

Vorlage

für die Sitzung des Senats
am 7. Dezember 2021

Entwurf einer „Verordnung zur Bestimmung eines Gebiets mit einem angespannten Wohnungsmarkt in der Stadtgemeinde Bremen nach § 201a Satz 1 BauGB“

A. Problem

Die mit dem Baulandmobilisierungsgesetz vom 14. Juni 2021, das am 22. Juni 2021 im Bundesgesetzblatt (BGBl. I S. 1802) verkündet wurde und am 23. Juni in Kraft getreten ist, novellierte Fassung des Baugesetzbuchs (BauGB) hat den Landesregierungen in § 201a Satz 1 BauGB und § 250 Absatz 1 Satz 3 BauGB eine Verordnungsermächtigung eingeräumt, Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt durch Rechtsverordnung zu bestimmen.

Der vorliegende Entwurf einer Rechtsverordnung zur Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt in der Stadtgemeinde Bremen erfolgt in Ausschöpfung der Verordnungsermächtigung nach § 201a Satz 1 BauGB. Danach wird die Landesregierung und damit in Bremen (Land) der Senat als Ordnungsgeber ermächtigt, durch Landesrechtsverordnung Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt zu bestimmen.

Nach der Legaldefinition des § 201a Satz 3 BauGB liegt ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.

Dies kann gemäß § 201a BauGB nach einem nicht abschließenden Katalog mit vier Alternativen 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.

Die Voraussetzungen für das Ausschöpfen der Verordnungsermächtigung des § 201a Satz 1 BauGB liegt in der Stadtgemeinde Bremen vor; dies wurde durch ein externes Fachgutachten verifiziert. Nicht dagegen besteht in Bremerhaven nach den vorgenannten Kriterien ein angespannter Wohnungsmarkt, so dass die Seestadt Bremerhaven vom Geltungsbereich der Landesrechtsverordnung nach § 201a Satz 1 BauGB ausgenommen ist.

Die Rechtsfolge der Gebietsbestimmung durch Verordnung nach § 201a Satz 1 BauGB in der Stadtgemeinde Bremen ist die Anwendbarkeit der Bestimmungen des § 25 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 BauGB (neuer Tatbestand für ein Satzungsvorkaufsrecht), des § 31 Absatz 3 BauGB (neuer Tatbestand für Befreiungen im Einzelfall) und des § 175 Absatz 2 Satz 2 und § 176 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 BauGB (Änderungen im Bereich Baugebote). Bei diesen vorgenannten Vorschriften, die eine auf § 201a Satz 1 BauGB gestützte Rechtsverordnung zur Gebietsbestimmung eines angespannten Wohnungsmarktes voraussetzen, um sodann anwendbar zu sein, handelt es sich um rechtliche Instrumente, die dem Ziel dienen, (mehr) Wohnungsbau zu mobilisieren.

Für die Ausschöpfung der Verordnungsermächtigung des § 250 Absatz 1 Satz 3 BauGB besteht dagegen in Bremen Stadt kein Regelungsbedarf. Die Rechtsfolge der Gebietsbestimmung von Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt durch Verordnung nach § 250 Absatz 1 Satz 3 BauGB ist, dass die gesetzliche Genehmigungspflicht nach § 250 Absatz 1 Satz 1 BauGB zur Anwendung kommt, also die Pflicht, dass in durch Verordnung bestimmten Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt bei der Umwandlung von Bestandsgebäuden, die am Tag des Inkrafttretens der Rechtsverordnung nach § 250 Abs. 1 Satz 3 bereits bestanden, die Begründung oder Teilung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nach § 1 Wohnungseigentumsgesetz der Genehmigung bedarf. Da in Bremen Stadt nur eine ganz geringfügige, einstellige Anzahl an Kaufverträgen über „umgewandelte Eigentumswohnungen“ im Berichtsjahr 2020 gemäß Grundstücksmarktbericht Bremen 2021, Seite 76, vorliegt, liegen die Voraussetzungen für das Ausschöpfen dieser Ermächtigungsnorm nicht vor.

Erst recht besteht in der Stadtgemeinde Bremen kein Bedarf, auch die Verordnungsermächtigung in § 250 Absatz 1 Satz 6 BauGB auszuschöpfen mit dem Inhalt, die in § 250 Satz 2 BauGB bestimmte gesetzliche Schwelle der Genehmigungsfreiheit bei der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen von nicht mehr als fünf Wohneinheiten durch Landesverordnung zu ändern. Der Bundesbaugesetzgeber hat den Landesregierungen dabei einen Regelungsspielraum zur Regelung einer von § 250 Satz 2 BauGB abweichenden Anzahl an Wohnungen zwischen 3 und 15 Wohneinheiten eingeräumt.

B. Lösung

Der Senat als Ordnungsgeber für das Land Bremen erlässt nach § 201a Satz 1 BauGB eine Rechtsverordnung zur Bestimmung der Stadtgemeinde Bremen als Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt.

Neben der Beteiligungspflicht nach § 201a Satz 8 BauGB der auf Landesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbände richtet sich das Verfahren der Ordnungsgebung ansonsten nach Landesrecht.

C. Alternativen

Keine.

D. Beteiligung/ Abstimmung

Die rechtsförmliche Prüfung des Entwurfs der Rechtsverordnung durch die Senatorin für Justiz und Verfassung ist erfolgt.

Die Abstimmung der Vorlage ist mit dem Senator für Finanzen und der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa erfolgt.

Der Landesverband Bremen beim Deutschen Städtetag sowie die Notarkammer und der Wirtschaftsrat des Landesverbands der CDU in Bremen wurden beteiligt.

Die staatliche Deputation für Mobilität, Bau und Stadtentwicklung (Land) hat in Ihrer Sitzung am 25. November 2021 dem Verordnungsentwurf zugestimmt.

E. Finanzielle, personalwirtschaftliche und genderspezifische Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen für das Land Bremen, die durch die vorgenannte Gebietsbestimmung durch die vorliegende Rechtsverordnung erwachsen, sind nicht erkennbar. Rechtsfolge der Gebietsbestimmung durch Verordnung in der Stadtgemeinde Bremen ist im Bereich des Baugesetzbuchs die Anwendbarkeit der Instrumente der §§ 25 I 1 Nr. 3, 31 III BauGB und der geänderten Vorschriften zu den Baugeboten (§§ 175f. BauGB), die eine Mobilisierung von Bauland für den Wohnungsbau bewirken sollen.

Personalwirtschaftliche Auswirkungen sind nicht gegeben.

Der vorliegende Verordnungsentwurf ist genderneutral, alle Geschlechter sind von der Rechtsetzung gleichermaßen betroffen.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Bremischen Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG)

Für die Öffentlichkeitsarbeit geeignet. Einer Veröffentlichung nach dem BremIFG steht bei einer Unkenntlichmachung der personenbezogenen Daten nichts entgegen.

G. Beschluss

Der Senat beschließt entsprechend der Vorlage der Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau vom 11.10.2021 die „Rechtsverordnung zur Bestimmung eines Gebiets mit einem angespannten Wohnungsmarkt in der Stadtgemeinde Bremen nach § 201a Satz 1 BauGB“ und beschließt deren Verkündung im Bremischen Gesetzblatt.

Anlagen:

- Entwurf einer „Verordnung zur Bestimmung eines Gebiets mit einem angespannten Wohnungsmarkt in der Stadtgemeinde Bremen nach § 201a Satz 1 BauGB“
- Begründung einer „Verordnung zur Bestimmung eines Gebiets mit einem angespannten Wohnungsmarkt in der Stadtgemeinde Bremen nach § 201a Satz 1 BauGB“

**Verordnung zur Bestimmung eines Gebiets
mit einem angespannten Wohnungsmarkt
in der Stadtgemeinde Bremen
nach § 201a Satz 1 BauGB**

Vom

Aufgrund des § 201a Satz 1 des Baugesetzbuchs in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 10. September 2021 (BGBl. I S. 4147) geändert worden ist, verordnet der Senat:

§ 1

**Bestimmung eines Gebietes mit einem angespannten Wohnungsmarkt
nach § 201a Satz 1 BauGB**

Als Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt im Sinne des § 201a Satz 3 und 4 Baugesetzbuch wird die Stadtgemeinde Bremen bestimmt.

