

Verordnung
über die zulässige Miethöhe
gemäß § 556d Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs
(Mietenbegrenzungsverordnung)
Vom XX. November 2020

Auf Grund des § 556d Absatz 2 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuches in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Juni 2020 (BGBl. I S. 1245) geändert worden ist, verordnet der Senat:

§ 1 Gebietsbestimmung

Die Stadtgemeinde Bremen ist ein Gebiet mit angespannten Wohnungsmärkten im Sinne des § 556d Absatz 2 Satz 1 und 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs, in der die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.

§ 2 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

- (1) Diese Verordnung tritt am 1. Dezember 2020 in Kraft.
- (2) Diese Verordnung tritt mit Ablauf des 30. November 2025 außer Kraft.

Beschlossen, Bremen, den

Der Senat

Begründung
zur
Verordnung zur zulässigen Miethöhe
gemäß § 556 d Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs
(Mietenbegrenzungs-Verordnung)
vom2020

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen beschließt eine Verordnung zur zulässigen Miethöhe gemäß § 556 d Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (Mietenbegrenzungs-Verordnung), um die die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen sicherzustellen. Diese Verordnung wird wie folgt begründet:

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	2
1.1	Rechtslage nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB)	2
a)	Grundsätzliches	2
b)	Besondere Gefährdungslage am Wohnungsmarkt	2
2	Vorliegen der Voraussetzungen für den Erlass der Mietenbegrenzungs-VO in der Stadtgemeinde Bremen.....	4
2.1	Ausgangslage am Wohnungsmarkt.....	4
2.2	Leerstände bei Wohnraum	4
2.3	Situation hilfebedürftiger Haushalte/Sozialwohnungsbestand.....	5
a)	Entwicklung der Zahl der bedürftigen Haushalte	5
b)	Versorgung mit Sozialwohnungen	5
2.4	Entwicklung der Mieten in der Stadtgemeinde Bremen	6
a)	Struktur des Mietwohnungsmarktes	6
b)	Bestandsmieten	6
c)	Angebotsmieten	7
d)	Weitere Daten zur Mietenentwicklung	8
e)	Zwischenergebnis	8
2.5	Maßnahmen zur Abhilfe	8
2.6	Ergebnis.....	9
3	Vorliegen der Voraussetzungen für den Erlass der Mietenbegrenzungs-Verordnung in der Stadtgemeinde Bremerhaven	10
4	Gebietskulisse in der Stadtgemeinde Bremen	11
5	Folgen des Erlasses der Mietenbegrenzungs-VO für den Wohnungsmarkt.....	11
5.1	Auswirkungen auf Mieterhöhungsmöglichkeiten.....	12
5.2	Auswirkungen auf das Vermietungs- und Investitionsverhalten	12
6	Geltungsdauer der Verordnung	12
7	Finanzielle Auswirkungen.....	12

1 Ausgangslage

1.1 Rechtslage nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB)

a) Grundsätzliches

Die Möglichkeit, eine Mietenbegrenzungs-Verordnung (sog. Mietpreisbremse) zu erlassen wurde durch ein Gesetz vom 21. April 2015 (BGBl. I S. 610) neu in das BGB eingefügt. Sie betrifft Mietverträge über Wohnraum, die neu abgeschlossen werden (§ 556 d Abs. 1 BGB). Sie betrifft nur Wiedervermietungen von Wohnungen. Für Erstvermietungen, die nach dem 01. Oktober 2014 vorgenommen wurden, gilt die Mietpreisbremse ebenso wenig wie für die Wiedervermietung umfassend modernisierter Wohnungen (§ 556 f BGB).

Inhalt der Mietenbegrenzungs-Verordnung (Mietenbegrenzungs-VO) ist es, dass die Miete zu Beginn des Mietverhältnisses die ortsübliche Vergleichsmiete (§ 558 Absatz 2 BGB) höchstens um 10 Prozent übersteigen darf. Voraussetzung für die Anwendung ist es, dass die Wohnung in einem von der Landesregierung – das ist in der Freien Hansestadt Bremen der Senat – bestimmten Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt liegt (§ 556 d Abs. 1 BGB).

Die in § 556 d Abs. 1 BGB genannte Mietenbegrenzungs-VO kann für eine Dauer von fünf Jahren bis längstens mit Ablauf zum 31.12.2025 erlassen werden (§ 556 d Abs. 2 Satz 1 BGB). Voraussetzung ist es nach § 556 d Abs. 2 Satz 2 und 3 BGB, dass

„...die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, 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.“

Nach § 556 d Abs. 2 Satz 5 bis 7 BGB muss die Verordnung begründet werden. Aus der Begründung muss sich ergeben, auf Grund welcher Tatsachen ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt im Einzelfall vorliegt. Ferner muss sich aus der Begründung ergeben, welche Maßnahmen die Landesregierung in dem nach Satz 1 durch die Rechtsverordnung jeweils bestimmten Gebiet und Zeitraum ergreifen wird, um Abhilfe zu schaffen.

b) Besondere Gefährdungslage am Wohnungsmarkt

Der Erlass einer Mietenbegrenzungs-Verordnung setzt voraus, dass „die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde besonders gefährdet“ ist.

