum Jahresende 2025 zu verlängern, da sich die Wohnungsmärkte weiter angespannt hätten. Die Landesregierungen sind weiterhin ermächtigt die Gebietskulisse festzulegen.

Der Landesregierung ist anzuraten von dieser Ermächtigung höchstens vorsichtig Gebrauch zu machen. Sie sollte deutlich machen, dass die Mietpreisbremse nur eine vorübergehende Maßnahme ist, die beendet wird sobald die Wohnungsmärkte sich nicht weiter anspannen. Technisch könnte sie darauf verzichten gleich die maximale Geltungsdauer der Mietpreisbremse von fünf Jahren auszuschöpfen. Vielmehr könnte die Landesregierung die Mietpreisbremse zunächst nur um zwei Jahre verlängern und eine

³⁶ Vgl. Simons, H., Tielkes, C., Wohnungsmarkt Wien – eine wohnungspolitische Analyse aus deutscher Sicht, empirica - Studie im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft Immobilienwirtschaft Deutschlands, Berlin, 2020. Download unter: http://www.bid.info/wp-content/uploads/2020/01/Bericht_Wien_2019050_endbericht-rev.pdf

weitere Verlängerung nur dann vornehmen, wenn die Wohnungsmärkte sich zwischenzeitlich weiter angespannt haben. Derzeit mehren sich die Anzeichen, dass die Wohnungsmärkte in den Top-7-Städten sich nicht mehr weiter anspannen.³⁷

4.2 Kappungsgrenze

Die Kappungsgrenze begrenzt die Mieterhöhungsmöglichkeiten in bestehenden Mietverträgen. Die Beurteilung der mietrechtlichen Landesverordnung zur abgesenkten Kappungsgrenze nach § 558 Abs. 3, S. 2 und 3 BGB kann nicht ohne Berücksichtigung der weiteren Bestimmungen zu Mieterhöhungsmöglichkeiten in laufenden Verträgen erfolgen.

Zum ersten kann die Miete nach § 558 Abs. 1 und 2 BGB nur bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete, d.h. der Mietspiegelmiete, erhöht werden. Im folgendem „Begrenzung 1“ genannt. Zum zweiten gilt die „normale“ Kappungsgrenze gemäß § 558 Abs. 3, S. 1 BGB. Demnach kann die Miete – sofern sie unterhalb der Mietspiegelmiete (Begrenzung 1) liegt - um nicht mehr als 20% in drei Jahren gesteigert werden (im folgenden Begrenzung 2 genannt). Die Geltung beider Begrenzungen liegt nicht im Kompetenzbereich des Landes und gilt unabhängig vom Anspannungsgrad des Wohnungsmarktes

Die abgesenkte Kappungsgrenze gemäß § 558 Abs. 3, S. 2 und 3 BGB senkt nun die maximale Mieterhöhung (Begrenzung 2) weiter ab auf 15 % innerhalb von drei Jahren. Das jeweilige Bundesland kann in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt die Anwendung der abgesenkten Kappungsgrenze per Rechtsverordnung bestimmen.

Die erste Begrenzung – Mieterhöhung nur bis zur Mietspiegelmiete - schützt grundsätzlich Mieter einer Wohnung vor unbotmäßigen Mieterhöhungen. Ein solcher Schutz ist gerechtfertigt, da ein Bestandsmieter gegenüber seinem Vermieter in einer schwachen Verhandlungsposition ist, da ein Umzug mit direkten und indirekten Umzugskosten verbunden ist. Würde nun der Vermieter in laufenden Verträgen die Miete beliebig erhöhen können, so könnte der Vermieter sogar auf eine Miete drängen, die oberhalb der Marktmiete liegt, da der Mieter die direkten und indirekten Umzugskosten zu vermeiden sucht.

Der Schutzzweck der zweiten Begrenzung, der maximalen Mieterhöhung um 20 % bzw. 15 % innerhalb von drei Jahren, ist schwieriger zu begründen. Da die derzeitige vereinbarte Miete unterhalb der Mietspiegelmiete liegen muss – sonst greift Begrenzung 1 – handelt es sich bereits um eine relativ günstige Miete. Eine solch günstige Miete dürfte im Regelfalle nur bei älteren Mietverträgen möglich sein, bei denen der Vermieter es in der Vergangenheit versäumt hat, die rechtlich mögliche Erhöhung der Miete einzufordern. Ein jüngerer Mietvertrag aus den letzten Jahren hingegen dürfte in Märkten mit steigenden Mieten bereits bei Mietabschluss meist oberhalb des Mietspiegels gelegen haben.

Die zweite Begrenzung begünstigt damit langjährige Mieterhaushalte mit niedrigen Mieten. Die zweite Begrenzung – und insbesondere die auf 15 % herabgesetzte Kappungsgrenze – wirkt damit zunächst nur als Instrument zur Besitzstandswahrung. Eine Besitzstandswahrung zugunsten eines Mieters – und zulasten des Vermieters – ist aber für

³⁷ Simons, H.; Schmandt, M.; Frühjahrsgutachten der Immobilienweisen 2020, Kapitel Wohnimmobilien, Hrsg.: Zentraler Immobilien Ausschuss, Berlin, 2020.

sich genommen keine Rechtfertigung für diesen Eingriff. Als Umverteilungsinstrument eignet sich das Mietrecht aufgrund seiner geringen Treffsicherheit durch die Vielfalt von Fallkonstellationen nicht.

Rechtfertigen lässt sich der Eingriff aber mit dem Interesse des Mieters an einem beständigen und sicheren Mietverhältnis. Würde die zweite Begrenzung fallen, so wäre bei besonders niedriger Miete eine prozentual sehr hohe, ruckartige Mieterhöhung möglich, wenn auch von relativ niedrigem Niveau aus. Dies aber könnte die Anpassungsfähigkeit der Haushalte in ihrem Wohnungskonsum überfordern. Im Gegensatz zu anderen Konsumgütern können die Haushalte bei steigenden Preisen ihren Konsum nicht graduell anpassen.

Dies macht ein Vergleich mit anderen Gütern deutlich. Angenommen, der Mieter gibt gleich viel Geld für Miete und Lebensmittel aus. Verdoppelt sich der Preis für Lebensmittel, so würde der Haushalt weniger und insbesondere weniger teure Lebensmittel kaufen (No-Name statt Marken, Kartoffeln statt Basmati-Reis). Auch substituiert der Haushalt die teureren Lebensmittel durch andere Güter, die ihm aber auch einen Nutzen bereiten. Der Nutzenrückgang des Haushalts ist also geringer als bei ausschließlicher Betrachtung der Lebensmittelpreise. Im mikroökonomischen Jargon wird hierbei von einem Einkommenseffekt (Preiserhöhung wirkt wie Einkommensrückgang) und dem Substitutionseffekt (Haushalt substituiert teurere Güter durch andere Güter) gesprochen. Bei Mieterhöhungen von Bestandsmieten steht diese Substitutionsmöglichkeit dem Haushalt aber nicht zur Verfügung (Wohnung um 5m² verkleinern?). Es existiert also nur der negative Einkommenseffekt aber nicht der positive Substitutionseffekt. Eine Verdoppelung der Miete trifft daher den Haushalt härter als eine Verdoppelung der Lebensmittelpreise, selbst wenn vorher für beides gleich viel Geld ausgegeben wurde. Anpassen könnte der Bestandsmieter sich nur mit einem Umzug, was aber hohe direkte und indirekte Kosten und eine tiefgreifende Veränderung seiner Lebensumstände sowie nach sich zieht.

Außerdem lässt sich die zweite Begrenzung der Kappungsgrenze auch mit einem Milieuschutzargument begründen (vgl. hierzu auch Kapitel 4.4). Gerade weil langjährige Mieter mit niedrigen Mieten begünstigt werden, stabilisiert die zweite Begrenzung der Kappungsgrenze die bisherige Zusammensetzung der Bewohnerschaft eines Quartiers. Dagegen kann aber natürlich eingewendet werden, dass die zweite Begrenzung der Kappungsgrenze überall gilt und damit auch in Stadtvierteln, wo kein schützenswertes Milieu existiert. Zudem ist der Milieuschutz kein individuelles Schutzrecht, sondern richtet sich an eine Gruppe von Menschen.

Nachteil der Kappungsgrenze ist natürlich, dass der Ausgleich zwischen der Marktmiete und der tatsächlich zu zahlenden Miete verzögert wird. Damit entsteht ein „Lock-In“-Effekt, d.h. Haushalte verbleiben auch dann in ihren Wohnungen wenn die nicht mehr passend sind. Sie ziehen z.B. nicht in eine kleinere Wohnung, wenn die Zahl der Haushaltsmitglieder gesunken ist, da die kleinere Wohnung im Zweifelsfalle teurer ist als die bisherige, große Wohnung. Oder sie ziehen nicht an einen weniger zentralen, ruhigeren Standort, selbst wenn sie die Zentralität nicht oder nicht mehr schätzen. Die Kappungsgrenze reduziert damit die effiziente Nutzung des Wohnungsbestandes. Zudem reduziert sie die Rentabilität des Wohnungsbestandes, was auf die Neubauinvestitionen zurückwirkt. Zur Literatur für weitere nicht-intendierte Wirkungen sei auf das Kapitel 4.1.3 verwiesen, da die meisten der dort diskutierten Wirkungen im Grundsatz auch hier zu diskutieren wären – natürlich in abgeschwächter Form, da die Kappungsgrenze ein geringfügigerer Eingriff als die Mietpreisbremse ist.

4.2.1 Relevanz der abgesenkten Kappungsgrenze

Die positiven wie negativen Auswirkungen einer abgesenkten Kappungsgrenze – immer im Zusammenspiel mit der weiteren Begrenzung der Erhöhung auf maximal die Mietspiegelmietspiegelmiete nach §558 Abs. 1 und 2 BGB - sind abhängig von der Größe des Anwendungsbereichs. Die Kappungsgrenze kann nur in den Mietverträgen eine Wirkung entfalten, in denen die Bestandsmiete mindestens 20 % unterhalb der Mietspiegelmiete liegt und die abgesenkte Kappungsgrenze entsprechend bei 15 %. Im Folgenden soll versucht werden, diesen Anteil zu schätzen.

Berechnet werden soll der Anteil der Haushalte, der von einer abgesenkten Kappungsgrenze im Jahre 2014 und 2018 profitiert hat oder – wenn sie nicht bereits 2014 eingeführt wurde – profitiert hätte. Zur Eingrenzung des Bearbeitungsaufwandes beschränken sich die folgenden Berechnungen auf die Großstädte des Landes, in denen im Jahr 2014 bzw. 2019 die Kappungsgrenze abgesenkt wurde.

Der Anteil der Haushalte, die von der Kappungsgrenze profitieren können, wurde auf Basis der in Kap. 2.3 verglichenen Verteilungen der Bestandsmieten und Werte der Mietspiegel in den Städten Nordrhein-Westfalens berechnet.

Die Relevanz der „normalen“ Kappungsgrenze, d.h. welcher Anteil der Mieterhaushalte von der Kappungsgrenze von 20 % profitiert, unterscheidet sich erheblich zwischen den Städten. Am wenigsten sind es Solingen mit 7,9 % der Mieterhaushalte (2014), am meisten in Mülheim mit 41,2 % (2014).

Zwei Faktoren treiben die Unterschiede. Zum einen steigt der Anteil der Haushalte, die profitieren, mit steigendem Anspannungsgrad des Wohnungsmarktes. In Märkten mit steigenden Angebotsmieten entsteht eine Differenz zwischen den Bestandsmieten und den Angebotsmieten, die Kappungsgrenze verlangsamt den Ausgleich der beiden. In entspannten Wohnungsmärkten mit stagnierenden Angebotsmieten besteht hingegen keine Differenz.

Daneben aber spielt die Qualität des Mietspiegels eine entscheidende Rolle. Ist die mittlere Mietspiegelmiete relativ zur Bestandsmiete sehr niedrig angesetzt – wie in Solingen 2014 – so ist die abgesenkte Kappungsgrenze praktisch irrelevant. Wenn beim größten Teil der Mieterhaushalte die tatsächliche Miete bereits oberhalb des Mietspiegels liegt, dann spielt die Erhöhungsgeschwindigkeit nur für die wenigen Mieten unterhalb der Mietspiegelmiete eine Rolle.

Ist die Mietspiegelmiete überraschend hoch angesetzt – wie in Mülheim an der Ruhr 2014 – so liegt die Miete vieler Haushalte zwar 20 % und mehr unterhalb der Mietspiegelmiete. Aber wenn – wie in Mülheim – die Mietspiegelmiete sogar höher als die Angebotsmiete ist, dann können die Vermieter zwar rechtlich die Miete erhöhen, faktisch aber nicht, da die Mieter ausweichen können oder zumindest damit drohen können, auszuweichen. In diesem Falle sind die Mieter durch den Markt stärker geschützt als durch jede Form der Kappungsgrenze.

Abbildung 35: Anteil der Mieterhaushalte mit Bestandsmieten niedriger als 15 % / 20 % der Mietspiegelmiete, 2014

Stadt	2014			
	Mietspiegelmiete in Euro	Wirkung der Kappungsgrenze		
		unter 20 %	unter 15 %	Differenz
Düsseldorf	7,35	24,3%	31,2%	6,9%
Essen	5,68	14,3%	18,5%	4,2%
Mülheim adR	6,20	41,2%	50,8%	9,6%
Solingen	5,06	7,9%	9,7%	1,8%
Bonn	8,06	33,4%	41,3%	7,9%
Köln	7,69	28,9%	36,0%	7,1%
Leverkusen	5,77	15,1%	20,4%	5,3%
Münster	6,66	24,8%	30,9%	6,1%
Bielefeld	5,70	17,8%	23,0%	5,2%
Bochum	5,39	15,4%	19,3%	3,9%
Dortmund	5,28	23,3%	28,8%	5,5%
Aachen	5,77	16,1%	20,8%	4,7%

Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Städte, Zensus 2011, eigene Berechnungen **empirica**

Von einer per Landesverordnung auf 15 % abgesenkten Kappungsgrenze profitieren weitere Mieterhaushalte, da eine Verlangsamung der Mietanstiege auch noch bei den Mieten zwischen -20 % und -15 % der Mietspiegelmiete erwirkt wird. Dies wären weitere 1,8 % (Solingen 2014) bis 9,6 % (Mülheim, 2014) der Haushalte.

2018 verkleinert sich gegenüber 2014 die Spannweite der von einer Kappungsgrenze Haushalte zwischen den Städten deutlich. Bei einer Kappungsgrenze von 20 % wären das nun zwischen 17,1 % (Mülheim) und 29,9 % (Bonn). Von einer Kappungsgrenze von 15 % profitieren zwischen 2,9 %-Punkte und 4,6 %-Punkte weitere Mieterhaushalte. Die geringere Varianz ergibt sich zum einen durch die zwischen 2014 und 2018 eingesetzte leichte Anspannung auf allen städtischen Wohnungsmärkten. Andererseits ist auch diese Entwicklung insbesondere durch Veränderungen an den Mietspiegelmieten zu erklären.

Abbildung 36: Anteil der Mieterhaushalte mit Bestandsmieten niedriger als 15 % / 20 % der Mietspiegelmiete, 2018

Stadt	2018			
	Mietspiegelmiete in Euro	Wirkung der Kappungsgrenze		
		unter 20 %	unter 15 %	Differenz
Düsseldorf	8,10	27,9%	31,9%	4,0%
Essen	6,23	27,0%	31,6%	4,6%
Mülheim adR	5,61	17,1%	20,1%	3,0%
Solingen	5,40	20,0%	23,2%	3,2%
Bonn	8,36	29,9%	34,5%	4,6%
Köln	8,01	24,2%	27,9%	3,6%
Leverkusen	5,84	17,6%	20,6%	3,0%
Münster	7,06	21,0%	23,9%	2,9%
Bielefeld	6,07	23,1%	27,1%	4,0%
Bochum	5,87	25,2%	29,7%	4,6%
Dortmund	5,47	18,5%	22,2%	3,7%
Aachen	6,63	23,7%	26,8%	3,1%

Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2018, Mietspiegel der Städte, Zensus 2011, eigene Berechnungen **empirica**

Den kleinsten Anteil an Profiteuren einer 20%-Kappungsgrenze hätte nun Mülheim mit 17,1 % der Haushalte. 2014 hatte Mülheim noch den höchsten Anteil. Zwar hat sich der Wohnungsmarkt in Mülheim in der Zwischenzeit auf niedrigem Niveau leicht angespannt. Gleichzeitig aber wurde der Wert des Mietspiegels nach unten „korrigiert“. 2014 lag er deutlich über der mittleren Bestandsmiete, während er 2018 deutlich unter der mittleren Bestandsmiete lag. Ausschlaggebend für die Höhe des Anteils ist hier also die Höhe des Mietspiegels.

Im Ergebnis hängt die Relevanz der Kappungsgrenze und insbesondere der abgesenkten Kappungsgrenze in sich anspannenden Märkten von einem angemessenen Mietspiegel ab, d.h. ob dieser tatsächlich eine ortsübliche Miete anzeigt oder nicht.

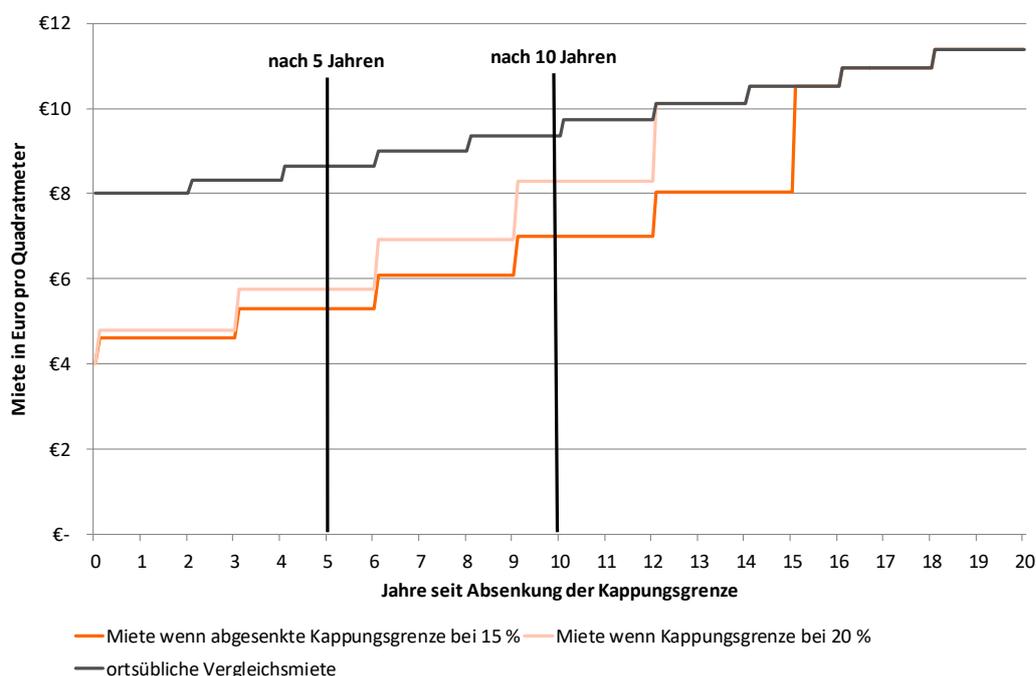
4.2.2 Stärke der Auswirkungen der Kappungsgrenze

Bislang wurde der Anteil der Haushalte, die von einer Kappungsgrenze profitieren können, berechnet. Dies sagt noch nichts darüber aus, wie stark die Mieterhaushalte profitieren – es können auch nur wenige Euros sein.

In einem letzten Schritt zur Abschätzung der materiellen Wirkung der abgesenkten Kappungsgrenze – wieder im Zusammenspiel mit der ersten Begrenzung der maximalen Erhöhung auf die Mietspiegelmiete - wird daher modellhaft versucht, die Stärke der Wirkung zu bestimmen. Die abgesenkte Kappungsgrenze verhindert, dass Mieten unterhalb der Mietspiegelmiete schnell angehoben werden können. Liegt daher die Ausgangsmiete deutlich unterhalb der Mietspiegelmiete, ist die Wirkung größer, als wenn sie näher an der Mietspiegelmiete liegt.

Die folgende Abbildung soll dies verdeutlichen. Ausgegangen wird von einer Mietspiegelmiete von 8 €/m², die im zweijährigen Rhythmus um jeweils 4 % steigt. Dargestellt ist der Mietverlauf einer Wohnung mit einer Ausgangsmiete von 4 €/m². Nun wird der Anpassungspfad berechnet, der bei hocheffizientem Vermieterverhalten möglich wäre, d.h. der Vermieter erhöht pünktlich alle drei Jahre die Miete im Rahmen der Kappungsgrenze. Die eine Linie gibt den Entwicklungspfad bei einer Kappungsgrenze von 20 % und die zweite bei einer Kappungsgrenze von 15 % an. Die Differenz beschreibt daher den Vorteil des Mieterhaushaltes durch die Absenkung der Kappungsgrenze. Erkennbar ist, dass die normale Kappungsgrenze von 20 % es ermöglicht, innerhalb von 12 Jahren zur Mietspiegelmiete aufzuschließen. Mit der abgesenkten Kappungsgrenze beträgt dieser Zeitraum nun 15 Jahre. Ebenfalls ist die ungewöhnliche Entwicklung des Vorteils erkennbar. Der Unterschied zwischen den beiden Kappungsgrenzen ist zunächst gering und baut sich über die Jahre auf. Dies ist eine Folge der kumulierten Wirkung einer geringeren Erhöhung. Der maximale Abstand ergibt sich daher gegen Ende des Betrachtungszeitraums und beträgt in diesem Falle 2 €/m². Bei einer Kappungsgrenze von 15 % wird die Miete allerdings um eine Stufe mehr erhöht, sodass der Vorteil danach auf null absinkt. Bei sehr langlaufenden Mietverträgen ist die Wirkung daher endlich und kumuliert sich nicht beständig auf – die ist eine wesentlich andere langfristige Wirkung als die Mietpreisbremse.

Abbildung 37: Entwicklung der Miete bei regulärer und abgesenkter Kappungsgrenze



Quelle: eigene Darstellung

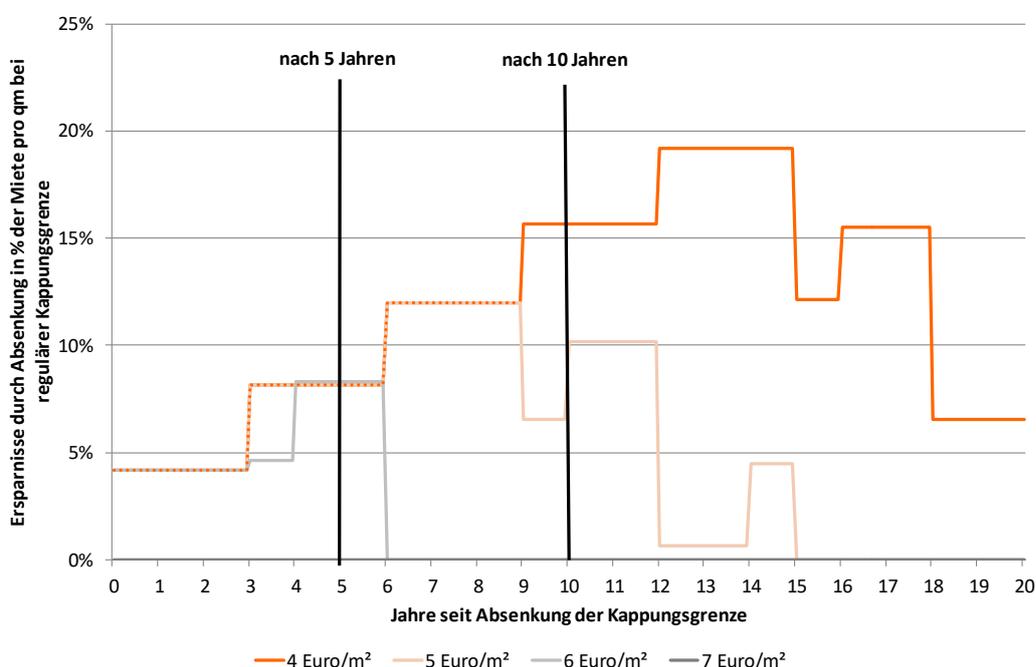
empirica

Es sei nochmal darauf hingewiesen, dass der hier konstruierte Anpassungspfad ein inkonsistentes Vermieterverhalten voraussetzt. Zunächst hat der Vermieter in der Vergangenheit versäumt, rechtlich möglich Mieterhöhungspotentiale auszuschöpfen, nun aber soll er plötzlich ein hocheffizientes Vermieterverhalten an den Tag legen. Die Modellrechnung ist daher eher als maximaler Mietervorteil zu verstehen.

Die folgende Abbildung konzentriert sich nun auf den Mietervorteil einer abgesenkten Kappungsgrenze bei verschiedenen Ausgangsmieten. Sie zeigt die relative Differenz der beiden Kurven aus Abbildung 37.

Ausgegangen wird von einer Mietspiegelmiete von 7 €/m² und Ausgangsmieten von 4 bzw. 5 und 6 €/m². In diesen Fällen baut sich der Vorteil der abgesenkten Kappungsgrenze in den ersten fünf Jahren auf rund 8 % aus, zunächst bei relativer Betrachtung unabhängig von der Ausgangsmiete. Bei einer Ausgangsmiete von 6 € wird dann aber bereits nach sechs Jahren die Mietspiegelmiete eingeholt, bei 5 € dauert es in etwa bis zum 12. Jahr und bei 4 €/m² wird der größte Vorteil nach 12 bis 15 Jahren erreicht, um danach abzusinken.

Abbildung 38: Monatliche Ersparnis durch Absenkung als Anteil der Monatsmiete bei regulärer Kappungsgrenze



Quelle: eigene Darstellung

empirica

Im Ergebnis hat die Kappungsgrenze durchaus eine materielle Wirkung, falls der Mietspiegel nicht zu niedrig angesetzt wurde. Der Vorteil der Kappungsgrenze für den Mieter baut sich über die Jahre auf und kann dann bei niedriger Ausgangsmiete, hoher Mietspiegelmiete und langer Vertragsdauer dazu führen, dass die Miete um bis zu 20 % niedriger ausfällt. Typischerweise wird der maximale Vorteil der profitierenden Mieterhaushalte eher bei ca. 10 % liegen, der zwischen ca. 6 und 12 Jahre nach Einführung der abgesenkten Kappungsgrenze erreicht wird (7 €/m² Mietspiegelmiete, 5 €/m² Ausgangsmiete).

Bemerkenswert an den Rechnungen ist unseres Erachtens vor allem die Dauer, bis der maximale Vorteil erreicht wird. Dieser liegt in realistischen Konstellationen bei über fünf Jahren. In der jetzigen Form einer auf fünf Jahre beschränkten Kappungsgrenze ist der Mietervorteil daher noch nicht voll ausgebildet. Eine Verlängerung der abgesenkten

Kappungsgrenze würde daher es den Mietern mit niedriger Ausgangsmiete ermöglichen, den maximalen Vorteil der abgesenkten Kappungsgrenze zu erhalten.

Gegen eine Verlängerung der abgesenkten Kappungsgrenze spricht zwar einerseits, dass damit ausschließlich Mieter einen Vorteil erhalten, die ohnehin nur eine besonders niedrige Miete zahlen.

Gegen eine Verlängerung spricht auch der Lock-In Effekt, d.h. dass Mieter mit besonders niedriger Miete auch dann keine neue Wohnung anmieten, wenn sie sie die derzeitige Wohnung oder die Wohnumgebung eigentlich gerne verlassen würden. Die abgesenkte Kappungsgrenze vergrößert den Abstand zwischen derzeit gezahlter Miete und der Neuvertragsmiete einer neuer Wohnung.

Für eine abgesenkte Kappungsgrenze aber spricht, dass sie nur langjährigen Mieterhaushalte schützt, die ein besonderes Interesse an einem beständigen und sicheren Mietverhältnis haben. Eine ruckartige Mieterhöhung könnte dann die Leistungsfähigkeit des Mieters überfordern, selbst wenn die Miete auch nach Erhöhung weiterhin relativ niedrig wäre.

Nach unserem Dafürhalten überwiegt hier das Schutzinteresse des langjährigen Mieters die Nachteile. Im Gegensatz zur Mietpreisbremse wirkt die abgesenkte Kappungsgrenze daher selektiv und fokussiert auf schutzwürdige Haushalte.

Vor allem ist die Wirkung der abgesenkten Kappungsgrenze endlich, da der Mietanstieg in bestehenden Verträgen nur verlangsamt aber nicht verhindert wird. Bei einer zwischenzeitlichen Neuvermietung greift die Kappungsgrenze ohnehin nicht. Die abgesenkte Kappungsgrenze verlangsamt daher die Anpassungsgeschwindigkeit nur etwas stärker als die „normale“ Kappungsgrenze, deren Geltung nicht in der Kompetenz des Landes liegt.

Allerdings erscheint das Abstellen auf Mietspiegel, die von Stadt zu Stadt zu völlig unterschiedlichen Ergebnissen kommen und daher manchmal keinen Bezug zum örtlichen Mietniveau haben können, sehr zweifelhaft. Die Erstellung eines nach wissenschaftlichen Maßstäben erstellten Mietspiegels sollte Voraussetzung für die Anwendung der abgesenkten Kappungsgrenze sein.

4.3 Kündigungssperrfristverordnung

Die Kündigungssperrfristverordnung zielt – wie auch die Umwandlungsverordnung, siehe Kapitel 4.4 – auf den Schutz von Mietern bei der Aufteilung des Gebäudes in Sondereigentum ab.

Eine Kündigungssperrfrist (§ 577 a BGB) existiert grundsätzlich und liegt nicht in der Kompetenz des Landes. Sie schützt den Mieter einer Wohnung, nachdem die Wohnung in eine Eigentumswohnung umgewandelt und erstmalig veräußert wurde, für drei Jahre vor einer Eigenbedarfskündigung³⁸ durch den neuen Eigentümer der Wohnung. Die Dreijahresfrist beginnt mit der Veräußerung der Wohnung, sodass eine „Umwandlung auf Vorrat“ hier keinen Vorteil für den Eigentümer bringt. Geschützt wird der Mieter zudem

³⁸ Ebenso beschränkt wird die Möglichkeit der Kündigung, wenn das Mietverhältnis einer angemessenen wirtschaftlichen Verwertung des Grundstücks im Wege steht, vgl. § 573 Abs. 2 Nr. 3 BGB.

durch ein Vorkaufsrecht nach § 577 BGB, mit dem er den Verlust der Wohnung ebenfalls verhindern kann.

In angespannten Wohnungsmärkten kann diese Kündigungssperrfrist auf bis zu 10 Jahre verlängert werden (§ 577a Nr. 2 BGB). Die Landesregierung hat im Jahre 2012 davon Gebrauch gemacht. In vier Gemeinden wurde die Kündigungssperrfrist auf 8 Jahre, in einer Reihe weiterer Gemeinden auf 5 Jahre verlängert, vgl. Abbildung 30.

Damit die Kündigungssperrfrist eine Wirkung erzielen kann, muss erstens ein Mietverhältnis über den gesamten Zeitraum bestehen, zweitens eine Umwandlung stattgefunden haben, drittens das Wohneigentum veräußert worden sein, viertens der Mieter nicht von seinem Vorkaufsrecht nach § 577 BGB Gebrauch gemacht haben und fünftens der neue Eigentümer ein berechtigtes Interesse haben. Typischerweise ist dies der Eigenbedarf.

Die Kündigungssperrfrist dürfte daher nur in vergleichsweise seltenen Fällen Anwendung finden, vergleiche auch die Ausführungen zur Umwandlungsverordnung. Im Gegensatz zur Umwandlungsverordnung aber ist hier die Seltenheit des Falles kein Argument gegen die Verordnung. Die Kündigungssperrfrist ist vielmehr immer dann unschädlich für den Eigentümer und den Mieter, wenn der Regelungszweck nicht eintritt. Wenn also eine Wohnung umgewandelt und verkauft wird, der neue Eigentümer aber gar nicht plant, selbst einzuziehen, sondern die Wohnung zur Kapitalanlage kauft, dann behindert ihn die Kündigungssperrfrist auch nicht in seiner Lebensgestaltung. Im Gegensatz zur Umwandlungsverordnung entsteht durch die Kündigungssperrfristverordnung kein Kollateralschaden und die Seltenheit des Falls ist kein Gegenargument.

In den Fällen, in denen die (verlängerte) Kündigungssperrfrist zur Anwendung kommt, sind die Interessen des Mieters, des Eigentümers und der Gesellschaft zu berücksichtigen.

Das Interesse des Mieters ist zum einen ein beständiges und sicheres Mietverhältnis, da ein Umzug in eine andere Wohnung mit hohen direkten und indirekten Umzugskosten verbunden ist. Dies gilt insbesondere auf angespannten Wohnungsmärkten, in denen die Chance auf eine Wohnung in naher Umgebung naturgemäß kleiner ist. Sein Risiko – dass er nach einem Umzug in eine neu angemietete Wohnung womöglich eine höhere Miete zahlen muss – ist aber für sich genommen kein Argument für eine (verlängerte) Kündigungsfrist, sondern ein reines Umverteilungsargument.

Das Interesse des neuen Eigentümers ist die Selbstnutzung der Wohnung. Die Selbstnutzung aber ist bei einer verlängerten Kündigungssperrfrist von bis zu 10 Jahren praktisch nicht mehr möglich, da der Zeitraum zwischen Erwerb und möglicher Selbstnutzung zu lang ist. Faktisch ist eine Wohnung mit langjähriger Kündigungssperrfrist nicht mehr selbstnutzerfähig und daher wird die Wohnung auch nicht von einem eigentumswilligen Selbstnutzer erworben werden. Wie stark dies den neuen Selbstnutzer belastet, hängt vor allem von seinen Alternativen ab, d.h. davon, ob genügend selbstnutzerfähige Wohnungen zur Verfügung stehen oder nicht.

Stehen genügend selbstnutzerfähige Wohnungen zur Verfügung, sind die Nachteile der Kündigungssperrfrist überschaubar. Der eigentumswillige Haushalt kann dann auf diese zugreifen. Dies ist unproblematisch, da die beim Mieter zu berücksichtigenden Umzugskosten – im Falle einer Eigenbedarfskündigung – beim Selbstnutzer nicht zu berücksichtigen sind, da er ohnehin umziehen wollte.

Stehen aber nicht genügend selbstnutzerfähige Wohnungen zur Verfügung, so behindert die verlängerte Kündigungssperrfristverordnung die Bildung von Wohneigentum insbesondere in gewachsenen Stadtvierteln der Großstädte ohne viel Neubau.

Der eigentumswillige Haushalt kann dann entweder auf andere Stadtviertel mit mehr Neubau (Stadtrand) ausweichen, sodass nun er statt des Mieters die indirekten Umzugskosten zu tragen hat. Der volkswirtschaftliche Vorteil der Kündigungssperrfrist – geringere indirekte Umzugskosten – ist in dem Falle hinfällig.

Oder der eigentumswillige Haushalt verzichtet auf die Eigentumbildung, da er nicht bereit ist, den Stadtteil zu wechseln, sondern bleibt Mieter. In diesem Falle fällt die Mietwohnungsnachfrage höher aus als ohne Kündigungssperrfristverordnung, sodass die Mietwohnungsversorgung sich verschlechtert. Da Selbstnutzer zudem – auch bei gleichem Einkommen – über den Lebenszyklus ein höheres Nettovermögen aufbauen als Mieter, sind sie besser vor Altersarmut geschützt.

Eine höhere Selbstnutzerquote gerade in den gewachsenen Stadtvierteln der Großstädte ist aber auch vorteilhaft in Bezug auf die Resilienz der Stadtviertel gegenüber Veränderungen. Die Gentrifizierung von Stadtvierteln mit hohem Selbstnutzeranteil ist langwieriger und erfolgt meist nur über einen Generationenwechsel. Selbstnutzer engagieren sich zudem im Durchschnitt stärker und nachhaltiger für ihr Wohnumfeld, auch, da sie sesshafter sind und ein eigenes finanzielles Interesse an einer funktionierenden Nachbarschaft haben. Auf der anderen Seite schützt die Kündigungssperrfrist insbesondere langjährige Mieter, während der Schutz an kurzzeitigen, mobilen Mietern vorbeigeht. Diesem Teil der Mieterschaft darf man vermutlich ebenfalls eine stärkere Bindung an ihre Nachbarschaft zuschreiben.

Im Ergebnis ist die verlängerte Kündigungssperrfrist in angespannten Wohnungsmärkten insgesamt dann zu rechtfertigen, wenn das Angebot an selbstnutzerfähigen Wohnungen (Neubau) ausreichend ist. In Abhängigkeit von der Anwendungsbreite der Umwandlungsverordnung könnte die Landesregierung erwägen, in angespannten Wohnungsmärkten die Kündigungssperrfrist generell zu verlängern. Vermutlich ist es dabei unerheblich, ob die Kündigungssperrfrist 8 oder 10 Jahre beträgt – die abschreckende Wirkung auf Selbstnutzer ist vermutlich gleich. Niedriger als acht Jahre aber sollte die Kündigungssperrfrist nicht sein.

Allerdings besteht der Eindruck, dass die Kündigungssperrfrist im Alltag nicht die Schutzwirkung entfaltet, die sie erwarten lässt und doch recht häufig nach einer Umwandlung Selbstnutzer eine Wohnung beziehen und Mieterhaushalte ausziehen. Dies ist grundsätzlich nur dann möglich, wenn der Mieter freiwillig auszieht. Ein freiwilliger Auszug ist dann unproblematisch, wenn der Mieter für seinen Auszug entschädigt wird – sei es durch eine angemessene Ersatzwohnung oder durch eine faire Leistung in Geld. Dies wäre ein Geschäft zugunsten beider Seiten – wenn der Mieter denn auch tatsächlich die Möglichkeit hat, das Angebot auszuschlagen. In der Realität dürfte es hier aber Graubereiche geben. Zum Beispiel könnte der Mieter übervorteilt werden, wenn er die Kündigungssperrfrist nicht oder nicht vollständig kennt und sich so in einer schwächeren Verhandlungsposition wähnt, als er tatsächlich ist. Oder wenn der Vermieter mit unlauteren Methoden Druck auf den Mieter ausübt. Im Rahmen dieses Gutachtens war es aber aufgrund der beschränkten Ressourcen nicht möglich, zu untersuchen, ob dies häufig, oder in welcher Form dies geschieht. Wir empfehlen daher der Landesregierung zum einen, hier die Informationsbasis zu verbessern und zum zweiten, nach Möglichkeiten zu suchen, ein mögliches Vollzugsdefizit der Kündigungssperrfrist zu vermindern.

4.4 Umwandlungsverordnung

Mit der Umwandlungsverordnung wird die Begründung von Wohneigentum an bestehenden Wohngebäuden in Milieuschutzgebieten (soziale Erhaltungssatzung) genehmigungspflichtig. Für die folgenden Ausführungen wird davon ausgegangen, dass die Genehmigung regelmäßig versagt wird. Würde die Umwandlung hingegen regelmäßig genehmigt, dann würde die Umwandlungsverordnung ins Leere laufen und nur Verwaltungsaufwand und Zeitverzug produzieren.

Die Umwandlungsverordnung zielt auf die Erhaltung von Mietwohnungen ab, indem sie die potenzielle Selbstnutzung der Wohnungen verhindert. Die Verhinderung der Umwandlung ist damit gar nicht das eigentliche Ziel der Verordnung, vielmehr ist es die Verhinderung der Selbstnutzung.

Dies ist auch die zentrale Kritik an der Umwandlungsverordnung. Sie beschränkt die Eigentumsrechte auch in den Fällen, in denen die Umwandlung überhaupt keine Wirkung auf den Mietwohnungsmarkt hätte. Der Gesetzgeber scheint bei der Umwandlungsverordnung davon ausgegangen zu sein, dass umgewandelte Eigentumswohnungen stets oder zumindest überwiegend selbstgenutzt werden.

Tatsächlich aber ist das nicht der Fall. Vielmehr ist davon auszugehen, dass nur in sehr wenigen Fällen tatsächlich durch die Umwandlung ein Mieter durch einen Selbstnutzer verdrängt wird, schließlich liegen zwischen Umwandlung und Selbstnutzung mehrere Schritte:

- 1) Umwandlung
- 2) Verkauf der Wohnung
- 3) Wartezeit, mit Kündigungssperrfrist bis zu 10 Jahre (vgl. Kapitel 4.3)
- 4) Eigenbedarfskündigung
- 5) Auszug der Mieter und Selbstnutzung

Leider ist die Datengrundlage sehr schlecht. Auch mehrere Nachfragen bei verschiedenen amtlichen Stellen der Städte halfen kaum weiter. Insbesondere ist meist nicht öffentlich bekannt, wie viele Wohnungen umgewandelt wurden, sodass für die Frage der Relevanz der Umwandlungsverordnung jegliche Basis fehlt.

Einzig die Stadt Köln erfasst hinreichend Daten, um zumindest die Relevanz der Umwandlungen und der Wohnungsverkäufe zu bewerten. Zwar ist auch dort die Zahl der Umwandlungen unbekannt, aber zumindest wird die Zahl der erteilten Abgeschlossenheitsbescheinigungen erfasst. Auch wenn nicht jede Wohnung mit Abgeschlossenheitsbescheinigung tatsächlich umgewandelt wird, so dürfte dies doch ein guter Indikator für das Umwandlungsgeschehen sein. Demnach sind in den letzten Jahren in Köln im Mittel seit 2010 für 1.400 Bestandswohnungen pro Jahr Abgeschlossenheitsbescheinigungen erstellt worden. Dies entspricht in etwa 0,3 % des Geschosswohnungsbestandes pro Jahr. Zudem sinkt die Zahl der erteilten Abgeschlossenheitsbescheinigungen im Wohnungsbestand. In den letzten beiden Jahren waren es nur rund 1.200 nach rund 1.600 in den Jahren zuvor.

Abbildung 39: Erteilte Abgeschlossenheitsbescheinigungen in Köln, 2010 -2018

Jahr	Erteile Abgeschlossenheitsbescheinigungen		
	Neubau	Bestand	Insgesamt
2010	1.009	1.249	2.258
2011	1.468	1.655	3.123
2012	1.272	1.223	2.495
2013	1.904	1.456	3.360
2014	1.599	1.943	3.542
2015	1.875	1.553	3.428
2016	1.418	1.172	2.590
2017	924	1.241	2.165
2018	725	1.162	1.887

Quelle: Stadt Köln - Amt für Wohnungswesen

empirica

Eine Verdrängung von Mietern durch Selbstnutzer setzt nun in einem zweiten Schritt voraus, dass die umgewandelten Wohnungen auch an potentielle Selbstnutzer veräußert werden. Leider ist unbekannt, welcher Anteil der Käufer eine Selbstnutzung plant. Aber zumindest die Zahl der Erstverkäufer nach Umwandlung wird durch den Gutachterausschuss der Stadt Köln erfasst.

Dabei zeigt sich, dass die Zahl der Erstverkäufer von umgewandelten Wohnungen in Köln über den gesamten Zeitraum, für den Daten vorliegen, stets geringer war als die Zahl der Umwandlungen bzw. Abgeschlossenheitsbescheinigungen. Im Mittel der Jahre seit 2010 wurden in Köln jedes Jahr nur 725 umgewandelte Wohnungen erstmals verkauft, d.h. nur rund die Hälfte der umgewandelten Wohnungen wurden überhaupt veräußert. Und auch hier sinkt die Zahl. In den letzten Jahren waren es weniger als 500 p.a., während es in den Jahren zuvor es zwischen 700 und 1000 waren. Dabei werden in Köln noch deutlich mehr umgewandelte Wohnungen erstverkauft. In den anderen Schwarmstädten des Landes waren die Zahlen im letzten verfügbaren Jahr nur zweistellig, ebenfalls mit sinkender Tendenz.

Abbildung 40: Erstverkäufe von Eigentumswohnungen nach Umwandlungen, ausgewählte Städte, 2010-2018

Jahr	Köln	Düsseldorf	Bonn	Aachen	Münster
2010	1040	551	252	133	70
2011	862	540	273	108	197
2012	585	367	320	116	45
2013	1065	394	310	92	95
2014	884	320	213	123	117
2015	717	224	137	111	39
2016	436	153	163	106	128
2017	439	75	92	95	87
2018	499				

Quelle: Jahresberichte der Gutachterausschüsse der Städte

empirica

Warum Eigentümer Gebäude in Eigentumswohnungen umwandeln, sie aber nicht veräußern, dürfte verschiedene Gründe haben. Zum einen ist es denkbar, dass z.B. in Erbschaftsfällen mit mehreren Erben eine Aufteilung sinnvoll ist, ohne dass ein Verkauf geplant ist.³⁹ Zwar ließe sich hier einwenden, dass dies nur eine kleine Zahl an Fällen sein dürfte, was vermutlich richtig ist. Die Zahl der nicht-entgeltlichen Verträge über Eigentumswohnungen lag laut Gutachterausschuss in Köln in den letzten Jahren bei rund 200 Wohnungen pro Jahr. Leider ist unbekannt, wieviele der 499 Erstverkäufe nach Umwandlung (2018) auf die Gruppe der 175 nicht-entgeltlichen Verträge über Eigentumswohnungen (2018) entfallen. Eine Kreuzauswertung liegt nicht vor. Aber das Argument der kleinen Zahl an erbschaftsbedingten Umwandlungen relativiert sich deutlich angesichts der ebenfalls geringen Zahl an Erstverkäufen nach Umwandlung. Zum zweiten dürften Umwandlungen aus Vorsichtsgründen eine Rolle spielen; vergleiche die Ausführungen zur Entwicklung in Berlin weiter unten in diesem Kapitel.

Auch beim nächsten Schritt – vom Verkauf zur Selbstnutzung – werden viele Wohnungen nicht, wie von der Umwandlungsverordnung unterstellt, anschließend dem Mietwohnungsmarkt entzogen. Leider liegen keine Daten über die Absichten der Käufer umgewandelter Wohnungen vor.

³⁹ Auch dürfte für einige, vermutlich wenige Wohnungen zwar eine Teilungserklärung ausgestellt worden sein, aber die Umwandlung selbst wurde nicht vollzogen.

Im gesamten Bestand von Eigentumswohnungen – d.h. Wohnungen, die irgendwann umgewandelt wurden oder von vornherein als Eigentumswohnungen errichtet wurden, liegt der Selbstnutzeranteil in den großen Städten des Landes bei Werten zwischen 32 % und 48 %, wobei die dynamischen Städte die geringsten Anteile aufweisen. D.h. der größere Teil der Eigentumswohnungen ist vermietet und wird nicht selbstgenutzt. Es sollte darauf geachtet werden, dass in der Diskussion Eigentumswohnungen in keiner Weise mit selbstgenutzten Wohnungen gleichgesetzt werden können.

Abbildung 41: Anteil Selbstnutzer in Eigentumswohnungen, 2011

Stadt	Anteil Selbstnutzer in Eigentumswohnungen
Münster	32,0%
Bonn	37,0%
Düsseldorf	40,0%
Köln	41,9%
Bielefeld	44,8%
Essen	46,3%
Bochum	48,3%

Quelle: Zensus 2011, eigene Berechnung

empirica

Die Selbstnutzeranteile im Bestand dürften zudem weit höher sein als der Selbstnutzeranteil von Käufern jüngst umgewandelter Mietwohnungen bzw. von Käufern mit einer Selbstnutzerabsicht.

Zum einen zeigen Auswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstichproben⁴⁰ sowie des Sozio-Ökonomischen Panels⁴¹, dass die Selbstnutzerquote in Westdeutschland insgesamt stagniert. In den Schwarmstädten dürfte die Selbstnutzerquote daher vermutlich sogar sinken. Dafür spricht, dass dort die Preisentwicklung von Eigentumswohnungen deutlich hinter der Mietenwicklung zurückblieb, was zum einen die relative Attraktivität der Selbstnutzung gesenkt hat und zum anderen die Eigenkapitalerfordernisse beim Kauf gesteigert hat. Tatsächlich berichten Bauträger von einem Rückgang bzw. einer Verdrängung der Selbstnutzer durch Kapitalanleger. Eine insgesamt sinkende Selbstnutzerquote in den Schwarmstädten aber bedeutet, dass am aktuellen Rand der Anteil der

⁴⁰ https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Referenzen/PDFs/Vermögensbildung_LBS_Teil_1_WQ.pdf

⁴¹ https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2018/IW_Gutachten_Wohneigentumsquote.pdf

Kapitalanleger sehr hoch sein muss, wenn sich in wenigen Jahren die Bestandsquote verändert.

Vor allem aber dürften umgewandelte vermietete Wohnungen von vornherein für Selbstnutzer uninteressant sein. Grund dafür ist, dass die Kündigungssperrfristverordnung die Eigenbedarfskündigung de jure für bis zu 10 Jahre ausschließt, de facto aber vollständig unterbindet, da eine solche Wohnung nicht mehr selbstnutzerfähig ist. Wie in Kapitel 4.3 erläutert, verhindert eine wirksame 10-jährige Kündigungssperrfristverordnung, dass sich potentielle Selbstnutzer überhaupt für die Wohnung interessieren. Eine Selbstnutzung ist nur möglich, wenn der Mieter freiwillig auszieht. Dieses Risiko kann aber ein potenzieller Selbstnutzer nicht eingehen, da er schließlich nicht irgendwann Selbstnutzer werden will, sondern bald – sonst sind seine eigenen Kinder schon ausgezogen. Zwar ist es möglich, dass nach mindestens 10 Jahren der Kapitalanleger die Wohnung weiter verkauft und dann ein potenzieller Selbstnutzer die Wohnung erwirbt. Dies ist aber betrifft einen weit in der Zukunft liegenden Zeitpunkt, an dem die Wohnungsmärkte sich vermutlich längst wieder entspannt haben; in jedem Falle aber liegt dieser Zeitpunkt weit außerhalb der Geltungsdauer der Umwandlungsverordnung, selbst wenn diese verlängert werden würde.

Typischerweise dürften umgewandelte Eigentumswohnungen daher zur Kapitalanlage gekauft werden, d.h. die Vermietung ist konstituierender Bestandteil der Investitionsstrategie. Die Käufer sind dann typischerweise Klein-Kapitalanleger, die z.B. aus Gründen der Altersvorsorge Eigentumswohnungen erwerben. Überschlägig gerechnet, dürften von den jährlich rund 1.200 Wohnungen in Köln, für die eine Teilungserklärung ausgestellt wurde, rund 600 verkauft werden und von diesen wiederum nur ein kleiner Teil von Käufern mit Selbstnutzerabsicht erworben werden. D.h. vermutlich ist die Zahl der jährlich in Köln umgewandelten Mietwohnungen, die von Käufern mit Selbstnutzerabsicht erworben werden, höchstens zweistellig, wenn der Fall überhaupt vorkommt. In den anderen Städten, in denen bereits die Zahl der Erstverkäufer nach Umwandlung nur zweistellig war, können es wenn überhaupt nicht mehr als eine Handvoll sein.

Selbst wenn unterstellt werden würde, dass diese von Käufern mit Selbstnutzerabsicht erworbenen, umgewandelten Wohnungen sich nicht gleichmäßig auf die Städte verteilen, sondern sich in einigen Vierteln konzentrieren, dürfte die Umwandlungsverordnung in Kombination mit der Kündigungssperrfristverordnung Bestandsmieter vor etwas schützen, das keine Gefahr darstellt. Die Umwandlungsverordnung wäre damit entbehrlich – unter der Voraussetzung, dass die Kündigungssperrfrist wirksam ist (siehe hierzu aber Kapitel 4.3).

Zwar lässt sich einwenden, dass die Umwandlungsverordnung nicht einzelnen Mieter schützt, sondern ein schützenswertes Milieu. Aber auch dann gilt zum einen, dass ein hoher Mieterschutz auch ein Milieu schützt. Vor allem aber ist die Umwandlungsverordnung unangemessen. Sie soll für den Fall vorsorgen, dass eine Wohnung umgewandelt wird (selten) und an einen potentiellen Selbstnutzer verkauft wird (noch seltener), der Mieter freiwillig auszieht (noch viel seltener) und zudem der Selbstnutzer nicht aus dem gleichen Milieu stammt. Und um für diesen sehr seltenen Fall vorzusorgen, verhindert die Umwandlungsverordnung, dort wo sie Anwendung findet, in erster Linie, dass der Anteil der Kleinvermieter zu- und der Anteil der Großvermieter abnimmt. Dies aber dürfte in der Tendenz nicht im Interesse der Mieter sein. Das Statistische Bundesamt hat

jüngst gezeigt, dass die Mieten bei privaten Kleinvermietern langsamer steigen als die Mieten bei Wohnungsunternehmen in privater aber auch in öffentlicher Hand⁴².

Vor diesem Hintergrund ist es erfreulich, dass die Umwandlungsverordnung in Nordrhein-Westfalen bislang kaum Anwendung findet. Die Ausweisung von Milieuschutzgebieten obliegt den Kommunen. Ein größerer Anwendungsbereich der Umwandlungsverordnung liegt damit nicht in der Regelungskompetenz des Landes.

Derzeit besteht nur je ein Milieuschutzgebiet in Köln und Aachen, die Stegerwaldsiedlung in Köln und das Gebiet Passstraße/Dennewarthstraße in Aachen. Beide wurden bereits in den 1990er Jahren ausgewiesen. Die Milieuschutzgebiete wurden damals vorsorglich eingerichtet, da Großprojekte (Carolus-Therme, AGIT und Ludwig-Forum in Aachen, Congress-Zentrum/Messe in Köln) die unmittelbare Nachbarschaft aufwerteten. In beiden Gebieten war, nach Aussage der Städte, damals die Verdrängung von Mietern durch Selbstnutzer nach einer Umwandlung ohnehin nicht zu befürchten gewesen. Es sind nach Auskunft der Städte auch seither keine (Köln) oder kaum (Aachen) Anträge auf Umwandlung vorgelegt worden. Die bestehenden Milieuschutzgebiete in Nordrhein-Westfalen sind daher nicht geeignet, die Auswirkungen der Umwandlungsverordnung zu beurteilen – bislang war die Umwandlungsverordnung totes Recht.

In der Stadt Köln steht aber derzeit die Ausweisung eines neuen Milieuschutzgebietes im Severinsviertel bevor. Über weitere Milieuschutzgebiete wird diskutiert, z.B. in Köln-Mülheim. Eine ganze Reihe weiterer Gebiete gelten als Verdachtsfälle, die beobachtet werden sollen⁴³. So beschloss die Bezirksvertretung 1 (Innenstadt) am 10.10.19, den Rat der Stadt Köln aufzufordern, die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen bereitzustellen, die für die zeitnahe Einrichtung weiterer sozialer Erhaltungsgebiete erforderlich sind.⁴⁴

Die Stadt Köln und auch die Landesregierung sollte bei einer verstärkten Ausweisung sozialer Erhaltungsgebiete mit dem Ziel der stärkeren Anwendung der Umwandlungsverordnung aber die Entwicklung in Berlin vor Augen haben. Berlin hat das Instrument der Umwandlungsverordnung bzw. der vorgelagerten Milieuschutzverordnung in den letzten Jahren intensiv nutzt. Abgesehen von wenigen frühen Milieuschutzgebieten aus den 1990er und frühen 2000er Jahren wurden seit 2013 insgesamt 60 Gebiete unter Milieuschutz gestellt oder es fanden Erweiterungen der Gebiete statt. Die Milieuschutzgebiete sind damit in Berlin keine kleineren Bereiche mehr, sondern decken größere Teile der Stadt ab. Zum Jahresende 2017 wohnten in den damals erst 42 sozialen Erhaltungsgebieten 654.000 Einwohner oder knapp 18 % aller Einwohner, in den Innenstadtbezirken reicht die Quote bis 75 % in Kreuzberg-Friedrichshain⁴⁵. Seither ist die Zahl der sozialen Erhaltungsgebiete weiter auf 68 gestiegen und steigt weiter.

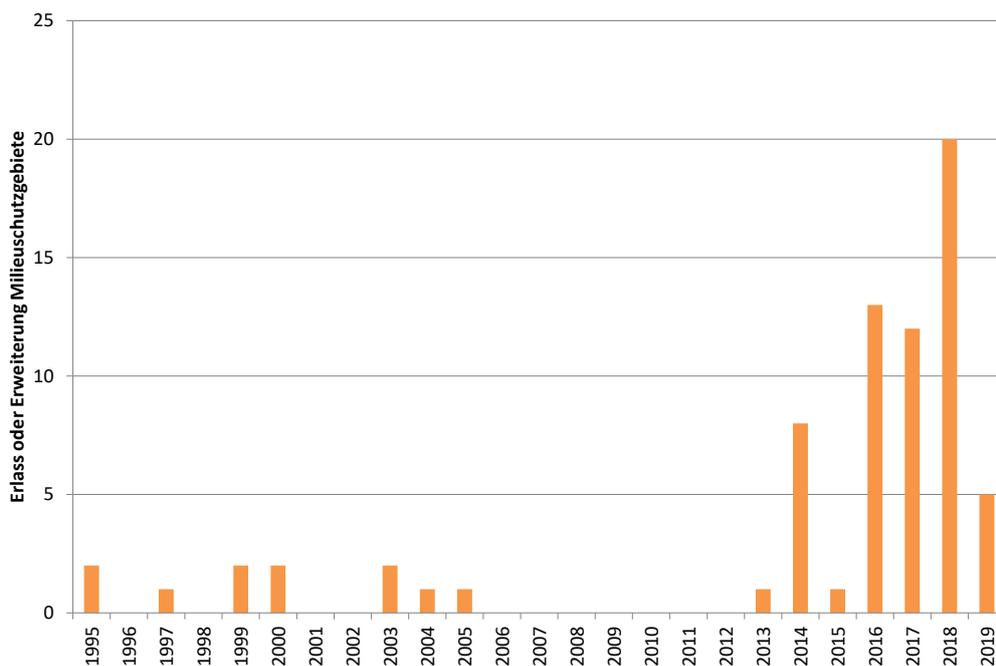
⁴² Egner, Ute; Verbraucherpreisstatistik auf neuer Basis; Wirtschaft und Statistik, Nr. 5, 2019, S. 86-106, download unter: https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2019/05/wista-052019.pdf?__blob=publicationFile

⁴³ Siehe z.B. Antrag der SPD-Fraktion, der Fraktion Die Linke, der Gruppe Piraten und des Ratsmitgliedes Wortmann (Freie Wähler) im Kölner Rat, 25. Sitzung am 17.11.2016

⁴⁴ Beschlussprotokoll der Sitzung der Bezirksvertretung Innenstadt vom 10.10.19; Beschluss 3.8: Einsatz des Instruments der Sozialen Erhaltungssatzung Maßnahme aus dem Stadtentwicklungskonzept Wohnen (StEK Wohnen)

⁴⁵ Bachmann, Marie, Vesper, Jürgen, Monitoring zur Anwendung der Umwandlungsverordnung, Jahresbericht 2017, Studie des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Berlin, 2018, download unter: https://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadterneuerung/soziale_erhaltungsgebiete/download/monitoring-umwandlungsverordnung-jahresbericht2017.pdf

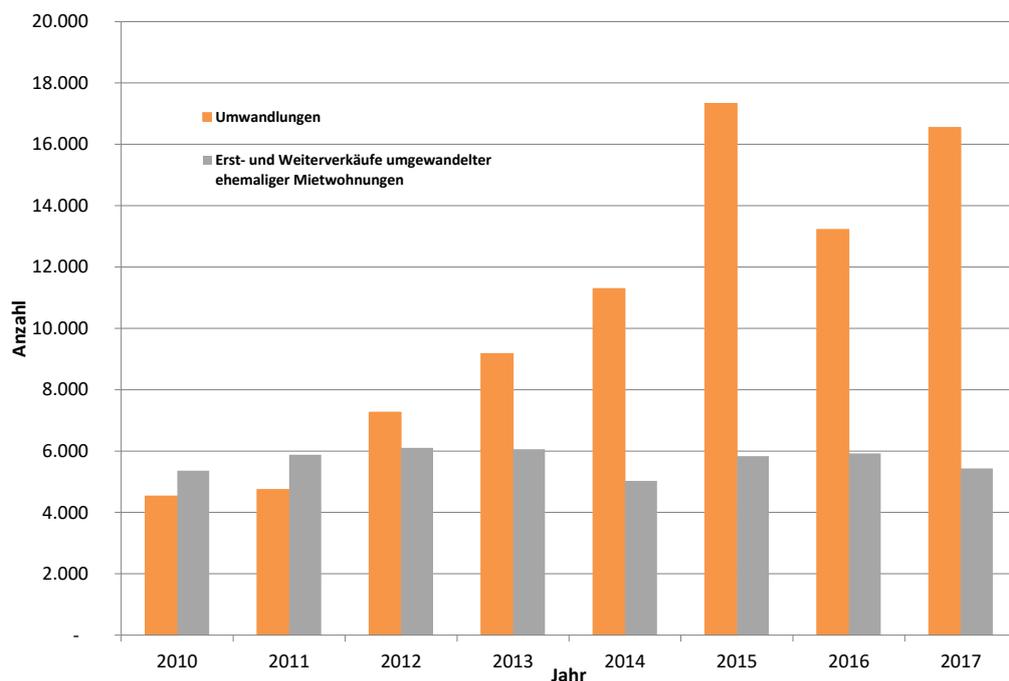
Abbildung 42: Erlass oder Erweiterung Milieuschutzgebiete in Berlin, 1995-2019



Quelle: Berliner Gesetz- und Verordnungsblatt, eigene Berechnung

empirica

Parallel zur steigenden Zahl der Milieuschutzgebiete nahm auch die Zahl der Umwandlungen von gut 4.000 in den Jahren 2010 und 2011 auf zuletzt über 16.000 umgewandelte Wohnungen im Jahre 2017 zu. Dieser Anstieg ist erstaunlich, da aufgrund der zunehmenden Zahl von Milieuschutzgebieten eigentlich mit einem Rückgang zu rechnen gewesen wäre, da in immer weniger Gebieten Umwandlungen nicht genehmigungspflichtig sind.

Abbildung 43: Zahl der Umwandlungen und Zahl der Erst- und Weiterverkäufe umgewandelter Wohnungen, Berlin, 2010-2017

Quelle: Gutachterausschuss Berlin

empirica

Der starke Anstieg der Umwandlungen ist dabei aber nicht zurückzuführen auf eine steigende Zahl an Verkäufen von Eigentumswohnungen, z.B. aufgrund einer gestiegenen Nachfrage. Vielmehr ist die Zahl der Erst- und Weiterverkäufe von umgewandelten ehemaligen Mietwohnungen laut Gutachterausschuss der Stadt konstant bei knapp 6.000 Wohnungen pro Jahr geblieben, vgl. Abbildung 43. Leider liegen für Berlin keine getrennten Daten zu den Erstverkäufen und den Weiterverkäufen von umgewandelten Wohnungen vor, d.h. die genannte Zahl von 6.000 gehandelten Eigentumswohnungen bezieht sich auf alle Eigentumswohnungen – gleich ob sie jüngst, vor Jahren oder Jahrzehnten umgewandelt, oder bereits als Eigentumswohnung errichtet wurden.

In Köln allerdings erfasst der Gutachterausschuss die Zahl der Käufer von Eigentumswohnungen getrennt nach Erstverkauf nach Umwandlung, Weiterverkauf und im Neubau. Der Anteil der Erstverkäufe nach Umwandlung an allen Verkäufen umgewandelter Wohnungen lag im Jahresmittel seit 2010 bei nur 17 % mit sinkender Tendenz. In den letzten drei Jahren waren es nur 11 %.

Abbildung 44: Anteil Erstverkäufe an allen Verkäufen umgewandelter Wohnungen, Köln, 2010-2018

Jahr	Erstverkauf nach Umwandlung	Weiterverkauf	Ersterwerb (Neubau)	Summe	Anteil Erstverkauf an allen Verkäufen umgewandelter Wohnungen
	A	B	C	D	A/(A+B)
2010	1.040	3.016	811	4.867	26%
2011	862	3.318	786	4.966	21%
2012	585	2.410	653	3.648	20%
2013	1.065	4.052	994	6.111	21%
2014	884	4.053	1.169	6.106	18%
2015	717	4.192	1.275	6.184	15%
2016	436	3.769	1.625	5.830	10%
2017	439	3.599	997	5.035	11%
2018	499	3.593	540	4.632	12%

Bemerkungen:

2010	Angaben bis einschl. Okt. 2010
2011	Angaben bis einschl. Sep. 2011
2012	Angaben bis einschl. Juli 2012

Quelle: Gutachterausschuss Köln

empirica

Überträgt man diese Quote auf Berlin, so hieße dies, dass jedes Jahr nur rund 600 umgewandelte Mietwohnungen erstmals verkauft werden – während gleichzeitig zuletzt 16.000 Wohnungen umgewandelt wurden. Auch wenn diese Erstverkaufsquote in Berlin vielleicht höher liegen mag, so wird doch ein erstaunliches Missverhältnis zwischen Umwandlungen und Erstverkäufen umgewandelter Wohnungen deutlich. Und nochmals sei darauf hingewiesen, dass ein Erstverkauf einer umgewandelten Mietwohnung in der Mehrzahl der Fälle an Klein-Kapitalanleger mit Vermietungsabsicht erfolgen dürfte – und nicht an Selbstnutzer. Das Missverhältnis zwischen den (verhinderten) Umwandlungen und der verhinderten Verdrängung von Mietern durch Selbstnutzer ist daher nochmals um ein vielfaches größer.