§ 2

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tage nach ihrer Verkündung in Kraft. Diese Verordnung tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2026 außer Kraft.

Beschlossen, Bremen, den

Der Senat

Begründung

zum Entwurf einer Verordnung zur Bestimmung eines Gebiets mit einem angespannten Wohnungsmarkt in der Stadtgemeinde Bremen nach § 201a Satz 1 BauGB

I. ALLGEMEINES

Die mit dem Baulandmobilisierungsgesetz vom 14. Juni 2021, das am 22. Juni 2021 im Bundesgesetzblatt (BGBl. I S. 1802) verkündet wurde und am 23. Juni in Kraft getreten ist, novellierte Fassung des Baugesetzbuchs (BauGB) hat den Landesregierungen in § 201a Satz 1 BauGB und § 250 Absatz 1 Satz 3 BauGB eine Verordnungsermächtigung eingeräumt, Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt durch Rechtsverordnung zu bestimmen. Die jüngste kleinere BauGB-Novelle durch Artikel 9 des Gesetzes vom 10. September 2021 (BGBl. I S. 4147) ändert daran nichts.

Der vorliegende Entwurf einer Rechtsverordnung zur Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt in der Stadtgemeinde Bremen erfolgt in Ausschöpfung der Verordnungsermächtigung nach § 201a Satz 1 BauGB. Danach wird die Landesregierung und damit in Bremen Land der Senat als Ordnungsgeber ermächtigt, durch Landesrechtsverordnung Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt zu bestimmen.

Nach der Legaldefinition des § 201a Satz 3 BauGB liegt ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Dies kann gemäß § 201a BauGB nach einem nicht abschließenden Katalog mit vier Alternativen 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.

Die Voraussetzungen für das Ausschöpfen der Verordnungsermächtigung des § 201a Satz 1 BauGB liegt in der Stadtgemeinde Bremen vor. Nicht dagegen besteht in Bremerhaven nach den vorgenannten Kriterien ein angespannter Wohnungsmarkt, so dass die Seestadt Bremerhaven vom Geltungsbereich der Landesrechtsverordnung nach § 201a Satz 1 BauGB ausgenommen ist (Näheres siehe unten Ziffer II. 1.).

Die Rechtsfolge der Gebietsbestimmung durch Verordnung nach § 201a Satz 1 BauGB in der Stadtgemeinde Bremen ist die Anwendbarkeit der Bestimmungen des § 25 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 BauGB (neuer Tatbestand für ein Satzungsverkaufsrecht), des § 31 Absatz 3 BauGB (neuer Tatbestand für Befreiungen im Einzelfall) und des § 175 Absatz 2 Satz 2 und § 176 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 BauGB (Änderungen im Bereich Baugebote). Bei diesen vorgenannten Vorschriften, die eine auf § 201a Satz 1 BauGB gestützte Rechtsverordnung zur Gebietsbestimmung eines angespannten Wohnungsmarktes

voraussetzen, um sodann anwendbar zu sein, handelt es sich um rechtliche Instrumente, die dem Ziel dienen, (mehr) Wohnungsbau zu mobilisieren.

Für die Ausschöpfung der Verordnungsermächtigung des § 250 Absatz 1 Satz 3 BauGB besteht dagegen in Bremen Stadt kein Regelungsbedarf. Die Rechtsfolge der Gebietsbestimmung von Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt durch Verordnung nach § 250 Absatz 1 Satz 3 BauGB ist, dass die gesetzliche Genehmigungspflicht nach § 250 Absatz 1 Satz 1 BauGB zur Anwendung kommt, also die Pflicht, dass in durch Verordnung bestimmten Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt bei der Umwandlung von Bestandsgebäuden, die am Tag des Inkrafttretens der Rechtsverordnung nach § 250 Abs. 1 Satz 3 bereits bestanden, die Begründung oder Teilung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nach § 1 Wohnungseigentumsgesetz der Genehmigung bedarf. Da in Bremen Stadt nur eine ganz geringfügige, einstellige Anzahl an Kaufverträgen über „umgewandelte Eigentumswohnungen“ im Berichtsjahr 2020 gemäß Grundstücksmarktbericht Bremen 2021, Seite 76, vorliegt, liegen die Voraussetzungen für das Ausschöpfen dieser Ermächtigungsnorm nicht vor. Das Land Bremen hatte sich im Übrigen auch im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Baulandmobilisierungsgesetz im Bundesrat kritisch zu dieser befristeten Norm des § 250 BauGB nebst Verordnungsermächtigung geäußert.

Erst recht besteht in der Stadtgemeinde Bremen kein Bedarf, auch die Verordnungsermächtigung in § 250 Absatz 1 Satz 6 BauGB auszuschöpfen mit dem Inhalt, die in § 250 Satz 2 BauGB bestimmte gesetzliche Schwelle der Genehmigungsfreiheit bei der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen von nicht mehr als fünf Wohneinheiten durch Landesverordnung zu ändern. Der Bundesbaugesetzgeber hat den Landesregierungen dabei einen Regelungsspielraum zur Regelung einer von § 250 Satz 2 BauGB abweichenden Anzahl an Wohnungen zwischen 3 und 15 Wohneinheiten eingeräumt.

II. Einzelbegründungen

Zu § 1 (Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt)

In § 1 der Verordnung wird die gesamte Stadtgemeinde Bremen als Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt in Ausschöpfung der Verordnungsermächtigung des § 201a Satz 1 BauGB bestimmt. Die Seestadt Bremerhaven ist vom Geltungsbereich der Verordnung ausgenommen, da die gesetzlichen Voraussetzungen des § 201a Satz 3 und 4 BauGB in Bremerhaven nicht vorlagen.

Dabei hatte der Senat als Landesverordnungsgeber zu berücksichtigen, dass bereits mit Landesverordnung des Senats über die zulässige Miethöhe gemäß § 556d Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (Mietenbegrenzungsverordnung) vom 03.11.2020, verkündet am 18. November 2020 (Brem.GBl. 2020, S. 1335), in Kraft getreten am 1. Dezember 2020, befristet bis zum Ablauf des 30. November 2025, die gesamte Stadtgemeinde Bremen als ein Gebiet mit angespannten Wohnungsmärkten im Sinne des § 556d Absatz 1 Satz 1 und 2 BGB bestimmt worden ist.

Zwar ist die Zielrichtung der vorgenannten Mietenbegrenzungsverordnung (sog. Mietpreisbremse) eine andere als die Verordnung nach § 201a Satz 1 Baugesetzbuch. Bei der Mietenbegrenzungs-Verordnung ist der wesentliche Regelungsinhalt, dass die Miete zu Beginn des Mietverhältnisses die ortsübliche Vergleichsmiete (§ 558 Absatz 2 BGB) höchstens um 10 Prozent übersteigen darf; dies gilt nur dann, wenn die Mietwohnung in einem von der Landesregierung festgesetzten Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt liegt (§ 556d Abs. 1 BGB).

Die vorliegende Ordnungsgebung, auf der Rechtsgrundlage des § 201a Satz 1 BauGB das gesamte Stadtgebiet Bremen als Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt zu bestimmen, erfolgt jedoch erstens kongruent zur vorgenannten befristeten Ordnungsgebung zu § 556d BGB, zweitens liegen die in § 201a Sätze 3 und 4 BauGB genannten Voraussetzungen für die Ordnungsgebung vor. Das wurde durch ein externes Gutachten verifiziert: Eine gutachterliche Expertise zum Bremer Wohnungsmarkt vom April 2021 der F + B, Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH, im Auftrag der Stadt Bremen, kommt zu dem Ergebnis, dass die Bestimmung des gesamten Gemeindegebietes der Stadtgemeinde Bremen als Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt gerechtfertigt ist.

Die unter I. dieser Ordnungsbegründung aufgeführten Kriterien, die in § 201a Satz 3 und 4 BauGB als nicht abschließender Katalog benannt sind, wurden durch das vorgenannte Gutachten durch sozioökonomische Indikatoren operationalisiert.