Diese Formulierung findet sich wortgleich z.B. in § 558 Abs. 3 BGB (Kappungsgrenzen-Verordnung). Es sind daher dem Grunde nach für beide Verordnungen dieselben Kriterien maßgeblich. In § 556 d Abs. 2 Satz 3 BGB sind zusätzlich beispielhaft Kriterien genannt, bei deren Vorliegen die besondere Gefährdungslage gegeben ist.

Darüber hinaus ist es für den Erlass einer Mietenbegrenzungs-Verordnung erforderlich, dass der Senat Maßnahmen getroffen hat, die bzgl. der besonderen Gefährdungslage am Wohnungsmarkt Abhilfe schaffen sollen.

- **Gefährdungslage § 556 d Abs. 2 Satz 2 BGB**

Die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen gilt dann als besonders gefährdet, wenn es am Wohnungsmarkt eine Mangelsituation gibt. Für die Annahme einer solchen Situation ist es nicht erforderlich, dass davon alle Haushalte betroffen sind. Sie ist bereits dann gegeben, wenn der Marktzugang nicht nur für vereinzelte Bevölkerungsgruppen, sondern für bestimmte, nach allgemeinen Merkmalen abgrenzbare Mietergruppen verengt ist. Solche abgrenzbaren Mietergruppen sind z.B. kinderreiche Familien, Menschen im hohen Lebensalter, Menschen mit Migrationsintergrund, Studierende und Auszubildende oder Transferleistungsempfängerinnen und Transferleistungsempfänger. Davon ist nicht erst dann auszugehen, wenn es bereits einen gravierenden Mangel bei der Wohnraumversorgung gibt. Die erforderliche Gefährdungslage ist vielmehr bereits dann anzunehmen, wenn das Angebot die Nachfrage der v.g. Mietergruppen nicht spürbar überschreitet und eine Unterversorgung zu erwarten ist.

Als Indizien für eine Mangelsituation am Wohnungsmarkt sind neben statistischen Erhebungen zu Haushalten mit geringem Einkommen z.B. auch steigende Neuvermietungsmieten, behördliche Bedarfsprognosen und Programme zur Förderung des Wohnungsbaus heranzuziehen.

Für die Feststellung, ob und inwieweit die angemessene Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen im Land Bremen besonders gefährdet ist, kommt es nicht allein auf die Entwicklungen in der Vergangenheit an. Vielmehr ist vom Senat aufgrund der bekannten Entwicklungen in der Vergangenheit eine Prognose für die Zukunft zu treffen. Dabei steht ihm ein Einschätzungs- bzw. Beurteilungsspielraum zu, der nur dahingehend überprüfbar ist, ob der Sachverhalt zutreffend ermittelt und der Prognose eine geeignete Methode zugrunde gelegt worden ist.

Weitere Einzelheiten ergeben sich aus den Kommentierungen bei Beck-Online von Blank/Schmidt-Futterer (RN 19a ff zu § 557 a BGB, der dieselbe Formulierung enthält wie § 556 d Abs. 2 Satz 2 BGB) und im Münchener Kommentar zum BGB (RN 11 zu § 557 a BGB) sowie im Kommentar von Stelkens/Bonk/Sachs zum Verwaltungsverfahrensgesetz (RN 198 f zu § 40), jeweils mit weiterem Nachweis.

- **In § 556 d Abs. 2 Satz 3 BGB genannte Kriterien**

§ 556 d Abs. 2 Satz 3 BGB nennt Kriterien, bei deren Vorliegen von einer besonderen Gefährdungslage am Wohnungsmarkt auszugehen ist. Das sind z.B. überdurchschnittlich steigende Mieten, überdurchschnittliche Mietbelastung, Anwachsen der Wohnbevölkerung ohne entsprechende Neubautätigkeit oder geringer Leerstand bei großer Nachfrage.

Aus der Formulierung in § 556 Abs. 2 S. 3 BGB „Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn ...“ ergibt sich, dass das Vorliegen der v.g. Kriterien nicht zwingend ist, sondern dass die Aufzählung nur beispielhaft ist. Die besondere Gefährdungslage kann also auch durch andere Kriterien belegt werden. Das können z.B. auch die in der Begründung zur Kappungsgrenzen-Verordnung vom 09.07.2019 (in Kraft getreten zum 01.09.2019) verwendeten Kriterien sein.

Liegt auch nur eines der v.g. Kriterien vor, ist das Vorliegen der besonderen Gefährdungslage damit nachgewiesen. Das ergibt sich aus der Verwendung des Wortes „oder“ am Ende von § 556 d Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 BGB.

2 Vorliegen der Voraussetzungen für den Erlass der Mietenbegrenzungs-VO in der Stadtgemeinde Bremen.

Kriterien für die Beurteilung, ob eine besondere Gefährdungslage am Wohnungsmarkt vorliegt, sind die Ausgangslage am Wohnungsmarkt, die Mietpreise, der Leerstand von Wohnungen, die Situation von hilfebedürftigen Haushalten sowie die Mietenentwicklung (siehe unten Nr. 2.1 bis Nr. 2.4). Des Weiteren müssen Maßnahmen zur Abhilfe getroffen sein (siehe unten Nr. 2.5).

