

Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr,  
Stadtentwicklung Energie und  
Landwirtschaft (L)

**Bericht der Verwaltung für die Sitzung der Deputation für  
Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft (L)  
am 03.12.2015**

**„Erlass einer Mietenbegrenzungs-Verordnung nach § 556 d Abs. 2 BGB“**

## **A. Sachdarstellung**

Der Senat hat am 17.11.2015 aufgrund von § 556 d Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) eine Verordnung erlassen, wonach die Miete zu Beginn des Mietverhältnisses die ortsübliche Vergleichsmiete (§ 558 Absatz 2 BGB) höchstens um 10 Prozent übersteigen darf. Die Verordnung gilt für die Zeit vom 01.12.2015 bis zum 30.11.2020.

Wegen der Einzelheiten wird auf die Senatsvorlage (Anlage 1), den Text der Verordnung (Anlage 2) sowie auf die Begründung (Anlage 3) dazu verwiesen.

## **B. Beschlussvorschläge**

Die Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft (L) nimmt den Bericht des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr zur Kenntnis.

## Vorlage für die Sitzung des Senats am 17.11.2015

### „Erlass einer Mietenbegrenzungs-Verordnung nach § 556 d Abs. 2 BGB“

#### A. Problem

Da in Bremen eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, beabsichtigt der Senat, die sogenannte Mietpreisbremse bis Ende 2015 einzuführen. Die Mietpreisbremse soll zunächst für die nächsten 5 Jahre gelten.

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 der sog. Mietpreisbremse 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).

Weitere Einzelheiten ergeben sich aus Abschnitt 1 der Begründung zu der Mietenbegrenzungs-Verordnung (Anlage 2).

#### B. Lösung

Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr schlägt dem Senat der Freien Hansestadt Bremen vor, für die Stadtgemeinde Bremen die als **Anlage 1** beigefügte Mietenbegrenzungs-Verordnung nach § 556 d Abs. 2 BGB zu erlassen.

Die nach dieser Verordnungsermächtigung erforderliche besondere Gefährdungslage bzgl. der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen liegt in der Stadtgemeinde Bremen vor, in der Stadtgemeinde Bremerhaven nicht. Deshalb soll im Interesse eines umfassenden Mieterschutzes und wegen der mietpreisdämpfenden Wirkung von der Verordnungsermächtigung Gebrauch gemacht und für die Stadtgemeinde Bremen eine Mietenbegrenzungs-Verordnung erlassen werden.

Dieser Entscheidung liegen insbesondere folgende Fakten zugrunde:

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 Mietenbegrenzungsverordnung erforderlich, dass der Senat Maßnahmen getroffen hat, die bzgl. der besonderen Gefährdungslage am Wohnungsmarkt Abhilfe schaffen sollen.

Dem liegen folgende Erwägungen zugrunde, die in der Begründung zur Mietenbegrenzungs-VO (Anlage 2) näher erläutert sind:

### **1. Gefährdungslage.**

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. Diese Gefährdungslage liegt aus folgenden Gründen vor:

- Die Bestands- und Neuvermietungsmieten sind seit 2006 und besonders seit 2010 stark angestiegen. Das betrifft besonders das für die Versorgung von Haushalten mit geringeren Einkommen besonders wichtige untere bis mittlere Marktsegment (siehe Begründung Nr. 2.5).
- Es gibt weiterhin eine hohe Nachfrage von TransferleistungsempfängerInnen 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 Begründung Nr. 2.4). Ein Ankauf von Belegbindungen zur Begründung neuer sozial gebundener Wohnungen über die Neubauförderung hinaus ist keine Alternative und führt lediglich zu Mitnahmeeffekten. Es entsteht keine neue geförderte Wohnung.
- 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 und aufgrund des Zuzugs von Flüchtlingen einen fortbestehenden Bedarf an Wohnungen, die für Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen bezahlbar sind.

### **2. Besondere, in § 556 d Abs. 2 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. Liegt 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.

