

**Bericht der Verwaltung für die Sitzung der Deputation für
Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie (L/S)
am 11.09.2014**

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

A. Sachdarstellung

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

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 und Energie (L/S) nimmt den Bericht des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr zur Kenntnis.

Vorlage für die Sitzung des Senats am 05.08.2014

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

A. Problem

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat in ihrer Sitzung am 21.02.2013 zur neu geschaffenen Möglichkeit zum Erlass einer Kappungsgrenzen-Verordnung nach § 558 Abs. 3 S. 2 und 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 18/790):

Die Bürgerschaft (Landtag) fordert den Senat auf,

1. umgehend eine dementsprechende Rechtsverordnung für die Stadtgemeinde Bremen bzw. entsprechende Gebiete innerhalb der Stadtgemeinde vorzubereiten und diese unmittelbar nach endgültigem Inkrafttreten des geänderten Bundesgesetzes umzusetzen.
2. der Bürgerschaft (Landtag) bis zum Mai 2013 über die Umsetzung dieser Rechtsverordnung Bericht zu erstatten.

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) mit der Mitteilung vom 30.04.2013 über den Fortgang berichtet und angekündigt, eine entsprechende Verordnung unverzüglich zu erlassen, sobald das Vorliegen der Voraussetzungen positiv festgestellt ist (Drucksache 18/886).

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

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 Kappungsgrenzen-Verordnung nach § 558 Abs. 3 S. 3 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 eine Kappungsgrenzen-Verordnung erlassen werden.

Dieser Entscheidung liegen insbesondere folgende Fakten zugrunde:

- Die Bestands- und Neuvermietungsflächen 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.
- Der Bestand an Sozialwohnungen geht auch unter Berücksichtigung umfangreicher neuer Förderprogramme deutlich zurück.
- Die Quote der Versorgung von Haushalten mit Mietwohnungen ist rückläufig.

Daraus ergibt sich, dass die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in der Stadtgemeinde Bremen besonders gefährdet ist. Daher sind die Voraussetzungen des § 558 Abs. 3 S. 2 und 3 BGB erfüllt.

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

C. Alternativen

Alternativen werden nicht vorgeschlagen.

D. Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

1. Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen

Die Verordnung kann sich zukünftig für die Mieter entlastend auswirken, sie sind derzeit nicht bezifferbar.

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, Kinder, Jugend und Frauen, 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, für die Erstellung der Verordnung zur Verfügung gestellt.

Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr wird in der September-Sitzung die Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie mit der Verordnung begrüßen.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

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

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

G. Beschlussvorschlag

Der Senat beschließt die als Anlage 1 beigefügte Kappungsgrenzen-Verordnung nach § 558 Abs. 3 S. 3 BGB.

Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen

2014	Verkündet am 7. August 2014	Nr. 89
------	-----------------------------	--------

Verordnung zur Senkung der Kappungsgrenze gemäß § 558 Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (Kappungsgrenzen-Verordnung)

Vom 5. August 2014

Auf Grund des § 558 Absatz 3 Satz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 4 Absatz 5 des Gesetzes vom 1. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3917) geändert worden ist, verordnet der Senat:

§ 1

Gebietsbestimmung

Die Stadtgemeinde Bremen ist eine Gemeinde im Sinne des § 558 Absatz 3 Satz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs, in der die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.

§ 2

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

- (1) Diese Verordnung tritt am 1. September 2014 in Kraft.
- (2) Die Verordnung tritt mit Ablauf des 31. August 2019 außer Kraft.

Beschlossen, Bremen, den 5. August 2014

Der Senat

Begründung

zur

Verordnung zur Senkung der Kappungsgrenze gemäß § 558 Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (Kappungsgrenzen-Verordnung) vom 05.08. 2014

I. Ausgangslage

1. Beschluss der Bremischen Bürgerschaft

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat in ihrer Sitzung am 21.02.2013 zur neu geschaffenen Möglichkeit zum Erlass einer Kappungsgrenzen-Verordnung nach § 558 Abs. 3 S. 2 und 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 18/790):

Die Bürgerschaft (Landtag) fordert den Senat auf,

1. umgehend eine dementsprechende Rechtsverordnung für die Stadtgemeinde Bremen bzw. entsprechende Gebiete innerhalb der Stadtgemeinde vorzubereiten und diese unmittelbar nach endgültigem Inkrafttreten des geänderten Bundesgesetzes umzusetzen.
2. der Bürgerschaft (Landtag) bis zum Mai 2013 über die Umsetzung dieser Rechtsverordnung Bericht zu erstatten.

