



Arbeitnehmerkammer  
Bremen

**Stellungnahme zum Erlass einer Verordnung gemäß  
§ 556 d Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB)  
über die zulässige Miethöhe (Mietenbegrenzungs-  
Verordnung) - "Mietpreisbremse"**

Kai-Ole Hausen  
Referent für Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik

Bremen, im Oktober 2015

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen will eine Verordnung zur zulässigen Miethöhe gemäß § 556 d Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (Mietenbegrenzungs-Verordnung) beschließen, um die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen sicherzustellen. Der entsprechende Rechtsverordnungsentwurf und Begründungstext, Stand 30.09.2015, liegen vor und die Arbeitnehmerkammer Bremen nimmt im Rahmen der Verbändeanhörung wie folgt Stellung:

Bedingt durch die zunehmende Nachfrage und einem nicht ausreichenden Angebotszuwachs baute sich in den vergangenen Jahren ein deutliches Versorgungsdefizit in verschiedenen Teilsegmenten (zum Beispiel preiswerte Ein- bis Zweizimmerwohnungen, familien-gerechte oder barrierefreie Wohnungen) der bundesdeutschen Wohnungsmärkte auf. Angetrieben wurde diese Entwicklung im Wesentlichen durch die Wanderungsgewinne – vor allem junger Menschen aus dem In- und Ausland – in großen Wirtschaftsregionen als auch in typischen Universitätsstädten. Diese Nachfrage trifft zugleich auf eine alternde Bevölkerung in den Großstädten, die durch Haushaltsverkleinerungen eine Ausweitung der Wohnfläche je Person erfahren. Als Folge dieser Entwicklung steigen die Mieten in den Metropolkernen am stärksten und die prozentualen Abweichungen zwischen den Angebots- und den Mietspiegelmieten liegen im Schnitt bei rund 15 bis 25 Prozent. Eine Analyse für unterschiedliche Wohnungsmarktkonstellationen zeigt, „dass es insbesondere die guten Wohnlagen sind, in denen zum einen die aktuell angebotenen Mieten deutlich über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen, zum anderen die Mietendynamik besonders hoch ausfällt“<sup>1</sup>. Weiterhin zeigt sich, dass die Angebotsmieten für Wohnungen mit mittlerer Ausstattung und Größe in den guten Lagen deutlich stärker von den Vergleichsmieten abweichen. Aber auch bei den einfachen und mittleren Wohnlagen in Großstädten mit hohem Altbau-bestand kann eine Gefährdung der Wohnraumversorgung von Haushalten mit unter-durchschnittlichen Einkommen festgestellt werden.<sup>2</sup>

Den Bundesländern wurde, mit der am 1. Juni 2015 in Kraft getretenen Regelung des § 556 d BGB die Möglichkeit gegeben, durch Rechtsverordnung Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten auszuweisen, in denen die Miete bei Neuabschlüssen nur zehn Prozent über der ortsüblichen Miete liegen darf. Als Voraussetzung wurde die Bedingung aufgestellt, dass in den betroffenen Gebieten „die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Miet-wohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder einem Teil einer Ge-meinde besonders gefährdet ist“.

Die Arbeitnehmerkammer Bremen hat mit dem im November 2013 veröffentlichten Bericht zur sozialen Lage<sup>3</sup> auf das Defizit an bezahlbarem Wohnraum in der Stadtgemeinde Bremen hingewiesen und vor allem die Zunahme der Privathaushalte, den Anstieg der Wohnfläche pro Person und die Verringerung der Haushaltsgröße mit einer überproportionalen Zunahme an Ein- und Zweipersonenhaushalten als Ursachen für die aufgezeigte Engpass-situation auf dem bremischen Wohnungsmarkt identifiziert. Die besondere Gefährdungslage wurde bereits damals anhand deutlicher Mietpreissteigerungen in einem weitgehend unregulier-ten Mietwohnungsmarkt erkannt.

Des Weiteren spiegelt sich die zunehmende Polarisierung der Einkommen in Bremen in besonderer Weise räumlich wider, denn zusammen mit der ungleichen Verteilung der

<sup>1</sup> Held, Tobias u.a.: Hintergrundpapier – Aktuelle Mietenentwicklung und ortsübliche Vergleichsmiete: Liegen die erzielbaren Mietpreise mittlerweile deutlich über dem örtlichen Bestandsmietenniveau? Hrsg.: Bundes-institut für Bau-, Stadt und Raumforschung, November 2013, S. 33.