In der Stadtgemeinde Bremen stellt sich die Sachlage wie folgt dar:

- Die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass der zusätzliche Wohnungsbedarf in der Stadtgemeinde Bremen kurzfristig durch eine ausreichende Neubautätigkeit ausgeglichen

werden kann (siehe Begründung Nr. 2.1 und Nr. 2.2). 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 Begründung Nr. 2.3), so dass auch das Kriterium Nr. 4 in § 556 d Abs. 2 Satz 3 BGB erfüllt ist.

### 3. Abhilfemaßnahmen des Senats

Der Senat hat folgende Abhilfemaßnahmen beschlossen, um der bestehenden Gefährdungslage am Wohnungsmarkt entgegen zu wirken.

- **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.
- **STEP Wohnen:** Die Wohnungsbaukonzeption von 2009/2010 soll sich zu einem Stadtentwicklungsplan (STEP) Wohnen weiter entwickeln. Der „STEP Wohnen“ soll die Ergebnisse des aktuellen GEWOS-Gutachtens verarbeiten. Dabei sollen wesentliche Kernaussagen zur Entwicklung des Wohnens in allen Stadt- und Ortsteilen sowie für alle Aspekte des Wohnens in Bremen getroffen werden.
- **Wohnbauflächen-Liste „40+“:** 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. Aufgrund dessen ist eine Liste mit vorrangig zu entwickelnden Wohnbauflächen erstellt worden. Diese Liste enthält z.Zt. rd. 40 Wohnbauflächen. Sie wird fortlaufend aktualisiert.
- **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. Deshalb wurde festgelegt, dass ein Viertel 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 im August 2012 und im Februar 2014 für das Land Bremen Wohnraumförderungsprogramme mit einem Darlehensvolumen von jeweils rd. 40 Mio. € beschlossen. Davon entfallen 80 % auf die Stadtgemeinde Bremen. Dies ermöglicht die Förderung des Neubaus bzw. der Modernisierung von 1.300 bis 1.400 Wohnungen, davon rd. 1.100 in der Stadtgemeinde Bremen.
- **Wohnungsmarkt-Monitoring:** Es wird z.Zt. ein Wohnungsmarkt-Monitoring entwickelt, das einen Überblick über die wichtigsten wohnungsmarktrelevanten Einflussfaktoren gewährt. 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 Maßnahmen getroffen, um im Hinblick auf die Gefährdungslage am Wohnungsmarkt Abhilfe zu schaffen. Darüber hinaus wird der Senat einen Stadtentwicklungsplan (STEP) Wohnen aufstellen, der die Wohnungsbaukonzeption von 2009 im Sinne der Zielsetzung des Senats, Bremen als wachsende Stadt zu positionieren, fortschreiben wird und diese um wesentliche Kernaussagen zur Entwicklung des Wohnens erweitern wird. Dabei wird die Zielsetzung auch volumenmäßig und vor dem Hintergrund der wachsenden Flüchtlingszahl neu überprüft werden.

#### **4. Fazit:**

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. 2 S. 2 und 3 BGB erfüllt.

#### **C. Alternativen**

Alternativen werden nicht vorgeschlagen.

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

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

Durch den Erlass der Mietenbegrenzungs-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, der Senatorin für Finanzen und dem Magistrat der Stadt Bremerhaven abgestimmt.

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

Im Rahmen einer Verbändeanhörung sind die Arbeitsgemeinschaft der Wohnungswirtschaft Bremen – Bremerhaven, die ARGE Freier Wohnbau, Haus&Grund Bremen e.V., der Deutsche Mieterbund Mieterverein Bremen e. V., der Bremer Mieterschutzbund e.V. sowie die Arbeitnehmerkammer Bremen angehört worden.

