



Gutachterliche Expertise zum Bremer Wohnungsmarkt

im Auftrag der
Stadt Bremen

Hamburg, April 2021

P 4-21-028



INHALT

INHALT	1
TABELLENVERZEICHNIS	2
1 AUSGANGSLAGE	3
2 RAHMENBEDINGUNGEN	4
2.1 Kriterien angespannter Wohnungsmarkt	4
2.2 Erfüllung des Kriteriums	6
2.3 Wertigkeit der Kriterien	7
3 DATENGRUNDLAGE FÜR DIE INDIKATORENAUSWAHL	8
3.1 Datenrecherche und -plausibilisierung	8
3.2 Operationalisierung der gesetzlichen Kriterien	9
4 INDIKATOREN ANGESPANNTER WOHNUNGSMÄRKTE	11
4.1 Höhe und Entwicklung der Angebotsmieten 2014 bis 2019	11
4.2 Mietpreisdifferenz 2019 sowie absolute Höhe der Angebots- und Vergleichsmieten	12
4.3 Mietbelastungsquote 2019	15
4.3.1 Mietbelastungsquote (Bruttokalt) 2019	15
4.3.2 Mietbelastungsquote (Bruttowarm) 2018	17
4.4 Wohnungsversorgungsgrad und Leerstand 2019	18
4.4.1 Wohnungsversorgungsgrad	18
4.4.2 Leerstand	20
4.5 Verhältnis von Wohnungsneubau zur Haushaltentwicklung	21
5 ERGEBNIS	24

TABELLENVERZEICHNIS

Tab. 1	Operationalisierung der Modellindikatoren (Komplexindikatoren) _____	10
Tab. 2	Höhe und Entwicklung der Angebotsmieten in Mehrfamilienhäusern 2014 und 2019 _____	12
Tab. 3	Mietpreisdifferenz 2019 sowie absolute Höhe der Angebots- und Vergleichsmieten _____	15
Tab. 4	Berechnung zur Mietbelastungsquote (Bruttokalt) 2019 _____	17
Tab. 5	Wohnungsversorgungsgrad 2019 _____	20
Tab. 6	Leerstand in Deutschland und in der Stadtgemeinde Bremen _____	21
Tab. 7	Verhältnis von Wohnungsneubau zur Haushaltentwicklung 2014 bis 2019 unter Berücksichtigung der Fluktuationsreserve und des Nachfrageüberhangs _____	23
Tab. 8	Bewertung der Einzelindikatoren zur Anspannungslage _____	24

1 AUSGANGSLAGE

Die Stadt Bremen hat F+B – Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH mit der Prüfung beauftragt, ob die Freie Hansestadt Bremen oder Teile der Freien Hansestadt Bremen als angespannter Wohnungsmarkt im Sinne der gesetzlichen Regelungen einzustufen ist.

2 RAHMENBEDINGUNGEN

Die Anspannung von Wohnungsmärkten ist Gegenstand verschiedener rechtlicher Regelungen im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) und wird auch aller Voraussicht nach Eingang in das Baugesetzbuch (BauGB) erhalten. Eine besonders ausführliche Regelung ist in § 556d Abs. 2 Satz 2 und 3 BGB zur Mietpreisbremse normiert. Auch im Entwurf zum Baulandmobilisierungsgesetz ist diese Regelung wortgleich enthalten. Sie wird daher nachfolgend als Grundlage für die Ermittlung solcher Gebiete zugrunde gelegt. Das Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarktes ist damit für den Erlass der Kappungsgrenzenverordnung sowie der verkürzten Kündigungssperrfrist, der sog. Mietpreisbremse erforderlich. Auch im Rahmen des im Bundeskabinett beschlossenen Baulandmobilisierungsgesetz soll den Landesregierungen durch eine entsprechende Rechtsverordnung die Festlegung von Gebieten mit angespannten Wohnungsmarkt ermöglicht werden, in denen dann aller Voraussicht nach auch Regelungen für den erleichterten Einsatz verschiedener Instrumente des BauGB (Abweichungen vom Bebauungsplan, Einfügenserefordernisse im Innenbereich, Baugebot, Vorkaufsrechte, Umwandlungen) normiert sind.