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) mit der Mitteilung vom 30.04.2013 über den Fortgang berichtet und angekündigt, eine entsprechende Verordnung unverzüglich zu erlassen, sobald das Vorliegen der Voraussetzungen positiv festgestellt ist (Drucksache 18/886). Die Verordnung wird nun vorgelegt, da wesentliche Daten erst nach Vorliegen der Ergebnisse aus dem Zensus zusammengetragen werden konnten.

2. Rechtslage nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch

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

Zum 01.05.2013 ist § 558 Abs. 3 BGB mit den Sätzen 2 und 3 ergänzt worden. Diese Ergänzung sieht vor, dass die Landesregierungen die Kappungsgrenze durch den Erlass einer Rechtsverordnung dann auf 15 % reduzieren dürfen, wenn „die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde besonders gefährdet“ ist. Hierbei sind entsprechend der Gesetzesbegründung dieselben Kriterien anwendbar, wie sie im Rahmen von § 577 a Abs. 2 BGB gelten.

Eine solche Gefährdung liegt danach dann vor, wenn es am Wohnungsmarkt eine Mangelsituation gibt. Für die Annahme einer solchen Situation ist es nicht erforderlich, dass davon alle Haushalte betroffen sind. Eine solche ist bereits dann gegeben, wenn der Marktzugang nicht nur für vereinzelte Bevölkerungsgruppen, sondern für bestimmte, nach allgemeinen Merkmalen abgrenzbare Mietergruppen verengt ist. Solche abgrenzbaren Mietergruppen

sind z.B. kinderreiche Familien, Menschen im hohen Lebensalter, Menschen mit Migrationsintergrund Gastarbeiter oder TransferleistungsempfängerInnen. Davon ist nicht erst bei einer Unterversorgung auszugehen, sondern bereits dann, wenn das Angebot die Nachfrage der v.g. Mietergruppen nicht spürbar überschreitet.

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

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

Weitere Einzelheiten ergeben sich aus den Kommentierungen bei Beck-Online von Blank/Schmidt-Futterer (RN 19a ff zu § 557 a 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.

II. Folgen für den Wohnungsmarkt

Die Kappungsgrenzen-Verordnung ist geeignet dazu beizutragen, die ausreichende Versorgung der Bevölkerung in der Stadtgemeinde Bremen mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen sicherzustellen. Ohne eine solche Verordnung ist von einer besonderen Gefährdung im Sinne von § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB auszugehen.

1. Ausgangslage in der Stadtgemeinde Bremen

Auf Basis der Erkenntnisse aus der Wohnungsbaukonzeption 2010 ist nach dem aktuellen Kenntnisstand für die Stadt Bremen davon auszugehen, dass für den Zeitraum 2010 bis 2020 insgesamt rd. 14.000 neue Wohnungen benötigt werden, um das Nachfragepotenzial abzudecken und ein ausgewogenes Wohnungsangebot bereit zu halten. Unter Berücksichtigung der bisherigen Baufertigstellungen in Höhe von rd. 3.450 Wohneinheiten seit 2010 ist deshalb für die Jahre 2013 bis 2020 von einem jährlichen Neubauziel von rund 1.300 neuen Wohnungen auszugehen.

Um die Wohnraumversorgung von Haushalten mit kleineren und mittleren Einkommen abzusichern, soll durch die Umsetzung der Sozialwohnungsquote erreicht werden, dass ca. ein Viertel der neu zu schaffenden Wohnungen einer Belegungs- und Mietpreisbindung unterliegen. Dies ist ein wesentlicher Beitrag zur Vermeidung von Angebotsengpässen in diesem Bereich des Mietwohnungsbaus.