Die Arbeitnehmerkammer Bremen hat die Daten, die ihrem „Bericht zur sozialen Lage 2013 - Wohnen in Bremen und Bremerhaven - Situation der Mieterinnen und Mieter im Land Bremen“ zugrunde liegen, ebenso zur Verfügung gestellt wie eine ergänzende Erhebung aus dem Jahr 2015.

Im Rahmen der Verbändeanhörung sind im Wesentlichen folgende Argumente vorgebracht worden:

- Allen Stellungnahmen ist gemeinsam, dass es für die Verbesserung der Wohnraumversorgung zu bezahlbaren Wohnkosten nötig ist, ausreichend zusätzlichen – auch geförderten – Wohnraum zu schaffen. Diese Einschätzung teilt der Senat. Die nötigen Maßnahmen werden Teil des STEP Wohnen sein (siehe oben B. 3).

- Es wird die Auffassung vertreten, dass die Mietenbegrenzungs-VO nur keine nennenswerte Auswirkung haben werde, weil es in der Stadt Bremen keinen Mietspiegel gebe. Mieter und Vermieter könnten daher nicht rechtsicher nachweisen, wie hoch die ortsübliche Vergleichsmiete sei.

Diese Auffassung teilt der Senat nicht. Er vertritt die Auffassung, dass ein Mietspiegel nicht die einzige Möglichkeit ist, einen Nachweis über die ortsübliche Vergleichsmiete zu führen. Gemäß § 558 a Abs. 2 BGB kann die Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete durch ein Sachverständigengutachten oder die Nennung von Mieten für drei vergleichbare Wohnungen nachgewiesen werden.

- Von der Vermieterseite wird die Auffassung vertreten, dass die Mietenbegrenzungs-VO investitionshemmend wirke und demzufolge eine Verringerung der Bautätigkeit und deshalb tendenziell auch eine Erhöhung des Mietniveaus eintrete.

Diese Einschätzung teilt der Senat nicht. Insbesondere aufgrund der unter B. 3 beschriebenen Abhilfemaßnahmen geht der Senat davon aus, dass sich die Bautätigkeit in Fortsetzung der Entwicklung der letzten Jahre weiter erhöhen wird und sich das Mietniveau nicht in dem befürchteten Ausmaß erhöhen wird.

- Haus&Grund kritisiert, dass es keine Differenzierung nach Stadtteilen gibt. Dieser Auffassung teilt der Senat nicht. Diesbzgl. wird auf die Ausführungen auf S. 10 der Begründung zur Verordnung verwiesen. Eine entsprechende Auffassung vertreten auch der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg und der Bundeshauptstadt Berlin.
- Haus&Grund hält § 556 d Abs. 2 BGB und damit auch die Mietenbegrenzungs-VO für verfassungswidrig. Diese Auffassung teilt der Senat im Einvernehmen mit dem Bundesgesetzgeber nicht.

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

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

Einer Veröffentlichung der Begründung zur Mietenbegrenzungs-Verordnung über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

## **G. Beschlussvorschlag**

Der Senat beschließt entsprechend der Vorlage des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr vom 06.11.2015 die Verordnung über die zulässige Miethöhe gemäß § 556 d Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (Mietenbegrenzungs-Verordnung) sowie die Ausfertigung der Verordnung und deren Verkündung im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen.

**Verordnung**  
**über die zulässige Miethöhe**  
**gemäß § 556 d Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs**  
**(Mietenbegrenzungs-Verordnung)**  
**Vom XX. November 2015**

Auf Grund des § 556 d Absatz 2 Satz 1 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 16 des Gesetzes vom 29. Juni 2015 (BGBl. I S. 1042) geändert worden ist, verordnet der Senat:

**§ 1**

**Gebietsbestimmung**

Die Stadtgemeinde Bremen ist eine Gemeinde im Sinne des § 556 d Absatz 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 2015 in Kraft.
- (2) Diese Verordnung tritt mit Ablauf des 30. November 2020 außer Kraft.