Nach der Legaldefinition kann sich die statistische Untersuchung sowohl auf Gemeinden als auch auf Gemeindeteile beziehen. In sachlicher Hinsicht ist in der Fachwissenschaft zwar der Wohnungsmarkt einer Gemeinde grundsätzlich räumlich unterteilbar. Maßgeblich für die Annahme der Einheitlichkeit eines Wohnungsmarktes ist insbesondere die enge infrastrukturelle Verknüpfung. Vor diesem Hintergrund sind auch die Stadtbezirke und Stadtteile der Stadt Bremen als infrastrukturell eng verknüpft und räumlich unteilbar und damit als einheitlicher Wohnungsmarkt anzusehen. Daher war schon aus sachlichen Gründen von einer Differenzierung unterhalb der Ebene der Gesamtstadt abzusehen. Aber auch aus praktischer Hinsicht, insbesondere aus Gründen der Datenverfügbarkeit, musste eine Analyse unterhalb der Stadtebene unterbleiben.¹ Denn unterhalb der Gemeindeebene lagen nicht umfassend und flächendeckend die erforderlichen Daten vor. In der vorliegenden Untersuchung wurde aus sachlichen wie auch praktischen Gründen auf die Gemeinde bzw. kreisfreie Stadt Bremen in ihren politischen Grenzen abgestellt.²

2.1 Kriterien angespannter Wohnungsmarkt

¹ Vgl. auch Gesetzesbegründung, BT-Drucksache 18/3121, S. 29, Abs. 1.

² In diesem Sinne wurde unter anderem die Stadt Berlin als einheitlicher Wohnungsmarkt angesehen, vgl. insoweit auch BVerfG, Entscheidung vom 18.7.2019, Aktz. 1 BvL 1/18, 1 BvL 4/18, 1 BvR 1595/18, Rn. 116 für ganz Berlin.

Ein angespannter Wohnungsmarkt liegt vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.

Als Orientierung für die dabei anzusetzenden Vergleichsebenen und Kriterien zur Bestimmung eines Gebiets mit angespanntem Wohnungsmarkt stellt § 556d Abs. 2 Satz 3 BGB die konkretesten Kriterien auf. Demnach liegt ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt *insbesondere* dann vor, wenn:

- gemäß Nr. 1 die Mieten deutlich stärker steigen als im bundesweiten Durchschnitt,
- gemäß Nr. 2 die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte den bundesweiten Durchschnitt deutlich übersteigt,
- gemäß Nr. 3 die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass durch Neubautätigkeit insoweit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird oder
- gemäß Nr. 4 geringer Leerstand bei großer Nachfrage besteht.

Die in § 556d Abs. 2 Satz 3 BGB aufgeführten Kriterien sind zur Bestimmung der Anspannung des Wohnungsmarktes als Nachfrage-, Angebots- und Marktkriterien aussagekräftig. Sie werden anders als in der Gesetzesbegründung (§ 556d Abs. 2 Satz 3 BGB) in der vorliegenden Studie durchweg als Kriterien bezeichnet. Sie müssen indes durch tatsächliche sozioökonomische Indikatoren operationalisiert werden. Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers sollten angespannte Wohnungsmärkte nicht gemäß starren Vorgaben bestimmt werden. Ob im Einzelfall einer oder mehrere dieser Kriterien ausreichen oder trotz Vorliegens der Indikatoren eine Anspannung zu verneinen ist, soll sich aus einer Gesamtschau unter Berücksichtigung der individuellen Gegebenheiten ergeben. Nach der Begründung können auch andere als die genannten Kriterien im Einzelfall aussagekräftig sein, wie zum Beispiel das Mietniveau oder die innerstädtischen Umzüge in dem betroffenen Gebiet. Nach der Gesetzesbegründung müssen nicht zu allen Kriterien gem. Nrn. 1 bis 4 Erhebungen vorliegen.³

Aus der fachwissenschaftlichen Sicht ist anzunehmen, dass eine Gemeinde sämtliche Merkmale eines angespannten Wohnungsmarktes erfüllt, wenn die Kriterien gemäß § 556d Abs. 2 Nr. 1, Nr. 2, Nr. 3 und Nr. 4 BGB vorliegen. Denn in diesem Fall ist der Markt durch

- ein Angebotsdefizit, das in den letzten Jahren zudem noch gestiegen ist,
- eine große Nachfrage, die bereits mehr für die Erfüllung des Grundbedürfnis Wohnen aufwendet als der bundes- oder landesweite Durchschnitt, und
- als Marktergebnis durch hohe Mietensteigerungen gekennzeichnet.

³ Vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drucksache 18/3121, S. 29.

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

2.2 Erfüllung des Kriteriums

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

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

- Nach der Nr. 4 des § 556d Abs. 2 Satz 3 BGB muss ein geringer Leerstand bei großer Nachfrage vorliegen. Ansonsten sind dem Gesetzeswortlaut keine weiteren Anforderungen zu entnehmen. Ein geringer Leerstand wird in der Fachwissenschaft angenommen, wenn der Leerstand unter drei Prozent sinkt. Eine sogenannte Fluktuationsreserve von zwei bis fünf Prozent oder darüber wird gemeinhin als notwendig für das Funktionieren des Wohnungsmarktes angesehen. Eine große Nachfrage liegt vor, wenn die notwendige Fluktuationsreserve von drei Prozent unterschritten ist.

2.3 Wertigkeit der Kriterien

Die Legaldefinition in § 556d Abs. 2 Satz 3 BGB stellt die dort genannten Kriterien alle in eine Reihe und hebt keines hervor. Auch der Gesetzesbegründung ist nicht zu entnehmen, dass einem Kriterium mehr Gewicht zugemessen werden sollte als dem anderen. Aus fachwissenschaftlicher Sicht lassen sich auch nicht ohne weiteres Maßstäbe ableiten, die für die Bestimmung eines angespannten Wohnungsmarktes ein Kriterium von den genannten hervorhebt. Daher wurden die einbezogenen Kriterien gleichgewichtet.

3 DATENGRUNDLAGE FÜR DIE INDIKATORENAUSWAHL

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

3.1 Datenrecherche und -plausibilisierung

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

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

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

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

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

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

Die für das Modell ausgewählten Komplexindikatoren werden in Kapitel 4 näher erläutert (Datenquelle, Einzelindikatoren, Berechnungsmethode, Grenzwerte).

3.2 Operationalisierung der gesetzlichen Kriterien

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

- **Höhe und Entwicklung Angebotsmieten 2014 bis 2019**
Entwicklung der Angebotsmieten in den letzten fünf Jahren sowie alternativ absolute Höhe der Angebotsmiete (Kapitel 4.1)
- **Mietpreisdifferenz 2019 sowie absolute Höhe der Angebots- und Vergleichsmieten**
Differenz zwischen Angebots- und Vergleichsmieten sowie alternativ absolute Höhe der Angebots- und Vergleichsmiete (Kapitel 4.2)
- **Mietbelastungsquote (Bruttokalt) 2019**
Verhältnis von Bruttokaltmiete zum Haushaltseinkommen (Kapitel 4.3)
- **Wohnungsversorgungsgrad 2019**
Verhältnis von Haushalten zum Wohnungsbestand (Kapitel 4.4)
- **Leerstand**
Quote der leerstehenden Wohnungen im Verhältnis zum Wohnungsgesamtbestand (Kapitel 4.4)
- **Verhältnis von Wohnungsneubau zur Haushaltsentwicklung 2015 bis 2019**
Verhältnis des Wohnungsneubaus unter Berücksichtigung des Leerstands zur Entwicklung der Haushalte (Kapitel 4.5).

Bei der Auswahl der Komplexindikatoren wurde darauf geachtet, dass die gesetzlichen Kriterien hinreichend durch die gewählten Komplexindikatoren abgebildet werden. Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht die Operationalisierung der Modellindikatoren.

Tab. 1 Operationalisierung der Modellindikatoren (Komplexindikatoren)

Gesetzl. Kriterium Indikator	Überdurchschnittlich stark steigende Mieten	Mietbelastung	unzureichende Neubautätigkeit bei wachsender Wohnbevölkerung	geringer Leerstand bei großer Nachfrage
Höhe und Entwicklung Angebotsmieten 2014 bis 2019	X	(X)		
Mietpreisdifferenz 2019 (Angebots versus Vergleichsmieten) sowie Höhe der Angebots- und Vergleichsmieten	X	(X)		
Mietbelastungsquote (Bruttokalt) 2019	(X)	X		
Wohnungsversorgungsgrad 2019		(X)	X	X
Leerstand			X	X
Verhältnis Neubautätigkeit zur Haushaltsentwicklung 2014 bis 2019			X	X

Quelle: F+B 2021

Nachfolgend werden die Annahmen, die der Aufnahme zu Grunde liegen, sowie der Bezug zu den Eingriffskriterien der Ermächtigungsgrundlage dargestellt. Des Weiteren werden die Datenquellen und ihre Nutzung für die ausgewählten sechs Komplexindikatoren und deren Teilindikatoren ausführlich erläutert.