2.1 Ausgangslage am Wohnungsmarkt

In den letzten Jahren war der starke Zuzug von Geflüchteten eine besondere Herausforderung in der Wohnraumversorgung und am Wohnungsmarkt. Es ist damit zu rechnen, dass eine große Anzahl dieser Menschen weiterhin dauerhaft in Bremen bleibt. Nicht alle Zuwanderer_Innen konnten bislang mit Wohnraum versorgt werden. Unter den Bedingungen einer Pandemie resilienten Wohnraumversorgung gerade dieser Gruppe entsteht ein weiterer Druck auf den Wohnungsmarkt. Eine weitere Herausforderung besteht darin, dass in den letzten Jahren sowohl die Bestands- als auch die Angebotsmieten gestiegen sind (siehe unten Nr. 2.4)

Die Zahl der Baufertigstellungen hat sich zwischen 2013 und 2019 deutlich erhöht. Im Jahr 2019 sind 1.723 Wohnungen (in Wohn- und Nichtwohngebäuden) fertig gestellt worden. Aufgrund der in diesem Zeitraum ebenfalls deutlich gestiegenen Zahl an Baugenehmigungen ist zu erwarten, dass sich die Zahl der neu geschaffenen Wohnungen in nächster Zeit weiter erhöht. Diese positive Tendenz ist für sich allein gesehen nicht geeignet, kurzfristig eine Entspannung am Wohnungsmarkt und damit eine Eindämmung der aktuell zu verzeichnenden Mietsteigerungen (siehe unten Nr. 2.4) zu erreichen. Zur Begrenzung des Mietenanstiegs sind daher weitere Maßnahmen zu empfehlen.

2.2 Leerstände bei Wohnraum

Nach dem Zensus 2011 lag der Leerstand in der Stadtgemeinde Bremen bei 2,5 %. Darin sind auch solche Wohnungen enthalten, die wegen ihrer baulichen Eigenschaften nicht vermietet werden können oder die aufgrund einer Entscheidung des Eigentümers nicht vermietet werden sollen. Für eine Vermietung stehen daher weniger als die aus dem Zensus zu entnehmenden leerstehenden Wohnungen zur Verfügung. Aktuellere Zahlen aus statistischen Erhebungen liegen nicht vor.

Es ist festzustellen, dass die ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen seit mehreren Jahren so gut wie keine Leerstände zu verzeichnen haben. Sie liegen diese z.B. bei der GEWOBA mit ihren 31.000 Wohnungen in der Stadtgemeinde Bremen ausweislich ihres Geschäftsberichts seit 2009 bei unter 1 %; gleiches gilt für das kommunale Wohnungsunternehmen BREBAU. Nach Angaben der größeren freien Wohnungsunternehmen gibt es auch dort eine anhaltend hohe Nachfrage nach Wohnraum und nur sehr geringe Leerstände. Diese Werte liegen deutlich unterhalb der notwendigen Umzugsreserve, die bei etwa 4 % liegt. Eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen setzt nämlich voraus, dass das Angebot die Nachfrage um ca. 3–5 % übersteigt, damit überhaupt Umzüge oder Modernisierungen stattfinden können

Diese anhaltend geringe Quote der leerstehenden Wohnungen belegt die derzeitige Mangel-lage am Wohnungsmarkt.

2.3 Situation hilfebedürftiger Haushalte/Sozialwohnungsbestand

Die Situation der Wohnungsversorgung hilfebedürftiger Haushalte stellt sich wie folgt dar:

a) Entwicklung der Zahl der bedürftigen Haushalte

Ca. 91.400 Einwohner_Innen (Stand Ende 2018) erhalten Transferleistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB II bzw. SGB XII 3. + 4. Kapitel a.v.E.). Das entspricht einem Anteil von ca. 16% an der Bevölkerung (Stadt Bremen). Ende des Jahres 2013 waren es rd. 85.000 Einwohner_Innen, was einem Anteil von 15,4 % entsprach. Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften (SGB II und SGB XII) lag Ende 2018 bei rd. 52.000, das entspricht einem Anteil von 16,7 % an den bremischen Privathaushalten (Ende 2018).

Mit dieser Transferleistungsdichte lag Bremen im Jahre 2018 im Vergleich der 15 deutschen Großstädte wie schon 2013 auf Platz 4 (Quelle: Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport, Benchmarking der großen Großstädte, Daten SGB XII und SGB II, jeweils Dezember 2013 und 2018).

b) Versorgung mit Sozialwohnungen

In den Jahren 2015 bis 2019 wurden jährlich zwischen 2.500 und 3.000 Wohnberechtigungs-scheine an berechnete Haushalte erteilt. Die Tendenz ist steigend.

Von den o.g. Haushalten haben lediglich 750 bis 900 Haushalte eine Sozialwohnung bezogen. Der Großteil der Berechtigten ist daher darauf angewiesen, sich auf dem freien Wohnungsmarkt zu versorgen.

Die Zahl der Sozialwohnungen hat sich im Land Bremen und in der Stadtgemeinde Bremen dramatisch verringert. Von noch 22.600 Wohnungen im Jahr 2000 waren im Jahr 2010 noch 9.000 und Ende des Jahres 2018 nur noch 6.700 Wohnungen sozial gebunden. Bis zum Jahre 2023 würde sich der Sozialwohnungsbestand (ohne Neubau von Sozialwohnungen) infolge des Auslaufens der öffentlichen Bindungen weiter bis auf rd. 4.200 Wohnungen reduzieren. Eine vollständige Kompensation dieses Rückgangs durch die Begründung neuer Bindungen wird angestrebt.