Beschlossen, Bremen, den

Der Senat

**Begründung**  
**zur**  
**Verordnung zur zulässigen Miethöhe**  
**gemäß § 556 d Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs**  
**(Mietenbegrenzungs-Verordnung)**  
**vom .....2015**

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	Koalitionsvereinbarung für die 19. Wahlperiode (2015 – 2019) .....	2
1.2	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	Mietwohnungsversorgungsquote.....	4
2.3	Leerstände bei Wohnraum .....	4
2.4	Situation hilfebedürftiger Haushalte/Sozialwohnungsbestand.....	5
a)	Entwicklung der Zahl der bedürftigen Haushalte .....	5
b)	Versorgung mit Sozialwohnungen .....	5
2.5	Entwicklung der Mieten in der Stadtgemeinde Bremen .....	6
a)	empirica-Gutachten.....	6
b)	Weitere Daten zur Mietenentwicklung .....	7
c)	Ergebnis zur Mietenentwicklung.....	8
2.6	Maßnahmen zur Abhilfe .....	8
2.7	Ergebnis.....	9
3	Vorliegen der Voraussetzungen für den Erlass der Mietenbegrenzungs-Verordnung in der Stadtgemeinde Bremerhaven .....	10
4	Gebietskulisse in der Stadtgemeinde Bremen .....	10
5	Folgen des Erlasses der Mietenbegrenzungs-VO für den Wohnungsmarkt.....	11
5.1	Auswirkungen auf Mieterhöhungsmöglichkeiten.....	11
5.2	Auswirkungen auf das Vermietungs- und Investitionsverhalten .....	11
6	Geltungsdauer der Verordnung .....	11
7	Finanzielle Auswirkungen.....	12
8	Verbändeanhörung.....	12



# **1 Ausgangslage**

## **1.1 Koalitionsvereinbarung für die 19. Wahlperiode (2015 – 2019)**

Da in Bremen eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, beabsichtigt der Senat, die sogenannte Mietpreisbremse bis Ende 2015 einzuführen. Die Mietpreisbremse soll zunächst für die nächsten 5 Jahre gelten.

## **1.2 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 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 höchstens fünf Jahren 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 05.08.2014 (in Kraft getreten zum 01.09.2014) 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. 2.5). Des Weiteren müssen Maßnahmen zur Abhilfe getroffen sein (siehe unten Nr. 2.6).

### **2.1 Ausgangslage am Wohnungsmarkt**

Auf Basis der Erkenntnisse aus dem GEWOS-Gutachten ist bereits ohne Berücksichtigung der erhöhten Flüchtlings- und Zuwandererströme für die Stadt Bremen davon auszugehen, dass für den Zeitraum 2012 bis 2020 insgesamt rd. 12.700 neue Wohnungen benötigt werden. Das sind rund 1.300 bis 1.400 neuen Wohnungen pro Jahr

Eine neue Herausforderung in der Wohnraumversorgung und am Wohnungsmarkt ist die steigende Zahl von Flüchtlingen. Im Land Bremen werden für das Jahr 2015 rd. 8.000 Personen, davon 80 % in der Stadt Bremen erwartet. Anders als in Vergangenheit ist damit zu rechnen, dass eine große Anzahl dieser Menschen als Zuwanderer dauerhaft in Bremen bleibt. Aufgrund dieser Rahmenbedingungen ist davon auszugehen, dass das bisher angenommene Neubauziel von 1.300 bis 1.400 neuen Wohnungen pro Jahr nicht ausreichend ist.

Die Zahl der Baufertigstellungen hat sich nach Jahren der Stagnation von einem niedrigem Niveau inzwischen deutlich erhöht. Im Jahr 2013 sind 1.021 Wohnungen fertig gestellt worden, im Jahr 2014 1.079. Aufgrund der ebenfalls deutlich steigenden Zahl an Baugenehmigungen ist zu erwarten, dass sich die Zahl der neu geschaffenen Wohnungen in nächster Zeit weiter verbessert und somit die o.g. Zielzahl auch erreicht wird.