Der drastische Anstieg der Umwandlungen dürfte vielmehr durch „Umwandlungen aus Vorsicht“ begründet sein. Die Ausweisung von immer mehr sozialen Erhaltungsgebieten und die Diskussion über ein (nahezu) flächendeckendes Verbot von Umwandlungen bewegt die Eigentümer dazu, eine Umwandlung vorzunehmen, so lange es noch geht – auch wenn derzeit keinerlei Veränderungsabsicht besteht. Dies ist auch nachvollziehbar, da eine Umwandlung weniger als 1.000 € pro Wohnung kostet.

Das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik ist von der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen mit dem Monitoring der Umwandlungsverordnungen beauftragt und spricht in seinem letzten Jahresbericht zum einen von erheblichen Vor-

zieheffekten. Zum zweiten steigt in den Nachbargebieten der sozialen Erhaltungsgebiete die Zahl der Umwandlungen⁴⁶.

Sollten die Kommunen in Nordrhein-Westfalen anfangen, öffentlich die stärkere Ausweisung von Milieuschutzsatzungen zu diskutieren, um den Anwendungsbereich der Umwandlungsverordnung zu vergrößern, ist mit einer deutlichen Zunahme der Umwandlungen zu rechnen. Es steht zu befürchten, dass auch in Köln und dann in einer Art Überschwappereffekt auch in anderen Städten diese „Misstrauensspirale“ in Gang gesetzt wird.

Der Landesregierung ist daher anzurufen, die Umwandlungsverordnung nicht zu verlängern. Allerdings sollte sie zugleich die Kündigungssperrfristverordnung verschärfen und verlängern und mögliche Vollzugsdefizite mit geeigneten Mitteln vermindern.

5. Fazit

Auch wenn die aktuellen Mieten in Nordrhein-Westfalen niedriger sind als in Deutschland insgesamt und auch die Mietbelastung unterdurchschnittlich ist so gilt dies nicht in allen Städten und Gemeinden des Landes. Vielmehr sind die Wohnungsmärkte in den Schwarmstädten des Landes - Düsseldorf, Köln, Bonn und Münster - sowie weiteren acht Gemeinden im Umland dieser Städte derzeit angespannt.

Die Anspannung ist das Ergebnis der Zuwanderung in diese Schwarmstädte. Während die Zahl der Einwohner in Nordrhein-Westfalen – einmal abgesehen vom Ausnahmejahr 2015 – stagnierte, wuchsen diese vier Städte deutlich. Andere Städte und Landkreise stagnierten oder verloren sogar an Einwohner. Ohne das Jahr 2015 wäre die Zahl der Einwohner in neun der 22 kreisfreien Städte und in 14 der 31 Landkreise im vergangenen Jahrzehnt gesunken.

Die ungleichmäßige Entwicklung ist Folge der Binnenwanderung, d.h. die Schwarmstädte gewinnen zulasten anderer Regionen. Hinzu kommt eine selektive Auslandszuwanderung, von der wieder überdurchschnittlich die Schwarmstädte profitieren. Das Land driftet demographisch auseinander. Wachstumsschmerzen auf der einen und Schrumpfungsschmerzen auf der anderen Seite sind die Folge. Während die Schwarmstädte immer voller werden und die Konkurrenz um Wohnungen, Kita- und Schulplätze genauso zunimmt wie um Parkplätze und Sitzplätze in Bussen und Bahnen, steigen an anderen Orten die Wohnungsleerstände, werden Schulen geschlossen und veröden die Innenstädte. Steigende Mieten in den Schwarmstädten sind nur eines der durch das Schwarmverhalten produzierten Probleme.

5.1 Wohnungsmangel senken

Maßnahmen zur Senkung des Wohnungsmangels können auf der Nachfrage- als auch auf der Angebotsseite des Wohnungsmarktes ansetzen.

⁴⁶ Bachmann, Marie, Vesper, Jürgen, Monitoring zur Anwendung der Umwandlungsverordnung, Jahresbericht 2017, Studie des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Berlin, 2018, download unter: https://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadterneuerung/soziale_erhaltungsgebiete/download/monitoring-umwandlungsverordnung-jahresbericht2017.pdf

Nachfrageseitige Maßnahmen zielen darauf ab, die Abwanderung aus den meisten Regionen des Landes, bzw. des Bundes abzuschwächen. Haltefaktoren des ländlichen Raumes und anderer Abwanderungsregionen sind zu stärken, Fortzugsgründe abzuschwächen. Die nachfrageseitigen Maßnahmen sind dabei weniger Aufgabe der Wohnungspolitik, auch wenn diese einen Beitrag leisten können, als vielmehr eine Querschnittsaufgabe über alle Politikbereiche. Für eine Reihe von Maßnahmen siehe beispielhaft der Arbeitsbericht des Ministeriums für Heimat, Bau und Gleichstellung⁴⁷.

Angebotsseitige Maßnahmen, d.h. Maßnahmen zur Erhöhung des Wohnungsangebots meist durch Neubau, sind der Kernbereich der Wohnungspolitik. Dazu sind die Angebotsbedingungen – von Baulandverfügbarkeit über die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren bis zur Baukostensenkung – zu verbessern. Auf die Diskussion um die Vorschläge der gemeinsamen Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen sei hingewiesen.⁴⁸

In dieser Studie werden Maßnahmen zur Senkung des Wohnungsmangels nicht behandelt. Dies darf in keinem Fall missverstanden werden als eine Aussage zur vermeintlich geringen Relevanz einer angebots- und nachfrageseitigen Politik. Vielmehr sollte einer Politik der Mangelsenkung Priorität eingeräumt werden. Würde es gelingen den Wohnungsmangel in den Schwarmstädte aufzulösen, erübrigten sich auch vollständig oder überwiegend andere Markteingriffe wie die in diesem Gutachten diskutierten.

5.2 Wohnungsmangel lenken

Die vorliegende Studie behandelt vier mietrechtliche Landesverordnungen, die den Wohnungsmangel lenken.

Während die Kappungsgrenze und die Mietpreisbremse die Miethöhe regulieren, zielen die Kündigungssperrfrist und die Umwandlungsverordnung auf die Abwehr von selbstnutzenden Wohnungseigentümern ab, um die Mieterschaft zu schützen.

5.2.1 Mietpreisbremse

Die Mietpreisbremse war in Nordrhein-Westfalen wirkungslos⁴⁹. Dies ist überraschend, da in anderen Städten die Mietpreisbremse durchaus eine mietsenkende Wirkung hatte, wie eine ganze Reihe von Studien zwischenzeitlich feststellte.

Die Ursache ist unbekannt. Eine Rolle dürfte aber spielen, dass die Mietpreisbremse überraschender Weise auch in einigen Kommunen eingeführt wurde, in denen die Anstiege der Neuvertragsmieten vorher nur gering gewesen waren. Daneben könnte die unübliche Anwendung einfacher Tabellenmietpiegel sogar in Großstädten eine Rolle spielen.

Die in anderen Städten außerhalb des Landes Nordrhein-Westfalen festgestellte Wirkung der Mietpreisbremse war aber ohnehin nur gering. Die Neuvertragsmieten sanken dort nur im niedrigen einstelligen Prozentbereich.

⁴⁷ <https://www.mhkgb.nrw/sites/default/files/media/document/file/Gemeinsam.Staerken.Gestalten.%20Arbeitsbericht.Kommunen2017-2019.pdf>

⁴⁸ <https://www.die-wohnraumoffensive.de/themen/investive-impulse/>

⁴⁹ Ausnahme: Leverkusen

Die geringe Wirkung der Mietpreisbremse dürfte zum einen auf ein Vollzugsdefizit hindeuten. Die Politik hat zwischenzeitlich reagiert und verpflichtet den Vermieter nun Belege vorzulegen, die die Miethöhe begründen. Die könnte das Vollzugsdefizit vermindern, aber vermutlich nicht beseitigen. Es sollte unbedingt beachtet werden, dass beide Marktseiten – also der Vermieter aber auch der Mietinteressent – ein Interesse an der mehr oder minder legalen Umgehung der Mietpreisbremse haben und daher kooperativ handeln werden. Der eine will die Wohnung, der andere will die Miete. Die Stadt Wien hat vor mehr als 100 Jahren eine scharfe Miethöhenregulierung in Altbauten eingeführt und müht sich seither kreativ diese durchzusetzen – mit sehr bescheidenem Erfolg. Nach einer Studie im Auftrag der Arbeiterkammer liegen die vereinbarten Mieten in 98,67% aller untersuchten Mietverträge über den zulässigen Mieten und die tatsächlich gezahlten Mieten (Bruttokalt) sind in Wien höher als in Hamburg oder Berlin.⁵⁰

Zum zweiten wäre die Wirkung der Mietpreisbremse auch ohne Vollzugsdefizit mit einer mietsenkenden Wirkung von 8% bis 14% in den ersten Jahren nach Einführung gering gewesen. Vermutlich waren die Erwartungen an die Auswirkungen einer Mietpreisbremse auf allen Seiten viel zu hoch. Leider hatte es die Politik versäumt, vorher eine Folgenabschätzung durchzuführen.

Die Mietpreisbremse hat – wie jeder regulatorische Eingriff in die Preisbildung – nicht-intendierte, unerwünschte Nebenwirkungen. Unerwünschte Nebenwirkungen sind z.B. eine steigende Nachfrage nach Wohnungen, eine zunehmende Knappheit an Wohnungen, geringere Investitionen in den Wohnungsbestand, eine zunehmende Umwandlung von Miet- in Selbstnutzerwohnungen und steigende Mieten in unregulierten Marktsegmenten (Neubau). In der Summe ist die Zahl der unerwünschten Nebenwirkungen der Mietpreisbremse lang und jede einzelne für sich genommen schwerwiegend. Allerdings bauen sich diese unerwünschten Nebenwirkungen erst im Zeitaufbau auf, sodass sie derzeit noch nicht sichtbar sind, sondern sich erst andeuten. Die Umwandlung von Mietwohnungen in selbstgenutztes Wohneigentum, die geringere Instandhaltung, der möglicherweise geringere Neubau - alles diese Wirkungen sind in der kurzen Frist noch vernachlässigbar und erhalten ihre Relevanz erst in der Kumulation über die Zeit. Die Öffentlichkeit sollte sich daher nicht täuschen lassen. Derzeit hat die Mietpreisbremse bestenfalls nur die intendierte Wirkung (leicht) niedriger Mieten gehabt, die Nebenwirkungen sind aber noch nicht spürbar.

Wie schnell die unerwünschten Nebenwirkungen der Mietpreisbremse sich einstellen hängt auch davon ab, ob die Marktteilnehmer von einer dauerhaften Mietpreisbremse oder nur von einer vorübergehenden Maßnahme ausgehen. Der Bundesgesetzgeber hatte daher die Mietpreisbremse auch nur als vorübergehend einzusetzendes Instrument geplant. Aber die Erfahrungen aus Wien (Einführung als Notmaßnahme 1917) zeigen, dass die Marktteilnehmer zu recht misstrauisch sind. Spätestens seit dem Beschluss des Bundeskabinetts vom 9.10.2019 die Mietpreisbremse bis zum Jahr 2025 zu verlängern und zu verändern dürfte die Erwartungen verändert haben. Es droht eine Regulierungsspirale an dessen Ende es nur Verlierer geben wird – siehe das Beispiel Wien.

Der Landesregierung ist anzuraten, von der Verlängerungsoption der Mietpreisbremse höchstens vorsichtig Gebrauch zu machen. Sie sollte deutlich machen, dass die Miet-

⁵⁰ Siehe hierzu Weiter: Simons, H., Tielkes, C., Wohnungsmarkt Wien – eine wohnungspolitische Analyse aus deutscher Sicht, empirica Studie im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft Immobilienwirtschaft Deutschland, Berlin 2020, download unter: <http://www.bid.info/2020/01/27/einladung-zur-bid-diskussionsrunde-wien-ein-paradies-fuer-mieter/>

preisbremse nur eine vorübergehende Maßnahme ist, die beendet wird sobald die Wohnungsmärkte sich nicht weiter anspannen, d.h. eine weiteren „Bremsung“ nicht mehr notwendig ist. Technisch könnte sie darauf verzichten gleich die maximale Geltungsdauer der Mietpreisbremse von fünf Jahren auszuschöpfen. Vielmehr könnte die Landesregierung die Mietpreisbremse zunächst nur um zwei Jahre verlängern und eine weitere Verlängerung nur dann vornehmen, wenn die Wohnungsmärkte sich zwischenzeitlich weiter angespannt haben. Derzeit mehren sich die Anzeichen, dass die Wohnungsmärkte in den Top-7-Städten sich nicht mehr weiter anspannen.⁵¹

5.2.2 Abgesenkte Kappungsgrenze

Die abgesenkte Kappungsgrenze hat eine überraschend starke materielle Wirkung. Der Vorteil der abgesenkten Kappungsgrenze für Mieter baut sich über die Jahre auf und kann dann bei niedriger Ausgangsmiete, hoher Mietspiegelmiete und langer Vertragsdauer dazu führen, dass die Miete um bis zu 20% niedriger ausfällt. Typischerweise wird der maximale Vorteil der profitierenden Mieterhaushalte eher so bei ca. 10 % liegen der zwischen ca. 6 und 12 Jahre nach Einführung der abgesenkten Kappungsgrenze erreicht wird. In der jetzigen Form einer auf fünf Jahre beschränkten Kappungsgrenze ist der Mietervorteil daher noch nicht voll ausgebildet. Eine Verlängerung der abgesenkten Kappungsgrenze würde daher es den Mietern mit niedriger Ausgangsmiete ermöglichen, den maximalen Vorteil der abgesenkten Kappungsgrenze zu erhalten.

Gegen eine Verlängerung der abgesenkten Kappungsgrenze spricht zwar einerseits, dass damit ausschließlich Mieter einen Vorteil erhalten, die ohnehin nur eine besonders niedrige Miete zahlen.

Gegen eine Verlängerung spricht auch der Lock-In Effekt, d.h. dass Mieter mit besonders niedriger Miete auch dann keine neue Wohnung anmieten, wenn sie sie die derzeitige Wohnung oder die Wohnumgebung eigentlich gerne verlassen würden. Die abgesenkte Kappungsgrenze vergrößert den Abstand zwischen derzeit gezahlter Miete und der Neuvertragsmiete einer neuer Wohnung.

Für eine abgesenkte Kappungsgrenze aber spricht, dass sie nur langjährigen Mieterhaushalte schützt, die ein besonderes Interesse an einem beständigen und sicheren Mietverhältnis haben. Eine ruckartige Mieterhöhung könnte dann die Leistungsfähigkeit des Mieters überfordern, selbst wenn die Miete auch nach Erhöhung weiterhin relativ niedrig wäre.

Nach unserem Dafürhalten überwiegt hier das Schutzinteresse des langjährigen Mieters die Nachteile. Im Gegensatz zur Mietpreisbremse wirkt die abgesenkte Kappungsgrenze daher selektiv und fokussiert auf schutzwürdige Haushalte.

Zudem ist die Wirkung der abgesenkten Kappungsgrenze im Gegensatz zur Mietpreisbremse endlich, da der Mietanstieg in bestehenden Verträgen nur verlangsamt aber nicht verhindert wird. Bei einer zwischenzeitlichen Neuvermietung greift die Kappungsgrenze ohnehin nicht, zumindest bei Abwesenheit der Mietpreisbremse. Die abgesenkte Kappungsgrenze verlangsamt daher die Anpassungsgeschwindigkeit nur etwas stärker

⁵¹ Simons, H.; Schmandt, M.; Frühjahrsgutachten der Immobilienweisen 2020, Kapitel Wohnimmobilien, Hrsg.: Zentraler Immobilien Ausschuss, Berlin, 2020.

als die „normale“ Kappungsgrenze, deren Geltung nicht in der Kompetenz des Landes liegt.

Allerdings erscheint das Abstellen auf Mietspiegel, die von Stadt zu Stadt zu völlig unterschiedlichen Ergebnissen kommen und daher manchmal keinen Bezug zum örtlichen Mietniveau haben können, sehr zweifelhaft. Die Erstellung eines nach wissenschaftlichen Maßstäben erstellten Mietspiegels sollte Voraussetzung für die Anwendung der abgesenkten Kappungsgrenze sein.

5.2.3 Kündigungssperrfrist

Die Kündigungssperrfristverordnung – insbesondere eine lange Kündigungssperrfrist – schützt langjährige Mieter vor dem Verlust ihrer Wohnung durch Eigenbedarf des Eigentümers.

Damit die verlängerte Kündigungssperrfrist greifen kann, muss zum ersten ein Mietverhältnis über den gesamten Zeitraum bestehen, zweitens eine Umwandlung stattgefunden haben, drittens das Wohnungseigentum veräußert worden sein, viertens der Mieter nicht von seinem Vorkaufsrecht nach §577 BGB Gebrauch machen und fünftens der neue Eigentümer ein berechtigtes Interesse haben. Typischerweise ist dies der Eigenbedarf.

Die verlängerte Kündigungssperrfrist dürfte daher nur in vergleichsweise seltenen Fällen Anwendung finden. Dies aber ist kein Argument gegen sie, sondern für sie. Die Kündigungssperrfrist ist vielmehr immer dann unschädlich wenn eine Wohnung zwar umgewandelt und verkauft wird, der neue Eigentümer aber gar nicht plant selbst einzuziehen, sondern die Wohnung zur Kapitalanlage kauft. Im Gegensatz zur Umwandlungsverordnung entsteht durch die Kündigungssperrfristverordnung kein Kollateralschaden und die Seltenheit des Falls ist kein Argument gegen diese.

Gleichwohl bietet die verlängerte Kündigungssperrfrist für langjährige Mieter einen umfassenden Schutz vor dem Verlust der Wohnung, da eine Eigenbedarfsklage für sehr lange Zeit ausgeschlossen ist. Die Kündigungssperrfrist beginnt erst nach dem Verkauf der Wohnung zu laufen, sodass es bis zu Jahre dauert, bis überhaupt erst die Eigenbedarfsklage eingereicht werden kann. Damit aber sind Wohnungen mit Kündigungssperrfrist für Selbstnutzer keine Option mehr – bis er einziehen könnte, sind die eigenen Kinder schon aus dem Haus.

Die Kündigungssperrfrist sorgt daher umfassend dafür, dass der langjährige Mieter und nicht der selbstnutzende Eigentümer die Wohnung bewohnt. Diese Bevorzugung der langjährigen Mieter halten wir für gerechtfertigt. Zwar wird der Selbstnutzer ausgeschlossen, aber dies ist eine vergleichsweise geringfügige Einschränkung vor allem wenn genügend selbstnutzerfähige Wohnungen zur Verfügung, die er alternativ kaufen kann. Umziehen wollte der potentielle Selbstnutzer ja eh, der Mieter aber nicht.

Im Ergebnis ist die verlängerte Kündigungssperrfrist in angespannten Wohnungsmärkten insgesamt dann zu rechtfertigen, wenn das Angebot an selbstnutzerfähigen Wohnungen (Neubau) ausreichend ist. In Abhängigkeit von der Anwendungsbreite der Umwandlungsverordnung könnte die Landesregierung erwägen in angespannten Wohnungsmärkten die Kündigungssperrfrist generell zu verlängern. Vermutlich ist es dabei unerheblich, ob die Kündigungssperrfrist 8 oder 10 Jahre beträgt – die abschreckende Wir-

kung auf Selbstnutzer ist vermutlich gleich. Niedriger als acht Jahre aber sollte die Kündigungssperrfrist nicht sein.

Allerdings besteht der Eindruck, dass die Kündigungssperrfrist im Alltag nicht die Schutzwirkung entfaltet, die sie erwarten lässt und doch recht häufig nach einer Umwandlung Selbstnutzer eine Wohnung beziehen und Mieterhaushalte ausziehen. Dies ist grundsätzlich nur dann möglich, wenn der Mieter freiwillig auszieht. Ein freiwilliger Auszug ist dann unproblematisch, wenn der Mieter für seinen Auszug entschädigt wird – sei es durch eine angemessene Ersatzwohnung oder durch eine faire Leistung in Geld. Dies wäre ein Geschäft zugunsten beider Seiten – wenn der Mieter denn auch tatsächlich die Möglichkeit hat das Angebot auszuschlagen. In der Realität dürfte es hier aber Graubereiche geben. Zum Beispiel, könnte der Mieter übervorteilt werden, wenn er die Kündigungssperrfrist nicht oder nicht vollständig kennt und sich so in einer schwächeren Verhandlungsposition wähnt, als er tatsächlich ist. Oder wenn der Vermieter mit unlauteren Methoden Druck auf den Mieter ausübt. Im Rahmen dieses Gutachten war es nicht möglich zu untersuchen, ob dies häufig oder in welcher Form dies geschieht. Wir empfehlen daher der Landesregierung zum einen hier die Informationsbasis zu verbessern und zum zweiten nach Möglichkeiten zu suchen, ein mögliches Vollzugsdefizit der Kündigungssperrfrist zu vermindern.

5.2.4 Umwandlungsverordnung

Auch die Umwandlungsverordnung zielt auf den Schutz von Mietern vor dem Eigenbedarf von Selbstnutzerhaushalten ab. Allerdings greift sie sehr viel früher ein als die Kündigungssperrfristverordnung in dem bereits die Umwandlung genehmigungspflichtig wird. Die Anwendung der Umwandlungsverordnung ist beschränkt auf soziale Erhaltungsgebiete.

Zwischen Umwandlung und dem Auszug des Mieters ist allerdings noch eine ganze Reihe von Schritten zu durchlaufen. Nach der Umwandlung muss die Wohnung veräußert werden, der Mieter nicht von seinem Vorkaufsrecht nach §577 BGB Gebrauch machen, die Kündigungssperrfrist abgewartet werden und der neue Eigentümer überhaupt ein Interesse an der Selbstnutzung haben. Die Kündigungssperrfristverordnung – insbesondere wenn sie lang ist – schützt den Mieter aber bereits umfassend von einer Eigenbedarfskündigung, vgl. die Ausführungen zur Kündigungssperrfristverordnung. Die Umwandlungsverordnung entfaltet daher keine weitere, höhere Schutzwirkung als eine lange Kündigungssperrfrist.

Dies zeigen auch deutlich die wenigen vorliegenden Daten. In Köln wurden im Jahr 2018 rund 1150 Bestandswohnungen umgewandelt (Schritt 1), mit sinkender Tendenz. Von den umgewandelten Wohnungen werden nur rund die Hälfte auch verkauft (Schritt 2), ebenfalls mit sinkender Tendenz. In den letzten drei Jahren wurden stadtweit weniger als 500 umgewandelte Bestandswohnungen pro Jahr verkauft. Wie viele von diesen Wohnungen von Haushalten mit Selbstnutzerabsicht gekauft wurden (Schritt 3) und tatsächlich nach Ablauf der Kündigungssperrfrist von derzeit 8 Jahren in Köln auch eine Eigenbedarfsklage angestrengt wurde oder werden soll (Schritt 4) ist zwar unbekannt. Aber angesichts des langen Zeitraumes der bis zum Bezug der umgewandelten Wohnungen durch einen Selbstnutzer vergehen muss, können es nicht viele sein. Wenn es überhaupt welche gibt, vgl. die Ausführungen zur Kündigungssperrfrist. In den anderen Städten, in denen bereits die Zahl der Erstverkäufer nach Umwandlung nur zweistellig ist, kann es, wenn überhaupt, nur eine Handvoll sein.

Im Ergebnis ist die Umwandlungsverordnung nutzlos. Sie schützt vor etwas, was tatsächlich keine Gefahr darstellt – zumindest solange die Kündigungssperrfrist lang genug ist. Das Umwandlungen als Gefahr wahrgenommen wird dürfte die Folge eines Missverständnisses sein: der Gleichsetzung von Eigentumswohnungen und selbstgenutztem Wohneigentum. Dabei wird der überwiegende Teil der Eigentumswohnungen vermietet, in der Regel von (Klein-)Kapitalanlegern.

Die Umwandlungsverordnung könnte trotz Nutzlosigkeit hingenommen werden, aber sie hat im Gegensatz zur Kündigungssperrfrist unerwünschte Nebenwirkungen. Sie verhindert auch dann Umwandlungen, wenn diese z.B. im Rahmen von Erbschaften sinnvoll sind. Und sie verhindert, dass der Anteil der Kleinvermieter zulasten der Großvermieter steigen kann. Dies aber dürfte in der Tendenz nicht im Interesse der Mieter sein. Das Statistische Bundesamt hat jüngst gezeigt, dass die Mieten bei privaten Kleinvermietern langsamer steigen als die Mieten bei Wohnungsunternehmen in privater aber auch in öffentlicher Hand⁵².

Vor diesem Hintergrund ist nachvollziehbar, warum in Nordrhein-Westfalen die Umwandlungsverordnung bislang keine Anwendung fand. In den zwei bestehenden sozialen Erhaltungsgebieten des Landes (Stegerwaldsiedlung in Köln, Passstraße / Dennewarthstraße in Aachen) bestand nach Aussage der Stadtverwaltungen keine Absicht Wohnungen umzuwandeln. Bislang war die Umwandlungsverordnung in Nordrhein-Westfalen totes Recht.

Nun aber steht in der Stadt Köln die Ausweisung eines neuen sozialen Erhaltungsgebietes im Severinsviertel bevor. Eine ganze Reihe weiterer Gebiete sollen beobachtet werden und wenn möglich zeitnah ausgewiesen werden sollen.

Die Erfahrungen der Stadt Berlin, die eine solche Politik der extensiven Ausweisung von sozialen Erhaltungsgebieten mit Geltung der Umwandlungsverordnung seit einigen Jahren betreibt, sollten zur Vorsicht mahnen. In Berlin stieg seit 2012 die Zahl der Umwandlungen von gut 4000 Wohnungen pro Jahr auf über 16.000 Wohnungen an – ohne dass sich aber die Zahl der Verkäufe von Eigentumswohnungen erhöht hätte. Die Hauseigentümer teilen Gebäude aus Vorsichtsgründen auf Vorrat auf ohne dass aber eine Verkaufsabsicht überhaupt besteht. Der Monitoringbericht zur Umwandlungsverordnung in Berlin spricht zum einen von erheblichen Vorzieheffekten. Zum zweiten steigt in den Nachbargebieten der sozialen Erhaltungsgebiete die Zahl der Umwandlungen. Das Ergebnis ist Paradox: die Umwandlungsverordnungen führt zu mehr Umwandlungen.

Sollten die Kommunen in Nordrhein-Westfalen anfangen, öffentlich die stärkere Ausweisung von Milieuschutzsatzungen zu diskutieren um den Anwendungsbereich der Umwandlungsverordnung zu vergrößern ist daher mit einer deutlichen Zunahme der Umwandlungen zu rechnen. Es steht zu befürchten, dass auch in Köln und dann in einer Art Überschwappeffekt auch in anderen Städten diese „Misstrauensspirale“ in Gang gesetzt wird.

Der Landesregierung ist daher anzurufen, die Umwandlungsverordnung nicht zu verlängern. Allerdings sollte sich zugleich die Kündigungssperrfristverordnung verschärfen und verlängern und mögliche Vollzugsdefizite mit geeigneten Mitteln vermindern.

⁵² Egner, Ute; Verbraucherpreisstatistik auf neuer Basis; Wirtschaft und Statistik, Nr. 5, 2019, S. 86-106, download unter: https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2019/05/wista-052019.pdf?__blob=publicationFile

6. Anhang

6.1 Beschreibung Empirica-Preisdatenbank

Die empirica-Preisdatenbank enthält Kaufpreise und Mieten öffentlich inserierter Wohnungen. Es handelt sich im Wesentlichen um eine Analyse von Immobilienanzeigen, die allerdings nicht per Hand, sondern automatisiert durchgeführt wird: Die Daten stammen aus einschlägigen Immobilienportalen und Online-Seiten von Printmedien, über die Wohnungs- und Gewerbeimmobilien zum Kauf oder zur Miete angeboten werden. Es fließen also nicht nur Immobilienangebote von einer bestimmten Internetplattform, sondern von mehreren ein, und zudem auch noch Angebote aus diversen lokalen, regionalen und überregionalen Zeitungen in Deutschland. Bereits seit 2004 werden die Immobilienangebote täglich deutschlandweit online eingelesen und professionell aufbereitet, seit 2012 durch die Tochterfirma empirica-systeme. Im Laufe der Jahre ist so eine der größten Sammlungen von Immobilieninseraten in Deutschland entstanden. Ein Qualitätsmerkmal der Datenbank ist die professionelle Dopplerbereinigung: Ziel der Bereinigung ist, Immobilienanzeigen, die in verschiedenen Medien gleichzeitig (Querschnitt) und/oder über einen längeren Zeitraum (Längsschnitt) angeboten werden, nur einmal, und zwar nur zu dem im jeweils betrachteten Zeitraum zuletzt genannten Preis, in die Datenbank aufzunehmen. Hintergrund ist, dass Mietwohnungsangebote meist solange inseriert werden, bis sich ein Mieter gefunden hat, sodass für die Miete in der zuletzt erschienenen Wohnungsanzeige vermutlich ein Mieter gefunden wurde. In diesen Fällen handelt es sich bei der Miete, die in der empirica-Preisdatenbank enthalten ist, nicht nur um eine theoretische Angebotsmiete (die der Vermieter gerne erzielen würde), sondern um die tatsächliche Neuvertragsmiete (die ein Mieter bereit war zu zahlen), also um eine Marktmiete, wie sie aus dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage zustande kam.

Die empirica-Preisdatenbank fand bereits bei der Erstellung des „Mietgutachtens“ im Jahr 2014 Verwendung und hat sich dort als verlässlich erwiesen. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die korrekte Zuordnung aller Annoncen auf die korrekte Gemeinde/Ortschaft – einer der Schwachpunkte des IDN Datensatzes und Ursache dafür, dass empirica seit dem Jahr 2012 eine eigene Erhebung durchführt.

6.2 Vergleich der unterschiedlichen Berechnungsmethoden der Verteilung der Bestandsmieten

Analog zu den Berechnungen der Mietspiegelmieten wurde in der ersten Variante auf Grundlage einer Sonderauswertung des Mikrozensus (Zusatzerhebung Wohnen) aus dem Jahr 2014 die Bestandsmietenverteilung für insgesamt neun Verteilungen (drei Größenklassen, drei Baualtersklassen) je Stadt ermittelt.

Da diese Verteilungen aufgrund zu geringer Fallzahlen nicht direkt für einzelne Städte ausgewiesen werden konnten, wurden diese zunächst für zwei Städtegruppen, die eine gewisse Homogenität hinsichtlich der Verteilung ihrer Bestandsmieten haben, bestimmt. Diese Städtegruppen waren Köln, Bonn und Düsseldorf einerseits, sowie Dortmund, Essen, Bochum, Bielefeld, Leverkusen, Mülheim an der Ruhr und Münster andererseits. Münster fällt dabei von der grundsätzlichen Struktur des Wohnungsmarktes aus dem

Raster. Die Struktur der Verteilung ähnelte aber in ihrer Form eher der zweiten Gruppe und wurde daher dieser zugerechnet.

Auf Grundlage dieser Verteilungen und adjustiert mit dem Median der jeweiligen Städte wurden damit die Verteilungen der Städte bezogen auf die jeweilige Größen- und Altersklassendifferenzierung geschätzt. Diesen neun Verteilungen je Stadt wurden dann die neun errechneten Mietspiegelwerte gegenübergestellt und die Anteile der Haushalte bestimmt, die regional unterhalb des Mietspiegels, unterhalb der „normalen“ und unterhalb der verschärften Kappungsgrenze liegen. Die prozentualen Anteile (insgesamt) errechneten sich dann mit der jeweiligen Anzahl an Mieterhaushalten je Wohnungsgröße und Altersklasse laut Zensus 2011. Die Ergebnisse dieser Berechnung finden sich in den ersten beiden Spalten in Abbildung 45.

Abbildung 45: Anteile der Haushalte mit einer Bestandsmiete von weniger als 15% / 20% der Mietspiegelmiete, Städteauswahl, 2014

Stadt	Einzelverteilungen		Gesamtverteilungen		Unterschied	
	20 %	15 %	20 %	15 %	20 %	15 %
Mülheim an der Ruhr (KS)	33%	42%	34%	45%	1%	3%
Münster (KS)	41%	49%	45%	54%	4%	5%
Essen (KS)	15%	18%	13%	17%	-1%	-1%
Solingen (KS)	9%	11%	6%	8%	-3%	-3%
Bielefeld (KS)	16%	20%	14%	18%	-2%	-2%
Bochum (KS)	15%	18%	13%	17%	-1%	-1%
Dortmund (KS)	20%	24%	18%	23%	-2%	-1%
Leverkusen (KS)	14%	18%	13%	16%	-2%	-2%
Bonn (KS)	28%	35%	30%	38%	2%	3%
Düsseldorf (KS)	22%	27%	23%	29%	1%	2%
Köln (KS)	25%	31%	26%	33%	1%	2%

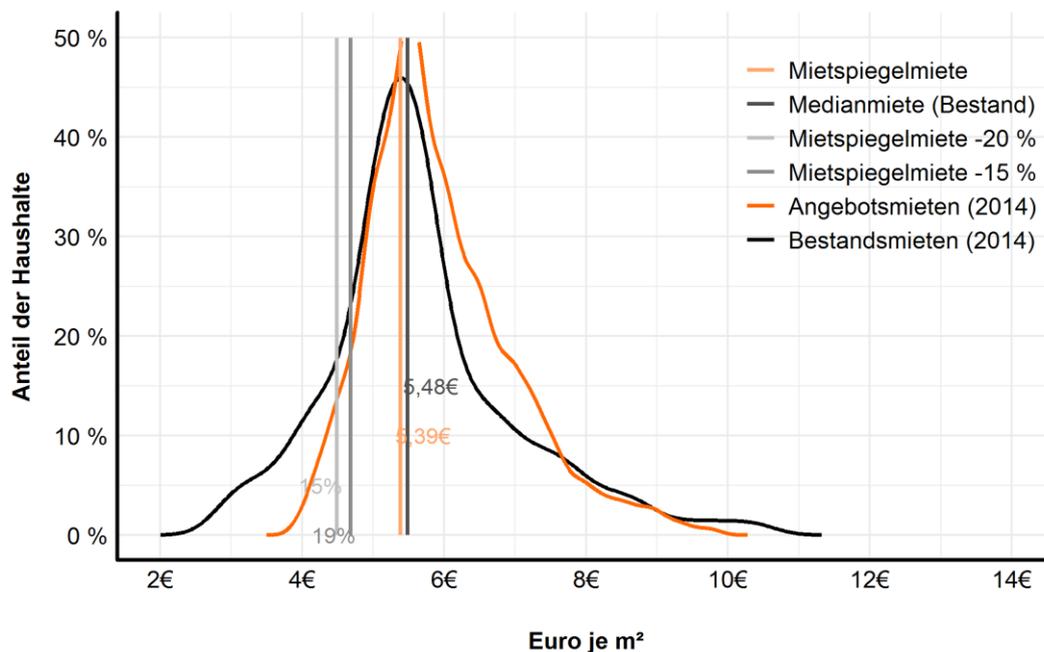
Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Städte, Zensus 2011, eigene Berechnungen **empirica**

Zusätzlich wurde die Mietenverteilung ohne Berücksichtigung der Größen- und Baualtersklassen für die beiden Städtegruppen herangezogen und mit der Medianmiete auf die unterschiedlichen städtischen Mietniveaus verschoben. Es zeigte sich, dass die Ergebnisse sehr ähnlich sind, vergleiche die mittleren beiden Spalten in Abbildung 45. Die vorgenommene Verfeinerung der Analyse in neun Unterverteilungen (drei Baualter, drei Größen) lieferte also keine grundsätzlich anderen Ergebnisse als die Betrachtung einer einzigen, aggregierten Gesamtverteilung. Das Ausmaß der Ungenauigkeit durch eine Aggregation auf einen einzigen Wert für die Mietspiegelmiete und eine einzige Verteilung für die Bestandsmieten führt also nicht zu substantiellen zusätzlichen Ungenauigkeiten. Damit ist die aggregierte Verteilung prinzipiell ebenso gut geeignet, den Kreis der Profiteure der Kappungsgrenzen abzuschätzen.

Vor diesem Hintergrund ist es daher möglich, die tatsächliche Verteilung der Bestandsmieten der einzelnen Städte, und nicht die Verteilungsstruktur der Vergleichsräume zu analysieren. Die Bewertung der Relevanz der Kappungsgrenzen erfolgt daher ohne Berücksichtigung der Wohnungsgrößen und des Baualters, dafür aber mit Berücksichtigung der spezifischen lokalen Verteilung der Bestandsmieten.

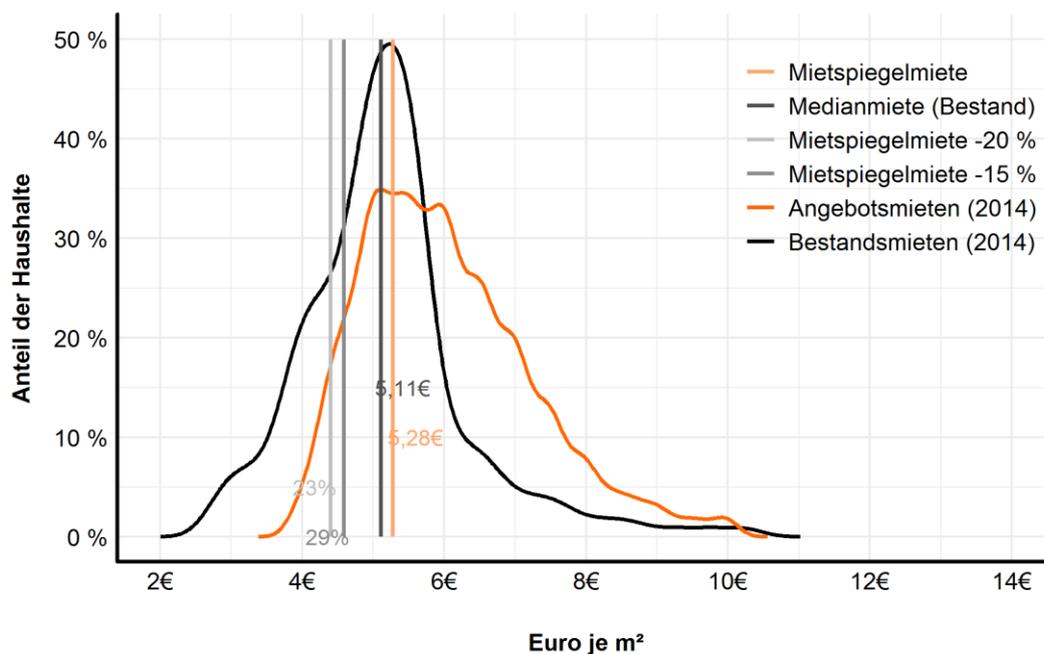
6.2.1 Vergleich Verteilung Bestandsmieten, Angebotsmieten, Mietspiegelmieten

Abbildung 46: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten in Bochum, 2014



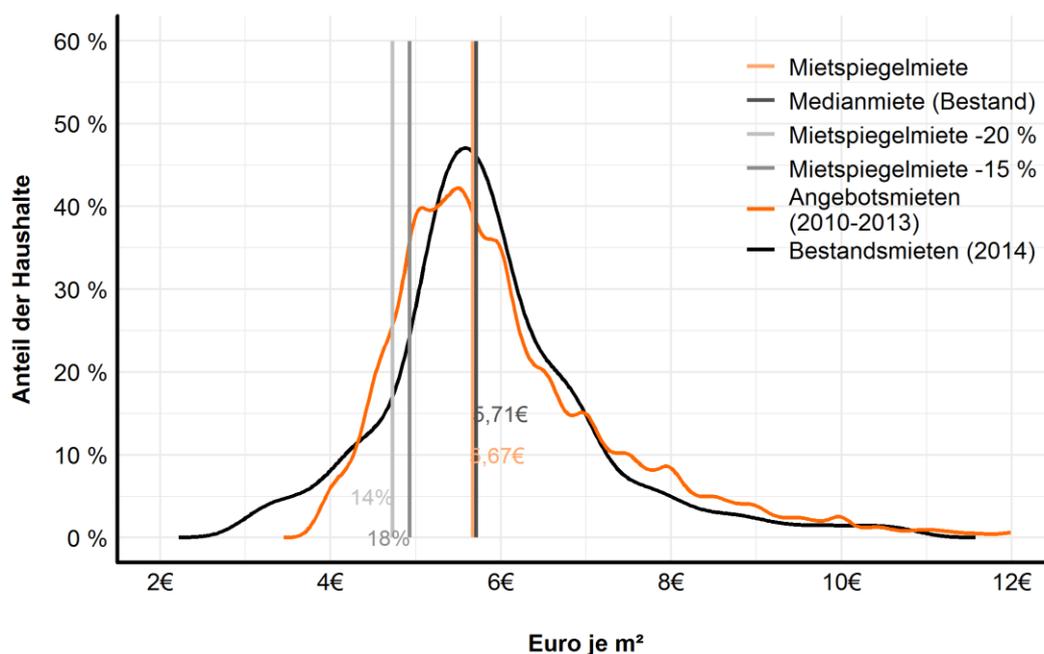
Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Bochum, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

Abbildung 47: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten in Dortmund, 2014



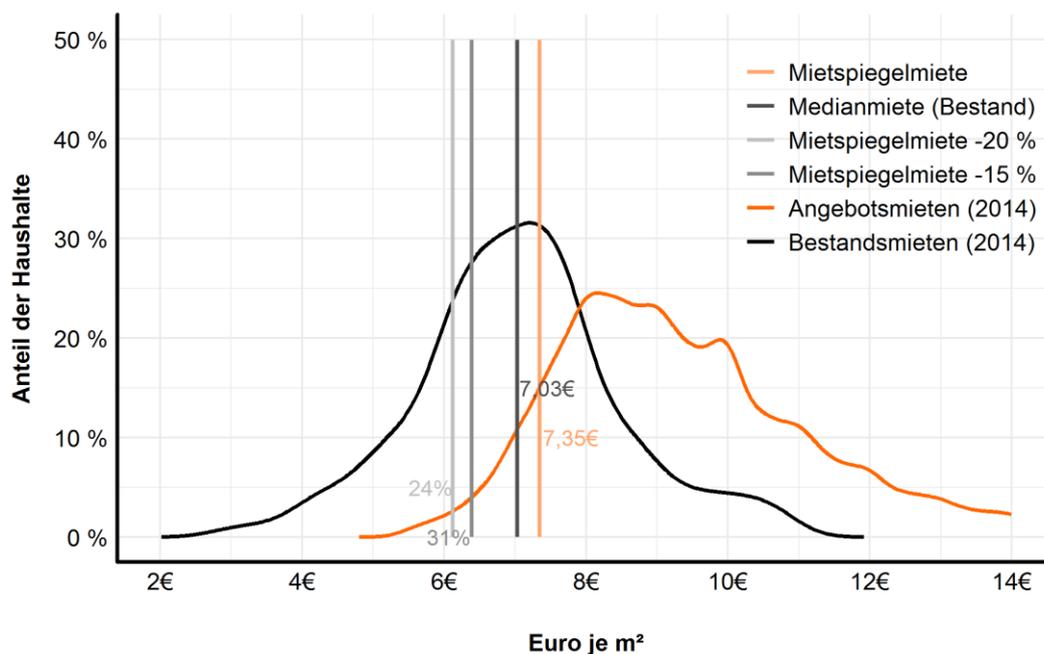
Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Dortmund, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

Abbildung 48: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten in Essen, 2014



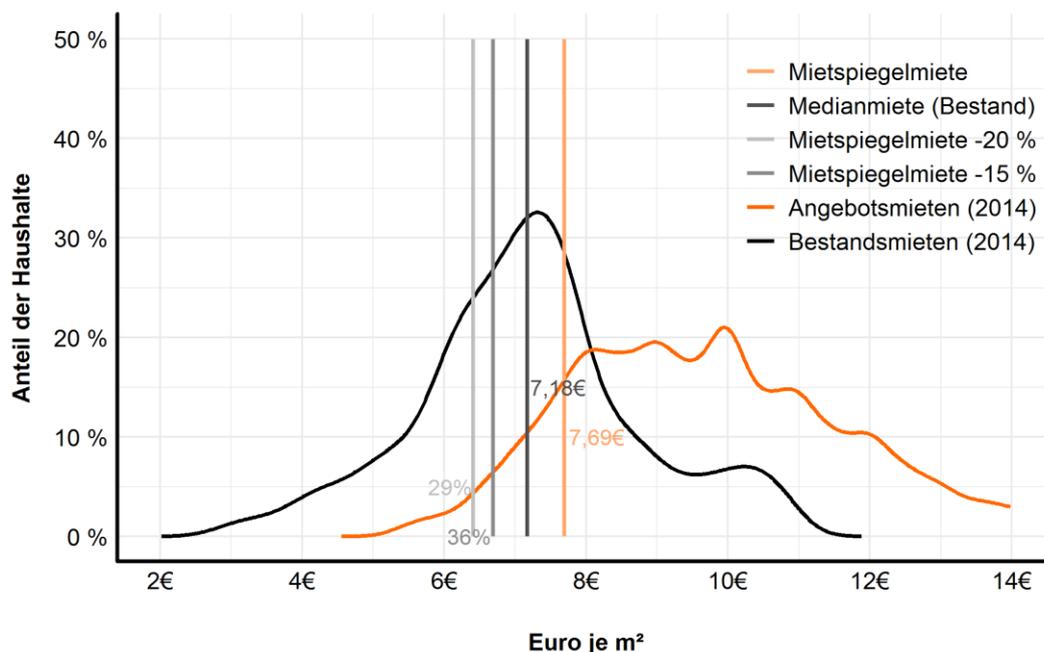
Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Essen, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

Abbildung 49: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten in Düsseldorf, 2014



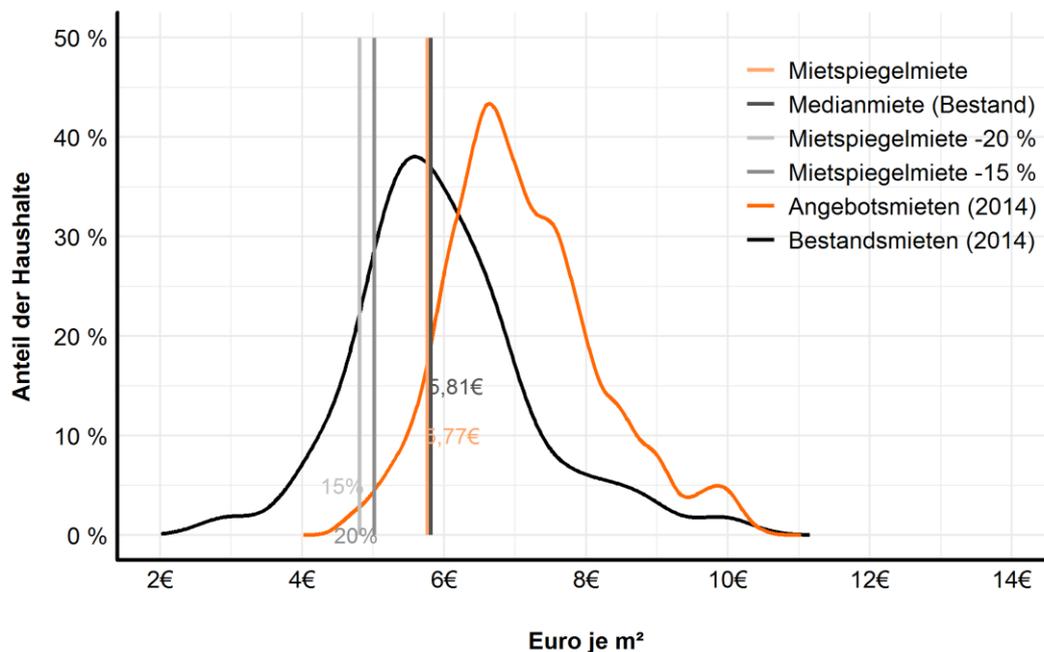
Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Düsseldorf, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

Abbildung 50: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten in Köln, 2014



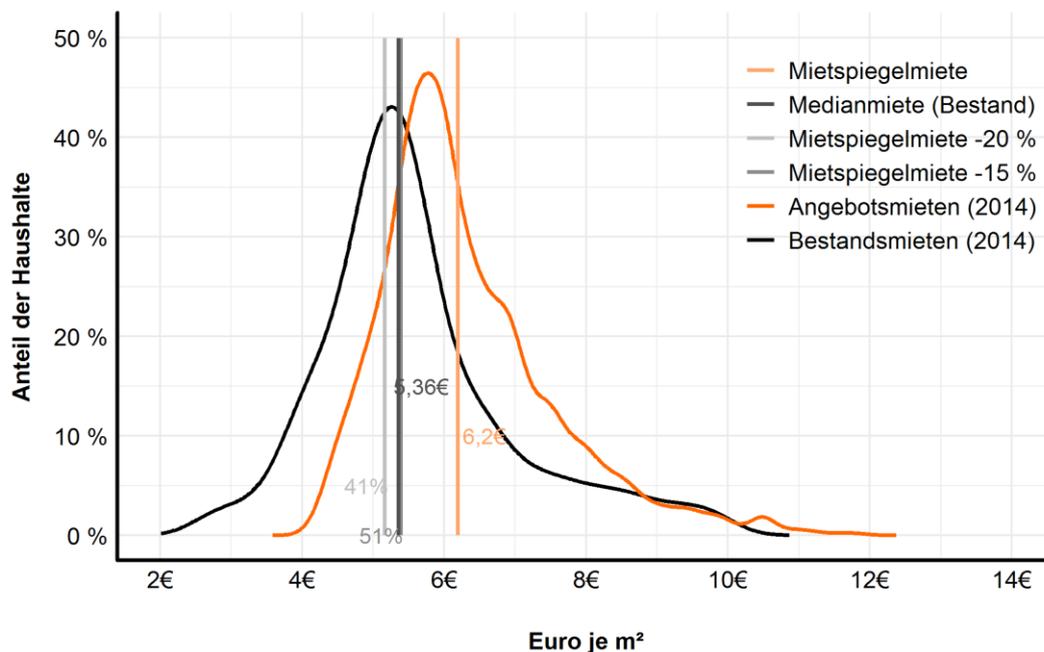
Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Köln, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

Abbildung 51: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten in Leverkusen, 2014



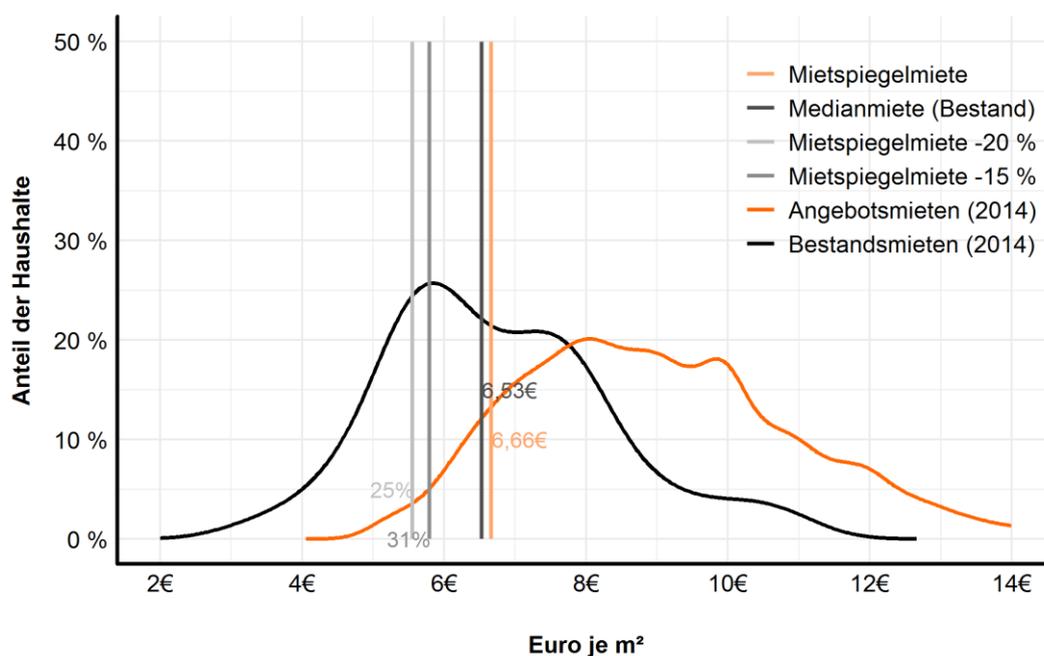
Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Leverkusen, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

Abbildung 52: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten in Mülheim an der Ruhr, 2014

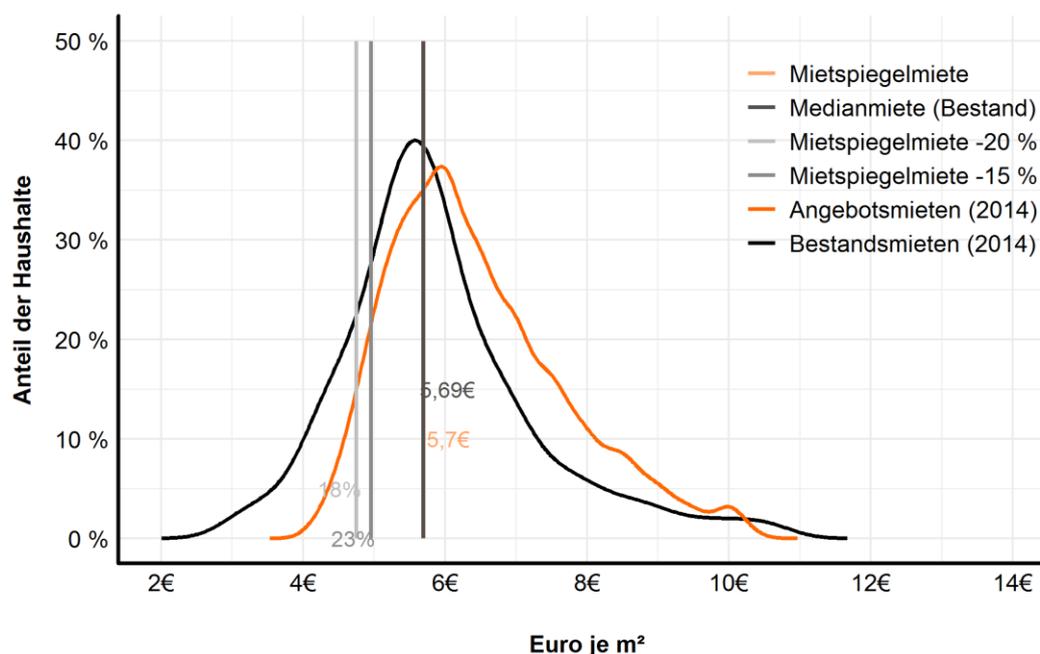


Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Mülheim an der Ruhr, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

Abbildung 53: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten in Münster, 2014



Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Münster, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

Abbildung 54: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten in Bielefeld, 2014

Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Bielefeld, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

6.3 Modellrechnung zur Plausibilisierung der Entwicklung der Bestandsmietenverteilung des Mikrozensus

Die Methodik der Zusatzerhebungen Wohnen des Mikrozensus veränderte sich. Von 2010 nach 2014 wurde die Randverteilung zur Hochrechnung der Stichprobenergebnisse angepasst. In 2010 wurde letztmalig die Fortschreibung der Volkszählung 1987 als Randverteilung verwendet, ab 2014 der Zensus 2011. Zusätzlich wurde in der Erhebung 2010 eine andere Fragestellung zur Ermittlung der Mietzahlungen verwendet als in den Folgerhebungen. Zur Erhebung 2018 wurde zudem die Schätzmethodik, mit der die Ergebnisse hochgerechnet werden, umgestellt⁵³. In 2016 wurde die gesamte Mikrozensusstichprobe ausgetauscht⁵⁴.

Ausführliche Rücksprachen mit den Verantwortlichen des Mikrozensus haben ergeben, dass insbesondere die Erhebung des Jahres 2010 aufgrund einer abweichenden Fragestellung nicht voll mit den Folgerhebungen vergleichbar ist, während die beiden Erhebungen 2014 und 2018 hier identisch sind. Zwar wurde zwischen 2014 und 2018 die Hochrechnungsmethodik selbst (also die Anpassungsmethodik an die Randverteilung) umgestellt, dies aber dürfte keine größeren Auswirkungen gehabt haben. Ein möglicher Grund für das Muster könnte die in 2014 abweichende Plausibilisierungsmethodik ge-

⁵³ Siehe für die methodischen Hintergründe die Dokumente „Methodische Erläuterungen und allgemeine Hinweise“, die jeweils im Anhang der Mikrozensussergebnisse zu finden sind. Die aktuellste Fassung ist online abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Publikationen/Downloads-Wohnen/wohnen-in-deutschland-5122125189005.xlsx?__blob=publicationFile.

⁵⁴ Nähere Erläuterungen zur neuen Mikrozensusstichprobe in Bihler, Wolf; Zimmermann, Daniel „Die neue Mikrozensusstichprobe ab 2016“, *Wirtschaft und Statistik*, 6/2016, 20-29. https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2016/06/die-neue-mikrozensusstichprobe-062016.pdf?__blob=publicationFile

wesen sein. 2014 wurde insbesondere im Vergleich zur Folgerhebung 2018 deutlich stärker die Plausibilität von Ausreißern hinterfragt. Das könnte dafür gesorgt haben, dass mehr Beobachtungen in eine engere Bandbreite von Preisklassen fallen.

Trotz dieser Einschränkungen spricht nichts dafür, dass das beschriebene Muster ein ausschließlich statistisches Artefakt ist. Vielmehr spricht viel dafür, dass dieses Muster tatsächlich existiert. Im Folgenden soll daher modelltheoretisch versucht werden, die beobachtete Empirie zu plausibilisieren.

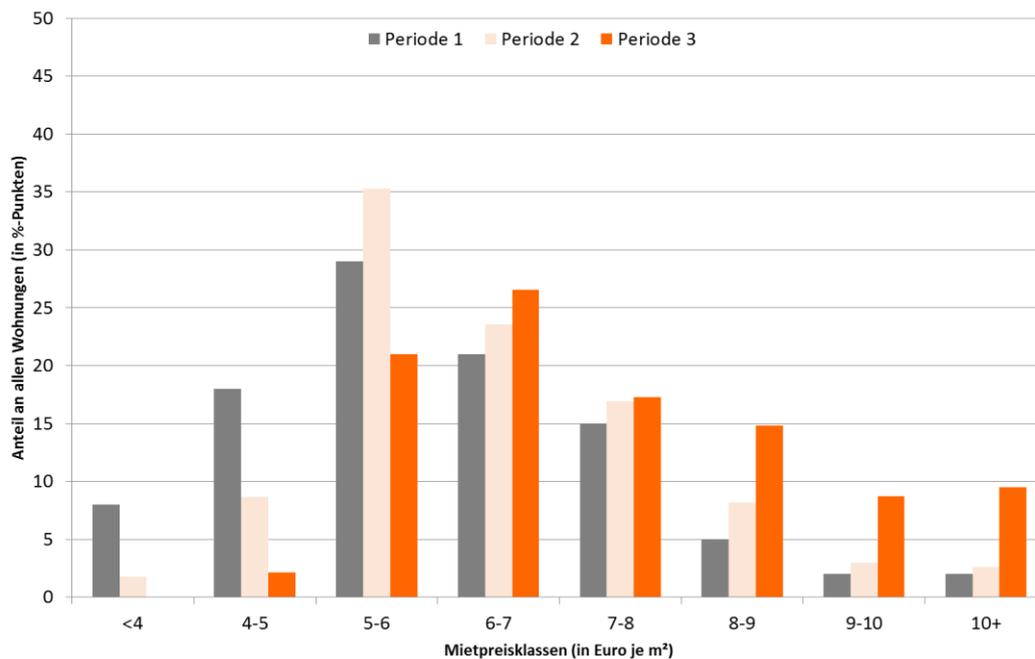
Dies soll mithilfe zweier Modelle mit drei Phasen und zwei Übergängen geschehen. In beiden Modellen wird von einer Marktsituation ausgegangen, die derjenigen ähnelt, die in den regionalen Wohnungsmärkten in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2010 auftrat (Phase 1: Ausgangssituation). Der Markt befindet sich im Gleichgewicht. Die Bestandsmieten sind annähernd normalverteilt.

Modell 1 geht nun davon aus, dass der Wohnungsmarkt zunächst entspannt bleibt (Phase 2) bevor der Markt sich anspannt (Phase 3). Dieses Modell beschreibt z.B. den Wohnungsmarkt in Essen. In diesem Falle sind die Neuvertragsmieten über einen längeren Zeitraum konstant und werden zu Bestandsverträgen. Zeitgleich streben auch die Bestandsmieten ohne Mietwechsel in Richtung Neuvertragsmieten. Beide Effekte führen zu einem „auftürmen“ der Bestandsmietenverteilung. Wenn sich der Markt nun in Phase 3 anspannt und die Neuvertragsmieten höher liegen als zuvor, dezentriert sich die Bestandsverteilung.

Modell 2 beschreibt eher die Entwicklung in den Schwarmstädten wie Köln. In diesem Falle spannt sich der Wohnungsmarkt zunächst schnell an, um sich dann weiter anzuspinnen, aber langsamer als zuvor. In diesem Falle wirken die Neuverträge zwar dezentrierend, aber der zweite Effekt der aufholenden Bestandsmieten wirkt noch konzentrierend. Es stellt sich daher die Frage der relativen Stärke der beiden Effekte. Werden plausible Werte zur Fluktuationsrate und zu den Mieterhöhungen in Bestandsverträgen eingesetzt, so konzentriert sich tatsächlich zunächst bei einem schnellen Anstieg der Neuvertragsmieten trotzdem die Bestandsmietenverteilung (siehe dazu den nächsten Absatz). Erst wenn die Anspannung länger anhält, überwiegt der erste Effekt der höheren Neuvertragsmieten bei Fluktuation.

Konkret wurde für die beiden Modelle wie folgt gerechnet: Ausgegangen wird von einer Bestandsmietenverteilung (Phase 1), die angelehnt ist an die empirische Verteilung des Jahres 2010. Innerhalb der nächsten vier Jahre werden bei einer Fluktuation von 8 % insgesamt 32 % aller Wohnungen analog zur Angebotsmietenverteilung vermietet, die im ersten Modell stagniert und sich im zweiten Modell stark erhöht. Bei den restlichen 68 % aller Mietverträge wird die Bestandsmiete innerhalb von 4 Jahren um 20 % erhöht, dies entspricht in etwa der Kappungsgrenze, die den Anstieg auf 15 % innerhalb von drei Jahren begrenzt. Oberhalb der Durchschnittsmiete (=Mietspiegelmiete) kann die Miete hingegen nicht weiter erhöht werden. In der dritten Phase (2014-2018) wird ebenso vorgegangen, nur, dass sich diesmal die Angebotsmiete in Modell I erstmals erhöht, während sie in Modell II auf hohem Niveau bleibt und sich langsam weiter erhöht.