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 angemessene Berücksichtigung weiterer Flächenpotenziale erreicht werden.

Für die Versorgung der Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen ist die Entwicklung des Sozialwohnungsbestands von besonderer Relevanz. Deshalb hat der Senat im August 2012 ein Wohnraumförderungsprogramm mit einem Darlehensvolumen von 39,2 Mio. € beschlossen. Damit kann der Neubau bzw. die Modernisierung von rd. 700 Wohneinheiten

gefördert werden. Die Bürgerschaft (Landtag) hat den Senat in ihrer 59. Sitzung am 21. Mai 2014 gebeten, die Wohnraumförderung wegen des fortbestehenden Bedarfs an bezahlbaren Wohnungen fortzusetzen.

2. Entwicklung der Mieten in der Stadtgemeinde Bremen

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

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

Daten zur Mietenentwicklung wurden daher zur Prüfung über das Vorliegen der Voraussetzungen für den Erlass einer Rechtsverordnung nach § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB aus anderen Quellen erhoben. Dabei wurden Daten des Statistischen Landesamtes, des Gutachterausschusses für Grundstückswerte in Bremen, 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 in 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 Kappungsgrenzen-Verordnung erforderlich, um für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen Sorge zu tragen.

Hinsichtlich der Auswirkungen der Kappungsgrenzen-Verordnung ist folgendes zu erwarten: Legt man den Median¹ von 5,40 €/m² zugrunde, der sich aus dem nachfolgend näher beschriebenen empirica-Gutachten ergibt, eröffnet die derzeitige Kappungsgrenze von 20% im Bremischen Stadtgebiet einen Erhöhungsspielraum von 1,08 €/m², der sich durch die beabsichtigte Kappungsgrenzen-Verordnung auf 0,81 €/m² reduziert. Bei der vom Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Bremen für das Jahr 2013 ermittelten Durchschnittsmiete von 5,88 €/m² wird sich der Mieterhöhungsspielraum von 1,18 €/m² auf 0,88 €/m² reduzieren.

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 Bremen² 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

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

²Arbeitnehmerkammer Bremen 2013 „Wohnen in Bremen und Bremerhaven“

³Hierdurch wird sichergestellt, dass keine Neuvertragsmieten berücksichtigt werden.

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

Die Angaben der Zusatzbefragung aus den **Jahren 2006 und 2010** wurden verwendet, um die **Veränderung der Bestandsmieten** zu untersuchen. In die Untersuchung fließen dabei nur Wohnungen ein, deren Mietverträge mindestens zwei Jahre alt sind.³ Trotz der Einschränkungen, die vor allem mit den Bestandsmieten verbunden sind, vermittelt die Kombination aus Neuvertragsmieten und Bestandsmieten einen aussagekräftigen und realitätsnahen Eindruck über das für einen Mietspiegel relevante Mietniveau.

Insgesamt standen für die Untersuchung der **Bestandsmieten im Land Bremen** gut 1.000 Fälle für das Jahr 2006 und knapp 1.600 Fälle für das Jahr 2010 aus dem Mikrozensus zur Verfügung, hiervon entfallen jeweils **rund 80% auf die Stadtgemeinde Bremen**. Für die

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.

In der Stadtgemeinde Bremen lag der Median der Bestandsmieten im Jahr 2010 bei 5,40 €/m². Im Jahr 2006 betrug der entsprechende Mietpreis 5,00 €/m², so dass die Bestandsmieten von 2006 bis 2010 um 8,4% gestiegen sind. Die Bestandsmieten sind in allen Baualters- und Wohnflächenklassen von 2006 bis 2010 teurer geworden, mit 16,7% sind die Mieten für Wohnungen, die nach 1979 gebaut wurden, allerdings am stärksten gestiegen.

Differenziert nach Wohnfläche fällt der Anstieg für Wohnungen zwischen 80 und 100 m² mit 10,9% am stärksten aus. Offenbar hat die Knappheit dieser größeren Wohnungen am meisten zugenommen. Der Anstieg der Bestandsmieten in der Stadtgemeinde Bremen fällt in Hinblick auf die **Verteilung** jedoch sehr unterschiedlich aus. Während die Bestandsmieten im unteren Quartil⁴, also bei den eher einfachen Mietwohnungen, um knapp 20% gestiegen sind, kletterten die Bestandsmieten im oberen Quartil⁵ um lediglich 8% nach oben.