4 INDIKATOREN ANGESPANNTER WOHNUNGSMÄRKTE

4.1 Höhe und Entwicklung der Angebotsmieten 2014 bis 2019

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

Datenbasis und Berechnungsmethode

Die F+B Angebotsmieten basieren auf den Angebotsdaten der ImmoDaten GmbH, die von F+B bereits seit dem Jahre 2005 aufbereitet werden.⁴ Für die Auswertung wurden die Wohnungsinserate für vermietete Wohnungen in Mehrfamilienhäusern der Jahre 2014 und 2019 in der Stadt Bremen und Deutschland herangezogen. Die Daten der Angebotsmieten wurden in einem mehrstufigen Verfahren geprüft und analysiert.

Grenzwert

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

Der Wert für das Jahr 2014 in Deutschland betrug für alle Wohnungen in Mehrfamilienhäusern 7,24 Euro pro m² Wohnfläche, der Wert für das Jahr 2019 betrug 8,35 Euro pro m² Wohnfläche (vgl. Tab. 2). Als Bezugsgröße wurde die durchschnittliche Miete für Deutschland insgesamt herangezogen, da diese entsprechend im § 556d Abs. 2 Satz 3 als Vergleichsraum angegeben ist. Die Steigerung der Mieten betrug somit 15,3 %. Es wurde angenommen, dass eine „deutlich über dem Bundesdurchschnitt“ liegende Mietensteigerung vorliegt, wenn eine Mietpreissteigerung von 25 % vorliegt (15 % zuzüglich 10 Prozentpunkte).

Alternativ wurde ein angespannter Wohnungsmarkt angenommen, wenn zu beiden Zeitpunkten die Miete um mindestens 0,25 Euro pro m² Wohnfläche über dem Bundesdurchschnitt lag. Auf diese Weise werden auch konstant hochpreisige Standorte

⁴ Vgl. auch die Preisberichtserstattung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).

erfasst. Denn diese weisen zwar regelmäßig auf hohem Mietpreisniveau nennenswerte absolute, aber keine großen prozentualen Steigerungen auf. Bereits die konstante verhältnismäßige Hochpreisigkeit spricht für eine Anspannungstendenz.

Bewertung

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

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

Tab. 2 Höhe und Entwicklung der Angebotsmieten in Mehrfamilienhäusern 2014 und 2019

Angebotsmietenentwicklung					
Stadt Bremen			Deutschland		
2014 in €/m²	2019 in €/m²	Entwicklung relativ in %	2014 in €/m²	2019 in €/m²	Entwicklung relativ in %
7,57	8,93	18,0	7,24	8,35	15,3

Quelle: F+B 2021

4.2 Mietpreisdifferenz 2019 sowie absolute Höhe der Angebots- und Vergleichsmieten

Die Mietpreisdifferenz dient primär als Indikator für steigende Mieten im Sinne des § 556d Abs. 2 Nr. 1 BGB. Durch die Mietpreisdifferenz werden neben den Angebotsmieten insbesondere auch die Bestandsmieten in die Betrachtung einbezogen. Bei der Mietpreisdifferenz zwischen den Angebots- und Vergleichsmieten wird die Differenz zwischen Bestandsmietverträgen (Vergleichsmieten) und Angebotsmieten ermittelt. Die Mietpreisdifferenz ist also Ausdruck des Verhältnisses von Bestandsmieten zu Neumieten. Eine hohe Differenz weist auf einen angespannten bzw. sich anspannenden Wohnungsmarkt hin. Denn die Mieten der derzeitigen Mietwohnungen beeinflussen die zukünftige Miethöhe der Bestandswohnungen maßgeblich. Zusätzlich wurde alternativ auch auf die überdurchschnittliche Höhe der Angebots-

und Vergleichsmieten abgestellt. Denn ansonsten bestünde die Gefahr, dass eine Gemeinde mit einer hohen Angebots- und Vergleichsmiete und damit geringer Mietdifferenz auf hohem Niveau nicht als angespannter Wohnungsmarkt identifiziert wird. Aber hohe Bestandsmieten und hohe Angebotsmieten sind für sich bereits ein Indikator für das Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarktes.

