

## **Vorlage für die Sitzung des Senats am 14.05.2019**

### **„Erlass einer Kappungsgrenzen-Verordnung nach § 558 Abs. 3 S. 3 BGB“**

#### **A. Problem**

Der Senat hat in seiner Funktion als bremische Landesregierung am 05.08.2014 aufgrund von § 558 Abs. 3 S. 2 und 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) eine Verordnung erlassen, wonach Mieterhöhungen in laufenden Mietverhältnissen auf 15 % innerhalb von 3 Jahren begrenzt werden (sog. Kappungsgrenzen-Verordnung). Die Verordnung gilt für die Zeit vom 01.09.2014 bis zum 31.08.2019. Diese Verordnung soll um fünf Jahre verlängert werden.

Für den Erlass einer Kappungsgrenzen-Verordnung ist nach § 558 Abs. 3 S. 2 BGB erforderlich, dass die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen weiterhin besonders gefährdet ist.

#### **B. Lösung**

Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr schlägt dem Senat der Freien Hansestadt Bremen (Land) vor, für die Stadtgemeinde Bremen die als **Anlage 1** beigefügte Kappungsgrenzen-Verordnung nach § 558 Abs. 3 S. 3 BGB zu erlassen, die am 01.09.2019 in Kraft treten und entsprechend der gesetzlichen Vorgabe für 5 Jahre bis zum 31.08.2024 gelten soll.

Die nach dieser Verordnungsermächtigung erforderliche besondere Gefährdungslage bzgl. der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen liegt in der Stadtgemeinde Bremen trotz der in den letzten Jahren intensivierten Neubautätigkeit die Knappheitsprobleme im Wohnungsmarkt weiterhin vor. In der Stadtgemeinde Bremerhaven besteht eine solche Gefährdungslage nach den Feststellungen des Magistrats weiterhin nicht. Deshalb soll im Interesse eines umfassenden Mieterschutzes und wegen der mietpreisdämpfenden Wirkung von der Verordnungsermächtigung erneut Gebrauch gemacht und eine neue Kappungsgrenzen-Verordnung erlassen werden.

Dieser Entscheidung liegen insbesondere folgende Fakten zugrunde:

- Die Bestands- und Neuvermietungsrenten sind seit dem Erlass der Kappungsgrenzen-Verordnung im Jahr 2014 weiter stark angestiegen. Das betrifft besonders das für die Versorgung von Haushalten mit geringeren Einkommen besonders wichtige untere bis mittlere Marktsegment.
- Das Auslaufen von Bindungen konnte zwar durch die neuen Wohnraumförderprogramme eingedämmt werden. Der Bestand stagniert jedoch auf niedrigem Niveau.
- Die Quote der Versorgung von Haushalten mit Mietwohnungen stagniert auf niedrigem Niveau.

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 § 558 Abs. 3 S. 2 und 3 BGB erfüllt.

Die Einzelheiten ergeben sich aus der als **Anlage 2** beigefügten Begründung zur Kappungsgrenzen-Verordnung.

### **C. Alternativen**

Alternativen werden nicht vorgeschlagen.

### **D. Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung**

#### **1. Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen**

Durch den Erlass der Kappungsgrenzen-Verordnung entstehen keine Kosten. Sie hat keine personalwirtschaftlichen Auswirkungen.

#### **2. Gender-Prüfung**

Die vorgelegte Verordnung ist geeignet, den Gleichstellungszielen des Landes Bremen zur Umsetzung zu verhelfen. Dies gilt besonders vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, des überproportional großen weiblichen Bevölkerungsanteils in der älteren Generation sowie der Tatsache, dass Frauen in besonderer Weise durch ihre häufig unterbrochenen Erwerbsbiografien dem Risiko von Altersarmut oder der Notwendigkeit von Transferleistungen ausgesetzt sind. Besonders betroffen sind auch alleinerziehende Frauen, die in erhöhtem Umfang auf Transferleistungen angewiesen sind.