Im Jahr 2006 lag der Median der Neuvertragsmieten in der Stadtgemeinde Bremen bei 5,80 €/m², im Jahr 2010 lag er dann bei 6,20 €/m², das ist ein Anstieg um 6,4%. Der Mietpreisanstieg für Wohnungen zwischen 80 m² und 100 m² (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 m² ist der Aufschlag in beiden Jahren mit rund 25% sehr hoch.

b. Weitere Daten zur Mietenentwicklung

Darüber hinaus liegen zur Mietenentwicklung Daten des Statistischen Landesamtes, des Gutachterausschusses für Grundstückswerte in Bremen sowie des Immobilienverbands

⁴ Das untere Quartil beschreibt jenen Mietpreis, über dem 75% aller berücksichtigten Mietpreise liegen.

⁵ Für das obere Quartil gilt, dass 75% aller berücksichtigten Mietpreise darunter liegen.

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 letzten Jahren seit 2010 stark angestiegen sind.

Nach den Daten des Statistischen Landesamtes, die sich aus dem Mikrozensus 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 Neuvermietungsmieten, 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.

c. Zwischenergebnis

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 überdurchschnittlich stark angestiegen sind. 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.

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

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. Ebenso sind auch die Neuvertragsmieten in guter Wohnlage in den letzten Jahren stärker gestiegen als in normaler Wohnlage. Auf Grundlage dieser Ergebnisse ist davon auszugehen, dass eine abgesenkte Kappungsgrenze häufiger bei vergleichsweise preiswerten und einfachen Wohnungen sowie in den nachgefragten Wohnlagen und in den innerstädtischen Altbauquartieren wirken wird. Entsprechend können die Mietanstiege in diesen Beständen reduziert werden. Eine abgesenkte Kappungsgrenze wirkt zudem im Falle von Mieterhöhungen bei einem erheblichen Abstand der Ausgangsmiete zur Vergleichsmiete.

Auch die Wirkung auf 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 III. 2. „Situation hilfebedürftiger Haushalte/ Sozialwohnungsbestand“ hingewiesen. Die Absenkung der Kappungsgrenze ist auch in diesem Marktsegment geeignet, die Auswirkungen eines angespannten Wohnungsmarktes und der damit verbundenen hohen Neuvermietungsmieten auf die Bestandsmieten zu begrenzen.

Die Absenkung der Kappungsgrenze ist daher in der Stadtgemeinde Bremen insgesamt geeignet, die Auswirkungen eines angespannten Wohnungsmarktes und der damit verbundenen hohen Neuvermietungsmieten auf die Bestandsmieten zu begrenzen. Das Mieterhöhungspotenzial bei bestehenden Mietverhältnissen wird im Zeitablauf von der Veränderung der Neuvertragsmieten mitbestimmt. In Zeiten eines angespannten Wohnungsmarktes, in der die Nachfrage das Wohnungsangebot übersteigt, steigen die Neuvertragsmieten entsprechend stark an. Entsprechend erhöhen sich die Mietwerte (Unter-, Mittel- und Oberwert in den jeweiligen Baualtern – und Größenklassen) der zukünftigen Mietangebote. Auf Grundlage der erhöhten Mieten begründen die Vermieter dann vielfach ihre Mieterhöhungsverlangen gegenüber den Bestandsmietern. Im Zeitablauf schlägt damit eine angespannte Wohnungsmarktlage, von der zunächst in erster Linie die wohnungsuchenden Haushalte betroffen waren, auch auf die Bestandsmieten durch.

4. Stadtgemeinde Bremerhaven

In Bremerhaven stellt sich die Lage am Wohnungsmarkt gegenteilig zur Situation in der Stadtgemeinde Bremen dar. Hier gibt es eine ausreichende Anzahl an preiswerten Wohnungen, die für Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen bezahlbar sind. Auch Menschen, die von Wohnungslosigkeit bedroht sind, können in Bremerhaven angemessen mit Wohnraum versorgt werden.