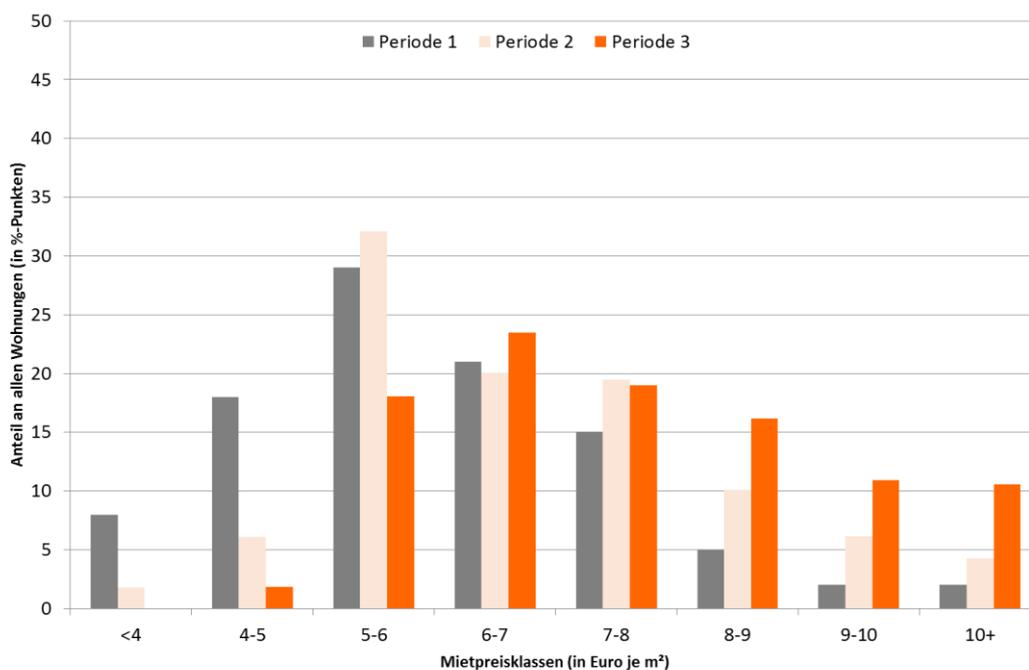
Abbildung 55: Modellrechnung I: Phase 1: Ausgangssituation, Phase 2: Stagnation, Phase 3: Anspannung



Quelle: eigene Modellierung

empirica

Abbildung 56: Modellrechnung II: Phase 1: Ausgangssituation, Phase 2: starke Anspannung, Phase 3: Anspannung

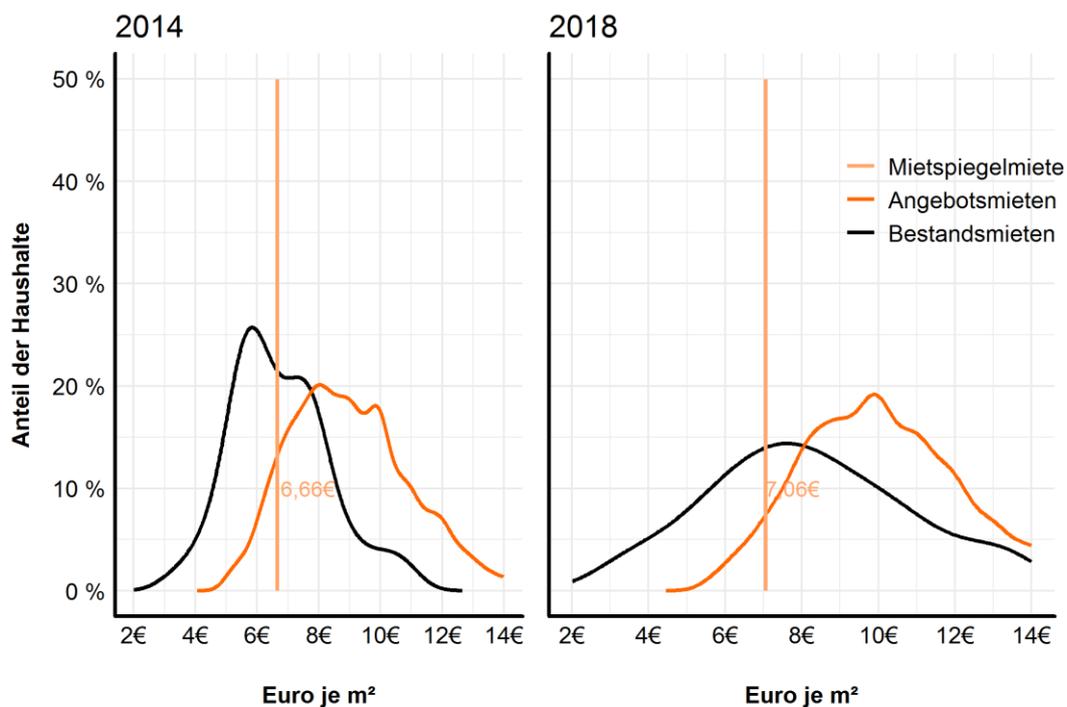


Quelle: eigene Modellierung

empirica

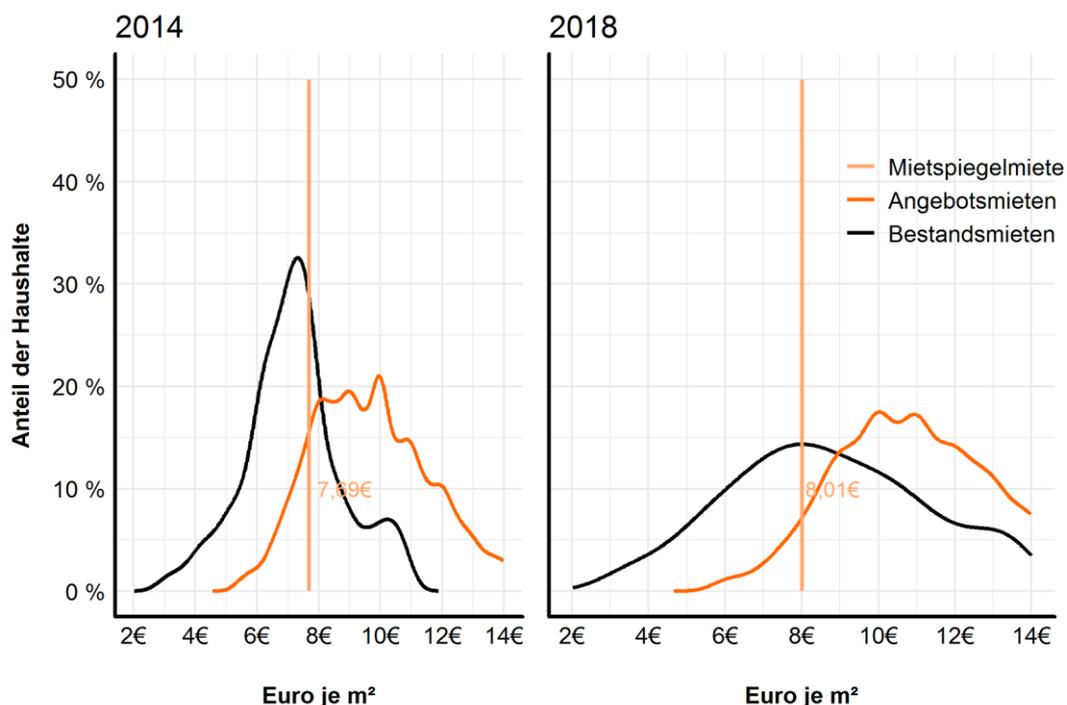
6.4 Mietenverteilungen in ausgewählten Städten Nordrhein-Westfalen, 2014 und 2018

Abbildung 57: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten sowie der Mietspiegel in Münster, 2014 und 2018



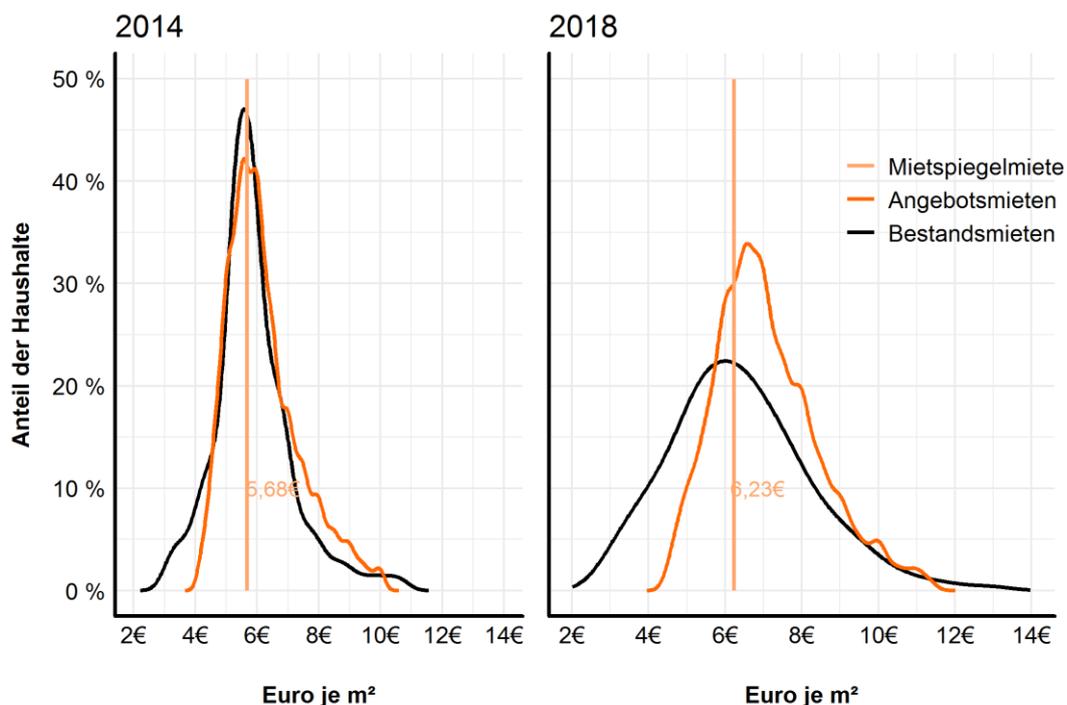
Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Münster, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

Abbildung 58: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten sowie der Mietspiegel in Köln, 2014 und 2018



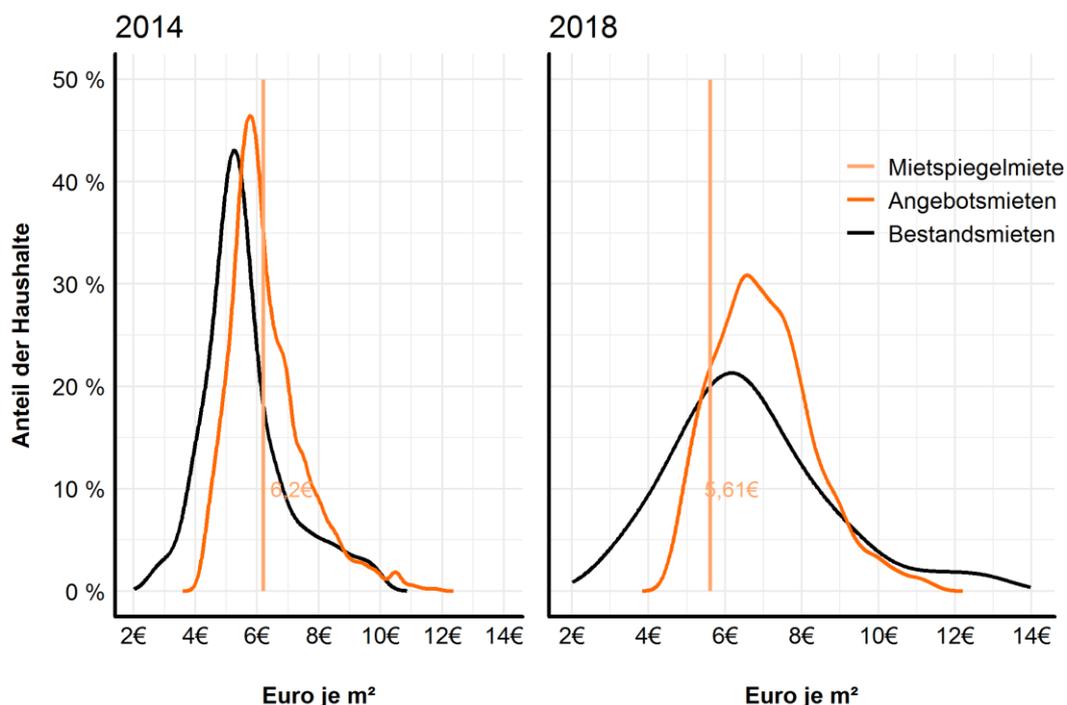
Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Köln, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

Abbildung 59: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten sowie der Mietspiegel in Essen, 2014 und 2018



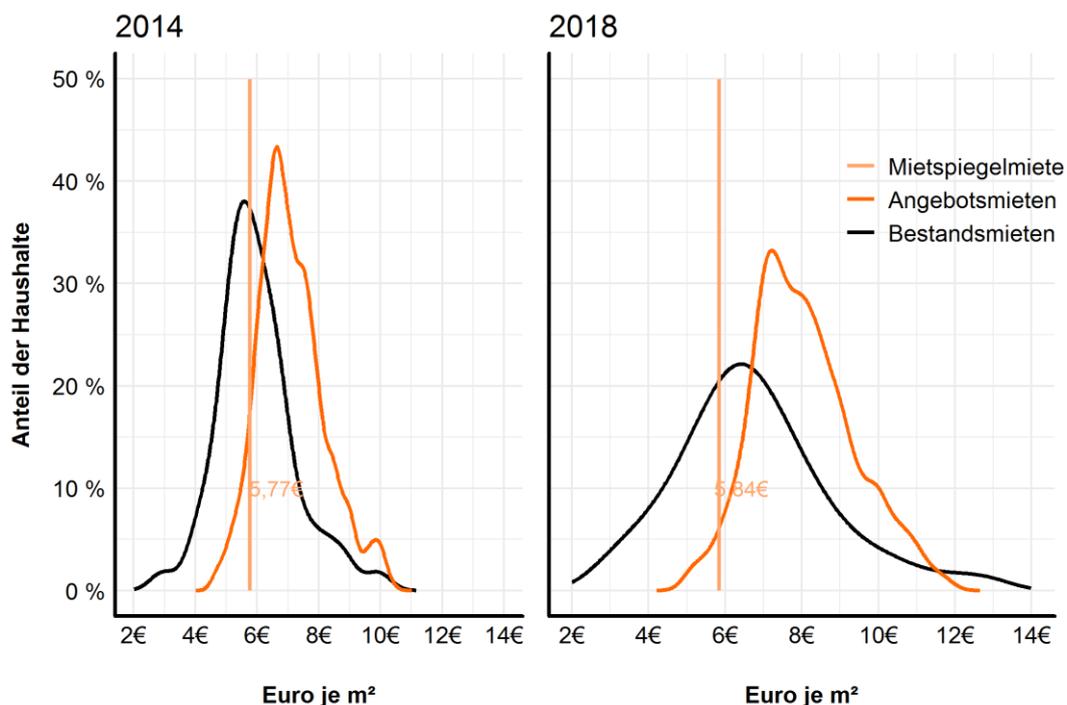
Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Essen, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

Abbildung 60: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten sowie der Mietspiegel in Mülheim, 2014 und 2018



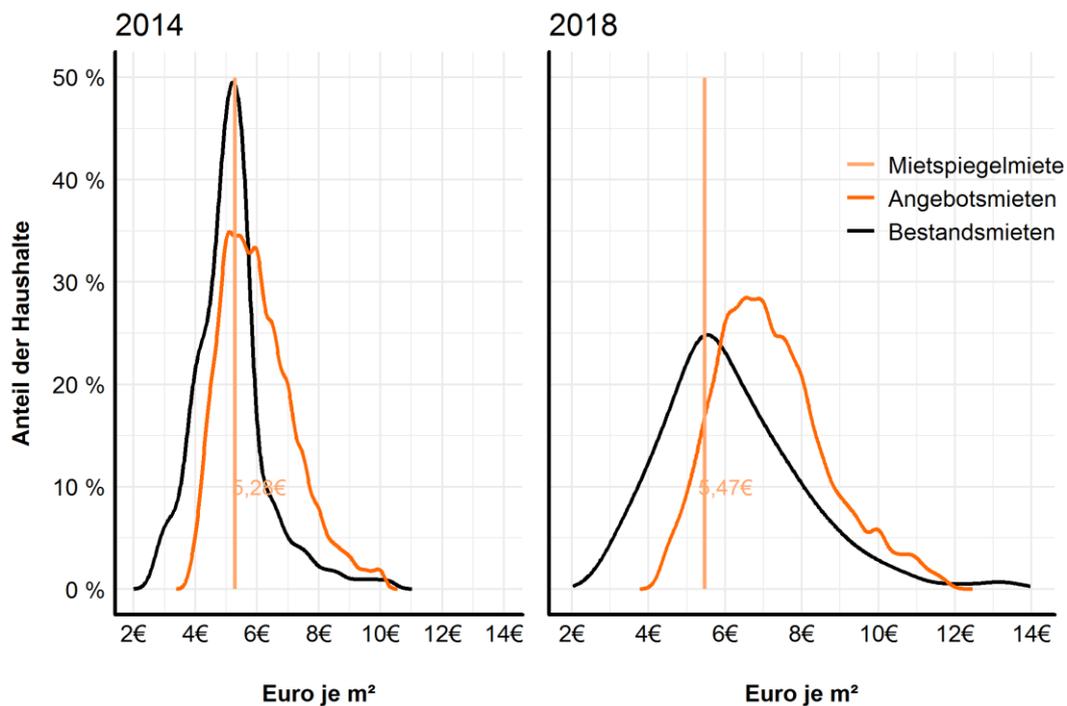
Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Mülheim, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

Abbildung 61: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten sowie der Mietspiegel in Leverkusen, 2014 und 2018



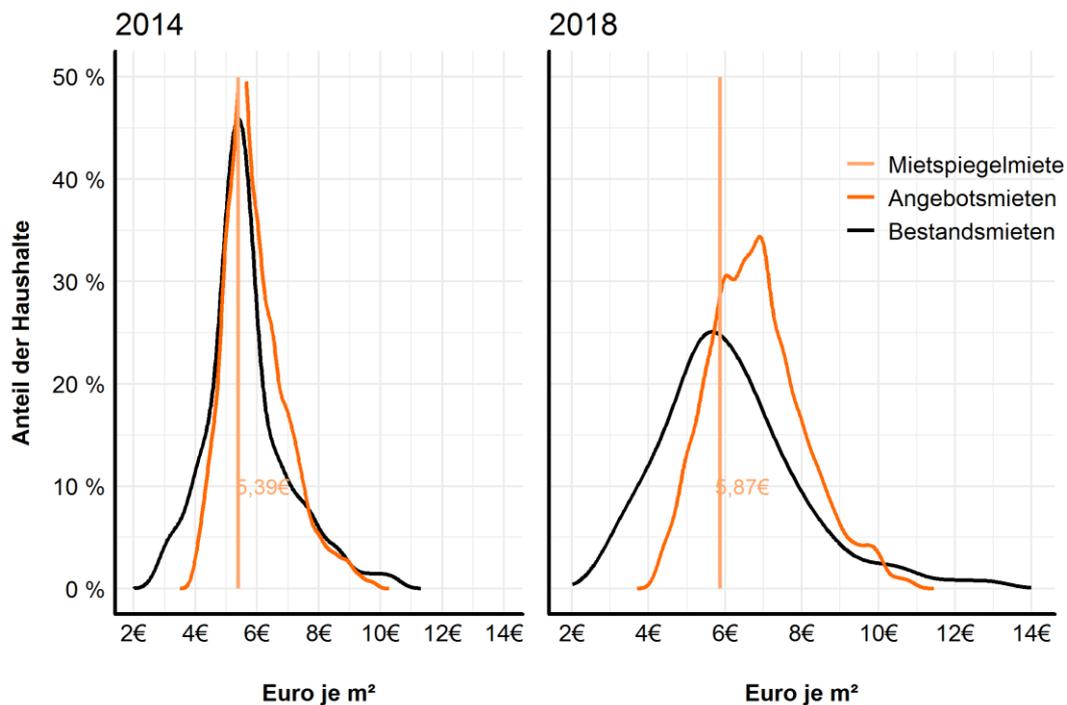
Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Leverkusen, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

Abbildung 62: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten sowie der Mietspiegel in Dortmund, 2014 und 2018



Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Dortmund, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

Abbildung 63: Verteilung der Bestands- und Angebotsmieten sowie der Mietspiegel in Bochum, 2014 und 2018



Quellen: Mikrozensus Zusatzerhebung Wohnen 2014, Mietspiegel der Stadt Bochum, Zensus 2011, empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme), eigene Berechnungen **empirica**

6.5 Einfluss des Stichprobenfehlers des Mikrozensus bei der Identifizierung überdurchschnittlicher Mietbelastungen

Wir haben die Mietbelastung nicht nur anhand des durchschnittlichen verfügbaren Einkommens berechnet sondern auch anhand des Medianeinkommens. Denn ein Durchschnittswert kann nur sehr unzureichend die Form der Einkommensverteilung abbilden. Insbesondere wenn einige Ausprägungen sehr hohe Werte aufweisen, ist der ermittelte Durchschnitt für weite Teile der zugrundeliegenden Bevölkerung möglicherweise nicht repräsentativ. Gerade in Gebieten mit hoher Einkommensungleichheit und vielen sehr einkommensstarken Haushalten schließt eine geringe Mietbelastung bei durchschnittlichem Einkommen nicht aus, dass der überwiegende Teil der Bevölkerung nicht doch eine überdurchschnittliche Mietbelastung zu tragen hat

Ein geeignetes Maß, um dies zu überprüfen, ist das Medianeinkommen. Es ist das Einkommen, das von 50 % der Bevölkerung unter- und von 50 % überschritten wird. Das Medianeinkommen spiegelt also viel mehr als das Durchschnittseinkommen die Lage der Einkommensverteilung insgesamt wider. Es wird viel weniger beeinflusst, wenn ein kleiner Teil (bis zu 50 %) der Bevölkerung ein extrem hohes Einkommen verzeichnet. In Gebieten mit hoher Einkommensungleichheit ist also davon auszugehen, dass Median- und Durchschnittseinkommen erheblich auseinanderfallen.

Leider liegt das Medianeinkommen nicht aus amtlichen Statistiken vor, sondern kann nur aus dem Mikrozensus ermittelt werden. Der Mikrozensus ist die größte jährliche Haushaltsbefragung der amtlichen Statistik in Deutschland. Es wird mit rund 830.000 Personen in etwa 370.000 privaten Haushalten und Gemeinschaftsunterkünften fast 1 % der Bevölkerung in Deutschland zu ihren Arbeits- und Lebensbedingungen befragt. Das ist eine Stichprobengröße, die in jedem Falle repräsentative Angaben über die Lebensbedingungen in Deutschland und vermutlich auch auf Bundeslandebene zulässt. Auch auf Ebene der kreisfreien Städte ist die Stichprobengröße ausreichend groß. In Landkreisen mit geringer Bevölkerung kann es aber sein, dass der Stichprobenfehler einen Einfluss auf die Ergebnisse hat.

Zur Berechnung der Mietbelastungsquoten gemäß des Medianeinkommens liegen uns die Medianeinkommen für alle Kreise in Deutschland für die Jahre 2012, 2014, 2016 und 2017 vor. Jeder dieser Werte bildet das tatsächliche Einkommensniveau in einem Kreis nicht vollständig ab. In manchen Jahren wird die zufällige Auswahl der Haushalte im Mikrozensus dazu geführt haben, dass das ermittelte Medianeinkommen niedriger ist als das wahre Medianeinkommen der Gesamtbevölkerung. In anderen Jahren ist das ermittelte Medianeinkommen höher als der eigentliche Wert. Wir haben untersucht, ob diese jährlichen Schwankungen einen Unterscheid bei der Identifizierung angespannter Mietwohnungsmärkte machen. Wenn dem so wäre, dann wäre die Validität unserer Ergebnisse in Kapitel 3 in Frage zu stellen, weil ein Einfluss des Stichprobenfehlers dann nicht ausgeschlossen werden könnte.

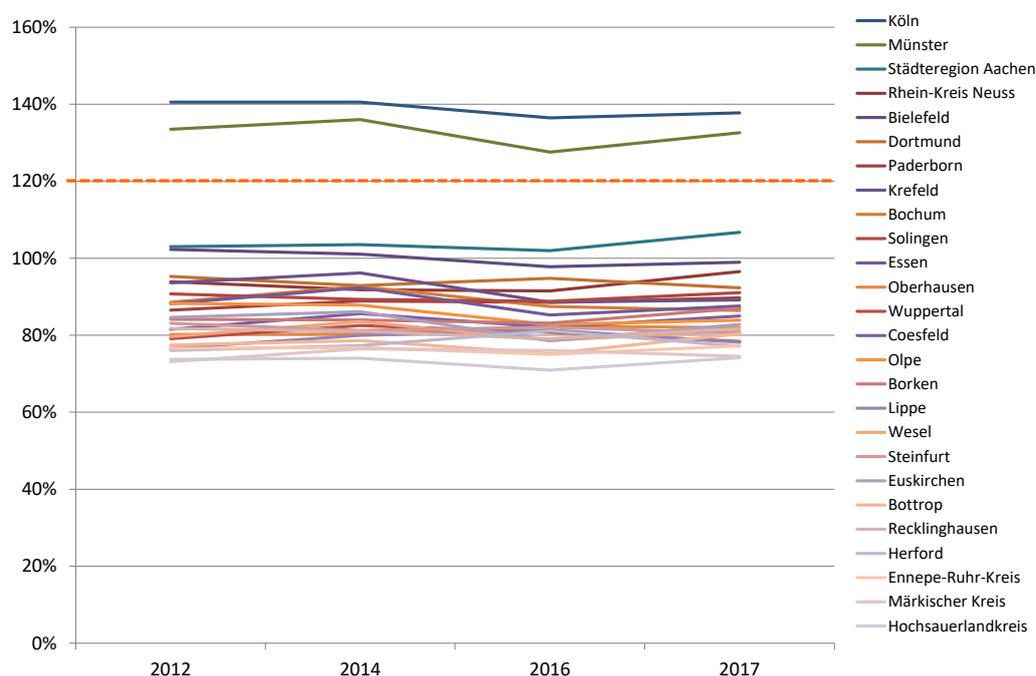
Um den Einfluss der jährlichen Schwankungen zu überprüfen, haben wir die Einkommenswerte der Jahre 2012, 2014, 2016 und 2017 bis zum Jahr 2018 fortgeschrieben. Für die Fortschreibung haben wir die jährlichen Wachstumsraten des Arbeitnehmerentgeltes verwendet. Diese liegen aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder vor⁵⁵ und sind deswegen repräsentativ. Vermutlich wächst das Arbeitnehmerentgelt

⁵⁵ Ab dem Jahr 2017 haben wir die Wachstumsrate auf Bundeslandebene verwendet.

schneller als die Medianeinkommen. Das ist aber kein Problem, weil wir letztendlich immer nur an dem Einkommen eines Kreises relativ zum bundesdeutschen Einkommen interessiert sind. Die Fortschreibung ist also valide, wenn in einem Kreis das Medianeinkommen ungefähr genauso überdurchschnittlich zum deutschen Durchschnitt wächst wie das Arbeitnehmerentgelt. Insbesondere in dem relativ kurzen Fortschreibungszeitraum von 5 Jahren sollten die relativen Wachstumsraten ähnlich sein.

Die auf das Jahr 2018 fortgeschriebenen Einkommenswerte haben wir dann mit den Mietkosten aus dem Jahr 2018 ins Verhältnis gesetzt, um vier verschiedene Maße für die Mietbelastung zu erhalten. Hätten wir statt unseres Vorgehens einfach für alle Jahre separat die Mietbelastung mit den jeweiligen Mietkosten berechnet, würde die Mietbelastung von zwei Variationen bestimmt: der Entwicklung der Mieten und dem Stichprobenfehler bei den Medianeinkommen. Durch unsere Fortschreibung der Einkommen und die einheitliche Verwendung der Mietkosten des Jahres 2018 können wir den Stichprobenfehler des Mikrozensus isolieren. Der Vergleich der berechneten Mietbelastungen über den Zeitraum hinweg zeigt in den meisten Kreisen eine relativ stabile Mietbelastung. Insbesondere ist es nicht der Fall, dass Kreise um den Grenzwert von 120 % pendeln. In Fällen wie Köln, Münster oder Leverkusen kommt es zu jährlichen Schwankungen. Trotzdem liegen die Werte immer deutlich ober- oder unterhalb des Grenzwertes.

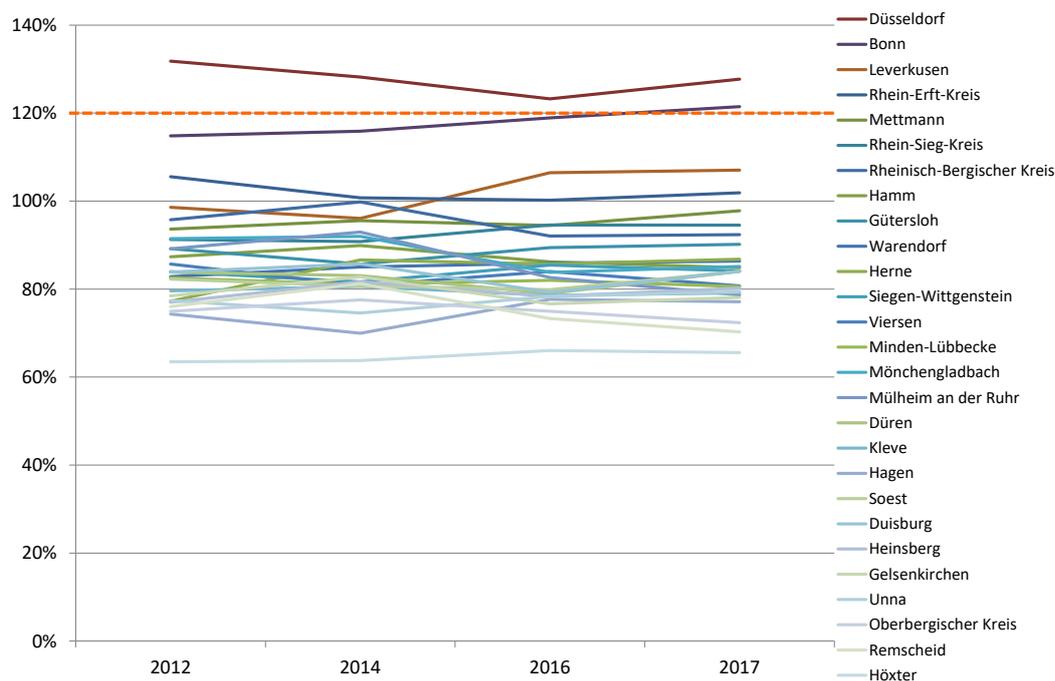
Abbildung 64: Mietbelastung gemäß Mikrozensus bei zugrunde gelegtem Einkommen aus verschiedenen Jahren, Teil 1



Quelle: eigene Berechnungen

empirica

Abbildung 65: Mietbelastung gemäß Mikrozensus bei zugrunde gelegtem Einkommen aus verschiedenen Jahren, Teil 2



Quelle: eigene Berechnungen

empirica

Ein Sonderfall ist Bonn. Dort wird der Grenzwert nur überschritten, wenn das Einkommen aus dem Jahr 2017 zugrunde gelegt wird. Allerdings handelt es sich hierbei vermutlich nicht um einen einmaligen Ausschlag, sondern um eine kontinuierliche Entwicklung. Wir schlussfolgern daher, dass hier nicht der Stichprobenfehler verantwortlich ist (denn dieser sollte jedes Jahr anders ausfallen), sondern, dass die Fortschreibung der Medianeinkommen mit den Wachstumsraten des Arbeitnehmerentgeltes nicht valide ist. Das Arbeitnehmereinkommen scheint in Bonn schneller zu wachsen als die Medianeinkommen. Die fortgeschriebenen Medianeinkommen „überholen“ deswegen die tatsächlichen Medianeinkommen. Das führt dann zu einer Unterschätzung der Mietbelastung in weiter zurückliegenden Jahren. Verwendet man die nur geringfügig fortgeschriebenen Medianeinkommen aus dem Jahr 2017 und schreibt diese auf das Jahr 2018, ist die Mietbelastung in Bonn oberhalb des Schwellenwertes von 120 %. Wir stufen daher Bonn in Kapitel 3 ebenfalls als angespannten Wohnungsmarkt ein.

- TOP 2 -

Innovatives Bauen: Vom BIM („Building Information Modeling“) bis zum 3D-Druckverfahren fördern

10.12.2019

Antrag

der Fraktion der AfD

Innovatives Bauen: vom BIM („Building Information Modeling“) bis zum 3D Druckverfahren fördern

Wie die Zukunft in anderen Wirtschaftsbereichen wird die des Bauens ebenfalls durch die Digitalisierung geprägt sein. Der Prozess der Digitalisierung bringt auch für die gesamte Bau- und Immobilienwirtschaft eine große Herausforderung mit sich. Sie lässt sich mit dem Stichwort „Smart Building“ umschreiben und ist mit hohen Erwartungen an Flexibilität, Wirtschaftlichkeit, Energieeffizienz und einer nachhaltigen Nutzung verbunden. Der Einsatz des Building Information Modeling (BIM) soll ab dem Jahre 2020 bei neuen öffentlichen Infrastrukturprojekten verbindlich werden. Vor die reale Bauphase wird eine digitale geschaltet, um eine Optimierung von Planung, Ausführung und Bewirtschaftung von Gebäuden zu ermöglichen. Entsprechend wird zunehmend in den Unternehmen an BIM-Strategien gearbeitet.¹

Nachdem bereits seit langem in der Bauplanung z.B. CAD Programme beim Entwerfen und Computerprogramme für statische Berechnungen oder die Erstellung von Leistungsverzeichnissen genutzt werden (Stichwort: 2D CAD Arbeitsprozess), stellt nun die darauf folgende Phase der Umsetzung des „Building Information Modeling“ den nächsten konsequenten Schritt dar, wonach sämtliche Information über ein Bauobjekt dreidimensional in digitaler Form vorliegen und zwischen den betroffenen Akteuren ausgetauscht oder z.B. für ein digitales Baugenehmigungsverfahren genutzt werden können.

Dieser „3D-Ausführung“ können als weitere Varianten die zeitliche Planung der einzelnen Bauwerke als „4D-Ausführung“, die Kostenplanung einschließlich Bauleistungsbeschreibung als „5D-Ausführung“, Fragen der Nachhaltigkeit von Baustoffen oder Nutzungsformen als „6D-Ausführung“ und schließlich der Betrieb eines Bauobjektes, das Facility Management, als „7D-Ausführung“ hinzugefügt werden.

Diese Schritte ermöglichen Verkürzungen der Bearbeitungszeiten und eine Qualitätssteigerung, indem bereits in der Planungsphase eventuelle Fehlplanungen sichtbar werden und durch Umplanungen vermieden werden können.

¹ Vgl. pwc-Studie: Digitalisierung der deutschen Bauindustrie, Juni 2019 und pwc-Kurzstudie :Baubranche aktuell – Wachstum 2020 – Digitalisierung und BIM, 2018

Datum des Originals: 10.12.2019 /Ausgegeben: 11.12.2019

Bislang werden diese Aspekte erst bei einem kleinen Teil von Bauvorhaben umgesetzt, obwohl sie Planungssicherheit und erhebliche Produktivitätssteigerungen ermöglichen. Insbesondere Großvorhaben wie der Berliner Flughafen oder die Elbphilharmonie dokumentieren, welche erheblichen Kostensteigerungen, Planungsmängel und Zeitverzögerungen durch konventionelle Planung und Bauausführung – ohne eine umfassende digitale Planung des gesamten Planungs- und Umsetzungsprozesses – entstehen können. Insbesondere die Interaktion zwischen dem Gebäudekörper und der komplexen Anlagentechnik (Ver- und Entsorgung, Feuerschutz, Sicherheit o.ä.) bei Großvorhaben sind heute ohne eine „digitale Kommunikation“ kaum noch denkbar.

Entsprechend hat Frau Ministerin Scharrenbach kürzlich im Plenum des Landtags festgestellt:

„Wir als Landesregierung – das wissen Sie – sind sehr intensiv an dem Thema „Digitalisierung von Baugenehmigungen“ dran, Building Information Modeling, also wie wir Planen, Bauen und Betreiben in die nächste Generation gehoben kriegen.“²

Neben der Umsetzung der BIM-Technik werden aber auch der Einsatz von Robotertechnik oder sogar der 3D-Druck in der Bauausführung an Bedeutung gewinnen. Letzteres wird im Wohnungsbau aktuell durch Modellvorhaben in Nachbarländern wie Frankreich³ (z.B. mit der Errichtung eines Wohnhauses im letzten Jahr in Nantes) oder den Niederlanden (derzeit mit einzelnen Wohnhäusern) erprobt.⁴

Neben den bereits bestehenden Elementen wie dem Fertigbau und dem ebenfalls noch ausbaufähigen Modulbau können diese Bereiche ebenfalls an Bedeutung gewinnen, um einen Beitrag zur Lösung der Wohnungsfrage zu leisten.

Der Landtag stellt fest:

- Die Digitalisierung stellt eine zentrale Herausforderung für die überwiegend mittelständisch geprägte Bau- und Immobilienwirtschaft dar.
- Bestehende Initiativen und Fördermaßnahmen im Prozess der Digitalisierung, wie die Umsetzung von BIM und der digitalisierten Baugenehmigungen, sind mit Nachdruck fortzusetzen und, wo erforderlich, zu erweitern.
- „Das 3D-Druckverfahren ist eine Zukunftstechnologie, die zu ressourcensparenden, energieeffizientem und kostengünstigerem Bauen beitragen könnte.
- Nordrhein-Westfalen soll der Vorreiter bei der Entwicklung des 3D-Druckverfahrens im Gebäudesektor werden.
- Die 3D-Drucktechnologie kann eine Chance für Start-Ups und junge Unternehmen sein und so hochqualifizierte, sozialversicherungspflichtige und nachhaltige Arbeitsplätze schaffen.“⁵

² Landtag Nordrhein-Westfalen, Plenarprotokoll 17/67 vom 20.09.2019, S. 41

³ Vgl. <https://www.3d-grenzenlos.de/magazin/zukunft-visionen/wie-der-3d-druck-die-wohnungswirtschaft-revolutioniert-27421423/>

⁴ Vgl. <https://g-pulse.de/3d-drucker-haus>

⁵ Vgl. Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP „Innovatives Bauen im 3D-Druckverfahren fördern“ (Drs.17/7544)

Der Landtag fordert die Landesregierung auf,

- die mittelständisch geprägte Bau- und Immobilienwirtschaft bei der Umsetzung der Digitalisierungsprozesse zu unterstützen
- „die Forschung im Bereich des 3D-Druckverfahrens zu ermöglichen und zu fördern,
- die Ermöglichung und Umsetzung von Modellprojekten für das Bauen im 3D-Druckverfahren in Nordrhein-Westfalen zu prüfen,
- die Rechtslage auf mögliche Hindernisse für das 3D-Druckverfahren hin zu überprüfen,
- die Möglichkeit zum Einwerben von Fördergeldern beim Bund und der Europäischen Union zu prüfen und
- den Ausbau von innovativen Netzwerken zwischen Wissenschaft und Wirtschaft zu begleiten.“⁶ sowie
- den Haushaltsplan 2020 im Kapitel 08400, Titelgruppe 80 „Förderung innovativer Projekte im Bereich Wohnen“ um einen Betrag von 500.000 EUR zu ergänzen.

Roger Beckamp
Sven W. Tritschler
Andreas Keith

und Fraktion

⁶ Vgl, Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP „Innovatives Bauen im 3D-Druckverfahren fördern“ (Drs. 17/7544)

- TOP 3 -

Absichtserklärungen reichen nicht aus! Die Landesregierung muss eine Landeskoordinierungsstelle gegen Rassismus und Diskriminierung einrichten

19.11.2019

Antrag

der Fraktion der SPD

Absichtserklärungen allein reichen nicht aus! Die Landesregierung muss eine Landeskoordinierungsstelle gegen Rassismus und Diskriminierung einrichten.

I. Ausgangslage

Rassismus und Diskriminierung auf der Grundlage von Hautfarbe, ethnischer Herkunft, wegen des Geschlechts, der Religionszugehörigkeit oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters, der sexuellen Orientierung oder der geschlechtlichen Identität gehören leider zum gesellschaftlichen Alltag. Dieser Befund wurde auf wissenschaftlicher Ebene unter anderem durch die Mitte Studie des Instituts für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung der Universität Bielefeld sowie die Studie „Die enthemmte Mitte“ der Universität Leipzig aufgezeigt. Während im Allgemeinen festgestellt wurde, dass gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit konstant bleibt, zeigten die Studien, dass sekundärer, auf Israel bezogener Antisemitismus und Muslimfeindlichkeit in den letzten Jahren immer mehr zunehmen.

Studien belegen, dass Jugendliche mit Migrationshintergrund auch bei gleicher Qualifikation schlechtere Chancen auf einen Ausbildungsplatz haben (vgl. Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt 2014, SVR). So muss sich ein Bewerber mit dem Namen „Mehmet“ vier Mal häufiger bewerben als sein gleichqualifizierter Mitbewerber „Martin“. Auf dem Wohnungsmarkt ist die Situation noch dramatischer. Abhängig von der Stadt, der konkret zugeschriebenen Herkunft und des Geschlechts ist die Chance auf eine positive Antwort und die Einladung zu einem Besichtigungstermin um bis zu 40 Prozent geringer. Betroffen sind vor allem Bewerber und Bewerberinnen mit arabischen und türkischen Namen (vgl. Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt 2015, Antidiskriminierungsstelle des Bundes). Schülerinnen und Schüler erhalten aus den gleichen Gründen schlechtere Noten in der Schule (vgl. (Biased) Grading of Students' Performance 2018, Dickhäuser/Bonefeld). Die Liste könnte seitenlang weitergeführt werden.

Aber nicht nur die Einstellungen der Menschen haben sich gegenüber bestimmten Gruppen in der Gesellschaft verändert. Die Studien zeigen auch, dass der Rechtsextremismus alarmierende Züge in Deutschland aufnimmt. Deutschlandweit warnen der Verfassungsschutz und das Bundeskriminalamt vor zunehmend gewaltbereiten rechtsextremen Strömungen und sprechen von einer angespannten Sicherheitslage.

Allein in Nordrhein-Westfalen stieg die Zahl politisch motivierter Kriminalität aus dem rechten Spektrum im 1. Halbjahr 2019 im Vergleich zum 1. Halbjahr 2018 von 995 auf 1216 Straftaten,

Datum des Originals: 19.11.2019/Ausgegeben: 21.11.2019

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

also um ca. 22 Prozent. Laut einer Expertise des Mediendienstes Migration (Dr. Kati Lang, Oktober 2018), bilden die von den Behörden erfassten Fälle nur einen Bruchteil der rassistischen Straftaten ab. Die Dunkelziffer dürfte viel höher liegen. Das liege auf der einen Seite daran, dass viele Betroffene Vorfälle nicht anzeigen. Auf der anderen Seite seien Polizeibehörden nicht ausreichend für Rassismus sensibilisiert, um rassistische Straftaten als solche zu erkennen. Opferberatungsstellen erfassen daher deutlich mehr Delikte als die Behörden.

Noch schwieriger ist es, die tatsächlichen Zahlen der von Diskriminierung betroffenen Personen im Alltag, wie beispielsweise auf dem Arbeits- und Wohnmarkt, im Bildungssystem oder anderen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens in regelmäßigen Abständen abzubilden. Eine der wenigen repräsentativen Studien, die alle vom Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) genannten Merkmale sowie zusätzlich die sozioökonomische Lage erfasst, ist die der Antidiskriminierungsstelle des Bundes aus dem Jahre 2015. Demnach gab fast jeder Dritte zum Zeitpunkt der Befragung an, in den vergangenen zwei Jahren benachteiligt worden zu sein. Bei Menschen mit Migrationshintergrund war es sogar jeder Zweite. Besonders häufig sind Menschen beim Zugang bzw. am Arbeitsplatz betroffen. Die Studie zeigt, dass Diskriminierung in Deutschland weit verbreitet ist und ein gesamtgesellschaftliches Problem darstellt.

Servicestellen gegen Diskriminierung in Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen ist das erste Bundesland, das im Rahmen eines Modellprojektes zur Bekämpfung rassistischer Diskriminierung die Förderung einer relativ großen Zahl von Antidiskriminierungsprojekten umgesetzt hat. Das Land hat damit den Grundstein für eine etablierte Infrastruktur von Anlaufstellen in NRW für von Diskriminierung Betroffener gelegt. Die zunächst fünf Antidiskriminierungsbüros wurden 2016 durch die SPD-geführte Landesregierung mehr als verdoppelt. Aktuell sind 13 Servicestellen gegen Diskriminierung in Trägerschaft der Freien Wohlfahrtspflege aktiv, die in verschiedenen Regionen des Bundeslandes angesiedelt und dezentral strukturiert sind. Sie dienen unter anderen als Anlaufstelle für von Diskriminierung betroffener Menschen und Institutionen, führen Präventionsarbeit durch und sensibilisieren die Öffentlichkeit.

Trotz der bundesweit einmaligen Infrastruktur in NRW, gelangen die Servicestellen gegen Diskriminierung regelmäßig an ihre Grenzen. Zum einen gibt es noch zu viele weiße Flecken im Land. So sind Betroffenen in Regionen ohne Servicestellen meist die Anlaufstellen in der nahegelegenen Region nicht bekannt oder sie liegen so weit entfernt, dass von Beschwerden oder Beratungsangeboten kein Gebrauch gemacht wird. Zum anderen berichten die Servicestellen selbst von zahlenmäßig hohen Anfragen, die aufgrund mangelnder Ressourcen in den Servicestellen zu Überlastungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter führen. Zudem findet keine systematische Erfassung aller Diskriminierungsfälle in NRW statt, so dass keine aktuellen Zahlen vorliegen oder ausgewertet werden können.

Darüber hinaus sind die Bedingungen vor Ort aufgrund der heterogenen Trägerstrukturen, sowohl hinsichtlich der Arbeitsbedingungen als auch der Einbindung in lokale und regionale Netzwerke, sehr unterschiedlich ausgeprägt. Mithin leiden die Vernetzung sowie der Austausch untereinander und die Weiterbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

II. Der Landtag stellt fest

Die Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung ist heute wichtiger denn je. Rassismus und Diskriminierung gefährden den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Sie stehen in einem krassen Kontrast zu einer offenen und demokratischen Grundordnung und führen zu Benachteiligung und Ausgrenzung.

NRW ist ein vielfältiges Land, das in und durch seine Vielfalt geprägt ist. Das Land steht in der Pflicht Chancengleichheit für all seine Bürgerinnen und Bürger sicherzustellen und Rassismus und Diskriminierung in allen Facetten zu bekämpfen.

Vor allem müssen sich von Rassismus und Diskriminierung betroffene Personen, auf den Rechtsstaat verlassen können. Dafür ist es unabdingbar, dass die Landesregierung die bereits vorhandenen Strukturen stärkt, ausbaut und in ihrer Arbeit unterstützt. Die vorhandenen Servicestellen gegen Diskriminierung müssen mehr Sichtbarkeit erhalten. Dafür ist der Beitritt zur „Koalition gegen Diskriminierung“ ein guter Schritt mit Symbolcharakter. Diesem müssen allerdings konkrete Maßnahmen folgen.

III. Der Landtag fordert die Landesregierung auf

Eine unabhängige Landeskoordinierungsstelle gegen Rassismus und Diskriminierung nach den Anforderungen des AGG einzurichten.

Diese Landeskoordinierungsstelle gegen Rassismus und Diskriminierung soll folgende Aufgaben übernehmen:

- Als Dachorganisation fungieren, die die Interessen der Servicestellen bündelt und nach außen vertritt;
- als zentraler Ansprechpartner für staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure dienen, darunter für die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, für die Länder, Netzwerke, Gremien, NGOs und die Zivilgesellschaft;
- am Ausbau der bereits bestehenden Servicestellen gegen Diskriminierung in NRW mitwirken und Strukturen aufbauen, die einen regelmäßigen Austausch zwischen den Servicestellen sicherstellen;
- Zuständig für die Dokumentation und das Monitoring von Diskriminierungsfällen in NRW sein; Daten aufbereiten und eine regelmäßige Berichterstattung gewährleisten;
- Die Sichtbarkeit der Arbeit der Servicestellen gegen Diskriminierung in NRW durch geeignete öffentlichkeitswirksame Maßnahmen erhöhen;
- Antidiskriminierungsarbeit als politische Querschnittsarbeit etablieren;
- Den Ausbau der Netzwerkarbeit mit anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen, Netzwerken, Gremien und NGOs im Themenfeld Antidiskriminierung, Rassismus, Antisemitismus, Antiziganismus, Rechtsextremismus und LSBTIQ-Feindlichkeit vorantreiben;
- Im Zuge der gemeinsamen Netzwerkarbeit Konzepte niedrigschwelliger Angebote in der Kinder- und Jugendarbeit bündeln und etablieren;
- Fortbildungsmaßnahmen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Servicestellen gegen Diskriminierung und für Multiplikatorinnen und Multiplikatoren aufbauen;
- Mehrfachstrukturen und Zuständigkeitsüberschneidungen sollen vermieden werden. Vielmehr dient die Landeskoordinierungsstelle zur Schließung von bestehenden Lücken.

Thomas Kutschaty
Sarah Philipp
Lisa Kapteinat
Ibrahim Yetim

und Fraktion



Integrationsausschuss

48. Sitzung (öffentlich)

4. März 2020

Düsseldorf – Haus des Landtags

10:00 Uhr bis 12:00 Uhr

Vorsitz: Margret Voßeler-Deppe (CDU)

Protokoll: Sitzungsdokumentarischer Dienst

Verhandlungspunkt:

Absichtserklärungen allein reichen nicht aus! Die Landesregierung muss eine Landeskoordinierungsstelle gegen Rassismus und Diskriminierung einrichten.

3

Antrag
der Fraktion der SPD
Drucksache 17/7913

– Anhörung von Sachverständigen (*s. Anlage*)

* * *

Absichtserklärungen allein reichen nicht aus! Die Landesregierung muss eine Landeskoordinierungsstelle gegen Rassismus und Diskriminierung einrichten.

Antrag
der Fraktion der SPD
Drucksache 17/7913

– Anhörung von Sachverständigen (s. *Anlage*)

Vorsitzende Margret Voßeler-Deppe: Guten Morgen, meine Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen! Wir beginnen pünktlich. Ich begrüße alle Ausschussmitglieder sehr herzlich zu unserer 48. Sitzung im Integrationsausschuss. Außerdem begrüße ich die Vertreterinnen und Vertreter der Medien, die Zuschauerinnen und Zuschauer und ganz besonders die Damen und Herren, die wir als Sachverständige anhören werden.

Die Tagesordnung zur heutigen Sitzung haben Sie mit der Einladung 17/1156 erhalten. Änderungswünsche liegen mir nicht vor. Somit steigen wir jetzt in die Tagesordnung ein und beginnen mit der Anhörung zum Antrag der Fraktion der SPD Drucksache 17/7913.

Dieser Antrag wurde durch das Plenum am 27. November 2019 zur Federführung an den Integrationsausschuss überwiesen. Der Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales, der Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen, der Ausschuss für Gleichstellung und Frauen, der Ausschuss für Familie, Kinder und Jugend, der Hauptausschuss und der Ausschuss für Schule und Bildung sind mitberatend.

Die anwesenden Sachverständigen begrüße ich noch einmal sehr herzlich und freue mich, dass sie den Mitgliedern des Ausschusses heute für die Beantwortung von Fragen zur Verfügung stehen.

Hinweisen darf ich auf die vorab eingegangenen Stellungnahmen. Für diese möchte ich mich im Namen des Ausschusses ausdrücklich bedanken.

Zum weiteren Ablauf gebe ich folgende Hinweise: Ein mündliches Statement der Sachverständigen zu Beginn der Anhörung ist nicht vorgesehen. Vielmehr werden die Abgeordneten in Kenntnis der Stellungnahmen direkt Fragen an die Sachverständigen richten. Wir werden die Fragen zunächst in einer ersten Runde sammeln. Ich bitte die Abgeordneten, die jeweiligen Sachverständigen, an die die Fragen gerichtet werden, konkret zu benennen.

Jetzt eröffne ich die erste Fragerunde. Erster Fragesteller ist Herr Yetim.

Ibrahim Yetim (SPD): Herzlichen Dank an die Sachverständigen für die Stellungnahmen. – Wir befassen uns hier mit einem Thema, das unglaublich wichtig ist, gerade auch ganz aktuell. Sie beschäftigen Sie sich ja zum Teil schon über viele Jahre mit diesem Thema.

In der ersten Fragerunde richten sich meine ersten Fragen an die Freie Wohlfahrtspflege. Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme, dass im Moment die Strukturen von bei den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege angesiedelten Koordinatoren aus- und aufgebaut werden. Seit wann werden diese Koordinatoren seitens des Landes unterstützt, und wie hoch sind die Mittel? Wo gibt es bereits Koordinatoren, oder wo sollen sie erst aufgebaut werden? Und welche Aufgabe erfüllen diese Koordinatoren eigentlich?

Außerdem interessiert uns, ob es überhaupt ein einheitliches Monitoring der Diskriminierungsfälle in Nordrhein-Westfalen gibt. Wenn ja: Wo werden diese Fälle registriert, und wo werden sie gemeldet? Erfolgt dazu auch eine regelmäßige Abfrage der Landesregierung?

Worin liegt nach Ihrer Meinung der Unterschied zwischen einer Landeskoordinierungsstelle und einer Antidiskriminierungsstelle des Landes?

Nun wende ich mich an ARIC-NRW. Herr Reiners, Sie begrüßen dieses Vorhaben insbesondere auch vor dem Hintergrund der letzten rechtsextremen Terroranschläge. Außerdem schreiben Sie, dass Sie die Unabhängigkeit der bestehenden Servicestellen gegen Diskriminierung, von denen wir in Nordrhein-Westfalen ja etliche haben, beibehalten wollen. Das ist auch in unserem Sinne, wie wir in unserem Antrag bereits erwähnt haben. Können Sie uns noch einmal darlegen, warum nach Ihrer Meinung die Notwendigkeit besteht, eine Landesstelle gegen Rassismus und Diskriminierung einzurichten, und welche Aufgaben sie nach Ihrer Auffassung erfüllen soll?

Vielleicht können Sie auch einmal ausführen, wo denn die Abgrenzung zur Landeskoordinierungsstelle gegen Rechtsextremismus und Rassismus sein könnte. Die hier in Rede stehende Stelle könnte ja einen unterschiedlichen Part haben. Wo genau könnte da eine Abgrenzung sein?

In diesem Zusammenhang interessiert mich auch Folgendes: Es gibt ja unterschiedlichste Studien zur Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt und auch, in den letzten Monaten noch einmal verstärkt, auf dem Wohnungsmarkt. Viele Menschen mit einem sogenannten Migrationshintergrund oder Zuwanderungshintergrund berichten ja von Erlebnissen dahin gehend, dass sie bei der Wohnungssuche diskriminiert worden sind. Vielleicht können Sie zu den Studien – Sie kennen sie sicher – etwas sagen und darstellen, wie viele Fälle es gibt, wo genau die Diskriminierung erfolgt und wie sie aussieht.

Diese Frage möchte ich gleichzeitig auch an die Antidiskriminierungsstelle des Bundes richten, also an Herrn Franke.

Abschließend habe ich in dieser ersten Runde noch zwei Fragen an die Antidiskriminierungsstelle des Landes Baden-Württemberg. Sie haben Ihre Aufgaben dargestellt, aber keine Positionierung vorgenommen. Vielleicht können Sie uns einmal die Hintergründe der Einrichtung der Antidiskriminierungsstelle Ihres Landes vorstellen und schildern, welche Aufgaben Sie erfüllen und auf welchen Feldern Sie noch einen großen Bedarf sehen.

Außerdem interessiert uns, wie in Baden-Württemberg die Koordinierung der beteiligten Akteure – Sie haben da ja ein Netzwerk – erfolgt.

Heike Wermer (CDU): Auch von unserer Seite ein herzliches Dankeschön an die Sachverständigen für ihre Stellungnahmen und für das Kommen heute Morgen. – Ich würde gerne Herrn Franke und Herrn Dr. Mommert befragen. In Ihren Stellungnahmen gehen Sie beide auf die bestehenden Strukturen in anderen Bundesländern bzw. auf das Verhältnis der durch den vorliegenden Antrag neu zu schaffenden unabhängigen Landeskoordinierungsstelle gegen Rassismus und Diskriminierung auf der einen Seite und den bereits bestehenden Stellen auf der anderen Seite ein. Geht für Sie aus dem Antrag hervor, wie diese neue Landeskoordinierungsstelle inhaltlich und strukturell mit bestehenden Strukturen in verschiedenen Trägerschaften zusammenarbeiten soll, und sehen Sie einen Mehrwert bzw. eine Entlastung für diese Strukturen?

Berivan Aymaz (GRÜNE): Vielen Dank auch von meiner Seite für Ihre Stellungnahmen und dafür, dass Sie heute so zahlreich hier sind. – Meine ersten Fragen richten sich an Frau Aden-Ugbomah. Sie argumentieren in Ihrer Stellungnahme, dass weniger die Koordinierung der Servicestellen für Antidiskriminierungsarbeit, sondern in erster Linie die eigentliche Durchsetzung und die Zuständigkeiten das Kernproblem darstellen. Ich wäre Ihnen sehr dankbar, wenn Sie noch näher erläutern würden, worin die Zuständigkeiten bestehen und was die Probleme bei der Durchsetzung sind.

In diesem Kontext möchte ich Sie auch noch einmal fragen – hier wurde ja schon eine Frage in diese Richtung gestellt –, inwieweit Sie Doppelungen mit den Servicestellen für Antidiskriminierungsarbeit sehen. Und wie können eventuell Doppelstrukturen verhindert werden? Vielleicht können Sie auch noch darstellen, wo die Landeskoordinierungsstelle Ihres Erachtens möglicherweise institutionell angedockt werden kann, und sagen, was Sie von einem Landesantidiskriminierungsgesetz halten. Vielleicht können Sie das ja mit der Beantwortung der Frage zur Durchsetzbarkeit verbinden. Das wäre sicherlich für uns alle erhellend.

Außerdem habe ich Fragen an den Landesintegrationsrat. Sie sprechen von der zunehmenden rechtspopulistisch geprägten Verrohung der Sprache und setzen vor allen Dingen die Verrohung der Sprache auch noch einmal in Zusammenhang mit gestiegenen Diskriminierungserfahrungen insbesondere von Menschen mit Migrationsgeschichte – aber nicht nur mit Diskriminierungserfahrungen, sondern weitergehend teilweise leider auch mit Übergriffen, also Gewalterfahrungen. Welchen positiven Beitrag könnte eine Landeskoordinierungsstelle oder auch ein Landesantidiskriminierungsgesetz in diesem Kontext leisten? Und kann Ihrer Meinung nach diesen von Ihnen geschilderten Entwicklungen derzeit genügend nachgegangen werden?

Sie führen in Ihrer Stellungnahme auch aus, wie wichtig ein Landesantidiskriminierungsgesetz gerade auch mit Blick auf institutionelle Diskriminierung ist. Ich wäre Ihnen sehr dankbar, wenn Sie noch einmal erläutern könnten, wie man Ihrer Meinung nach hier noch besser gegen Diskriminierung vorgehen kann.

Andreas Terhaag (FDP): Auch im Namen der FDP-Fraktion vielen Dank für die vorliegenden Stellungnahmen und dafür, dass Sie heute hier sind. – Ich habe eine Frage an Frau Zacharaki, Frau Aden-Ugbomah und Herrn Dr. Mommert. Ähnliche Fragen sind jetzt auch schon gestellt worden. Sie haben in den Stellungnahmen ausgeführt, dass die Etablierung einer Landeskoordinierungsstelle zu Doppelstrukturen – unter anderem zur bestehenden Koordination der Servicestellen, zur Landeskoordinierungsstelle gegen Rechtsextremismus und Rassismus oder auch aus unserer Sicht zur Antisemitismusbeauftragten – führen könnte. Ich würde mich freuen, wenn Sie diese Problematik noch etwas näher erläutern könnten und dabei die bisherige Arbeit insbesondere der Landeskoordinierungsstelle gegen Rechtsextremismus und Rassismus mit einarbeiten könnten.

Gabriele Walger-Demolsky (AfD): Auch von mir herzlichen Dank für Ihre Stellungnahmen und dafür, dass Sie hierhergekommen sind. – Meine ersten Fragen richten sich an Herrn Dr. Vosgerau. Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme, dass sich der Gleichbehandlungsgrundsatz gemäß Art. 3 des Grundgesetzes als Vorschrift erst einmal nur an den Staat und nicht an Privatleute richtet. Zudem sehen Sie das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz als einen systemwidrigen Fremdkörper im deutschen Zivilrecht an. Können Sie das genauer erläutern und auch analysieren, welche Auswirkung das auf den hier vorliegenden Antrag hat?

Des Weiteren beklagen Sie, dass das deutsche Parlament unionsrechtliche Richtlinien als von außen aufgelegtes Ziel umsetzen müsse. Inwiefern sehen Sie vor diesem Hintergrund das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz im Gegensatz zum deutschen Zivilrecht als politisch legalisiert an?

Außerdem habe ich Fragen an Herrn von Wrese. Gibt es eine gesetzliche Grundlage für die Einrichtung der vorgeschlagenen Antidiskriminierungskoordinierungsstelle? Und würde eine derartige Landeskoordinierungsstelle tatsächlich Abhilfe bei der verstärkten Bekämpfung einer angenommenen Diskriminierung oder bei der Bekämpfung des Rassismus schaffen können?

Vorsitzende Margret Voßeler-Deppe: Vielen Dank. – Es sind alle Sachverständigen angesprochen worden. Bei der Beantwortungsrunde können wir deshalb in der Reihenfolge des Tableaus vorgehen. Wir beginnen mit Herrn Dr. Mommert.

Dr. Alex Mommert (Städtetag Nordrhein-Westfalen/Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen/Landkreistag Nordrhein-Westfalen): Herzlichen Dank. – Es wurde nach dem Verhältnis der im Antrag angeregten Landeskoordinierungsstelle gegen Rassismus und Diskriminierung zu der bereits vorhandenen Landeskoordinierungsstelle gegen Rechtsextremismus und Rassismus gefragt. Diese Frage wurde von zwei Seiten gestellt. Aus unserer Sicht ist das Verhältnis dieser beiden Institutionen ungeklärt, da die vorhandene Landeskoordinierungsstelle gegen Rechtsextremismus und Rassismus im Antrag auch gar nicht genannt wird. Sie leistet unseres Wissens auch Elemente der Antidiskriminierungsarbeit. In dieser Hinsicht ist aus unserer Sicht ungeklärt, wie sich diese Institutionen zueinander verhalten sollen.

Als kommunale Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen teilen wir das Ziel des Antrags. Aber das Verhältnis der Institutionen sollte dringend geklärt werden. Vor allem sollte geprüft werden, ob nicht ein Ausbau der vorhandenen Landeskoordinierungsstelle eventuell auch die Ziele erreichen kann, die sich die SPD-Fraktion im Antrag setzt.

Für uns ist wichtig, dass die Betroffenen niedrigschwellige Hilfen vor Ort in Anspruch nehmen können. Dazu gehört aber eben auch, dass man sich in der Institutionenlandschaft zurechtfindet. Wir sehen die Gefahr einer Parallelstruktur oder zumindest einer unübersichtlichen Struktur. Das könnte für die Betroffenen dann im Umkehrschluss ein Bärendienst sein.

Ioanna Zacharaki (Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen): Vielen Dank für die Einladung. – Mit der Einrichtung der Integrationsagenturen im Jahr 2007 wurden auch die Koordinationsstellen dieses Programms eingerichtet. Eingebettet in das Förderprogramm der Integrationsagenturen sind auch die 13 Servicestellen, die regional und überregional Antidiskriminierungsarbeit umsetzen.

Die Aufgaben der Koordinatoren sind folgende: Sie koordinieren nicht nur diesen Bereich für die Servicestellen, sondern sind auch verantwortlich für die Steuerung und Weiterentwicklung des Förderprogramms, die inhaltliche Fachbegleitung der Servicestellen durch fachliche Bewertungen und Einschätzungen, die Umsetzung des Programms in den eigenen Verbandsstrukturen, die Programmevaluation, das Programmcontrolling, die Bedarfsermittlung, die Konzipierung der Förderbedarfe, die Zusammenarbeit mit dem Ministerium auch im Rahmen der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege und natürlich die Beantragung und Abrechnung der Fördermittel.

Aktuell haben wir im Landesprogramm der Integrationsagenturen 13,5 Koordinatorenstellen für 185 Integrationsagenturen und 13 Servicestellen. Wenn wir von ungefähr 70.000 Euro pro Koordinatorenstelle ausgehen, liegen die Kosten für die Koordinatorenstellen bei ca. 900.000 Euro.

Zum Aufbau der Antidiskriminierungsarbeit: Durch die zusätzlichen Mittel werden wir die ländlichen Regionen versorgen, also Kreise, die nicht versorgt sind, und dementsprechend neue Servicestellen einrichten. Nach den Richtlinien ist für 15 Fachkräfte eine Koordinationsstelle vorgesehen. Entsprechend den neuen Stellen, die eingerichtet werden, werden nach den Richtlinien dann auch zusätzliche Anteile für die Koordination eingesetzt.

Wo sind jetzt die Koordinatorenstellen? Wir haben Koordinationsstellen bei unterschiedlichen Verbänden in Essen, in Düsseldorf, in Köln, in Herford, in Dortmund, in Duisburg und in Paderborn.

Eine weitere Frage lautete, ob ein einheitliches Monitoring für Antidiskriminierungsfälle existiert. Ein einheitliches und systematisches Monitoring gibt es nicht. Wir sind jetzt dabei, mit den zusätzlichen Mitteln ein solches Monitoring einzurichten. Das haben wir auch angefordert.

Es gibt allerdings entsprechend den Richtlinien des Förderprogramms für alle Servicestellen ein Controllingprogramm. Wir sammeln die Daten mit einem webbasierten Controllingsystem. Diese Daten werden vom Ministerium ausgewertet und auf Anfrage zur Verfügung gestellt.

In der Praxis stellen wir in diesem Bereich noch Unsicherheiten fest. Deswegen möchten wir daran arbeiten. Wir haben auch Fragen hinsichtlich des Datenschutzes, der Anonymisierung der Daten, der Aspekte, was weitergeleitet werden kann, was digitalisiert werden kann, was nicht digitalisiert werden kann usw. Das sind aktuelle Fragen, an denen wir dran sind.

Was die Unterscheidung zwischen Landeskoordinierungsstelle und Antidiskriminierungsstelle des Landes angeht, sind wir der Meinung, dass im Rahmen der Koordination mit den soeben genannten Schwerpunkten der Koordinatorenstellen nicht nur fachliche Begleitung erfolgt. Die Koordinatoren sind auch für die Steuerung und Fortentwicklung des Förderprogramms wichtig, bündeln die Interessen der Servicestellen und fördern den Ausbau, wenn die Mittel da sind, den Austausch, die Fortbildung und die Sichtbarkeit der Arbeit, wenn wir Mittel für Kampagnen haben. Diese Aufgaben können die Koordinatoren aufgrund der Nähe zum Trägerverband innerhalb der Strukturen sehr gut leisten, wenn die entsprechenden Mittel auch zur Verfügung stehen.

Genauso wie Sie, Herr Yetim, zusammen mit Ihrer Fraktion im Antrag eine Antidiskriminierungsstelle fordern, plädieren auch wir für die Einrichtung einer Antidiskriminierungsstelle des Landes. Aufgaben der Antidiskriminierungsstelle sollten folgende sein: Politikberatung – das ist für uns ganz wichtig – beim Aufstellen eines Landesantidiskriminierungsgesetzes, Informationsvermittlung, Forschung und Öffentlichkeitsarbeit zur Beseitigung von Diskriminierung. Landesweite Kampagnen sind ebenfalls wichtig für die Bekämpfung und die Sensibilisierung. Die Antidiskriminierungsstelle kann als Landesbehörde in kommunale und landesweite Strukturen hineinwirken und Veränderungen herbeiführen, um strukturelle Diskriminierung und institutionellen Rassismus abzubauen. Das sind ganz wichtige Schwerpunkte einer Antidiskriminierungsstelle des Landes. Natürlich kann sie in Beratungsfällen auch für die Regionen Beratungsstelle sein und für die Betroffenen als nächsthöhere Instanz dienen, um Forderungen gegenüber diskriminierenden Stellen mehr Nachdruck zu verleihen.