Aufgrund dessen entspricht die Verordnung, die Mieterhöhungen und damit auch die Steigerung der Wohnkosten auch für Transferleistungsempfänger und Transferleistungsempfängerinnen eindämmt, den Gleichstellungszielen, wie sie in den Grundsätzen zum Gender Mainstreaming vom Senat beschlossen wurden.

### **E. Beteiligung und Abstimmung**

Diese Vorlage ist mit der Senatskanzlei, der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport und dem Magistrat der Stadt Bremerhaven abgestimmt.

Die Rechtsförmlichkeitsprüfung durch den Senator für Justiz und Verfassung ist erfolgt.

### **F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz**

Die Kappungsgrenzen-Verordnung wird nach dem Beschluss durch den Senat im Bremischen Gesetzblatt veröffentlicht.

### **G. Beschluss**

Der Senat beschließt entsprechend der Vorlage des Senators für Bau, Umwelt und Verkehr vom 06.05.2019 die Verordnung zur Senkung der Kappungsgrenze gemäß § 558 Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuches sowie die Ausfertigung der Verordnung und deren Verkündung im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen.

**Verordnung  
zur Senkung der Kappungsgrenze  
gemäß § 558 Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs**

**(Kappungsgrenzen-Verordnung)**

**Vom 2019**

Auf Grund des § 558 Absatz 3 Satz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs 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 18. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2639) geändert worden ist, verordnet der Senat:

§ 1

Gebietsbestimmung

Die Stadtgemeinde Bremen ist eine Gemeinde im Sinne des § 558 Absatz 3 Satz 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. September 2019 in Kraft.

(2) Die Verordnung tritt mit Ablauf des 31. August 2024 außer Kraft.

Beschlossen, Bremen, den

Der Senat

**Begründung**  
**zur Verlängerung der**  
**Verordnung zur Senkung der Kappungsgrenze**  
**gemäß § 558 Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs**  
**(Kappungsgrenzen-Verordnung) vom xx.xx.2019**

**I. Ausgangslage**

**1. Laufzeit der geltenden Verordnung**

Der Senat hat in seiner Funktion als bremische Landesregierung am 05.08.2014 aufgrund von § 558 Abs. 3 S. 2 und 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) eine Verordnung erlassen, wonach Mieterhöhungen in laufenden Mietverhältnissen auf 15 % innerhalb von 3 Jahren begrenzt werden (sog. Kappungsgrenzen-Verordnung). Die Verordnung gilt für die Zeit vom 01.09.2014 bis zum 31.08.2019. Diese Verordnung soll um fünf Jahre verlängert werden.

**2. Rechtslage nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch**

§ 558 Absatz 1 Satz 1 (BGB) sieht in Verbindung mit § 558 Abs. 3 S. 1 BGB vor, dass der Vermieter den Mietzins während des laufenden Mietverhältnisses bis zur Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete erhöhen darf. Dieses Recht ist jedoch dahin gehend beschränkt, dass die Erhöhung innerhalb von drei Jahren nicht höher sein darf als 20 % (Kappungsgrenze).

Zum 01.05.2013 ist § 558 Abs. 3 BGB mit den Sätzen 2 und 3 ergänzt worden. Diese Ergänzung sieht vor, dass die Landesregierungen die Kappungsgrenze durch den Erlass einer Rechtsverordnung dann auf 15 % reduzieren dürfen, wenn „die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde besonders gefährdet“ ist. Eine entsprechende Verordnung darf jeweils höchstens fünf Jahren erlassen werden

Eine solche Gefährdung Wohnungsversorgung liegt dann vor, wenn es am Wohnungsmarkt eine Mangelsituation gibt. Für die Annahme einer solchen Situation ist es nicht erforderlich, dass davon alle Haushalte betroffen sind. Eine solche 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 oder TransferleistungsempfängerInnen. Davon ist nicht erst bei einer Unterversorgung auszugehen, sondern bereits dann, wenn das Angebot die Nachfrage der v.g. Mietergruppen nicht spürbar überschreitet.