Da die Gesetzesbegründung zum Baulandmobilisierungsgesetz keine näheren Erläuterungen zu der Norm des § 201a BauGB enthält, die Norm jedoch wortlautidentisch mit § 556d Absatz 2 Satz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs ist, werden die Gesetzesmaterialien zu § 556d Absatz 2 BGB hier übertragen. Danach sollten angespannte Wohnungsmärkte nicht gemäß starren Vorgaben bestimmt werden (Vgl. Gesetzesbegründung BGB, BT-Drucksache 18/3121, S. 29). Ob im Einzelfall einer oder mehrere dieser Kriterien ausreichen oder trotz Vorliegens der Indikatoren eine Anspannung zu verneinen ist, soll sich aus einer Gesamtschau unter Berücksichtigung der individuellen Gegebenheiten ergeben. Nach der Begründung können auch andere als die genannten Kriterien im Einzelfall aussagekräftig sein, wie zum Beispiel das absolute Mietniveau oder der Wohnungsversorgungsgrad:

„Zur Prüfung der Frage, ob die Ausweisung eines Gebietes als Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt erforderlich ist, sollte eine tatsächliche statistische Erhebung stattfinden, es sei denn, zeitnah erhobenes Datenmaterial steht bereits zur Verfügung. Auch ist besonderes Augenmerk auf die plausible Abgrenzung der ausgewiesenen Gebiete zu richten. In Satz 3 sind Indikatoren aufgeführt, die in Bezug auf eine Unterversorgung aussagekräftig sein können. Hierbei können Nachfragekriterien (insbesondere Bevölkerungswachstum, Nummer 3), Angebotskriterien (insbesondere Leerstandsquote, Nummer 4) oder Rückschlüsse aus der bestehenden Marktlage (Mietentwicklung oder Mietbelastung, Nummer 1 und 2) beachtlich sein. Ob im Einzelfall einer oder mehrere dieser Indikatoren ausreichen oder trotz Vorliegens solcher Indikatoren eine Anspannung zu verneinen ist, kann sich nur aus einer Gesamtschau unter Berücksichtigung der individuellen Gegebenheit ergeben. Aus diesem Grund wird von starren Vorgaben abgesehen. Zudem können auch andere als die genannten Kriterien im Einzelfall aussagekräftig sein, wie zum Beispiel das Mietniveau in dem betroffenen Gebiet. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass aussagekräftiges Datenmaterial nicht für jedes in Frage kommende Gebiet in Bezug auf alle genannten Indikatoren zur Verfügung stehen dürfte. Ein Zwang, zu allen Indikatoren Erhebungen anzustellen, ist mit der Aufzählung in Satz 3 daher nicht verbunden.“ BT-Drs. 18/3121, Seite 29.

Es wurde daher angenommen, dass ein angespannter Wohnungsmarkt jedenfalls dann vorliegt, wenn alle der genannten Kriterien erfüllt sind oder aber, wenn zwar nicht alle Kriterien, jedoch aus der Gesamtschau ein angespannter Wohnungsmarkt zu bejahen ist. Bei den Preisindikatoren nicht berücksichtigt ist die Niveauproblematik. Vergleichbare Untersuchungen in zahlreichen Bundesländern haben ergeben, dass das Kriterium „deutliche Mietensteigerungen“ nicht bereits hochpreisige Standorte erfasst. Denn diese weisen zwar trotz hohem Ausgangsniveau der Mieten absolut, also in € pro m² gemessene, hohe Steigerungen auf. Diese stellen aber aufgrund des hohen Ausgangsniveaus nur geringe relative, also in Prozent gemessene Steigerungen dar. Um auch diese Standorte zu erfassen, wurde auch die zu verschiedenen Zeitpunkten deutlich über dem Durchschnitt liegende Höhe der Mieten als Alternativ-Kriterium angesetzt.

Des Weiteren war zu fragen, wann die jeweiligen Kriterien zur Annahme eines angespannten Wohnungsmarktes erfüllt sind. Für die Kriterien und die operationalisierten Komplexindikatoren im Modell waren daher im Einzelnen Grenzwerte aus den fachwissenschaftlichen Grundsätzen abzuleiten.

- Nach dem Wortlaut der Nr. 1 des § 556d Abs. 2 Satz 3 BGB ist für die Annahme des Kriteriums ein im Vergleich zum bundesdeutschen Durchschnitt „deutlich stärkerer...“ Anstieg der Mieten in der Gemeinde erforderlich. Es ist daher anzunehmen, dass nicht lediglich ein irgendwie gearteter höherer Anstieg ausreicht. Vielmehr ist ein sogenannter deutlich stärkerer Anstieg erforderlich. Eine solche deutliche Ausprägung kann nur im Hinblick auf den sachlichen Indikator ermittelt werden. Denn in einem Fall ist ein Übersteigen von z. B. drei Prozentpunkten viel, in einem anderen wenig. Im Hinblick auf den deutlich stärkeren Anstieg bei den Mieten ist maßgeblich, welches Ausgangsniveau vorlag und welche (absolute) Änderung eingetreten ist.
- Nach § 556d Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 BGB ist zudem ein deutliches Übersteigen der bundesdeutschen Mietbelastungsquote erforderlich. Demgemäß gilt vorstehend Erörtertes hier entsprechend.
- § 556d Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 BGB ist ein Wachstum der Wohnbevölkerung erforderlich, ohne dass durch Neubautätigkeit insoweit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird. Bei diesem Indikator reicht es für die Annahme aus, dass die wachsende Nachfrage nicht mit entsprechenden Neubauzahlen bzw. zu schaffendem Wohnraum gedeckt wird. Es ist daher ausreichend, wenn das Wachstum der Bevölkerung auch nur geringfügig über der Neubautätigkeit liegt.
- § 556d Abs. 2 Satz 3 Nr. 4 BGB muss ein geringer Leerstand bei großer Nachfrage vorliegen. Ein geringer Leerstand wird in der Fachwissenschaft angenommen, wenn der Leerstand unter drei Prozent sinkt. Eine sogenannte Fluktuationsreserve von zwei bis fünf Prozent oder darüber wird gemeinhin als notwendig für das Funktionieren des Wohnungsmarktes angesehen. Eine große Nachfrage liegt vor, wenn die notwendige Fluktuationsreserve von drei Prozent unterschritten ist.

Um die gesetzlichen Rahmenbedingungen für einen angespannten Wohnungsmarkt in der Stadt Bremen zu überprüfen, wurden auch mit Hilfe externer Sachverständiger umfangreiche Datenanalysen durchgeführt. Aus verfügbaren statistischen Daten wurden Indikatoren abgeleitet, die geeignet sind, das Vorliegen der Kriterien nach § 556d BGB und damit das Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarktes abzubilden.

Damit der regionale Wohnungsmarkt in der Stadt Bremen abgebildet und bewertet werden kann, war die Ermittlung geeigneter Indikatoren erforderlich. Aus diesem Grund wurde in einem ersten Schritt eine umfassende Datenanalyse durchgeführt, um themenbezogene Daten zu ermitteln und einen entsprechenden Datenpool aufzubauen. Dieser enthält Daten aus unterschiedlichen Quellen:

- Statistisches Bundesamt
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder
- Statistisches Landesamt Bremen
- Bundesagentur für Arbeit (BfA)
- F+B-Mietdatenbanken
- Datenbanken der IDN ImmoDaten GmbH
- Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Die Identifikation der sachbezogenen Indikatoren erfolgte auf Basis der verfügbaren Datengrundlage für die Stadt Bremen und Deutschland insgesamt.

Neben der Bedeutung der Indikatoren für die Identifizierung eines angespannten Wohnungsmarktes war auch die Datenqualität bzw. die Aussagekraft von zentraler Bedeutung. Die identifizierten Indikatoren wurden in einer einheitlichen Datentabelle aufgenommen. Anschließend wurde sowohl eine statistische, als auch eine sachbezogene Analyse des vorhandenen Datenmaterials durchgeführt.