<sup>2</sup> Vgl. Müller, Rolf Waltersbacher, Matthias: Wohnungsengpässe in Ballungsgebieten. Hrsg.: Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung, Juni 2014, S. 4.

<sup>3</sup> Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.): Wohnen in Bremen und Bremerhaven. Situation der Mieterinnen und Mieter im Land Bremen, Bericht zur sozialen Lage 2013, November 2013.

Vermögen führen die verschiedenen Mechanismen des Wohnungsmarktes dazu, dass sich in bestimmten Stadtgebieten räumliche Konzentrationen einzelner Bevölkerungsgruppen herausbilden und entsprechende Wohnstandortmuster erkennbar sind. Dabei war es bislang so, dass sowohl die wohlhabendsten als auch die ärmsten Bevölkerungsgruppen am stärksten segregiert leben, während sich die mittleren Einkommensgruppen am wenigsten räumlich trennen. Durch den überproportionalen Anstieg der Wohnkosten im Verhältnis zum verfügbaren Haushaltseinkommen geraten aber auch zunehmend diese Gruppen unter Druck. Ein wirksames Instrument, um der räumlichen Polarisierung von Mieterhaushalten Einhalt zu gebieten und die Marktmechanismen durch subventionierte Mieten bis zu einem gewissen Grad außer Kraft zu setzen, ist der öffentlich geförderte Wohnungsbau, der sich durch eine Mietpreis- und Belegungsbindung auszeichnet. Allerdings sinkt die Zahl der gebundenen Mietwohnungen im Land Bremen dramatisch und wird sich bis zum Jahr 2020 auf 6.200 Wohneinheiten (WE) reduzieren. Dabei schafft das jüngste Wohnungsbauförderungsprogramm der Landesregierung eine geringe Entlastung mit insgesamt 700 geförderten Wohneinheiten und kompensiert den Verlust kaum. Zudem wird in dem vorliegenden Wohnungsbauprogramm die Bevölkerungszunahme durch internationale Wanderungsbewegungen noch nicht berücksichtigt und das vor dem Hintergrund, dass die Wohnungsversorgungsquote (Verhältnis Wohnungen/Haushalt) bei nur rund 98 Prozent liegt. Denn zusätzlich zu den Wohnungssuchenden mit schmalen Budget müssen nun noch Tausende Flüchtlinge untergebracht werden und der Deutsche Städtetag als Vertretung der Kommunen mahnt: "Auf angespannten Wohnungsmärkten sollten Geringverdiener oder Alleinerziehende mit Kindern nicht mit Menschen um die letzte bezahlbare Wohnung konkurrieren müssen, die vor Gewalt und Verfolgung geflohen sind. Das wäre sozialer Sprengstoff, den wir vermeiden müssen."<sup>4</sup>

Es ist allerdings zu begrüßen, dass die oben genannte Regelung sich ausschließlich auf das Stadtgebiet Bremens beschränkt und nicht für die Stadt Bremerhaven gelten soll, da sich die Situation auf dem Bremerhavener Mietwohnungsmarkt in einem schwierigen Spannungsfeld bewegt. Zum einen liegt der Medianpreis der inserierten Mietwohnungen in der Seestadt aktuell bei 4,85 Euro je m<sup>2</sup> und ist damit deutlich niedriger als in der Stadt Bremen (7,23 Euro je m<sup>2</sup>)<sup>5</sup> – dennoch ist die relative Mietbelastungsquote zum verfügbaren Haushaltseinkommen ähnlich hoch wie in Bremen.<sup>6</sup> Das führt auf dem Mietwohnungsmarkt zu einem Mieter-Vermieter-Dilemma, denn die Mehrzahl der Haushalte ist nicht in der Lage, eine höhere Miete aufzubringen, ohne dass sie selbst finanziell überfordert werden. Andererseits können Vermieter ihre Aufwendungen in den Wohnungsbestand nicht angemessen refinanzieren, so dass notwendige Modernisierungen oftmals unterbleiben. Damit kommt es zu einer sich selbstverstärkenden Entwicklung aus zunehmender Unattraktivität, mangelnder Investitionsbereitschaft, hohen Fluktuationsraten mit entsprechenden Leerständen. In einem solchen Marktumfeld sind negative Effekte im Hinblick auf die Investitionsbereitschaft in den Mietwohnungsbau und den Bestand, bei Erlass der entsprechenden Verordnung, nicht auszuschließen.