Als Indizien für eine Mangelsituation am Wohnungsmarkt sind neben statistischen Erhebungen zu Haushalten mit geringem Einkommen z.B. auch steigende Neuvermietungsrenten, 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.

## **II. Folgen für den Wohnungsmarkt**

Die Kappungsgrenzen-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 § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB auszugehen.

### **1. Ausgangslage in der Stadtgemeinde Bremen**

Der Senat verfolgt das Ziel einer wachsenden Stadt. Daraus ergeben sich die wohnungspolitischen Ziele des Senats, wonach bis 2020 jährlich 2.100 neue Wohnungen entstehen sollen. Um die Versorgung von Haushalten mit kleinen und mittleren Einkommen sicherzustellen, soll ein angemessener Anteil Miet- und Belegungsbindungen unterliegen.

Dazu hat der Senat im Jahr 2012 für die Stadt Bremen eine Quote für geförderte Wohnungen eingeführt. Sie liegt bei 25 % der neu geschaffenen Wohnungen. Diese Quote findet immer dann Anwendung, wenn Grundstücke der Stadt Bremen verkauft werden oder wenn neues Baurecht geschaffen wird.

Zur Umsetzung dieser Ziele legt das Land Bremen Wohnraumförderungsprogramme auf. In diesem Sinne hat der Senat seit 2012 drei Förderprogramme mit einem Darlehensvolumen von insgesamt rd. 185 Mio. € bereitgestellt. Dies ist ein wesentlicher Beitrag zur Vermeidung von Angebotsengpässen in diesem Bereich des Mietwohnungsbaus. Die Versorgung von Haushalten, die besondere Zugangsschwierigkeiten am Wohnungsmarkt haben, wird durch die sog. Wohnungsnotstandsquote verbessert. Danach sind 20 % der geförderten Wohnungen für diesen Personenkreis vorbehalten.

Zur Sicherstellung der Versorgung mit Wohnraum ist es außerdem erforderlich, dass ausreichend geeignete Wohnbauflächen zur Verfügung stehen. Das soll vorrangig durch eine zielgerichtete Innenentwicklung sowie durch die angemessene Berücksichtigung weiterer Flächenpotenziale erreicht werden. Darüber hinaus hat der Senat im Jahr 2015 ein Sofortprogramm Wohnungsbau beschlossen, das u.a. vorrangig zu entwickelnde Wohnbauflächen enthält. Als Ergänzung wurden im Jahr 2018 vom Senat weitere Impulsflächen festgelegt, die für den Wohnungsbau entwickelt werden.

### **2. 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 Mietenentwicklung 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.

Die Auswertungen haben ergeben, dass sich die Mieten in den letzten Jahren deutlich erhöht haben, nachdem die Mieten etwa bis zur Mitte der ersten Dekade über einen längeren Zeitraum stagnierten bzw. sogar gesunken waren. Es wird aufgrund steigender Neuvermietungs-mieten und 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 nicht auffangen. Daher ist als zusätzliche Maßnahme die Fortführung einer Kappungsgrenzen-Verordnung erforderlich, um für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen Sorge zu tragen.

Hinsichtlich der Auswirkungen der Kappungsgrenzen-Verordnung ist folgendes zu erwarten: Legt man den Median<sup>1</sup> für die Nettokaltmiete für die Bestandsmieten zum Stichtag 01.03.2018 für Bremen gesamt von 5,91 €/m<sup>2</sup> zugrunde, der sich aus den nachfolgend näher beschriebenen Angaben ergibt, bedeutet die Kappungsgrenze von 20% im Bremischen Stadtgebiet einen Erhöhungsspielraum von 1,18 €/m<sup>2</sup>, der sich durch die Kappungsgrenzen-Verordnung von 15 % auf 0,89 €/m<sup>2</sup> reduziert. Bei der vom Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Bremen für das Jahr 2018 ermittelten durchschnittlichen Miete von 7,00 €/m<sup>2</sup> wird sich der Mieterhöhungsspielraum von 1,40 €/m<sup>2</sup> auf 1,05 €/m<sup>2</sup> reduzieren. Grundsätzlich ist zu berücksichtigen, dass es große räumliche Unterschiede in den einzelnen Stadtteilen gibt.