Eine Begrenzung der Wiedervermietungs-mieten dürfte bei ehemaligen Sozialwohnungen, die aus der Mietpreisbindung gefallen sind, eine starke Wirkung haben. Denn die Mieten für diese Wohnungen können nach Auslaufen der Sozialbindungen bei Neuvermietung erstmalig frei vereinbart werden. Die Mietenbegrenzungs-Verordnung ist daher geeignet, die Auswirkungen eines angespannten Wohnungsmarktes und der damit verbundenen hohen Neuvermietungs-mieten im bisher preiswerten Wohnungsbestand zu begrenzen.

Aufgrund des in der Stadtgemeinde Bremen überdurchschnittlich hohen Anteils an hilfebedürftigen Haushalten ist es besonders wichtig, diesen neben sozial gebundenen Wohnungen auch bezahlbare frei finanzierte Wohnungen anbieten zu können. Durch die bereits abgesenkte Kappungsgrenze wird wesentlich dazu beigetragen, dass diejenigen Wohnungen, die in den kommenden 5 Jahren aus der Sozialbindung herausfallen, nicht zu schnell an das derzeit stark steigende Preisniveau der Vergleichsmieten angepasst werden. Gerade durch die hohe Anzahl einkommensschwacher Mieter_Innen ist die Stadtgemeinde Bremen auf eine Stärkung des Segments der preisgünstigen Mietwohnungsangebote angewiesen.

2.4 Entwicklung der Mieten in der Stadtgemeinde Bremen

In vielen Gemeinden gibt es einen Mietspiegel als Übersicht über die ortsüblichen Vergleichsmieten. Ein solcher liegt in der Stadtgemeinde Bremen nicht vor. Es gibt keine Verpflichtung für Städte und Gemeinden, einen entsprechenden Mietspiegel zu erstellen.

Mieterhöhungen werden in der Stadtgemeinde Bremen durch den Nachweis der Entgelte für vergleichbare Wohnungen begründet. Daneben sind Index- und Staffelmietverträge verbreitet, die besonders von nichtprofessionellen Vermietern häufig genutzt werden (§§ 557a und b BGB). Außerdem lösen Modernisierungen (§ 559 BGB) und einvernehmliche Vertragsänderungen Mieterhöhungen aus.

Daten zur Mietentwicklung wurden daher zur Prüfung über das Vorliegen der Voraussetzungen für den Erlass einer Rechtsverordnung nach § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB aus anderen Quellen erhoben. Dabei wurden Daten des Statistischen Landesamtes, des Gutachterausschusses für Grundstückswerte in Bremen, Daten aus der empirica Marktdatenbank sowie Angaben der großen Wohnungsunternehmen in Bremen zugrunde gelegt. Angegeben sind jeweils die Mieten pro qm Wohnfläche netto kalt. Die Häufigkeit und die Höhe von Mieterhöhungen werden statistisch nicht erfasst.

a) Struktur des Mietwohnungsmarktes

Von den rund 293.000 Wohnungen in Bremen sind ca. 170.000 bzw. 58 % Mietwohnungen. Rund drei Viertel dieser Wohnungen in Bremen sind im Eigentum von privaten Kleineigentümern (Privatpersonen und Gemeinschaft von Wohnungseigentümern). Daneben sind privatwirtschaftliche und kommunale Wohnungsunternehmen sowie Wohnungsgenossenschaften von zentraler Bedeutung. Diese größeren Wohnungsunternehmen umfassen insgesamt ca. 73.000 Mietwohnungen und decken damit über 40 % des Mietwohnungsmarktes in Bremen ab¹.

Bei der Betrachtung des Mietwohnungsmarktes können unterschiedliche Mietwerte herangezogen werden:

Bestandsmieten: Bei den Bestandsmieten handelt es sich um Nettokaltmieten bestehender Mietverträge. Je nach Alter der Mietverträge und Wohnungsgrößen weisen die Bestandsmieten eine sehr hohe Spannweite auf.

Angebotsmieten: Bei den Angebotsmieten handelt es sich um Nettokaltmieten von Wohnungen, die in Printmedien oder Internetportalen angeboten werden. Dabei sind die Angebote großer Wohnungsunternehmen unterrepräsentiert, da sie zu einem großen Teil nicht in öffentlichen Portalen angeboten werden.

Des Weiteren können noch die Neuvertragsmieten unterschieden werden. Dies sind die Mieten aus Verträgen, die in den letzten vier Jahren neu abgeschlossen wurden.

b) Bestandsmieten

Für die Ermittlung der Bestandsmieten wurden im Rahmen der Wohnungsmarktbeobachtung (Monitoring Wohnen und Bauen Bremen 2019) Angaben der größeren Wohnungsunterneh-

¹ abgeleitet aus der Gebäude- und Wohnungszählung des Zensus 2011 (Statistisches Landesamt)

men in Bremen ausgewertet. Diese sind überwiegend in der AG Wohnen zusammengeschlossen. Die Daten umfassen einen Bestand von rd. 52.000 Wohnungen, geförderte Wohnungen sind in dieser Auswertung nicht enthalten.

Zum Stichtag 01.03.2018 lag der Median der Nettokaltmiete für Bestandsmieten in Bremen gesamt bei 5,91 €/m² Wohnfläche. Dies entspricht einer Zunahme um 6 % gegenüber 2016. Allerdings gibt es große räumliche Unterschiede. Insbesondere in der Überseestadt sowie in einigen Bereichen in den zentrumsnahen Stadtteilen Östliche Vorstadt, Mitte, Neustadt und Schwachhausen gab es in diesen zwei Jahren deutlich höhere Steigerungen (von 16 bis 34 %).