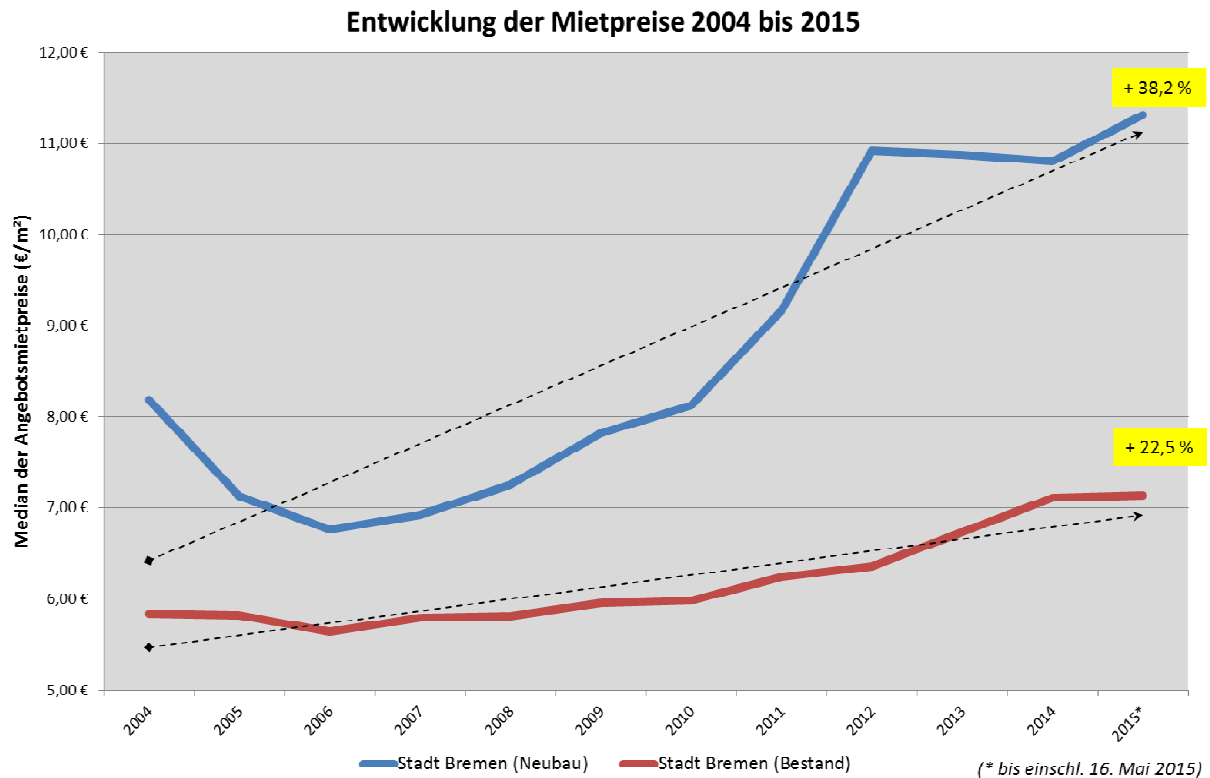
Die Situation verschärft sich vor allem in der Stadtgemeinde Bremen dadurch, dass sich die Mietpreise in den vergangenen Jahren von der allgemeinen Preis- und Lohnentwicklung abgekoppelt haben. So stiegen nach einer aktuellen Mietmarkterhebung für Bremen und Bremerhaven der empirica AG im Auftrag der Arbeitnehmerkammer, die Angebotsmieten in der Stadt Bremen von 2004 bis Mai 2015 um insgesamt 23,5 Prozent. Noch dramatischer fällt der Sprung der Mietpreise von inserierten Neubauwohnungen in der Stadt Bremen aus.

<sup>4</sup> Dr. Ulrich Maly, Vizepräsident des Deutschen Städtetages. In: Städtetag aktuell 7/2015, S. 3.

<sup>5</sup> Vgl. empirica: Mietmarkterhebung Bremen und Bremerhaven, Immobilienpreisdatenauswertungen. Auftraggeber: Arbeitnehmerkammer Bremen, Mai 2015.

<sup>6</sup> Vgl. Hausen, Kai-Ole: Wohnen in Bremerhaven – günstig aber mit hohem Modernisierungsstau. In: Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2015. Hrsg.: Arbeitnehmerkammer Bremen, März 2015, S. 123.