#### **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 Wohnungs-genossenschaften von zentraler Bedeutung. Diese größeren Wohnungsunternehmen umfassen insgesamt ca. 73.000 Mietwohnungen und decken damit über 40 % des Mietwohnungsmarktes in Bremen ab<sup>2</sup>.

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 2018) Angaben der größeren Wohnungsunternehmen in Bremen ausgewertet. Diese sind überwiegend in der aGWohnen 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 €/m<sup>2</sup> 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

---

<sup>1</sup>Der Median gibt jenen Mietpreis an, über bzw. unter dem die Hälfte aller berücksichtigten Mietpreise liegen.

<sup>2</sup> abgeleitet aus der Gebäude- und Wohnungszählung des Zensus 2011 (Statistisches Landesamt)

Schwachhausen gab es deutlich höhere Steigerungen (von 16 bis 34 %) in den vergangenen zwei Jahren.

Ein weiterer Unterschied zeigt sich auch bei den Wohnungsgrößen. Für kleine Wohnungen bis 50 m<sup>2</sup> lag der Median der Nettokaltmiete für Bestandsmieten in Bremen gesamt bei 6,26 €/m<sup>2</sup> 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 2017 bei 8,03 €/m<sup>2</sup> netto kalt. In diesen Angaben sind auch die Mieten für neu sanierte und neu errichtete Wohnungen (Erstbezug) enthalten.<sup>3</sup> Die Angebotsmieten sind von 2012 bis 2017 im Median um insgesamt 23 % in Bremen gestiegen, das entspricht einer Steigerung von 1,51 €/m<sup>2</sup>. Das bedeutet rechnerisch, dass beispielsweise eine 70 m<sup>2</sup> große Wohnung, die 2012 für eine Nettokaltmiete von 456 € pro Monat angeboten wurde, 2017 für 562 € pro Monat angeboten wurde.

Auch hier zeigen sich deutliche räumliche Unterschiede. Die Angebotsmieten lagen 2017 in Mitte, Walle (mit der Überseestadt) und Findorff im Median über 9,00 €/m<sup>2</sup>. Dabei ist im Stadtteil Walle auf den deutlichen Unterschied zwischen der Überseestadt (9,93 €/m<sup>2</sup>) mit einer wachsenden Zahl hochpreisiger Neubauwohnungen und den übrigen Ortsteilen (jeweils unter 8 €/m<sup>2</sup>) hinzuweisen. Die höchste Steigerung mit 33 % war im Stadtteil Walle (mit der Überseestadt) zu verzeichnen. Überdurchschnittliche Steigerungen bei den Angebotsmieten gab es bei den an die zentralen Stadtteile angrenzenden Stadtteile wie Huchting, Vahr oder Obervieland. Betrachtet man ausschließlich die Angebotsmieten für neue Wohnungen (Erstbezug nach Neubau oder nach Sanierung) lag der Median bei 10,92 €/m<sup>2</sup> für die gesamte Stadt. Die meisten Wohnungen im Erstbezug wurden in Walle (mit der Überseestadt), Schwachhausen, Neustadt, Findorff und Mitte angeboten. Dort lagen die angebotenen Mietpreise tlw. über 11,00 €/m<sup>2</sup>.

Auch bei den Angebotsmieten zeigt sich ein großer Unterschied ja nach Wohnungsgröße. Die für 2018 (Januar bis November) auswertbaren Angaben zeigen, dass vor allem kleine Wohnungen bis 50 m<sup>2</sup> (Median bei 8,89 €/m<sup>2</sup>) und große Wohnungen über 95 m<sup>2</sup> (im Median bei 9,05 €/m<sup>2</sup>) 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 €/m<sup>2</sup> (Median).