Zur Erhöhung der Aussagekraft wurden Einzelindikatoren zu aussagekräftigeren Komplexindikatoren zusammengezogen bzw. entsprechende Berechnungen vorgenommen. Hierdurch wurde verhindert, dass das spätere Modell durch eine Vielzahl von Einzelindikatoren gebildet wird.

Abschließend erfolgte noch eine statistische Abhängigkeitsanalyse, um im späteren Modell nicht Indikatoren zu berücksichtigen, die eine deutliche Abhängigkeit zueinander aufweisen.

Bei der Überprüfung und Plausibilisierung der verfügbaren Daten wurden insgesamt sechs Komplexindikatoren ermittelt, die sachlich und mit Blick auf die Legaldefinition für die Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte geeignet sind:

- Höhe und Entwicklung der Angebotsmieten von 2014 bis 2019: Entwicklung der Angebotsmieten in den letzten fünf Jahren sowie alternativ absolute Höhe der Angebotsmiete
- Mietpreisdifferenz im Jahr 2019 sowie absolute Höhe der Angebots- und Vergleichsmieten: Differenz zwischen Angebots- und Vergleichsmieten sowie alternativ absolute Höhe der Angebots- und Vergleichsmiete
- Mietbelastungsquote (bruttokalt) im Jahr 2019: Verhältnis von Bruttokaltmiete zum Haushaltseinkommen
- Wohnungsversorgungsgrad im Jahr 2019: Verhältnis von Haushalten zum Wohnungsbestand
- Leerstand: Quote der leerstehenden Wohnungen im Verhältnis zum Wohnungsgesamtbestand
- Verhältnis von Wohnungsneubau zur Haushaltsentwicklung 2014 bis 2019

1. Höhen und Entwicklung der Angebotsmieten von 2014 bis 2019

Wie gesetzlich normiert, wurde zur Bestimmung des angespannten Wohnungsmarktes auf die Entwicklung der Angebotsmieten abgestellt. Die Angebotsmietenentwicklung von 2014 bis 2019 zeigt die Dynamik auf dem regionalen Wohnungsmarkt der Stadt Bremen. Zum anderen wurde aber auch alternativ die absolute Höhe der Angebotsmieten als Indikator für einen angespannten Wohnungsmarkt betrachtet.

a. Datenbasis und Berechnungsmethode

Die Angebotsmieten basieren auf den Angebotsdaten der ImmoDaten GmbH, die bereits seit dem Jahre 2005 aufbereitet werden. Für die Auswertung wurden die Wohnungsinserate für vermietete Wohnungen in Mehrfamilienhäusern der Jahre 2014 und 2019 in der Stadt Bremen und Deutschland herangezogen. Die Daten der Angebotsmieten wurden in einem mehrstufigen Verfahren geprüft und analysiert.

b. Grenzwert

Um Bremen als Gemeinde mit Anspannungstendenz einzustufen, mussten die ermittelten Werte für die prozentuale Steigerung der Mieten und der Höhe der Angebotsmieten nettokalt einen Grenzwert überschreiten. Als Grenzwerte wurden die bundesweite durchschnittliche Entwicklung der Angebotsmieten sowie die durchschnittliche Höhe der Mieten festgelegt.

Angebotsmietenentwicklung					
Stadt Bremen			Deutschland		
2014 in €/m ²	2019 in €/m ²	Entwicklung relativ in %	2014 in €/m ²	2019 in €/m ²	Entwicklung relativ in %
7,57	8,93	18,0	7,24	8,35	15,3

Quelle: F+B 2021

Der Wert für das Jahr 2014 in Deutschland betrug für alle Wohnungen in Mehrfamilienhäusern 7,24 Euro pro m² Wohnfläche, der Wert für das Jahre 2019 betrug 8,35 Euro pro m² Wohnfläche. Die Steigerung der Mieten betrug somit 15,3 %. Es wurde angenommen, dass eine „deutlich über dem Bundesdurchschnitt“ liegende Mietensteigerung vorliegt, wenn eine Mietpreissteigerung von 25 % vorliegt (15 % zuzüglich 10 Prozentpunkte).

Alternativ wurde ein angespannter Wohnungsmarkt angenommen, wenn zu beiden Zeitpunkten die Miete über dem Bundesdurchschnitt lag. Auf diese Weise werden auch konstant hochpreisige Standorte erfasst. Denn diese weisen zwar regelmäßig auf hohem Mietpreisniveau nennenswerte absolute, aber keine großen prozentualen Steigerungen auf. Bereits die konstante verhältnismäßige Hochpreisigkeit spricht für eine Anspannungstendenz.

c. Bewertung

In der Stadt Bremen liegt die durchschnittliche Mietpreisentwicklung bei der Betrachtung aller Wohnungen bei 1,36 Euro pro m² Wohnfläche oder 18,0 %. Damit liegt die Mietpreisentwicklung für die Referenzwohnung in der Stadt Bremen lediglich um 2,6 Prozentpunkte über der Mietpreisentwicklung im Bundesvergleich.

Jedoch kann an beiden betrachteten Zeiträumen 2014 und 2019 festgestellt werden, dass die durchschnittlichen Angebotsmieten in Bremen auf hohem Niveau zunehmend über den durchschnittlichen Angebotsmieten in Deutschland liegen. Daneben liegt die absolute Mietpreisentwicklung mit 1,36 Euro pro m² um rund 23 % über der absoluten Mietpreisentwicklung in Deutschland mit 1,11 Euro pro m².

2. Mietpreisdifferenz 2019 sowie absolute Höhe der Angebots- und Vergleichsmieten

Die Mietpreisdifferenz dient primär als Indikator für steigende Mieten im Sinne des § 556d Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 BGB. Durch die Mietpreisdifferenz werden neben den Angebotsmieten insbesondere auch die Bestandsmieten in die Betrachtung einbezogen. Bei der Mietpreisdifferenz zwischen den Angebots- und Vergleichsmieten wird die Differenz zwischen Bestandsmietverträgen (Vergleichsmieten) und Angebotsmieten ermittelt. Die Mietpreisdifferenz ist also Ausdruck des Verhältnisses von Bestandsmieten zu Neuvertragsmieten. Eine hohe Differenz weist auf einen angespannten bzw. sich anspannenden Wohnungsmarkt hin. Denn die Mieten der derzeit angebotenen Mietwohnungen beeinflussen die zukünftige Miethöhe der Bestandswohnungen maßgeblich. Zusätzlich wurde alternativ auch auf die überdurchschnittliche Höhe der Angebots- und Vergleichsmieten abgestellt. Denn ansonsten bestünde die Gefahr, dass eine Gemeinde mit einer hohen Angebots- und Vergleichsmiete und damit geringer Mietdifferenz auf hohem Niveau nicht als angespannter Wohnungsmarkt identifiziert wird. Aber hohe Bestandsmieten und hohe Angebotsmieten sind für sich bereits ein Indikator für das Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarktes.

Die Mietpreisdifferenz wurde auf Grundlage einer Auswertung der angebotenen Mietwohnungen auf Basis der aufbereiteten Datenbank der IDN ImmoDaten GmbH und den aus den vorliegenden Mietspiegeln abgeleiteten Vergleichsmieten ermittelt.

a. Vergleichsmieten

Bei den Vergleichsmieten sind Mietspiegel differenziert nach neun Baualtersklassen für eine „Normalwohnung“ (65 m², normale bzw. mittlere Ausstattung, normaler Instandhaltungsgrad, mittlerer, baualtersgemäßer energetischer Gebäudezustand, normale bzw. mittlere Wohnlage) für ganz Deutschland ausgewertet worden. In die Analyse gingen nur Mietspiegel ein, die zum Zeitpunkt der Berechnung maximal fünf Jahre alt waren. Alle herangezogenen Mietspiegel werden durch eine an den gesetzlichen Vorgaben des § 558d BGB orientierte Indexfortschreibung auf Basis des Lebenshaltungskostenindex für Deutschland auf einen einheitlichen Stichtag normiert.