Diese positive Tendenz ist aber nicht geeignet, kurzfristig eine Entspannung am Wohnungsmarkt und damit eine Eindämmung der aktuell zu verzeichnenden Mietsteigerungen (siehe unten Nr. 2.5) zu erreichen. Zur Begrenzung des Mietenanstiegs sind daher weitere Maßnahmen erforderlich.

### **2.2 Mietwohnungsversorgungsquote**

Bei der Ermittlung der Entwicklung der Zahl der Haushalte und der Zahl der Mietwohnungen (Mietwohnungs-Versorgungsquote) wurden die im Zensus 2011 erhobenen Daten verwendet, die im Mai 2014 veröffentlicht wurden.

Danach hat sich die Versorgungsquote mit Wohnraum (Miete und selbstgenutztes Wohneigentum) von 2006 bis 2010 von 99 % auf 97,8 % verschlechtert. Bis 2020 wird nur noch eine Versorgungsquote von 96,3 % erwartet.

Bei der Versorgung der Bevölkerung, bezogen nur auf Mietwohnungen, stellt sich die Situation nochmals schlechter dar. Während die Quote 2006 noch bei 98,5 % lag, ist sie bis 2012 auf 96,3 % gesunken. Sie wird bis 2020 - vorausgesetzt die Tendenz zur Bildung von Wohneigentum setzt sich wie bisher fort – auf 93,7 % sinken. Damit ist die Mietwohnungsversorgung in der Stadtgemeinde Bremen besonders gefährdet.

### **2.3 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 leer stehenden 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 ihres Geschäftsberichts seit 2009 mit weiter sinkender Tendenz bei unter 1 %. Diese Werte liegen deutlich unterhalb der notwendigen Umzugsreserve, die bei etwa 4 % liegt. Daraus ergibt sich, dass die Quote der leerstehenden Wohnungen eine Mangellage am Wohnungsmarkt belegt.

## **2.4 Situation hilfebedürftiger Haushalte/Sozialwohnungsbestand**

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

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

Ca. 85.000 Einwohner/-innen (Stand Ende 2013) 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. 15,4% an der Bevölkerung (Stadt Bremen). Ende des Jahres 2010 waren es 84.000 Einwohner/-innen, was einem Anteil von 15 % entspricht. Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften (SGB II und SGB XII) lag Ende 2013 bei rd. 50.000, das entspricht einem Anteil von 16% an den bremischen Privathaushalten (Ende 2013).

Mit dieser Transferleistungsdichte liegt Bremen im Jahre 2013 im Vergleich der 15 deutschen Großstädte 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 2010 und 2013).

### **b) Versorgung mit Sozialwohnungen**

In den Jahren 2010 bis 2014 wurden jährlich zwischen 2.000 und 2.200 Wohnberechtigungsscheine an berechtigte Haushalte erteilt. Die Tendenz ist steigend.

Von den o.g. Haushalten haben lediglich 750 bis 920 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 2014 nur noch 7.400 Wohnungen sozial gebunden. Bis zum Jahre 2020 wird sich der Sozialwohnungsbestand (ohne Neubau) infolge des Auslaufens der öffentlichen Bindungen weiter bis auf rd. 5.500 Wohnungen reduzieren. Eine vollständige Kompensation dieses Rückgangs durch die Begründung neuer Bindungen ist nicht möglich.

Eine Begrenzung der Wiedervermietungsmieten 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 erstmalig frei vereinbart werden. Die Mietenbegrenzungs-Verordnung ist daher geeignet, die Auswirkungen eines angespannten Wohnungsmarktes und der damit verbundenen hohen Neuvermietungsmieten 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 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.

## 2.5 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. Denn es gibt keine Verpflichtung für Städte und Gemeinden, einen entsprechenden Mietspiegel zu erstellen. Eine entsprechende Obliegenheit ergibt sich auch nicht aus den Regelungen zur sog. Mietpreisbremse.