### **d. Weitere Daten zur Mietenentwicklung**

Darüber hinaus liegen zur Mietenentwicklung 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 Bestandsmieten (netto kalt) im Zeitraum von 2013 bis 2018 (Oktober 2018) um 15 % 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 €/m<sup>2</sup> angestiegen.

---

<sup>3</sup> 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 €/m<sup>2</sup> Wohnfläche.

### **e. Zwischenergebnis**

Die Auswertung der vorhandenen Daten zeigt, dass die Nettokaltmieten in der Stadtgemeinde Bremen seit dem Jahr 2012 in der ganzen Stadt angestiegen sind. Jedoch ist der Anstieg in den einzelnen Stadtgebieten sehr 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.

### **3. Auswirkungen einer Kappungsgrenzen-Verordnung auf Mieterhöhungsmöglichkeiten in der Stadtgemeinde Bremen**

Die Analyse der Daten zeigt, dass die angebotenen Mieten insbesondere in den innerstädtischen Stadtteilen mit sehr guten Wohnlagen am höchsten sind. Allerdings ist bei einer längerfristigen Betrachtung festzustellen, dass die Angebotsmieten zeitversetzt nach den innerstädtischen Lagen auch in den angrenzenden Stadtteilen deutlich ansteigen. Dies betrifft etwa gleichmäßig alle Preisgruppen.

Ebenso sind die Mieten bei Neuverträgen von Altbauwohnungen (Baujahr vor 1919) und neu errichteten Wohnungen verhältnismäßig teurer, genauso wie die besonders kleinen (unter 50 m<sup>2</sup>) und besonders großen Wohnungen (größer 95 m<sup>2</sup>).

Die Entwicklung der Neuvertragsmieten kann sich im Zeitablauf auf das Mieterhöhungspotenzial bei bestehenden Mietverhältnissen auswirken. In Zeiten eines angespannten Wohnungsmarktes, in der die Nachfrage das Wohnungsangebot übersteigt, steigen die Neuvertragsmieten entsprechend stark an. Entsprechend erhöhen sich die Mietwerte (Unter-, Mittel- und Oberwert in den jeweiligen Baualters- und Größenklassen) der zukünftigen Mietangebote. Auf Grundlage der erhöhten angebotenen Mieten wird das Mieterhöhungsverlangen gegenüber den Bestandsmietern begründet. Im Zeitablauf kann sich damit eine angespannte Wohnungsmarktlage, von der zunächst insbesondere die wohnungsuchenden Haushalte betroffen sind, auch auf die Bestandsmieten übertragen.

Auf Grundlage dieser Ergebnisse ist davon auszugehen, dass eine abgesenkte Kappungsgrenze besonders in den stärker nachgefragten Wohnlagen sowie den stärker nachgefragten Segmenten des Wohnungsmarktes wirken wird. Entsprechend können mit der Kappungsgrenze die Mietanstiege in diesen Beständen gemindert werden. Eine abgesenkte Kappungsgrenze wirkt zudem im Falle von Mieterhöhungen bei einem erheblichen Abstand der Ausgangsmiete zur Vergleichsmiete.

### **4. Stadtgemeinde Bremerhaven**

In Bremerhaven stellt sich die Lage am Wohnungsmarkt gegenteilig zur Situation 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 angemessen mit Wohnraum versorgt werden.



### **III. Vorliegen der Voraussetzungen für den Erlass der Kappungsgrenzen-Verordnung**

Für die Beurteilung einer besonderen Gefährdung der Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen im Sinne des § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB kommt es neben der o.g. Mietentwicklung maßgeblich auf die Entwicklung der Zahl der Haushalte und der Mietwohnungen sowie auf die Situation der hilfebedürftigen Haushalte und die Entwicklung des Sozialwohnungsbestands an.