Tayfun Keltok (Landesintegrationsrat NRW): Im Namen des Landesintegrationsrates bedanke ich mich herzlich für die Einladung. – Zunächst möchte ich kurz auf die erste Frage von Frau Aymaz eingehen. Diskriminierung, vor allem rassistische Diskriminierung, fängt in der Sprache an. Diese Aussage wiederhole ich seit 30 Jahren. Erstmals habe ich sie seinerzeit im Rahmen der Lehrerfortbildung getätigt. In Köln gibt es bekanntlich eine Judengasse. Damals haben viele Kolleginnen und Kollegen auch ungehemmt von „Türkenkindern“ und „Italienerkindern“ gesprochen. In Bezug auf diese zusammengesetzten Wörter habe ich ein wenig recherchiert. In den alten Wörterbüchern wird eindeutig darauf hingewiesen, dass man, wenn man eine Gruppe diskriminieren möchte, zwei Wörter zusammensetzen kann, statt zum Beispiel „türkisches Kind“ oder „Jüdische Gasse“ zu sagen.

Damit fängt es an. Gestern haben wir als Integrationsrat der Stadt Köln einen Antrag verabschiedet, der zum Inhalt hat, das N*Wort zu vermeiden. Das geht in dieselbe Richtung. Man sollte diese Wörter nicht ungehemmt benutzen. Sie sind eindeutig diskriminierend und haben rassistischen Inhalt. In der Tat fängt alles damit an. Deswegen sollte man diese Sensibilität auch entsprechend weitergeben.

Nun komme ich zu den anderen Fragen. Vorweg möchte ich die auf dieser Grafik dargestellten Zahlen des Bundesinnenministeriums deutlich unterstreichen.

(Der Redner hält ein DIN-A4-Blatt hoch.)

Hier sehen Sie die politisch motivierten Straftaten im Jahr 2018: 20.431 Straftaten rechtes Spektrum, 7.961 Straftaten linkes Spektrum und 2.487 Straftaten ausländische Ideologien; das ist alles, was die ausländischen Ideologien insgesamt überhaupt ausmachen.

Zu meinem Bedauern haben wir diese Realität bis zur Ermordung des ehemaligen Regierungspräsidenten Walter Lübcke in der Öffentlichkeit überhaupt nicht wahrgenommen. Die Medien haben sich nur mit dem Terrorismus von der islamischen Seite beschäftigt; das war dort regelmäßig Thema. Leider ist die Öffentlichkeit erst durch diese schlimme Sache auf die Dimension und die Entwicklung des Rassismus in unserem Land aufmerksam geworden.

Meine Damen und Herren, das ist auch nur die Spitze des Eisbergs. Die Dunkelziffer beträgt beim rechten Spektrum nach meiner Einschätzung mindestens das Zehnfache, weil davon die Migrantinnen und Migranten betroffen sind, bei denen es nicht gang und gäbe ist, ständig Anzeigen zu erstatten.

Ich möchte das auch mit den Inhalten unserer Stellungnahme in Zusammenhang bringen – Stichwort „Sensibilisierung“. Es geht darum, Opfer in die Lage zu versetzen, sensibel mit den Diskriminierungen oder Straftaten umzugehen, und vor allem um die Sensibilisierung unserer Behörden, zum Beispiel der Polizei, die auch im vorliegenden Antrag erwähnt ist. Zum Teil werden die rassistischen Diskriminierungen nicht als Straftaten verstanden. Dafür muss man nämlich eine Vorerfahrung haben. Das kann man den Polizisten auch nicht vorwerfen. Dafür muss man nun einmal fortgebildet sein.

Ich bin davon überzeugt, dass eine Landeskoordinierungsstelle diese Aufgaben ohne Weiteres übernehmen kann. Hinzu kommt Folgendes: Die einzelnen örtlichen Stellen können natürlich nur so viele Fälle übernehmen, wie sie vor Ort zu bearbeiten in der Lage sind. Der gesamte Bedarf kann ohne eine solche Koordinierungsstelle aber kaum festgestellt werden.

Weitere Punkte wurden im Antrag detailliert ausgeführt und in unserer Stellungnahme deutlich unterstrichen. Insofern möchte ich nur noch einige Sätze zu dem Landesantidiskriminierungsgesetz sagen. Nordrhein-Westfalen ist in dieser Hinsicht, glaube ich, das fortschrittlichste Land in der Bundesrepublik Deutschland. Daher würde ein solches Antidiskriminierungsgesetz auch gut in dieses Land passen. Zum Beispiel wäre das Verbandsklagerecht ein wichtiges Element eines Landesantidiskriminierungsgesetzes. Die jetzigen gesetzlichen Regelungen zur Antidiskriminierung räumen ja nur

das persönliche Klagerecht ein. Vor allem wäre Schadenersatz für die Betroffenen notwendig, um Schäden auszugleichen, die durch institutionelle Diskriminierung oder Straftaten entstehen. Dem muss man auch irgendwie begegnen. Deswegen fordern wir seit Langem ein Landesantidiskriminierungsgesetz.

In der aktuellen Stimmung wäre das auch ein deutliches Signal an die Menschen, die von Diskriminierung durch Rassismus betroffen sind. Das heißt, dass solche Gesetze nicht nur juristische Funktion haben, sondern gleichzeitig auch Signalwirkung an die Mitte der Gesellschaft und vor allen Dingen an die Betroffenen.

RA Alexander von Wrese: Die erste Frage bezog sich auf die gesetzliche Grundlage. Wir haben natürlich auf Bundesebene das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz von 2006. Darin ist aber explizit die Bundesstelle kodifiziert. Außerdem haben wir den Art. 3 Abs. 3 des Grundgesetzes. Auch unter europarechtlichen Gesichtspunkten ist zunächst einmal eine gesetzlich zwingende Einrichtung nicht vorgegeben. Das muss nicht heißen, dass man es nicht macht. Rein rechtlich gesehen ist das aber nicht notwendig.

Die zweite Frage war aus meiner Sicht, wie erfolversprechend die Einrichtung einer solchen Landeskoordinierungsstelle ist. Die Antragstellerin hat begründet, der gestiegene Rassismus und die gestiegenen Fallzahlen zur Diskriminierung machten dies notwendig. Ich habe große Zweifel, inwiefern die Einrichtung einer solchen Landeskoordinierungsstelle hier Abhilfe schaffen kann.

Wir sehen das ganz aktuell am AGG. Es ist 2006 in Kraft getreten, also mittlerweile 14 Jahre alt. Wie wir gerade vom Vorredner gehört haben, haben sich die Fallzahlen auf Bundesebene trotz dieses Gesetzes sogar weiter verschärft. Es gibt einen Anstieg von Diskriminierung, von Übergriffen und von Gewalt, sei es von linksradikaler, sei es von rechtsradikaler. Auf jeden Fall haben wir dort ein Problem. Das konnte das AGG offenkundig nicht in irgendeiner Form beseitigen.

Wichtig ist, dass wir die regionalen Stellen haben. Inwiefern eine Koordinierung auf Landesebene hier Abhilfe schafft, ist die Frage; denn die Menschen sollen sich ja direkt an die Stelle vor Ort wenden, und so, wie ich die Antragstellerin verstehe, ist die Landeskoordinierungsstelle nicht für die unmittelbare Betreuung zuständig, sondern koordiniert das Ganze nur. Da sehe ich einen Verlust von Synergieeffekten. Ich halte es für sinnvoll, sich darauf zu konzentrieren, diese regionalen Stellen noch auszubauen. 13 haben wir in der Tat. Der Antrag wäre sicherlich sinnvoller, wenn man sich dafür ausspräche, diese zu erweitern, um für die Menschen vor Ort lokale Ansprechpartner zu haben.

Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau: Die an mich gerichtete Frage zielt ja doch stärker auf die verfassungs- und unionsrechtlichen Grundlagen. Aber auch diese sollten hier vielleicht berücksichtigt werden. Da, wie Sie alle wissen, Art. 3 Abs. 3 des Grundgesetzes die Diskriminierung wegen Geschlecht, Abstammung, Rasse, Sprache, Heimat usw. verbietet und Art. 33 das auch noch einmal speziell im Hinblick auf den Zugang zum öffentlichen Dienst wiederholt, könnte man vielleicht annehmen – und viele tun das; es steht auch oft so in der Zeitung –, das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz, früher

einmal Antidiskriminierungsgesetz – hier geht es ja um dessen bessere Umsetzung, die durch diese Landesantidiskriminierungsstelle erreicht werden soll –, sei einfach eine Umsetzung bzw. Konkretisierung des Grundgesetzes durch den Gesetzgeber, insofern also ganz normale Gesetzgebung.

Das wäre eine grundrechtsdogmatisch völlig verfehlte Vorstellung. Denn die Grundrechte, auch Art. 3 Abs. 3, sind staatsgerichtete Abwehrrechte. Das wird oft in Tageszeitungen falsch dargestellt. Da wird dann so getan, als sei das Grundgesetz ein allgemeiner Bürgerkatechismus, an dem die Bürger sich ausrichten müssten. Das ist völliger Unsinn. Das Grundgesetz bindet den Staat. Der Staat darf in der Tat niemanden diskriminieren. Wenn der Staat als Arbeitgeber auftritt oder wenn er als Vermieter auftreten würde – undenkbar ist das ja nicht –, dürfte der Staat in der Tat nicht sagen: Ich hätte lieber einen Russlanddeutschen als einen Homosexuellen – oder dergleichen.

Aber der Privatmann darf das zunächst einmal. Das nennt man Privatautonomie. Das war immer so. Der Privatmann ist an das Bürgerliche Gesetzbuch gebunden. Er darf keine arglistige Täuschung begehen. Er darf in seinem Privatleben auch erst recht keine Straftaten begehen. Aber wenn der Privatmann als Vermieter oder als Arbeitgeber auftritt, darf er sich nach seinem Privatgeschmack aussuchen, wen er gerne haben will. Das nannte man früher Freiheit und nennt man im bürgerlichen Recht immer noch Privatautonomie. Lange Zeit war das auch der Unterschied zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR im allgemeinen Rechtsbewusstsein Westdeutschlands. Man hat immer gesagt, dass der Unterschied in Folgendem besteht: Der Westdeutsche darf sein Privatleben frei einrichten, so wie er das will. Der Westdeutsche muss, wenn er als Vermieter oder Arbeitgeber auftritt, wie auch immer, nicht an der Verwirklichung übergeordneter politischer Ziele mitwirken. Das macht der Staat. Der Privatmann ist einfach frei.

Das gilt aber seit 2006 so nicht mehr, wie Sie gehört haben. Wir haben jetzt das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz, das auch Privatleute auf einmal verpflichtet, sich bei privatrechtlichen Rechtsgeschäften nicht diskriminierend zu verhalten, sondern so zu verhalten, als seien sie geradezu der Staat.

Das ist auf den ersten Blick schwer zu erklären. Ein cleverer Jurastudent im zweiten Semester könnte leicht zu dem Ergebnis kommen, das Antidiskriminierungsgesetz, jetzt das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz, sei offensichtlich verfassungswidrig. So einfach ist es aber natürlich nicht. Es ist deswegen nicht verfassungswidrig, weil es aus einer höheren Sphäre, aus einer überverfassungsrechtlichen Sphäre zu uns kommt, die im Grundgesetz ausdrücklich vorgesehen ist, und zwar in Art. 23. Es kommt nämlich aus dem Europarecht.

Insofern ist es nicht etwa so, dass das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz vom Deutschen Bundestag ausgedacht worden wäre und in langen Diskussionen nach entsprechenden Vorarbeiten vom Deutschen Bundestag in dieser Gestalt beschlossen worden wäre. Da würde man wieder einer Täuschung unterliegen. Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz setzt nur verschiedene europarechtliche Richtlinien um. Es ist also inhaltlich in Brüssel ausgedacht worden. Der Deutsche Bundestag unterliegt einer Umsetzungspflicht. Das heißt: Er tut nur immer ein Stück weit so, als würde er

selber die Gesetze machen. Aber in 80 % der Fälle setzt der Bundestag im Wesentlichen nur europarechtliche Vorgaben um.

So kommen wir also zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz, das hier noch besser umgesetzt werden soll, als es bisher umgesetzt wird.

Die praktische Kernfrage, mit der Sie sich hier auseinandersetzen müssten, wäre also: Ist es eigentlich tunlich, das Unionsrecht nicht nur umzusetzen – dazu sind wir verpflichtet –, sondern es sogar überzuerfüllen, also noch mehr zu tun, als wir eigentlich zu tun verpflichtet wären?

Das scheint mir in der Tat nicht tunlich zu sein. Denn die Vorgaben des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes stehen zunächst einmal als systematischer Fremdkörper in der Zivilrechtsordnung, weil sie die Privatautonomie doch beträchtlich relativieren und uns auf ein ganz anderes System bringen, als das Grundgesetz es eigentlich vorsieht.

Das kann man nur folgendermaßen erklären: Man darf sich das Europarecht nicht als eine transnationale Überverfassung vorstellen, die die freiheitlichen Vorgaben der Verfassung dann noch einmal auf europäischer Ebene wiederholt. So ist es nicht. Das Europarecht funktioniert ganz anders als unsere nationale Rechtsordnung, die zwischen Verfassung auf der einen Seite und bürgerlicher Privatautonomie auf der anderen Seite unterscheidet. Es kennt diese Unterscheidung nicht. Das Europarecht geht nach Art des Planungsrechts von Zielen aus, die von den Akteuren zu erreichen sind. Zwischen privatrechtlichen Akteuren und staatlichen Akteuren wird aber nicht durchgreifend unterschieden. Das Europarecht begreift das Recht nicht als Rahmen der Politik, der die Freiheit sichern soll, sondern als Werkzeug der Politik, das, demokratisch legitimiert, die Gesellschaft verändern soll. Deswegen ist grundsätzlich das ganze Antidiskriminierungsgesetz eine Art Fremdkörper.

(Berivan Aymaz [GRÜNE]: Was heißt denn „Fremdkörper“?)

Wir müssen es umsetzen, weil es von Europa kommt. Wir müssen es so weit umsetzen, wie wir dazu verpflichtet sind. Es ist keine Frage, dass wir als Bundesrepublik Deutschland die EU benötigen. Wenn es die EU nicht gäbe, müssten wir sie erfinden. Aber wir sollten das Europarecht nicht sogar übererfüllen, also mehr machen, als wir überhaupt zu machen verpflichtet sind. Das scheint mir untunlich zu sein.

Die Abschlussfrage bezog sich auf die Legitimität und lautete, wie sich überhaupt erklären lässt, dass es so etwas im deutschen Recht geben kann. Na ja; ich hatte es ja schon gestreift. Das ganze Europarecht beruht auf dem Vertrag von Lissabon. So nennen wir das in der heutigen Entwicklungsstufe vereinfachend. Es sind in Wahrheit zwei völkerrechtliche Verträge und eine Grundrechtscharta, die durch diese völkerrechtlichen Verträge in Kraft gesetzt wird. Sie sind vom Deutschen Bundestag seinerzeit mit einer Siebenachtelmehrheit ratifiziert worden. In der Grundlage ist das Unionsrecht also auf den ersten Blick sehr gut demokratisch legitimiert.

Die Europäische Union, die in ihrer heutigen Verwirklichungsstufe durch den Vertrag von Lissabon seit 2007 ins Werk gesetzt worden ist, funktioniert jetzt aber als eine

Gesetzgebungsmaschine, die am laufenden Band Richtlinien, Verordnungen und Entscheidungen erlässt. Diese Richtlinien, Verordnungen und Entscheidungen sind nicht mehr im Sinne des Grundgesetzes demokratisch legitimiert – schon allein deswegen nicht, weil wir da keine Legitimationsketten haben. Das ist eine andere Art der Legitimation.

Auf jeden Fall sollten wir, weil das Europarecht, das wir dringend brauchen, nie denselben demokratischen Legitimationsgrad hat wie nationale, im Bundestag abgestimmte, freie Gesetze, die Wirkung des Europarechts auf den Umfang beschränken, zu dem wir unionsrechtlich nun einmal verpflichtet und gehalten sind, und nicht in blinder Übererfüllung noch mehr Demokratie preisgeben, als wir bereits preisgegeben haben.

Bernhard Franke (Antidiskriminierungsstelle des Bundes): Die erste Frage zielte auf Studien zu Diskriminierung. In diesem Zusammenhang möchte ich, anschließend an meinen Vorredner, einige Bemerkungen zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz machen. Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz ist seit 2006 in Kraft. Es regelt ganz klar Diskriminierungsverbote zwischen Privatrechtssubjekten. Das ist auch keine Einschränkung der Privatautonomie. Vielmehr gibt es bestimmten Menschen aus bestimmten Personengruppen überhaupt erst die Möglichkeit, Verträge einzugehen, um so eine Marktteilhabe erreichen zu können. In dieser Hinsicht entspricht es auch einer wirklich modernen Tendenz im Zivilrecht, die unter den Stichworten „Materialisierung des Zivilrechts“ oder „Konstitutionalisierung des Zivilrechts“ läuft. Insofern ist das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz keinesfalls ein Fremdkörper im deutschen Zivilrecht, sondern gewährleistet die Privatautonomie für bestimmte Bevölkerungsgruppen. – So weit als Einleitung und Klarstellung.

Sie haben nach Studien gefragt. Wir haben im Januar 2020 eine Studie zu Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt durchgeführt. Das Gesetz schützt ja den Marktzugang in zwei großen Lebensbereichen. Das eine ist das Zivilrecht, und das andere ist das Arbeitsrecht. Bei der Studie zum Wohnungsmarkt haben wir herausgefunden, dass 15 % der Befragten – es war eine repräsentative Befragung – sich wegen ihrer ethnischen Herkunft oder rassistisch diskriminiert gefühlt haben. Bei denjenigen, die einen sogenannten Migrationshintergrund hatten, lag die Zahl sogar bei 35 %. In einer früheren Studie haben wir insgesamt zu Diskriminierungserfahrungen in der Bundesrepublik gefragt. Die Ergebnisse dieser repräsentativen Befragung waren, dass etwa ein Drittel Diskriminierungserfahrungen wegen der im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz genannten Gründe gemacht hat. Sehr stark lagen die Diskriminierungserfahrungen – mit 48 % – in dem Bereich des Arbeitsmarktes. Da kommen also relativ viele Diskriminierungen vor oder wird relativ viel über Diskriminierung berichtet.

Eine weitere Frage lautete, inwieweit die Einrichtung einer solchen Stelle, wie sie im Antrag der SPD-Fraktion gefordert wird, einen Mehrwert bzw. eine Entlastung bringt. Wir sehen einen Mehrwert darin, dass die Schaffung einer solchen Stelle – die unseres Erachtens auch nicht den sehr bürokratischen Namen „Landeskoordinierungsstelle“ tragen sollte, sondern „Antidiskriminierungsstelle“ heißen sollte – die Sichtbarkeit der Bekämpfung von Diskriminierung in Ihrem Land stärken würde. Dies wäre ein klares

Bekenntnis, das letztlich aus der auch von Ihnen unterschriebenen „Koalition gegen Diskriminierung“ folgen würde. Der zweite Mehrwert ist unseres Erachtens im Länderkontext zu sehen. Nordrhein-Westfalen hätte damit auch eine zentrale Ansprechstelle, wie sie bislang acht Bundesländer schon haben. Zur Ausgestaltung dieser Stelle können wir als Bund natürlich keinerlei Vorgaben machen. Das ist eine Sache, die Sie im Land selber besprechen und regeln müssen.

Noch ein Hinweis zur möglicherweise übermäßigen Umsetzung des Europarechts durch Schaffung einer solchen Stelle: Dies ist unseres Erachtens nicht gegeben. Das Europarecht macht in zwei Richtlinien die Vorgabe zur Schaffung solcher Stellen. Die Richtlinien sprechen ausdrücklich von „Stelle oder Stellen“. In den Mitgliedsstaaten, insbesondere föderalen Mitgliedsstaaten wie der Bundesrepublik, können also durchaus auch in den einzelnen Bundesländern Stellen geschaffen werden. Das ist nach unserer Einschätzung keineswegs eine überobligationsmäßige Umsetzung der EU-Gleichbehandlungsrichtlinie.

Aus unserer Sicht diskussionswürdig ist das Verhältnis dieser Stelle, wie auch immer man sie nun bezeichnet, zu den bestehenden Servicestellen. Um einen Mehrwert zu schaffen, sollte diese Stelle ein klares Mandat haben und auch Aufgaben übernehmen, die von den Servicestellen nicht in dem entsprechenden Maße geleistet werden können, wie etwa die Schulung von Beratern und Beraterinnen, aber auch Öffentlichkeitsarbeit und letztlich auch die Beteiligung an Gesetzgebungsverfahren, die sich mit Gleichbehandlung und Antidiskriminierung befassen.

Hartmut Reiners (Anti-Rassismus Informations-Centrum ARIC-NRW e. V.): Ich bedanke mich für die Einladung. – Zunächst einmal grundsätzlich zum Thema „Antidiskriminierung“ und zur Frage, ob eine Antidiskriminierungspolitik und entsprechende Gesetze und Maßnahmen Diskriminierung abschaffen oder verhindern: Ich glaube, dass das nur sehr mittelbar der Fall ist. Das Entscheidende an Antidiskriminierungsmaßnahmen, -gesetzen und -regelungen ist aber, dass sie die von Diskriminierung Betroffenen erst einmal in die Lage versetzen, sich gegen Diskriminierung auch wehren zu können. Das ist eine entscheidende Aufgabe oder Funktion von Antidiskriminierungsmaßnahmen. Gleichzeitig ermöglichen sie es, mit denjenigen, die die Diskriminierung begehen, in Verhandlungen treten, um sie dazu zu bringen, ihr Verhalten zu überdenken und es im besten Fall abzustellen. Kein Antidiskriminierungsgesetz schafft Diskriminierung ab; ganz eindeutig nicht.

In Bezug auf die Frage zur Unabhängigkeit der Servicestellen erinnere ich daran, dass NRW eine sehr gute Tradition hat. Diese langjährige Tradition reicht bis in die 90er-Jahre zurück. Wir haben nämlich ein sehr breites Netz von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die vom Land NRW gefördert werden und sich gegen Diskriminierung richten. Das ist ganz wichtig. Zum Beispiel wurde der Landesintegrationsrat als Selbstvertretung eingerichtet. Es existiert eine umfangreiche Struktur, die sich dem Thema „Diskriminierung von Homosexuellen und Transmenschen“ widmet. Außerdem gibt es die Kompetenzzentren Selbstbestimmt Leben für Menschen mit Behinderung. Ferner existieren sehr viele Fraueninitiativen, die gefördert werden. Letztendlich gibt es auch

die Servicestellen für Antidiskriminierungsarbeit. Alle diese von mir genannten Institutionen verstehen sich in einer klaren Anwaltschaft für von Diskriminierung betroffene Menschen.

Insofern ist es eine Tradition des Landes NRW, zu sagen: Wir können das gar nicht alles als Staat regeln. Die Betroffenen müssen selber zu Wort kommen. Sie müssen die Möglichkeit der Selbstvertretung haben. Zivilgesellschaft kontrolliert staatliches Handeln. – Das ist der Kern der Unabhängigkeit der Servicestellen für Antidiskriminierungsarbeit und der anderen genannten Stellen.

Das führt auch zu der Antwort auf die zweite Frage zu den Aufgaben der Landesantidiskriminierungsstelle. Genau dieses Gleichgewicht muss man nämlich austarieren. Wie meine Vorredner schon gesagt haben, ist eine Landesantidiskriminierungsstelle, die Kampagnen durchführen kann und zum Beispiel ein Monitoring vorantreiben kann, in diesem Kontext sinnvoll. Wir haben eine Landesantidiskriminierungspolitik, die in viele Bereiche hineingeht und zahlreiche Zielgruppen vertritt, aber gar nicht als Landesantidiskriminierungspolitik benannt wird. Im Grunde genommen sind die Sektoren mehr oder weniger auf sich gestellt. Ich bezeichne sie als Sektoren, weil die zielgruppenspezifischen Maßnahmen sehr unabhängig voneinander sind, zumindest auf der formalen Ebene. Dass zwischen den zivilgesellschaftlichen Gruppen ein sehr starker Austausch stattfindet, ist zwar nach wie vor gegeben. Dieser Zusammenschluss spiegelt sich aber nicht wirklich auf der Landesebene wider. Das heißt: Eine Landesantidiskriminierungsstelle könnte an der Formulierung und der Umsetzung einer Landesantidiskriminierungspolitik maßgeblich mitwirken.

Ich habe ja einige Herausforderungen genannt. Ein ganz wichtiger Punkt ist der Bildungsbereich. Nach wie vor – das ist statistisch belegt – sind Kinder mit Migrationshintergrund im Bildungssystem strukturell benachteiligt. Ich weiß, dass es im Schulministerium mittlerweile auch Bestrebungen gibt, Antidiskriminierungsregelungen noch stärker umzusetzen. „Schule ohne Rassismus“ ist ein Symbol und ist auch wichtig. Es geht aber auch darum, Beschwerdestrukturen zu schaffen. So etwas könnte zum Beispiel eine Landesantidiskriminierungsstelle unterstützen.

Tatsächlich wäre der Unterschied nämlich, dass im Gegensatz zur Landeskoordinierungsstelle gegen Rechtsextremismus und Rassismus, die eher die Täter*innen in den Blick nimmt und sich ausgrenzenden Ideologien widmet, eine Landesantidiskriminierungsstelle die von Diskriminierung Betroffenen in den Blick nimmt. Das ist der entscheidende Unterschied. Diese Aufgabe sollte eine Landesantidiskriminierungsstelle auch ganz klar wahrnehmen.

Zu den Studien ist bereits einiges ausgeführt worden. Wir von den Antidiskriminierungsbüros in NRW, jetzt Servicestellen, haben auch schon sehr früh Forschungen angeregt, zum Beispiel im Bereich des Wohnungsmarktes. So hat der Dortmunder Planerladen schon in den 2000er-Jahren umfangreiche Testing-Studien im Ruhrgebiet durchgeführt, die Diskriminierung am Wohnungsmarkt belegen. Gleichzeitig machen auch die Menschen, die zu uns in die Beratung kommen, deutlich, dass Diskriminierung nach wie vor noch sehr präsent ist.

Damit schlage ich auch die Brücke zu dem Punkt der Unabhängigkeit. Wir sind Anlaufstellen für von Diskriminierung Betroffene. In der Regel vertrauen sie uns und können ihr Anliegen bzw. ihre Erfahrung auch schildern. Das ist ein ganz wichtiger Punkt: dass wir als unabhängige Stelle wahrgenommen werden, an die sich von Diskriminierung Betroffene wenden können. Denn es geht vor allen Dingen auch darum, dass gerade auch behördliche Stellen häufig Diskriminierung ausüben. Es gibt sehr viele strukturelle Diskriminierungen in Verwaltungen. Zum Beispiel die Servicestellen sind niedrigschwellige Anlaufstellen, an die sich von Diskriminierung Betroffene wenden können. Wir als Anlaufstellen versuchen dann, die Diskriminierung psychosozial zu bearbeiten, aber auch strukturell mit den behördlichen Strukturen in Austausch zu treten.

Maria Theresia C. Aden-Ugbomah (Gleichbehandlungsbüro Aachen): Herzlichen Dank für die Einladung. – Noch nicht erwähnt wurde hier die Entstehungsgeschichte der Antidiskriminierungsbüros, die heute Servicestellen für Antidiskriminierungsarbeit genannt werden. Ich möchte daran erinnern, dass sich im Jahre 1996 erstmalig der Antidiskriminierungsrat NRW zusammenfand, der sich aus unterschiedlichen Migrantenselbstorganisationen zusammensetzte und sehr klar und deutlich die Forderung aufstellte, dass es aufgrund der bestehenden Diskriminierungserfahrungen dringend geboten ist, Antidiskriminierungsbüros einzurichten. Die erste rot-grüne Landesregierung hat dieser Forderung entsprechend dann auch Programme installiert. Daher ist zumindest in NRW die staatlich geförderte Antidiskriminierungsarbeit eine Arbeit, die auch auf Wunsch von Migranten und Migrantinnen erfolgte. Diesen Punkt halte ich für ganz wichtig. Das zeichnet dieses Bundesland insbesondere aus.

Wie Herr Reiners bereits anmerkte, ist das Themenfeld der Servicestellen für Antidiskriminierungsarbeit sehr komplex. Ein Schwerpunkt liegt auf der Bearbeitung von Erfahrungen mit institutioneller und struktureller Diskriminierung. Hierunter fallen natürlich auch Verwaltungen, Behörden und Ämter. Die Servicestellen sind zwar in der Lage, Beschwerden aufzunehmen und entsprechende Gespräche zu führen – mit dem Ziel, Diskriminierungstatbestände zu bearbeiten und im besten Falle auch zu beheben. Gerade wenn es um Ämter oder auch um Landesbehörden geht, sind die Möglichkeiten der Servicestellen aber letztendlich begrenzt. Denn wie eine Beschwerde innerhalb eines betroffenen Amtes oder einer betroffenen Behörde bearbeitet und umgesetzt wird, hängt dann nicht mehr von den Servicestellen ab. Die internen Entscheidungsstrukturen der Ämter und Behörden sind unabhängig von uns.

Daher ist es dringend notwendig, dass zum Beispiel eine Landesantidiskriminierungsstelle Diskriminierungsbeschwerden, die wir weiterleiten, aufgreift – mit dem Ziel, innerhalb von Ämtern und Behörden entsprechende Ergebnisse zu erzielen und Veränderungen im Sinne der Betroffenen zu bewirken. Diesbezüglich sind die Durchsetzungsmöglichkeiten der Servicestellen nämlich begrenzt. Schon aus diesem Grund wäre aus meiner Sicht die Etablierung einer Landesantidiskriminierungsstelle zu befürworten.

Hinzu kommt, dass auch zum Beispiel der von Herrn Reiners schon erwähnte Bildungsbereich immer wieder als Diskriminierungsort genannt wird, an dem Menschen –

Schüler und Schülerinnen sowie Eltern – sich diskriminiert fühlen oder nicht wahrgenommen werden. Es ist unbedingt notwendig, hier solche Strukturen auf der Landesebene zu identifizieren und auch strukturelle Veränderungen zu erarbeiten. Das geht oftmals über die Möglichkeiten der Servicestellen hinaus. Sie können natürlich Vorschläge erarbeiten. Das machen sie auch. Aber die Durchsetzungsmöglichkeiten von unserer Seite sind eher begrenzt.

Daher handelt es sich bei einer Landesantidiskriminierungsstelle auch nicht um eine Dopplung, sondern um eine notwendige Ergänzung, die bisher noch fehlt.

Wie Herr Reiners und die anderen Vorredner schon erwähnt haben, ist es in der Tat notwendig, dass die dezentrale Beratungsstruktur nach wie vor gefördert wird. Denn die Face-to-Face-Beratung im direkten Kontakt ist unerlässlich. Menschen, die Diskriminierung erfahren haben, sind nämlich – je nachdem, wie schwer ihre Erlebnisse waren oder sind – traumatisiert und bedürfen einer sehr niedrigschwelligen Beratungsstruktur. Daher sind dezentrale Beratungsstellen unerlässlich.

Letztendlich – das ist eine Erfahrung aus der jahrelangen Antidiskriminierungsberatung – wird erst durch die Antidiskriminierungsberatung aufgezeichnet, wo strukturelle Diskriminierung bzw. institutionelle Diskriminierung denn stattfindet. Erst durch die konkreten Beratungsfälle wird sichtbar, in welchen Bereichen Diskriminierungen erfolgen und wo Veränderungen dringend erforderlich sind. Daher sind Antidiskriminierungsberatungsstellen einerseits für die Betroffenen ganz wichtige Anlaufstellen. Andererseits sind sie aber auch für den Staat oder für die gesetzgebenden Kräfte wichtig, um Diskriminierungsstrukturen überhaupt zu erkennen.

Die Landesstelle für Antidiskriminierungsarbeit sollte, um Durchsetzungsmöglichkeiten zu haben, mit entsprechenden Kompetenzen und Weisungsbefugnissen ausgestattet werden. Damit sie wirklich wirksam sein kann, sollte sie unserer Meinung nach nicht in irgendeinem Ministerium angesiedelt sein, sondern direkt der Staatskanzlei unterstehen, um auch übergreifend Auskünfte aus den verschiedenen Ministerien einholen zu können. Wie Herr Reiners bereits anmerkte, haben wir ganz unterschiedliche Antidiskriminierungsmaßnahmen, die in unterschiedlichen Ministerien angedockt sind. Das ist auch wichtig. Es ist aber genauso wichtig, diese hier zusammenzuführen, um einen Überblick zu erhalten.

Ein Landesantidiskriminierungsgesetz fordern die Antidiskriminierungsbüros schon seit langer Zeit. Auch hier gab es schon einige Vorerarbeitungen. Gerade den Bildungsbereich, der im AGG nicht mitberücksichtigt wird, halten wir für einen ganz wichtigen Bereich, der dringend reformiert werden muss, um Diskriminierungsstrukturen innerhalb des Bildungsbereichs – da nenne ich die Schulen und die Hochschulen – überhaupt aufzudecken und entsprechende Veränderungen voranzutreiben. Ein Landesantidiskriminierungsgesetz vermag dies mit Sicherheit wesentlich stärker in den Fokus zu rücken.

Wir haben in Nordrhein-Westfalen ja ein Teilhabe- und Integrationsgesetz, welches auch schon einiges impliziert. Es ist die Frage, ob ein eigenständiges Landesantidiskriminierungsgesetz notwendig ist oder ein Artikelgesetz ausreicht, das im Rahmen des bereits bestehenden Teilhabe- und Integrationsgesetzes Ergänzungen vornimmt.

Darüber kann man natürlich noch diskutieren. Jedenfalls wäre es für die Antidiskriminierungsarbeit eine ganz wichtige strukturelle Verbesserung, wenn wir eine solche veränderte oder ergänzende Gesetzgebung hätten.

Dr. Max Bernlochner (Antidiskriminierungsstelle des Landes Baden-Württemberg):

Vielen Dank für die Einladung zur heutigen Sitzung. – Frau Dr. Guérin und ich als zuständiger Referatsleiter – unsere Landesantidiskriminierungsstelle ist in dem Referat „Interkulturelle Angelegenheiten, Antidiskriminierung“ im Ministerium für Soziales und Integration des Landes Baden-Württemberg angesiedelt – werden zweigeteilt antworten.

Ganz kurz eine juristische Vorbemerkung: Vertragsfreiheit gilt grundsätzlich nicht grenzenlos. Insofern brauchen wir nicht nur auf Europarecht zu rekurrieren, wenn wir uns mit Antidiskriminierung beschäftigen. Die Generalklauseln des Zivilrechts müssen im Geist der Grundrechte ausgelegt und angewandt werden. Deswegen bringt es auch nichts, sich nach einer Zeit vor 2006 zurückzusehen, in der man nach Lust und Laune diskriminieren konnte.

Gestatten Sie mir noch einen zweiten Rekurs auf einen Vorredner. In Baden-Württemberg wird das Vorgehen gegen Zwangsverheiratung auch in unserem Referat koordiniert. Bei Antidiskriminierungsarbeit ist es ähnlich wie bei der Bekämpfung von Zwangsverheiratung: Je mehr man informiert und je stärker man präventiv vorgeht, umso mehr macht man auch sichtbar, was sich unter der Spitze des Eisbergs verbirgt. In der Folge hat man dann andere Zahlen. Deswegen schrecken politische Akteurinnen und Akteure auch hin und wieder davor zurück, viel Geld in die Bekämpfung von Zwangsverheiratung zu investieren, weil man dann auch erst einmal Zahlen hat. Es melden sich betroffene Menschen; junge Mädchen und Frauen sagen: Ich bin in Gefahr, zwangsverheiratet zu werden. – Parallel dazu bekommen wir dann, wenn wir Antidiskriminierungsarbeit machen, natürlich auch höhere Zahlen. Das liegt nicht daran, dass es mehr Fälle gibt, sondern schlicht und ergreifend daran, dass vorher nicht darüber gesprochen worden ist.

In Baden-Württemberg kam es 2011 zu einem Regierungswechsel. Auch vorher wurde in unserem Bundesland durchaus in diesem Bereich gearbeitet, aber 2012 dann ganz sichtbar. Es erfolgte der Beitritt zur „Charta der Vielfalt“. 2013 wurden im damaligen reinen Integrationsministerium einzelne Projekte aufgestellt, unter anderem „Schule ohne Rassismus“. Das sind wichtige Projekte. Wir brauchen aber auch strukturelle Arbeit. Da muss aus fachlicher Sicht tiefer gearbeitet werden.

2018 wurde im jetzigen Ministerium für Soziales und Integration eine Landesantidiskriminierungsstelle eingerichtet – mit aktuell 2,6 Personalstellen. Wir meinen, dass das sehr gut angelegtes Geld ist. Warum? Weil wir es schrittweise geschafft haben, die Akteurinnen und Akteure der Antidiskriminierungsarbeit im Land davon zu überzeugen, dass ein Nebeneinanderher bei der fortschreitenden Verdichtung der Aufgaben immer schwieriger wird.

In Baden-Württemberg hatten wir auch vorher schon acht vom Land finanzierte lokale Antidiskriminierungsstandorte. Sie sind bei freien Trägern angesiedelt – aus guten

Gründen. Aber die Gelder müssen auch zielgerichtet verteilt werden. Gleichzeitig bestehen die Erfordernisse einer guten Evaluation, einer guten Präventionsarbeit und einer guten Fortbildungsarbeit. Dies muss an irgendeiner Stelle koordiniert werden.

Wie Sie das in Nordrhein-Westfalen dann umsetzen, ist – da schließe ich mich dem Vorredner von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes an – komplett Ihre Sache. Denn wir wissen aus dem Land Baden-Württemberg und allen anderen Ländern, dass die Strukturen unterschiedlich sind. Deswegen können Sie natürlich politisch entsprechend entscheiden und verfahren. Baden-Württemberg hat ein Modell, das für Baden-Württemberg funktioniert.

Wichtig ist aber eines: Wir haben inzwischen einen festen, eigenen Haushalt für das Thema „Antidiskriminierung“. Zuvor waren es in Verwaltungsvorschriften zur Integration geparkte Mittel, die dann auch immer wieder mal in der Krise sind. Deswegen sind unsere freien Träger inzwischen sehr froh darüber, dass sie mit einem Fachreferat zusammenarbeiten, das diese Mittel wirklich wohlwollend zugunsten der Strukturen vor Ort verwaltet.

Wir arbeiten partnerschaftlich mit den einzelnen beteiligten Trägern zusammen, um die Antidiskriminierungsstrukturen im Land bestmöglich weiterzuentwickeln. – An dieser Stelle gebe ich an die Leiterin der Antidiskriminierungsstelle unseres Landes, Frau Dr. Guérin, weiter.

Dr. Nina Guérin (Antidiskriminierungsstelle des Landes Baden-Württemberg):

Vielen Dank auch von meiner Seite. – Ich würde gerne zunächst kurz etwas zu den Aufgabenfeldern der LADS in Baden-Württemberg sagen. Es sind insgesamt vier.

Das erste Aufgabenfeld ist die strategische Entwicklung des Bereichs Antidiskriminierung. Hier ergreifen wir Maßnahmen, die sowohl nach innen in die Landesverwaltung wirken als auch darüber hinaus im Bereich Antidiskriminierung, aktuell mit einer Kabinettsvorlage zum Thema „diskriminierungsfreie Landesverwaltung“.

Das zweite Aufgabenfeld umfasst die Koordination und die Finanzierung der lokalen Beratungsstellen. Diesen Begriff benutzen wir in Baden-Württemberg für die Servicestellen. Wie Herr Dr. Bernlochner schon erwähnt hat, gibt es bei uns im Moment acht lokale Beratungsstellen und eine überregionale Beratungsstelle, die dann tätig wird, wenn Menschen von Diskriminierung betroffen sind, die in einer Region wohnen, in der noch keine Beratungsstelle ansässig ist. Alle Beratungsstellen beraten horizontal – das heißt: zu allen Diskriminierungsmerkmalen – auf Grundlage des AGGs und natürlich aller darüber hinaus geltenden gesetzlichen Grundlagen, die in diesem Themenbereich relevant sind. Die LADS ist in Baden-Württemberg Erstanlaufstelle für Betroffene, berät Betroffene aber nicht selber, sondern verweist an die lokalen Beratungsstellen gegen Diskriminierung oder an andere Beratungsstellen, wenn Betroffene bei anderen Stellen besser aufgehoben sind. Die LADS hat hier aber eine ganz wichtige Leuchtturmfunktion, weil sie von Menschen, die von Diskriminierung betroffen sind, besser gesehen und schneller gefunden wird als einzelne lokale Beratungsstellen.

Das dritte Aufgabenfeld ist die Öffentlichkeitsarbeit. In diesem Zusammenhang ist auch wieder die Leuchtturmfunktion der LADS zu nennen.

Beim vierten Aufgabenfeld geht es um die Netzwerkarbeit. Wir haben jetzt schon oft die Befürchtung gehört, dass Doppelstrukturen entstehen könnten. Der Bereich Antidiskriminierung ist ein sehr weites Feld. Hier übernimmt die LADS eine zentrale Funktion in der Netzwerkarbeit. Sie kooperiert sehr eng mit der Landesarbeitsgemeinschaft Antidiskriminierungsberatung, aber auch bundesweit mit anderen Länderstellen und sogar international. Das zeigt sich auch im Kleinen. So hat die LADS erst kürzlich die Datenerfassung in den lokalen Beratungsstellen systematisiert und ein einheitliches Monitoring eingeführt.

Nun komme ich zu dem letzten Teil der gestellten Frage. Sie haben sich erkundigt, welche Gestaltungs- und Handlungsfelder anstehen. Die LADS wurde 2018 gegründet. Wir sind in allen Handlungsfeldern aktiv. Um nur ein Beispiel herauszugreifen, bei dem wir besonders aktiv sind: Es ist uns ein Anliegen, die Beratung noch weiter in die Fläche zu bringen. Wie gesagt, haben wir im Moment acht lokale Beratungsstellen und eine überregionale Beratungsstelle. Baden-Württemberg ist ein großes Flächenland. Aus diesen acht Beratungsstellen ergibt sich notwendigerweise, dass auch noch ein paar blinde Flecken existieren, für die die überregionale Beratungsstelle zuständig ist. Wir arbeiten aber daran, die Anzahl der lokalen Beratungsstellen auszubauen, und zwar systematisch, sodass nicht in bestimmten Ecken des Landes eine Häufung erfolgt und in anderen Ecken des Landes weiterhin blinde Flecken existieren, sondern die Anzahl der Servicestellen sich sinnvoll und systematisch vergrößert und die Servicestellen sich über das Land verteilen.

Vorsitzende Margret Voßeler-Deppe: Herzlichen Dank. – Ich eröffne die zweite Frageunde.

Heike Wermer (CDU): Herr Dr. Mommert, die kommunalen Spitzenverbände bezeichnen in ihrer Stellungnahme den Ausbau von bereits vorhandenen Institutionen als zielführende Alternative. Könnten Sie das bitte noch konkretisieren?

Herr Franke, wie ist NRW im Vergleich zu anderen Bundesländern im Bereich Antidiskriminierung aufgestellt? Könnten Sie das bitte noch in den Kontext der Ansätze und Handlungen einordnen, die wir hier bereits vornehmen, beispielsweise mit dem Beitritt zur „Koalition gegen Diskriminierung“? Wo würden Sie NRW da verorten?

Ibrahim Yetim (SPD): Ich bin wirklich froh, dass wir uns in weiten Teilen sehr einig sind, was das Thema „Diskriminierung“ betrifft, wenn ich mir Ihre Antworten und Ihre Stellungnahmen noch einmal in Erinnerung rufe. Es ist auch deutlich geworden, dass dieses Thema keines ist, das an Landesgrenzen haltmacht, sondern sich in der gesamten Bundesrepublik immer stärker präsentiert. Deswegen ist es gut, dass wir hier zusammensitzen und darüber reden.

Herr Franke, Sie haben in Ihrer Stellungnahme Arbeitstreffen der bereits existierenden Stellen der Länder erwähnt. Nordrhein-Westfalen war dabei wohl auch schon vertreten, hat aber keinen zentralen Ansprechpartner. Das wäre mit einer Landeskoordinierungsstelle ja gegeben. Mich interessiert, welche Themen bei diesen Arbeitstreffen

denn bisher immer auf der Agenda gestanden haben, mit denen sich die Vertreter der unterschiedlichen Bundesländer auseinandergesetzt haben.

Herr Dr. Bernlochner, „Sichtbarkeit“ ist ein wichtiges Stichwort, wie die Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen auch zeigen. Wenn ich Menschen, die mir von ihren Diskriminierungserfahrungen berichten, darauf aufmerksam mache, dass wir ja die Servicestellen haben, merke ich oft, dass sie das überhaupt nicht wissen. Können Sie schon etwas dazu sagen, wie sichtbar Sie eigentlich in der öffentlichen Wahrnehmung in Baden-Württemberg sind? Kennt man Sie? Und ist das nicht auch eines der Ziele, die man verfolgen muss? Denn meines Erachtens kann das durch einzelne Servicestellen und -büros nicht so gut gewährleistet werden wie durch eine zentrale Koordinierungsstelle.

Gabriele Walger-Demolsky (AfD): Herr von Wrese, wenn ich Sie richtig verstanden habe, ziehen Sie das bisherige dezentrale System vor. Wir haben hier aber auch schon Forderungen gehört, bei denen es darum geht, dass eine zentrale Koordinierungsstelle gegebenenfalls auch mehr Rechte oder mehr Durchsetzungsmöglichkeiten hätte, insbesondere in Fällen institutioneller Diskriminierung. Halten Sie das als Jurist überhaupt für gegeben? Kann eine zentrale Koordinierungsstelle mehr durchsetzen als eine heutige Servicestelle?

Daran anschließend: Ich glaube, dass viele institutionelle Diskriminierungsfälle gerade kommunale Behörden betreffen. Ist es dann wirklich sinnvoll, eine Landeskoordinierungsstelle zu haben, die sich insbesondere auch um Öffentlichkeitsarbeit bemüht? Wäre nicht ein Ausbau der dezentralen Stellen viel wertvoller?

Herr Dr. Vosgerau, in Ihrer schriftlichen Stellungnahme deuten Sie an, dass der Antragsteller anscheinend einen neuen, aber gar nicht näher definierten Rassismusbegriff zugrunde legt und den Grundsatz der Rechtstradition, dass eine Gleichheit von Rechten uneingeschränkt ein Leistungsprinzip – das heißt: ohne Privilegien – impliziert, missachtet. Stellt das Ihrer Ansicht nach die Antidiskriminierungsarbeit nicht in weiten Teilen sogar infrage?

Andreas Terhaag (FDP): Meine Frage richtet sich an Frau Zacharaki und Herrn Dr. Mommert. Weil Sie beide in Ihren Stellungnahmen die Entwicklung der Servicestellen hervorgehoben haben, wüsste ich gerne, inwieweit Sie es für wichtig halten, dass die Arbeit der Servicestellen auch überregional wirksam ist, und wie Sie den weiteren Ausbau – die Förderung ist ja im Haushalt 2020 erhöht worden – bewerten.

Berivan Aymaz (GRÜNE): Ich bin immer noch entsetzt. Wir reden heute über Antidiskriminierung, und einige „Expert*innen“ – in Anführungsstrichen –, die eingeladen worden sind, gehen hier doch tatsächlich ohne Hemmungen auch mit einer gewissen Nazisprache vor, mit Begriffen wie zum Beispiel „Fremdkörper“, die ganz klar an vielen Stellen gerade im Bereich Antidiskriminierung auch als Nazisprache benannt werden.

Insofern komme ich zu meiner nächsten Frage. Von Frau Aden-Ugbomah, Herrn Reiners und Herrn Keltok würde ich gern Folgendes wissen: Besonders von Diskriminierung betroffen sind ja Menschen, die nicht nur eine Migrationsgeschichte haben, sondern vielleicht auch sehr schutzlos sind, weil sie neu in Deutschland sind, die Sprache nicht beherrschen und die Rechte auch noch nicht richtig kennen. Sind die Antidiskriminierungsstellen tatsächlich so gut ausgestattet, dass sie gerade auch für diese wirklich schutzlosen Menschen erreichbar sind? Gibt es mehrsprachige Angebote, um diese Menschen zu erreichen? Und bestehen auch Bedürfnisse, dies noch einmal auszubauen?

Vorsitzende Margret Voßeler-Deppe: Danke schön. – Da auch in dieser zweiten Runde alle Sachverständigen angesprochen wurden, werde ich mich bei den Worterteilungen zur Beantwortung wieder am Tableau orientieren. Diesmal gehen wir in umgekehrter Reihenfolge vor.

Dr. Nina Guérin (Antidiskriminierungsstelle des Landes Baden-Württemberg): Vielen Dank für Ihre Frage zur Sichtbarkeit der LADS und zur Relevanz als sichtbare Stelle. Wie ich bereits angesprochen habe, hat die LADS in Baden-Württemberg eine wichtige Leuchtturmfunktion. Zwar existieren einige der lokalen Beratungsstellen schon länger als die LADS. Das sind aber natürlich eher kleine Stellen, die sich in verschiedensten Trägerschaften befinden, auf jeden Fall kleine Büros. Auch wenn das einheitliche Monitoring erst vor Kurzem eingeführt wurde, kann man schon eines sagen: Die lokalen Beratungsstellen haben alle berichtet, dass sie die Gründung der LADS bei den Beratungszahlen deutlich gespürt haben.

Die LADS erhält auf jeden Fall deutlich mehr Anfragen als jedes einzelne lokale Beratungsbüro für sich genommen. Das spricht aus unserer Sicht dafür, dass die LADS ein wichtiges Instrument ist und dazu beiträgt, dass die Öffentlichkeit von dem Angebot der lokalen Beratungsstellen erfährt und den Weg in die lokalen Beratungsstellen auf sich nehmen kann. – Zur Sichtbarkeit in der Verwaltung sagt Herr Dr. Bernlochner noch etwas.

Dr. Max Bernlochner (Antidiskriminierungsstelle des Landes Baden-Württemberg): Man darf die Wirkung einer Landesantidiskriminierungsstelle auch nach innen nicht unterschätzen. Jedes große Bundesland hat einen ganz hohen Anteil von Stellen in der Landesverwaltung. Wir merken, dass es natürlich auch Reibungsflächen geben kann und wir durchaus hin und wieder anecken, wenn die Antidiskriminierungsstelle des Landes sich positioniert – über die Hausspitze oder wie auch immer –, dass wir aber, je länger die Antidiskriminierungsstelle des Landes Baden-Württemberg arbeitet, umso mehr Dankbarkeit spüren.

Die Bürgerbeauftragte kann jetzt Dinge, für die sie nicht genuin zuständig ist, an uns abgeben. Alle Beteiligten – ob es die Behindertenbeauftragte des Landes ist, die Chancengleichheitsbeauftragte oder wer auch immer – wissen, dass sie mit uns eine Schnittstelle in die Fläche hinein haben. Wir haben natürlich auch die Möglichkeit, mit den Kommunen zusammenzuarbeiten.

Lassen Sie mich noch kurz etwas zur Finanzierung der lokalen Beratungsstandorte sagen. Diese werden in Baden-Württemberg mitnichten allein vom Land finanziert. Wir geben aktuell jeweils 30.000 Euro an die acht Beratungsstandorte und fordern eine kommunale Gegenfinanzierung in mindestens gleicher Höhe. Damit stehen Pi mal Daumen 60.000 Euro pro Beratungsstandort zur Verfügung.

Als wir von unserer Hausspitze den Auftrag erhalten haben, die Finanzierung der lokalen Beratungsstandorte umzusetzen, hatten wir – das sage ich ganz offen – Befürchtungen, dass viele Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister sagen würden: Das soll das Land alleine finanzieren. – Wir haben aber die sehr positive Erfahrung gemacht, dass inzwischen die großen Kommunen in Baden-Württemberg – keineswegs nur Stuttgart oder Mannheim – eine gute Antidiskriminierungsarbeit als Aushängeschild betrachten und in ganz konstruktive Verhandlungen eintreten, die weit einfacher sind als in vielen anderen Zusammenhängen.

Insofern haben wir das Gefühl, dass die kommunale Beratungsarbeit mittlerweile sehr davon profitiert und das Land in diesem Fall überhaupt nicht in der Gegnerschaft gesehen wird. Entscheidend ist aber, dass man an dieser Stelle wirklich in einen guten Austausch miteinander geht. Ein Gegeneinander bringt da nichts. Wichtig ist, dass die politischen Kräfte auch einfach ihre Arbeit tun – aber dann hoffentlich im Sinne der Antidiskriminierungspolitik.

Von den Fällen, die wir als Antidiskriminierungsstelle des Landes gemeldet bekommen, werden natürlich viele im Sinn einer Verweisberatung sofort an die lokalen Beratungsstandorte weitergegeben. Wie Frau Dr. Guérin schon ausgeführt hat, zeigt die Zahl der Fälle aber schlicht und einfach, wie gut es ist, wenn man einen Leuchtturm im Land hat. Ich möchte hier nur ein kleines Beispiel schildern. Wenn Sie versuchen, eine Homepage zu platzieren, schaffen Sie es viel leichter, oben gerankt zu werden, wenn es sich um eine Landesseite handelt. Wir haben in Baden-Württemberg keinen Beratungsstandort, so gut er auch ist, der auch nur annähernd mit dem Ranking der LADS mithalten kann.

Wir nehmen uns also ganz stark zurück, was die tatsächliche Beratung angeht. Aber alle acht Beratungsstandorte sind inzwischen dankbar und glücklich, weil sie binnen zwei Jahren gemerkt haben: Wir bekommen jetzt endlich die Klientel, die auch vorher schon Stellen gesucht hat, bei denen sie beraten werden kann. – Die Zahlen sprechen einfach dafür, dass eine Koordinierungsstelle da wirklich gute Erfolge unterstützen kann.

Maria Theresia C. Aden-Ugbomah (Gleichbehandlungsbüro Aachen): Die Adressaten und Adressatinnen der Arbeit sind sehr heterogen. Das sind Menschen, die eine Zuwanderungsgeschichte haben, ob mit oder ohne deutsche Staatsbürgerschaft, und aus sehr unterschiedlichen sozialen Milieus stammen. Auch das ist für die Antidiskriminierungsarbeit kennzeichnend. Es können Menschen sein, die aus sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen kommen, aber ebenso gut Menschen, die gut situiert sind und sich an uns wenden, weil sie als Arzt, als Anwalt usw. Diskriminierungserlebnisse hatten.

Bei der Zielgruppe der Geflüchteten handelt es sich mit Sicherheit um Personen, die auch die wenigsten Rechte haben, je nachdem, über welchen Aufenthaltsstatus sie verfügen. Es gibt in der Tat Bereiche, die diese Gruppe fast gänzlich ausgrenzen. Hier möchte ich einmal an die medizinische Versorgung erinnern. Es gibt zwar eine Grundversorgung. Sie ist aber sehr niedrigschwellig, um es einmal so zu bezeichnen. Vieles, was an medizinischer Versorgung dringend notwendig wäre, kommt zum Beispiel dieser Zielgruppe überhaupt nicht zugute, weil sie gesetzlich ausgeklammert ist. Gleiches gilt für den Zugang zum Arbeitsmarkt. Insbesondere diese Zielgruppe hat dort große Schwierigkeiten. Auch junge Asylsuchende bzw. unbegleitete minderjährige Flüchtlinge haben aufgrund der rechtlichen Gegebenheiten oftmals nicht die Möglichkeit, eine Ausbildung aufzunehmen, da ihr Aufenthaltsstatus nicht gesichert ist, obwohl sie schon seit vielen Jahren hier leben. Ähnlich ist es auch bei der Wohnungssuche. Geflüchtete Menschen zählen also mit Sicherheit zu einer Bevölkerungsgruppe, die sehr stark unter Diskriminierungserfahrungen zu leiden hat.

Hartmut Reiners (Anti-Rassismus Informations-Centrum ARIC-NRW e. V.): Frau Aymaz, bei den Antidiskriminierungsbüros ist das Thema „Diskriminierung von Geflüchteten“ immer wieder in den Mittelpunkt gerückt. Wie Sie schon sagten, haben wir uns natürlich damit beschäftigt, wie wir diese Betroffenen eigentlich erreichen. Deswegen haben wir bei ARIC von 2017 bis 2019 ein Modellprojekt durchgeführt – gefördert vom Bundesprogramm „Demokratie leben!“, kofinanziert vom Integrationsministerium –, in dem es genau um diese Fragestellung ging. Es war klar, dass wir die Geflüchteten nicht direkt erreichen können, sondern Antidiskriminierung als Querschnittsaufgabe betrachten müssen.

Im Rahmen dieses Projekts haben wir über unseren Landesverband, den Paritätischen, auch Einfluss auf die Struktur der geförderten Flüchtlingssozialarbeit im Land genommen. Außerdem haben wir Module entwickelt, bei denen es darum geht, überhaupt erst einmal diskriminierungssensibel agieren zu können und Diskriminierung ansprechbar zu machen. Beispielsweise haben wir Fortbildungen entwickelt. Davon versprechen wir uns einen Multiplikationseffekt. Dieser Effekt zeigt sich auch. Die geförderten Flüchtlingsberatungsstellen sind ansprechbar und verweisen dann an uns weiter, wenn es um Diskriminierungen geht. Außerdem haben wir verschiedene Arbeitshilfen zum niedrigschwelligen Umgang mit Diskriminierungen entwickelt.

Die rechtliche Ebene haben wir in diesem Zusammenhang ebenfalls angesprochen. So gibt es eine Expertise von Frau Professorin Dorothee Frings von der Hochschule Niederrhein, die zu menschenrechtlichen Fragestellungen bei der Aufnahme und Versorgung von geflüchteten Menschen geforscht hat und verschiedene Fragestellungen bearbeitet hat. Auch das ist eine Arbeitshilfe für die landesgeförderte Flüchtlingsarbeit – und genauso für die Flüchtlingsräte. Auch dort waren wir.

Unser Zugang ist zwar nicht immer direkt gegeben. Es geht aber darum, dass wir uns immer stärker vernetzen. In der Antidiskriminierungsarbeit brauchen wir eigentlich eine Gehstruktur – im Gegensatz zu der Kommstruktur, die wir mit unseren festen Beratungsbüros haben. Wir beraten natürlich mehrsprachig – das ist Standard – und informieren auch andere Beratungsstellen. Der Ansatz ist aber, dass die Menschen dann

zu uns kommen. Eigentlich müssten wir allerdings zu den Migrantenselbstorganisationen gehen, also dahin, wo die Menschen sind. Dafür reichen unsere Ressourcen aber nicht aus. Bis 2017 hatten wir landesweit fünf für rassistische Diskriminierung ansprechbare Stellen. Mittlerweile sind es 13. Aber auch das reicht bei Weitem nicht aus. Insofern braucht es für eine Gehstruktur einen enormen Aufwuchs, was die Beratungsstrukturen angeht. Denn die Servicestellen haben noch ganz viele andere Aufgaben. Es ist aber ganz entscheidend, die direkte Antidiskriminierungsberatung zu stärken und auch bei der Förderung darauf Wert zu legen, um dann gegebenenfalls an der einen oder anderen Stelle auch Gehstrukturen einrichten zu können.

Maria Theresia C. Aden-Ugbomah (Gleichbehandlungsbüro Aachen): Noch eine Ergänzung zur Mehrsprachigkeit bzw. dolmetschgestützten Beratung: In entsprechenden Situationen ist es natürlich erforderlich, muttersprachliche Dolmetscher und Dolmetscherinnen zur Verfügung zu haben. In NRW gibt es verschiedene Formate, beispielsweise die sogenannten Sprach- und Integrationsmittler und -mittlerinnen, die auch qualifiziert geschult werden. Dennoch ist die Finanzierung durchaus problematisch; denn eine dolmetschgestützte Beratung beinhaltet erstens weitaus mehr Arbeitszeit, zweitens eine andere Kostenstelle und drittens, je nachdem, auch rechtliche Problematiken. In Situationen, in denen es um Dinge mit Rechtsfolge geht, zum Beispiel um Kindesentnahmen oder medizinische Operationen, gibt es durchaus Schwierigkeiten dahin gehend, dass keine ausgebildeten Dolmetscher und Dolmetscherinnen eingesetzt werden können, weil sie von den Kosten her wesentlich höher angesetzt sind, und muttersprachliche Dolmetscher und Dolmetscherinnen hier oftmals ihre Grenzen erfahren.

Vorsitzende Margret Voßeler-Deppe: Herzlichen Dank, Frau Aden-Ugbomah. Aber das ist hier nicht üblich. Ich glaube, Sie wissen das auch. Sie haben sich selbst das Wort genommen.

Maria Theresia C. Aden-Ugbomah (Gleichbehandlungsbüro Aachen): Okay. Ich dachte, es wäre eine Ergänzung. Ich hatte das nicht so verstanden.

Vorsitzende Margret Voßeler-Deppe: Okay. Danke schön. Ich habe Sie ja auch eine Zeit lang ausführen lassen. – Nun hat Herr Franke oder Herr Hofmann das Wort.

Bernhard Franke (Antidiskriminierungsstelle des Bundes): Vielen Dank. – Zu der Frage, wie NRW im Vergleich zu anderen Bundesländern aufgestellt ist: Aus meiner Sicht ist NRW bei der Bekämpfung von Diskriminierung und bei der Etablierung des Diskriminierungsschutzes durchaus breit aufgestellt. Sie fördern ja schon langjährig die bereits erwähnten 13 Servicestellen zur Beratung von Betroffenen, und zwar auch in der Fläche. Außerdem Sie haben 2019 die „Koalition gegen Diskriminierung“ mit uns unterzeichnet. Damit gehören Sie zu den 12 von 16 Bundesländern, die das getan haben.

Aus unserer Sicht wäre es natürlich wünschenswert, wenn man diese durchaus aner kennenswerten und vielfältigen Aktivitäten, die Sie zeigen, stärker institutionell verortet könnte. Eine – wie auch immer geartete – landeseigene Antidiskriminierungsstelle wäre sicher eine sinnvolle Ergänzung und würde Ihre Aktivitäten im Kampf gegen Diskriminierung unterstreichen.

Zu der Frage bezüglich der Treffen der Länder und der zentralen Ansprechpartner: Die Länder treffen sich jährlich, und zwar die zentralen Ansprechpartner in den einzelnen Landesministerien, die mit Diskriminierungsfragen zu tun haben, und auch die mittlerweile acht Landesantidiskriminierungsstellen. Dort werden sowohl länderspezifische als auch länderübergreifende Themen besprochen, also beispielsweise Landesantidiskriminierungsgesetzgebung, aber auch Themen, die alle Länder betreffen. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes ist bei diesen Treffen immer Gast und berichtet dort über ihre Aktivitäten.

Die Treffen werden auch zunehmend für einen Austausch mit internationalen Akteuren genutzt. So hat im letzten Jahr ein Vertreter der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, kurz ECRI, des Europarates an dem Ländertreffen teilgenommen, den Anwesenden die Aktivitäten von ECRI vorgestellt und insbesondere die von ECRI aufgestellten Standards für die Schaffung von Gleichheitsstellen, wie ECRI das nennt, also Landesantidiskriminierungsstellen, erläutert.

Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau: Erstens. Frau Aymaz, Sie sind ja keine sogenannte Abgeordnete. Das würde ich auch nie behaupten. Sie sind ja offenbar gewählt. Desgleichen bin ich kein sogenannter Experte. Denn ich bin immerhin im Europarecht habilitiert. Das haben Sie noch vor sich. – Es wundert mich eigentlich, dass ich das selber feststellen muss. Ich hatte gedacht, dies sei das Amt der Vorsitzenden.

Zweitens. Die Formulierung, das AGG sei ein Fremdkörper in der eigentlich auf Privatautonomie und Vertragsfreiheit gegründeten Zivilrechtsordnung, findet sich wortgleich in über 100 Fachaufsätzen. Diese Fachaufsätze habe ich alle nicht selbst geschrieben. Vielmehr wurden sie von den zivilrechtlichen Kollegen verfasst. – Frau Aymaz, wenn Sie zum Augenarzt gehen, weil Sie entsprechende Probleme haben, und der Augenarzt sagt: „Sie haben einen Fremdkörper im Auge“, dann ist der Augenarzt kein Nazi, sondern das Fremdwort, nach dem Sie suchen, heißt „Diagnose“.

(Berivan Aymaz [GRÜNE]: Die Übertragung von biologischen auf gesellschaftspolitische Sachverhalte ist da ein Problem!)

Vorsitzende Margret Voßeler-Deppe: Frau Aymaz, das Wort hat jetzt Herr Dr. Vosgerau.

Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau: Sagen Sie es den Zivilrechtlern, Frau Aymaz.

Drittens. Auf einen weiteren Punkt muss ich kurz eingehen, weil Herr Kollege Bernlochner ja so freundlich war, auch auf mein Gutachten noch extra einzugehen. Was er dazu sagt, ist interessant. Bisher war ich noch nicht auf diesen Gedanken gekommen. Ich nehme aber gerne fremde Anregungen auch an und arbeite sie ein. Nach seiner Auffassung kommt es also – so habe ich ihn verstanden – auf das AGG gar nicht an,

weil wir das Antidiskriminierungsrecht bereits im Bürgerlichen Gesetzbuch umgesetzt haben, und zwar in Gestalt der Generalklauseln – wie in § 242 –, wenn wir sie nur richtig auslegen. Das ist in der Tat interessant zu hören. Wenn es auf das AGG gar nicht ankommt, könnten wir ja eigentlich das AGG auch wieder außer Kraft setzen. Und wenn die Kommission dann ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten sollte, erklären wir vor dem EuGH ganz einfach: Was wollt ihr denn? Wir haben alle Richtlinien bereits umgesetzt; § 242 BGB muss nur richtig angewendet werden. – Das könnte ja ein künftiger Bundestag einmal probieren. Ich wäre nicht auf diesen Gedanken gekommen.