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 (§§ 557 a 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 § 556 d Abs. 2 BGB aus anderen Quellen erhoben. Dabei wurden Daten des Statistischen Landesamtes, des Gutachterausschusses für Grundstückswerte in Bremen, externer Gutachten sowie sonstiger Erhebungen zugrunde gelegt.

Die Häufigkeit und die Höhe von Mieterhöhungen werden statistisch nicht erfasst. Nach grober Schätzung erfahren jedes Jahr rund ein Viertel aller Mieterhaushalte eine Mieterhöhung.

Die Recherche hat ergeben, dass sich die Mieten seit der 2. Hälfte des letzten Jahrzehnts deutlich erhöht haben, nachdem die Mieten davor über einen längeren Zeitraum stagnierten bzw. sogar gesunken waren. Es wird aufgrund steigender Neuvermietungsmieten und steigender Baukosten und Kaufpreise für Wohnraum erwartet, dass sich diese Dynamik in den nächsten Jahren noch fortsetzt. Die aktuell zu beobachtenden höheren Baufertigstellungszahlen und die neu aufgelegten Wohnraumförderprogramme werden voraussichtlich erst zeitversetzt ihre Wirkung entfalten. Bis dahin ist als zusätzliche Maßnahme der Erlass einer Mietenbegrenzungs-Verordnung erforderlich, um für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen Sorge zu tragen.

### a) empirica-Gutachten

Um Anhaltspunkte für die Mietentwicklung in der Stadtgemeinde Bremen zu erhalten, wurde das Wohnungswirtschaftliche-Institut empirica ag im Rahmen der jährlichen Sozialberichterstattung der Arbeitnehmerkammer Bremen<sup>1</sup> beauftragt, einen sog. „Pseudo Mietspiegel“ zu erstellen.

Dabei wurde methodisch folgendermaßen vorgegangen: Zunächst wurden die **Neuvertragsmieten** auf Basis der empirica-Preisdatenbank untersucht, die Daten über inserierte Angebotsmieten aus Print- und Onlinemedien enthält. So konnte eine aktuelle und strukturell untergliederte Auswertung des Mietwohnungsmarktes erstellt werden. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass es keine amtlichen Statistiken darüber gibt, welche Wohnungen tatsächlich neu vermietet wurden. Ein Abgleich der empirica-Preisdatenbank und der tatsächlich neu abgeschlossenen Mietverträge ist somit nicht möglich. Bei der Erhebung der empirica-

---

<sup>1</sup> Arbeitnehmerkammer Bremen 2013 „Wohnen in Bremen und Bremerhaven“

Preisdatenbank werden jedoch keine Wohnungssegmente oder Immobilienportale systematisch ausgeschlossen, so dass der verwendete Datensatz einen aussagekräftigen Teil der Neuvertragsmieten abdeckt.

Für eine Analyse der **Neuvertragsmieten** stehen für das Land Bremen im Jahr 2006 knapp 3.700 und im Jahr 2010 gut 7.100 Fälle aus der empirica-Preisdatenbank zur Verfügung, auch hier entfallen jeweils rund 80% der Beobachtungen auf die Stadtgemeinde Bremen.

Im Jahr 2006 lag der Median<sup>2</sup> der Neuvertragsmieten in der Stadtgemeinde Bremen bei 5,80 €/m<sup>2</sup>, im Jahr 2010 lag er dann bei 6,20 €/m<sup>2</sup>, das ist ein Anstieg um 6,4%. Der Mietpreisanstieg für Wohnungen zwischen 80 m<sup>2</sup> und 100 m<sup>2</sup> (8,3%) fällt im Vergleich zu den anderen Wohnflächenklassen am stärksten aus. Im Vergleich zu den anderen Baualtersklassen haben Neuvertragsmieten von Wohnungen, die vor 1949 gebaut wurden, mit 13,7% am stärksten zugenommen.