#### **1. Entwicklung der Zahl der Haushalte und der Zahl der Mietwohnungen (Mietwohnungsversorgungsquote)**

Bei der Ermittlung der Versorgungsquote wurden die im Zensus 2011 erhobenen Daten verwendet, die im Mai 2014 veröffentlicht wurden. Neue Zensus-Daten werden im Jahr 2021 erhoben und voraussichtlich Ende 2022 veröffentlicht werden. Im Mikrozensus wird alle vier Jahre ein „Zusatzprogramm Wohnen“ durchgeführt, zuletzt für die Jahre 2006, 2010, 2014 und 2018. Ergebnisse für 2018 werden im Sommer 2019 erwartet. Die nachfolgend genannten Daten beruhen auf den zuletzt verfügbaren Ergebnissen des Mikrozensus, die fortgeschrieben wurden.

Nach dem Zensus 2011 hat sich die Versorgungsquote mit Wohnraum gesamt (Miete und selbstgenutztes Wohneigentum) von 2006 bis 2014 verschlechtert (91,7 %) und steigt seit 2015 leicht wieder an. Sie lag nach Fortschreibung der Daten in 2017 bei 92,6 %. Bis 2025 wird aufgrund der verstärkten Bautätigkeit eine Versorgungsquote von 94,8 % erwartet. Damit hat sich die Versorgung zwar leicht gebessert, liegt dennoch auf einem niedrigen Niveau.

Bei der Versorgung der Bevölkerung, bezogen nur auf Mietwohnungen, ist die rechnerisch ermittelte Versorgungsquote ebenfalls niedrig. So ist die Quote bis 2014 gesunken (86,7 %), ab 2015 leicht wieder gestiegen und lag 2017 bei 88 %. Sie wird gem. Prognose bis 2025 bei Fortführung der derzeitigen Trends auf 91,5 % steigen. Damit hat sich die Mietwohnungsversorgung in der Stadtgemeinde Bremen etwas gebessert, liegt jedoch immer noch auf einem niedrigen Niveau. In der Gesamtbetrachtung gilt die Mietwohnungsversorgung weiterhin als besonders gefährdet.

#### **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.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass die ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen so gut wie keine Leerstände zu verzeichnen haben. Sie liegen z.B. bei der Gewoba mit ihren 31.000 Wohnungen in der Stadtgemeinde Bremen ausweislich ihrer Geschäftsberichte seit 2009 mit weiter sinkender Tendenz bei unter 1 %.

Diese Werte liegen deutlich unterhalb der notwendigen Umzugsreserve, die bei mindestens 2 % liegt. Vereinzelt wird eine Reserve von bis zu 4 % für erforderlich gehalten. Daraus ergibt sich, dass die Quote der leerstehenden Wohnungen eine Mangellage am Wohnungsmarkt belegt.

#### **3. Situation hilfebedürftiger Haushalte/Sozialwohnungsbestand**

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

##### **a. Entwicklung der Zahl der bedürftigen Haushalte**

Ende 2017 erhielten in der Stadt Bremen ca. 93.000 Einwohner/-innen Transferleistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB II bzw. SGB XII (3. und

4. Kapitel), außerhalb von Einrichtungen). Das entspricht einem Anteil von ca. 16,4% an der Bevölkerung (Stadt Bremen)<sup>4</sup>. Zum Erlass der ersten Kappungsgrenzen-Vorordnung Ende waren es 85.000 Einwohner/-innen (Stand Ende 2013), was einem Anteil von 16 % entsprach.

Nicht berücksichtigt sind dabei Personen, die mit einem Empfänger bzw. einer Empfängerin von SGB II Leistungen in einem Haushalt leben, selbst aber keine SGB II Leistungen erhalten<sup>5</sup>.

Mit dieser Transferleistungsdichte liegt Bremen 2017 im Vergleich der 15 deutschen Großstädte auf Platz 4. Höhere Dichten hatten Essen, Duisburg und Dortmund.

Ferner erhielten ca. 3.600 Personen Ende 2017 Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).