Die Stadt Bremen verfügt derzeit über keinen Mietspiegel, daher erfolgte zur Ermittlung der Vergleichsmiete eine Schätzung auf Basis eines seit Jahren bewährten Schätzmodells (multivariable Regressionsschätzung mit Dummy-Variablen). Beim Schätzmodell werden die folgenden Parameter verwendet: Mietenstufen (Dummy-Variable mit sechs Ausprägungen), Bodenrichtwert, Bevölkerung 2017 und Anteil der Bevölkerung in der Altersgruppe 25 bis 29 Jahre. Nach Abschluss der Schätzung lagen für die Stadt Bremen neun Mietwerte für die unterschiedlichen Baujahre vor (vgl. auch Schwirley/Dickersbach, die Bewertung von Wohnraummieten in Miet- und Verkehrswertgutachten, 3. Aufl., 2017, S. 179.)

Zur Bildung einer durchschnittlichen Vergleichsmiete nettokalt erfolgte eine Gewichtung der baualtersspezifischen Mietwerte auf Basis der örtlichen Wohnungsbestandsstruktur nach Baualter. Grundlage hierfür ist eine Fortschreibung des Wohnungsbestands nach Baualtersklassen auf Basis des Zensus 2011 und des Neubaus.

b. Angebotsmieten

Bei der Angebotsmiete handelt es sich um die Nettokaltmiete angebotener Mietwohnungen mit einer Wohnungsgröße von 50 m² bis 80 m² am Ende des Jahres 2019. Um die Vergleichbarkeit der beiden Wohnungsgrößen-Teilmärkte bei den Angebots- und Vergleichsmieten zu gewährleisten, wurde nicht auf die durchschnittliche Angebotsmiete insgesamt abgestellt, sondern auf den Teilmarkt der Wohnungen mit einer Wohnungsgröße zwischen 50 m² und 80 m². Auf diese Weise deckten sich die betrachteten Wohnungsmarktsegmente weitgehend.

c. Berechnungsmethode

Die Höhe der Angebots- und Vergleichsmieten wurde nach der vorstehenden Art und Weise ermittelt. Auf dieser Grundlage wurde auch die absolute Mietpreisdifferenz zwischen der Angebots- und der Vergleichsmiete sowie die Überschreitung der Vergleichsmiete durch die Angebotsmiete in Prozent berechnet.

d. Grenzwert

	Vergleichsmieten 2019 in €/m ²	Angebotsmieten 2019 (Referenzwohnung) in €/m ²	Differenz in €/m ²	
			in €/m ²	in %
Deutschland	6,68	7,14	0,46	6,9 %
Bremen	7,10	7,86	0,76	10,7 %
Differenz	0,42	0,72	0,30	71,4 %

Quelle: F+B 2021

Die für die Stadt Bremen ermittelten Werte für die Höhe der Mietpreisdifferenz und die Höhe der Angebots- und Vergleichsmieten im Jahr 2019 wurden mit den jeweiligen durchschnittlichen bundesdeutschen Mietwerten verglichen. Die durchschnittliche Angebotsmiete für die Referenzwohnung in Deutschland beträgt 7,14 Euro pro m² Wohnfläche und die Vergleichsmiete 6,68 Euro pro m² Wohnfläche. Daraus ergibt sich eine absolute Differenz von 0,46 Euro pro m² Wohnfläche und eine relative Differenz von 6,9 %. Um daraus einen angespannten Wohnungsmarkt abzuleiten, müsste der bundesdeutsche Wert um 10 Prozentpunkte überschritten sein, er müsste also mindestens bei 16,9 % (gerundet 17 %) liegen. Dann würde eine "deutliche" Differenz bzw. Steigerung im Sinne des § 556d vorliegen.

e. Bewertung

Die Mietpreisdifferenz selbst liegt mit 10,7 % in Bremen zwar insoweit nicht deutlich über dem Durchschnitt Deutschlands. Aber sowohl die Vergleichsmiete (+0,42 Euro pro m² Wohnfläche) als auch die durchschnittliche Angebotsmiete (+0,72 Euro pro m² Wohnfläche) liegen mehr als 0,25 Euro pro m² Wohnfläche über dem Durchschnitt in Deutschland. Sie weisen also ein bereits hohes Niveau sowohl hinsichtlich der Angebotsmiete als auch der Vergleichsmiete auf. Mit Blick auf die Mietdifferenz und die damit in der Regel verbundenen Mietsteigerungen in der Zukunft sind insofern Anspannungstendenzen am Bremer Wohnungsmarkt anzunehmen.

3. Mietbelastungsquote 2019

Die Mietbelastungsquote ist ein Indikator dafür, wie viel Einkommen die Haushalte in einer Gemeinde für die Miete aufbringen müssen. Der Indikator gibt Aufschluss darüber, wie stark die Haushalte durch die Wohnkosten belastet werden und wie viel Einkommen nach den Mietzahlungen für den Lebensunterhalt zur Verfügung stehen.

a. Mietbelastungsquote bruttokalt

Unter der Mietbelastungsquote (bruttokalt) wird das Verhältnis von verfügbarem Nettoeinkommen zur Bruttokaltmiete verstanden. Die Bruttokaltmiete setzt sich aus der

Nettokaltmiete und den kalten Betriebskosten zusammen. Dabei wird die durchschnittliche Wohnungsgröße mit der durchschnittlichen Bruttokaltmiete multipliziert und anschließend zu dem Haushaltseinkommen ins Verhältnis gesetzt.

Als Grundlage für die Ermittlung der monatlichen Mietbelastung (bruttokalt) werden die Angebotsmieten pro Quadratmeter Wohnfläche verwendet. Die Angebotsmieten wurden herangezogen, da diese die gegenwärtig auf dem Markt geforderten Mieten abbilden.

aa. Kalte Betriebskosten

Da es keine umfassenden Statistiken zu den kalten Betriebskosten gibt, wurden die im Rahmen der Mietwerterhebung für das Fachgutachten zur Festlegung der Richtwerte gemäß SGB II und SGB XII herangezogen. Dieser Wert wurde zusätzlich mit den Angaben der Bundesagentur für Arbeit auf Ebene der Stadt- und Landkreise verglichen. Im Rahmen der Auswertung der Sozialstatistik SGB II werden für jeden Stadt- und Landkreis monatlich Auswertungen vorgenommen. Neben den Zahlungen an die Hilfebedürftigen werden auch die tatsächlichen kalten Betriebskosten ausgewiesen. Aus der Sonderauswertung der Daten der Mietwerterhebung SGB II in Bremen und den Angaben der Bundesagentur für Arbeit ergaben sich identische durchschnittliche kalte Betriebskosten (Nebenkosten) pro m² Wohnfläche.

bb. Durchschnittliche Wohnungsgröße

Die durchschnittliche Wohnungsgröße wurde für die Stadt Bremen aus den Veröffentlichungen des Informationssystems des Statistischen Landesamtes Bremen „Bremen Kleinräumig“ entnommen. Für Deutschland wurde die durchschnittliche Wohnfläche in der Veröffentlichung „Wohnen in Deutschland. Zusatzprogramm des Mikrozensus 2018“ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder verwendet.

cc. Haushaltseinkommen

Für das Haushaltseinkommen wurde auf die aktuellen Kaufkraftdaten der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) aus dem Jahre 2021 zurückgegriffen. Die Daten liegen für alle Gemeinden vor und bilden das Haushaltsnettoeinkommen aller Haushalte ab. Die GfK bereitet seit Jahren für alle Gemeinden in Deutschland diese Daten auf.

dd. Berechnungsmethode

In einem ersten Schritt wurden die durchschnittlichen Angebotsmieten und die Betriebskosten (BTK) addiert und ergaben so die durchschnittlich Bruttokaltmiete (BKM). In einem nächsten Schritt wurde die jährliche Bruttokaltmiete mit der Wohnungsgröße und mit der Anzahl der Monate eines Jahres multipliziert. Dies ergab die jährliche Mietbelastung. Abschließend wurde die errechnete jährliche Mietbelastung zu dem Haushaltsnettoeinkommen ins Verhältnis gesetzt. Der sich daraus ergebende prozentuale Anteil der Miete am Haushaltsnettoeinkommen ist die Mietbelastungsquote (bruttokalt).