Jetzt habe ich so eine komplizierte Frage gestellt bekommen. Ja, mit dem Rassismus. Hm. Das Grundgesetz selbst – Art. 3 Abs. 3 – verbietet dem Staat jede Diskriminierung nach der Rasse. So drückt das Grundgesetz sich aus. Heute gibt es eine verbreitete Kritik, das Grundgesetz sei hier falsch formuliert; man solle nicht von Menschenrassen sprechen. In der Tat ist dieser Begriff der Rasse, den das Grundgesetz selber verwendet und den die Mütter und Väter des Grundgesetzes mit größter Selbstverständlichkeit eingesetzt haben, sprachlich nicht unproblematisch.

Das liegt einfach daran, dass – das ist der breiten Öffentlichkeit nicht unbedingt bekannt – der Begriff der Rasse auch gar nicht in die Biologie gehört, sondern im Deutschen in die Landwirtschaft. Mit „Rasse“ werden ja eigentlich Zuchtrassen bezeichnet, also Gruppen von Lebewesen oder Taxa, die im Hinblick auf bestimmte Eigenschaften – Milchkurassen, Hunderassen – bewusst gezüchtet worden sind. Da es so etwas beim Menschen nicht gibt, ist dieser Begriff in der Tat nicht unproblematisch.

Im Englischen wird er anders gebraucht. Im Englischen spricht man schon immer mit großer Selbstverständlichkeit von „the British race“. Damit wird etwas anderes gemeint, nämlich eine Gruppe, eine bestimmte Sorte von Leuten. Es ist aber nicht so biologistisch; es ist nicht dieser Zuchtgedanke darin enthalten.

Ich würde jetzt nicht dazu raten, das Grundgesetz abzuändern. Das Grundgesetz ist ohnehin in der bisherigen Geschichte seit 1949 viel zu häufig geändert worden, wenn wir uns im Vergleich nur einmal ansehen, wie oft die US-amerikanische Verfassung in 250 Jahren geändert worden ist. Ich würde nicht dauernd am Grundgesetz herum-schrauben, auch wenn wir heute natürlich wissen müssen, dass dieser Begriff nicht ganz unproblematisch ist. Wir wissen ja immerhin, was das Grundgesetz meint. Und irgendetwas von dem, was das Grundgesetz mit diesem problematischen Begriff meint, muss es offenbar wirklich geben. Sonst wüssten die Rechtsradikalen nicht, wen sie diskriminieren sollen. Sie wissen es ja irgendwoher.

Der echte Rassismus, der natürlich abzulehnen ist bis zum Gehtnichtmehr, wäre die willkürliche rechtliche Schlechterstellung von Menschen allein auf Grundlage ihrer ethnischen Herkunft. Das ist natürlich total unmoralisch und nicht zu dulden. Es ist aber, soweit ich das sehe, auch gesellschaftlich vollkommen geächtet. Deswegen sehe ich eigentlich gar nicht, dass es so ein Riesenproblem mit dem Rassismus gibt.

Man muss natürlich betonen: Diese Diskriminierung, um echter Rassismus zu sein, müsste auch wirklich nur in der ethnischen Herkunft wurzeln und dürfte keine anderen

Gründe haben, die sich vielleicht parallel dazu ergeben. So ist zum Beispiel das internationale Schwergewichtsboxen von Männern afrikanischer Herkunft dominiert, und Japaner spielen da keine Rolle. Das liegt nicht an einer Rassendiskriminierung, sondern hat irgendwelche anderen Gründe, und man kann zufällig eine Koinzidenz beobachten, dass offenbar manche Ethnien eine stärkere Neigung dazu haben. Irgendwas in dieser Richtung muss es also geben. Rassismus als solcher ist absolut geächtet und ist abzulehnen; selbstverständlich.

Wenn in dem Antrag der SPD also der Rassismus als eines der größten Probleme im Alltagsleben von Nordrhein-Westfalen angeführt wird, dann wundert mich das auf den ersten Blick. Ich habe jedenfalls den Eindruck, dass mit Rassismus hier etwas anderes gemeint ist

(Ibrahim Yetim [SPD]: Sie hätten den Antrag lesen sollen!)

als das, was ich eben gesagt habe. Nach meinem Eindruck ist mit Rassismus etwa das gemeint, was im Antidiskriminierungsrecht der USA derzeit auf breiter Front eingeführt wird – mit dem Schwerpunkt der Universitäten; aber von den Universitäten breitet es sich in den USA ja in der ganzen Gesellschaft aus. Und das, was in den USA derzeit unter dem Rubrum des Antidiskriminierungsrechts passiert und was im Rahmen des Vorschlags der SPD offenbar ein Stück weit imitiert werden soll, scheint mir sehr fragwürdig zu sein.

Ich würde das, was wir derzeit in den USA beobachten, nicht zur Nachahmung empfehlen. In den USA geht es derzeit darum, dass das gesamte berufliche Fortkommen – angefangen mit dem Einstieg in eine Universität, mit dem Studienplatz – immer weniger von der individuellen Leistung abhängt – ganz egal, welcher ethnischen Herkunft man nun sein mag –, sondern dass es immer stärker erforderlich ist, sich einer bestimmten Minderheit zugehörig zu definieren, um dann in den Genuss irgendeiner positiven Diskriminierungsmaßnahme, irgendeiner Quotenregelung, zu kommen. Das ist eine höchst problematische Entwicklung.

Ich habe den Verdacht oder den Eindruck, dass dem Antrag der SPD-Fraktion eine Übernahme des US-amerikanischen Rassismusbegriffs vorschwebt. Diesen würde ich nicht zur Nachahmung empfehlen. Ich würde hier noch 15 Jahre weiter beobachten, ob das, was man in den USA derzeit versucht, wirklich der gesellschaftlichen Befriedung dient.

(Ibrahim Yetim [SPD]: Ich muss meiner Kollegin Aymaz recht geben!)

RA Alexander von Wrese: Zur rechtlichen Grundlage ist, glaube ich, hinreichend erörtert worden. Die Argumente, ob das EU-Recht nun übererfüllt wird oder nicht, haben wir ausgetauscht.

Bevor ich zur Beantwortung der Frage komme, möchte ich auch kurz ein Statement abgeben. Wir sprechen hier davon ...

Vorsitzende Margret Voßeler-Deppe: Das ist hier eigentlich nicht vorgesehen.

RA Alexander von Wrese: Ja. Wir sprechen hier aber davon ... Das hat ja damit zu tun.

Vorsitzende Margret Voßeler-Deppe: Wir geben keine Statements ab.

RA Alexander von Wrese: Das hat ja damit zu tun.

Vorsitzende Margret Voßeler-Deppe: Wir beantworten die Fragen, bitte.

RA Alexander von Wrese: Das tue ich ja. – Wir sprechen davon, dass die Verrohung mit der Sprache anfängt, und wir erleben gerade eine Grünen-Abgeordnete, die mit genau dieser Verrohung der Wortwahl anfängt, hier in irgendeiner Form ausgrenzend gegen meinen Kollegen tätig zu sein.

Vorsitzende Margret Voßeler-Deppe: Wenn Sie jetzt die Frage nicht beantworten, entziehe ich Ihnen das Wort.

(Berivan Aymaz [GRÜNE]: Wir stellen die Fragen, und Sie antworten!)

RA Alexander von Wrese: Ich werde die Frage beantworten. Aber die Dame unterbricht; die Dame spricht. Bitte weisen Sie sie zurecht. Das ist nicht der Stil, wie man sich in einer Anhörung verhält.

Vorsitzende Margret Voßeler-Deppe: Herr von Wrese hat jetzt das Wort, Frau Aymaz.

(Berivan Aymaz [GRÜNE]: Sind Sie sich bewusst, weshalb Sie hier sitzen? Wir stellen die Fragen, und Sie antworten!)

– Frau Aymaz, bitte! Er hat jetzt das Wort.

RA Alexander von Wrese: Ich glaube, Sie sind in der falschen Position.

(Berivan Aymaz [GRÜNE]: Nein, Sie!)

– Ja. Ganz sicher. – So. Jetzt ...

Vorsitzende Margret Voßeler-Deppe: Ich bitte um Beantwortung der Fragen, und das Wort hat allein Herr von Wrese.

RA Alexander von Wrese: Wenn die Dame mir die Gelegenheit lässt, werde ich das gerne tun. – Die Frage war: Wie sieht es mit den rechtlichen Möglichkeiten bezüglich einer institutionellen Koordinierungsstelle auf Landesebene aus? Auch diese Stelle muss sich nach der gesetzlichen Grundlage richten. Sie hat ja nicht mehr Befugnisse als eine Vorortstelle. Insofern sollten dann, wenn das Parlament bzw. die Regierung der Meinung ist, dass gegen Diskriminierung nicht genug getan wird, die rechtlichen

Grundlagen dafür geschaffen werden. Sie können aber nicht dadurch geschaffen werden, dass man eine Landeskoordinierungsstelle einrichtet.

Ich habe in keinem anderen gutachterlichen Zusammenhang bisher so inflationär oft das Wort „niedrigschwellig“ gelesen wie hier. Auch heute ist es, glaube ich, schon zehn- oder zwanzigmal genannt worden. „Niedrigschwellig“ heißt übersetzt ja „einfacher Zugang“. Einfacher Zugang ist nach meiner festen Überzeugung durch das gegeben, was die Beratungsstellen vor Ort momentan machen. Wir haben heute schon den Begriff „Face-to-Face-Beratung“ gehört. Das ist völlig richtig. Diesen Menschen muss in einer persönlichen Beratung geholfen werden. Genau das soll die Landeskoordinierungsstelle ja gerade nicht gewährleisten.

Etwas Weiteres frage ich mich. Da schaue ich die Antragstellerin an. Dass nirgendwo die Finanzierung dieser Koordinierungsstelle erwähnt ist, lasse ich unkommentiert, lässt aber die Frage offen, wie die Finanzierung gewährleistet sein soll. In Zeiten knapper Kassen und strenger Haushalte müssen wir uns aber auch nach Effizienz und Sinnhaftigkeit solcher Maßnahmen fragen. Mir ist nicht bekannt, dass in den Ländern, in denen es eine Landeskoordinierungsstelle gibt, valide Zahlen belegen würden, dass die Diskriminierung dort zurückgegangen ist. Und das sollte aufgrund der Kosten, die wahrscheinlich mit der Maßnahme verbunden sind, ja maßgebliches Kriterium für die Entscheidung sein.

Wenn wir diskutieren, muss das ja unter dem Aspekt auch genannt werden. Das heißt: Die Frage war, ob ich mir vorstellen kann, dass das auf örtlicher Ebene gewährleistet ist. Wenn ich das noch zu Ende führen darf ...

Vorsitzende Margret Voßeler-Deppe: Die Frage der Finanzierung war ja jetzt nicht ...

RA Alexander von Wrese: Ja. – Ich gehe davon aus, dass die Servicestellen vor Ort zu einer Face-to-Face-Beratung und einer direkten Ansprache genutzt werden können. Die Leuchtturmfunktion, die hier mehrfach erwähnt wurde, kann seitens der Landesregierung wahrgenommen werden. Dafür braucht man keine Koordinierungsstelle. Es gibt es andere Methoden, die kostensparender sind, um sicherzustellen, dass auf die Angebote – die ja richtig sind; ich will sie gar nicht in Abrede stellen – eingegangen werden kann. Dafür braucht man keine Koordinierungsstelle.

Tayfun Keltok (Landesintegrationsrat NRW): Frau Aymaz hat auf den sehr wichtigen Aspekt hingewiesen, dass die meisten Inhalte von Rassismus und Diskriminierung über die Sprache verbreitet werden. In den letzten Jahren ist die Hemmschwelle weit heruntergezogen worden. Kaum jemand ist noch in der Lage, auch die Presse nicht, korrekt zu formulieren und zum Beispiel zu sagen: ein Mensch, der die Herkunftsstaatsangehörigkeit aufgegeben und die deutsche Staatsangehörigkeit angenommen hat. – Stattdessen steht in Zeitungsartikeln oft: ein Türke mit deutschem Pass. – Dadurch gibt man entsprechende Signale in die Mitte der Gesellschaft.

Auf der anderen Seite glaube ich, dass es keine rassistische Äußerung ist, wenn ein Bundesparteivorsitzender sagt, Türkischstämmige gehörten nicht zu Deutschland. So weit sind wir noch nicht. Aber auch das ist schlimm genug.

Vor diesem Hintergrund haben sich die Menschen, die von diesen rassistischen Aussagen betroffen sind, peu à peu überfordert gefühlt. Sie sind nicht mehr in der Lage, sich zu verteidigen und dem auf jeden Fall entgegenzustellen. Mittlerweile sind sie durch die Überforderung auch nicht mehr so sensibel.

Ich erwarte von einer solchen Landesantidiskriminierungsstelle vor allem Beiträge zur Sensibilisierung – Sensibilisierung für die Betroffenen und Sensibilisierung für die Institutionen, vor allen Dingen in den Bildungsbereichen. Wenn ein kleines Kind, das keine andere Sprache als die Familiensprache spricht, mit drei Jahren in den Kindergarten kommt und dort ein sprachliches Verbot erteilt wird, kann man die Schäden an der Seele dieses Kindes später nicht mehr gutmachen. Aber wer soll auf diese Fakten hinweisen, wenn keine solchen Stellen da sind? Keiner fühlt sich verantwortlich. Das geschieht nicht regelmäßig. Deswegen gibt es nicht genug Sensibilität. Aber nicht selten geschieht so etwas auch regelmäßig. Solche Dinge kann nur eine Landesantidiskriminierungsstelle übernehmen.

Deswegen bin ich den Antragstellern dankbar dafür, dass sie dieses Thema überhaupt in den Landtag eingebracht haben, und wünsche mir, dass wir zukünftig die Grundlagen für diese Arbeit einer Landesantidiskriminierungsstelle, zum Beispiel in Sachen Koordination, auch absichern können.

Ioanna Zacharaki (Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen): Zu der Frage hinsichtlich der überregionalen Wirkung der Servicestellen: Die Servicestellen haben unterschiedliche Schwerpunktsetzungen. Durch die überregionale Vernetzung kann diese Expertise transferiert werden. Zum Beispiel bietet die Servicestelle in Aachen aufgrund ihrer Expertise im juristischen Bereich entsprechende Hilfestellungen und begleitet auch andere Servicestellen, wenn juristische Begleitung notwendig ist. Die Servicestelle in Siegen verfügt über eine Mediathek und stellt die dort vorhandenen Materialien auch den anderen Servicestellen und weiteren Einrichtungen im Land zur Verfügung. Andere Servicestellen wie der Planerladen in Dortmund verfügen über Expertise zu Antidiskriminierung im Wohnungsbereich. Auch diese Expertise ist für die anderen Stellen sehr wichtig.

Auch die Vernetzung mit den verschiedenen überregionalen Gremien ist sehr wichtig. Darauf wurde heute schon häufig hingewiesen. Es wird sehr gut mit dem Antidiskriminierungsverband Deutschland zusammengearbeitet. Die Servicestellen nutzen die Expertise des Verbandes und informieren umgekehrt über Probleme vor Ort. Diese Themen werden dann von dem Verband oder von der Antidiskriminierungsstelle des Bundes aufgegriffen, und dort wird weiter daran gearbeitet.

Zu der Frage hinsichtlich der Entwicklung aufgrund der zusätzlichen Mittel: Bisher haben wir 13 Standorte. Durch die zusätzlichen Mittel möchten wir dieses Angebot in der Fläche weiterentwickeln. Alle unversorgten Kreise haben wir identifiziert. Wir werden

jetzt Prioritäten setzen und genau festlegen, welche Kreise bedient werden. Gerade der Kreis Viersen, der Kreis Heinsberg, der Kreis Düren, der Kreis Höxter, der Kreis Euskirchen, der Oberbergische Kreis, der Kreis Wesel, der Kreis Kleve, der Kreis Steinfurt und viele andere Bereiche sind unversorgt. Deswegen ist eine Schwerpunktsetzung, flächendeckend Ansprechpartner zu schaffen.

Genauso wichtig ist die Stärkung der vorhandenen Servicestellen. Wir haben Servicestellen mit 0,5 Stellen. Eine Verstärkung dieser Stellen ist dringend notwendig, um eine effektive und gute, sichtbare Arbeit zu leisten.

Weitere Schwerpunkte sind Dokumentation, Öffentlichkeitsarbeit, Fortbildung und Supervision. Alle diese Schwerpunkte stehen jetzt an. Wir werden hier priorisieren und schauen müssen, für welche Schwerpunkte die Mittel reichen. Die ersten Interessenbekundungen gehen natürlich über den vorgesehenen Betrag von 3 Millionen Euro hinaus. Daher müssen wir priorisieren und schauen, wie wir dann diese Bedarfe vor Ort decken.

Dr. Alex Mommert (Städtetag Nordrhein-Westfalen/Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen/Landkreistag Nordrhein-Westfalen): Ich fange atypisch mit der zweiten Frage an. Herr Terhaag, ich hoffe, Sie sehen es mir nach, dass ich den Ausführungen meiner Vorrednerin zur überregionalen Arbeit nichts mehr hinzuzufügen habe. Da ist sie eindeutig die Expertin.

Nun komme ich zur Frage von Frau Wermer, ob die Ziele durch einen Ausbau der vorhandenen Strukturen nicht besser erreicht werden könnten. Unsere Positionierung zum Antrag ist ja eher zurückhaltend formuliert. Insofern würden wir das Ganze eher als Frage formulieren, ob dem nicht so ist. Insbesondere die bereits angesprochene Landeskoordinierungsstelle gegen Rechtsextremismus und Rassismus ist hier zu nennen.

Betonen möchte ich, dass wir keine Parallelstrukturen oder Unklarheiten hinsichtlich der Servicestellen sehen, weil das vorhin hier so anklang. Die Servicestellen sind für uns die Grundstruktur der Antidiskriminierungsarbeit und leisten die Arbeit vor Ort. Da sehen wir diese Gefahr nicht.

Die Landeskoordinierungsstelle gegen Rechtsextremismus und Rassismus hat aber die Aufgabe, zu informieren und die Arbeit der verschiedenen Beratungsstellen sichtbar zu machen. Dazu gehören die mobilen Beratungsangebote der Zeugenberatung, Opferberatung und Aussteigerberatung. Das heißt, dass wir in dieser bereits bestehenden Landeskoordinierungsstelle sowohl eine täterorientierte Beratung als auch eine opferorientierte Beratung haben. Wenn es sich nachher so einrütteln sollte, dass sich das zwischen beiden Institutionen trennt: umso besser. Nichtsdestotrotz muss das natürlich mit bedacht werden, wenn man eine neue zentrale Stelle konzipiert.

Weitere Aufgaben der Landeskoordinierungsstelle gegen Rechtsextremismus und Rassismus sind Angebotsentwicklung und Falldokumentation – auch da sehen wir Überschneidungen zum vorliegenden Antrag –, die Umsetzung des Integrierten Hand-

lungskonzepts gegen Rechtsextremismus und Rassismus – dort ist wiederum die Stärkung der Antidiskriminierungsarbeit mit aufgeführt – sowie Öffentlichkeitsarbeit für Vielfalt und gegen Diskriminierung; auch da sehen wir wieder Überschneidungen.

Das macht das Vorhaben, das hier auf dem Tisch liegt, nicht schlecht. Wir möchten aber anregen, dass die vorhandenen Strukturen mit beachtet werden. Wenn man eine neue Institution schafft, sollten die Verantwortungsbereiche klar voneinander abgegrenzt werden. Denn diese klaren Strukturen sind am Ende auch für die Betroffenen entscheidend. Ich will jetzt nicht das Wort „niedrigschwellig“ überstrapazieren. Es ist aber wichtig, dass sie gut auffindbar und klar strukturiert sind. Insofern wäre unsere Anregung, dieses Vorhaben kritisch zu prüfen und dabei die vorhandenen Strukturen zu beachten und zu stärken.

Vorsitzende Margret Voßeler-Deppe: Herzlichen Dank. – Ich sehe keine weiteren Wortmeldungen. Damit haben wir das Ende der heutigen Anhörung erreicht.

Das Protokoll der Anhörung ist nach Fertigstellung auf der Internetseite des Ausschusses einsehbar.

Der Integrationsausschuss wird die Beratungen zu diesem Antrag nach Vorliegen des Protokolls fortsetzen.

Ich darf den Sachverständigen herzlich für ihre Unterstützung danken und ihnen eine gute Heimreise wünschen.

Die Sitzung ist geschlossen.

gez. Margret Voßeler-Deppe
Vorsitzende

Anlage

16.03.2020/19.03.2020

73

Stand: 16.03.2020

Anhörung des Integrationsausschusses

**Absichtserklärungen alleine reichen nicht aus! Die Landesregierung muss eine Landeskoordinierungsstelle gegen Rassismus und Diskriminierung einrichten.
Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 17/7913**

Mittwoch, 4. März 2020
10.00 Uhr bis 13.00 Uhr, Raum E3 A02

Tableau

Sachverständige/Verbände	Teilnehmer/innen	Stellungnahme
Städtetag Nordrhein-Westfalen Köln	Dr. Alex Mommert	17/2228
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen Düsseldorf		
Landkreistag Nordrhein-Westfalen Düsseldorf		
Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen c/o Diakonisches Werk Rheinland-Westfalen-Lippe Düsseldorf	Ioanna Zacharaki Iris Wolter	17/2242
Landesintegrationsrat NRW Düsseldorf	Tayfun Keltek Taner Aksoy	17/2267
Flüchtlingsrat Nordrhein-Westfalen e. V. Bochum	keine Teilnahme	nein
Rechtsanwalt Alexander von Wrese Düsseldorf	Alexander von Wrese	17/2273
Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau Berlin	Dr. Ulrich Vosgerau	17/2269
Bernhard Franke Antidiskriminierungsstelle des Bundes Berlin	Bernhard Franke Niklas Hofmann	17/2241
Michael Szentei-Heise Jüdische Gemeinde Düsseldorf	keine Teilnahme	nein

Sachverständige/Verbände	Teilnehmer/innen	Stellungnahme
Professor Dr. Aladin El-Mafaalani Universität Osnabrück Osnabrück	keine Teilnahme	nein
Professor Dr. Dominic Frohn Institut für Diversity- & Antidiskriminierungsforschung Köln	keine Teilnahme	nein
Hartmut Reiners Anti-Rassismus Informations-Centrum ARIC-NRW e.V. Duisburg	Hartmut Reiners	17/2239
Marie-Theresia Aden-Ugbomah Pädagogisches Zentrum Aachen e.V. Aachen	Marie-Theresia Aden-Ugbomah	17/2240
Eva Maria Andrades Antidiskriminierungsverband Deutschland Berlin	keine Teilnahme	17/2249
Dr. Nina Guérin Antidiskriminierungsstelle des Landes Baden-Württemberg Stuttgart	Dr. Max Bernlochner Dr. Nina Guérin	17/2238

- TOP 4 -

Fair geht mehr: Digitale Daseinsvorsorge nicht dem Markt überlassen

14.01.2020

Antrag

der Fraktion der SPD

Fair geht mehr: Digitale Daseinsvorsorge nicht dem Markt überlassen!

I. Ausgangslage

Die kommunale Daseinsvorsorge wird mehr und mehr durch die digitale Transformation geprägt. Große Städte benötigen intelligente Möglichkeiten, um das dynamische Zusammenspiel mehrerer Faktoren effizient zu steuern. Kleinere Kommunen wollen hingegen ihre Innenstädte beleben und die Versorgungsinfrastruktur sicherstellen. Durch die präzise Erfassung und Vernetzung von Daten können entsprechende Ziele der Stadtentwicklungspolitik besser realisiert werden.

Die Digitalisierung ermöglicht es unter anderem, Prozesse im Mobilitäts-, Energie- und Umweltbereich effizienter zu gestalten und den Ressourcenverbrauch zu reduzieren. Intelligente Mobilität und Verkehrsführung kann zur Vermeidung von Staus und langer Parkplatzsuche, flexible Ver- und Entsorgung zu einer Optimierung des Müllmanagements beitragen, wenn Mülleimer etwa nur bei Bedarf geleert werden und durch die reduzierten Fahrten des Müllwagens darüber hinaus CO₂ eingespart wird.

Im Gesundheitsbereich kann demographischen Herausforderungen etwa auch durch die Vernetzung von Krankenhäusern und Altenheimen begegnet werden.

Während die einzelne Erfassung und intelligente Nutzung von Daten bereits sehr lange existiert, besteht der entscheidende Schritt zu einer Smart City in der Verknüpfung von Daten zu einem Gesamtbild. Dieses kann zu einer sozialen, nachhaltigen und klimagerechten Entwicklung der Städte beitragen, das Zusammenwachsen der Gesellschaft stärken und somit das Leben der Menschen verbessern.

Laut dem Smart-City-Ranking 2019¹ sind die Kommunen in Nordrhein-Westfalen hier bereits auf einem guten Weg. Unter den Top-20 der deutschen Städte stehen mit dem Spitzenreiter Köln sowie Bonn, Düsseldorf, Solingen, Dortmund, Aachen, Essen, Münster und Wuppertal zahlreiche Städte aus unserem Bundesland. Dadurch wird sehr deutlich, dass die Themen "Digitale Daseinsvorsorge" und "Smart City" für die nordrhein-westfälischen Kommunen eine große Relevanz haben. Allerdings kommt keine der untersuchten Städte auf den Status einer

¹ <https://www.haselhorst-associates.com/themen/smart-city/studie-digitales-staedteranking-2019/>

Datum des Originals: 14.01.2020/Ausgegeben: 16.01.2020

Digitalisierung von über 41%. Bei der Entwicklung der digitalen Infrastruktur und individueller Smart-City-Strategien besteht weiterhin ein großer Nachholbedarf. Alleine mit solchen Konzepten für eine moderne Stadtentwicklung bleiben Städte mittel- und langfristig für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen attraktiv.

Eine wesentliche Rolle bei der Entwicklung von Smart Cities spielt die frühzeitige und umfassende Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger vor Ort. Darauf aufbauend können Kooperationen von Städten, Stadtwerken und Unternehmen entstehen, wodurch auch das Einbeziehen innovativer Ideen von Start-ups und das Knüpfen von Expertennetzwerken ermöglicht wird. Alleine durch das kontinuierliche und systematische Zusammenspiel aller beteiligten Interessengruppen werden solche umfangreichen Projekte erfolgreich gestaltet. Dabei sind Datenschutz, Datensouveränität und die Ablehnung von Massenüberwachung als grundlegende Prinzipien zu berücksichtigen.

Die Landesregierung beschränkt ihre Aktivitäten im Bereich Smart City derzeit auf nur wenige Modellkommunen. Die vielen anderen Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen bleiben auf der Strecke. Digitalminister Pinkwart sicherte zwar allen Kommunen die Unterstützung der Landesregierung bei der Digitalisierung zu², gleichzeitig wurde der im Koalitionsvertrag mit einem Volumen von 100 Millionen Euro angekündigte Förderfonds „K-400 – Kommunal wird Digital“ weder umgesetzt noch konkret in der Digitalstrategie der Landesregierung benannt. Es deutet sich also ein neuer Punkt in der langen Liste gebrochener Versprechen von Schwarz-Gelb an.

Dabei wäre eine finanzielle wie auch beratende Unterstützung insbesondere kleinerer Kommunen dringend notwendig. Smart City Projekte gewinnen nicht nur für die digitale Daseinsvorsorge an Relevanz, sie sind auch ein wachsendes Geschäftsfeld der Privatwirtschaft, die den Wert von Daten bereits erkannt hat. Manche Kommunen haben hingegen weniger Bewusstsein für die Relevanz von Daten und legen daher keine geeignete Infrastruktur zur Datenauswertung und –nutzung an. Insbesondere im Kontext Künstlicher Intelligenz, deren Nutzung auch für die Öffentliche Verwaltung wichtiger werden wird, ist die Datenlagerung von großer Bedeutung. Fehlendes Wissen führt darüber hinaus dazu, dass Verhandlungen zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Kommunen und der Privatwirtschaft nicht auf Augenhöhe stattfinden. Infolgedessen entstehen Verträge mit Datennutzungsklauseln, durch die öffentlich erhobene Daten zu privaten Unternehmen wandern, eine Verwertung durch die Kommunen ist hingegen nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich.

Fair geht mehr: Damit die digitale Daseinsvorsorge nicht verstärkt auf den Markt getrieben wird, muss das Wissen der Kommunen über den Wert von Daten ausgebaut und die Kompetenzen im Umgang mit Daten gestärkt werden. Verhandlungen auf Augenhöhe mit der Privatwirtschaft stellen sicher, dass die Auswertung erhobener Rohdaten auch den Kommunen möglich ist. Dadurch können die Daten auf intelligente Weise miteinander vernetzt und genutzt werden. In diesem Kontext muss gewährleistet werden, dass die Städte und Gemeinden die Hoheit über die Rohdaten behalten, etwa auch durch eine entsprechende Infrastruktur zur Speicherung der Daten.

² Westfälische Nachrichten vom 5. November 2019

II. Der Landtag stellt fest:

- Die kommunale Daseinsvorsorge wird mehr und mehr durch die digitale Transformation geprägt.
- Die Grundlage für die digitale Daseinsvorsorge ist die flächendeckende Verfügbarkeit einer glasfaserbasierten technischen Infrastruktur.
- Datenschutz, Datensouveränität und die Ablehnung von Massenüberwachung müssen grundlegende Prinzipien aller Smart City Projekte sein.
- Die digitale Daseinsvorsorge darf nicht auf den Markt getrieben werden.

III. Der Landtag fordert die Landesregierung auf,

- den flächendeckenden Ausbau einer glasfaserbasierten Infrastruktur massiv zu beschleunigen.
- den angekündigten Förderfonds „K-400 – Kommunal wird Digital“ auf den Weg zu bringen.
- die Kommunen bei der Erarbeitung individueller Smart-City-Strategien zu unterstützen.
- Strukturen für die Kooperation von Städten, Stadtwerken, Unternehmen und Start-ups zu schaffen, die auch die Beteiligung der lokalen Bevölkerung sicherstellen.
- proaktive Beratungsangebote für die Kommunen zu schaffen, um Wissen und Kompetenzen über Daten zu stärken.
- die technische Infrastruktur für die Speicherung und Auswertung von Rohdaten sicherzustellen. Diese könnte durch das Land, unter Federführung von IT.NRW, geschaffen werden. Dafür sind entsprechende personelle und finanzielle Ressourcen sicherzustellen.

Thomas Kutschaty
Sarah Philipp
Marc Herter
Christina Kampmann

und Fraktion

Stellungnahme Michael Dreier, Bürgermeister Stadt Paderborn

Fachgespräch des Ausschusses für Digitalisierung und Innovation des Landtags Nordrhein-Westfalen zum Antrag der Fraktion der SPD „Fair geht mehr: Digitale Daseinsvorsorge nicht dem Markt überlassen“ (Drs. 17/8423)

Digitale Daseinsvorsorge

Der technologische Wandel begleitet Wirtschaft, Bildung, Wissenschaft und Verwaltung sowie die Bürger*innen in ihrem privaten Umfeld schon seit einigen Jahren. Auch die Digitalisierung in und von Städten ist keine Kür mehr, sondern zur Pflicht geworden. Es wird erwartet, dass Städte digitale Technologien gezielt einsetzen, um sich stetig weiterentwickeln und bessere Services bereitstellen zu können. Digitale Technologien bieten für Städte enorme Chancen für die digitale Veredelung von Prozessen und Dienstleistungen, für eine effiziente, datenbasierte Stadtentwicklung und Entscheidungsunterstützung. Ein Paderborner Erfolgsbeispiel im Bereich Bildung ist die Lernstatt Paderborn, über die seit mehr als 10 Jahren alle 37 Paderborner Schulen vernetzt und mehr als 20.000 Schüler*innen mit ihrer Einschulung für die gesamte Schullaufbahn eine Netzidentität bekommen haben. Rund 45 Server und mehr als 3.000 Endgeräte (Clients) ermöglichen virtuelles kollaboratives Arbeiten in Medienecken, Klassenräumen, Schulbibliotheken und schulischen Internet-Cafés ebenso wie in den Lehrerzimmern. Die Lernstatt bietet Fortbildungen für Lehrer und evaluiert stetig ihre Erfolge. Nicht nur für die Schulen, sondern für die gesamte Stadt ist die Infrastruktur dabei von entscheidender Bedeutung. Die in Paderborn wesentlichen Technologien zur Datenübertragung sind das kabelgebundene Breitbandnetz, WLAN, LoRaWAN und Mobilfunk. Ein weiteres Mobilfunknetz besteht mit dem Standard CDMA des örtlichen Energieversorgers, das für hochsichere und verlässliche Verbindungen genutzt werden kann. Kurz- und mittelfristig ist dieser Mix unterschiedlicher Technologien sinnvoll, bevor 5G Mobilfunknetze entstehen, die alle Anforderungen abdecken können. Eine ausreichende, flächendeckende Infrastruktur, an der von allen Beteiligten intensiv zu arbeiten ist, bildet auch zukünftig die Grundvoraussetzung jeder digitalen Daseinsvorsorge.

Herausforderungen der Verwaltung

Die Geschwindigkeit der technischen Entwicklungen ist atemberaubend. Umso größer ist auch die Herausforderung, dass die Kommunen in ihren rechtlichen, personellen und finanziellen

Rahmenbedingungen Gestalter dieser Veränderung bleiben, den ethischen und sozialen Rahmen vorgeben und den Menschen stets in den Mittelpunkt aller technologischen Entwicklungen stellen. In Paderborn unterstützt ein mit Experten besetzter Ethikrat die Stadt bei einem werteorientierten, digitalen Wandel.

Die Modernisierung besonders der Verwaltung in Deutschland ist aufgrund komplexer Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen und geltender sowie sich entwickelnder Regelungen im Bereich des Datenschutzes und IT-Rechts ausgesprochen anspruchsvoll. Grundlage dafür ist eine enge Vernetzung der vielfältigen Verwaltungsleistungen mit den zukünftigen Smart Services für Bürger*innen, Organisationen und Wirtschaft. Die Schaffung eines leistungsstarken, benutzungsfreundlichen Online-Angebots ist daher ein wichtiger Erfolgsfaktor, um die Verwaltung bürokratieärmer und effizienter zu gestalten. Paderborn hat als ein Förderprojekt sehr erfolgreich das online Serviceportal „Mein DigiPort“ gestartet, über das online Services abgewickelt werden. Aber vor allem verwaltungsinterne Prozesse müssen stetig analysiert, optimiert und im letzten Schritt digitalisiert werden. Organisations- und Hierarchiestrukturen müssen auf den Prüfstand gestellt und neue Formen der ressortübergreifenden Zusammenarbeit etabliert werden.

Der Markt für Dienstleistungen und Technologien zur Digitalisierung von Städten ist aktuell hochdynamisch und undurchsichtig, da Anbieter aus unterschiedlichen Branchen auf den Markt drängen und viele Technologien für den gleichen Anwendungsfall existieren. Es müssen geeignete Dienstleister ausgewählt werden, welche eine effiziente und effektive Umsetzung ermöglichen. Und es muss auf zukunftsfähige und offene Technologien gesetzt werden, um Lock-in Effekte und Abhängigkeiten zu vermeiden.

Datenplattformen

Die in einer Stadt entstehenden Daten schaffen Transparenz für städtische Entscheidungsprozesse, fördern Partizipation und Teilhabe und sind Basis für innovative Services und Geschäftsmodelle. Eine urbane Datenplattform, die Erhebung, Analyse, Veredelung und Verknüpfung der Daten aus den verschiedenen Ressorts ermöglicht, bildet die Grundlage für eine optimale Datennutzung. Um Interoperabilität zu gewährleisten, müssen sich die beteiligten Akteure auf einheitliche Schnittstellen und Standards verständigen. Die öffentliche Verwaltung sollte in diesem Prozess eine gestaltende Rolle einnehmen.

Paderborn wird in einem ersten Schritt mit der Weiterentwicklung einer eigenen Open Data Plattform kommunale Datensouveränität sichern und städtische Daten unter Berücksichtigung des Datenschutzes nutzbar machen. Die Öffnung ermöglicht die kontrollierte Bereitstellung

von Daten der Stadt für Unternehmen und Start-ups, die auf dessen Basis neue Smart Services für Bürger*innen entwickeln und anbieten. Gleichzeitig behält die Stadt jedoch die Kontrolle über die Daten und deren Verknüpfung und kann somit hohe Datenschutzstandards durchsetzen. Die hohe Datenqualität und die sachgerechte Verwendung der Local-Open-Data wird durch städtische Data Scientists gewährleistet. Mit der Open Data Plattform stellt sich Paderborn der Herausforderung, dass sich Städte zur Umsetzung der kommunalen Smart Services in einem Ökosystem mit zahlreichen, weiteren Akteuren befinden.

Datensouveränität und Datenschutz

Große IT-Konzerne drängen mit eigenen Angeboten auf den Markt, um weitere Datenquellen in Städten für sich zu erschließen. Die Stadt muss daher eigene Services kontinuierlich auf die Anforderungen der Bürger*innen abstimmen und investieren, um diesem Wettbewerb standzuhalten und die Datensouveränität mit eigenen Smart Services sicherzustellen. Bewusst ist Paderborn kein Public Private Partnership mit einem IT-Konzern eingegangen, um Abhängigkeiten möglichst gering zu halten.

Auch die Gewährleistung des persönlichen Datenschutzes sind nicht nur in Zeiten zunehmender Sensibilisierung der Bevölkerung zentrale Aspekte für die Stadt Paderborn. Die garantierte Einhaltung der Grundsätze von Datensicherheit, Datentransparenz und Datensouveränität entscheidet über die Akzeptanz der digitalen Transformation. Die durchgehende Anonymisierung und Pseudonymisierung von Daten, aber auch die Nutzereinstimmungen sind Instrumente, die konsequent genutzt werden müssen, um notwendige Daten zu generieren.

Förderprogramme

Wettbewerbe und Förderprogramme wie das der „Digitalen Modellkommunen NRW“ bieten Anreize, fördern Engagement und Begeisterung, sich intensiv und konzentriert mit einem konkreten, innovativen Digitalprojekt zu beschäftigen. Durch Förderprogramme werden Projekte ermöglicht, die meist nicht, nicht in dieser (Kooperations)Form oder nicht zu diesem Zeitpunkt hätten umgesetzt werden können. Die Stadt Paderborn hat sowohl durch die erfolgreiche Teilnahme am Bitkom Wettbewerb „Digitale Stadt“ 2017 als auch durch ihre Funktion als Leitkommune im Modellregionenprogramm des Landes einen großen Schub für das Thema Digitalisierung bekommen. Doch nicht nur für kleinere und mittlere Kommunen ist es eine Herausforderung, die passgenauen Förderprogramme zu finden und Ressourcen bereitzustellen, um die sehr komplexe Antragstellung und spätere Abwicklung des Projekts

leisten zu können. Eine Vereinfachung dieser Verfahren würde die Attraktivität dieser Förderprogramme weiter steigern und das Zuwendungsverfahren effizienter gestalten.

Bedeutung von Kooperationen

Eine Stadt ist ein hochkomplexes System mit zahlreichen Akteuren wie Bürger*innen, Stadtverwaltung, städtischen Eigenbetrieben, Stadtrat, Wirtschaftsunternehmen, ehrenamtlichen Organisationen, Universitäten, Hochschulen und Forschungseinrichtungen, Bildungseinrichtungen und zahlreichen weiteren Institutionen. Für die Digitalisierung in einer Stadt ergeben sich darüber hinaus vielfältige Handlungsfelder u.a. in den Bereichen Mobilität, Bildung, Umwelt und Energie, Gesundheit, Zivile Sicherheit, Sport, Kultur und Tourismus. Nur durch enge und vertrauensvolle Kooperation all dieser Partner können die Potenziale der digitalen Technologien in den verschiedenen Lebensbereichen gehoben werden. Akteure müssen voneinander wissen, Verbindungen erkennen, um gemeinsam innovative Lösungen entwickeln zu können. Bürgerdialog und Bürgerpartizipation sind dabei unerlässlich, um bedarfs- und nutzerorientierte Anwendungen zu entwickeln.

Die Stadtverwaltung hat gerade im Bereich der Digitalisierung die wichtige Aufgabe einer Kommunikationsplattform, die die Akteure der unterschiedlichen Bereiche miteinander verbindet. In Paderborn sind diese engen und vertrauensvollen Verbindungen zwischen Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Stadtgesellschaft über Jahrzehnte aufgebaut worden und bringen aktuell großen Nutzen gerade für das Thema Digitalisierung. Der Person des Bürgermeisters, so ist es meine Erfahrung, hat dabei als Kommunikator auch in Bereichen, die nicht zur Kernaufgaben einer Stadtverwaltung gehören, eine nicht zu unterschätzende Bedeutung. In der Bewerbungsphase zum Bitkom-Wettbewerb wurden nicht nur zentrale strategische Vorarbeiten geleistet, sondern auch innerhalb kürzester Zeit tragfähige Verbindungen geknüpft. Ende letzten Jahres wurde in Paderborn ein besonderes Kooperationsprojekt „Vernetzte Gesundheit“ gestartet, das alle fünf nichtstädtischen Akutkrankenhäuser und das Hausärztenetzwerk miteinander innovativ digital verbinden wird.

Kooperationen, Erfahrungs- und Wissenstransfer sind nicht nur innerhalb einer Stadt von größter Bedeutung, sondern auch darüber hinaus. Das Förderprogramm „Digitale Modellregion NRW“ bringt eine besondere Vernetzung der Kommunen innerhalb der Modellregion Ostwestfalen-Lippe und mit Projekten wie „Lemgo digital“. In Ostwestfalen-Lippe ist darüber hinaus ein Digitalboard etabliert worden, in dem Vertreter der Bezirksregierung, aller Kreise, von IHK, HWK, Universität und weiteren Institution über die Förderprojekte beraten. Das Programm fördert aber auch in besonderem Maße den bereits

institutionalisierten Austausch der fünf Modellregionen in NRW untereinander. Darüber hinaus ist in verschiedenen Workshops ein wertvolles Netzwerk zahlreicher Chief Digital Officers in NRW entstanden, dass interkommunale Beratung und Zusammenarbeit sehr konkret möglich macht. Die Etablierung und der Ausbau dieser Kooperationsnetzwerke sind nicht nur für Paderborn wichtig, sondern können gerade auch für kleinere Kommunen von großem Wert sein. Besonders bedeutsam bleibt aber auch weiterhin die unmittelbare Beratung auf Projektebene von einer Kommune für eine andere. Anreize zum Transfer „one-to-one“ und Unterstützung beim Transfer zu leisten sind sicherlich geeignete Mittel, um die digitale Transformation weiter in die Fläche zu bringen.

Zentrale Beratung und Kompetenzbündelung

Die digitale Transformation ist wie oben näher dargestellt eine bedeutende der zahlreichen Herausforderungen, der sich Kommunen aktuell stellen müssen. Strategische Konzeptionen sind zu entwickeln, Technologien und ihre Entwicklungen zu bewerten, Prozesse zu analysieren und zu optimieren, rechtliche Rahmenbedingungen zu beachten, aufwendige Förderanträge zu stellen, komplexe Vergabeverfahren durchzuführen, partizipative Beteiligungsformate anzuwenden und einen großen Change - und Befähigungsprozess innerhalb der Verwaltung zu begleiten.

Eine speziell an den kommunalen Bedürfnissen orientierte Kompetenzvermittlung, ein Wissens- und Erfahrungsaustausch, wie ihn das Land NRW bereits aufbaut, ist daher für alle Kommunen sehr wertvoll.

Dieser ist besonders im Bereich Strategie (Verwaltung und Smart City), Datenplattformen (Architektur, Basiskomponenten, Standards, rechtliche Rahmenbedingungen, Betreibermodelle, Governance u.a.), im EGovernment (rechtliche Rahmenbedingungen, insbes. Datenschutz, Services, Prozesse), aber auch in der Fördermittel- und Vergabeberatung besonders zielführend.

Fazit

Paderborn geht in der digitalen Transformation, wie zahlreiche weitere Kommunen in NRW, mit großer Unterstützung des Landes und viel Engagement mutig voran. Passgenaue Förderprogramme, klare, die Digitalisierung fördernde rechtliche Rahmenbedingungen, finanzielle Unterstützung, Beratung und ein pragmatischer Wissens- und Erfahrungsaustausch können noch mehr Kommunen für diesen Weg begeistern und ihn

leichter machen. Die Kommunen benötigen Zeit und Ressourcen, vor allem für den Dialog, sowohl innerhalb der Verwaltung, als auch mit der Stadtgesellschaft. Digitalisierung zum Wohle der Menschen kann nur dann gelingen, wenn sie sich stets an deren Bedürfnissen orientiert.



An
Frau Kristin Korte MdL
Vorsitzende des Ausschusses für
Schule und Bildung des Landtags Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf



Darmstadt, 20.04.2020

**Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der Leiterinnen und Leiter deutscher
Studienkollegs
zum 15. Schulrechtsänderungsgesetz
Drucksachen 17/7770 und 17/7892**

Von der vom Ministerium für Schule und Bildung in NRW geplanten Aufhebung des Ersatzschulstatus der kirchlichen Studienkollegs in Bochum und Mettingen hat die Arbeitsgemeinschaft der Leiterinnen und Leiter der deutschen Studienkollegs mit großer Bestürzung erfahren und kann deren Umsetzung nicht nachvollziehen.

Gerade in Zeiten, in denen die Universitäten und Hochschulen ihre Internationalisierung vehement intensivieren und weiter ausbauen, ist eine qualitativ hochwertige Studienvorbereitung, wie sie die Studienkollegs seit Jahrzehnten leisten, unerlässlich für den Studienerfolg internationaler Studierender. Dies haben zahlreiche Studien in der Vergangenheit immer wieder bewiesen.

So würdigt und schätzt der DAAD die Arbeit der staatlichen Studienkollegs und plant mit diesen noch enger in der Studienvorbereitung internationaler Studierender zu kooperieren und ihre langjährige Expertise in DAAD-Projekten fester einzubinden, da einige der alternativen Modelle zur Studienvorbereitung, wie sie in der Vergangenheit entwickelt wurden, nicht die gewünschten Resultate erzielten.

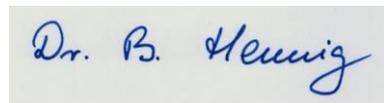
Die staatlichen Studienkollegs sind aus diesem Grund auch ein wichtiger und zuverlässiger Partner in der internationalen Bildungspolitik des Auswärtigen Amtes und der Zentralstelle für Auslandsschulwesen, insbesondere in der weltweiten Kooperation mit den PASCH und Deutschen Auslandsschulen. Die Studienkollegs ermöglichen den zum Teil noch sehr jungen internationalen Schülerinnen und Schülern, sich in einem geschützten Rahmen auf ein Studium in Deutschland vorzubereiten und ihr Studium zu meistern. Zudem leisten die Studienkollegs einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Internationalisierungsstrategie der angebundenen Hochschulen, indem sie fachlich, sprachlich und methodisch bestens vorbereitete Studierende rekrutieren.

Die an den Studienkollegs erworbene Feststellungsprüfung ist ein bundesweit anerkannter Bildungsnachweis, der - äquivalent dem deutschen Abitur - für eine hervorragende Studienvorbereitung bürgt und somit ein hohes Gut in der bundesdeutschen Bildungslandschaft darstellt.

Die Abschaffung staatlicher Studienkollegs in NRW wurde von zahlreichen nordrhein-westfälischen Hochschulen bereits zutiefst bedauert, da die alternativen Maßnahmen zur Studienvorbereitung, wie sie gegenwärtig in NRW vorgenommen werden, nicht immer die gewünschte Qualität erbringen. Zudem wandern potentielle StudienbewerberInnen an die staatlichen Studienkollegs in anderen Bundesländern ab und gehen somit NRW verloren, was im stark umkämpften Wettbewerb um die Akquise hoch qualifizierter Studierender zweifellos von großem Nachteil ist.

Umso bedeutender ist es daher, den Status als Ersatzschule der zwei noch verbliebenen Studienkollegs in Bochum und Mettingen zu erhalten, um die Qualität der Studienvorbereitung in NRW weiterhin zu sichern.

Mit freundlichen Grüßen
im Namen der Arbeitsgemeinschaft
der Leiterinnen und Leiter deutscher Studienkollegs



Dr. Barbara Hennig
Vorsitzende der Leiter-AG
TU Darmstadt
Studienkolleg Darmstadt
barbara.hennig@stk.tu-darmstadt.de
<http://www.studienkollegs.de/>

Poststr. 5
64293 Darmstadt
Tel: 06151 – 16 75932
Fax: 06151 – 16 72930

Stellungnahme

SPD-Antrag „Fair geht mehr – digitale Daseinsvorsorge nicht dem Markt überlassen“

Katharina Schlüter

Berlin, 20. April 2020

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/2501

A20, A02



*Partnerschaft
Deutschland*

PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Die folgende Stellungnahme basiert in wesentlichen Teilen auf der PD-Publikation „Datensouveränität in der Smart City“, welche diesem Dokument anhängt.

Einleitung

Daten sind der Rohstoff des 21. Jahrhunderts: Geschäftsmodelle der sogenannten New Economy basieren ganz maßgeblich auf Datensätzen, und ein sehr attraktives Geschäftsmodell der New Economy heißt Smart City. Allein für Deutschland wird der Marktwert für 2022 auf fast 44 Milliarden Euro geschätzt.

Deutsche Städte – dies zeigen unsere Kundengespräche immer wieder – erhalten inzwischen regelmäßig Angebote von Technologiefirmen zu Smart City-Anwendungen. Im Fokus steht insbesondere der Bereich Mobilität mit Anwendungen wie „Intelligenten Parksystemen“ oder einer digitalen Verkehrssteuerung. Doch auch für Bereiche wie Energie, Bildung oder Gesundheit stellen Technologiefirmen zum Beispiel aus den Branchen Telekommunikation und IT interessante Konzepte vor, die mehr Effektivität und Effizienz in der kommunalen Daseinsvorsorge versprechen.

Während einerseits private Anbieter Lösungen präsentieren, wächst andererseits der politische und gesetzgeberische Druck (Beispiel Online-Zugangsgesetz) auf die kommunalen Entscheidungsträger: Für die Bürgerinnen und Bürger gehören Online-Plattformen und soziale Netzwerke längst zum Alltag. Entsprechend erwarten sie, dass ihnen auch städtische Leistungen digital zur Verfügung stehen. Die Smart City ist damit vielerorts auf die politische Agenda gerückt. Smarte Lösungen von Technologiefirmen haben für die politischen Entscheidungsträger eine entsprechend hohe Relevanz.

Smart City-Vertragsklauseln

Es gibt also ein Angebot und eine Nachfrage – wo liegt das Problem? Das Problem ist, dass Kommunen und Privatwirtschaft in Bezug auf die Nutzungsrechte der bei Smart City-Anwendungen immer anfallenden Datensätze nicht auf Augenhöhe verhandeln. Während Technologiefirmen den Wert von Daten längst verinnerlicht haben, sind Daten in der kommunalen Logik bislang praktisch wertlos: Daten waren und sind quasi „Abfallprodukte“ der kommunalen Daseinsvorsorge, in den kommunalen Haushalten und Bilanzen tauchen sie nicht auf. Diese Tatsache haben Anbieter verstanden. Entsprechend stricken sie die Smart City-Verträge: In der Regeln setzten private Anbieter Exklusivrechte an den Daten voraus – und dies sehr verklausuliert im Vertrag (siehe Abbildung 1). Doch wer keinen Zugriff auf Daten hat, kann die Vorteile einer digitalisierten Daseinsvorsorge nicht selber nutzen. Das Ergebnis: Deutsche Kommunen begeben sich bei ihren ureigensten Aufgaben in eine langfristige Abhängigkeit von Technologiefirmen. Von einem souveränen Umgang mit Daten sind die meisten deutschen Städte bislang weit entfernt.

„Die Daten dürfen nicht unbefugt zu einem anderen als dem Vertragszweck verarbeitet werden, insbesondere bekannt gegeben oder zugänglich gemacht werden. Dieses Verbot besteht auch nach Beendigung des Vertragsverhältnisses fort.“

Abbildung 1: Beispiel einer Smart City-Vertragsklausel; Quelle: PD

Die PD empfiehlt, Smart City-Vertragsentwürfe in Bezug auf die Datenhoheitsklauseln kritisch zu prüfen und ggf. in Verhandlungen einzusteigen. Wie die Studie „Datensouveränität in der Smart City“ zeigt, hängt der mögliche Verhandlungserfolg massiv von der Verhandlungsposition der Kommune ab: Großstädte sind

für private Anbieter häufig attraktiver und entsprechend erfolgreicher in Verhandlungen. Dabei hat auch die kommunale Finanzsituation Auswirkungen auf die Verhandlungsposition. Denn wer über entsprechende finanzielle Spielräume verfügt, kann Smart City-Leistungen eher mit Haushaltsmitteln finanzieren. Dies birgt das Risiko einer digitalen Spaltung der kommunalen Gemeinschaft: Während finanziell solide ausgestattete Kommunen ihre Smart City-Leistungen über Haushaltsmittel finanzieren können, müssen finanzschwache Kommunen mit den Daten ihrer Bürgerinnen und Bürger zahlen. Darüber sollte auch auf Landes- und Bundesebene diskutiert werden.

Als Grundlage für mehr Datenhoheit sollten Kommunen Musterformulierungen entwickeln, welche dann in Smart City-Verträge und Ausschreibungen aufgenommen werden sollten. An dieser Stelle sind auch übergeordnete Institutionen wie insbesondere die Kommunalverbände gefragt: Nicht jede Kommune sollte bezüglich Musterformulierungen das Rad neu erfinden müssen. Stattdessen sollten den Kommunen juristisch abgesicherte Formulierungsvorlagen zur Verfügung gestellt werden, welche dann an die lokalen Bedürfnisse nur noch angepasst werden müssen. Auch ein Engagement der Landes- und Bundesebene ist denkbar. So könnten beispielsweise Smart City-Förderprogramme entsprechende Anforderungen an die Datenhoheit enthalten. Wesentlich wird hier auch die Beachtung neuer rechtlicher Rahmenbedingungen wie die der novellierten PSI-Richtlinie sein („Re-use of Public Sector Information“).

Strategischer Rahmen

Kommunen sind im Kontext der digitalen Daseinsvorsorgen auf eine Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft angewiesen. Dies ist weder ungewöhnlich noch problematisch, es erscheint schließlich auch nicht sinnvoll, dass jede Kommune in Eigenregie digitale Anwendungen, Plattformen oder gar Sensoren entwickelt. Eine wesentliche Grundlage für zukünftige Verhandlungen mit der Privatwirtschaft ist dabei jedoch ein klares kommunales Selbstverständnis in Bezug auf das Thema Datensouveränität. Wie viel Hoheit möchte die Kommune über die im städtischen Raum erhobenen Daten haben? Welche Aufgaben überträgt sie an die Privatwirtschaft? Es gibt hier kein grundsätzliches richtig oder falsch, es handelt sich vielmehr um eine politische und strategische Entscheidung vor dem Hintergrund der Ausgangslage der Kommune. Wie die PD-Studie „Datensouveränität in der Smart City“ zeigt, streben die Umfrageteilnehmer ein eher hohes Maß an Datenhoheit an (vgl. Abbildung 3).

Angestrebtes Verhältnis Kommune / Privatwirtschaft	Anzahl Nennungen
Kommunen und kommunale Unternehmen erhalten die Rohdaten und lagern diese selbst. Sie haben volle Zugriffs-, Auswertungs- und Veröffentlichungsrechte (im datenschutzrechtlichen Rahmen).	54
Kommunen und kommunale Unternehmen führen Smart-City-Projekte ohne private Partner durch und erheben die Daten damit selbst. Sie haben volle Zugriffs-, Auswertungs- und Veröffentlichungsrechte (im datenschutzrechtlichen Rahmen).	28
Kommunen und kommunale Unternehmen lagern die von privaten Unternehmen erhobenen Daten selbst. Die Auswertung der Daten findet durch oder unter Beratung des privaten Unternehmens statt.	16
Kommunen und kommunale Unternehmen können über Schnittstellen auf Rohdaten zugreifen. Die Daten liegen vollständig bei der privaten Anbieterin bzw. dem privaten Anbieter.	5
Kommunen und kommunale Unternehmen erhalten von privaten Unternehmen Auswertungen nach vorher festgelegten Kriterien. Die Lagerung der Daten liegt in der Hand des privaten Unternehmens.	2

Abbildung 2: Angestrebtes Verhältnis Kommune/Privatwirtschaft (keine Mehrfachauswahl); Quelle: PD

Das grundlegende Selbstverständnis in Bezug auf die Datensouveränität sollten Kommunen in einem partizipativen Prozess mit lokalen Akteuren (Bürgerschaft, Wirtschaft, Verbände, Politik etc.) entwickeln und in einer Datenstrategie festhalten. Diese Datenstrategien sollten sich aus den Strategien von Städten zum Thema der digitalen Daseinsvorsorge ableiten („Smart City-Strategien“).

Dateninfrastrukturen

Für einen souveränen Umgang mit Daten sind nicht nur vertragliche Nutzungsklauseln relevant. Eine notwendige Grundlage ist zudem eine zu den Anforderungen der Kommune passende Dateninfrastruktur. Die von der PD im Rahmen der Studie „Datensouveränität in der Smart City“ durchgeführte Online-Umfrage zeigt, dass bislang nur sehr wenige Vorreiter-Kommunen über eine notwendige technologische Infrastruktur für einen souveränen Umgang mit Daten verfügen.

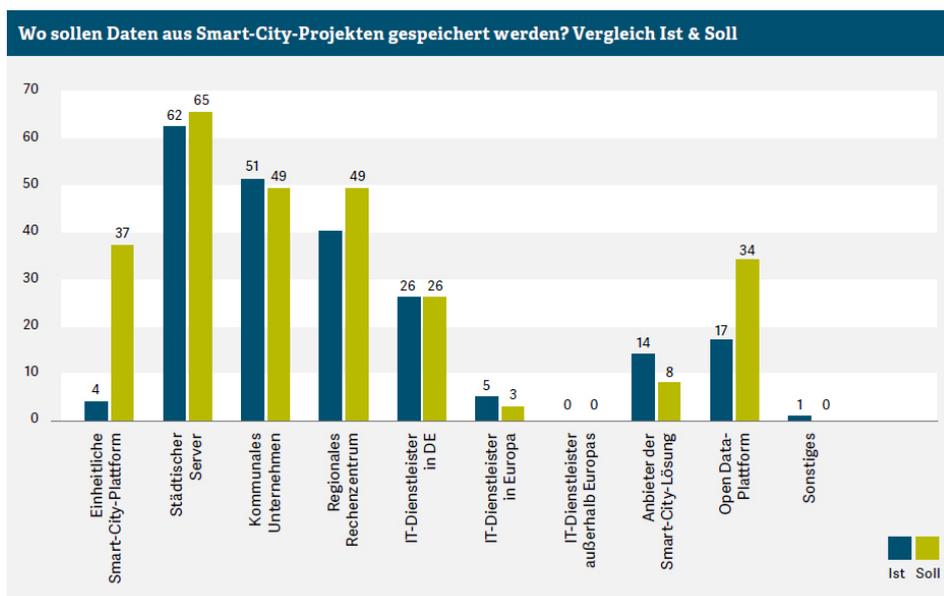


Abbildung 3: Smart City-Dateninfrastrukturen (Mehrfachnennung möglich); Quelle: PD

Mit der steigenden Nachfrage nach Smart City-Plattformen wächst auch das Angebot. So bieten diverse deutsche ebenso wie internationale Unternehmen Lösungen an, ebenso entwickeln kommunale Unternehmen und IT-Dienstleister Angebote. Aus Perspektive einer einzelnen Kommune ist der Markt aktuell recht unübersichtlich. Wesentliche Voraussetzung für nachhaltige Investitionen in technische Dateninfrastrukturen ist dabei eine klare Definition der lokalen Anforderungen. Auch hier sollte sich nicht jede Kommune die gleichen Fragen immer wieder stellen müssen: Übergeordnete Institutionen wie die Kommunalverbände könnten Anforderungen und Angebote aufbereiten, so dass die Kommunen ihre Entscheidungen hierauf aufbauen können. Insbesondere sollten auch Ausschreibungsunterlagen in der kommunalen Familie geteilt werden.

Beim Aufbau oder Erwerb einer adäquaten Dateninfrastruktur gibt es diverse grundsätzliche Fragestellungen zu klären (bspw. Open Source vs. Closed Source).

Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Thema des souveränen Umgangs mit kommunalen Daten eine notwendige Voraussetzung für die Digitalisierung der Daseinsvorsorgen im Sinne der Stadtgesellschaft ist. Das Thema sollte entsprechend nicht nur aus wirtschaftspolitischer Perspektive diskutiert werden.

Denn beim Thema der Datensouveränität geht es nicht nur um die Zukunft von Wirtschaftsräumen, sondern mindestens genauso um die lokale Entscheidungshoheit über die örtliche Daseinsvorsorge. Kommunen dürfen sich hier nicht – und insbesondere nicht unwissentlich – in eine langfristige Abhängigkeit von der Privatwirtschaft begeben. Wie die Studie „Datensouveränität in der Smart City“ zeigt, wird der Großteil der deutschen Kommunen diese Aufgabe nur mit Unterstützung bewältigen können. Während Kommunalverbände hier eine wichtige Rolle einnehmen sollten, wäre auch eine zusätzliche Unterstützung der Kommunen durch Fördermittel auf Landes- oder Bundesebene sehr wünschenswert. Im Ergebnis werden Kommunen die Vorteile der Digitalisierung nutzen können, ohne sich ungewollt in eine langfristige Abhängigkeit von der Privatwirtschaft zu begeben.

Kontakt:



Katharina Schlüter

Telefon +49 30 257679-367

Mobil +49 173 3824038

katharina.schueter@pd-g.de

PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH
Friedrichstraße 149
10117 Berlin

www.pd-g.de

Anhang: PD-Publikation „Datensouveränität in der Smart City“

/ PD-Impulse /

Datensouveränität in der Smart City

13. Februar 2020

/ Für die öffentliche Hand von morgen /

Abkürzungs- verzeichnis

AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
API	Application Programming Interface
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
CDO	Chief Digital Officer
CIO	Chief Information Officer
DSGVO	Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung)
DST	Deutscher Städtetag
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
EU	Europäische Union
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IT	Informationstechnik
IWG	Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (Informationsweiterverwendungsgesetz)
KI	Künstliche Intelligenz
KMU	Kleine und mittelgroße Unternehmen
MoU	Memorandum of Understanding
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PSI	Public Sector Information
USA	United States of America
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V.
VKU	Verband kommunaler Unternehmen e. V.
WSW	WSW Wuppertaler Stadtwerke GmbH

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung der Sprachformen männlich, weiblich und divers (m/w/d) verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2	5	Ausblick	30
1.1	Vorwort	2			
1.2	Aufbau und zentrale Ergebnisse	4	6	Literaturverzeichnis	32
1.3	Methodik	5			
2	Grundlagen der Datensouveränität	6	7	Verzeichnisse	34
2.1	Datenwert	6		Abbildungsverzeichnis	34
2.2	Merkmale von Daten	8		Tabellenverzeichnis	34
2.3	Rechtliche Rahmenbedingungen	10			
3	Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen	14		Anhang	35
3.1	Smart-City-Vertragsgestaltung	14		Interviewpartner	35
3.2	Kommunales Selbstverständnis	21			
3.3	Dateninfrastrukturen	24			
3.4	Wissen und Sensibilisierung	27		Ansprechpartner	36
4	Zusammenfassung	29			

Vorwort

Daten sind die Rohstoffe des 21. Jahrhunderts: Geschäftsmodelle der sogenannten New Economy basieren maßgeblich auf Datensätzen. Eines dieser attraktiven neuen Geschäftsmodelle der New Economy ist die Smart City¹. Allein für Deutschland wird ihr Marktwert für das Jahr 2022 auf fast 44 Milliarden Euro geschätzt².

Die (Ober-) Bürgermeister deutscher Städte³, – dies zeigen Gespräche mit unseren kommunalen Gesellschaftern und Kunden immer wieder –, erhalten inzwischen regelmäßig Angebote von Technologiekonzernen zu Smart-City-Anwendungen. Im Fokus steht insbesondere der Bereich „Mobilität“ mit Anwendungen wie „intelligente Parksysteme“ oder „digitale Verkehrssteuerungssysteme“. Doch auch für die Bereiche „Energie“, „Bildung“ oder „Gesundheit“ bieten Technologieanbieter interessante Lösungen, die mehr Effektivität und Effizienz in der kommunalen Daseinsvorsorge versprechen.

Wo liegt also das Problem? Während Technologieunternehmen den Wert von Daten längst verinnerlicht haben, sind Daten in der kommunalen Logik bislang praktisch wertlos. Für die Privatwirtschaft haben Daten einen „Markt-Wert“, für die Kommunen aber – bislang – keinen erkennbaren oder messbaren Wert, der über den eigenen Nutzwert hinausginge. Demnach waren und sind Daten im marktwirtschaftlichen Sinne quasi „Abfallprodukte“ der kommunalen Daseinsvorsorge. In den kommunalen Haushalten und Bilanzen tauchen sie nicht auf. Diese Tatsache haben die Technologieanbieter verstanden und dementsprechend gestalten sie ihre Smart-City-Verträge: Das Datennutzungsrecht liegt häufig aufseiten der Anbieter.