Ein weiterer Unterschied zeigt sich auch bei den Wohnungsgrößen. Für kleine Wohnungen bis 50 m² lag der Median der Nettokaltmiete für Bestandsmieten im Jahr 2018 in Bremen gesamt bei 6,26 €/m² Wohnfläche und damit deutlich höher als der Wert über alle Wohnungsgrößen betrachtet.

c) Angebotsmieten

Der gesamtstädtische Median der Angebotsmieten in der Stadt Bremen lag im Kalenderjahr 2019 bei 8,69 €/m² netto kalt. In diesen Angaben sind auch die Mieten für neu sanierte und neu errichtete Wohnungen (Erstbezug) enthalten.² Die Angebotsmieten sind von 2014 bis 2019 im Median um insgesamt 21 % in Bremen gestiegen, das entspricht einer Steigerung von 1,50 €/m². Das bedeutet rechnerisch, dass beispielsweise eine 70 m² große Wohnung, die 2014 für eine Nettokaltmiete von 503 € pro Monat angeboten wurde, 2019 für 608 € pro Monat angeboten wurde.

In allen Stadtteilen der Stadt Bremen sind die Angebotsmieten gestiegen, ausgehend von unterschiedlichen Preisniveaus und mit deutlichen räumlichen Unterschieden. Die Angebotsmieten lagen 2019 in Mitte, der Östlichen Vorstadt, Schwachhausen, Walle (mit der Überseestadt), und Findorff im Median über 9,50 €/m². Dabei ist im Stadtteil Walle auf den deutlichen Unterschied zwischen der Überseestadt (11,33 €/m²) mit einer wachsenden Zahl hochpreisiger Neubauwohnungen und den übrigen Ortsteilen (jeweils unter 8 €/m²) hinzuweisen. Die höchsten Steigerungen bei den Angebotsmieten gab es bei den an die zentralen Stadtteile angrenzenden Stadtteile wie Huchting, Gröpelingen und Walle (hier besonders die Ortsteile von Alt-Walle: Steffensweg, Walle). Betrachtet man ausschließlich die Angebotsmieten für neue Wohnungen (Erstbezug nach Neubau oder nach Sanierung) lag der Median bei 10,68 €/m² für die gesamte Stadt. Die teuersten Wohnungen im Erstbezug wurden in Oberneuland und Findorff angeboten. Dort lagen die angebotenen Mietpreise im Median über 11,50 €/m².

Auch bei den Angebotsmieten zeigt sich ein großer Unterschied ja nach Wohnungsgröße. Die für 2019 auswertbaren Angaben zeigen, dass vor allem kleine Wohnungen bis 50 m² (Median bei 9,53 €/m²) und große Wohnungen über 95 m² (im Median bei 9,43 €/m²) deutlich teurer angeboten werden.

Eine Auswertung der Neuvertragsmieten der letzten vier Jahre aller Wohnungen der großen Wohnungsunternehmen von 2015 bis 2018 ergab eine Miete von 6,50 €/m² (Median).

² Die Daten stammen aus der empirica Marktdatenbank. Darin sind für Bremen jährlich ca. 9.000 Angebote von Wohnungen in Mehrfamilienhäusern und ca. 500 Ein- und Zweifamilienhäuser erfasst. Unterrepräsentiert sind hier die Wohnungsangebote größerer Wohnungsunternehmen, da diese nur zu einem geringen Anteil öffentlich angeboten werden. Dargestellt wird jeweils der Median in €/m² Wohnfläche.

d) Weitere Daten zur Mietentwicklung

Darüber hinaus liegen zur Mietentwicklung Daten des Statistischen Landesamtes und des Gutachterausschusses für Grundstückswerte in Bremen vor. Sie wurden zu unterschiedlichen Stichtagen und aus unterschiedlichen Daten erhoben. Dennoch bestätigt sich daraus tendenziell das Ergebnis, wonach die Bestandsmieten gerade in den letzten Jahren verstärkt angestiegen sind.

Nach der Auswertung der Daten zum Verbraucherpreisindex des Statistischen Landesamtes, die sich aus dem Mikrozensus ergeben, sind die Wohnungsmieten (netto kalt) im Zeitraum von 2015 bis 2019 um 7,3 % angestiegen.

Der Gutachterausschuss in Bremen erhebt dann, wenn Wohngebäude veräußert werden, auch die in den Wohnungen erhobenen Mieten (Grundstücksmarktbericht 2018). Diese sind gem. dieser Auswertung im Zeitraum von 2017 bis 2018 um rd. 5 % auf 7,00 €/m² angestiegen.

e) Zwischenergebnis

Die Auswertung der vorhandenen Daten zeigt, dass die Nettokaltmieten in der Stadtgemeinde Bremen seit dem Jahr 2015 in der ganzen Stadt angestiegen sind. Jedoch ist der Anstieg in den einzelnen Stadtgebieten unterschiedlich ausgeprägt.

Auffällig ist, dass nicht nur die Mieten in den zentrumsnahen Stadtteilen gestiegen sind, sondern überdurchschnittlich in den an die Innenstadt angrenzenden Stadtteilen. In den an den Randlagen befindlichen Stadtteilen sind die Mieten ebenfalls gestiegen, allerdings in geringem Ausmaß.