b. Grenzwert

	Angebots- miete Nettokalt- miete	Kalte Be- triebskosten	Bruttokalt- miete	Haushalts- einkommen (Kaufkraft) in €	Durchschn. Wohnfläche	Miet- belastung in %
Deutschland	8,35	1,30	9,65	47.582	94,1	22,9
Bremen	8,93	1,88	10,81	39.995	78,9	25,6

Quelle: F+B 2021

Der Wert für die Mietbelastungsquote in Bremen wurde mit dem bundesweiten Durchschnittswert für die Mietbelastung verglichen. Der bundesweite Durchschnittswert für die Mietbelastung wurde analog zu oben, anhand der Werte für die Durchschnittsangebotsmiete, die Durchschnittswerte für kalte Betriebskosten, die durchschnittliche Wohnungsgröße und das durchschnittliche Haushaltseinkommen in Deutschland ermittelt. Die bundesweite Durchschnittsmiete betrug 2019 rund 8,35 Euro. Die kalten Nebenkosten betragen 1,30 Euro. Die durchschnittliche Wohnungsgröße in Deutschland entspricht 94,1 m² und das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen gemäß der GfK 47.582 Euro im Jahr (zu allem Vorgenannten: statistisches Bundesamt, Wohnen in Deutschland, Zusatzprogramm des Mikrozensus 2018, Tabelle 5).

Hiernach berechnet betrug die durchschnittliche Mietbelastung in Deutschland rund 22,9 %. Als Grenzwert für eine Mietbelastung, die „deutlich“ über dem bundesweiten Durchschnitt liegt, wurde dieser Wert zuzüglich 10 Prozentpunkten verwandt. Demnach muss die Stadt Bremen zur Einstufung als insoweit angespannter Wohnungsmarkt eine Mietbelastungsquote von über 32,9 % aufweisen.

c. Mietbelastungsquote bruttowarm

Im Rahmen der Berichterstattung zum Mikrozensus werden in der Veröffentlichung der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder „Wohnen in Deutschland, Zusatzprogramm des Mikrozensus 2018“ entsprechende Mietbelastungen von Hauptmieterhaushalten in bewohnten Mietwohnungen, also auf Grundlage von Bestandsmieten ausgewiesen. Die Werte für die Stadt Bremen entstammen einer differenzierten Auswertung des Statistischen Landesamtes für die beiden kreisfreien Städte Bremen und Bremerhaven mit den entsprechenden Daten aus dem Zusatzprogramm des Mikrozensus 2018.

Hier beträgt die durchschnittliche Mietbelastung 2018 in Deutschland 27,2 % und in der Stadt Bremen 29,7 % und liegt damit fast im Bundesdurchschnitt. Dabei liegt die Mietbelastungsquote der kleineren Haushalte (1-Personen-Haushalte) mit 33,3 % über den gesamtstädtischen Durchschnitt. Eine ähnliche Tendenz ist jedoch auch in Deutschland feststellbar.

d. Bewertung

Die Mietbelastungsquote liegt zwar in Bremen über dem Durchschnitt in Deutschland, aber unter Ansatz der durchschnittlichen Wohnfläche pro Haushalt nicht deutlich über dem Durchschnitt. Daher ist insoweit keine deutliche Anspannungstendenz gegeben.

4. Wohnungsversorgungsgrad und Leerstand

Der Wohnungsversorgungsgrad und der Leerstand sind zentrale Indikatoren zur Ermittlung der Angespanntheit eines Wohnungsmarktes, die eng miteinander verbunden sind. Im Allgemeinen werden beim Leerstand folgende Arten unterschieden.

- Fluktuationsbedingter Leerstand: Dieser liegt vor, wenn eine Wohnung aufgrund eines Mieterwechsels weniger als drei Monate leer steht,
- funktionaler oder temporärer Leerstand liegt vor, wenn sich der Leerstand aus anstehenden Sanierungs- oder Modernisierungsmaßnahmen ergibt,
- struktureller Leerstand, d. h. ein Leerstand, der aus unterschiedlichen Gründen u.a. Spekulationsgründen oder dauerhafter Unvermietbarkeit länger als drei Monate besteht (Vgl. Kleiber, die Verkehrswertermittlung von Grundstücken, 8. Aufl. 2017, S. 1063.)

Insgesamt ist der Leerstand ein wichtiger Marktindikator, der die Marktverhältnisse widerspiegelt. Ein Leerstand von 3 % des Bestands gilt für einen funktionierenden Wohnungsmarkt als normal und ist als Fluktuationsreserve erforderlich (Vgl. Kleiber a.a.O., S. 1063.)

Der Wohnungsversorgungsgrad wird als Verhältnis der Wohnungsnachfrage (Anzahl Haushalte) zum Wohnungsangebot (inklusive Fluktuationsreserve) abgebildet. Auch wenn durch diesen Komplexindikator die Situation auf dem gesamten regionalen Wohnungsmarkt betrachtet wird und nicht nur der von der Regelung primär betroffene Mietwohnungsmarkt, ist eine Unterversorgung mit Wohnungen insgesamt ein Indiz für einen angespannten Wohnungsmarkt. Auch eine sektorale Anspannung im Eigentumswohnungsmarkt hat Auswirkungen auf den Mietwohnungsmarkt, da mögliche Ausgleichsbewegungen nicht mehr möglich sind. Denn dies führt unter anderem dazu, dass potenzielle Erwerber von Eigentum mangels entsprechender Angebote, länger in ihren Mietwohnungen verbleiben. Dies kann eine zusätzliche Anspannung im Mietwohnungsmarkt zur Folge haben.

a. Wohnungsversorgungsgrad

aa. Wohnungsnachfrage

Für die Wohnungsnachfrage wurden als Datengrundlage die Haushaltszahlen 2014 und 2019 des Statistischen Landesamtes Bremen (Statistisches Landesamt - Infosystem: "Bremen Kleineräumig") und den Veröffentlichungen des Statistische Bundeamtes (Haushalte und Familien - Mikrozensus Deutschland, 2018) herangezogen.

Die Mikrozensususerhebung bildet - anders als die Zensususerhebung - Wirtschaftshaushalte ab. Bei Wirtschaftshaushalten wird, beispielsweise bei einer Wohngemeinschaft mit vier Personen, jeder Haushalt als eigenständig wirtschaftender Haushalt verstanden. Wirtschaftshaushalte bilden nur dann einen gemeinsamen Haushalt, wenn sie sowohl gemeinsam wohnen als auch gemeinsam wirtschaften. Der große Vorteil der Verwendung von Wirtschaftshaushalten ist, dass anders als bei der Betrachtung von Wohnhaushalten die tatsächliche Nachfrage nach Wohnungen regional abgebildet wird. In angespannten Wohnungsmärkten fallen die Anzahl der Wohnhaushalte und der Wirtschaftshaushalte auseinander. Dies hat seine Ursache darin, dass in verschiedenen Formen mehrere Wirtschaftshaushalte einen Wohnhaushalt darstellen. So sind in angespannten Wohnungsmärkten beispielsweise mehr Wohngemeinschaften oder der Verbleib der jungen Erwerbstätigen im elterlichen Haushalt anzutreffen, da kein ausreichendes Angebot für eine eigene Haushaltbildung zur Verfügung steht.

bb. Wohnungsangebot

Beim Wohnungsangebot wurde auf die Daten der Gebäude- und Wohnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes und des Statistischen Landesamtes Bremen (Datenstand 31.12.2014 und 31.12.2019) zurückgegriffen.