Die Zahl der unversorgten vordringlich Wohnungsuchenden stieg im Zeitraum von 2000 bis 2018 von ca 3.000 auf ca. 4.700 Haushalte an. Die Zahl der in Notunterkünften untergebrachten Menschen verzeichnet seit 2013 einen deutlichen Anstieg von 1.200 im Jahr 2013 auf 1.950 im Jahr 2018. Immer mehr Kinder sind dabei von Notunterbringung betroffen.

Diese Zahlen machen deutlich, dass sich die Wohnraumversorgung für diesen Personenkreis trotz der Wohnungsnotstandsquote (siehe oben unter II.1) weiterhin auf einen Markt mit stark eingeschränkter Aufnahmefähigkeit trifft.

## **b. Versorgung mit Sozialwohnungen**

In den Jahren 2015 bis 2018 wurden jährlich zwischen 2.500 und 3.000 Wohnberechtigungsscheine an berechtigte Haushalte erteilt. Es ist damit zu rechnen, dass sich diese Zahl in Zukunft tendenziell erhöhen wird.

Von den o.g. Haushalten haben lediglich ca. ein Drittel der 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. Bei Inkrafttreten der ersten Kappungsgrenzen-Verordnung im Jahr 2014 waren im Land Bremen noch 9.268 Wohnungen sozial gebunden und in der Stadt Bremen noch 7.400 Wohnungen. Aufgrund der neuen Wohnraumförderungsprogramme (siehe oben Nr. II. 1) konnte der Abbau der Belegungsbindungen gebremst werden. Die Zahl der Sozialwohnungen liegt dennoch auf einem niedrigen Niveau. Eine vollständige Kompensation dieses Rückgangs durch die Begründung neuer Bindungen ist nicht möglich.

Aufgrund dessen wird der Sozialwohnungsbestand im Land Bremen im Jahr 2020 voraussichtlich bei rd. 8.600 Wohnungen liegen und in der Stadt bei rd. 7.400. Im Jahr 2025 ist unter Berücksichtigung der beschlossenen Förderprogramme im Land Bremen ein Bestand von rd. 6.000 Sozialwohnungen zu erwarten und für die Stadt rd. 5.600.

Eine erhebliche Wirkung dürfte eine Absenkung der Kappungsgrenze bei ehemaligen Sozialwohnungen haben, die aus der Mietpreisbindung gefallen sind und bei denen die Vermieter die Mieten nun erstmals an die ortsübliche Vergleichsmiete anpassen könnten. Die Absenkung der Kappungsgrenze ist schließlich geeignet, die Auswirkungen eines angespannten Wohnungsmarktes und der damit verbundenen hohen Neuvermietungsmieten auf die Bestandsmieten zu begrenzen.

Eine abgesenkte Kappungsgrenze wirkt in jedem Fall bei Mieterhöhungen und bei einem erheblichen Abstand der Ausgangsmiete zur Vergleichsmiete.

Aufgrund des in der Stadtgemeinde Bremen überdurchschnittlich hohen Anteils an hilfebedürftigen Haushalten ist es besonders wichtig, diesen neben sozial gebundenen Wohnungen auch

---

<sup>4</sup> Benchmarking der großen Großstädte 2017, Transferleistungsdichte (HLU a.v.E., GSIAE a.v.E. SGB II (ELB und NEF) je 1.000 Einwohner. HLU: Hilfe zum Lebensunterhalt (3. Kapitel SGB XII), GSIAE: Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (4. Kapitel SGB XII), ELB: erwerbsfähige Leistungsberechtigte SGB II, NEF: nicht-erwerbsfähige Leistungsberechtigte SGB II.

<sup>5</sup> Das können z.B. Kinder ohne Leistungsanspruch (KOL) oder ausgeschlossene Personen (AUS) sein, die ihren Bedarf durch Einkommen (z.B. Unterhalt, Rente, Leistungen z.B. nach dem AsylbLG etc.) decken.

bezahlbare frei finanzierte Wohnungen anbieten zu können. Durch die 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 ist die Stadtgemeinde Bremen auf eine Stärkung des Segments der preisgünstigen Mietwohnungsangebote angewiesen.