In der Stadtgemeinde Bremen lagen im Jahr 2006 die Neuvertragsmieten 16,2% über dem Niveau der damaligen Bestandsmieten, im Jahr 2010 waren es noch 14,0%. Den höchsten Aufschlag weisen Wohnungen auf, die vor 1949 gebaut wurden, hier liegen Neuvertragsmieten in beiden Jahren rund 30% über dem Niveau der Bestandsmieten. Auch bei Wohnungen zwischen 80 und 100 m<sup>2</sup> ist der Aufschlag in beiden Jahren mit rund 25% sehr hoch.

Vergleicht man die Mieten des Jahres 2012 mit denen des Jahres 2015<sup>3</sup>, zeigt sich, dass es in allen Stadtteilen deutliche Steigerungen gibt. Sie liegen bezogen auf den Median bei 16 %. Bei einer Differenzierung nach Wohnungsgrößen ergibt sich, dass für kleine Wohnungen unter 45 m<sup>2</sup> und für große Wohnungen überdurchschnittliche Mieten erhoben werden.

## **b) Weitere Daten zur Mietenentwicklung**

Darüber hinaus liegen zur Mietenentwicklung Daten des Statistischen Landesamtes, des Gutachterausschusses für Grundstückswerte in Bremen sowie des Immobilienverbands Deutschland - IVD - vor. Sie wurden zu unterschiedlichen Stichtagen erhoben. Dennoch bestätigt sich daraus tendenziell das Ergebnis des empirica-Gutachtens, wonach sowohl die Neuvertragsmieten als auch die Bestandsmieten gerade in den Jahren seit 2010 stark angestiegen sind.

Nach den Daten des Statistischen Landesamtes, die sich aus dem Mikrozensus 2011 ergeben, sind die Bestandsmieten im Zeitraum von 2006 bis 2010 durchschnittlich um 14,4 % angestiegen, die Angebotsmieten um rd. 7 %.

Der Gutachterausschuss erhebt dann, wenn Wohngebäude veräußert werden, auch die dort erhobenen Mieten. Das sind i.d.R. Bestandsmieten. Diese sind im Zeitraum von 2007 bis 2013 um 11,4 % angestiegen, im Zeitraum von 2010 bis 2013 um 9,2 %.

Der IVD veröffentlicht u.a. für die Stadtgemeinde Bremen jährlich Neuvermietungs-mieten, die nach Baualter und Wohnwert differenziert sind. Danach sind die Mieten von nach 1949 fertig gestellten Wohnungen mittleren Wohnwerts seit 2006 um rd. 33 % angestiegen, seit 2010 um 16,7 %. Noch stärker fällt die Erhöhung der Angebotsmieten mit einfachem Wohnwert aus. Nachdem diese von 2006 bis 2010 geringfügig gesunken waren, haben sie sich seit 2010 um 37,5 %, also um mehr als ein Drittel erhöht.

---

<sup>2</sup> Der Median gibt jenen Mietpreis an, über bzw. unter dem die Hälfte aller berücksichtigter Mietpreise liegen.

<sup>3</sup> Stand Mai 2015, vergl. empirica AG „Mietmarkterhebung Bremen und Bremerhaven“

## c) Ergebnis zur Mietenentwicklung

Die Auswertung der vorhandenen Daten zeigt, dass die Mieten in der Stadtgemeinde Bremen seit dem Jahr 2006 erheblich angestiegen sind.

Auffällig ist, dass insbesondere die Mieten von Wohnungen in einfacher bis mittlerer Wohnlage bzw. Wohnungen mit einfachem bis mittlerem Wohnstandard seit 2010 überdurchschnittlich stark angestiegen sind, nachdem sie vorher eher moderat gestiegen waren. Gerade diese Wohnungen sind für die Wohnraumversorgung von Haushalten mit geringeren Einkommen von besonderer Bedeutung. Es ist also so, dass der besonders starke Mietenanstieg im unteren bis mittleren Marktsegment diesen Personenkreis besonders stark belastet.