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

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

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

Bei der Ermittlung der Versorgungsquote wurden die im Zensus 2011 erhobenen Daten verwendet, die im Mai 2014 veröffentlicht wurden.

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 93,8 % sinken. Damit ist die Mietwohnungsversorgung in der Stadtgemeinde Bremen besonders gefährdet.

2. Leerstände bei Wohnraum

Nach dem Zensus 2011 lag der Leerstand in der Stadtgemeinde Bremen bei 2,5 %. Darin sind auch solche Wohnungen enthalten, die wegen ihrer baulichen Eigenschaften nicht vermietet werden können oder die aufgrund einer Entscheidung des Eigentümers nicht vermietet werden sollen. Für eine Vermietung stehen daher weniger als die aus dem Zensus zu entnehmenden 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 4 % liegt. Daraus ergibt sich, dass die Quote der leerstehenden Wohnungen eine Mangellage am Wohnungsmarkt belegt.

3. Situation hilfebedürftiger Haushalte/Sozialwohnungsbestand

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

a. Entwicklung der Zahl der bedürftigen Haushalte

Ca. 85.000 Einwohner/-innen (Stand Ende 2013) erhalten derzeit Transferleistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB II bzw. SGB XII). Das entspricht einem Anteil von ca. 16% 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 2012 im Vergleich der 15 deutschen Großstädte auf Platz 4.

Die Zahl der unversorgten vordringlich Wohnungsuchenden stieg im Zeitraum von 2000 bis 2012 (jeweils zum 31.12.) von 2.997 auf 4.962 Haushalte an. Dabei war die Zahl der in Notunterkünften untergebrachten Menschen zwischen 2010 und 2013 mit rd. 1.100 Personen relativ konstant. Diese Zahlen machen deutlich, dass die Wohnraumversorgung für diesen Personenkreis weiterhin auf einen Markt mit stark eingeschränkter Aufnahmefähigkeit trifft.

b. Versorgung mit Sozialwohnungen

In den Jahren 2010 bis 2013 wurden jährlich zwischen 2.000 und 2.200 Wohnberechtigungsscheine an berechtigte Haushalte erteilt. Es ist nicht damit zu rechnen, dass sich diese Zahl in Zukunft nennenswert verringern wird.

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 im Jahr 2013 nur noch 7.800 Wohnungen sozial gebunden.

Bis zum Jahre 2020 wird der Sozialwohnungsbestand (ohne Neubau) infolge des Auslaufens der öffentlichen Bindungen sich weiter bis auf rd. 5.800 Wohnungen reduzieren. Eine vollständige Kompensation dieses Rückgangs durch die Begründung neuer Bindungen ist nicht möglich.

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

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

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

4. Ergebnis

Im Interesse eines umfassenden Mieterschutzes und wegen der mietpreisdämpfenden Wirkung soll von der Verordnungsermächtigung Gebrauch gemacht und eine Kappungsgrenzen-Verordnung erlassen werden. Diese Verordnung soll neben der Steigerung der Bautätigkeit und der Umsetzung von Wohnraumförderprogrammen ein Baustein sein, um die Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen zu verbessern.

Dieser Entscheidung liegen insbesondere folgende Fakten zugrunde:

- Die Bestands- und Neuvermietungsrenten 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.
- Der Bestand an Sozialwohnungen geht auch unter Berücksichtigung umfangreicher neuer Förderprogramme deutlich zurück.
- Die Quote der Versorgung von Haushalten mit Mietwohnungen ist rückläufig.
- Die Zahl der leerstehenden Wohnungen ist gering.
- Der Senat und die Bürgerschaft der Freien Hansestadt Bremen erkennen aufgrund der Wohnungsbaukonzeption 2010 und der Erkenntnisse aus dem Bündnis für Wohnen einen fortbestehenden Bedarf an Wohnungen die für Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen bezahlbar sind.