Insbesondere die Mieten von sehr kleinen und sehr großen Wohnungen sind im Verhältnis teurer als die Wohnungen mittlerer Größe. Gerade diese Wohnungen sind für die Wohnraumversorgung von Ein-Personen-Haushalten oder Familien mit mehreren Kindern mit geringeren Einkommen von besonderer Bedeutung.

Es wird aufgrund steigender Baukosten und Kaufpreise für Wohnraum erwartet, dass sich diese Dynamik in den nächsten Jahren noch fortsetzt, auch wenn die Zunahme der Mieten deutlich abgeschwächt der Dynamik der Kaufpreise für Immobilien folgt.

Die aktuell zu beobachtenden höheren Baufertigstellungszahlen und die neu aufgelegten Wohnraumförderprogramme entfalten ihre Wirkung zeitversetzt und können den Preisanstieg (noch) nicht vollständig auffangen. Daher wird für die kommenden Jahre die Fortführung einer Mietenbegrenzungs-Verordnung empfohlen, um eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen zu erreichen.

2.5 Maßnahmen zur Abhilfe

Aufgrund von § 556 d Abs. 2 Satz 7 BGB ist eine Mietenbegrenzungsverordnung nur dann zulässig, wenn der Senat Maßnahmen ergriffen hat, um im Hinblick auf die Gefährdungslage am Wohnungsmarkt Abhilfe zu schaffen.

- **Bündnis für Wohnen:** Um den nötigen attraktiven und bezahlbaren zusätzlichen Wohnraum zu schaffen, ist eine gute Kooperation aller Beteiligten in Wirtschaft, Politik und Verwaltung erforderlich. Aus diesem Grund hat der Senat im August 2012 unter der gemeinsamen Federführung des Bürgermeisters und des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr

ein „Bündnis für Wohnen“ initiiert. In diesem Bündnis vereinbaren die Beteiligten die gemeinsame Umsetzung der wohnungspolitischen Ziele. Dazu gehören u.a. die nachfolgend aufgeführten Maßnahmen.

In diesem Rahmen sind im September 2013 im Plenum des Bündnisses für Wohnen Zwischenergebnisse der bisherigen Zusammenarbeit verabredet worden, die der Senat am 24.09.2013 als Leitlinien seiner Wohnungspolitik beschlossen hat.

- **Gesamtstädtische Konzeption und Handlungsrahmen:** Der Stadtentwicklungsplan (STEP) Wohnen 2030 als gesamtstädtische Handlungsstrategie wird 2020 den Gremien zur Beschlussfassung vorgelegt werden. Mit dem STEP Wohnen wird das vom Bremer Senat vorgegebene Zielbild einer wachsenden Stadt fortgeschrieben, weiterentwickelt und mit einem konkreten Instrumentarium hinterlegt. Kern ist die Entwicklung einer bedarfsgerechten sowie anpassungsfähigen Bremer Wohnungspolitik.
- **Aktivierung von Wohnbauflächen:** Zur Sicherstellung der Versorgung mit Wohnraum ist es erforderlich, dass ausreichend geeignete Wohnbauflächen zur Verfügung stehen. Das soll vorrangig durch eine zielgerichtete Innenentwicklung sowie durch die erforderliche Berücksichtigung weiterer Flächenpotenziale erreicht werden. Ein Bericht zu den Wohnbauflächenpotenzialen wird kontinuierlich fortgeschrieben.
- **Erhöhung der Sozialwohnungsquote:** Es ist notwendig, dass neu geschaffener Wohnraum nicht nur im höherpreisigen Marktsegment entsteht. Es muss vielmehr ein nennenswerter Anteil der neuen Wohnungen für Haushalte mit kleineren und mittleren Einkommen bezahlbar sein. In Bremen gilt seit März 2020, dass 30 % der neu geschaffenen Wohnungen Sozialwohnungen sein müssen, wenn kommunale Wohnbauflächen veräußert werden oder wenn neues Baurecht geschaffen wird.
- **Wohnraumförderungsprogramme:** Zur Finanzierung von Sozialwohnungen hat der Senat von 2012 bis 2019 für das Land Bremen drei Wohnraumförderungsprogramme mit einem Darlehensvolumen von insgesamt 184,2 Mio. € beschlossen. Diese ermöglichen die Förderung des Neubaus bzw. der Modernisierung von rd. 2.400 Wohnungen, davon rd. 2.270 in der Stadtgemeinde Bremen (Stand 31.12.2019).
- **Wohnungsmarkt-Monitoring:** Das Monitoring Wohnen und Bauen liefert seit 2016 einen Überblick über die wichtigsten wohnungsmarktrelevanten Einflussfaktoren. Dadurch wird ermöglicht, die tatsächliche Wohnungsmarktentwicklung mit den städtischen Zielen abzugleichen und diese entsprechend zu überprüfen sowie wohnungspolitische Entscheidungen danach auszurichten.

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat daher ausreichende Maßnahmen getroffen um im Hinblick auf die Gefährdungslage am Wohnungsmarkt Abhilfe zu schaffen. Diese Maßnahmen werden mittelfristig zu einer Entspannung am Wohnungsmarkt beitragen.