Dabei nutzen die Technologiekonzerne ihre Verhandlungsposition geschickt aus. Teilweise sind die Verträge so formuliert, dass die in smarten Anwendungen generierten Daten sogar verwaltungsintern nicht genutzt werden dürfen. Da die Verträge häufig auch die Veröffentlichung von Daten verbieten, untergraben sie zudem bisherige Anstrengungen in den Bereichen Open Data beziehungsweise Open Government.

Das Ergebnis: Deutsche Kommunen begeben sich bei ihren ureigensten Aufgaben – der kommunalen Daseinsvorsorge – oft in eine langfristige Abhängigkeit von Technologiekonzernen, ohne dabei alle Begleiterscheinungen und Nebenbestimmungen in ihrer Tragweite ausreichend bedacht zu haben.

¹ Der Begriff Smart City wurde maßgeblich von der Industrie geprägt, um ein neues Geschäftsfeld zu umschreiben. Im Sinne dieser Studie versteht man unter Smart City den Einsatz digitaler Technologien, um die kommunale Daseinsvorsorge ressourcenschonender und bedarfsgerechter zu gestalten. Übergeordnetes Ziel der Smart City ist es, die städtische Lebensqualität zu erhalten und zu verbessern. Technik ist dabei niemals Selbstzweck. Dieses Verständnis orientiert sich an der Smart City Charta des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Vgl. BBSR (2017). Smart City Charta – Digitale Transformation in den Kommunen nachhaltig gestalten. Abgerufen am 15.01.2020 von: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2017/smart-city-charta-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

² Vgl. Hill, J. (04.08.2017). Smart-City-Umsätze verdoppeln sich auf 43,8 Milliarden Euro. Computerwoche online. Abgerufen am 21.11.2019 von: <https://www.computerwoche.de/a/smart-city-umsaetze-verdoppeln-sich-auf-43-8-milliarden-euro,3331315>.

³ Smart-City-Anwendungen werden aktuell insbesondere als Antwort auf die zunehmende Urbanisierung diskutiert. Zudem sind Städte und insbesondere Großstädte bzw. urbane Räume aus der Anbieterperspektive besonders attraktiv. Da das Thema aktuell in den Städten eine hohe Dynamik entwickelt, fokussiert sich diese Studie auch auf tendenziell urbane Räume. Die Ergebnisse sind aber durchaus auch für den ländlichen Raum von Relevanz. Relevant sind die Ergebnisse des Weiteren auch für die Landes- und Bundesebene.

Die vorliegende Studie möchte (Ober-) Bürgermeistern Impulse liefern, wie Kommunen sich aufstellen sollten, um mit dem Thema „Daten in der Smart City“ souverän umzugehen. Unter Datensouveränität wird dabei das Zielbild eines bewussten und strategischen Umgangs mit den im städtischen Raum anfallenden Daten verstanden. Dabei ist zu beachten, dass es einen umfangreichen, auch juristischen, Diskurs um Daten als Vermögensgegenstand gibt. Im Kontext dieser Studie wird dies als Datenhoheit bezeichnet. Wichtig ist, dass viele der im städtischen Raum anfallenden Daten von Bürgern erzeugt werden (Smartphone-Nutzung). Grundlage eines souveränen Umgangs der Kommunen mit den im städtischen Raum anfallenden Daten ist im Verständnis der Autoren ein souveräner Umgang der Bürger mit ihren Daten.

Bei dem souveränen Umgang mit kommunalen Daten gibt es häufig nicht nur eine richtige Handlungsoption. Vor dem Hintergrund der lokalen Gegebenheiten und stadtstrategischen Ziele gilt es, den jeweils passenden Weg einzuschlagen. Über das vor Ort **passende Maß an Datensouveränität** sollte in jedem Fall die Kommune selbst – unter Einbeziehung der Stadtgesellschaft – entscheiden. Nur dann kann der passende Partner für die Umsetzung von Smart-City-Lösungen gefunden werden, sei es als kommunale Kooperation, mit einer kommunalen Tochter oder auch mit einem privaten Anbieter. Die **Kommunalverbände** sollten hier eine aktive Rolle übernehmen: Deutschlandweit stehen Städte im Kontext der Datensouveränität vor gleichen oder doch ähnlichen Herausforderungen. Die Verbände sollten mit Muster-Vertragsklauseln und -AGBs unterstützen und den Austausch insgesamt fördern. Das Rad muss nicht von jeder Stadt neu erfunden werden.

„Datensouveränität in der Smart City“ erscheint in der neuen Reihe „PD- Impulse“, mit der die PD den Diskurs über die Zukunft der Verwaltung und der öffentlichen Hand anregen möchte.

Die Studie wurde unterstützt von dem Deutschen Städtetag, dem Deutschen Städte- und Gemeindebund, dem Verband kommunaler Unternehmen sowie der Stadt Bonn. Für die vielen wertvollen Impulse danken wir unseren Partnern sehr.

Wir wünschen spannende Erkenntnisse und freuen uns auf den Austausch mit Ihnen! /



Stéphane Beemelmans
Geschäftsführer,
PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH



Claus Wechselmann
Geschäftsführer,
PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Aufbau und zentrale Ergebnisse

Die vorliegende Studie richtet sich an die Ebene der Entscheidungsträger in Kommunen. Sie möchte für die aufgezeigte Problematik sensibilisieren und Handlungsoptionen skizzieren.

Im zweiten Kapitel werden wesentliche Grundlagen für einen souveränen Umgang mit Daten vermittelt. Wichtige Aspekte sind hier eine Sensibilisierung für den Wert von Daten (vgl. Abschnitt 2.1) und die Vermittlung eines grundlegenden Wissens bzgl. Datenarten (vgl. Abschnitt 2.2) sowie der relevanten rechtlichen Rahmenbedingungen (vgl. Abschnitt 2.3). Das zweite Kapitel basiert im Wesentlichen auf Literaturstudien und stellt den aktuellen Stand der Diskussion dar.

Tabelle 1:
Ergebnisse der Studie

Kern der Studie ist Kapitel 3, welches auf den Ergebnissen der Interviews und der Online-Umfrage aufbaut. Es ist strukturiert in Erkenntnisse bzgl. des Status quo und hieraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen. Tabelle 1 gibt einen ersten Überblick.

Erkenntnisse	Abgeleitete Handlungsempfehlungen
Die Ausgestaltung von Smart-City-Verträgen schränkt die kommunale Datensouveränität ein.	<ul style="list-style-type: none"> / Smart-City-Verträge bzgl. Datensouveränitätsklauseln prüfen / Datensouveränitätsklauseln verhandeln / Die Auswirkungen vom Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) und Public Sector Information (PSI) prüfen / Datensouveränität in Ausschreibungsunterlagen aufnehmen / Muster-Formulierungen entwickeln und interne Verwendung sicherstellen / Kommunalverbände sollten in aktiver Rolle unterstützen
Die meisten Kommunen haben sich mit dem Thema Datensouveränität bislang kaum auseinandergesetzt.	<ul style="list-style-type: none"> / Angestrebtes Verhältnis zur Privatwirtschaft definieren / Daten Governance-Leitlinien entwickeln
Bislang verfügen nur wenige Kommunen über die notwendige technologische Infrastruktur für einen souveränen Umgang mit Daten.	<ul style="list-style-type: none"> / Adäquate Infrastrukturen aufbauen / Datenschutzrechtliche Voraussetzungen schaffen
In Kommunen fehlt es an Fachwissen und Sensibilisierung bzgl. des Themas Datensouveränität.	<ul style="list-style-type: none"> / Fachwissen zum Thema Datensouveränität aufbauen / Kommunale Politik und Bürgerschaft einbinden und sensibilisieren

Methodik

Die vorliegende Studie wurde von der PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH erstellt und intern finanziert. Ausgangsthese war, dass Kommunen im Kontext der Smart City Verträge mit privaten Anbietern schließen, welche Klauseln enthalten, die kommunale Datensouveränität einschränken.

Neben einer **Literatur- und Dokumentenrecherche** fanden drei Erhebungen statt. Im Frühsommer und Herbst 2019 wurden **Leitfragen-gestützte Telefoninterviews** mit Führungskräften der kommunalen Verwaltung sowie kommunaler Unternehmen geführt. Ergänzt wurden diese Interviews mit Einschätzungen von Experten aus der **Privatwirtschaft mit den Schwerpunkten IT und Telekommunikation sowie Mobilität**. Im Anhang befindet sich eine Liste der Interview- und Gesprächspartner. Für die Interviews wurden bewusst insbesondere solche Städte und kommunale Unternehmen ausgewählt, die im Bereich Smart City beziehungsweise auch der Datensouveränität eine Vorreiterrolle einnehmen. Auf diese Weise konnten insbesondere die Handlungsempfehlungen validiert werden. Im Text werden ausgewählte Zitate aus den Interviews verwendet.

Die zweite Erhebung erfolgte durch eine im September 2019 durchgeführte **Online-Umfrage**. Die Online-Umfrage wurde durch die PD mithilfe der Onlinebefragungsplattform „LimeSurvey“ erstellt und durch den Deutschen Städtetag (DST) und den Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB) deutschlandweit beworben.

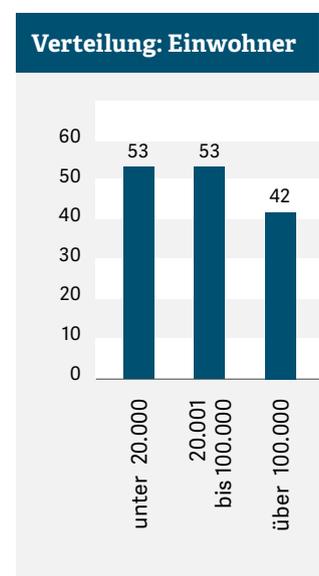
Insgesamt liegen der PD 236 auswertbare Antwort-Sets vor. Aufgrund der gewählten Methodik – anonyme Umfrage; Versand eines Umfrage-Links durch die beiden kommunalen Spitzenverbände – sind die Umfrageergebnisse nur eingeschränkt repräsentativ. So kann insbesondere nicht ausgeschlossen werden, dass aus einer Kommune mehrere Antwort-Sets vorliegen. Es sei auch darauf verwiesen, dass überproportional viele Großstädte an der Umfrage teilgenommen haben (vgl. Abbildung 1). Des Weiteren haben nicht alle Teilnehmer alle Fragen beantwortet, sodass die Stichprobengröße (n) zwischen den Fragen variiert: Während insgesamt 236 Antwort-Sets vorliegen, ist somit die Stichprobengröße (n) pro Frage niedriger.

Trotz der eingeschränkten Repräsentativität liefert die Umfrage sehr interessante Erkenntnisse zum Stand der Datensouveränität in deutschen Städten.

Im Rahmen von **zwei Sounding-Workshops** wurden das Vorgehen und die Ergebnisse mit den Partnern der Studie diskutiert und validiert. Neben den bereits erwähnten Kommunalverbänden DST und DStGB unterstützten auch der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) sowie die Stadt Bonn diese Studie mit Fachwissen und Netzwerkkontakten.

Die Analyse und Bewertung der **rechtlichen Rahmenbedingungen** wurde durch ein Gutachten des Lorenz-von-Stein-Instituts validiert.⁴

Abbildung 1:
Struktur der Teilnehmer an
der Online-Umfrage



⁴ Pavel, P., Ruff, L.-S., Voss, V. (2019, nicht veröffentlicht). Stellungnahme zu Zugangsansprüchen aus IFG und IWG unter Berücksichtigung der neuen PSIRichtlinie.

Datenwert

Abbildung 2:
Preise für die Beschaffung
von Adressdaten mit
Selektionsmerkmalen⁸

Soziodemografische Daten:

- / Geschlecht: Männlich
- / Bundesland: Berlin

Drei Selektionsmerkmale:

- / Wohnsituation
- / Kaufkraft
- / Alter

Anbieter A:
10.500 €
(0,105 € pro Adresse, Einmalnutzung)

Anbieter B:
24.000 €
(0,24 € pro Adresse, Nutzung für 12 Monate)

Anbieter C:
13.900 €
(0,139 € pro Adresse, Einmalnutzung)

Daten sind wertvoll. Sie sind **Grundlage, Rohstoff und Währung** der **internetbasierten Ökonomie**. Doch was genau sind Daten wert? Die Antwort auf diese Frage ist nicht trivial, man kann sich ihr aber durchaus nähern. Ein Beispiel: 98,5 Prozent seines Umsatzes erzielt der Social Media-Gigant Facebook mit Werbung, die auf der Analyse von persönlichen Daten basiert. Der Umsatz in diesem Bereich lag im Jahr 2018 bei über 56,7 Milliarden US Dollar.⁵ Die angebotenen Dienstleistungen sind monetär betrachtet kostenlos, die Nutzer bezahlen diese Leistungen mit ihren Daten. Die Kunden von Facebook und Google sind dementsprechend auch nicht die Nutzenden, sondern die Werbetreibenden, die ihre Botschaften im Netzwerk platzieren.

Wer Daten nicht wie Facebook oder Google selbst generieren kann, hat die Möglichkeit, diese von entsprechenden **Adress- und Datenhändlern** zu erwerben. Der Wert der dort gehandelten Daten hängt maßgeblich von den gewünschten Selektionsmerkmalen ab. So beziffert eine im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) durchgeführte Studie den Wert von 100.000 Adressen mit den Selektionskriterien „Wohnsituation, Kaufkraft und Alter“ je nach Nutzungsmodell und Anbieter auf 10.500 bis 24.000 Euro.⁶ Grundsätzlich gilt dabei: je spezifischer die Datensätze sind, desto höher ist ihr Wert. Von besonders großem Interesse für Werbetreibende sind dabei Daten bezüglich sogenannter Wendepunkte im Leben, wie Heirat, Schwangerschaft oder Krankheit, da sich hier das Verhalten der Verbraucher ändert.⁷

Da Daten die Grundlage einer modernen Wirtschaft – Industrie 4.0 – sind, besitzen sie auch einen **volkswirtschaftlichen Wert**. So formulierten beispielsweise Anja Karliczek, Bundesministerin für Bildung und Forschung, und Boris Otto, Institutsleiter des Fraunhofer-Instituts für Software- und Systemtechnik, in einem Gastbeitrag in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung: „Daten speichern, zusammenführen und auswerten – wer das beherrscht, hat einen strategischen Wettbewerbsvorteil.“⁹ Aus diesem Gedanken leiten die Autoren die Forderung nach einem europäischen Datenraum als Grundlage einer starken europäischen Datenwirtschaft ab.

⁵ Rabe, L. (09.08.2019). Umsatz und Nettoergebnis von Facebook weltweit in den Jahren 2007 bis 2018 (in Millionen US-Dollar). Abgerufen von: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/217061/umfrage/umsatz-gewinn-von-facebook-weltweit/>.

⁶ Goldhammer, K. und Wiegand, A. (2017). Ökonomischer Wert von Verbraucherdaten für Adress- und Datenhändler. Goldmedia GmbH Strategy Consulting. Berlin: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Abgerufen am 21.11.2019 von: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/Berichte/Oekon_Wert_Daten_Adresshaendler.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

⁷ Palmethofer, W., Semsrott, A. und Alberts, A. (2017). Der Wert persönlicher Daten. Ist Datenhandel der bessere Datenschutz? Open Knowledge Foundation Germany e. V. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen. Abgerufen am 20.11.2019 von: http://www.svr-verbraucherfragen.de/wp-content/uploads/Open_Knowledge_Foundation_Studie.pdf.

⁸ Goldhammer, K. und Wiegand, A. (2017). Ökonomischer Wert von Verbraucherdaten für Adress- und Datenhändler. Goldmedia GmbH Strategy Consulting. Berlin: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Abgerufen am 21.11.2019 von: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/Berichte/Oekon_Wert_Daten_Adresshaendler.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

⁹ Karliczek, A., & Otto, B. (2019). Standpunkt – Eine Datenplattform für die EU. FAZ Frankfurter Allgemeine Zeitung. Abgerufen am 28.11.2019 von: <https://www.internationaldataspaces.org/wp-content/uploads/2019/09/Eine-Datenplattform-für-die-EU.pdf>.

Seit einigen Jahren stehen in diesem Kontext auch die Daten der öffentlichen Hand im Fokus – **Open Data** ist hier das Stichwort. So formuliert beispielsweise die EU-Kommission im Vorwort der novellierten PSI-Richtlinie (vgl. Abschnitt 2.3.1): „Informationen des öffentlichen Sektors stellen eine außergewöhnliche Datenquelle dar, die dazu beitragen kann, den Binnenmarkt zu verbessern und neue Anwendungen für Verbraucher und juristische Personen zu entwickeln. Die intelligente Nutzung von Daten, einschließlich ihrer Verarbeitung durch Anwendungen der künstlichen Intelligenz, kann eine transformative Wirkung auf alle Wirtschaftsbereiche haben.“¹⁰

Der Grundgedanke ist hier, dass die öffentliche Hand über einen – oft brachliegenden – Datenschatz verfügt. Mit Open Data sollen diese Daten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Die Erwartung ist dabei, dass auf dieser Basis neue Geschäftsmodelle und Lösungen entwickelt werden, die einerseits die lokale bzw. europäische Wirtschaft stärken und andererseits die Lebensqualität der Bürger steigern. Inwieweit mit Open Data diese Erwartungen erfüllt werden können, wird inzwischen kontrovers diskutiert.¹¹ Fest steht jedenfalls, dass die datenbasierte Wirtschaft in Europa nicht zuletzt aufgrund datenschutzrechtlicher Vorgaben seitens der EU einen deutlich schwierigeren Stand hat, als beispielsweise ihre Konkurrenz aus den USA. Inwieweit Bemühungen um einen europäischen Datenraum diesen – politisch und gesellschaftlich gewollten – Nachteil kompensieren können, wird sich zeigen.

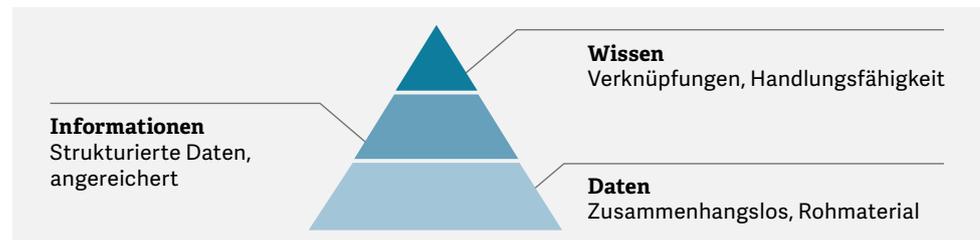
¹⁰ Vgl. im Vorwort der Richtlinie: Europäische Union (27.04.2016). Verordnung 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung). Abgerufen am 17.11.2019 von: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679>.

¹¹ Beispielhafte Artikel im Tagesspiegel 2019: „Ämter sollen digitaler werden“, abgerufen am 20.11.2019 von: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/digitalisierung-in-der-verwaltung-aemter-sollen-digitaler-werden/25034094.html> oder „SPD will Unternehmen zum Teilen ihrer Daten zwingen“, abgerufen am 20.11.2019 von: <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/daten-fuer-alle-gesetz-spd-will-unternehmen-zum-teilen-ihrer-daten-zwingen/23979210.html>.

Merkmale von Daten

Für eine sachliche und fundierte Diskussion des Themas Datensouveränität ist eine Differenzierung zwischen verschiedenen Datenarten wesentlich. Denn Daten sind nicht gleich Daten. Sie unterscheiden sich beispielsweise hinsichtlich ihres Veredelungs- und Verfügbarkeitsgrades.

Abbildung 3:
Schematische Darstellung
zu den Verarbeitungsstufen
von Daten



Der Wert von Daten sowie ihre Verwendungsmöglichkeiten hängen wesentlich von ihrem **Veredelungsgrad** ab. Dieser kann grob in drei Stufen eingeteilt werden. Während die Rohdaten lediglich eine ungeordnete Informationsmasse darstellen, aus der noch keine direkten Schlüsse gezogen werden können, legen strukturierte Daten bereits die Grundlage für die Datenanalyse, aus der letztendlich konkretes Wissen und anwendbare Informationen hervorgehen.

Grundsätzlich gilt, dass der Wert eines Datensatzes mit seinem Veredelungsgrad steigt. Es ist jedoch zu beachten, dass ein höherer Verarbeitungsgrad nicht zwingend für alle Anwendungen notwendig ist. Anwendungen, die durch Künstliche Intelligenz (KI) gestützt sind, basieren beispielsweise in der Regel auf Rohdaten.

Gerade bei der immer bedeutenderen Verarbeitung großer Datensätze – Stichwort „Big Data“ – mithilfe von Algorithmen und KI besteht häufig eine Abhängigkeit der öffentlichen Hand von privaten Anbietern. Es ist insbesondere in diesem Feld wichtig, dass die „eingesetzten Algorithmen und KI-Verfahren [...] transparent gemacht werden, damit Bürger, aber auch die Verwaltung selbst das Zustandekommen der Entscheidungen nachvollziehen können“¹². Nur durch Transparenz und Nachvollziehbarkeit kann hier die mündige Akzeptanz der Bevölkerung sichergestellt werden.

Im Hinblick auf die **Zugänglichkeit der Daten** kann eine Kategorisierung in drei Klassen vorgenommen werden. Das gängige Vorgehen hierzu basiert auf dem Grad der Datenverfügbarkeit beziehungsweise der Bereitstellungsart der Daten. Hier wird grob unterschieden zwischen den Gruppen:

- / frei verfügbare Daten beziehungsweise Open Data,
- / kommerziell verfügbaren Daten sowie
- / intern verfügbaren Daten beziehungsweise öffentlich nicht verfügbaren Daten.

Der Open Data-Ansatz geht dabei allerdings über die freie Verfügbarkeit hinaus: Die international übliche Open Data-Definition kategorisiert solche Daten als offen, die frei benutzt, weiterverwendet und geteilt werden dürfen.

¹² Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (16.10.2018). Transparenz der Verwaltung beim Einsatz von Algorithmen für gelebten Grundrechtsschutz unabdingbar. Abgerufen am 20.11.2019 von: https://www.datenschutzzentrum.de/uploads/informationsfreiheit/2018_Positionspapier-Transparenz-von-Algorithmen.pdf.

Im Kontext von Kommunen und der öffentlichen Verwaltung wird von Open Government Data gesprochen, also offenen Verwaltungsdaten, die über Datenplattformen beziehungsweise Portale zugänglich gemacht werden.

Im Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode wird der sozioökonomische Wert von offenen Daten betont und es wird festgehalten, dass die Bereitstellung von Open Data vorangetrieben werden soll. Zu diesem Zweck ist es geplant, ein zweites Open Data-Gesetz auf den Weg zu bringen.¹³

Tabelle 2:
Schematische Einordnung von Daten nach ihrer Verfügbarkeit¹⁴

Datenschicht	Beschreibung
Frei verfügbare Daten	Ohne Einschränkung (Open Data) oder unter Lizenzbedingungen verfügbare Datenbestände.
Kommerziell verfügbare Daten	In der Regel zur kommerziellen Nutzung vorgesehene Daten, die mittels einer kostenpflichtigen Lizenz erworben werden können.
Intern verfügbare Daten beziehungsweise öffentlich nicht verfügbare Daten	Interne Datenbestände, die nicht für eine Veröffentlichung vorgesehen sind.

Neben den unterschiedlichen Verarbeitungs- und Zugangsstufen können Daten auch nach ihrem **Ursprung** unterschieden werden. Kommunale Daten nehmen hier aufgrund ihrer Heterogenität eine Sonderstellung ein und können angelehnt an eine Studie¹⁵ des Fraunhofer Instituts von 2018 im weiteren Sinne als urbane Daten verstanden werden. Dieser Begriff schließt alle Daten ein, die im urbanen Kontext relevant sind – unabhängig von ihrem Entstehungs- oder Speicherort. Nachstehend sind einige Datenarten nach ihren Ursprüngen exemplarisch dargestellt.

Tabelle 3:
Schematische Einordnung von Daten nach ihren Ursprüngen¹⁶

Datenart	Beschreibung
Amtliche Daten	Daten, die öffentlich-rechtlichen Institutionen zur Verfügung stehen.
Unternehmensdaten	Daten, die in Unternehmen aufkommen.
Forschungsdaten	Daten, die im Zuge wissenschaftlicher Vorhaben entstehen.
Personenbezogene Daten	Daten, die sich auf natürliche Personen beziehen oder Rückschlüsse auf natürliche Personen zulassen.
Verhaltensgenerierte Daten	Daten, deren Datenursprung und -bezug durch Verhaltensgenerierung gekennzeichnet sind (unabhängig davon, ob Daten anonymisiert oder personalisiert sind).

¹³ Vgl. CDU, CSU, SPD (12.03.2018). Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode. Abgerufen am 17.11.2019 von: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>.

¹⁴ Fraunhofer FOKUS, Fraunhofer IAIS, Fraunhofer IML (2018). Urbane Datenräume – Möglichkeiten von Datenaustausch und Zusammenarbeit im urbanen Raum. Abgerufen am 17.11.2019 von https://www.iais.fraunhofer.de/content/dam/iais/pr/pi/2018/PI_20180629/UDR_Studie_062018.pdf.

¹⁵ Ebenda.

¹⁶ Ebenda, S. 23 ff.

Rechtliche Rahmenbedingungen

2.3.1 Informationsverwendung

Auf EU-Ebene wurde der Wert von öffentlichen Daten für den Wirtschaftsstandort Europa schon vor vielen Jahren erkannt und mit der EU-Richtlinie „Re-use of Public Sector Information“ (Stichwort **PSI**) bereits im Jahr 2003 im europäischen Recht verankert (vgl. Abbildung 4). Die **ökonomisch motivierte** PSI-Richtlinie bezweckt eine Stärkung des wirtschaftlichen Potenzials des **europäischen Datenraums** sowie die Senkung von Markteintrittsbarrieren, insbesondere für kleine und mittelgroße Unternehmen (KMU). Argumentiert wurde auch mit einem gesellschaftspolitischen Wert der Datenöffnung: Durch mehr Transparenz und öffentliche Kontrolle soll die Demokratie gestärkt werden. Mit dem Informationsweiterverwendungsgesetz¹⁷ (**IWG**) des Bundes setzte Deutschland die PSI-Richtlinie im Jahr 2006 in nationales Recht um.

Im Kern besagen die PSI-Richtlinie und das IWG, dass die öffentliche Hand unter bestimmten Bedingungen nicht-personenbezogene Verwaltungsdaten Dritten – meist kostenlos – zur Weiterverwendung zur Verfügung stellen muss. Die PSI-Richtlinie und das IWG regeln damit das „Wie“ der Datenbereitstellung. So sollen gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden.

Verkompliziert wird die Sachlage in Deutschland dadurch, dass das „Ob“ des Zugangs zu Informationen von Ländern und Kommunen nicht auf Bundesebene, sondern in **Landesgesetzen** geregelt ist. Wie in anderen Rechtsbereichen auch, beherrscht der übliche föderale Flickenteppich das Gesamtbild. So haben 13 Bundesländer in Anlehnung an das **Informationsfreiheitsgesetz** (IFG) des Bundes entsprechende Landesgesetze erlassen. In einigen Bundesländern (Bayern, Niedersachsen und Sachsen) existiert bislang keine entsprechende Rechtsgrundlage. Andere Bundesländer (Hamburg, Bremen und Rheinland-Pfalz) gehen dagegen deutlich weiter. Sie verlangen eine aktive Veröffentlichung von Daten durch die öffentliche Hand (u. a. in sogenannten **Transparenzgesetzen**).

Abbildung 4:
 Entwicklung der PSI-Richtlinie und Umsetzung in deutsches Recht

2003	2006	2019	2021
<ul style="list-style-type: none"> / PSI-Richtlinie tritt in Kraft (Richtlinie 2003/98/EG (Re-use of Public Sector Information)) / Ziel: Informationen, die im öffentlichen Sektor vorhanden sind, der Öffentlichkeit möglichst unbürokratisch zugänglich machen / Wesentlicher Inhalt: Daten die einem Nutzer überlassen werden, müssen grundsätzlich allen potentiellen Nutzern zur Verfügung gestellt werden 	<ul style="list-style-type: none"> / Umsetzung PSI-Richtlinie in nationales Recht / Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) 	<ul style="list-style-type: none"> / PSI-Richtlinie tritt novelliert in Kraft / Verpflichtung zur kostenfreien Bereitstellung von Daten mit besonders hohem Wert (z. B. Smart-City-Daten wie Echtzeit-mobilitätsdaten) / Ausweitung auf öffentliche Unternehmen 	<ul style="list-style-type: none"> / Umsetzung in nationales Recht / Verbände (insb. kommunaler Unternehmen) bemühen sich aktuell um Anpassungen in ihrem Sinne

¹⁷ IWG Bund: Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (Informationsweiterverwendungsgesetz).

Mit der zunehmenden Nutzung digitaler Technologien in allen Bereichen der Daseinsvorsorge und der damit verbundenen steigenden Bedeutung von Daten auch im öffentlichen Kontext wurde eine Aktualisierung der inzwischen über 16 Jahre alten PSI-Richtlinie notwendig. Die **novellierte PSI-Richtlinie** trat im Juli 2019 in Kraft – begleitet von intensiven und teils öffentlichkeitswirksamen Diskussionen und Kommentierungen.

Aus kommunaler Perspektive sind insbesondere **zwei Neuerungen** relevant. Erstens umfasst die novellierte PSI-Richtlinie nicht nur Verwaltungen, sondern auch öffentliche Unternehmen. Da **kommunale Unternehmen** in den letzten Jahren datenbasierte Geschäftsmodelle aufgebaut haben, gab und gibt es hier heftigen Widerstand seitens der zuständigen Verbände wie dem VKU und dem Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV).

Zweitens definiert die novellierte PSI-Richtlinie sogenannte **hochwertige Datensätze**, für die erweiterte Veröffentlichungspflichten gelten werden. So müssen hochwertige Datensätze kostenlos, maschinenlesbar und durch Anwendungsprogrammierschnittstelle (Application Programming Interface, API) zugänglich zur Verfügung gestellt werden.

Da eine Liste der hochwertigen Datensätze bislang nicht abschließend definiert vorliegt, sondern nur übergeordnete, thematische Kategorien festgelegt wurden (vgl. Tabelle 4), herrscht derzeit eine große Rechtsunsicherheit, welche Daten im Endeffekt tatsächlich als hochwertige Datensätze klassifiziert werden. Eine Veröffentlichung der Datenlisten ist für das Jahr 2020 geplant.

Hochwertige Datensätze (High Value Data) – Entwurfsfassung	
Geo-Raum	Karten, Postleitzahlen
Erdbeobachtung und Umwelt	Energieverbrauch und Satellitenbilder
Meteorologie	Wetterdaten
Statistik	Zensusdaten
Unternehmen	Eigentümerschaften
Mobilität	Standortdaten, Echtzeitdaten, Nutzerdaten

Tabelle 4:
Entwurf der Kategorien hochwertiger Datensätze und beispielhafte Ausprägungen¹⁸

Und wie stehen die Kommunen zur novellierten PSI-Richtlinie? Dies hängt wesentlich von der Position zu **Open Data** ab. Wer – wie beispielsweise die Stadt Ulm – eine proaktive Open Data-Strategie verfolgt, wertet die PSI-Richtlinie sehr positiv: „Die PSI-Richtlinie erleichtert uns die Argumentation auf politischer Ebene in Richtung Open Data“, so Frau Sabine Meigel, Leiterin der Geschäftsstelle „Digitale Agenda“ in der Stadt Ulm.

Wer Open Data eher skeptisch gegenübersteht äußert Bedenken. Die verpflichtende Veröffentlichung von Daten zum Nulltarif würde der öffentlichen Hand und insbesondere den kommunalen Beteiligungen eine Geschäftsgrundlage entziehen, so die Argumentation:

¹⁸ Diese Liste zeigt die vorläufigen Kategorien auf, die 2019 im Anhang der PSI-Richtlinie diskutiert wurden. Die finale Liste soll im Jahr 2020 von der EU-Kommission veröffentlicht werden und mit Durchführungsrechtsakten verbunden sein.

„Die Kommunen nehmen verstärkt eine aktive Rolle in der digitalen Transformation ein. Im Bereich Datenplattformen spielen interkommunale Kooperationen und die Zusammenarbeit mit öffentlichen Infrastrukturunternehmen zunehmend eine wichtige Rolle. Im Sinne der Bürger und ihrer Daten darf die Umsetzung der PSI-Richtlinie deshalb nicht zu Nachteilen in den Betreibermodellen für solche Kooperationen führen“.

Dr. Beate Ginzel, Leiterin des Referats „Digitale Stadt“ der Stadt Leipzig

Insbesondere die kommunalen Unternehmen sind skeptisch:

„Wie sollen kommunale Unternehmen datenbasierte Geschäftsmodelle entwickeln, wenn Daten Allgemeingut sind?“

Dr. Maximilian Störzer, Leiter der Strategie- und Konzernsteuerung der Stadtwerke München

Aus Perspektive der Datensouveränität in der Smart City bietet die PSI-Richtlinie damit Vor- und Nachteile. Eine Chance ist, dass insbesondere die Novellierung der PSI-Richtlinie zu einem öffentlichen Diskurs des Themas Datenhoheit auch in der kommunalen Gemeinschaft geführt hat. Diese hat maßgeblich zu einer Sensibilisierung für das Thema insgesamt beitragen.

Nachteil ist, dass die Kommunen und insbesondere die kommunalen Unternehmen Handlungsfreiheiten verlieren. Dies könnte auch die Verhandlungsposition gegenüber der Privatwirtschaft schwächen. Festzuhalten ist allerdings, dass beispielsweise exklusive Data Sharing-Modelle von Kommunen mit der Privatwirtschaft auch unter dem aktuell geltenden IWG nicht zulässig sind (vgl. Abschnitt 3.1.2.3).

2.3.2 Schutz personenbezogener Daten

Als historische Wegmarke des Datenschutzes gilt das Volkszählungsurteil von 1983, das zur Verankerung des Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland führte.¹⁹ Bei dem Recht auf **informationelle Selbstbestimmung** geht es um die Verfügungsbefugnis des Einzelnen über seine Daten und den Ausgleich des Machtungleichgewichts gegenüber dem Staat und seinen Untergliederungen und Organisationen.

Während vor fast vierzig Jahren Bürger auf die Straße gingen, um ihre Persönlichkeitsrechte vor dem Überwachungsstaat zu schützen, geben viele heute zutiefst persönliche Daten im Austausch für digitale Dienstleistungen freiwillig preis. Selbst Skandale wie der Fall „Cambridge Analytica“ (2018), – als 87 Millionen Facebook-Nutzerdaten an eine Firma gelangten, die daraus Persönlichkeitsprofile (u. a. für den US-Wahlkampf) erstellte –, bewirken keine signifikante Verhaltensänderung der Nutzenden.

Nicht neu ist, dass das Recht der technologischen Entwicklung hinterherhinkt. Umso wichtiger sind tiefgreifende Weiterentwicklungen, wie die im Mai 2018 in Kraft getretene Datenschutz-Grundverordnung der EU (**DSGVO**). Sie normiert den Umgang mit personenbezogenen Daten, stärkt den Schutz natürlicher Personen und harmonisiert den europäischen Datenverkehr.

In der DSGVO werden personenbezogene Daten als Informationen definiert, „die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare Person [...] beziehen“²⁰, eine Kennung (Name, Standortdaten etc.) oder besondere Identitätsmerkmale beinhalten, beispielsweise zur individuellen Physiologie oder aber auch eine IP-Adresse.

¹⁹ Vgl. Artikel 2 Absatz 1, i. V. m. Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz.

²⁰ Vgl. Kapitel 1, Artikel 4 DSGVO.

Mit Inkrafttreten der Verordnung erreichten wohl jeden Internetnutzere in Dutzend Nachrichten, die die Einwilligung zur zweckgebundenen Nutzung (u. a. der E-Mail-Adresse) erfragten. Inwieweit diese Einwilligungen auf Grundlage einer kritischen Reflexion der Datennutzung abgegeben wurden oder doch eher einem schnellen „Wegklicken“ glichen, kann am besten jeder für sich selber beantworten.

Auch öffentliche Stellen dürfen zwar personenbezogene Daten erheben, allerdings nur zweckgebunden, beispielsweise zur öffentlichen Daseinsvorsorge²¹. Sobald personenbezogene Informationen so anonymisiert vorliegen, dass ein Rückschluss auf genau eine Person ausgeschlossen werden kann, können öffentliche Stellen Daten auch an Dritte weitergeben.²²

Doch neue technologische Entwicklungen führen immer wieder zu neuen rechtlichen Fragestellungen. So haben Wissenschaftler nachgewiesen, dass sich mithilfe von Big Data und selbstlernenden Algorithmen trotz Anonymisierung relativ einfach ein Personenbezug herstellen lässt.²³ Um seinem Anspruch und Ziel gerecht zu werden, wird das Datenschutzrecht immer wieder Antworten auf neue praktische Fragestellungen finden müssen.

²¹ Unter anderem im Bundesdatenschutzgesetz (BDSG-neu) geregelt.

²² Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2019). Smart Cities gestalten. Kommunale Daten nutzen und in Wert setzen. Bonn. Abgerufen am 20.11.2019 von: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2019/smart-cities-kommunale-daten-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

²³ Vgl. Wimmer, B. (24.07.2019). Algorithmus identifiziert Menschen aus anonymisierten Daten. Futurezone.at. Abgerufen am 20.11.2019 von: <https://futurezone.at/science/algorithmus-identifiziert-menschen-aus-anonymisierten-daten/400560035>.

Im Folgenden werden Studienerkenntnisse und daraus abgeleitete Handlungsempfehlungen dargestellt. Grundlagen dieses Kapitels sind insbesondere die Ergebnisse der Online-Umfrage sowie der Interviews (bzgl. Methodik und Repräsentativität vgl. Abschnitt 1.4).

Die Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen sollen Kommunen bei einem souveränen Umgang mit Daten unterstützen. Die Handlungsempfehlungen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit und werden im Kontext dieser Studie nur schematisch dargestellt. Eine weitere Ausarbeitung der Handlungsempfehlungen ist von herausragender Bedeutung. Insbesondere bei der Ausarbeitung von Standardformulierungen sollten die kommunalen Spitzenverbände eine federführende Rolle übernehmen. Die formulierten Handlungsempfehlungen wollen für diese weitere Arbeit einen wichtigen Impuls geben.

Smart-City- Vertragsgestaltung

3.1.1 Status quo

Erkenntnis 1: Die Ausgestaltung von Smart-City-Verträgen kann die kommunale Datensouveränität einschränken.

Vom Tech-Start-up bis zum Großkonzern – im Kontext der Smart City bieten unterschiedlichste Unternehmen den Kommunen ihre Leistungen an. Zwei Beispiele: Mit Hilfe von Park-Apps kann die Parkraumbewirtschaftung, mit Smart Metering die Energieversorgung optimiert werden. Ausgangsthese dieser Studie ist, dass sich **in den Verträgen zu diesen Smart-City-Angeboten Klauseln befinden, die die Kommunen in ihrer Datensouveränität einschränken**. Die Online-Umfrage stützt diese These – so bestätigen 42,3 Prozent der Teilnehmer, die bereits Verträge mit Smart-City-Anbietern geschlossen haben, dass diese Verträge einschränkende Klauseln enthalten.²⁴

Beispiel einer Vertragsklausel

„Die Daten dürfen nicht unbefugt zu einem anderen als dem Vertragszweck verarbeitet werden, insbesondere bekannt gegeben oder zugänglich gemacht werden. Dieses Verbot besteht auch nach Beendigung des Vertragsverhältnisses fort.“

²⁴ Dieser Wert bezieht sich auf 97 Teilnehmende, die bereits private Anbieter beauftragt haben.

Doch wie genau schränken Smart-City-Verträge die Kommunen in ihrer Datensouveränität ein? Welche Klauseln nehmen private Anbieter auf? Und welche dieser Klauseln sind beziehungsweise könnten aus Perspektive der Umfrageteilnehmer einschränkend sein? Die Online-Umfrage bietet hier erste Hinweise.

Klauseln	Klausel vorhanden	Klauseln (potenziell) einschränkend
Kein Zugriff auf Rohdaten	40	74
Verbot einer Datennutzung zu nicht vertraglichem Zwecke	37	65
Verbot einer Veröffentlichung von Daten im Sinne von Open Data	37	71
Verbot einer wirtschaftlichen Nutzung bzw. eines Verkaufs von Daten	31	41
Verbot einer Datennutzung durch andere, interne Fachbereiche	25	75

Tabelle 5:
Smart-City-Vertragsklauseln in der Praxis

Auszug aus der Online-Umfrage: Welchen Einschränkungen sind Sie begegnet? Welche dieser Klauseln schränken Sie im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge ein bzw. könnten Sie einschränken? (Eine Mehrfachauswahl war möglich.)

Zusätzlich bestätigen viele Interviewpartner die Ausgangsthese. Ein Beispiel:

„Der Regelfall ist, dass private Anbieter ein Exklusivrecht der Daten voraussetzen – und das sehr verklausuliert im Vertrag“.
Sven Hense, Leiter der Geschäftsstelle „Chief Digital Officer“ der Stadt Bonn

Ein interessanter Hinweis im Kontext der Interviews war, dass nicht nur vorhandene Klauseln, sondern auch **fehlende Klauseln** zu Schwierigkeiten führen können:

„Häufig ist das Thema Datenhoheit in den Verträgen gar nicht geregelt und muss dann nachverhandelt werden. Im Bereich der Verkehrsplanung z. B. ist dies aber schwierig, da ein Wechsel der Verkehrsmodelle und eine Migration der Daten sehr teuer ist“.
Tobias Meigel, Erster Bürgermeister und Baubürgermeister der baden-württembergischen Stadt Herrenberg.

Im Rahmen der Umfrage zeigte sich, dass die von Herrenbergs Bürgermeister skizzierte Problematik durchaus verbreitet ist: 32 der Umfrageteilnehmer stimmten der Aussage zu, dass in Smart-City-Verträgen Datennutzungsklauseln fehlten, sodass später eine Nachverhandlung notwendig wurde. So kann beispielsweise die Frage der Vermarktung der Daten durch den privaten Partner an Dritte nicht im Vertrag geklärt sein.

Auch können Klauseln so **undeutlich formuliert** sein, dass sie sich im Nachhinein als wenig hilfreich erweisen:

„Die Datennutzungsklauseln in Smart-City-Verträgen schaffen häufig nicht die notwendige Rechtssicherheit, da sie z. B. im Hinblick auf die genaue Form der bereitzustellenden Datenformate durch die Unternehmen ungenau sind. Im Sinne der Datensouveränität sollte bei Smart-City-Verträgen mit Dritten daher genau darauf geachtet werden, WO die Daten liegen, WEM sie gehören, WIE (Datenformate) und WANN (Latenz) sie zur Verfügung gestellt werden“.
Manfred vom Sondern, CDO der Stabsstelle „Vernetzte Stadt“ der Stadt Gelsenkirchen

3.1.2 Handlungsempfehlungen

3.1.2.1 Smart-City-Verträge bezüglich Datensouveränitätsklauseln prüfen

Ausgehend von der Erkenntnis, dass Smart-City-Verträge die kommunale Datensouveränität einschränken können, sollten Kommunen **Smart-City-Verträge kritisch unter die Lupe** nehmen. Zu klären sind hierbei die folgenden Fragen (vgl. auch Abbildung 5):

- / Enthält der Vertrag Klauseln, die den souveränen Umgang mit Daten (Verbleib, Nutzung, Formate) betreffen?
- / Falls ja: Sind die Klauseln so gestaltet, dass die Kommune über eine ausreichende Datensouveränität verfügt? Das ausreichende Maß an Datensouveränität ist vor Ort zu definieren (vgl. Abschnitt 3.2).
- / Falls nein: Sind Klauseln im Kontext eines konkreten Anwendungsfalles notwendig?

3.1.2.2 Datensouveränitätsklauseln verhandeln

Sollte die Analyse der Smart-City-Vertragsentwürfe ergeben, dass die Datensouveränität nicht oder aus kommunaler Perspektive unbefriedigend geregelt ist, sollten Kommunen in **Verhandlungen** mit den privaten Anbietern einsteigen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die der Vergabe zugrunde liegenden Ausschreibungsunterlagen keine oder nur unspezifische Regelungen zum Thema Datenhoheit enthalten (vgl. Abschnitt 3.1.2.4).

Die praktische Erfahrung der Interviewpartner zeigt, dass diese Verhandlungen nicht einfach sind. So sagt beispielsweise

„Die Verhandlungen sind schwierig, es gibt einen regelrechten Kampf um die Daten.“

René Münch, Bereichsleiter Konzernstrategie und -entwicklung der WSW Wuppertaler Stadtwerke GmbH

„Grundsätzlich fordern wir vollen Datenzugriff. Hiermit sind wir aber nur teilweise erfolgreich und müssen oftmals weiterverhandeln. So erhalten wir häufig Zugriff auf ausgewählte Datenbestände, bei Weitem aber nicht auf alle für uns relevanten Daten.“

Sven Hense, Leiter der Geschäftsstelle „Chief Digital Officer“ der Stadt Bonn

Wie erfolgreich die Verhandlungen im Endeffekt sind, hängt massiv von der **Verhandlungsposition** der Kommune beziehungsweise des kommunalen Unternehmens ab. So berichtet beispielsweise

„Wir haben Klauseln teilweise nicht akzeptiert und konnten andere verhandeln – beispielsweise ein Data Sharing. Allerdings sind wir aufgrund der Bitkom-Förderung auch in einer besonders guten Verhandlungsposition – die Firmen möchten in Darmstadt Referenzprojekte durchführen. Inwieweit wir diese Verhandlungserfolge auch nach Abschluss des Förderprojektes erzielen können, muss sich erst noch zeigen.“

Prof. Dr. Klaus-Michael Ahrend, Vorstandsmitglied der Darmstädter Beteiligungsholding HEAG

Auch sehr große Städte, wie die österreichische Hauptstadt Wien, berichten von Verhandlungserfolgen.

Smart-City-Vertragsprüfungen



Enthält der Vertrag Klauseln, die den souveränen Umgang mit Daten (Verbleib, Nutzung, Formate) betreffen?

Ja

Nein

Sind die Klauseln so gestaltet, dass die Kommune über ausreichend Datensouveränität verfügt?

Das ausreichende Maß an Datensouveränität ist vor Ort zu definieren. (vgl. Kapitel 3.2)

Sind Klauseln im Kontext eines konkreten Anwendungsfalles notwendig?

Ja

Nein

Ja

Nein

Vertragliche Anpassungen sind empfehlenswert.

Kein dringender Handlungsbedarf. Weitere gesetzliche Entwicklungen sollten verfolgt werden.

Abbildung 5:
Prüfschema Smart-City-
Vertragsentwürfe

„Die privaten Anbieter haben ein hohes Interesse an Verträgen mit der Stadt, entsprechend erfolgreich waren auch unsere Verhandlungen.“

Gerhard Hartmann, CDO der Stadt Wien:

So konnte Wien z. B. mit dem Carsharing-Anbieter Caruso aushandeln, dass sämtliche Daten in Echtzeit in die Datenplattform der Stadt Wien integriert werden.

Erfolgreich in Verhandlungen ist auch, wer **(interne) Alternativen** hat.

„Wir sind in der glücklichen Position, intern über ausreichende Kapazitäten zu verfügen, um bei nicht erfolgreichen Datensouveränitätsverhandlungen bestimmte Lösungen auch intern entwickeln zu können. So haben wir beispielsweise mit dem Isar-Tiger ein eigenes Mobility-on-demand-Angebot zusammen mit dem Deutschen Startup door-2-door auf Basis unseres M-Login aufgebaut und müssen nicht z. B. Über das Feld überlassen.“

Dr. Maximilian Störzer, Leiter der Strategie- und Konzernsteuerung der Stadtwerke München

Dabei hat auch die **kommunale Finanzsituation** Auswirkungen auf die Verhandlungsposition. Denn wer über entsprechende finanzielle Spielräume verfügt, kann Smart-City-Leistungen eher mit Haushaltsmitteln finanzieren.

„Umso mehr Budget, desto mehr Daten“.

Sven Hense, Leiter der Geschäftsstelle „Chief Digital Officer“ der Stadt Bonn

Dies birgt das Risiko einer **digitalen Spaltung der kommunalen Gemeinschaft**: Während finanziell solide ausgestattete Kommunen ihre Smart-City-Leistungen über Haushaltsmittel finanzieren können, müssen finanzschwache Kommunen eher mit den Daten ihrer Bürger zahlen. Ist dies politisch so gewollt? Darüber sollte auch auf Landes- und Bundesebene diskutiert werden.

3.1.2.3 Die Auswirkungen von IWG und PSI prüfen

Gehen Kommunen beziehungsweise kommunale Unternehmen im Smart-City-Kontext heute Verträge mit der Privatwirtschaft ein, stehen sie vor der Herausforderung, dass diese gegen die bis 2021 in nationales Recht umzusetzende, novellierte PSI-Richtlinie verstoßen könnten.

„Die novellierte PSI-Richtlinie ist im Kontext der Datensouveränität eine besondere Herausforderung. Voraussichtlich werden wir verpflichtet sein, Daten frei öffentlich zugänglich zu machen. Vor diesem Hintergrund können wir nichts perspektivisch ‚Unmögliches‘ in die Verträge aufnehmen.“

Prof. Dr. Klaus-Michael Ahrend, Vorstandsmitglied der Darmstädter Beteiligungsholding HEAG

Besonders kritisch sind an dieser Stelle exklusive Vertragsverhältnisse z. B. zum Data Sharing. Schon im aktuellen IWG werden Ausschließlichkeitsvereinbarungen bereits seit 2018 nicht mehr geduldet. Mit der novellierten PSI-Richtlinie umfasst dies auch kommunale Unternehmen. Ein exklusives Data-Sharing-Modell, beispielsweise mit einem kommerziell und nicht im öffentlichen Interesse arbeitenden E-Tretroller-Anbieter, wäre dementsprechend voraussichtlich unzulässig. Diverse Gesprächspartner klagen hier über die hohe Rechtsunsicherheit, die sich aus der PSI-Novellierung ergebe.

3.1.2.4 Datensouveränität in Ausschreibungsunterlagen aufnehmen

Kommunen unterliegen strikten Vergabevorschriften. Smart-City-Leistungen sind daher in der Regel ausschreibungspflichtig. Im Kontext der Datensouveränität stellt dies eine Chance dar: Wer bereits in den **Ausschreibungsunterlagen genau definierte Anforderungen an die**

Datensouveränität formuliert, erspart sich rechtliche Unsicherheit beziehungsweise beugt (auch vergaberechtlich) schwierigen Nachverhandlungen vor.

Die Online-Umfrage zeigt, dass Smart-City-erfahrene Kommunen dieses Thema inzwischen angehen. So gaben insgesamt 27 Teilnehmende an, dass die Ausschreibungsunterlagen zumindest punktuell Anforderungen an das Thema Datensouveränität enthalten. Weitere 39 Teilnehmende gaben an, dass sich dies aktuell im Aufbau befindet.

3.1.2.5 Muster-Formulierungen entwickeln und interne Verwendung sicherstellen

Die Digitalisierung der Daseinsvorsorge im Sinne der **Smart City ist ein kommunales Querschnittsthema**. Diverse Fachbereiche nutzen die Digitalisierung entsprechend ihrer Fachstrategien und auch kommunale Beteiligungen schließen Verträge mit Smart-City-Anbietern.

Im Hinblick auf die Datensouveränität stellt dies eine Herausforderung dar. So sollten nicht jeder Fachbereich und jedes kommunale Unternehmen ein eigenes Verständnis bezüglich der vertraglichen Anforderungen an die Datensouveränität entwickeln. Sinnvoll ist die Formulierung einer **übergeordneten Datenstrategie**, die einen Orientierungsrahmen bietet (vgl. Abschnitt 3.2.2.2). Auf dieser Grundlage sollten Kommunen **Muster-Formulierungen** entwickeln und die Anwendung dieser Formulierungen für alle Fachbereiche und kommunalen Töchter verbindlich machen. Die Kommunalverbände sollten die Kommunen hier mit entsprechenden Vorlagen unterstützen. Während eine lokale Anpassung aufgrund der örtlichen Anforderungen an die Datensouveränität sinnvoll ist, sollte nicht jede Kommune für sich Formulierungen komplett neu entwickeln müssen (vgl. Abschnitt 3.1.2.6). Dies ist aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive erstens ineffizient und zweitens fehleranfällig.

Die Online-Umfrage zeigt, dass die Kommunen hier noch am Anfang stehen. So gaben 62 Teilnehmende an, dass sie derzeit Musterklauseln zum Thema Datenhoheit entwickeln beziehungsweise dass dies geplant sei. Kein Einziger der Umfrageteilnehmer gab an, diese Maßnahme bereits umgesetzt zu haben.

Sind die Muster-Formulierungen erarbeitet, muss sichergestellt werden, dass diese in alle relevanten Verträge aufgenommen werden. Da einzelne Dezernate und Fachbereiche selbstständig Verträge schließen können, muss dies über dementsprechend zu **definierende Prozesse und Verantwortlichkeiten** abgesichert werden.

Eine besondere Herausforderung für Kommunen ist in diesem Kontext **die Steuerung ihrer kommunalen Töchter**. Im Endeffekt muss hier das Beteiligungsmanagement um die Aspekte Smart City und Datensouveränität erweitert werden. Prof. Dr. Klaus-Michael Ahrend, Vorstandsmitglied der Darmstädter Beteiligungsholding HEAG, empfiehlt, das Thema Smart City allgemein, ebenso wie Anforderungen an das Thema Datensouveränität, in die Zielvereinbarung mit den Geschäftsführenden der kommunalen Töchter aufzunehmen.

3.1.2.6 Kommunalverbände sollten in aktiver Rolle unterstützen

Wie Interviews und Online-Umfrage zeigen, stehen die meisten Kommunen im Kontext der Datensouveränität vor ähnlichen Herausforderungen. Nicht jede Kommune sollte hier das Rad neu erfinden müssen. Insbesondere bei der Formulierung von rechtssicheren Datensouveränitäts-Muster-Klauseln und -Ausschreibungsunterlagen sollten die **Kommunalverbände entsprechende Handreichungen und Empfehlungen** zur Verfügung stellen.

Zudem würde es sich anbieten, die von Vorreiter-Kommunen beziehungsweise kommunalen Unternehmen bereits entwickelten Klauseln oder Allgemeinen Geschäftsbedingungen **im Netzwerk zu teilen**. Insbesondere **kleinere, aber auch finanzschwächere Kommunen** starten von einer schlechten Position aus in das Rennen um die Datensouveränität. Die Verbände sollten sie dabei unterstützen, nachteilhafte Verträge zu vermeiden.

Über verklagt L.A. wegen Data Sharing-Klauseln

Um die Auswirkungen von neuen urbanen Mobilitätsanbietern effektiver zu managen und zu regulieren, sammelt und analysiert die kalifornische Stadt Los Angeles im großen Stil Daten von frei in der Stadt verfügbaren Mobilitätsanbietern über ein standardisierendes Data Sharing-Verfahren (Mobility Data Specification). Besonderes Interesse hat sie an den Daten des in den USA hoch frequentierten, plattformbasierten Fahrdienstes Uber.

Der Anbieter verweigert der Stadt jedoch seine wertvollen Echtzeit-Mobilitätsdaten und führt Datenschutz-Argumente an: Die Privatsphäre der Stadtbewohner sei gefährdet. Während vor einigen Jahren noch Uber regelmäßig Angeklagter war, droht der Mobilitäts-Gigant jetzt Los Angeles mit einer Klage.

Ein interessantes **Beispiel in diesem Zusammenhang ist das Memorandum of Understanding (MoU) „Nahmobilität gemeinsam stärken“**, das der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund im Sommer 2019 mit vier Anbietern von E-Tretrollern geschlossen haben²⁵. Die besondere Herausforderung im Kontext der E-Tretroller und anderer Formen der Nahmobilität wie Bike Sharing ist, dass die Anbieter unter gewissen Voraussetzungen grundsätzlich frei sind, ihre Produkte im Stadtraum zu verteilen. Dementsprechend gibt es keine vertragliche Grundlage, die die Datensouveränität regeln könnte.

Das von den Spitzenverbänden ausgehandelte MoU **verbessert die Position der Kommunen**. Zum Thema „Datenbereitstellung und auswertung“ heißt es hier exemplarisch: „Ausgewählte und nicht personengebundene Daten wie beispielsweise die Zahl der betriebenen Fahrzeuge, die Ausleihquote und die zurückgelegten Strecken sollten der Kommune regelmäßig zur Verfügung gestellt werden.“ Diverse Städte arbeiteten an diesem MoU mit, teilweise haben Städte auf Grundlage des MoU freiwillige Selbstverpflichtungen mit E-Tretroller-Anbietern geschlossen.

Für Städte ist es lohnenswert, auch ohne vertragliche Grundlagen, in einen frühzeitigen Austausch mit datenproduzierenden, privaten Anbietern zu treten. Das deutsche E-Tretroller-Unternehmen TIER Mobility GmbH erläuterte im Interview, dass es Rohdaten aus strategischen Gründen momentan gerne an die Städte herausgebe: „E-Tretroller sind ein neues Fortbewegungsmittel. Wir sind auf die Erfahrungswerte der Städte angewiesen und wollen eine partnerschaftliche Zusammenarbeit etablieren.“ Anders sieht es laut TIER mit veredelten Daten aus: „Die Herausgabe veredelter und aufbereiteter Daten ist grundsätzlich auch denkbar, dann allerdings in enger Abstimmung und einer gemeinsamen Definition des Verwendungszwecks. Dies ist aber aktuell noch nicht Teil der Zusammenarbeit, sollte aber zeitnah gemeinsam entwickelt werden.“ Lohnenswert ist dabei auch ein Blick über den nationalen Tellerrand.²⁶

Während eine umfassende Analyse der Datenstrategien der diversen Mobilitätsanbieter den Umfang dieser Studie überschreiten würde, zeigt das Beispiel der E-Tretroller dennoch, wie sinnvoll eine aktive Rolle der Kommunalverbände im Kontext der Datensouveränität sein kann.

²⁵ Vgl. Deutscher Städtetag; Deutscher Städte- und Gemeindebund; Anbieter von E-Tretroller-Verleihsystemen (26.08.2019). Nahmobilität gemeinsam stärken – Memorandum of Understanding zwischen Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund und Anbietern von E-Tretroller-Verleihsystemen. Abgerufen am 20.11.2019 von: https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Aktuelles/2019/Memorandum%20of%20Understanding%20E-Tretroller/Memorandum%20E-Tretroller_final.pdf.

²⁶ Vgl. Bliss, L. (29.10.2019). Uber's Beef With L.A. Is Bigger Than Data. Abgerufen am 20.11.2019 von: https://www.citylab.com/transportation/2019/10/uber-lawsuit-data-privacy-scooter-tracking-los-angeles/600985/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=game_over_for_europacity&utm_term=2019-11-08.

Kommunales Selbstverständnis

3.2.1 Status quo

Erkenntnis 2: Die meisten Kommunen haben sich mit dem Thema Datensouveränität bislang kaum auseinandergesetzt.

Kommunen sind – genau wie diverse andere öffentliche Akteure auch – im Kontext der Smart City auf eine Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft angewiesen. Dies ist weder ungewöhnlich noch problematisch, es erscheint schließlich auch nicht sinnvoll, dass jede Kommune in Eigenregie Anwendungen, Plattformen oder gar Sensoren entwickelt. Wer jedoch souverän mit seinen Daten umgehen möchte, muss sich mit dem **Thema „Daten in der Smart City“ auseinandersetzen und Standpunkte entwickeln.**

Die Online-Umfrage belegt klar: Die meisten Kommunen stehen hier – wenn überhaupt – ganz am Anfang. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass eine große Anzahl der Umfrageteilnehmer bei Fragen in Bezug auf die Vertragsgestaltung oder die Verhandlungserfolge angeben, dass es ihnen für eine Beantwortung an Erfahrung mangelt. Bedenkt man, dass tendenziell eher am Thema interessierte Kommunalvertreter an der Umfrage teilgenommen haben dürften, ist das Bild sehr ernüchternd.

3.2.2 Handlungsempfehlungen

3.2.2.1 Angestrebtes Verhältnis zur Privatwirtschaft definieren

Eine wesentliche Grundlage für zukünftige Verhandlungen mit der Privatwirtschaft ist ein **klares kommunales Selbstverständnis** in Bezug auf das Thema Datensouveränität. Wie viel Hoheit möchte eine Kommune über die im städtischen Raum erhobenen Daten haben? Welche Aufgaben überträgt sie der Privatwirtschaft? Es gibt hier kein grundsätzliches richtig oder falsch, es handelt sich eher um eine politische und strategische Entscheidung vor dem Hintergrund der Ausgangslage der Kommune.

Etwas zugespitzt beschreibt Tobias Meigel, Erster Bürgermeister und Baubürgermeister der baden-württembergischen Stadt Herrenberg, die dortige Position: „Es macht keinen Sinn, Google oder andere private Anbieter mit unseren Daten zu füttern und dann hinterher an deren Tropf zu hängen.“ Denes Kücük, stellvertretender Leiter des „Chief Information / Innovation Office“ der Stadt Dortmund differenziert dagegen: „In bestimmten Bereichen werden wir Daten selbst erheben und entsprechend auch die Hoheit haben. Es wird aber auch immer Bereiche geben, in denen wir mit Dritten zusammenarbeiten – so werden wir z. B. beim Aufbau von Sensorik auf Partner angewiesen sein. In diesen Fällen müssen wir prüfen, ob wir direkt Rohdaten abgreifen oder eine zusätzliche Dienstleistung in Anspruch nehmen, bei der die Daten vorab aufbereitet werden. Die Daten sollten in beiden Fällen über Schnittstellen bereitgestellt werden.“ „Wichtig ist“, so Kücük weiter, „dass die Entscheidung dazu bei der Stadt läge.“

Im Rahmen der Online-Umfrage wurden fünf mögliche Szenarien einer zukünftigen Zusammenarbeit im Kontext der Datenhoheit beschrieben (vgl. Tabelle 6). Hier zeigt sich, dass die Kommunen unterschiedliche Vorstellungen in Bezug auf den Grad der erstrebenswerten Datensouveränität haben, wobei die Umfrageteilnehmer größtenteils ein **hohes Maß an Datensouveränität für wünschenswert halten**. Inwieweit es sich hier um eine Einzeinschätzung der Umfrageteilnehmer oder um eine abgestimmte städtische Position handelt, kann im Rahmen der Online-Umfrage-Auswertung nicht beurteilt werden.

Dabei weisen die Erhebungen darauf hin, dass die Zusammenarbeit zwischen den privaten Anbietern sowie den Kommunen von der **finanziellen Situation der Kommune** beeinflusst wird. So zeigt die Online-Umfrage, dass Kommunen mit einem höheren Verschuldungsstand tendenziell eher bereit sind, Datenrechte an private Unternehmen abzutreten.²⁷

Tabelle 6:
Angestrebtes Verhältnis
Kommunen und
Privatwirtschaft

Auszug aus der Online-Umfrage: Welche der Aussagen beschreibt das angestrebte Verhältnis Kommune/Privatwirtschaft im Kontext der Datensouveränität in Ihrem „Konzern Kommune“ (überwiegend) am besten? (Keine Mehrfachauswahl möglich)

Angestrebtes Verhältnis Kommune / Privatwirtschaft	Anzahl Nennungen
Kommunen und kommunale Unternehmen erhalten die Rohdaten und lagern diese selbst. Sie haben volle Zugriffs-, Auswertungs- und Veröffentlichungsrechte (im datenschutzrechtlichen Rahmen).	54
Kommunen und kommunale Unternehmen führen Smart-City-Projekte ohne private Partner durch und erheben die Daten damit selbst. Sie haben volle Zugriffs-, Auswertungs- und Veröffentlichungsrechte (im datenschutzrechtlichen Rahmen).	28
Kommunen und kommunale Unternehmen lagern die von privaten Unternehmen erhobenen Daten selbst. Die Auswertung der Daten findet durch oder unter Beratung des privaten Unternehmens statt.	16
Kommunen und kommunale Unternehmen können über Schnittstellen auf Rohdaten zugreifen. Die Daten liegen vollständig bei der privaten Anbieterin bzw. dem privaten Anbieter.	5
Kommunen und kommunale Unternehmen erhalten von privaten Unternehmen Auswertungen nach vorher festgelegten Kriterien. Die Lagerung der Daten liegt in der Hand des privaten Unternehmens.	2

3.2.2.2 Daten Governance-Leitlinien entwickeln

Aufbauend auf dem grundlegenden Selbstverständnis in Bezug auf die Datensouveränität sollten Kommunen **Daten Governance-Leitlinien** oder Datenstrategien formulieren. Wie diverse Interviews bestätigen, liegen kommunale Daten derzeit in der Regel siloartig vor, das heißt dezentral und in heterogenen – teilweise nicht effizient nutzbaren – Formaten. So sagt beispielsweise Dieter Rehfeld, Vorsitzender der Geschäftsführung der kommunalen IT-Dienstleisterin regio iT gesellschaft für informationstechnologie mbh mit Sitz in Aachen: „Kommunen nutzen ihre Daten bislang nicht systematisch. Anstatt einen Mehrwert für die Kommune und ihre Bürger zu liefern, liegen sie brach in diversen Datensilos. Erst ein systematischer gemeinsamer Umgang mit Daten erlaubt es, Daten im Sinne einer Datenökonomie zu nutzen.“

²⁷ Mit einem reduzierten Datensatz von n = 125 konnte diese Korrelation in schwacher Form nachgewiesen werden.