Wie bei der Wohnungsnachfrage gilt auch für das Wohnungsangebot, dass der Mangel an entsprechenden Angeboten in einem sektoralen Wohnungsteilmarkt direkte Auswirkungen auf den anderen Wohnungsteilmarkt hat.

cc. Fluktuationsreserve

Die Fluktuationsreserve ist für das Funktionieren des Wohnungsmarktes von Relevanz und resultiert aus Leerständen, um Umzüge und Baumaßnahmen im Bestand zu gewährleisten. In der Fachliteratur wird eine Fluktuationsreserve von 2 bis 5 % als erforderlich angesehen. Somit ist ein Wohnungsleerstand von 3 % anzusetzen. Die Fluktuationsreserve bezieht sich auf das Wohnungsangebot und wird bei der Saldierung von Angebot und Nachfrage rechnerisch zu den Haushalten hinzugezählt.

dd. Berechnungsmethode

Zur Berechnung des Wohnungsversorgungsgrads wurde der Wohnungsbestand ins Verhältnis zu den Haushalten inklusive der Fluktuationsreserve von 3 % gesetzt. Bei einem Wohnungsversorgungsgrad von 100 % liegt eine vollständige Bedarfsdeckung vor. Wohnungsangebot und -nachfrage sind ausgeglichen. Bei Werten unter 100 % besteht ein Nachfrageüberhang und bei Werten über 100 % ein Angebotsüberhang.

ee. Grenzwert

Als Grenzwert für einen Wohnungsmarkt, der geringen Leerstand und eine große Nachfrage aufweist, wurde eine Unterdeckung mit Wohnungen angesetzt.

Wohnungsversorgungsgrad 2019

	Wohnungsbestand/ angebot	Anzahl Haushalte	Anzahl Haushalte mit Fluktuationsreserve	Wohnungsversorgungsgrad absolut	Wohnungsversorgungsgrad in %
Deutschland	42.512.978	41.506.000	42.751.180	-238.202	99
Bremen	297.807	309.933	319.230	-21.423	93

Quelle: F+B 2021

ff. Bewertung

Der Wohnungsversorgungsgrad beträgt in Bremen unter 100 %. Daher ist in Bremen insgesamt eine deutliche Unterdeckung mit Wohnungen und damit insoweit auch ein angespannter Wohnungsmarkt anzunehmen

b. Leerstand

Der Wohnungsversorgungsgrad ist im weiteren Sinne die Kehrseite des Leerstandes. Der Leerstand in Deutschland wurde im Rahmen der Zusatzerhebung Wohnen in Deutschland des Mikrozensus 2018 vom statistischen Bundesamt und der Leerstand für die Stadt Bremen wurde auf Basis der Auswertung der Mietwerterhebung 2020 ermittelt (Vgl. statistisches

Bundesamt, Mikrozensus Bericht Wohnen in Deutschland (Tabelle 1), Stichtagsleerstand am 1.3.2020 (Quote und Anzahl Wohnungen) und Mietwerterhebung 2020 zur Ermittlung der Richtwerte gemäß SGB II und XII, Stichtag 1.03.2020).

Demnach beträgt der Leerstand in Deutschland und in Bremen den aus folgender Tabelle zu entnehmenden Werten. Bei dem ausgewiesenen Leerstand für die Stadt Bremen handelt es sich um den stichtagsbezogenen rechnerischen Wohnungsleerstand. Es ist davon auszugehen, dass dieser Leerstand nur auf dem Wohnungsmarkt angebotene Wohnungen umfasst und keine zweckentfremdeten Wohnungen oder spekulativ bedingten Leerstände.

Leerstand in Deutschland und in der Stadtgemeinde Bremen

	Leerstand in %
Deutschland	7,9
Bremen	1,5

Quelle: F+B 2021

Auch die Betrachtung des Leerstandes bestätigt die Ergebnisse bei der Berechnung des Wohnungsversorgungsgrades. Der Leerstand in der Stadtgemeinde Bremen liegt deutlich unter der für das reibungslose Funktionieren des Wohnungsmarktes erforderlichen Fluktuationsreserve von 3 %.

5. Verhältnis von Wohnungsneubau zur Entwicklung der Anzahl der Haushalte

Das Verhältnis von Wohnungsneubau zur Haushaltsentwicklung ist einer der im Gesetz aufgeführten möglichen Kriterien zur Identifikation von angespannten Wohnungsmärkten („die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass durch Neubautätigkeit insoweit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird“). Zusätzlich ist es ein wichtiger Hinweis für eine „besondere Gefährdung der Versorgung mit Mietwohnungen“. Denn wenn neue Haushalte durch entsprechenden neuen Wohnraum nur unzureichend versorgt werden, ist auch zukünftig mit keiner Entspannung auf dem Wohnungsmarkt zu rechnen.

Der Indikator berücksichtigt das Verhältnis der Wohnungsbestandsentwicklung (Wohnungsneubau) und der Haushaltsentwicklung. Zusätzlich wurde bei der Betrachtung einer ausreichenden Versorgung auch der im Basisjahr 2014 bereits vorhandene Nachfrageüberhang berücksichtigt. Eine Betrachtung nur der Entwicklung des Wohnungsbestandes und der Haushalte berücksichtigt nicht bereits bestehende Angebotsdefizite im Basisjahr, welche durch einen erhöhten Neubau abgebaut werden müssen. Daneben kann es durch die Entwicklung der Zahl der Haushalte zu einer weiteren Verschlechterung der Angebotssituation kommen.

a. Neue Wohnungsnachfrage

Die „neue Wohnungsnachfrage“ stellt die zusätzliche Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt dar, die aus einer positiven Haushaltsentwicklung resultiert. Die „neue Wohnungsnachfrage“ wurde aus der Differenz der Haushaltszahlen 2014 zu 2019 ermittelt. Die Haushaltszahlen basieren auf den Daten des statistischen Landesamts Bremen – wie beim Indikator Wohnungsversorgungsgrad (Vgl. statistisches Landesamt Bremen, Infosystem „Bremen Kleinräumig“, Abruf am 15.3.2021.)

Die zusätzliche Nachfrage repräsentiert hierbei nicht nur die Nachfrage durch Zuwanderung, sondern auch die mögliche Bildung neuer Haushalte innerhalb der Gemeinden (z. B. Haushaltsgründungen junger Erwachsener, Haushaltsteilung durch Trennungen).

b. Neues Wohnungsangebot

Der zweite Bestandteil des Indikators „Wohnungsversorgung“ ist das „neue Wohnungsangebot“. Mit dem „neuen Wohnungsangebot“ wird die Wohnungsbestandsentwicklung im Zeitraum von 2014 bis einschließlich 2019 in einer Gemeinde abgebildet. Als Datengrundlage dienen die Daten der Gebäude und Wohnungsstatistik des statistischen Landesamts Bremen (Datenstand 31.12.2014 und 31.12.2019) (Vgl. statistisches Landesamt Bremen, Infosystem „Bremen Kleinräumig“, Abruf am 15.3.2021.)

c. Wohnungsversorgungsgrad 2014

Als dritter Bestandteil wurde der Wohnungsversorgungsgrad im Basisjahr errechnet. Auf dieser Grundlage wurde die sich hieraus ergebende zusätzliche Nachfrage als Ausgangswert berücksichtigt. Dabei wurde äquivalent zur Berechnung des Wohnversorgungsgrades 2019 eine entsprechende Fluktuationsreserve berücksichtigt.

d. Berechnungsmethode

Zur Berechnung des Wohnversorgungsgrades wurde die Veränderung des Wohnungsbestands unter Berücksichtigung des Wohnversorgungsgrades 2014 und der Entwicklung der Haushalte ins Verhältnis gesetzt. Wenn der sich aus der Veränderung des Wohnungsbestandes zusätzlich verfügbare Wohnungsbestand der Anzahl der zusätzlichen Haushalte zuzüglich des Nachfrageüberhangs 2014 entspricht (Verhältnis größer 1), wurde der insoweit erforderliche Wohnungsbestand geschaffen und der Wohnungsmarkt weist insoweit Entspannungstendenzen auf. Ist die Anzahl Haushalte zuzüglich des Nachfrageüberhangs 2014 stärker angewachsen als der Wohnungsbestand (Verhältnis kleiner 1), besteht ein Nachfrageüberhang und der Wohnungsmarkt ist unter diesem Aspekt als angespannt zu werten.