2.6 Ergebnis

Im Interesse eines umfassenden Mieterschutzes und wegen der mietpreisdämpfenden Wirkung soll von der Verordnungsermächtigung Gebrauch gemacht und eine Mietenbegrenzungs-Verordnung für die Stadtgemeinde Bremen erlassen werden. Diese Verordnung soll neben den unter Nr. 2.5 genannten Maßnahmen ein Baustein sein, um die Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen zu verbessern.

Diese Entscheidung beruht darauf, dass zwei der in § 556 d Abs. 2 Satz 3 BGB genannten Kriterien erfüllt sind:

- Die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass der zusätzliche Wohnungsbedarf in der Stadtgemeinde Bremen kurzfristig durch eine ausreichende Neubautätigkeit ausgeglichen werden kann (siehe oben Nr. 2.1). Das Kriterium Nr. 3 in § 556 d Abs. 2 Satz 3 BGB ist damit erfüllt.
- Daraus ergibt sich, dass es in der Stadtgemeinde Bremen bei großer Nachfrage nur einen geringen Leerstand gibt (siehe oben Nr. 2.2), so dass auch das Kriterium Nr. 4 in § 556 d Abs. 2 Satz 3 BGB erfüllt ist.

Darüber hinaus sind die anderen Kriterien, die beim Erlass der Kappungsgrenzen-Verordnung zugrunde gelegt wurden, auch weiterhin gegeben:

- Die Bestands- und Angebotsmieten sind in den vergangenen Jahren stark angestiegen. Das betrifft besonders das für die Versorgung von Haushalten mit geringeren Einkommen besonders wichtige Marktsegment der kleinen und großen Wohnungen (siehe oben Nr. 2.4).
- Es gibt weiterhin eine hohe Nachfrage von Transferleistungsempfänger_Innen nach bezahlbarem Wohnraum. Demgegenüber geht der Bestand an Sozialwohnungen auch unter Berücksichtigung umfangreicher neuer Förderprogramme wegen des Auslaufens einer hohen Zahl an Bindungen aus den 90er Jahren deutlich zurück (siehe oben Begründung Nr. 2.3). Ein Ankauf von Belegbindungen zur Begründung neuer sozial gebundener Wohnungen über die Neubauförderung hinaus ist keine Alternative und führt lediglich zu Mitnahmeeffekten. Es entsteht kein neuer Wohnraum. Zudem ist auf Grund der aktuellen Zinssituation die Errichtung geförderten Wohnraums eher unattraktiv
- Der Senat und die Bürgerschaft der Freien Hansestadt Bremen erkennen aufgrund der Wohnungsbaukonzeption 2010, der Erkenntnisse aus dem GEWOS-Gutachten 2015 und den Einschätzungen aus dem Bündnis für Wohnen einen fortbestehenden Bedarf an Wohnungen, die für Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen bezahlbar sind.
- Darüber hinaus wird der Senat einen Stadtentwicklungsplan (STEP) Wohnen aufstellen bzw. fortschreiben, der die Wohnungsbaukonzeption von 2009 fortschreiben wird und diese um wesentliche Kernaussagen zur Entwicklung des Wohnens erweitern wird.

Daraus ergibt sich, dass die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in der Stadtgemeinde Bremen besonders gefährdet ist.

Daher sind die Voraussetzungen des § 556 d Abs. 2 S. 2 und 3 BGB erfüllt. Die nach § 556 d Abs. 2 S. 7 BGB erforderlichen Maßnahmen zur Abhilfe wurden getroffen. Diese werden allerdings erst mittel- bis langfristig Wirkung zeigen (siehe oben Nr. 2.5).

Daher ist der Erlass einer Mietenbegrenzungs-Verordnung für die Stadtgemeinde Bremen notwendig.

3 Vorliegen der Voraussetzungen für den Erlass der Mietenbegrenzungs-Verordnung in der Stadtgemeinde Bremerhaven

In Bremerhaven stellt sich die Lage am Wohnungsmarkt anders als in der Stadtgemeinde Bremen dar. Hier gibt es eine ausreichende Anzahl an preiswerten Wohnungen, die für Haushalte

mit kleinen und mittleren Einkommen bezahlbar sind. Auch Menschen, die von Wohnungslosigkeit bedroht sind, können in Bremerhaven noch angemessen mit Wohnraum versorgt werden.

Die Voraussetzungen für den Erlass einer Mietenbegrenzungs-VO liegen hier nicht vor.

4 Gebietskulisse in der Stadtgemeinde Bremen

Die aufgezeigte Lage am Wohnungsmarkt gilt für die gesamte Stadtgemeinde Bremen. Denn die zugrunde gelegten Indikatoren beziehen sich auf das gesamte Stadtgebiet. Zwar gibt es hier, wie in allen Städten keinen vollkommen einheitlichen Wohnungsmarkt, es haben sich vielmehr unterschiedliche Teilmärkte entwickelt, in denen das Angebot und die Nachfrage nach Mietwohnungen unterschiedlich sind. Die nach der Verordnungsermächtigung notwendige besondere Gefährdung der Versorgung mit Mietwohnungen kann aber auch dann für die Gesamtstadt angenommen werden, wenn es in einzelnen Teilmärkten ggf. ein leichtes Überangebot gibt (siehe dazu Urteil des OVG Hamburg, Urteil vom 25. 5. 2007 - 1 Bf 383/05 zu der nahezu identischen Ermächtigung für eine Zweckentfremdungsverbotsverordnung im Anschluss an BVerwG, Beschluss vom 13. 3. 2003 - 5 B 253/02).