Seit 2009 sind sie um durchschnittlich 5,4 Prozent p.a. gewachsen und liegen somit nunmehr 38 Prozent über dem Niveau aus dem Jahr 2004. Gleichzeitig verschlechterten sich aber in den vergangenen Jahren die finanziellen Spielräume zur Befriedigung von Wohnwünschen für viele Arbeitnehmerhaushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen erheblich. Denn im Hinblick auf die Lohnentwicklung gilt die Dekade zwischen 2000 und 2010 als „Jahrzehnt ohne Zuwachs“.<sup>7</sup> Nach Abzug der Preissteigerungen war bundesweit und in allen Qualifikationsniveaus, trotz des moderaten Anstiegs der Wirtschaftsleistung, ein Stagnieren der realen Löhne zu verzeichnen. Seit 2010 hat sich dieser Trend zwar umgekehrt, aber die realen Löhne sind bis 2013 nur um drei Prozent gestiegen<sup>8</sup> – und reichten nicht aus, um die entsprechenden Preissteigerungsraten für das Wohnen auszugleichen.



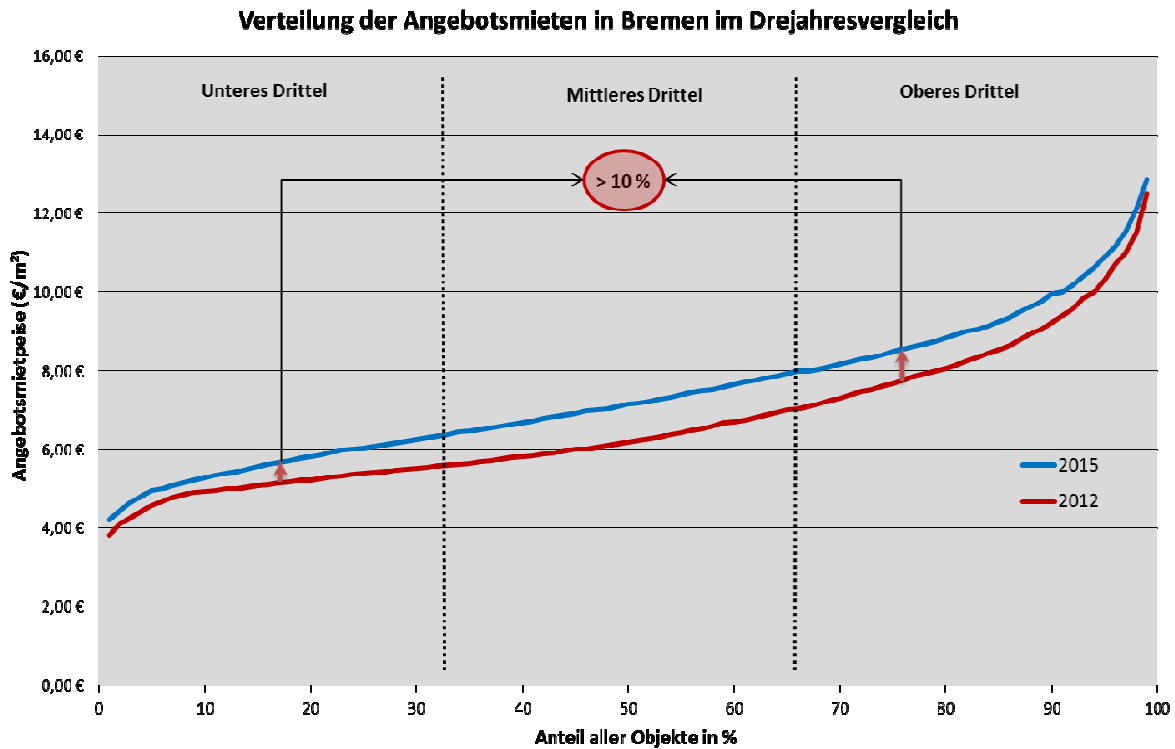
Quelle: empirica-Preisdatenbank (empirica-systeme.de; bis 2011: IDN Immodaten GmbH)

Die jetzt gestartete Wohnungsbauoffensive der Bremer Landesregierung kann lediglich eine erste Initiative sein und nur mittelbar die Versäumnisse der Vergangenheit kompensieren. Denn Deregulierungen und Privatisierungen in diesem Bereich der Daseinsvorsorge – zum Beispiel mit dem Verkauf zweier ehemaliger kommunaler Wohnungsbaugesellschaften oder dem Verzicht auf kommunalen Wohnungsneubau – sind mitverantwortlich für die heutigen Probleme auf dem Mietwohnungsmarkt. Der Bestandsmarkt bindet den größten Teil der Wohnungen durch langfristige Mietverträge und hier verschärft sich die Situation deutlich: Gegenüber 2012 sind die Mietpreise in der Stadt Bremen im Jahr 2015 in allen Preissegmenten deutlich gestiegen und rund 60 Prozent aller ermittelten Mieten haben einen Sprung von mindestens 10 Prozent gemacht.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Vgl. DIW Wochenbericht 45/2011: Reallöhne 2000 – 2010: Ein Jahrzehnt ohne Zuwachs.