Verhältnis von Wohnungsneubau zur Haushaltentwicklung 2014 bis 2019 unter Berücksichtigung der Fluktuationsreserve und des Nachfrageüberhangs

Berechnungswert	Indikator	Bremen	Deutschland
Versorgungssituation 2014	Haushalte 2014 (inklusive Fluktuationsreserve von 3%)	317.965	41.429.690
	Wohnungen 2014	289.698	41.221.342
	Nachfrageüberhang 2014	28.267	208.348
Haushaltsentwicklung	Haushalte 2014	308.704	40.223.000
	Haushalte 2019	309.933	41.506.000
	Entwicklung Anzahl Haushalte 2014-2019	1.229	1.283.000
Wohnungsentwicklung	Wohnungen 2014	289.698	41.221.342
	Wohnungen 2019	297.807	42.512.978
	Entwicklung Wohnungsbestand 2014-2019	8.109	1.291.636
Ergebnis:	Nachfrageüberhang 2014 und Haushaltsentwicklung 2014 - 2019	29.496	1.491.348
	Entwicklung Wohnungsbestand 2014 -2019	8.109	1.291.636
	Verhältnis Haushaltentwicklung zu Entwicklung Wohnungsbestand	0,27	0,87

Quelle: F+B 2021

Die Tabelle zeigt, dass in Bremen auf Grundlage des Nachfrageüberhangs 2014 die Entwicklung des Wohnungsbestandes nicht mit der Haushaltentwicklung mitgehalten hat. Nur 27 % des zusätzlichen Bedarfes wurden gedeckt. Daher sind auch mit Blick auf diesen Indikator Anspannungstendenzen anzunehmen.

Auf der Grundlage der betrachteten Indikatoren kam die gutachterliche Expertise zum Bremer Wohnungsmarkt vom April 2021 zu dem Ergebnis, dass sich für die Kriterien des angespannten Wohnungsmarktes die der folgenden Tabelle zu entnehmenden Anspannungstendenzen ergaben:

Indikator	Stadt Bremen	Deutschland	Grenzwert	Anspannung gegeben
Höhe und Entwicklung Angebotsmieten 2014 bis 2019	18,0 % 2014: 7,57 €/m ² 2019: 8,93 €/m ²	15,3 % 2014: 7,24 €/m ² 2019: 8,35 €/m ²	25 % oder Mieten liegen jeweils 0,25 €/m ² über Durchschnitt	Nein Ja
Mietpreisdifferenz 2019 (Angebots versus Vergleichsmieten) sowie Höhe der Angebots- und Vergleichsmieten	10,7 % oder 0,76 €/m ²	6,9 % oder 0,46 €/m ²	17 % oder Mieten liegen jeweils 0,25 €/m ² über Durchschnitt	Nein Ja
Mietbelastungsquote (Bruttokalt) 2019	25,6 %	22,9 %	32 %	Nein
Wohnungsver-sorgungsgrad 2019	93 %	99 %	1,00	Ja
Leerstand	1,5 %	7,9 %	3 % bis 5 %	Ja
Ausreichende Neubautätigkeit 2014 bis 2019	0,27	0,87	1,00	Ja

Quelle: F+B 2021

Vor dem Hintergrund der mit den vorstehenden Indikatoren operationalisierten Kriterien ist festzustellen, dass durch die Indikatoren zumindest drei von vier der gesetzlichen Kriterien und fünf von sechs der betrachteten Kriterien erfüllt sind.

Generell wird dieses deutliche Überwiegen der Anspannungstendenzen als hinreichend zur Annahme eines angespannten Wohnungsmarktes angesehen (Vgl. auch beispielsweise: Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt (F+B), Gutachten zur Identifizierung von Gebieten in Baden-Württemberg mit angespannten Wohnungsmärkten sowie Begründung der Verordnung der Landesregierung zur Bestimmung der Gebiete mit Begrenzung der zulässigen Miethöhe bei Mietbeginn (Mietpreisbegrenzungsverordnung Baden-Württemberg – Mietpreisbegrenzungsverordnung BW); GBl. vom 21. Oktober 2020, 806; vgl. qualifiziertes Auswahlkriterium: Institut für Wohnen und Umwelt (IWU), Vaché, Weber, v. Malotki, Gutachten zur Identifizierung von Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten in Bayern, Stand: 18.02.2019.

Aus fachwissenschaftlicher Sicht ist das Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarktes auf dem Gebiet der Stadtgemeinde Bremen anzunehmen. Denn nach den Indikatoren ist der Bremer Wohnungsmarkt durch

- ein in den letzten Jahren zunehmendes Angebotsdefizit,
- eine große Nachfrage, die bereits höhere Mietkosten trägt als der bundesweite Durchschnitt, und
- durch ein als Marktergebnis absolut hohes Mietniveau gekennzeichnet.

Die Stadtgemeinde Bremen ist daher als ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt im Sinne des § 201a Satz 3 und 4 BauGB einzustufen. Angesichts der fehlenden Erfüllung von allen Kriterien eines angespannten Wohnungsmarktes ist nicht von einem überhitzten Bremer Wohnungsmarkt auszugehen. Die Begründung für einen angespannten Wohnungsmarkt liegt jedoch weniger an der Mietensituation, sondern mehr an einem zu geringen Angebot. In einer Gesamtschau unter Berücksichtigung der individuellen Gegebenheiten liegen die gesetzlichen Voraussetzungen für die Gebietsbestimmung durch Rechtsverordnung also vor.

Auf die Untersuchung Bremer Stadtteile im Einzelnen ist bei den dargestellten Erhebungen verzichtet worden, weil dies aus wohnungswirtschaftlicher Sicht nicht zielführend ist. In einer Stadt der Größe der Stadtgemeinde Bremen ist nicht zu erwarten, dass sich die wohnungswirtschaftliche Entwicklung einzelner Stadtteile von den jeweils anderen vollständig abkoppeln lässt und es daher zu vollständig verschiedenen Tendenzen kommen könnte.

Richtig ist zwar, dass sich einzelne Stadtteile in der Angebots- und Nachfrageentwicklung und auch in der Schaffung neuen Wohnraums unterschiedlich verhalten, etwa insofern, dass sich Stadtteile in Stadtrandlage, die evtl. noch einen zusätzlichen Ausbaubedarf an Nahverkehrsinfrastruktur haben, nicht derart dynamisch entwickeln wie dies bereits bei gut erschlossenen und stark nachgefragten innerstädtischen Stadtteilen der Fall ist. Richtig ist aber auch, dass sich die letztgenannten Stadtteile bereits jetzt auf einem hohen Niveau befinden und daher weiteres Entwicklungspotenzial in der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung der Stadtgemeinde Bremen eher deutlich geringer ausfallen dürfte, als dies bei anderen Stadtteilen mit geplanten Großneubauprojekten, wie in der Überseestadt oder Woltmershausen (Tabakquartier) der Fall sein dürfte.

Darüber hinaus ließe sich - wenn auch eine unterschiedliche Entwicklung zwischen den Quartieren nicht verkannt werden soll - eine Unterscheidung auch aus praktischen Gründen nicht trennscharf an Stadtteilgrenzen vornehmen. Es würden bei nur teilweiser Gebietsbestimmung durch Rechtsverordnung Diskrepanzen entstehen, wenn beispielsweise eine höhere Angebotsnachfrage eines Stadtteils in den direkt angrenzenden Stadtteil hineinwirkt, die faktischen Bedingungen also gleich sind, jedoch die Rechtsfolgen der Verordnung, also die Anwendbarkeit der §§ 25, 31 III, 175ff. BauGB, die eine Gebietsbestimmung durch Verordnung voraussetzen, sodann in einem Stadtteil zur Anwendung kommen können und in dem anderen nicht.

Zu § 2 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten)

§ 2 regelt das Inkrafttreten der Verordnung. Wegen der Anforderungen in der Ermächtigungsnorm des § 201a BauGB hat sie nur eine befristete Geltungsdauer und muss spätestens mit Ablauf des 31. Dezember 2026 außer Kraft treten. Daher regelt § 2 dieser Verordnung auch das Außerkrafttreten der Verordnung mit Ablauf des 31. Dezember 2026.