## 2.6 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.

- **STEP Wohnen:** Die Wohnungsbaukonzeption von 2009/2010 soll sich zu einem Stadtentwicklungsplan (STEP) Wohnen im Sinne der Zielsetzung des Senats, Bremen als wachsende Stadt weiter entwickeln. Der „STEP Wohnen“ soll die Ergebnisse des aktuellen GEWOS-Gutachtens verarbeiten. Dabei sollen wesentliche Kernaussagen zur Entwicklung des Wohnens in allen Stadt- und Ortsteilen sowie für alle Aspekte des Wohnens in Bremen getroffen werden. Die Zielsetzung soll vor dem Hintergrund der wachsenden Flüchtlingszahl auch volumenmäßig neu überprüft werden.
- **Wohnbauflächen-Liste „40+“:** 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. Aufgrund dessen ist eine Liste mit vorrangig zu entwickelnden Wohnbauflächen erstellt worden. Diese Liste enthält z.Zt. rd. 40 Wohnbauflächen. Sie wird fortlaufend aktualisiert.
- **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. Deshalb wurde festgelegt, dass ein Viertel 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 im August 2012 und im Februar 2014 für das Land Bremen Wohnraumförderungsprogramme mit einem Darlehensvolumen von jeweils rd. 40 Mio. € beschlossen. Davon entfallen 80 % auf die Stadtgemeinde Bremen. Dies ermöglicht die Förderung des Neubaus bzw. der Modernisierung von 1.300 bis 1.400 Wohnungen, davon rd. 1.100 in der Stadtgemeinde Bremen.

- **Wohnungsmarkt-Monitoring:** Es wird z.Zt. ein Wohnungsmarkt-Monitoring entwickelt, das einen Überblick über die wichtigsten wohnungsmarktrelevanten Einflussfaktoren gewährt. 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.

## 2.7 Ergebnis

Im Interesse eines umfassenden Mieterschutzes und wegen der mietpreisdämpfenden Wirkung soll von der Verordnungsermächtigung Gebrauch gemacht und eine Mietbegrenzungs-Verordnung für die Stadtgemeinde Bremen erlassen werden. Diese Verordnung soll neben den unter Nr. 2.6 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 und Nr. 2.2). 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. 2.3), 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 Neuvermietungsmieten sind seit 2006 und besonders seit 2010 stark angestiegen. Das betrifft besonders das für die Versorgung von Haushalten mit geringeren Einkommen besonders wichtige untere bis mittlere Marktsegment (siehe oben Nr. 2.5).
- Es gibt weiterhin eine hohe Nachfrage von Transferleistungsempfängerinnen und Transferleistungsempfänger 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. 2.4). Ein Ankauf von Belegbindungen zur Begründung neuer sozial gebundener Wohnungen über die Neubauförderung hinaus ist keine Alternative und führt lediglich zu Mitnahmeeffekten. Es entsteht keine neue geförderte Wohnung.
- 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, 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. 2.6).

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 vom 25.05.2007 zu der nahezu identischen Ermächtigung für eine Zweckentfremdungsverbotsverordnung 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. 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. 2.4 „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 07. August 2014 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 5 Jahren gelten.

Es ist trotz der inzwischen ansteigenden Neubautätigkeit nicht zu erwarten, dass das Angebot an Mietwohnungen vor 2020 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 2020 weiter ansteigen.

## **7      Finanzielle Auswirkungen**

Durch den Erlass der Mietenbegrenzungs-Verordnung entstehen keine Kosten.

## **8      Verbändeanhörung**

Die wohnungswirtschaftlichen Verbände hatten im Rahmen der Verbändeanhörung erneut Gelegenheit, ihre Anregungen und Bedenken vorzutragen. Dabei wurden die bereits im Rahmen der Kappungsgrenzen-VO vorgetragenen Argumente wiederholt und vertieft.

Diese Argumente sind in die Überlegungen des Senats eingeflossen.