#### **4. Ergebnis**

Im Interesse eines umfassenden Mieterschutzes und wegen der mietpreisdämpfenden Wirkung soll von der Verordnungsermächtigung Gebrauch gemacht und die Kappungsgrenzen-Verordnung verlängert werden. Diese Verordnung soll neben der Steigerung der Bautätigkeit und der Umsetzung von Wohnraumförderprogrammen sowie der noch bis zum Jahr 2020 geltenden Mietpreisbremse ein Baustein sein, um die Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen zu verbessern.

Dieser Entscheidung liegen insbesondere folgende Fakten zugrunde:

- Die Bestands- und Neuvermietungsmieten sind seit dem Erlass der Kappungsgrenzen-Verordnung im Jahr 2014 weiter angestiegen. Das betrifft besonders das für die Versorgung von Haushalten mit geringeren Einkommen besonders wichtige untere bis mittlere Marktsegment.
- Der Bestand an Wohnungen mit Miet- und Belegungsbindungen ist seit 2014 weiter abgesunken. Neue umfangreiche Förderprogramme gleichen zwar die aktuellen Abgänge aus. Der Bestand an gebundene Wohnungen konnte aber noch nicht wieder erhöht werden.
- Die Quote der Versorgung von Haushalten mit Mietwohnungen stagniert auf niedrigem Niveau.
- Die Zahl der leerstehenden Wohnungen ist gering.
- Der Senat und die Bürgerschaft der Freien Hansestadt Bremen erkennen im Einvernehmen mit dem Bündnis für Wohnen einen fortbestehenden Bedarf an Wohnungen die für Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen bezahlbar sind.

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 § 558 Abs. 3 S. 2 und 3 BGB erfüllt.

#### **IV. Gebietskulisse**

##### **1. 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 keinen 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 auch dann für die Gesamtstadt angenommen werden, wenn es in einzelnen Teilmärkten ggf. ein leichtes Überangebot gibt (siehe dazu Urteil des OVG Hamburg vom 25.05.2007 im Anschluss an den Beschluss des BVerwG vom 13.03.2003).

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. Ein relevantes Überangebot an Mietwohnungen liegt in keinem der Teilmärkte vor.

Außerdem ist zu berücksichtigen, dass Mieterhöhungsspielräume 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 in 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 Kappungsgrenzen-Verordnung für die ganze Stadtgemeinde Bremen zu erlassen ist.

## **2. Stadtgemeinde Bremerhaven**

In der Stadtgemeinde Bremerhaven liegen die Voraussetzungen für den Erlass einer Kappungsgrenzen-Verordnung nach der übereinstimmenden Auffassung des Senats der Freien Hansestadt Bremen und des Magistrats der Stadt Bremerhaven nicht vor.

## **V. Geltungsdauer der Verordnung**

Im Interesse eines größtmöglichen Mieterschutzes soll die Kappungsgrenzen-Verordnung für einen Zeitraum von 5 Jahren gelten.

Es ist trotz der inzwischen ansteigenden Neubautätigkeit nicht zu erwarten, dass das Angebot an Mietwohnungen vor 2024 so nachhaltig ansteigt, dass ein Überangebot an Mietwohnungen entsteht, wodurch die Gefährdungslage am Wohnungsmarkt erst wegfallen würde. Denn die Zahl der Haushalte wird aufgrund der demografischen Entwicklung zumindest bis 2024 weiter ansteigen.

## **VI. Finanzielle Auswirkungen**

Durch den Erlass der Kappungsgrenzen-Verordnung entstehen keine Kosten.

## **VII. Verbändeanhörung**

Die wohnungswirtschaftlichen Verbände hatten im Rahmen der Verbändeanhörung erneut Gelegenheit, ihre Anregungen und Bedenken vorzutragen. Diese Argumente sind in die Überlegungen des Senats eingeflossen.