Grundlage von Datenstrategien ist eine Bestandsaufnahme bezüglich der vorhandenen Daten, Datenformate, Schutzrechte und aktuellen Rollen. Datenstrategien definieren strategische Ziele im Sinne eines Zielbildes und legen Rollen und Verantwortlichkeiten fest (Governance).

Wie die Online-Umfrage zeigt, beschäftigen sich aktuell viele Städte mit dem Thema „Daten-Governance“. So gaben insgesamt 82 der Umfrageteilnehmer an, derzeit Richtlinien zu entwickeln beziehungsweise dies geplant zu haben. Nur zwei teilnehmende Städte haben dies bereits umgesetzt.

Auch an dieser Stelle erscheint ein von den **Spitzenverbänden unterstützter, interkommunaler Austausch** als sehr sinnvoll. Zwar müssen die Datenstrategien auf Grundlage der lokalen Bedingungen und Ziele formuliert werden, viele grundsätzliche Fragestellungen lassen sich jedoch auf Basis bereits vorliegender Papiere anderer Städte deutlich besser und effizienter erörtern.

Interessant ist auch ein Blick ins Ausland, denn Datenstrategien **internationaler Vorreiterstädte** können auch deutschen Smart Cities als Grundlage dienen (vgl. Tabelle 7)

Stadt	Inhalt	Titel / Link
Barcelona	<ul style="list-style-type: none"> / Zielbild und strategische Themenbereiche / Data Governance / 2018; 40 Seiten 	Barcelona City Council Digital Plan – Barcelona Data Commons ²⁸
London	<ul style="list-style-type: none"> / Strategische Themen, inklusive Zielbild und Maßnahmen / Indikatoren zur Wirkungsmessung / 2016; 35 Seiten 	Data for London: A City Data Strategy ²⁹
Wien	<ul style="list-style-type: none"> / Zielbild und strategische Ziele / Data Governance / Maßnahmen und Indikatoren zur Erfolgsmessung / 2018; 30 Seiten 	IKT Teilstrategie: Data Excellence 1.0 ³⁰

Tabelle 7:
Ausgewählte internationale Datenstrategien als Best-Practices

²⁸ Stadt Barcelona (2018). Barcelona City Council Digital Plan – Government measure concerning ethical management and accountable data: Barcelona Data Commons. Abgerufen am 20.11.2019 von: https://ajuntament.barcelona.cat/digital/sites/default/files/2018_mesuradegovern_en.pdf.

²⁹ Stadt London (2016). Data for London: A City Data Strategy. Abgerufen am 21.11.2019 von: https://airdrive-secure.s3-eu-west-1.amazonaws.com/london/dataset/data-for-london-a-city-data-strategy/2016-05-19T15%3A39%3A34/London%20City%20Data%20Strategy%20March%202016.pdf?X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAJJDIMAIVZJDICKHA%2F20191219%2Ffeu-west-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20191219T153402Z&X-Amz-Expires=300&X-Amz-Signature=54c479c93fad03835a2ede922076e2cbab5491543b5f5204276f8ee11f85cff4&X-Amz-SignedHeaders=host.

³⁰ Stadt Wien (2018). IKT-Teilstrategie „Data Excellence“ der Stadt Wien – Version 1.0. Abgerufen am 21.11.2019 von: https://digitales.wien.gv.at/site/files/2019/02/IKT-Teilstrategie-Data-Excellence_1.0_20181114.pdf.

Dateninfrastrukturen

3.3.1 Status quo

Erkenntnis 3: Bislang verfügen nur wenige Kommunen über die notwendige technologische Infrastruktur für einen souveränen Umgang mit Daten.

Für einen souveränen Umgang mit Daten sind nicht nur die vertraglichen Nutzungsklauseln relevant. Eine notwendige Grundlage für einen souveränen Umgang mit Daten ist **eine zu den Anforderungen der Kommune passende Dateninfrastruktur**. So sagt Sabine Meigel, Leiterin der Geschäftsstelle „Digitale Agenda“ der Stadt Ulm: „Eine Datenplattform ist die wichtigste Voraussetzung für den souveränen Umgang mit Daten. In der Vergangenheit hätten wir z. B. Echtzeitverkehrsdaten überhaupt nicht speichern oder auswerten können. Daher sind wir auch nicht in Vertragsverhandlungen eingestiegen. Mit der aktuell geplanten Plattform wird sich dies ändern. Für uns kommt dies einem Paradigmenwechsel in der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft gleich.“

Von den Interviewpartnern beschäftigen sich aktuell fast alle mit dem **Aufbau oder Erwerb einer Datenplattform**. Die Online-Umfrage bestätigt, dass das Thema „Datenplattformen“ bei Städten, die sich schon jetzt intensiv mit der Smart-City-Materie auseinandergesetzt haben, weit oben auf der Agenda steht. Demnach gaben 59 der Umfrageteilnehmer an, dass der Aufbau oder Erwerb einer Datenplattform geplant oder in Umsetzung sei. Sechs der Umfrageteilnehmer gaben zudem an, diese Maßnahme bereits abgeschlossen zu haben.

Auch wenn das Thema bei vielen Vorreiterstädten damit offensichtlich präsent ist, lässt sich aus den Umfrageergebnissen umgekehrt ebenfalls ableiten, dass bislang nur wenige Kommunen über die notwendige technologische Infrastruktur für einen souveränen Umgang mit Daten verfügen. Auch bestätigen die Ergebnisse, dass sich tendenziell eher größere Städte mit dem Thema der Plattformen beschäftigen.

Im Rahmen der Online-Umfrage wurden außerdem der Ist-Zustand und die Soll-Perspektive in Bezug auf den Speicherort von Smart-City-Daten abgefragt (vgl. Abbildung 6). Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass die Kommunen **Speicherorte anstreben, welche ein höheres Maß an Datensouveränität ermöglichen**. Auch denkbar und sinnvoll kann in diesem Kontext eine interkommunale Zusammenarbeit sein.

Für die Ergebnisinterpretation ist es wichtig anzumerken, dass die Antwortmöglichkeiten sich nicht gegenseitig ausschließen. Dies bedeutet beispielsweise, dass eine Smart-City-Plattform auch auf einem städtischen Server betrieben werden und darüber hinaus eine Open Data-Plattform umfassen könnte (vgl. Abbildung 6).

3.3.2. Handlungsempfehlungen

3.3.2.1 Adäquate Dateninfrastrukturen aufbauen

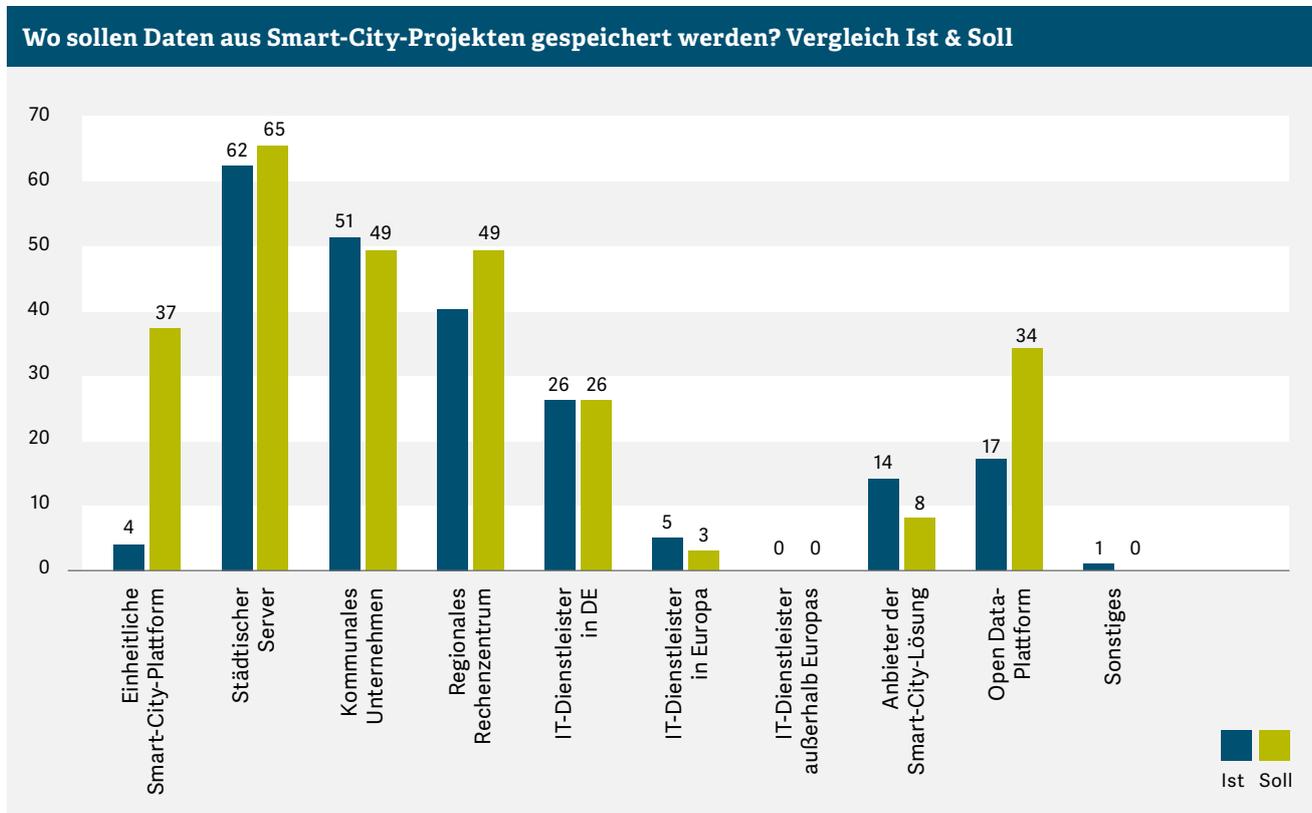
Ausgehend von der Erkenntnis, dass die Verfügbarkeit adäquater Dateninfrastrukturen eine notwendige Voraussetzung für einen souveränen Umgang mit Daten ist, lässt sich die Handlungsempfehlung ableiten, dass Kommunen diese aufbauen sollten. Dabei gilt es, diverse **grundsätzliche Fragestellungen** zu beantworten.

Es würde den Umfang der vorliegenden Studie überschreiten, diese Fragestellungen umfassend zu diskutieren. Exemplarisch geht es um die Frage, ob eine Datenplattform **Open Source oder Closed Source** sein soll. Beide Lösungen beinhalten Vor- und Nachteile. So argumentieren Anbieter von Open Source-Lösungen, dass Open Source eine Herstellerabhängigkeit (Vendor-lock-in) verhindere. Durch offene Standards wären Open Source-Lösungen eher kompatibel mit anderen Software-Lösungen und IT-Systemen. Anbieter von Closed Source-Lösungen halten dagegen, dass die Nutzung von Open Source umfassende Kompetenzen voraussetze, die in Kommunen nicht unbedingt vorhanden seien.

So setzt beispielsweise die Stadt Herrenberg auf Open Source: „Wir entwickeln unsere eigene Plattform auf Open Source-Basis“, erläutert Tobias Meigel, Erster Bürgermeister und Baubürgermeister der Stadt Herrenberg. Dabei arbeite man in enger Kooperation mit der Stadt Ulm und orientiere sich am Entwicklungsprozess des Open Source-Routenplaners Digitransit der finnischen Hauptstadt Helsinki.

Abbildung 6:
Speicherorte von Daten Ist vs. Soll

Auszug aus der Online-Umfrage: Wo werden aktuell oder sollen zukünftig Daten aus Smart-City-Projekten bei Ihnen gespeichert werden? (Eine Mehrfachnennung war möglich.)



Natürliche Partner der Städte können die **kommunalen Unternehmen** sein, die das Thema Datenplattform als neues Geschäftsfeld entdecken. So berichtet z. B. René Münch, Bereichsleiter Konzernstrategie und Entwicklung der WSW Wuppertaler Stadtwerke GmbH, dass die WSW derzeit eine einheitliche Plattform gemeinsam mit der Sparkasse aufbauen würden. „Ziel ist es, dass die Bürger mit einem einheitlichen Zugang Zugriff auf verschiedenste Dienstleistungen und Produkte von uns, der Sparkasse, der Stadt und Dritten haben“, so Münch. Orientiert habe man sich am estnischen Modell. „Die Besonderheit im estnischen Modell ist, dass der estnische Bürger die Souveränität über seine Daten hat. Er sieht, wer darauf zugreift, und kann den Zugriff auch sperren“, erläutert Münch den Grund für diese Entscheidung.

Auch in der Stadt Gelsenkirchen setzt man auf ein kommunales Unternehmen, die mehrheitlich städtische IT-Dienstleisterin GELSEN-NET Kommunikationsgesellschaft mbH. Wie Manfred vom Sondern, Leiter der Stabsstelle „Vernetzte Stadt“ der Stadt Gelsenkirchen berichtet, baut GELSEN-NET eine Datenplattform für die Stadt auf. Perspektivisch sollen hier auch die kommunalen Unternehmen ihre Daten einspielen. „Grundsätzlich wäre es auch denkbar, dass andere Städte, die keine Datenplattform aufbauen können oder wollen, unsere Plattform mitnutzen“, so vom Sondern und beschreibt hiermit das hinter der Entwicklung stehende Geschäftsmodell.

3.3.2.2 Datenschutzrechtliche Voraussetzungen schaffen

Während sehr viele Bürger privaten Internetkonzernen unbedacht persönlichste Daten zur Verfügung stellen, stehen sie einer Datenerfassung durch die öffentliche Hand deutlich kritischer gegenüber. Wollen Kommunen Daten im Rahmen von übergreifenden Datenplattformen gegebenenfalls auch gemeinsam mit ihren Beteiligungen nutzen, müssen sie hierfür die **datenschutzrechtlichen Voraussetzungen** schaffen.

Die Privatwirtschaft macht es sich hier häufig recht einfach und versteckt entsprechende Klauseln gerne kaum verständlich in seitenlangen AGB. Als Institutionen des öffentlichen Interesses werden Kommunen es sich so einfach nicht machen können. Wie es trotzdem gehen kann, zeigen die Stadtwerke München. Diese haben den sogenannten „M-Login“ entwickelt³¹. Seit Sommer 2019 können Bürger sich in diesem Online-Portal für diverse Dienstleistungen der Stadt München registrieren, auch die Datennutzung ist transparent geregelt. Dr. Maximilian Störzer, Leiter der Strategie- und Konzernsteuerung der Stadtwerke München: „Zielsetzung des M-Login ist es, unseren Kunden weitgehende Transparenz und Kontrolle über die Nutzung ihrer Daten zu geben.“ Störzer ergänzt: „Den M-Login aufzusetzen war datenschutzrechtlich extrem aufwändig – verglichen damit war es technisch ziemlich unkompliziert.“ Auch in diesem Kontext ist ein interkommunaler Austausch extrem ratsam.

³¹ Vgl. <https://login.muenchen.de/portal/>.

Wissen und Sensibilisierung

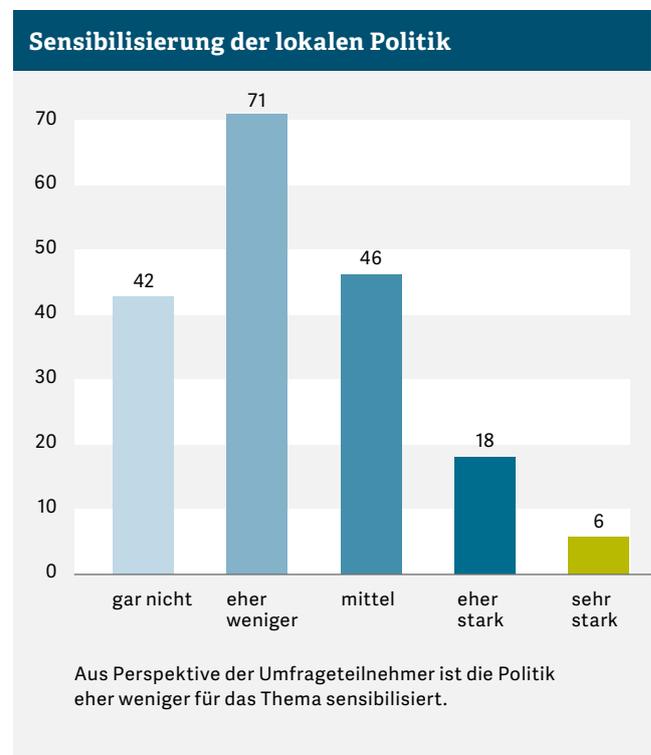
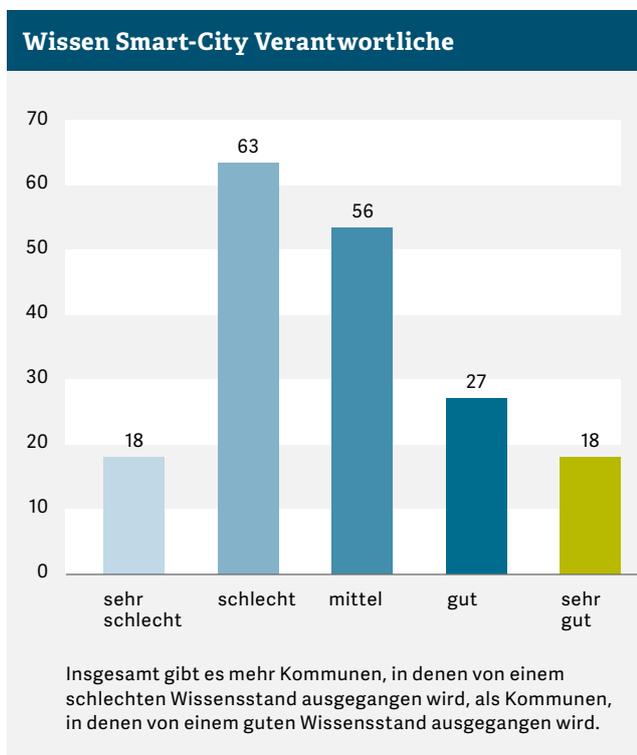
3.4.1 Status quo

Erkenntnis 4: In Kommunen fehlt es an Fachwissen und Sensibilisierung bezüglich des Themas Datensouveränität.

Viele Kommunen haben sich bislang mit dem Thema Datensouveränität nicht ausreichend beschäftigt. Dies zieht sich als Erkenntnis wie ein roter Faden durch die vorliegende Studie. Dementsprechend überrascht es auch nicht, dass – laut Einschätzung der Online-Umfrageteilnehmer – das **Wissen zum Thema Datensouveränität** bei den Smart-City-Verantwortlichen als überwiegend mittel bis sehr schlecht eingeschätzt wird (168 von 225 Antwortenden auf diese Frage). Dies bedeutet, dass selbst diejenigen, die in den Kommunen für das Thema Smart City verantwortlich sind, nicht über einen soliden Wissensstand bezüglich des Themas Datensouveränität verfügen. Noch deutlich schlechter dürfte das Bild ausfallen, wenn die Frage auch in Richtung der Fachverantwortlichen in den jeweiligen Teilbereichen der Kommunen gestellt würde, die – wie im Abschnitt 3.1.2.5 erläutert – durchaus zum Abschluss von Verträgen im Smart-City-Kontext berechtigt sind und somit eine Schlüsselposition im Kontext der Datensouveränität einnehmen.

Abbildung 7:
 Wissen bzw. Sensibilisierung zum Thema Datensouveränität in Verwaltung und Politik³²

Auszug aus der Online-Umfrage: Wie schätzen Sie das Wissen zum Thema Datensouveränität bei den Verantwortlichen aus der Verwaltung ein? (links)
 Wie sensibilisiert schätzen sie die lokale Politik ein? (rechts)



³² Es sei darauf verwiesen, dass die vorliegende Studie nicht den Anspruch erhebt, den Sensibilisierungsgrad der Kommunalpolitik abschließend einschätzen zu können. Eine Befragung der Verwaltung ist hier nur begrenzt aussagekräftig. Gleichwohl spielt die Einschätzung der Verwaltung aus der Perspektive dieser Studie durchaus eine wichtige Rolle.

Bedenklich ist auch, dass die Online-Umfrageteilnehmer die Sensibilisierung der lokalen Politik für das Thema Datensouveränität als eher schlecht einschätzen. Anzumerken ist dabei, dass die Befragung der Verwaltung bzgl. der Sensibilisierung der Politik aus methodischen Gründen nur eingeschränkt belastbar ist.

3.4.2 **Handlungsempfehlungen**

3.4.2.1 **Fachwissen zum Thema Datensouveränität aufbauen**

Wenn Kommunen im Kontext der Smart City aktiv werden, sollten sie **internes Fachwissen** zum Thema Datensouveränität aufbauen und **Verantwortlichkeiten zuordnen**. So hat beispielsweise die Stadt Wien gute Erfahrungen mit sogenannten Data Stewards und Data Experts gemacht: „Wir haben Data Stewards für jede Datendomäne und Data Experts in jeder städtischen Abteilung benannt. Die Data Stewards und Data Experts erhalten Schulungen in Bezug zu Open Data, Datenformaten und rechtlichen Grundlagen wie unseren Standardnutzungsverträgen. Die Data Stewards und Data Experts sind nicht zuletzt dafür verantwortlich, dass die Standardnutzungsverträge angewendet werden“, berichtet Wiens CDO Gerhard Hartmann.

Wie die Online-Umfrage zeigt, ist das Thema **Mitarbeiterschulungen** bei den Städten mit Smart-City-Ambitionen durchaus auf der Tagesordnung. So gaben 97 Teilnehmende an, dass sie Informations-, Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen für Mitarbeitende zum Thema Datenhoheit aktuell planen oder umsetzen beziehungsweise bereits umgesetzt haben. 51 Teilnehmende gaben außerdem an, dass sie sich derzeit im Prozess der Ernennung einer zentralen verantwortlichen Person für das Thema Datenhoheit befinden. Weitere 15 Teilnehmende gaben an, dass dies bereits erfolgt sei. Solche **zentralen Wissensträger** sind genauso wichtig, wie die breite Streuung eines Bewusstseins über die Linienorganisation der Verwaltung hinweg.

3.4.2.2 **Kommunale Politik und Bürgerschaft einbinden und sensibilisieren**

Da die **lokale Politik** strategische Richtungen vorgibt und auch über Einzelmaßnahmen entscheidet, ist sie **ein wichtiger Akteur in der Smart City**. Dementsprechend sollte sie auch in die Entwicklung des Selbstverständnisses bezüglich des Themas Datensouveränität eingebunden werden (vgl. Abschnitt 3.2.2.1). Voraussetzung für einen konstruktiven Dialog ist hier, dass die kommunalen Politiktreibenden für das Thema Datensouveränität grundsätzlich sensibilisiert sind.

Möchte eine Kommune beispielsweise finanzielle Mittel einsetzen, um mehr Datenhoheit zu erhalten (vgl. Abschnitt 3.1.2.2), muss dies auch der Politik vermittelt werden. Die Einbindung und Sensibilisierung der politischen Entscheidungsträger ist vor dem Hintergrund der Mittelkonkurrenz insbesondere in finanzschwachen Städten von besonderer Bedeutung. Die Umfrage zeigt, dass die Teilnehmer die Sensibilisierung der Politik überwiegend als nicht ausreichend einschätzen. So gaben 144 Teilnehmende an, dass die Politik gar nicht oder nicht sensibilisiert sei, während nur 24 Teilnehmende die Politiker als (stark) sensibilisiert einschätzten (vgl. Abbildung 7).

Doch nicht nur die Politik sollte eingebunden werden. Denn bei aller kommunalen Datensouveränität handelt es sich bei vielen Daten der Smart City um Daten, die **Bürger** bei der Nutzung kommunaler Infrastrukturen generieren. Der Umgang mit diesen Daten sollte dementsprechend auch in der Stadtgesellschaft im Rahmen eines partizipativen Prozesses diskutiert werden.

Zusammenfassung

(Ober-) Bürgermeister sind für den souveränen Umgang mit den städtischen Daten verantwortlich. Gemeinsam mit der Politik müssen sie den strategischen Rahmen definieren und adäquate Governance-Strukturen auch im Konzern Stadt aufbauen. Folgende Maßnahmen sind prioritär zu bearbeiten:

- / Der Umgang mit kommunalen Daten ist kein technisches, sondern ein **strategisches Querschnittsthema**. Die Verantwortung ist entsprechend bei der Verwaltungsleitung zu verorten.
- / Die Verwaltungsleitung muss einen **strategischen Diskurs mit der Politik, den Geschäftsführern der kommunalen Beteiligungen und ggf. mit weiteren Akteuren** der Stadtgesellschaft über das vor Ort angestrebte Maß an Datensouveränität initiieren und leiten. Im Ergebnis sollte eine übergeordnete **Datenstrategie** entwickelt werden.
- / Die **Governance-Strukturen** müssen so gestaltet sein, dass der Umgang von Verwaltung und Beteiligungen mit kommunalen Daten dem **strategischen Verständnis** entspricht. Führungskräfte und Mitarbeiter sind zu informieren und ggf. weiterzubilden. Idealerweise ist für Verträge, die den Umgang mit Daten beinhalten, ein organisatorisches „Vier-Augen-Prinzip“ durch Beteiligung etwa des CDO oder des Rechtsamtes einzuführen, um eine umfassende Abwägung sicherstellen zu können.
- / Die Verwaltung sollte – z. B. ausgehend von den Handlungsempfehlungen in dieser Studie – festlegen, **welche Maßnahmen** zur Sicherstellung der Datensouveränität in welchem Zeitraum umzusetzen sind.

Sind die strategischen Grundlagen gelegt, adäquate Strukturen aufgebaut und Maßnahmen formuliert, muss die Verwaltungsleitung sich regelmäßig über den Fortschritt **berichten lassen** und bei Problemen oder Verzögerungen steuernd eingreifen.

Während die lokale Verantwortung für das Thema Datensouveränität bei dem (Ober-) Bürgermeister liegt, sollten die Kommunalverbände ihre Mitglieder dabei unterstützen, dieser Verantwortung gerecht zu werden. Wie ausgeführt ist es gesamtgesellschaftlich nicht sinnvoll, dass sich jede Kommune dem Thema neu nähert. Insbesondere könnten die Verbände:

- / **Rechtliche Unterstützung** durch die Entwicklung von Muster-Klauseln bieten;
- / **Best Practices** bzgl. Datenstrategien, Governance-Strukturen, Infrastrukturen und Verhandlungserfolgen aufbereitet zur Verfügung stellen; dabei sollte auch die internationale Perspektive einbezogen werden;
- / **Informationsveranstaltungen** anbieten und **Weiterbildungen** für Führungskräfte und ggf. verantwortliche Mitarbeiter koordinieren;
- / Auf **Landes- und Bundesebene** darauf hinwirken, dass das Thema bei der Gesetzgebung ebenso wie bei der Ausgestaltung von Förderprogrammen aufgegriffen wird.

Ausblick

Die vorliegende Studie kommt im Kern zu dem Schluss, dass **deutsche Städte sich bislang nicht ausreichend mit dem Thema „Datensouveränität in der Smart City“ beschäftigen**. Allerdings sind die Städte damit nicht allein. Auch auf landes- und bundespolitischer Ebene wurde das Thema bislang kaum diskutiert.

Im Verlauf des Jahres 2019 hat sich dies langsam geändert. Ein prominentes Beispiel: Unter dem Motto „Datensouveränität ist höchstes Gebot“³³ mahnte z. B. Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel auf dem Digitalgipfel in Dortmund am 29. Oktober 2019, dass europäische Lösungen wie die Datenplattform „GAIA-X“ dazu beitragen, dass Unternehmen und auch der öffentliche Sektor perspektivisch gesehen datensouverän handeln.

Auch auf der **parteipolitischen Agenda** ist das Thema – maßgeblich vor dem Hintergrund der novellierten PSI-Richtlinie – inzwischen präsent. Beispielhaft genannt sei hier eine „Kleine Anfrage“ der Bundestagsfraktion von Bündnis90/Die Grünen vom Januar 2019 zum Thema „Auswirkungen der novellierten PSI-Richtlinie auf Open Data im Bereich ÖPNV“. Die Bundestagsfraktion fordert unter anderem, dass private genauso wie öffentliche Unternehmen Daten veröffentlichen müssten.³⁴ Auf **Landesebene** ist das Thema teilweise präsent. So diskutierte beispielsweise im September 2019 der „Ausschuss für Digitalisierung und Innovation“ des Landtages Nordrhein-Westfalen über das Thema der kommunalen Datensouveränität im Spannungsfeld von Open Data.³⁵

Kritisch erscheint dabei allerdings, dass das Thema nach wie vor insbesondere aus wirtschaftspolitischer Perspektive diskutiert wird. Die Tatsache, dass ein souveräner Umgang mit Daten die Grundlage jeder wirklich „smarten City“ sein muss, wird bislang von zu wenigen Entscheidungsträgern gesehen. Denn beim Thema Datensouveränität geht es nicht nur um die Zukunft von Wirtschaftsräumen, sondern mindestens genauso um die **lokale Entscheidungshoheit über die örtliche Daseinsvorsorge**. Kommunen dürfen sich hier nicht – und insbesondere nicht unwissentlich – in eine langfristige Abhängigkeit von der Privatwirtschaft begeben. Darüber hinaus sollte es nicht sein, dass nur große und finanzstarke Städte erfolgreich die Datensouveränität verhandeln können. Die kommunalen Spitzenverbände müssen hier noch viel stärker eine federführende Rolle einnehmen und ihre Mitgliedskommunen mit Fachwissen ebenso wie mit Verhandlungsmacht unterstützen.

³³ Vgl. Die Bundesregierung (2019). Digitalgipfel in Dortmund – Datensouveränität als höchstes Gut. Abgerufen am 25.11.2019 von: <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/kanzlerin-bei-digitalgipfel-1686406>.

³⁴ Vgl. Die Bundesregierung (31.01.2019). Antwort der Bundesregierung auf die „Kleine Anfrage“ der Abgeordneten Stefan Gelbhaar, Matthias Gastel, Stephan Kühn (Dresden), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/6966 –. Abgerufen am 20.11.2019 von: <https://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/074/1907498.pdf>.

³⁵ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen – Ausschuss für Digitalisierung und Innovation (26.09.2019). Ausschussprotokoll APr 17/748. Abgerufen am 24.11.2019 von: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMA17-748.pdf>.

Die vorliegende Studie zielt auf eine Sensibilisierung der kommunalen Entscheidungsträger ab. Erste Handlungsempfehlungen wurden skizziert. Viele dieser Handlungsempfehlungen sollten nun unter einer aktiven Rolle der Kommunalverbände ausgearbeitet werden. Insbesondere Fragen der Dateninfrastrukturen, Daten-Governance sowie rechtliche Klauseln sollten übergeordnet diskutiert und aufbereitet werden. Vorreiter-Kommunen sollten ihr Wissen und ihre – vielleicht auch negativen – Erfahrungen teilen.

Das Thema ist komplex und vielschichtig und gehört – auch im Kontext des Online-Zugang-Gesetzes – mit hoher Priorität auf die Tagesordnung der kommunalen Entscheidungsträger. Essentiell ist dabei auch, dass Städte insbesondere auch die in der Verwaltung selbst vorhandenen Daten intensiver und bereichsübergreifend nutzen. Die PD teilt ihre Erfahrungen aus der Beratungspraxis und stellt sie, wie auch in dieser Studie geschehen, frei zur Verfügung. Ein weiterer Austausch ist wünschenswert und notwendig. Nur gemeinsam werden die kommunale Familie ebenso wie die Stadtgesellschaften von den Chancen der digitalen Daseinsvorsorge profitieren.

Literaturverzeichnis

Bliss, L. (29. Oktober 2019). *Uber's Beef With L.A. Is Bigger Than Data.* Abgerufen am 20. November 2019 von Citylab: https://www.citylab.com/transportation/2019/10/uber-lawsuit-data-privacy-scooter-tracking-los-angeles/600985/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=game_over_for_europacity&utm_term=2019-11-08.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). (2017). *Smart City Charta – Digitale Transformation in den Kommunen nachhaltig gestalten.* Bonn. Abgerufen am 15. Januar 2020 von https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2017/smart-city-charta-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). (05 2019). *Smart Cities gestalten. Kommunale Daten nutzen und in Wert setzen.* Bonn. Abgerufen am 20. November 2019 von Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR): https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2019/smart-cities-kommunale-daten-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. (19. Dezember 2006). *Informationsweiterverwendungsgesetz – Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen.* Abgerufen am 17. November 2019 von Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Gesetze/Technologie-Innovation/iwg.html>.

CDU; CSU; SPD. (12. März 2018). *Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode.* Abgerufen am 17. November 2019 von Bundesregierung: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>.

Deutscher Städtetag; Deutscher Städte- und Gemeindebund; Anbieter von E-Tretroller-Verleihsystemen. (26. August 2019). *Nahmobilität gemeinsam stärken – Memorandum of Understanding zwischen Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund und Anbietern von E-Tretroller-Verleihsystemen.* Abgerufen am 20. November 2019 von Deutscher Städte- und Gemeindebund: https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Aktuelles/2019/Memorandum%20of%20Understanding%20E-Tretroller/Memorandum%20E-Tretroller_final.pdf.

Die Bundesregierung. (31. Januar 2019). *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Stefan Gelbhaar, Matthias Gastel, Stephan Kühn (Dresden), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/6966 –.* Abgerufen am 20. November 2019 von Drucksachen Bundestag: <https://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/074/1907498.pdf>.

Die Bundesregierung. (November 2019). *Digitalgipfel in Dortmund – Datensouveränität ist höchstes Gut.* Abgerufen am 25. November 2019 von <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/kanzlerin-bei-digitalgipfel-1686406>.

Europäische Union. (27. April 2016). *Verordnung 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung).* Abgerufen am 17. November 2019 von <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679>.

Europäische Union. (20. Juni 2019). *Richtlinie (EU) 2019/1024 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors.* Abgerufen am 21. November 2019 von <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1024&from=de>.

Fraunhofer FOKUS; Fraunhofer IAIS; Fraunhofer IML.

(01. 06 2018). *Urbane Datenräume – Möglichkeiten von Datenaustausch und Zusammenarbeit im urbanen Raum.* Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung. Abgerufen am 17. November 2019 von Fraunhofer-Institut: https://www.iais.fraunhofer.de/content/dam/iais/pr/pi/2018/PI_20180629/UDR_Studie_062018.pdf.

Goldhammer, K., & Wiegand, A. (17. 04 2017). *Ökonomischer Wert von Verbraucherdaten für Adress- und Datenhändler.* Goldmedia GmbH Strategy Consulting. Berlin: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Abgerufen am 21. November 2019 von Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz: https://www.bmju.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/Berichte/Oekon_Wert_Daten_Adresshaendler.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

Hill, J. (04. August 2017). *Smart-City-Umsätze verdoppeln sich auf 43,8 Milliarden Euro.* Abgerufen am 21. November 2019 von Computerwoche online: <https://www.computerwoche.de/a/smart-city-umsaetze-verdoppeln-sich-auf-43-8-milliarden-euro,3331315>.

Karliczek, A., & Otto, B. (kein Datum). *Standpunkt – Eine Datenplattform für die EU.* FAZ Frankfurter Allgemeine Zeitung. Abgerufen am 28. November 2019 von <https://www.internationaldataspaces.org/wp-content/uploads/2019/09/Eine-Datenplattform-für-die-EU.pdf>.

Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland. (16. Oktober 2018). *Transparenz der Verwaltung beim Einsatz von Algorithmen für gelebten Grundrechtsschutz unabdingbar.* Abgerufen am 20. November 2019 von https://www.datenschutzzentrum.de/uploads/informationsfreiheit/2018_Positionspapier-Transparenz-von-Algorithmen.pdf.

Landtag Nordrhein-Westfalen – Ausschuss für Digitalisierung und Innovation. (26. September 2019). *Ausschussprotokoll AP 17/748.* Abgerufen am 24. November 2019 von <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMA17-748.pdf>.

Palmetshofer, W., Semsrott, A., & Alberts, A. (07 2017). *Der Wert persönlicher Daten. Ist Datenhandel der bessere Datenschutz? Open Knowledge Foundation Germany e. V. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen.* Abgerufen am 20. November 2019 von http://www.svr-verbraucherfragen.de/wp-content/uploads/Open_Knowledge_Foundation_Studie.pdf.

Pavel, P., Ruff, L.-S., & Voss, V. (2019, nicht veröffentlicht). *Stellungnahme zu Zugangsansprüchen aus IFG und IWG unter Berücksichtigung der neuen PSI-Richtlinie.*

Rabe, L. (09. August 2019). *Umsatz und Nettoergebnis von Facebook weltweit in den Jahren 2007 bis 2018 (in Millionen US-Dollar).* Von Statista: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/217061/umfrage/umsatz-gewinn-von-facebook-weltweit/> abgerufen.

Stadt Barcelona. (Mai 2018). *Barcelona City Council Digital Plan – Government measure concerning ethical management and accountable data: Barcelona Data Commons.* Abgerufen am 20. November 2019 von https://ajuntament.barcelona.cat/digital/sites/default/files/2018_mesuradegovern_en.pdf.

Stadt London. (März 2016). *Data for London: A City Data Strategy.* Abgerufen am 21. November 2019 von <https://airdrive-secure.s3-eu-west-1.amazonaws.com/london/dataset/data-for-london-a-city-data-strategy/2016-05-19T15%3A39%3A34/London%20City%20Data%20Strategy%20March%202016.pdf?X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAJJDIMAVZJDICKHA%2F2019>.

Stadt Wien. (November 2018). *IKT-Teilstrategie „Data Excellence“ der Stadt Wien – Version 1.0.* Abgerufen am 21. November 2019 von https://digitales.wien.gv.at/site/files/2019/02/IKT-Teilstrategie-Data-Excellence_1.0_20181114.pdf.

Wimmer, B. (24. Juli 2019). *Algorithmus identifiziert Menschen aus anonymisierten Daten.* Von futurezone: <https://futurezone.at/science/algorithmus-identifiziert-menschen-aus-anonymisierten-daten/400560035> abgerufen.

Verzeichnisse

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Struktur der Teilnehmer an der Online-Umfrage	5
Abbildung 2:	Preise für die Beschaffung von Adressdaten mit Selektionsmerkmalen	6
Abbildung 3:	Schematische Darstellung zu den Verarbeitungsstufen von Daten	8
Abbildung 4:	Entwicklung der PSI-Richtlinie und Umsetzung in deutsches Recht	10
Abbildung 5:	Prüfschema Smart-City-Verträge	17
Abbildung 6:	Speicherorte von Daten Ist vs. Soll	25
Abbildung 7:	Wissen bzw. Sensibilisierung zum Thema Datensouveränität in Verwaltung und Politik	27

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Ergebnisse der Studie	4
Tabelle 2:	Schematische Einordnung von Daten nach ihrer Verfügbarkeit	9
Tabelle 3:	Schematische Einordnung von Daten nach ihren Ursprüngen	9
Tabelle 4:	Entwurf der Kategorien hochwertiger Datensätze und beispielhafte Ausprägungen	11
Tabelle 5:	Smart-City-Vertragsklauseln in der Praxis	15
Tabelle 6:	Angestrebtes Verhältnis Kommunen und Privatwirtschaft	22
Tabelle 7:	Ausgewählte internationale Datenstrategien als Best-Practices	23



Anhang

Interviewpartner

Wir danken allen Interviewpartnern für ihre wichtigen Beiträge zu dieser Studie.

Institution	Name	Funktion
Stadtverwaltungen		
Stadt Bonn	Sven Hense	Leitung IT-Anwendungen
Stadt Dortmund	Denes Küçük	Stellvertretender CIO
Stadt Düsseldorf	Alice Wiegand	Amt für Statistik und Wahlen
Stadt Gelsenkirchen	Manfred vom Sondern	CDO
Stadt Herrenberg	Tobias Meigel	Erster Bürgermeister
Stadt Köln	Sabine Möwes	Leitung Stabstelle Digitalisierung
Stadt Leipzig	Dr. Beate Ginzel	Leitung Referat Digitale Stadt
Stadt Mannheim	Christian Specht	Erster Bürgermeister
Stadt Nürnberg	Harald Riedel	Kämmerer und CDO
Stadt Ulm	Sabine Meigel	Leitung Geschäftsstelle „Digitale Agenda“
Stadt Wien	Gerhard Hartmann	CDO
Kommunale Unternehmen		
HEAG Holding AG – Beteiligungsmanagement der Wissenschaftsstadt Darmstadt	Prof. Dr. Klaus-Michael Ahrend	Mitglied Vorstand
regio iT	Dieter Rehfeld	Vorsitzender der Geschäftsführung
Stadtwerke München GmbH (SWM)	Dr. Maximilian Störzer	Strategie und Konzernsteuerung
WSW Wuppertaler Stadtwerke GmbH	René Münch	Bereichsleiter Konzernstrategie / Projektmanagement, Prokurist
Unternehmen		
Telekom / TSystems	Michael Materne	VP Strategy & Data (Smart City)
TIER Mobility GmbH	Kilian Schmidt	VP Legal



Ansprechpartner



Katharina Schlüter

Managerin

Telefon +49 30 257679-367

Mobil +49 173 3824038

Katharina.Schlueter@pd-g.de



Eva Christine Schmitz

Consultant

Telefon +49 30 257679-221

Mobil +49 173 1436570

Eva-Christine.Schmitz@pd-g.de



Michael Herth

Consultant

Telefon +49 30 257679-189

Mobil +49 174 4905211

Michael.Herth@pd-g.de

Impressum

Redaktion:

Katharina Schlüter

Hinweis:

Die enthaltenen Zitate sind Meinungsäußerungen der Befragten und lassen nicht zwingend Rückschlüsse auf die Unternehmensmeinung der PD zu.

Bildnachweis:

PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH

Friedrichstraße 149
10117 Berlin

T: +49 30 25 76 79 - 0
F: +49 30 25 76 79 - 199

info@pd-g.de
www.pd-g.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/2509**

A20, A02

STELLUNGNAHME

zum Antrag „Fair geht mehr: Digitale Daseinsvorsorge nicht dem Markt überlassen!“ der SPD-Landtagsfraktion (Drs. 17/8423)

Köln, 16. April 2020

In Nordrhein-Westfalen sind 335 kommunale Unternehmen im VKU organisiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen in Nordrhein-Westfalen leisten jährlich Investitionen in Höhe von über 2,5 Milliarden Euro, erwirtschaften einen Umsatz von mehr als 32 Milliarden Euro und sind wichtiger Arbeitgeber für über 76.000 Beschäftigte.

[Verband kommunaler Unternehmen e.V.](#) · Landesgruppe Nordrhein-Westfalen · Brohler Str. 13 · 50968 Köln

Vorbemerkungen

Die nordrhein-westfälische Landesgruppe des Verbandes kommunaler Unternehmen e.V. vertritt 335 Stadtwerke und kommunale Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Ob bei der Ausgestaltung zukunftsweisender Quartierskonzepte, der Entwicklung intelligenter Mobilitätsangebote oder dem Ausbau der Breitbandinfrastruktur – die gut 330 Mitgliedsunternehmen aller Sparten und Größenklassen der VKU-Landesgruppe NRW sind unverzichtbare Partner für die Umsetzung von Smart City-Konzepten und Digitalisierung vor Ort.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Antrag „Fair geht mehr: Digitale Daseinsvorsorge nicht dem Markt überlassen!“ der SPD-Landtagsfraktion Stellung nehmen zu dürfen. Die VKU-Landesgruppe NRW begrüßt ausdrücklich, dass sich der Antrag mit einer seiner zentralen Forderungen dem flächendeckenden Ausbau der Glasfaserinfrastruktur in Nordrhein-Westfalen widmet. Denn in Nordrhein-Westfalen betreiben kommunale Unternehmen derzeit eine mehr als 50.000 Kilometer lange Glasfaserinfrastruktur und investieren jährlich mehr als 80 Millionen Euro in den Breitbandausbau. Damit treiben die kommunalen Unternehmen die Digitalisierung in den Städten und Gemeinden Nordrhein-Westfalens aktiv weiter voran.

Breitband ist moderne Daseinsvorsorge und nach Auffassung der VKU-Landesgruppe NRW außerdem eine grundlegende Voraussetzung für gleichwertige Lebensverhältnisse in der Stadt und auf dem Land. Kommunen und kommunale Unternehmen übernehmen im Rahmen einer modernen Daseinsvorsorge Verantwortung für ihre Region, indem sie neue, digitale und bürgerorientierte Anwendungen und Dienstleistungen schaffen und damit zentralen gesellschaftlichen Herausforderungen, wie bspw. dem Klimawandel, begegnen. Die VKU-Landesgruppe NRW verweist an dieser Stelle auf ihr [Positionspapier](#) „Kommunale Unternehmen als zentrale Akteure auf dem Weg zu vernetzten Städten und Regionen“, das anhand zahlreicher praktischer Beispiele aufzeigt, wie kommunale Unternehmen in Städten und Gemeinden die Smart City realisieren.

Zu den Aussagen des Antrags im Einzelnen

» RELEVANZ DER THEMATIKEN „DIGITALE DASEINSVORSORGE“ UND „SMART CITY“ FÜR NORDRHEIN-WESTFÄLISCHE KOMMUNEN

Wir stimmen mit der Aussage des Antrags überein, dass die Themen "Digitale Daseinsvorsorge" und "Smart City" für die nordrhein-westfälischen Kommunen eine große Relevanz haben. Die Relevanz der Thematik „Smart City“ zeigt sich insbesondere auch am Engagement und der Investitionsbereitschaft von kommunalen Unternehmen, die bereits zahlreiche Projekte in diesem Bereich angestoßen haben und vielen Kommunen damit den Weg in eine Smart City-Zukunft ebnen.

Gemeinsam mit den Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen müssen Stadtwerke und kommunale Unternehmen zeitgemäße Antworten auf stets neue, vielgestaltige Herausforderungen finden. Aus Sicht der VKU-Landesgruppe NRW sind kommunale Unternehmen die zentralen Instanzen in Städten und Regionen, denn sie übernehmen Verantwortung bei der Digitalisierung und Vernetzung von öffentlichen Dienstleistungen. Mit intelligenten Dienstleistungen auf Basis ihrer digitalen Infrastrukturen werden kommunale Unternehmen künftig noch stärker in eine effiziente Nutzung von Energie und Ressourcen investieren und die Dienstleistungen der Daseinsvorsorge aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger verbessern. Kommunale Unternehmen treiben die digitale Transformation voran, indem sie die neuesten Technologien der Informationstechnik konsequent innerhalb ihrer Organisation und im Kontext der Entwicklung neuer, bürgerorientierter Produkte und Dienstleistungen nutzen. Daher begrüßt die VKU-Landesgruppe NRW den Antrag der SPD-Landtagsfraktion. Zum einen adressiert er die vielen Aspekte im Zusammenhang mit der digitalen Daseinsvorsorge, zum anderen thematisiert er wichtige Fragen bzgl. der Kompetenzverteilung hinsichtlich Datenaustausch sowie Datenverwendung innerhalb von Smart City-Projekten.

› BETEILIGUNG DER BÜRGERINNEN UND BÜRGER VOR ORT SOWIE DARAUF AUFBAUEND KOOPERATIONEN VON STÄDTEN, STADTWERKEN UND UNTERNEHMEN

Mit Unterstützung des VKU hat das Beratungshaus BET in seiner Studie [„Kommunale Infrastruktur: Aufbruch in eine smarte Zukunft“](#) aus 35 erfolgreichen Smart City-Projekten Handlungsempfehlungen abgeleitet, von denen Kommunen und kommunale Unternehmen bei der Umsetzung ihrer Smart City-Konzepte profitieren können. Unter anderem hat sich gezeigt, dass die oftmals langwierigen Entscheidungsprozesse im kommunalen Umfeld ein großes Hindernis bei der praktischen Umsetzung von Smart City-Projekten darstellen. Eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg von kommunalen Smart City-Projekten ist in jedem Fall die Unterstützung durch die lokale Bevölkerung, die Kommunalpolitik und die lokal ansässige Wirtschaft.¹

Kommunale Unternehmen genießen im Vergleich zu ihrer privatwirtschaftlichen Konkurrenz traditionell ein konstant hohes Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger. Daraus ergibt sich ein Kommunikationsvorteil in Bezug auf den konkreten Nutzen von Smart City-Projekten, der für Bürgerinnen und Bürger, aber auch für die lokale Wirtschaft sowie für die Entscheidungsträgerinnen und -träger in den Städten und Gemeinden, offen und transparent dargelegt werden muss. Die frühzeitige Beteiligung aller kommunalen Stakeholder kann in Kooperation von Stadt und kommunalem Unternehmen bestmöglich sichergestellt werden. Schon heute übernehmen Stadt und kommunales Unternehmen gemeinsam eine Vermittlerrolle bei der Umsetzung von Smart City-Projekten. Sie sind erfahren in der Kommunikation und der Abwägung von Interessen zahlreicher unterschiedlicher Stakeholder. Daher begrüßt die VKU-Landesgruppe NRW den Vorschlag der SPD-Landtagsfraktion zur Schaffung von „Strukturen für die Kooperation von Städten, Stadtwerken, Unternehmen und Start-ups [...], die auch die Beteiligung der lokalen Bevölkerung sicherstellen.“ Die Etablierung transparenter und verlässlicher Kommunikations- und Kooperationsstrukturen ist eine notwendige Voraussetzung für den Erfolg von Smart City-Konzepten. Kommunale Unternehmen in Nordrhein-Westfalen sind bereit, ihrer Informationsverantwortung in diesem Zusammenhang gerecht zu werden.

¹ BET GmbH (2019): Kommunale Infrastruktur: Aufbruch in eine smarte Zukunft, S. 27.

› DIGITALE MODELLKOMMUNEN IN NORDRHEIN-WESTFALEN

Eine wesentliche Anforderung des Landesprogrammes „Digitale Modellkommunen NRW“ lautete, dass die im Rahmen der Förderung entwickelten Lösungen skalierbar und replizierbar sein müssen, damit diese auch von anderen Gemeinden übertragen und von ihnen eingesetzt werden können. Das Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen hat eine positive Zwischenbilanz des Landesprogrammes gezogen. Zahlreiche hoch innovative und digitale Leistungsbündel sollen nun auf weitere Kommunen in Nordrhein-Westfalen übertragen werden. An den verschiedensten Projekten waren neben den Modellkommunen auch einige Mitgliedsunternehmen der VKU-Landesgruppe NRW beteiligt: So waren diese u.a. verantwortlich für die notwendigen digitalen Infrastrukturen, bspw. für Mobilitätsplattformen oder IoT-Anwendungen in den geförderten Kommunen. Daher teilt die VKU-Landesgruppe NRW die Meinung des Ministeriums für Wirtschaft, Industrie, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen zur positiven Zwischenbilanz des Landesprogrammes „Digitale Modellkommunen NRW“. Jetzt gilt es, die erzielten Ergebnisse auf andere Kommunen zu übertragen.

Die VKU-Landesgruppe NRW unterstützt aber auch die Forderungen des Antrags der SPD-Fraktion, „Kommunen bei der Erarbeitung individueller Smart-City-Strategien zu unterstützen“ sowie „den angekündigten Förderfonds „K-400 – Kommunal wird Digital“ auf den Weg zu bringen“. Damit digitale Daseinsvorsorge flächendeckend in Nordrhein-Westfalen gelebte Realität werden kann, braucht es eine Ausweitung der vorhandenen finanziellen Fördermechanismen, insbesondere auch auf kleinere Kommunen. Zu dieser Einschätzung kommt auch die Kommunalstudie 2019 „Wie smart sind Deutschlands Kommunen?“, die im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums im Rahmen der Initiative Stadt.Land.Digital durchgeführt und von den kommunalen Spitzenverbänden unterstützt wurde. Eines der zentralen Ergebnisse ist, dass es bei der Umsetzung von Digitalisierungsstrategien noch Defizite bei vielen Städten und Gemeinden gibt. Eine Vielzahl von Kommunen wünsche sich insbesondere mehr Hilfestellung vom Bund, den Bundesländern und den kommunalen Spitzenverbänden. Damit die Umsetzung der digitalen Transformation in der Fläche gelingen könne, benötigten die Kommunen z.B. konkrete Pläne, an denen sie sich orientieren

können, bspw. in Form von Leitfäden oder Checklisten. ² Die Studie unterstreicht somit die Forderung nach einer individuellen Beratung und Unterstützung von Kommunen bei Umsetzung von Smart City-Konzepten.

› DIGITALE DASEINSVORSORGE NICHT DEM MARKT ÜBERLASSEN

Dass Betreiber datenbasierter Geschäftsmodelle zunehmend die Produktentwicklung und Preisgestaltung in einigen Märkten mitbestimmen, lässt sich bspw. an Branchen wie dem Einzelhandel (Amazon), Hotelgewerbe (Airbnb) oder Taxigewerbe (Uber) beobachten. Digitale Geschäftsmodelle tendieren zur Monopolbildung, weshalb in diesen und anderen Märkten inzwischen Unternehmen den Markt dominieren, die im Grunde lediglich eine IT-Architektur besitzen aber vor Ort in einer Kommune mit einem Unternehmensstandort nicht präsent sind.³ Auch kommunale Unternehmen sehen sich in den Bereichen der klassischen Daseinsvorsorge vermehrt mit Anbietern konfrontiert, deren Geschäftsmodell die Verarbeitung von kommunalen bzw. regionalen Daten ist. Ein prominentes Beispiel sind multimodale Mobilitätsplattformen für die Reiseplanung mit mehreren Verkehrsmitteln, die als White-Label-Produkt an verschiedenste Städte und Verkehrsunternehmen verkauft werden können. Diese Produkte stiften zwar Nutzen für die Kunden, jedoch nicht für die regionale Wertschöpfung.

Eine durch den VKU und die kommunalen Spitzenverbände unterstützte Studie von PD – Berater der öffentlichen Hand kommt zu der Einschätzung, dass Smart City-Verträge zwischen Kommunen und privaten Anbietern häufig datenschutzrechtlich einschränkende Klauseln enthalten und die Kommunen damit in ihrer Datensouveränität einschränken. Dies sei darauf zurückzuführen, dass Kommunen den Wert ihrer kommunalen Daten oftmals nicht richtig einschätzen und entsprechend nachteilig über die Nutzungsrechte für Datensätze innerhalb von Smart City-Anwendungen verhandeln. Die Studie empfiehlt Verwaltungsspitzen daher, den Umgang mit kommunalen Daten als strategisches Thema zu begreifen, das im Diskurs mit der Politik, den Geschäftsführern der kommunalen Beteiligungen sowie den Bürgern und Mitarbeitern angegangen werden sollte. Dabei sollten Kommunen die Datennutzungsklauseln in Smart City-

² Initiative Stadt.Land.Digital (2020): Wie smart sind Deutschlands Kommunen?, S. 20 f.

³ Quadriga Hochschule Berlin (2020): Weißbuch Digitale Daseinsvorsorge stärken., S. 27 f.

Vertragsentwürfen kritisch unter die Lupe nehmen.⁴

Die VKU-Landesgruppe NRW teilt die Einschätzungen der zuvor genannten Studie und sieht ebenfalls die Notwendigkeit von zusätzlichem Unterstützungs- und Informationsbedarf für Kommunen. Bei der Umsetzung von Smart City-Strategien braucht es faire Spielregeln, die für kommunale wie privatwirtschaftliche Unternehmen gelten und eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe von Kommune und Dienstleister ermöglichen. In diesem Zusammenhang gilt es, auch auf nationaler Ebene bei der Umsetzung der Richtlinie über Open Data und zur Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors“ (PSI-Richtlinie) mit Augenmaß zu handeln und die in der Richtlinie enthaltenden Datenbereitstellungspflichten für kommunale Unternehmen im Sinne eines fairen Wettbewerbs mit privaten Unternehmen nicht weiter zu verschärfen. Denn eine verschärfte Umsetzung der europäischen Vorgaben würde nicht nur einen hohen personellen und finanziellen Aufwand für öffentliche Unternehmen bedeuten, sondern überdies die Entwicklung einer verlässlichen und flächendeckenden digitalen Daseinsvorsorge beeinträchtigen.

Diese fairen Spielregeln braucht es auch beim Thema kommunalwirtschaftliche Betätigung. Um auch weiterhin im Wettbewerb bestehen zu können, müssen kommunale Unternehmen agieren können wie ihre privaten Konkurrenten. Andernfalls wären sie künftig nicht mehr in der Lage, ihre Aufgaben der Daseinsvorsorge in Bereichen wie der Energieversorgung wahrzunehmen und die (digitale) Transformation aktiv mit zu gestalten. Kommunale Unternehmen sind sowohl gemeinwohlorientierte Versorger als auch Akteure im marktwirtschaftlichen Wettbewerb. Um die hohe Qualität und zukunftsorientierte Weiterentwicklung der Daseinsvorsorge in Deutschland gewährleisten zu können, braucht es ein an den Herausforderungen des dezentralen und digitalen Zeitalters orientiertes, modernes und zukunftsicheres Verständnis des Gemeindefinanzrechts. Wir begrüßen daher die seitens der nordrhein-westfälischen Landesregierung in der Koalitionsvereinbarung formulierte Absicht, dass öffentliche Unternehmen in diesem Marktumfeld auch in Zukunft die Chance haben müssen, ihren Auftrag effektiv erfüllen zu können.⁵

⁴ PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH (2020): Datensouveränität in der Smart City, S. 14 ff.

⁵ NRW-Landesregierung (2017): Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017-2022, S. 41.

› DATENHOHEIT VOR DEM HINTERGRUND DIGITALER DASEINSVORSORGE

Um die digitale Daseinsvorsorge in Deutschland nachhaltig zu stärken, braucht es einen klugen Rechtsrahmen mit konsistenten Regeln für den Umgang und die Nutzung von Daten. Auch kommunale Unternehmen benötigen diese Rechts- und Planungssicherheit, um den Wandel hin zu smarten Städten und Regionen weiter aktiv gestalten und entsprechend langfristig investieren zu können. Die Studie [„Digitale Daseinsvorsorge stärken“](#) der Quadriga Hochschule beschreibt, wie die Leitplanken für einen solchen Rechtsrahmen in Deutschland aussehen könnten. Sie lauten konkret:

1. Etablierung eines bundesweiten Public Data Space als Referenzarchitektur

Ein bundesweiter Public Data Space würde dem dezentralen Datenaustausch zwischen vertrauenswürdigen kommunalen und privaten Akteuren dienen und Kooperationen für neue Smart-City-Lösungen ermöglichen bzw. bereits bestehende Kooperationen vereinfachen. Durch klare regulatorische Vorgaben für einzelne Datenräume kann die Rolle der digitalen Daseinsvorsorge berücksichtigt werden. Ein gutes Beispiel für eine derartige Infrastruktur stellt Estland dar, das die behördliche Nutzung persönlicher Daten ermöglicht, aber gleichzeitig Transparenz für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger gewährleistet. Ein derartiges System aus Konzepten, Verfahrens- und Rechtsvorschriften, Sicherheitsvorgaben, technischen Standards sowie einer Infrastruktur für den dezentralen Austausch von Daten kann auch in Deutschland etabliert sowie auf Unternehmen und Kunden erweitert werden und damit Handlungssicherheit schaffen.⁶

2. Formulierung eines Public Data German Standard

Ein derartiger moderner, kommunaler Daten-TÜV kann als eine grundlegende, genormte digitale Architektur verstanden werden, die technische, ökonomische und rechtliche Anforderungen an den Datenaustausch klar definiert. Über ein derartiges Qualitätssiegel würde im Bereich des Datenaustausches mehr Orientierung und Transparenz geschaffen. Insbesondere kommunale und mittelständische Unternehmen

⁶ Quadriga Hochschule Berlin (2020): Weißbuch Digitale Daseinsvorsorge stärken., S. 41 f.

könnten auf die einheitlichen Vorgaben des Standards zurückgreifen und müssen Vorgehensweisen je nach Projekt und Zielsetzung nicht ständig neu erfinden.⁷

3. Umsetzung der PSI-Richtlinie der Europäischen Union in nationales Recht unter Nutzung der gegebenen Auslegungsspielräume

Die PSI-Richtlinie der EU regelt, dass nicht-personenbezogene Verwaltungsdaten seitens der öffentlichen Hand unter bestimmten Bedingungen Dritten – zumeist kostenlos – zur Verfügung gestellt werden müssen. In 2019 wurde die PSI-Richtlinie novelliert und auch auf öffentliche Unternehmen ausgeweitet. Deutschland sollte sich auf europäischer Ebene für eine möglichst enge Auslegung des Anwendungsbereichs der Richtlinie in Bezug auf öffentliche Unternehmen einsetzen. So können bestimmte Daten aus dem Anwendungsbereich der PSI-Richtlinie herausfallen, indem die EU bspw. Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, wie zu kritischen Infrastrukturen, möglichst weit auslegt. Zentral ist darüber hinaus, dass die Konkretisierung von „hochwertigen Datensätzen“ (high-value datasets, kurz: HVD) möglichst eng ausgestaltet und im Rahmen einer breiten Marktbeteiligung erfolgt.⁸ Diese Nutzung der verbleibenden Auslegungs- und Umsetzungsspielräume soll Kommunen und insbesondere kommunale Unternehmen vor dem weiteren Verlust ihrer Handlungsfreiheiten schützen und im Bereich der digitalen Daseinsvorsorge den Wettbewerb mit der Privatwirtschaft ermöglichen.

Ihr Ansprechpartner

Markus Moraing
Geschäftsführer der VKU-Landesgruppe NRW
Brohler Straße 13
50968 Köln
0221/3770-224
moraing@vku.de

⁷ Quadriga Hochschule Berlin (2020): Weißbuch Digitale Daseinsvorsorge stärken., S. 44 f.

⁸ Quadriga Hochschule Berlin (2020): Weißbuch Digitale Daseinsvorsorge stärken., S. 60 f.

- TOP 5 -

5G-Ausbau durch Akzeptanzinitiative beschleunigen

04.02.2020

Antrag

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

5G-Ausbau durch Akzeptanzinitiative beschleunigen

I. Ausgangslage

Die digitale Infrastruktur ist die Lebensader für das 21. Jahrhundert. Wenn der Ausbau weiterhin nur langsam vorankommt, droht das gesellschaftliche Großprojekt der digitalen Transformation zu scheitern. Die Digitalisierung ist jedoch die Triebfeder des sozial-ökologischen Wandels von Wirtschaft und Gesellschaft. Die Vollendung der Energiewende ist abhängig von digitalen Technologien. Die Digitalisierung ist die Grundlage für eine ressourcensparende Produktion und bietet zudem die Möglichkeit, mehr Wertschöpfungskreisläufe zu schließen. Damit diese Prozesse gelingen können, muss heute der Rahmen geschaffen werden, damit auch in Zukunft alle Menschen in Nordrhein-Westfalen vom digitalen Wandel sowie den damit einhergehenden Innovationen profitieren können. Die digitale Infrastruktur ist zudem ein wichtiger Baustein, um gleichwertige Lebensbedingungen zwischen Stadt und Land herzustellen.

Wie immer bei der Etablierung von Großtechnologien wird der Ausbau durch Fragen und Sorgen der Bevölkerung begleitet. Dies gilt derzeit insbesondere für den notwendigen und sinnvollen Ausbau des neuen Mobilfunkstandards 5G.

5G ist der neueste Mobilfunkstandard und bietet bisher unerreichte Möglichkeiten. Durch 5G werden nicht nur erheblich höhere Datenraten erreicht, es wird durch kürzere Signallaufzeiten auch Datenaustausch in Echtzeit ermöglicht. Zudem können Sendeanlagen mit deutlich mehr Geräten gleichzeitig kommunizieren. Damit legt 5G das Fundament für viele technologische Neuerungen wie vernetztes und autonomes Fahren, Smart Farming oder intelligente Stromnetze, die Angebot und Nachfrage intelligent steuern und damit zum Stromsparen und einer erfolgreichen Energiewende beitragen. Insbesondere im Industriebereich und mit Blick auf IoT-Anwendungen besteht schon jetzt große Nachfrage nach 5G.

Die für 5G verwendeten Frequenzen teilen sich in zwei Frequenzbänder auf: Der niedrigere Frequenzraum (FR1) liegt bei unter 6 GHz, die höheren Frequenzen (FR2) liegen bei über 24 GHz. Die bisher genutzten Frequenzen (GSM, UMTS, LTE) liegen im Bereich zwischen 700 MHz und 2,6 GHz. Im Sommer 2019 ist die Versteigerung der Frequenzen aus dem FR1 von 2 GHz und 3,4 GHz bis 3,7 GHz zu Ende gegangen. In der bisher umfangreichsten

Datum des Originals: 04.02.2020/Ausgegeben: 05.02.2020

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

Versteigerung von Funkfrequenzen haben die vier Unternehmen Telekom, Vodafone, Telefonica und Drillisch insgesamt 6,55 Milliarden Euro ausgegeben. Wann die FR2-Frequenzen versteigert werden, ist noch offen. Derzeit ist noch keine Auktion geplant.

Neben der Nutzung höherer Frequenzen, durch die erheblich höhere Datenraten erreicht werden, zeichnet sich 5G auch durch die Nutzung neuer Technologien wie dem sogenannten Beamforming aus. Außerdem können mit 5G 10-mal mehr Geräte pro Quadratkilometer bedient und Daten durch eine bis zu 100-mal kürzere Latenzzeit quasi in Echtzeit übermittelt werden. Erste Smartphones mit 5G-Modem werden in Deutschland seit Herbst 2019 verkauft.

Durch das Beamforming wird es laut Bundesamt für Strahlenschutz möglich, Mehrwegeausbreitung besser zu nutzen und Sendeleistung zielgenauer abzugeben. Die zielgenauere Aussendung kann zu niedrigeren Expositionen führen, weil weniger Leistung ungerichtet in die Umgebung abgegeben wird. Beim Empfang kann die Technik dazu beitragen, dass niedrigere Feldstärken für eine Verbindung ausreichen. Zudem steigt die Datenrate, wodurch die Dauer der Verbindung verkürzt werden kann. Dem stehen laut Bundesamt für Strahlenschutz insgesamt steigende Datenübertragungsmengen und damit verbundene Änderungen am Immissionsaufkommen gegenüber.