Der Wohnungsmarkt ist in der Stadtgemeinde Bremen in keinem der Teilmärkte so entspannt, dass man von einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen ausgehen könnte. Auch ein relevantes Überangebot an Mietwohnungen liegt in keinem der Teilmärkte vor.

Außerdem ist zu berücksichtigen, dass Spielräume für die Vereinbarung höherer Mieten insbesondere dann gegeben sind, wenn Sozialbindungen auslaufen. Da Sozialwohnungen über das ganze Stadtgebiet verteilt sind, drohen in diesem Marktsegment stadtweit nennenswerte Mieterhöhungen. Des Weiteren ist es so, dass viele Vermieter Mieterhöhungen nur in unregelmäßigen Abständen vornehmen. Auch in diesen Fällen sind erhebliche Mieterhöhungen zu erwarten.

Aus alledem ergibt sich, dass gerade in den Gebieten, in denen z.Zt. noch ein relativ niedriges Mietenniveau zu verzeichnen ist, kurz- bis mittelfristig eine Verschärfung der Versorgung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen zu erwarten ist. Deshalb ist für das gesamte Stadtgebiet von Bremen eine besondere Gefährdung der Versorgung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen anzunehmen, so dass die Mietenbegrenzungs-Verordnung für die ganze Stadtgemeinde Bremen zu erlassen ist.

5 Folgen des Erlasses der Mietenbegrenzungs-VO für den Wohnungsmarkt

Die Mietenbegrenzungs-Verordnung ist geeignet, dazu beizutragen, die ausreichende Versorgung der Bevölkerung in der Stadtgemeinde Bremen mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen sicherzustellen. Ohne eine solche Verordnung ist von einer besonderen Gefährdung im Sinne von § 556 d Abs. 2 Satz 2 BGB weiter auszugehen.

5.1 Auswirkungen auf Mieterhöhungsmöglichkeiten

Die Analyse der Daten zeigt, dass bei einer langfristigen Betrachtung festzustellen ist, dass die Mieten der eher preiswerten Wohnungen am stärksten gestiegen sind ebenso wie die Mieten von Altbauwohnungen in den begehrten Wohnlagen. Auch sind die Neuvertragsmieten in guter Wohnlage in den letzten Jahren stärker gestiegen als in normaler Wohnlage

Die besonders preisdämpfende Wirkung auf diejenigen Wohnungsbestände, die ursprünglich nach den Kriterien des sozialen Wohnungsbaus errichtet wurden und inzwischen oder in naher Zukunft nicht mehr der Mietpreisbindung unterliegen und bei denen die Vermieter die Miete nun an die ortsüblichen Vergleichsmieten anpassen können, ist vorhersehbar. Wegen der Entwicklung des Sozialwohnungsbestands wird auf die Ausführungen unter Nr. 2.3 „Situation hilfebedürftiger Haushalte/ Sozialwohnungsbestand“ hingewiesen. Die Begrenzung der Wiedervermietungsmieten ist daher auch in diesem Marktsegment geeignet, die Auswirkungen eines angespannten Wohnungsmarktes zu begrenzen.

Die Begrenzung der Wiedervermietungsmieten wird sich auch dämpfend auf Mieterhöhungen in laufenden Mietverhältnissen auswirken, für die die Kappungsgrenzen-Verordnung vom 14. Mai 2019 gilt. Denn bei einer Begrenzung der Wiedervermietungsmieten wird gleichzeitig das Ansteigen der ortsüblichen Vergleichsmiete eingedämmt.

Der Erlass einer Mietenbegrenzungs-VO ist daher in der Stadtgemeinde Bremen geeignet, die Auswirkungen eines angespannten Wohnungsmarktes und der damit verbundenen hohen Neuvermietungsmieten und der Bestandsmieten zu begrenzen.

5.2 Auswirkungen auf das Vermietungs- und Investitionsverhalten

Eine mögliche Reaktion von Vermietern könnte es einerseits sein, dass die Investitionsbereitschaft zukünftig sinkt, wenn die Höhe der Wiedervermietungsmieten sinkt.

Andererseits könnten einzelne Vermieter sich veranlasst sehen, im Wohnungsbestand umfassende Modernisierungen vorzunehmen, um sich von dem Geltungsbereich der Mietpreisbremse zu befreien (§ 556 e Abs. 2 BGB).

6 Geltungsdauer der Verordnung

Im Interesse eines größtmöglichen Mieterschutzes soll die Mietenbegrenzungs-Verordnung für einen Zeitraum von ca. 5 Jahren bis einschließlich zum 30.11.2025 gelten.

Es ist trotz der inzwischen ansteigenden Neubautätigkeit nicht zu erwarten, dass das Angebot an Mietwohnungen vor 2025 so nachhaltig ansteigt, dass ein Überangebot an Mietwohnungen entsteht, wodurch die Gefährdungslage am Wohnungsmarkt wegfallen würde. Denn die Zahl der Haushalte wird aufgrund der demografischen Entwicklung und der Entwicklung der Flüchtlingszahlen zumindest bis 2025 weiter ansteigen.

7 Finanzielle Auswirkungen

Durch den Erlass der Mietenbegrenzungs-Verordnung entstehen keine Kosten.