<sup>8</sup> Vgl. Arbeitnehmerkammer Bremen: *Kammer kompakt: Entwicklung der Arbeitnehmereinkommen in Bremen: steigende Realeinkommen – aber nur ein schwaches Plus im Dienstleistungsbereich*, Dezember 2014, S. 5, [www.arbeitnehmerkammer.de/Publikationen/Kammer\\_kompakt](http://www.arbeitnehmerkammer.de/Publikationen/Kammer_kompakt).

<sup>9</sup> Um den Median herum betragen die Preissteigerungen von 2012 auf 2015 bis zu 16 Prozent, am unteren und oberen Ende der Preisverteilung liegen die Preissteigerungen zwischen 6 und 8 Prozent.



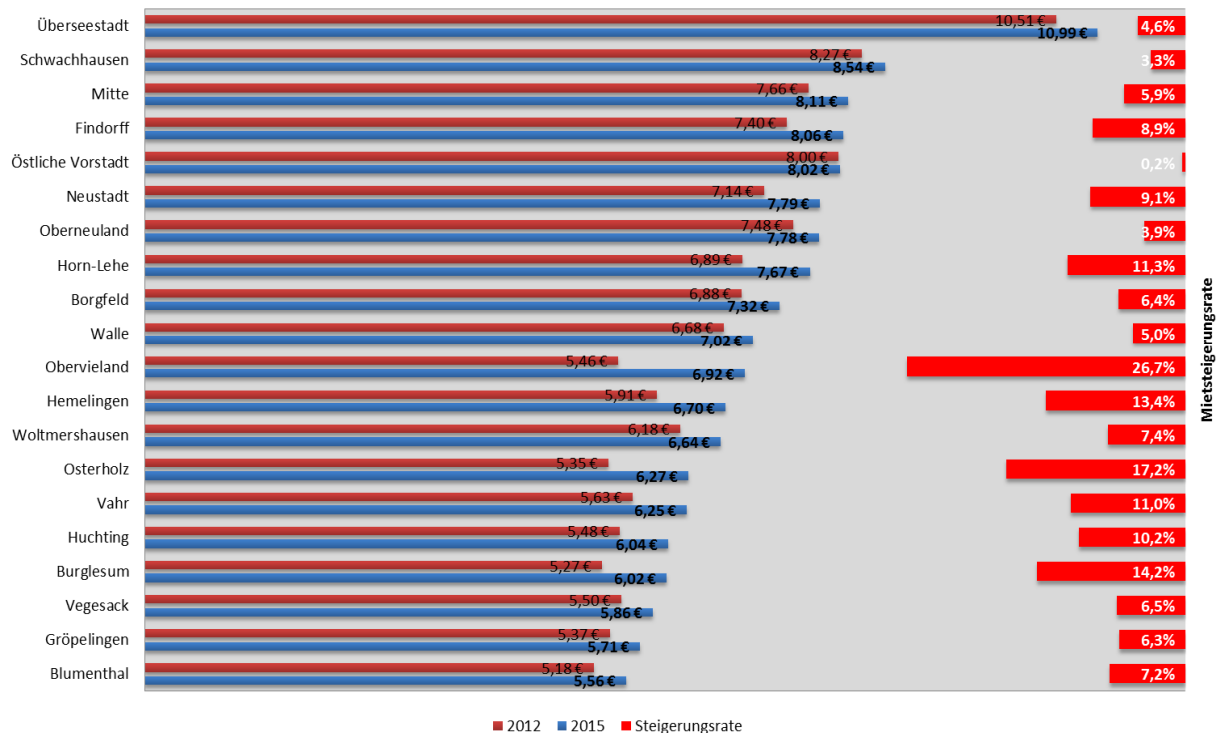
Quelle: empirica-Preisdatenbank (Basis: empirica-systeme)