Daraus ergibt sich, dass die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in der Stadtgemeinde Bremen besonders gefährdet ist. Daher sind die Voraussetzungen des § 558 Abs. 3 S. 2 und 3 BGB erfüllt.

IV. Auswirkungen auf das Vermietungs- und Investitionsverhalten

Eine mögliche Reaktion von Vermietern könnte sein, dass sie zukünftig häufiger von ihren Mieterhöhungsmöglichkeiten Gebrauch machen und dabei auch Ermessensspielräume bei der Bestimmung der Vergleichsmiete ausnutzen. Des Weiteren ist nicht auszuschließen, dass Vermieter bei Neuvermietungen höhere Mieten erheben als bisher und auch verstärkt davon Gebrauch machen, Index- oder Staffelmieten zu vereinbaren.

Beim Neubau kann es dazu kommen, dass die Investitionsbereitschaft sinkt, wenn zukünftige Mieterhöhungsmöglichkeiten beschränkt werden. Das kann auch im Bereich des Sozialen Wohnungsbaus eine Belastung des Engagements der Investoren auslösen.

V. Gebietskulisse

1. Stadtgemeinde Bremen

Die aufgezeigte Lage am Wohnungsmarkt gilt für die gesamte Stadtgemeinde Bremen. Denn die zugrunde gelegten Indikatoren beziehen sich auf das gesamte Stadtgebiet. Zwar gibt es hier keinen einheitlichen Wohnungsmarkt. Es haben sich vielmehr unterschiedliche Teilmärkte entwickelt, in denen das Angebot und die Nachfrage nach Mietwohnungen unterschiedlich sind. Die nach der Verordnungsermächtigung notwendige besondere Gefährdung der Versorgung mit Mietwohnungen kann auch dann für die Gesamtstadt angenommen werden, wenn es in einzelnen Teilmärkten ggf. ein leichtes Überangebot gibt (siehe dazu Urteil des OVG Hamburg vom 25.05.2007 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. Ein relevantes Überangebot an Mietwohnungen liegt in keinem der Teilmärkte vor.

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

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

2. Stadtgemeinde Bremerhaven

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

VI. Geltungsdauer der Verordnung

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

Es ist trotz der inzwischen ansteigenden Neubautätigkeit nicht zu erwarten, dass das Angebot an Mietwohnungen vor 2019 so nachhaltig ansteigt, dass ein Überangebot an Mietwohnungen entsteht, wodurch die Gefährdungslage am Wohnungsmarkt erst wegfallen würde. Denn die Zahl der Haushalte wird aufgrund der demografischen Entwicklung zumindest bis 2020 weiter ansteigen.

VII. Finanzielle Auswirkungen

Durch den Erlass der Kappungsgrenzen-Verordnung entstehen keine Kosten.

VIII. Erörterung im Bündnis für Wohnen

Der Erlass einer Kappungsgrenzen-Verordnung war auch Gegenstand der Erörterung im Bündnis für Wohnen.

Die Erörterung hat ergeben, dass die Interessenvertreter der Mieter eine Kappungsgrenzen-Verordnung für unabdingbar halten, um eine angemessene Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu gewährleisten. Die Interessenvertreter der Vermieter und der Investoren sind hingegen der Ansicht, dass eine solche Kappungsgrenzen-Verordnung streitanfällig sei und die Investitionsbereitschaft hemme.

Diese Argumente sind in die Überlegungen des Senats eingeflossen. Aufgrund dessen ist in die mit den Bündnispartnern abgestimmten „Zwischenergebnisse aus Sicht des Senats zum Bremer Bündnis für Wohnen“ die Absicht des Senats aufgenommen worden, im Interesse eines ausreichenden Angebots an bezahlbaren Wohnungen eine Kappungsgrenzen-Verordnung nach § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB vorzubereiten.

Die Bündnispartner hatten im Rahmen der Verbändeanhörung erneut Gelegenheit, ihre Anregungen und Bedenken vorzutragen. Dabei wurden die bereits im Bündnisprozess vorgebrachten Argumente wiederholt und vertieft. Diese Argumente sind auch in den Abwägungsprozess vor Erlass der Kappungsgrenzen-Verordnung eingeflossen.