5G ist in technischer Hinsicht grundsätzlich mit den bisherigen Mobilfunkstandards vergleichbar: bei 5G handelt es sich um eine nicht-ionisierende Strahlung, die die menschliche DNA nicht direkt beeinträchtigt. Eine schädigende Wirkung des Mobilfunks kann innerhalb der gültigen Grenzwerte nicht belegt werden; die Grenzwerte und Messmethoden sind jedenfalls im Frequenzbereich bis 3,6 GHz auf Basis vieler Studien etabliert. Lediglich bei ionisierender Strahlung können Schädigungen nachgewiesen werden, das allerdings bei deutlich höheren Frequenzen, als sie im Mobilfunk genutzt werden.

Das Bundesamt für Strahlenschutz kommt zu dem Schluss: „Hochfrequente elektromagnetische Felder werden von biologischen Systemen aufgenommen und führen in erster Linie zu einer Erwärmung. Die physikalische Grundlage dieser thermischen Wirkung ist gut bekannt und unstrittig. Fraglich sind mögliche biologische Wirkungen nicht-thermischer Art im Bereich niedriger Intensitäten hochfrequenter Strahlung, deren Existenz bisher wissenschaftlich nicht nachgewiesen wurde, die aber weiterhin intensiv erforscht werden.“¹

Trotz der wissenschaftlichen Befundlage und der langjährigen Forschungsgeschichte ist der Mobilfunk nach wie vor eine in Teilen der Bevölkerung umstrittene Technologie. Um insbesondere den 5G-Ausbau nicht zu behindern, ist es daher erforderlich, eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung herzustellen, über wissenschaftliche Erkenntnisse aufzuklären und sie durch unabhängige Forschung zu vertiefen. Bei konkreten Ausbauprojekten ist es hilfreich, neue Formen der frühzeitigen Bürgerbeteiligung und Bürgerinformation zu etablieren.

Die Landesregierung hat in ihrer 5G-Mobilfunkstrategie Ende 2019 zwar einen „5G-Dialog.NRW“ ins Spiel gebracht, in dessen Rahmen ein Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Akteuren im Mobilfunksektor initiiert werden soll. Allerdings reicht diese rein auf Fachgespräche konzentrierte Art des Dialogs nicht aus, um die in Teilen der Bevölkerung vorhandenen Bedenken aufzugreifen. Zielführender ist daher eine breit angelegte 5G-Akzeptanzinitiative, die eine Diskussion mit den Bürgerinnen und Bürger ermöglicht und dezentrale Beteiligungsformate anbietet. Um auch Menschen vor Ort analog erreichen zu können, empfehlen sich aufsuchende Formate wie zum Beispiel eine 5G-Roadshow, die über die Vorteile der Technologie aufklärt, die wissenschaftliche Erkenntnislage über Auswirkungen

¹ http://www.bfs.de/DE/themen/emf/hff/wirkung/wirkung_node.html

des Mobilfunks darstellt und für Fragen, Anregungen und Diskussionen mit der breiten Bevölkerung zur Verfügung steht.

Auch die ökologischen Auswirkungen des 5G-Ausbaus sollten beleuchtet und weiter untersucht werden. So wird durch 5G der Kapazitätsbedarf in Rechenzentren steigen, teilweise auch weil zusätzliche dezentrale Rechenzentren erforderlich sein werden, um lokale 5G-Netze zu betreiben. Die hiermit verbundenen ökologischen Herausforderungen sollten bereits heute durch einen entsprechenden Handlungs- und Ordnungsrahmen angegangen werden.

II. Der Landtag beschließt:

1. Der Landtag fordert die Landesregierung auf, den Ausbau des 5G-Mobilfunkstandards engagiert und zügig voranzutreiben. Ziel muss der flächendeckende 5G-Ausbau sein, der sich nicht an Haushalte- sondern an Flächenzielen orientiert. Der Landtag fordert die Landesregierung auf, dem Landtag einen Ausbauplan mit konkreten Ausbauzielen vorzulegen, die jeweils mit konkreten Zeitvorgaben hinterlegt sind.
2. Um den 5G-Ausbau in Nordrhein-Westfalen zu beschleunigen fordert der Landtag die Landesregierung auf, eine landesweite Akzeptanzinitiative für Mobilfunk zu starten. Hierbei sind insbesondere umfassende Informations- und frühzeitige Beteiligungsformate zu nutzen.
3. Insbesondere sollen im Rahmen einer Roadshow im ganzen Land und an den Standorten für die geplanten 5G-Testfeldern durch Informationsangebote für Bürgerinnen und Bürger die wissenschaftlichen Erkenntnisse über mögliche gesundheitliche und ökologische Implikationen transparent und verständlich aufbereitet und dargestellt werden. Ebenso sollen Vorteile und Anwendungsfelder der 5G-Technologie dargestellt werden.
4. Der Landtag fordert die Landesregierung auf, im Sinne des Vorsorgeprinzips bestehende Forschung zu den gesundheitlichen und ökologischen Implikationen des Mobilfunks zu vertiefen und die Ergebnisse bereits durchgeführter Studien zu Auswirkungen und Akzeptanz von 5G, soweit sie aus ganz oder teilweise aus öffentlichen Mitteln finanziert wurden, zu veröffentlichen und einen zentralen Zugang zu diesen Studien zum Beispiel über das Landesamt für Natur, Umwelt- und Verbraucherschutz des Landes NRW (LANUV NRW) zu ermöglichen.
5. Gemeinsam mit den Telekommunikationsnetzanbietern sowie den Betreibern von Rechenzentren sollen Maßnahmen entwickeln, um – etwa durch Green-IT-Strategien – die ökologischen Auswirkungen des durch 5G steigenden Datenverkehrs und damit einhergehend auch gesteigerten Stromverbrauchs abzufedern.

Monika Düker
Arndt Klocke
Verena Schäffer
Matthi Bolte-Richter

und Fraktion

- TOP 6 -

Care-Arbeit in NRW sichtbar machen und besser unterstützen

03.03.2020

Antrag

der Fraktion **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Care-Arbeit in NRW sichtbar machen und besser unterstützen

I. Ausgangslage

Füreinander zu sorgen und Verantwortung zu übernehmen sind zentrale Bestandteile unseres Zusammenlebens, ohne die unsere Gesellschaft nicht funktionieren würde. Der größte Teil dieser notwendigen Sorgearbeit wird unbezahlt und im familiären Umfeld geleistet. Care-Arbeit umfasst dabei viele Bereiche, wie die Sorge- und Pflegearbeit für Kinder oder zu pflegende Angehörige, Hausarbeit, Ehrenamt, aber auch informelle Hilfen, wie Nachbarschaftshilfen. Diese unbezahlte Care-Arbeit bleibt gesellschaftlich oft unsichtbar und Menschen werden mit ihren individuellen Herausforderungen allzu oft allein gelassen.

Dabei steigen die gesellschaftlichen Anforderungen an die Vereinbarkeit von Care-Arbeit und Beruf. Der demographische Wandel führt zu einem Anstieg pflegebedürftiger Personen. Nach Zahlen von IT-NRW waren in NRW im Jahr 2017 769.132 Personen pflegebedürftig. Nicht erfasst sind hier die Menschen, die nur gelegentlich Unterstützung im Alltag benötigen und dies meist durch familiäre Hilfe organisieren. Zwei Drittel der pflegebedürftigen Personen werden zu Hause versorgt. Eine besondere Herausforderung stellt die damit verbundene Frage der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf für Frauen dar. Mehr als 70 Prozent der Pflegenden sind Frauen. Sie müssen nicht nur Beruf und Pflege, sondern auch Sorgearbeit für Kinder und Pflege Angehöriger, vereinbaren. Männer üben meist erst nach Eintritt ins Rentenalter Pflegetätigkeiten aus.

Die Frage der Verteilung von Care-Arbeit ist ein wichtiger Indikator für die Gleichstellung von Frauen und Männern. Die meiste Sorgearbeit wird von Frauen geleistet. Im Schnitt leisten sie 52,2 Prozent mehr Care-Arbeit pro Tag als Männer. Während Frauen durchschnittlich 4 Stunden und 13 Minuten für Care-Tätigkeiten aufwenden, sind es bei Männern im Durchschnitt 2 Stunden und 45 Minuten. Daraus ergibt sich ein Gender-Care-Gap von 87 Minuten pro Tag.

Der zweite Gleichstellungsbericht der Bundesregierung hat daher diese Unterschiede besonders in den Blick genommen. Insbesondere in der sog. „Rush-Hour des Lebens“, also in der Zeit, in der sich zentrale Lebensereignisse und -entscheidungen im Bereich von Familie und Beruf bündeln, sind die Unterschiede besonders groß. Während Väter, unabhängig von der Anzahl ihrer Kinder, fast immer Vollzeit arbeiten, stellt sich die Situation bei Müttern sehr viel differenzierter dar.

Datum des Originals: 03.03.2020/Ausgegeben: 03.03.2020

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

Laut Familienbericht NRW liegt die Erwerbsquote von Müttern mit nicht-volljährigen Kindern bei 56,2 Prozent. Erwerbsbeteiligung und Erwerbsumfang unterscheiden sich dabei aber deutlich, je nach Alter der Kinder und familiärer Situation insgesamt. In Vollzeit oder vollzeitnaher Teilzeit, also 32 und mehr Stunden pro Woche, arbeiten 28,6 Prozent der erwerbstätigen Mütter. Zwischen 15 und 32 Stunden arbeiten 49,3 Prozent und weniger als 15 Stunden 22,1 Prozent der Mütter.

Die beschriebene ungleiche Aufteilung von bezahlter Erwerbs- und unbezahlter Sorgearbeit birgt für Frauen in der Lebensverlaufsperspektive erhebliche Risiken. Nicht nur, dass sie in der Zeit der aktiven Erwerbsarbeit weniger verdienen, sie erwerben auch weniger Rentenanwartschaften. Dies bedeutet nicht nur ein Risiko im Falle von Trennung oder Scheidung für diese Frauen, auch im Fall einer Arbeitslosigkeit oder Arbeitsunfähigkeit des - meist männlichen - Hauptverdieners kann dies zu ökonomischen Schwierigkeiten für die ganze Familie führen.

Dabei wünschen sich die meisten Paare eine Aufteilung, in der beide Partnerinnen und Partner in gleichem Maße erwerbstätig sind und sich um Haushalt und Familie kümmern. In der familiären Realität sieht dies dann allerdings meist anders aus. Unterschiedlichste Gründe führen dazu, dass nach der Geburt eines Kindes häufig eine Retraditionalisierung des Familienlebens eintritt.

Care-Arbeit ist mehr als eine kostenlose Ressource

Care-Arbeit ist gesellschaftlich unverzichtbar und sie ist mehr als eine kostenlose Ressource. Nicht zuletzt ist es die unbezahlte Sorgearbeit, die, als mehr oder weniger sichtbare Kraft, unsere Marktwirtschaft unterstützt. Care-Arbeit ist damit so etwas, wie der weibliche Zwilling der oftmals männlich konnotierten Erwerbsarbeit. Trotzdem ist sie nicht nur weniger sichtbar, sie wird auch wenig wertgeschätzt und zu wenig unterstützt.

Zwar wurden in den vergangenen Jahren einige Maßnahmen ergriffen, um Care-Arbeit zu unterstützen, trotzdem hat dies im Wesentlichen nichts an der geschlechtsspezifischen Verteilung von Sorgearbeit verändert. Die Einführung von Elternzeit und Elterngeld war zwar ein wichtiger Schritt zur Unterstützung von Familien und auch zur Einbindung von Männern in Erziehungsarbeit, trotzdem bleiben Lohnungleichheit und auch die ungleiche Verteilung von Sorgearbeit weiterhin auf konstant hohem Niveau.

Darüber hinaus gilt es, auch die Pflege von Angehörigen besser zu unterstützen. Bislang fehlt eine Lohnersatzleistung für eine temporäre Erwerbsunterbrechung für die Pflege Angehöriger. Das Pflegegeld ist ein individueller Anspruch pflegebedürftiger Personen, die wiederum dieses Geld als Anerkennung an die pflegende(n) Person(en) weitergeben können. Auch die derzeitige Darlehensregelung im (Familien)Pflegezeitgesetz trägt nicht zu einer wirklichen Entlastung Pflegenden und einer Aufteilung von Care-Arbeit bei.

Um auf die Wichtigkeit von Care-Arbeit hinzuweisen und die Unsichtbarkeit und Ungleichverteilung ins Bewusstsein zu rücken, wurde der 29. Februar zum Equal-Care-Day ausgerufen. Die Initiatorinnen und Initiatoren wollen mit der Festlegung auf einen Schalttag, der nur alle vier Jahre stattfindet, symbolisch darauf hinweisen, dass Care-Arbeit in ihrer gesellschaftlichen und ökonomischen Bedeutung oftmals übergangen wird. Darüber hinaus soll der Tag das Verhältnis von 4:1 bei der Verteilung von Care-Arbeit zwischen Frauen und Männern widerspiegeln. Rechnet man private, berufliche und ehrenamtliche Sorgearbeit zusammen, so bräuchten Männer etwa vier Jahre, um die gleichen Fürsorgeleistungen zu erbringen wie Frauen in einem Jahr.

Care-Arbeit besser unterstützen, individuellen Überforderungen entgegenwirken

Unbezahlte Care-Arbeit kann zu individueller Überforderung führen. Daher brauchen Menschen, die Sorgearbeit unentgeltlich verrichten, bessere Unterstützungssysteme.

Eine besonders belastete Gruppe stellen die Alleinerziehenden dar. Sie sind fast ausschließlich allein für die Care-Arbeit verantwortlich. Zwar können viele Alleinerziehende auf ergänzende informelle Netzwerke aus Familie und Freunden zurückgreifen, dennoch haben sie die größten Herausforderungen bei der Vereinbarkeit von Care-Arbeit und Erwerbsarbeit zu bewältigen. Eine Konsequenz dieser belastenden Situation ist die überdurchschnittliche Armutsquote. Die Gruppe der Alleinerziehenden-Familien hat das höchste Armutsrisiko in unserer Gesellschaft. Alleinerziehendenarmut ist dabei fast immer Frauenarmut. Die wirksame Bekämpfung von Kinder-, Frauen- und Familienarmut muss daher besonders Alleinerziehende und ihre Kinder in den Blick nehmen. Die Unterstützung und Entlastung bei der Vereinbarkeit von Care-Arbeit und Beruf ist dabei eine zentrale Aufgabe.

Aus der Familienberichterstattung ist bekannt, dass die Bedarfe von Familien sich entlang der Trias von Geld-Zeit-Infrastruktur orientieren. Familien brauchen eine verlässliche ökonomische Absicherung, sie brauchen aber auch eine verlässliche (soziale) Infrastruktur sowie Zeitbudgets für Familienzeit und Care-Arbeit.

Neben einer verlässlichen Betreuungsinfrastruktur für Kinder im Vorschulalter, aber auch darüber hinaus, können haushaltsnahe Dienstleistungen Familien bei der Bewältigung ihres Alltags entlasten. Allerdings nehmen laut Familienbericht NRW nur 6 Prozent der Familien solche Dienstleistungen in Anspruch. Es sind insbesondere ökonomisch bessergestellte Familien, die auf die Unterstützung durch haushaltsnahe Dienstleistungen zurückgreifen (können). Doch würden weit mehr Familien sich eine derartige Unterstützung wünschen. Auch hier sind es die Alleinerziehenden, die durch eine derartige Unterstützung in besonderem Maße entlastet werden könnten und sich dies auch wünschen würden.

Neben des Zugangs zu haushaltsnahen Dienstleistungen ist auch deren arbeits- und steuerrechtliche Ausgestaltung ein wichtiger Aspekt. Ein Großteil der bezahlten Haushaltshilfe wird bislang an der Steuer vorbei geleistet. Der Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft der Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen“ verweist darauf, dass die für Reinigungskräfte zuständige Gewerkschaft IG Bau annimmt, dass etwa 90 Prozent der Haushaltshilfen nicht angemeldet geleistet werden. Auch diese höchst prekären Beschäftigungsverhältnisse gehen zumeist zu Lasten von Frauen. Zwar ist es mittlerweile möglich, über die Anmeldung eines 450-Euro-Jobs eine Unfallsversicherung und minimale Rentenansprüche zu erwerben, doch wird dies nicht in großem Umfang genutzt.

Um auch im Bereich der professionellen Care-Arbeit für faire Arbeitsbedingungen zu sorgen, müssen diese Arbeitsverhältnisse sozialversicherungspflichtig sein. Erste Modelle zur Unterstützung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf wurden beispielsweise über ein Gutscheinmodell in Baden-Württemberg erprobt.

Neben der Unterstützung von Familien im Haushalt, brauchen Familien aber auch zeitliche Strukturen, die ein gelingendes Familienleben unterstützen. Unterschiedliche Zeitstrukturen von Arbeitszeit, Schulzeit, Kinderbetreuungs- und Pflegezeiten sowie anderen alltäglichen Erfordernissen gilt es besser miteinander in Einklang zu bringen. Die Enquete-Kommission „Zukunft der Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen“ empfahl daher seinerzeit, die Kommunen bei der Etablierung einer kommunalen Zeitpolitik zu unterstützen. Konkret schlug sie vor ein zeitpolitische Aktionsprogramm für NRW aufzulegen.

Bei der zeitlichen Entlastung von Familien ist aber insbesondere der Bund gefordert. Um die vielen unterschiedlichen Aspekte des Lebens gut unter einen Hut bringen zu können, brauchen Menschen mehr zeitliche Flexibilität, die sich an ihren individuellen Lebenslagen orientiert. Eltern- und Pflegezeiten müssen noch flexibler gestaltbar sein, so dass es Eltern

beispielsweise möglich ist, auch noch zusätzliche Elternzeitmonate für ältere Kinder (bis zum 14. Lebensjahr) zu nehmen, wenn diese besondere Unterstützung beim Lebensphasenübergang brauchen. Jeder Elternteil soll acht Monate Elternzeit in Anspruch nehmen können, weitere acht stehen ihnen gemeinsam zur Verfügung. Alleinerziehende können selbstverständlich auch 24 Monate Elternzeit nehmen. Aber auch pflegende Angehörige brauchen mehr zeitliche Unterstützung. Kurzfristige Freistellungsregelungen, die mit einer Lohnersatzleistung kombiniert werden, können Pflegende bei der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf entlasten und gleichzeitig dazu beitragen, Erwerbsunterbrechungen auch finanziell abzusichern.

Darüber hinaus wünschen sich Familien bessere Unterstützungs- und Beratungsangebote. Vielfach ist es für Familien schwierig den Dschungel familienbezogener Leistungen und Unterstützungsmöglichkeiten zu durchdringen. Dies gilt gleichermaßen für den Bereich der Pflege, in dem ein flächendeckendes ambulantes Unterstützungs-, Entlastungs- und Beratungssystem sorgende Menschen konkret entlasten kann.

II. Der Landtag fordert die Landesregierung auf:

1. Einen landesweiten Care-Bericht zu Entwicklung und Handlungsbedarfen im Bereich sowohl unbezahlter, wie auch bezahlter, Care-Arbeit vorzulegen.
2. Die Unterstützung haushaltsnahe Dienstleistungen für einen breiteren Kreis von Familien, insbesondere Alleinerziehende, sowie die Absicherung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in diesem Bereich voranzutreiben.
3. Kommunen bei der Erarbeitung zeitpolitischer Gesamtstrategien zu unterstützen und ein zeitpolitisches Aktionsprogramm für NRW zu erarbeiten.
4. Das soziale Quartiersmanagement in den Kommunen weiter zu unterstützen und auszubauen, um die Bedarfe ambulanter und teilstationären Angebote in Wohnortnähe für pflegebedürftige Personen und ihre Angehörigen sicherzustellen.
5. Beratungs- und Unterstützungsangebote für Familien und Pflegende im Sinne von „Hilfen aus einer Hand“ stärker zu bündeln und landesweit über Online-Plattformen und Apps zugänglich zu machen.
6. Auf Bundesebene auf eine bessere Unterstützung pflegender Angehöriger durch verbesserte Pflegezeitregelungen sowie Einführung einer Lohnersatzleistung für Pflegende hinzuwirken.
7. Auf Bundesebene die Einführung eines KinderZeit Plus Modells einzufordern. Es ermöglicht den Eltern über die ersten 12 Monate hinaus (bezahlte) Elternzeit zu nehmen.
8. Zu prüfen, wie gemeinsam mit Akteurinnen und Akteuren aus der Wirtschaft, Kammern, Fachverbänden und den Kompetenzzentren die Möglichkeit flexibler Arbeitszeitmodelle durch Arbeitszeitkonten, Homeoffice-Regelungen oder Teilzeitausbildungsmöglichkeiten, etc. ausgebaut werden können.

Monika Düker
Arndt Klocke
Verena Schäffer
Josefine Paul
Mehrdad Mostofizadeh

und Fraktion

- TOP 7 -

Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge mit Anlagen und Verwaltungsvorschrift Muster
Straßen- und Wegekonzept



Die Ministerin

MHKBG Nordrhein-Westfalen • 40190 Düsseldorf

An den Präsidenten des
Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

VORLAGE
17/3239

Alle Abg

15. April 2020

Für die Mitglieder des Ausschusses für
Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
des Landtags Nordrhein-Westfalen

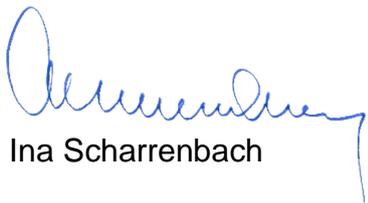
Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge mit Anlagen und Verwaltungsvorschrift Muster Straßen- und Wegekonzept

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

in der Anlage sende ich Ihnen zur Information die Förderrichtlinie
Straßenausbaubeiträge mit Anlagen und die Verwaltungsvorschrift
Muster Straßen- und Wegekonzept mit der Bitte um Weiterleitung an
die Mitglieder des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und
Wohnen des Landtags Nordrhein-Westfalen.

Diese sind inzwischen im Ministerialblatt Nordrhein-Westfalen Num-
mer 8 veröffentlicht worden.

Mit freundlichem Gruß


Ina Scharrenbach

Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf
(Anfahrt über Hubertusstraße)

Telefon +49 211 8618-4300
Telefax +49 211 8618-4550
ina.scharrenbach@mhkgb.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien 706, 708
und 709 bis Haltestelle
Landtag/Kniebrücke

Richtlinie
über die Gewährung von Zuwendungen an Kommunen zur Entlastung von
Beitragspflichtigen bei Straßenausbaumaßnahmen in Nordrhein-Westfalen
(Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge)

Runderlass des
Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung
- 305 - 49.01.03 - 74.1

Vom 23. März 2020

1

Zuwendungszweck, Rechtsgrundlage

1.1

Zuwendungszweck

Das Land Nordrhein-Westfalen übernimmt die Hälfte der kommunalen Straßenausbaubeiträge in Nordrhein-Westfalen, die nach der jeweiligen Satzung in Verbindung mit der „Soll-Regelung“ des § 8 Absatz 1 Satz 2 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. Oktober 1969 (GV. NRW. S. 712) in der jeweils geltenden Fassung, im Folgenden KAG genannt, von den Beitragspflichtigen zu erheben sind.

1.2

Rechtsgrundlage

Das Land gewährt nach Maßgabe dieser Richtlinie und den §§ 23 und 44 der Landeshaushaltsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. April 1999 (**GV. NRW. S. 158**), im Folgenden LHO genannt, in der jeweils geltenden Fassung und des zugehörigen Runderlasses des Finanzministeriums „Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung“ vom 30. September 2003 (MBl. NRW. S. 1254), im Folgenden VV genannt, in der jeweils geltenden Fassung, Zuweisungen an Kommunen zur Reduzierung des umlagefähigen Aufwands für Straßenausbaumaßnahmen, was wiederum eine Reduzierung der von den Beitragspflichtigen gemäß § 8 Absatz 2 Satz 1 KAG auf Grund von Beitragsbescheiden zu tragenden Straßenausbaubeiträge zur Folge hat.

2

Gegenstand der Förderung

Die hälftige Entlastung der Straßenausbaubeitragspflichtigen für im Land Nordrhein-Westfalen vorgenommene beitragspflichtige Straßenausbaumaßnahmen erfolgt durch die Gewährung von Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Kommunen. Diese Zuweisungen sind von den Kommunen zur anteiligen Deckung des umlagefähigen Aufwands einer Straßenausbaumaßnahme einzusetzen, sodass die von den Straßenausbaubeitragspflichtigen nach Maßgabe der örtlichen Satzung zu erhebenden Straßenausbaubeiträge auf der Grundlage dieser geminderten Aufwendungen zu ermitteln sind und hierdurch die angestrebte Entlastung des Beitragspflichtigen bewirkt wird. Gegenstand der Förderung ist der umlagefähige Aufwand der einzelnen beitragspflichtigen Straßenausbaumaßnahmen.

3

Zuwendungsempfängerin oder Zuwendungsempfänger

Antragsberechtigt sind alle nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände.

4

Zuwendungsvoraussetzungen

4.1

Eine Förderung wird für den abschließend ermittelten, feststehenden umlagefähigen Aufwand einer § 8 Absatz 1 Satz 2 KAG unterfallenden beitragsfähigen Straßenausbaumaßnahme gewährt, für welche anschließend Straßenausbaubeiträge durch Beitragsbescheide erhoben werden. Feststehen muss der Gesamtaufwand der Maßnahme nach der vorliegenden Schlussrechnung, aufgeschlüsselt nach Anteilen von Kommune und Beitragspflichtigen (Gemeindeanteil und von den Beitragspflichtigen zu zahlender umlagefähiger Aufwand). Abweichend von diesem Grundsatz wird eine Förderung ausnahmsweise auch für einen noch nicht abschließend ermittelten umlagefähigen Aufwand gewährt, wenn der vorläufig ermittelte Aufwand Grundlage für einen vorläufigen Straßenausbaubeitragsbescheid ist und die Gemeinde diesen Bescheid nach Gewährung der Förderung erlässt. Eine solche Ausnahme kommt zum Beispiel dann in Betracht, wenn ohne die vorläufige Beitragserhebung eine Festsetzungsverjährung eintreten würde. In diesem Fall tritt für die Förderung zunächst der vorläufig ermittelte umlagefähige Aufwand an die Stelle des abschließend ermittelten, feststehenden umlagefähigen Aufwands.

4.2

Abweichend von Nummer 1.3 der Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gemeinden zu § 44 LHO, Teil II der Verwaltungsvorschriften zur LHO, im Folgenden VVG genannt, gilt der vorzeitige Maßnahmenbeginn mit Fassung eines Beschlusses durch das zuständige Organ oder Gremium über die einzelne Straßenausbaumaßnahme als genehmigt. Ist ein Gremium oder Organ einer anderen Rechtsperson als der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes für die Beschlussfassung zuständig, ist dessen Beschlussfassung maßgeblich. Eine verbindliche Förderzusage ist damit nicht verbunden.

4.3

Der von den Beitragspflichtigen insgesamt zu zahlende umlagefähige Aufwand ist um die bewilligte Zuweisung zu reduzieren. Die Beitragsfestsetzung erfolgt anschließend auf Grundlage des reduzierten umlagefähigen Aufwands durch Beitragsbescheid.

4.4

Der umlagefähige Aufwand einer beitragsfähigen Straßenausbaumaßnahme kann gefördert werden, soweit die Straßenausbaubeiträge noch nicht bestandskräftig festgesetzt wurden und deren zugrundeliegende Straßenausbaumaßnahme vom Rat oder Kreistag ab dem 1. Januar 2018 beschlossen wurde oder die in Ermangelung eines gesonderten Beschlusses erstmals im Haushalt des Jahres 2018 stehen. Soweit Straßenausbaumaßnahmen in Bauabschnitte gegliedert wurden, kann auch ein Bauabschnitt gefördert werden, soweit die Straßenausbaubeiträge für den Bauabschnitt noch nicht bestandskräftig festgesetzt wurden und die dem Abschnitt zugrundeliegende Baumaßnahme vom Rat ab dem 1. Januar 2018 beschlossen wurde. Ist ein anderes Organ oder Gremium der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes oder ein Organ oder Gremium einer anderen Rechtsperson als der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes für die Entscheidung über die Maßnahme oder den Bauabschnitt zuständig, ist der Beschluss dieses Organs oder Gremiums über die Baumaßnahme für den Stichtag maßgeblich. Maßgeblich ist dabei nicht der Beschluss über den Haushalt.

4.5

Nach dem 1. Januar 2021 beschlossene Maßnahmen können nur gefördert werden, soweit sie auf Basis eines vom kommunalen Gremium beschlossenen Straßen- und Wegekonzepts nach § 8a Absatz 1 und 2 KAG erfolgen.

5

Art und Umfang, Höhe der Zuwendung

5.1

Zuwendungs- und Finanzierungsart, Höhe, Form und Weiterleitung der Zuwendung
Zuwendungen nach dieser Richtlinie werden im Wege der Projektförderung als zweckgebundene Zuweisung gewährt. Die Förderung erfolgt als Anteilsfinanzierung in Höhe von 50 Prozent des von den Beitragspflichtigen insgesamt zu zahlenden umlagefähigen Aufwandes der jeweiligen Straßenausbaumaßnahme.

Da durch die vereinfachte Ausgestaltung des Verfahrens der Verwaltungsaufwand minimiert wird, wird abweichend von Nummer 1.1 VVG zu § 44 LHO eine Zuweisung auch gewährt, wenn die Zuweisung im Einzelfall den Betrag von 12 500 Euro nicht erreicht.

Eine Weiterleitung der Zuwendung gemäß Nummer 12 VVG zu § 44 LHO an rechtlich verselbständigte juristische Personen des öffentlichen Rechts ist zulässig, soweit die Beitragsbescheide von diesen erlassen werden.

5.2

Verzinsung

Abweichend von Nummer 8.8 VVG zu § 44 LHO für Zuwendungen an Gemeinden wird bei Rückforderungen auf eine Verzinsung verzichtet.

6

Verfahren

6.1

Antragsverfahren

Anträge sind mit dem Antragsmuster (Anlage A) an die NRW.Bank zu richten, soweit die in Nummer 4 genannten Voraussetzungen vorliegen.

6.2

Bewilligungsverfahren und Auszahlung

6.2.1

Bewilligungsbehörde

Zuständige Bewilligungsbehörde ist die NRW.BANK.

6.2.2

Bewilligungsbescheid und Auszahlung

Die Bewilligungsbehörde bewilligt die Förderung auf Basis des Bescheidmusters (Anlage B). Die Mittel werden je Straßenausbaumaßnahme bewilligt. Abweichend von Nummer 7.2 VVG zu § 44 LHO und von Nummer 1.4 der Anlage 1 zu Nummer 5.1 VVG zu § 44 der Landeshaushaltsordnung – Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden (im Folgenden ANBest-G genannt) wird die Auszahlung automatisch nach Bestandskraft des Zuwendungsbescheids vorgenommen.

Mit der Zuwendung wird nur der Beitragsanteil der beitragspflichtigen

Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer sowie Erbbauberechtigten gefördert und nicht die Durchführung der Straßenausbaumaßnahme, insofern sind die Nummern 3.1 und 3.2 ANBest-G nicht anwendbar.

Der Landesrechnungshof ist berechtigt bei allen Zuwendungsempfängerinnen, Zuwendungsempfängern, Weiterleitungsempfängerinnen und Weiterleitungsempfängern zu prüfen.

Die Zuwendungsempfängerin oder der Zuwendungsempfänger beziehungsweise die Weiterleitungsempfängerin oder der Weiterleitungsempfänger ist dazu zu verpflichten, im Beitragsbescheid auf die Förderung durch das zuständige Ministerium und deren jeweilige Höhe im Einzelfall hinzuweisen.

6.3

Nachweis der Verwendung

Die Zuwendungsempfänger legen der Bewilligungsbehörde einen Verwendungsnachweis nach Nummer 10 der VV für Zuwendungen an Gemeinden vor. Hierzu nutzen sie das Formular nach dem Muster der Anlage C.

Der Zuwendungszweck ist mit Bestandskraft aller Beitragsbescheide zu den Straßenausbaubeiträgen der geförderten Maßnahme erfüllt. Soweit die Zuwendung sich auf eine vorläufige Beitragserhebung nach Nummer 4.1 bezogen hat, ist der Zuwendungszweck mit Bestandskraft der endgültigen Beitragsbescheide erfüllt.

Ist der Zuwendungszweck nicht bis zum Ende des Bewilligungszeitraums erfüllt, ist binnen vier Monaten nach Ablauf des Bewilligungszeitraums eine schriftliche Bestätigung darüber abzugeben, dass die Bestandskraft noch nicht bei allen erlassenen Beitragsbescheiden eingetreten ist (Anzeigepflicht).

Der Bewilligungszeitraum verlängert sich nach der Anzeige automatisch um ein weiteres Jahr.

7

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Diese Richtlinie tritt am 2. Januar 2020 in Kraft und am 31. Dezember 2024 außer Kraft.

Anlage A (Antragsmuster zu 6.1)

Bewilligungsbehörde
(Anschrift der Bewilligungsbehörde)

Antrag auf Gewährung einer Zuwendung¹

Maßnahme:	Entlastung von Beitragspflichtigen bei Straßenausbaumaßnahmen
-----------	--

Antragstellerin / Antragssteller		
Gemeinde/ -verband:		
Anschrift:	Straße/PLZ/Ort	
Postfach:	Postfach/PLZ/Ort	
E-Mail-Adresse:	DE-Mail	E-Mail-Adresse
		@
	Telefon	Fax
Ansprechpartnerin/ Ansprechpartner:	Name/Amtsbezeichnung/ Funktion:	Telefon/E-Mail-Adresse:
Bankverbindung:	IBAN	BIC
	Bezeichnung des Kreditinstituts	

Maßnahme		
Durchführungszeitraum:	vom	bis
Datum der Beschlussfassung des Rates (Kreistages) bzw. des zuständigen Gremiums:		

¹ Es besteht kein Rechtsanspruch auf die Förderung.

Bei Beschlussfassung ab 1.1.2021: Datum des Beschlusses über das dazugehörige Straßen- und Wegekonzept nach § 8a Abs. 1 und 2 KAG	
--	--

Finanzierungsplan		
1. Gesamtaufwand der Maßnahme:		Euro
2. abzgl. Gemeindeanteil (ggf. einschließlich der Beitragsanteile für gemeindeeigene Grundstücke; Eigenanteil):	./.	Euro
3. Zuwendungsfähige Gesamtausgaben (von den Beitragspflichtigen zu zahlender umlagefähiger Aufwand vor Förderung):	=	Euro
4. Beantragte Förderung (Entlastung der Beitragspflichtigen) (50% von Nr. 3)		Euro
5. Von den Beitragspflichtigen zu zahlender umlagefähiger Aufwand nach Förderung (Summe der Forderungen lt. Gebührenbescheid):		Euro

Beschreibung der Maßnahme(n)	
(Eindeutiges Aktenzeichen und Bezeichnung der einzelnen beitragspflichtigen Straßenausbaumaßnahme (Bezug zum Straßen- und Wegekonzepts nach § 8a Absatz 1 und 2 KAG))	
Die Beitragserhebung erfolgt aufgrund vorläufiger Bescheide, weil ansonsten eine Festsetzungsverjährung eintreten würde (wenn zutreffend, bitte ankreuzen)	<input type="checkbox"/>
Die Beitragserhebung erfolgt aufgrund vorläufiger Bescheide aus folgendem Grund (wenn zutreffend, bitte ankreuzen u. begründen):	<input type="checkbox"/>

Weiterleitung der Zuwendung
Die Zuwendung soll weitergeleitet werden (falls ja, bitte Empfänger angeben) Ja <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Empfänger:

Erklärungen

Die Antragstellerin oder der Antragsteller erklärt, dass

- sie / er für die Durchführung der Maßnahme in Bezug auf den von den Beitragspflichtigen zu zahlenden umlagefähigen Aufwand keine weitere öffentliche Förderung erhalten hat oder erhalten wird,
- mit der Maßnahme noch nicht vor dem Beschluss des zuständigen Organs oder Gremiums begonnen wurde, als Vorhabensbeginn ist grundsätzlich der Abschluss eines der Ausführung zuzurechnenden Lieferungs- oder Leistungsvertrages zu werten und
- die Angaben in diesem Antrag (einschließlich Antragsunterlagen) vollständig und richtig sind.

Ort und Datum Rechtsverbindliche Unterschrift des Hauptverwaltungsbeamten oder
Vertreter/in im Amt

Anlagen:

- Beschluss des Rates (Kreistages) bzw. des zuständigen Gremiums
- Straßen- und Wegekonzept nach § 8a Absatz 1 und 2 KAG

Anlage B (Zuwendungsbescheid)

Förderung aus dem landeseigenen Förderprogramm „Entlastung von Beitragspflichtigen bei Straßenausbaumaßnahmen“ im Haushaltsjahr 20__

Ihr Antrag vom __.__.20__

Anlagen: 1. Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden (ANBest-G)
2. Vordruck Verwendungsnachweis

I.

1. Bewilligung

Auf Ihren vorgenannten Antrag bewilligen ich Ihnen aus Mitteln des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

für die Zeit

vom ____ 20__ bis ____ 20__
(Bewilligungszeitraum)

eine Zuwendung in Höhe von

EUR
(in Worten: Euro).

2. Beschreibung der geförderten Maßnahme

Gefördert wird der umlagefähige Aufwand der beitragspflichtigen Straßenausbaumaßnahme gemäß Ihres Antrages vom __.__.20__

- Kurzbeschreibung -

3. Finanzierungsart / -höhe

Die Zuwendung wird in der Form der Anteilsfinanzierung in Höhe von 50 Prozent (Höchstbetrag siehe Zuwendungsbetrag) zu zuwendungsfähigen Gesamtausgaben

in Höhe von _____ EUR als zweckgebundene Zuweisung gewährt.

4. Bewilligungsrahmen

Die Bereitstellung des Zuwendungsbetrages ist wie folgt vorgesehen:

Im Haushaltsjahr 20__: EUR

5. Auszahlung

Abweichend von Nummer 1.4 der ANBest-G wird die Zuwendung automatisch nach Bestandskraft dieses Bescheides ausgezahlt. Ein Antrag Ihrerseits ist nicht erforderlich.

II. Nebenbestimmungen

Die beigefügten Allgemeinen Nebenbestimmungen zur Projektförderung an Gemeinden (ANBest-G; Anlage 1) sind Bestandteil dieses Bescheids. Hierzu wird Folgendes bestimmt:

1. Die Maßnahme ist vom __.__.20__ bis __.__.20__ durchzuführen (Durchführungszeitraum).
2. Ergänzend gelten folgende Nebenbestimmungen:
 - 2.1. Abweichend von Nummer 1.4 der ANBest-G wird die Zuwendung automatisch nach Bestandskraft dieses Bescheides ausgezahlt.
 - 2.2. Die Nummern 3.1, 3.2, 9.4 und 9.5 der ANBest-G sind nicht anwendbar.
 - 2.3. Eine Weiterleitung der Zuwendung an rechtlich verselbständigte juristische Personen des öffentlichen Rechts ist zulässig, soweit die Beitragsbescheide von diesen erlassen werden. Dabei ist sicherzustellen, dass der oder die Dritten dieselben Bestimmungen des Zuwendungsbescheides zu beachten hat und dieselben Nebenbestimmungen auferlegt werden.
 - 2.4. Die Zuwendungsempfängerin / Der Zuwendungsempfänger weist in den Beitragsbescheiden auf die Unterstützung durch das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen hin und nennt dabei zusätzlich die jeweilige Höhe der Landesförderung im Einzelfall.

III. Rechtsbehelfsbelehrung

[Es ist die jeweils gültige Rechtsbehelfsbelehrung einzufügen]

Mit freundlichen Grüßen
NRW.BANK

(Unterschrift(en))

Anlage C (Verwendungsnachweis zu 6.3)

Bewilligungsbehörde
(Anschrift der Bewilligungsbehörde)

Verwendungsnachweis

Maßnahme:	Entlastung von Beitragspflichtigen bei Straßenausbaumaßnahmen	
Zuwendungsempfängerin/ Zuwendungsempfänger		
Gemeinde/ -verband:		
Anschrift:	Straße/PLZ/Ort	
Postfach:	Postfach/PLZ/Ort	
E-Mail-Adresse:	DE-Mail	E-Mail-Adresse @
	Telefon	Fax
Ansprechpartnerin/ Ansprechpartner:	Name/Amtsbezeichnung/ Funktion:	Telefon/E-Mail-Adresse:
Bankverbindung:	IBAN	BIC
	Bezeichnung des Kreditinstituts	

Maßnahme

Durch Zuwendungsbescheid der Bewilligungsbehörde:	
wurde für die Maßnahme: (Kurzbezeichnung)	
Aktenzeichen des Zuwendungsbescheides:	
am:	folgende Beträge bewilligt:
TT.MM.JJJJ	Euro

I. Sachbericht

Das durchgeführte Verwaltungsverfahren zur Erhebung der Straßenausbaubeiträge ist unter anderem mit Beginn, Dauer, Abschluss, und wesentlichen Ereignisse bis zur Bestandskraft kurz zu skizzieren (ggf. unter Berücksichtigung einer etwaig erfolgten Weiterleitung der Zuwendung an eine rechtlich verselbständigte juristische Person des öffentlichen Rechts):	
Datum des Eintritts der Bestandskraft des letzten bestandskräftig gewordenen Beitragsbescheides im Zusammenhang mit der geförderten Maßnahme (im Falle einer vorangegangenen, vorläufigen Beitragserhebung ist das Datum der Bestandskraft der endgültigen Beitragsbescheide anzugeben):	TT.MM.JJJJ

II. Zahlenmäßiger Nachweis

	Lt. Antrag	Ist – Ergebnis
Gesamtaufwand der Maßnahme		
abzgl. Gemeindeanteil (ggf. einschließlich der Beitragsanteile für gemeindeeigene Grundstücke; Eigenanteil):		
Zuwendungsfähige Gesamtausgaben (von den Beitragspflichtigen zu zahlender umlagefähiger Aufwand vor Förderung):		
Von den Beitragspflichtigen zu zahlender umlagefähiger Aufwand (Summe der Forderungen lt. Gebührenbescheid):		

Förderung ¹		
Differenz zwischen Förderung lt. Antrag und Ist- Ergebnis:		

Es wird bestätigt, dass

- die Allgemeinen und Besonderen Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheids beachtet wurden,
- in den Beitragsbescheiden auf die Förderung durch das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen und auf die jeweilige Förderhöhe hingewiesen wurde,
- die Ausgaben entstanden sind und die Angaben im Verwendungsnachweis mit den Büchern und Belegen übereinstimmen,
- für die Durchführung der Maßnahme keine weitere Förderung von Dritten gewährt wurde oder noch gewährt wird,
- die Originalbelege für die Dauer von fünf Kalenderjahren nach Vorlage dieses Verwendungsnachweises für Prüfzwecke vorgehalten werden,
- von dem von den Beitragspflichtigen zu zahlenden umlagefähigen Aufwand die Fördersumme abgezogen wurde,
- auf Grundlage des so reduzierten, von den Beitragspflichtigen zu zahlenden umlagefähigen Aufwands die Beitragsbescheide auf Grundlage des kommunalen Satzungsrechts oder von der rechtlich verselbständigten Person des öffentlichen Rechts auf Grundlage ihres Satzungsrechts erlassen wurden,
- die Bestandskraft aller durch die Gemeinde, den Gemeindeverband oder die juristische Person des öffentlichen Rechts erlassenen (bei zunächst vorläufiger Beitragserhebung: der endgültigen) Beitragsbescheide zu den Straßenausbaubeiträgen der geförderten Maßnahme eingetreten ist.

Ort und Datum	Rechtsverbindliche Unterschrift des Hauptverwaltungsbeamten oder Vertreter/in im Amt

¹ Der Betrag in der Spalte „Ist Ergebnis“ entspricht dem niedrigeren Wert aus 50% vom Wert „Zuwendungsfähige Gesamtausgaben“ (Ist – Ergebnis), oder dem Wert „Von den Beitragspflichtigen zu zahlender umlagefähiger Aufwand“ (Ist – Ergebnis).

Verwaltungsvorschrift
Bekanntgabe des Musters für ein Straßen- und Wegekonzept
gemäß § 8a Absatz 2 Satz 1 Kommunalabgabengesetz
für das Land Nordrhein-Westfalen
(VV Muster Straßen- und Wegekonzept)

Runderlass des
Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung
305 - 49.01.03 - 74.1 - 2461/20

Vom 23. März 2020

Aufgrund des § 8a Absatz 2 Satz 1 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. Oktober 1969 (GV. NRW. S. 712), der durch Gesetz vom 19. Dezember 2019 (GV. NRW. S. 1029) eingefügt worden ist, erlässt das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung folgende Verwaltungsvorschrift:

1

Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind gemäß § 8a Absatz 2 Satz 2 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. Oktober 1969 (GV. NRW. S. 712), das zuletzt durch Gesetz vom 19. Dezember 2019 (GV. NRW. S. 1029) geändert worden ist (im Folgenden KAG genannt), verpflichtet, ihr gemeindliches Straßen- und Wegekonzept gemäß § 8a Absatz 1 KAG nach Maßgabe des anliegenden Musters aufzustellen. Sofern die Gemeinde oder der Gemeindeverband von dem Muster abweichen möchte, zum Beispiel, um ein bereits bestehendes Straßen- und Wegekonzept weiterführen zu können, ist dies gemäß § 8a Absatz 2 Satz 3 KAG im Straßen- und Wegekonzept darzulegen und zu begründen.

2

Diese Verwaltungsvorschrift tritt am Tag nach der Veröffentlichung in Kraft und am 31. Dezember 2025 außer Kraft.

Straßen- und Wegekonzept

der [Namen der kommunalen Gebietskörperschaft einsetzen]

1. Rechtliche Rahmenbedingungen

Seit dem 1. Januar 2020 ist eine Änderung des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (im Folgenden: KAG) in Kraft. Der Landesgesetzgeber hat in das Kommunalabgabengesetz einen neuen § 8a „Ergänzende Vorschriften für die Durchführung von Straßenausbaumaßnahmen und über die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen“ eingefügt.

Gemäß § 8a Absatz 1 KAG hat jede Gemeinde oder jeder Gemeindeverband ein gemeindliches Straßen- und Wegekonzept zu erstellen, welches vorhabenbezogen zu berücksichtigen hat, wann technisch, rechtlich und wirtschaftlich sinnvoll geplante Straßenunterhaltungsmaßnahmen möglich sind und wann beitragspflichtige Straßenausbaumaßnahmen an kommunalen Straßen erforderlich werden können. Das Straßen- und Wegekonzept ist über den 5-jährigen Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung anzulegen und bei Bedarf, mindestens jedoch alle zwei Jahre fortzuschreiben.

Das Straßen- und Wegekonzept beinhaltet dabei keine Vorentscheidungen über eine Straßenausbaumaßnahme. Ziel des Straßen- und Wegekonzeptes ist es, vorhabenbezogen Transparenz über geplante Straßenunterhaltungsmaßnahmen und Straßenausbaumaßnahmen herzustellen.

Gemäß § 8a Absatz 2 Satz 2 KAG sind die Gemeinden und Gemeindeverbände verpflichtet, dieses Muster für die Erstellung des gemeindlichen Straßen- und Wegekonzeptes zu verwenden. Sofern die Gemeinde oder der Gemeindeverband von dem Muster abweichen möchte, ist dies gemäß § 8a Absatz 2 Satz 3 KAG darzulegen und zu begründen. Dies ermöglicht es Kommunen, die bereits über transparente Darstellungen von straßen- und wegebezogenen Maßnahmen verfügen ihre bisherigen Darstellungsformen beizubehalten.

2. Tabellarische Darstellung von Straßenunterhaltungs- und Straßenausbaumaßnahmen

Die in den nachstehenden Tabellen einzutragenden Angaben sind auf das nach § 8a Absatz 1 KAG vorgegebene Minimum beschränkt. Gemeinden können darüber hinaus weitergehende Angaben machen (z.B. im Hinblick auf den zu erwartenden Kostenrahmen der geplanten Maßnahmen).

- TOP 7 -

Förderrichtlinien KAG-Förderprogramm



Die Ministerin

MHKBG Nordrhein-Westfalen • 40190 Düsseldorf

An den Präsidenten des
Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

VORLAGE
17/3283

A02

22. April 2020

Für die Mitglieder des Ausschusses für
Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
des Landtags Nordrhein-Westfalen

**85. Sitzung des Ausschusses für Heimat, Kommunales,
Bauen und Wohnen des Landtags Nordrhein-Westfalen
am Freitag, 24. April 2020**

**Bericht zum Thema
Förderrichtlinien KAG-Förderprogramm**

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

in der Anlage sende ich Ihnen den o. g. Bericht mit der Bitte um Weiterleitung an die Mitglieder des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen des Landtags Nordrhein-Westfalen.

Mit freundlichem Gruß

Ina Scharrenbach

Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf
(Anfahrt über Hubertusstraße)

Telefon +49 211 8618-4300
Telefax +49 211 8618-4550
ina.scharrenbach@mhkgb.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien 706, 708
und 709 bis Haltestelle
Landtag/Kniebrücke



Bericht der Landesregierung an den
Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
des Landtags Nordrhein-Westfalen
für die Sitzung am 24. April 2020

Förderrichtlinien KAG-Förderprogramm

Frage 1: Wieso hat sich die Veröffentlichung derart verzögert?

Antwort: Die „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen an Kommunen zur Entlastung von Beitragspflichtigen bei Straßenausbaumaßnahmen in Nordrhein-Westfalen (Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge)“ ist unter dem Datum 23. März 2020 im Ministerialblatt Nummer 8, herausgegeben am 3. April 2020, veröffentlicht wurden. In dem Zusammenhang wurde des Weiteren die Verwaltungsvorschrift zur Bekanntgabe des Musters für ein Straßen- und Wegekonzept gemäß § 8a Absatz 2 Satz 1 Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VV Muster Straßen- und Wegekonzept) in demselben Ministerialblatt veröffentlicht.

Das der Förderrichtlinie Straßenausbaubeiträge sowie dem VV Muster Straßen- und Wegekonzept zugrundeliegende Gesetzgebungsverfahren wurde im Landtag Nordrhein-Westfalen am 18. Dezember 2019 beendet. In der Folge fand – wie üblich – eine intensive Abstimmung der Gegenstände der Förderrichtlinie sowie des VV Muster Straßen- und Wegekonzeptes innerhalb der Landesregierung, mit dem Landesrechnungshof, den Kommunalen Spitzenverbänden sowie - in diesem Fall - mit der NRW.Bank als operative Umsetzungseinheit statt, um eine optimale Umsetzung im Interesse der Bürgerinnen und Bürger sowie der Kommunen auf den Weg zu bringen. Insofern kann seitens der Landesregierung Nordrhein-Westfalen von keiner Verzögerung die Rede sein.

Frage 2: Wieso ist das Förderprogramm und dessen Umsetzung nicht gesetzlich geregelt worden?

Antwort: Der Förderbetrag in Höhe von 65 Millionen Euro wurde durch den Landesgesetzgeber mit den Beratungen zum Haushalt beschlossen. Wie im Rahmen von Förderungen üblich, ist zu einem nicht näher beschriebenen



Förderprogramm eine entsprechende Förderrichtlinie durch die Ministerialverwaltung zu erstellen.

Frage 3: **Aus welchen Gründen wird ein Entwurf für Richtlinien „vertraulich“ erklärt?**

Frage 4: **Auf welcher rechtlichen Grundlage erfolgte die Erklärung als „vertraulich“ und welche Konsequenzen hätte ein Verstoß gehabt?**

Antwort: Im Rahmen der vorgenannten Abstimmungsprozesse kam es zu Weiterentwicklungen der jeweiligen Entwürfe. Solange es sich um einen Entwurf handelt, der formell die jeweiligen Verfahren nicht durchlaufen hat, wird auf ein entsprechendes Verfahren Wert gelegt.

Frage 5: **Aus welchen Gründen ist das Parlament entgegen der anderslautenden Zusage der Ministerin nicht mit den Förderrichtlinien befasst worden?**

Antwort: Es wird auf die Antwort zu Frage 2 sowie auf die LT-Vorlage 17/3239 verwiesen.

- TOP 8 -

Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Selbstüberwachungsverordnung Abwasser

16.04.2020

Unterrichtung

durch den Präsidenten des Landtags

Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Selbstüberwachungsverordnung Abwasser

Vorlage 17/3241

Der Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Selbstüberwachungsverordnung Abwasser wird gemäß § 85 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen an den Ausschuss für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz - federführend - sowie dem Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen überwiesen. Für die Vorlage einer Beschlussempfehlung und eines Berichtes durch den Ausschuss wird eine Frist bis zum 22. Mai 2020 bestimmt.

Datum des Originals: 16.04.2020/Ausgegeben: 16.04.2020

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de



An den
Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

VORLAGE
17/3241

A17, A02

1. April 2020

Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Selbstüberwachungs- verordnung Abwasser

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

die Landesregierung hat den Entwurf einer Verordnung zur Änderung
der Selbstüberwachungsverordnung Abwasser beschlossen.

Die Verordnung enthält Vorschriften, die unter § 59 Abs. 4 Landes-
wassergesetz fallen.

Die Landesregierung hat beschlossen, die Verordnung vorbehaltlich der
Zustimmung des Landtags zu dem Entwurf der Verordnung
auszufertigen.

Mit freundlichen Grüßen

Armin Laschet

Verordnung zur Änderung der Selbstüberwachungsverordnung Abwasser

Vom T. Monat JJJJ

Auf Grund des § 59 Absatz 4 des Landeswassergesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juni 1995 (GV. NRW. S. 926), der zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Juli 2016 (GV. NRW. S. 559) neu gefasst worden ist, verordnet das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz mit Zustimmung des Landtags:

Artikel 1

Die Selbstüberwachungsverordnung Abwasser vom 17. Oktober 2013 (GV. NRW. S. 602), die zuletzt durch Artikel 23 des Gesetzes vom 8. Juli 2016 (GV. NRW. S. 559) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 8 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird aufgehoben.

b) Absatz 2 wird Absatz 1.

c) Absatz 3 wird Absatz 2 und wie folgt geändert:

aa) In Satz 2 werden nach dem Wort „Wasserschutzgebieten“ die Wörter „, die zur Fortleitung industriellen oder gewerblichen Abwassers dienen,“ eingefügt.

bb) In Satz 3 werden nach den Wörtern „Fortleiten von“ die Wörter „industriellem oder gewerblichem“ eingefügt.

d) Nach Absatz 2 werden die folgenden Absätze 3 und 4 eingefügt:

„(3) Abwasserleitungen innerhalb von durch Rechtsverordnung festgesetzten Wasserschutzgebieten, die zur Fortleitung häuslichen Abwassers dienen, sind unverzüglich auf deren Zustand und Funktionsfähigkeit prüfen zu lassen, wenn dem Grundstückseigentümer bekannt ist, dass bei der Überprüfung des kommunalen Kanalnetzes (§ 2 Absatz 1) entweder Ausschwemmungen von Sanden und Erden, Ausspülungen von Scherben, Ausspülungen von weiteren Fremdstoffen, die auf eine Undichtigkeit des häuslichen Kanals schließen lassen, oder Ablagerungen von solchem Material am Einlaufbereich des häuslichen Anschlusskanals in den kommunalen Kanal festgestellt wurden. Die Pflicht nach Satz 1 besteht auch, wenn Absackungen im Grundstücksbereich oder im Bürgersteigbereich, die auf eine Ausschwemmung von Sanden und Erden schließen lassen, oberhalb des Verlaufs des häuslichen Anschlusskanals festzustellen sind oder wenn mehrere Verstopfungen des Kanals in kurzer Zeit an den Abwasserbeseitigungspflichtigen gemeldet werden.

(4) In den Wasserschutzgebietsverordnungen gemäß Anlage 6, die Einzugsgebiete betreffen, die sich wegen des Braunkohlentagebaus in ihrer Fläche ständig verändern, und in Verordnungen für Wasserschutzgebiete mit solchen Bedingungen, die erst nach Inkrafttreten dieser Regelung festgesetzt werden, kann von der Pflicht zur Prüfung ganz oder in Teilen abgesehen werden.“

e) Die bisherigen Absätze 4 bis 7 werden die Absätze 5 bis 8.

f) Der bisherige Absatz 8 wird Absatz 9 und wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden die Wörter „abweichend von der DIN 1986 Teil 30“ gestrichen und die Wörter „jeweils nach 30 Jahren einer“ werden durch das Wort „keiner“ ersetzt.

bb) Satz 2 wird aufgehoben.

2. In Anlage 1 wird die zweite Zeile wie folgt gefasst:

1a. Haus- und/oder Grundstücksanschlussleitungen (sofern Bestandteil der öffentlichen Kanalisation)	In Wasserschutzgebieten: Prüfung entsprechend den in § 8 Absatz 2 festgelegten Fristen und in den in Abs. 3 genannten Fällen Außerhalb von Wasserschutzgebieten: Bei industriellem und gewerblichem Abwasser, für das Anforderungen in einem Anhang der Abwasserverordnung festgelegt sind: bis zum 31.12.2020	Nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik	Wiederholungsprüfung nur bei industriellem und gewerblichem Abwasser nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik
---	---	---	--

3. Folgende Anlage 6 wird angefügt:

„Anlage 6

Wasserschutzgebietsverordnungen gemäß § 8 Absatz 4

1. Ordnungsbehördliche Verordnung zur Festsetzung des Wasserschutzgebietes für das Einzugsgebiet der Wassergewinnungsanlagen Gatzweiler und Rickelrath der Stadtwerke Mönchengladbach GmbH (Wasserwerksbetreiber) - Wasserschutzgebietsverordnung Gatzweiler und Rickelrath vom 27. Januar 1997

2. Ordnungsbehördliche Verordnung zur Festsetzung des Wasserschutzgebietes für das Einzugsgebiet der Wassergewinnungsanlagen Helenabrunn/Theeshütte der Stadtwerke Mönchengladbach (Wasserwerksbetreiber) - Wasserschutzgebietsverordnung Helenabrunn/Theeshütte vom 7. November 1995

3. Ordnungsbehördliche Verordnung zur Festsetzung des Wasserschutzgebietes für das Einzugsgebiet der Wassergewinnungsanlage Hoppbruch der Stadtwerke Mönchengladbach GmbH (Wasserwerksbetreiber) - Wasserschutzgebietsverordnung Hoppbruch vom 23. Oktober 1995

4. Ordnungsbehördliche Verordnung zur Festsetzung des Wasserschutzgebietes für das Einzugsgebiet der Wassergewinnungsanlage Rasseln der Niederrheinischen Versorgung und Verkehr AG (Wasserwerksbetreiber) - Wasserschutzgebietsverordnung Rasseln vom 20. August 2001

5. Ordnungsbehördliche Verordnung zur Festsetzung des Wasserschutzgebietes für das Einzugsgebiet der Wassergewinnungsanlage Wickrath der Kreiswerke Grevenbroich GmbH (Wasserwerksbetreiber) - Wasserschutzgebietsverordnung Wickrath vom 21. Februar 1977
6. Ordnungsbehördliche Verordnung zur Festsetzung des Wasserschutzgebietes für das Einzugsgebiet der Wassergewinnungsanlage Auf dem Grind der Niederrheinisch Bergischen Gemeinschaftswasserwerk GmbH (Wasserwerksbetreiber) - Wasserschutzgebietsverordnung Auf dem Grind vom 24. Februar 2008
7. Ordnungsbehördliche Verordnung zur Festsetzung des Wasserschutzgebietes für das Einzugsgebiet der Wassergewinnungsanlage Broichhof der Stadtwerke Neuss (Wasserwerksbetreiber) - Wasserschutzgebietsverordnung Broichhof vom 5. Juni 1998
8. Ordnungsbehördliche Verordnung zur Festsetzung des Wasserschutzgebietes für das Einzugsgebiet der Wassergewinnungsanlage Büttgen-Driesch der Kreiswasserwerke Grevenbroich GmbH (Wasserwerksbetreiber) - Wasserschutzgebietsverordnung Büttgen-Driesch vom 22. März 1995
9. Ordnungsbehördliche Verordnung zur Festsetzung des Wasserschutzgebietes für das Einzugsgebiet der Wassergewinnungsanlage Chorbusch der Gas-Wasser-Fernwärme GmbH Dormagen (Wasserwerksbetreiber) - Wasserschutzgebietsverordnung Chorbusch vom 15. Dezember 1992
10. Ordnungsbehördliche Verordnung zur Festsetzung des Wasserschutzgebietes für das Einzugsgebiet der Wassergewinnungsanlage Mühlenbusch der Kreiswasserwerke Grevenbroich GmbH (Wasserwerksbetreiber) - Wasserschutzgebietsverordnung Mühlenbusch vom 22. März 1995
11. Ordnungsbehördliche Verordnung zur Festsetzung eines Wasserschutzgebietes für die Gewässer im Einzugsgebiet der Wassergewinnungsanlage Titz der Gemeinde Titz (Wasserschutzgebietsverordnung Titz) vom 10. Januar 1977“.

Artikel 2

Diese Verordnung tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Düsseldorf, den T. Monat JJJJ

Die Ministerin für Umwelt, Landwirtschaft,
Natur- und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen

Ursula H e i n e n – E s s e r

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die Änderungsverordnung dient der Umsetzung des Landtagsbeschlusses zur „Dichtheitsprüfung in Wasserschutzgebieten in begründeten Verdachtsfällen zum Schutz des Grundwassers und der Grundstückseigentümer“ vom 19.12.2019 (LT-Drs. 17/8107). Eine verpflichtende Funktionsprüfung privater Abwasserkanäle (Dichtheitsprüfung) soll hiernach nur bei Neubauvorhaben, bei wesentlichen Änderungen und in begründeten Verdachtsfällen vorgesehen sein.

Bestehende Regelungen zur Prüfung industrieller oder gewerblicher Abwasseranlagen sowie über abgelaufene gesetzliche Fristen bleiben von der vorliegenden Änderung unberührt.

Weiterhin wird für sogenannte „verschwenkende Wasserschutzgebiete“ eine Befreiungsmöglichkeit eingeführt.

B. Zu den Vorschriften im Einzelnen

Artikel 1

Zu Nr. 1: Änderung von § 8

Zu a):

Die Streichung von Absatz 1 dient der redaktionellen Bereinigung und Vereinfachung der Vorschrift.

Zu c):

Gemäß den Vorgaben des Landtagsbeschlusses erhält der neue Absatz 2 die Regelungen zu bereits abgelaufenen Fristen.

Die Änderungen in den Sätzen 2 und 3 setzen die Vorgabe um, die fristgebundene Prüfung privater Leitungen für häusliches Abwasser zu streichen. Die noch laufende Frist bis 31.12.2020 in Satz 2 und der Anwendungsbereich von Satz 3 werden dementsprechend auf Leitungen für industrielles und gewerbliches Abwasser beschränkt.

Zu d):

Absatz 3

Absatz 3 führt die vom Landtag beschlossene Prüfpflicht in begründeten Verdachtsfällen für Leitungen zur Fortleitung häuslichen Abwassers ein und benennt die Fälle, in denen ein begründeter Verdacht vorliegt.

Zu f):

Da keine fristgebundenen Prüfungen für Leitungen für häusliches Abwasser mehr vorgesehen sind, war die Wiederholungsprüfung in Absatz 9 (neu) zu streichen. Damit klargestellt ist, dass auch die in den allgemein anerkannten Regeln der Technik vorgesehene Wiederholungsprüfung für diese Leitungen nicht zu fordern ist, wird dies nunmehr in Absatz 9 (neu) ausdrücklich geregelt.

Absatz 4

Mit der Regelung in Absatz 4 wird das Problem der sog. verschwenkenden Wasserschutzgebiete im Einzugsgebiet des Braunkohlentagebaus aufgenommen. In diesen Fällen liegt nicht für die gesamte Fläche des Wasserschutzgebiets der besondere Prüfbedarf vor, wenn Flächen nur temporär im Einzugsgebiet des Entnahmebrunnens liegen. Die betroffenen Wasserschutzgebiete sind bekannt und werden konstitutiv in der Anlage 6 aufgelistet. In diesem Gebiet sind noch weitere Gebietsfestsetzungen geplant, in denen vergleichbare Bedingungen vorliegen.

In den genannten Fällen ermächtigt Absatz 4 zu entsprechenden Regelungen in der Wasserschutzgebietsverordnung.

Zu Nr. 2: Änderung von Anlage 1

Es handelt sich um eine Folgeänderung. Ziffer 1a stellt sicher, dass für Haus- und/oder Grundstücksanschlussleitungen, die aufgrund der einer gemeindlichen Satzungsregelung ganz oder teilweise zur öffentlichen Abwasseranlage gehören, denselben materiellen Vorgaben unterworfen sind, wie entsprechende Leitungen, die aufgrund von Satzungsrecht private Abwasseranlagen sind. Da die Vorschrift durch die Bezugnahme auf § 8 nunmehr sowohl fristgebundene (industrielle und gewerbliche Leitungen) sowie Fälle der Verdachtsprüfung betrifft, passt die Formulierung der „erstmaligen“ Prüfung nicht mehr auf alle erfassten Fälle. Als Folgeänderung zu Ziffer 1 Buchstabe a) wird die dritte Spalte entsprechend angepasst. Da eine Wiederholungsprüfung für häusliches Abwasser nicht mehr vorgesehen ist, ist die Regelung in der letzten Spalte entsprechend anzupassen.

Zu Nr. 3: Anfügen von Anlage 6

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Ziffer 1 Buchstabe b).

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten.

- TOP 9 -

Bauportal.NRW - Entwurf einer Verordnung für ein elektronisches Antragsverfahren