Generell ist zu beachten, dass der Preis von Mietwohnungen, die neu vermietet werden, prinzipiell frei bestimmt werden kann. Mieten aus bestehenden Mietverträgen hingegen dürfen gesetzlich nicht beliebig erhöht werden, häufig wird außerdem vonseiten der Vermieter auf einen Eingriff in bestehende Mietverträge verzichtet, um Konflikte zu vermeiden. So können Neuvertragsmieten schneller an entsprechende Entwicklungen angepasst werden, weshalb Neuvertragsmieten den Bestandsmieten üblicherweise vorauslaufen und in Zeiten steigender Mieten über dem Niveau der Bestandsmieten liegen. Im Vordergrund der öffentlichen Diskussion steht als Vergleichsmaß vor allem der Aufschlag von Bestands- auf Neuvertragsmieten, der als Mietpreisanstieg wahrgenommen wird. Um Anhaltspunkte für diese Dynamik der Bestandsmieten-Entwicklung zu erhalten, wurde zudem bereits im Rahmen des Berichts zur sozialen Lage 2013 auf die außergewöhnliche Differenz zwischen Bestands- und Neuvertragsmieten in Bremen hingewiesen. Dabei lagen im Jahr 2006 die Neuvertragsmieten über 16 Prozent über den Bestandsmieten und im Jahr 2010 um 14 Prozent – ein deutliches Indiz für die Notwendigkeit der zügigen Umsetzung der Rechtsverordnung zur Dämpfung des Mietanstiegs.

Die Differenzierung nach Wohnungsgrößen zeigt zudem, dass für kleine Wohnungen (unter 45 m<sup>2</sup>) sowie große Wohnungen (ab 90 m<sup>2</sup>) der Quadratmeterpreis deutlich höher ist. Diese Entwicklung ist vor allem deshalb problematisch, weil die Familiengründung einen entscheidenden Faktor bei der Wohnungs- und Wohnstandortwahl darstellt. Denn sie ist nicht nur mit Veränderungen im Einkommen verbunden, sondern auch mit sehr bewussten Entscheidungen darüber, in welchem nachbarschaftlichen und sozialen Umfeld die Kinder aufwachsen sollen. Ferner setzt ein funktionierender Wohnungsmarkt eine gewisse Anzahl an leer stehenden Wohnungen als sogenannte Fluktuationsreserve voraus. Als optimaler Wert werden in der Regel vier Prozent angenommen – in Bremen hingegen liegt dieser Wert bei ungefähr zwei Prozent mit der Folge, dass gerade einkommensschwächere Haushalte kaum die Möglichkeit haben – ihren Wohnbedürfnissen entsprechend – aus einem größeren Angebot auszuwählen.

Die grundsätzlich benachteiligte Situation einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen auf den Wohnungsmärkten wird weiterhin durch den festgestellten Trend der Aufwertung bestimmter innerstädtischer Quartiere verschärft. Dabei ist man allerdings weitestgehend auf Beobachtungen angewiesen – steigende Mieten und verstärkte Nachfrage sind aber Indizien eines Verdrängungseffekts. Sogenannte Pull-Faktoren sind die zentrale Lage des jeweiligen Stadtteils, die Nähe zu Bildungseinrichtungen und städtischer Infrastruktur, den relativ unzerstörten Gründerzeitcharakter mit attraktiven Einzelhandelszentren und die daraus entstehende urbane Lebensweise mit entsprechenden Milieus. So lässt sich in Bremen eine charakteristische Mietpreisverteilung erkennen mit hochpreisigen Gebieten im Zentrum und vergleichsweise günstigen Angeboten an den Stadträndern.

### Angebotsmiete nach Stadtteilen 2012 und 2015 (€/m<sup>2</sup>), inkl. Steigerungsrate

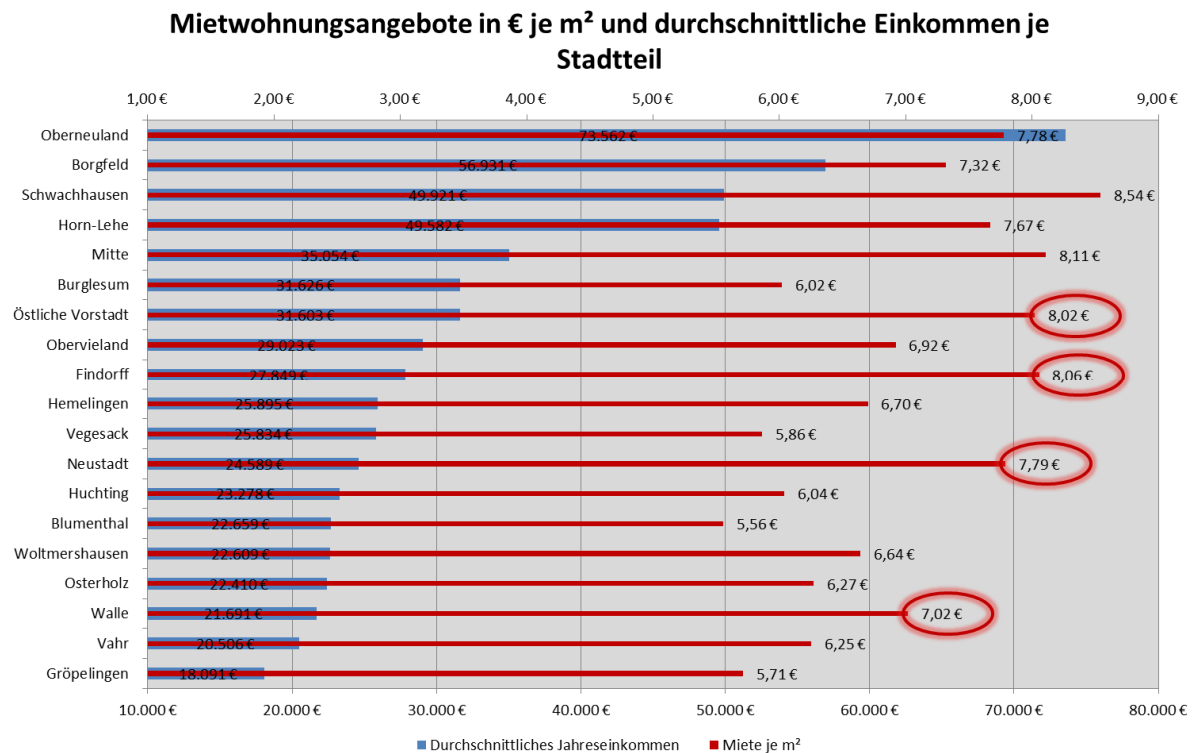


Quelle: empirica-Preisdatenbank, eigene Darstellung

Der entscheidende Grund für die Verdrängung bestimmter Bevölkerungsgruppen in einzelnen Stadtteilen ist aber vor allem die Ungleichheit der Einkommen und die angespannte Situation des Wohnungsmarktes durch die steigenden Mietbelastungsquoten.<sup>10</sup> Die Stadt Bremen ist einkommensmäßig eine stark gespaltene Stadt, dies spiegelt sich auch in der räumlichen Verteilung der verschiedenen Einkommensgruppen im Stadtgebiet wider. Die folgende Übersicht liefert dabei Anhaltspunkte dafür, dass in einzelnen Stadtteilen in den vergangenen Jahren eine besondere und preistreibende Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt zu registrieren ist, mit der die durchschnittlichen Einkommen nicht Schritt halten. In Findorff beispielsweise sind die durchschnittlichen Jahreseinkommen nicht wesentlich höher als in Veegesack, allerdings unterscheiden sich die durchschnittlichen Mietpreise mitt-

<sup>10</sup> Ergebnisse der Mieterbefragung zeigen, dass die Wohnkosten kontinuierlich steigen und ein Haushalt heute schon im Durchschnitt etwa 34 Prozent des zur Verfügung stehenden Nettoeinkommens für das „Wohnen“ aufwenden muss. Von dieser Entwicklung besonders betroffen sind junge Haushalte (18 bis 30 Jahre), Senioren und Alleinerziehende, die mehr als 40 Prozent ihres verfügbaren Nettoeinkommens für die Wohnkosten aufwenden müssen. Vgl. Habig/Schewe/Pruschwitz: Bremer Mieterhaushalte. In: Wohnen in Bremen und Bremerhaven. Situation der Mieterinnen und Mieter im Land Bremen, Bericht zur sozialen Lage 2013, Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.), S. 80 und 84.

lerweise erheblich: So müssen in Findorff 8,06 Euro pro m<sup>2</sup> aufgebracht werden und stellen damit die dritthöchsten Mieten im Stadtteilvergleich dar. Noch augenfälliger ist der Unterschied in der Neustadt, die im Stadtteilvergleich mit einer Durchschnittsmiete von rund 7,79 Euro pro m<sup>2</sup> an fünfter Stelle im Kostenvergleich liegt. Hinsichtlich der durchschnittlichen Jahreseinkommen befindet sich der Stadtteil aber „nur“ auf Rang zwölf.



Quelle: Einkommenssteuerstatistik 2010, empirica-Preisdatenbank, eigene Darstellung

Nach Abwägung der Ergebnisse des Erhebungsberichts des empirica-Instituts hinsichtlich der Mietpreisentwicklung 2015 und den vorliegenden Wohnungsmarktprognosen für den stadtbremischen Mietwohnungsmarkt, ist der Schutz der Mieterinnen und Mieter vor überzogenen Mietforderungen notwendig. Das Missverhältnis zwischen Bestands- und Wiedervermietungsmiete ist deutlich und einkommensschwächere Haushalte haben immer größere Schwierigkeiten, auf den angespannten Teilmärkten bezahlbaren Wohnraum zu finden. Damit sind sie gezwungen, auf die Stadtränder auszuweichen, was wiederum lange Arbeitswege und die Verdrängung aus ihrem vertrauten sozialen Wohnumfeld bedeutet. Durch die derzeitige Entwicklung auf den Mietwohnungsmärkten in den besonders nachgefragten Stadtteilen erhöht sich die Gefahr, dass sich die Bevölkerungsstruktur nachhaltig verändert.

Die Arbeitnehmerkammer Bremen hält es daher für erforderlich – ergänzt um die Bemühungen, die Rahmenbedingungen für den frei finanzierten und geförderten Wohnungsneubau zu verbessern und die weiterhin bestehenden Versorgungsengpässe im Bestand zu beheben – auch mietrechtliche Maßnahmen zu ergreifen. Dabei gilt es, Übertreibungen bei der Mietpreisentwicklung als Folge des zu knappen Wohnungsangebots vorzubeugen und dazu die vorhandenen rechtlichen Instrumentarien der Bundesgesetzgebung einzusetzen. Mit der Umsetzung der Rechtsverordnung gemäß § 556 d Absatz 2 BGB kann der Anstieg der Wiedervermietungsmieten, die in erster Linie für den Anstieg der Mieten in Bremen verantwortlich sind, vermieden werden und so zu einer für die Mieterhaushalte verträglicheren Entwicklung der Wohnkosten beitragen. Die voraussichtlichen Entlastungseffekte im Hinblick auf die Mietpreisentwicklung bewerten wir dabei höher als die möglicherweise

drohenden negativen Auswirkungen auf das Investitionsverhalten der Vermieter. Die gegenwärtigen Marktbedingungen – niedriges Zinsniveau und hohe Preisstabilität – erlauben auch nach Einführung der „Mietpreisbremse“ Erfolg versprechende Investitionen in den Wohnungsbau.

Die „Mietpreisbremse“ wird aber die Wohnungsnot der Haushalte mit geringem Einkommen nicht lindern und die aktuellen Preistreiber der städtischen Wohnungsmärkte – Modernisierungen und Neubau – bleiben davon außerdem unberührt. Haushalte mit einem unterdurchschnittlichen Einkommen benötigen Mieten, die sich unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmieten befinden. Deren Anteil wird aber mit der „Mietpreisbremse“ nicht steigen. Wir sind daher der Auffassung, dass im Rahmen des Bündnisses für Wohnen weitere Maßnahmen zur Entwicklung des Mietwohnungsmarktes diskutiert und in eine Gesamtstrategie des Senats zur Versorgung aller Bevölkerungsgruppen mit angemessenem Wohnraum eingebettet werden sollten.

Vor dem Hintergrund der aktuellen, massiven Zuwanderung ist es dringend geboten, neuen Wohnraum zu schaffen. Dazu ist es unerlässlich, die avisierten Bauvorhaben und die 40+-Liste in vollem Umfang umzusetzen, um dem bestehenden Defizit an bezahlbarem Wohnraum in Bremen zu begegnen. Neben einer maßvollen Verdichtung und vollen Ausnutzung der vorhandenen Grundstücksflächen ist eine konsequente Zielgruppenorientierung (studentisches Wohnen, kleine Haushalte, Flüchtlinge, Familien) notwendig, zu der insbesondere auch die Berücksichtigung der Haushalts- und Wohnungsstrukturen des Umfeldes, eine gute soziale Durchmischung, familiengerechte Wohnungen sowie altersgerechter, barrierearmer Wohnungsneubau gehören.