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

Vergleichsmieten

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

Die Stadt Bremen verfügt als einzige Großstadt mit über 500.000 Einwohnern Deutschlands über keinen Mietspiegel, daher erfolgt zur Ermittlung der Vergleichsmiete eine Schätzung auf Basis eines seit Jahren bewährten Schätzmodells (multivariable Regressionsschätzung mit Dummy-Variablen). Beim Schätzmodell werden die folgenden Parameter verwendet: Mietenstufen (Dummy-Variable mit sechs Ausprägungen), Bodenrichtwert, Bevölkerung 2017 und Anteil der Bevölkerung in der Altersgruppe 25 bis 29 Jahre. Nach Abschluss der Schätzung lagen für die Stadt Bremen neun Mietwerte für die unterschiedlichen Baujahre vor.⁵ Zur Bildung einer durchschnittlichen Vergleichsmiete nettokalt erfolgte eine Gewichtung der baualtersspezifischen Mietwerte auf Basis der örtlichen Wohnungsbestandsstruktur nach Baualter. Grundlage hierfür ist eine Fortschreibung des Wohnungsbestands nach Baualtersklassen auf Basis des Zensus 2011 und des Neubaus.

Angebotsmieten

Bei der Angebotsmiete handelt es sich um die Nettokaltmiete angebotener Mietwohnungen mit einer Wohnungsgröße 50 m² bis 80 m² am Ende des Jahres 2019 (Berechnungsmethodik siehe unter 4.1). Um die Vergleichbarkeit der beiden Wohnungsgrößen-Teilmärkte bei den Angebots- und Vergleichsmieten zu gewährleisten, wurde nicht auf die durchschnittliche Angebotsmiete insgesamt abgestellt, sondern auf den

⁵ Vgl. auch Schwirley/Dickersbach, die Bewertung von Wohnraummieten in Miet- und Verkehrswertgutachten, 3. Aufl., 2017, S. 179.

Teilmarkt der Wohnungen mit einer Wohnungsgröße zwischen 50 m² bis 80 m². Auf diese Weise deckten sich die betrachteten Wohnungsmarktsegmente weitgehend.

Berechnungsmethode

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

Grenzwert

Die für die Stadt Bremen ermittelten Werte für die Höhe der Mietpreisdifferenz und die Höhe der Angebots- und Vergleichsmieten 2019 wurden mit den jeweiligen durchschnittlichen bundesdeutschen Mietwerten verglichen. Die durchschnittliche Angebotsmiete für die Referenzwohnung in Deutschland beträgt 7,14 Euro pro m² Wohnfläche und die Vergleichsmiete 6,68 Euro pro m² Wohnfläche. Daraus ergibt sich eine absolute Differenz von 0,46 Euro pro m² Wohnfläche und eine relative Differenz von 6,9 % (vgl. Tab. 3). Um daraus einen angespannten Wohnungsmarkt abzuleiten, müsste der bundesdeutsche Wert um 10 Prozentpunkte überschritten sein, er müsste also mindestens bei 16,9 % (gerundet 17 %) liegen. Dann würde eine "deutliche" Differenz bzw. Steigerung im Sinne des § 556d vorliegen.

Bewertung

Die Mietpreisdifferenz selbst liegt mit 10,7 % in Bremen zwar insoweit nicht deutlich über dem Durchschnitt Deutschlands (vgl. Tab. 3). Aber sowohl die Vergleichsmiete (+0,42 Euro pro m² Wohnfläche) als auch die durchschnittliche Angebotsmiete (+0,72 Euro pro m² Wohnfläche) liegen mehr als 0,25 Euro pro m² Wohnfläche über dem Durchschnitt in Deutschland. Sie weisen also ein bereits hohes Niveau sowohl hinsichtlich der Angebotsmieten als auch der Vergleichsmiete auf. Mit Blick auf die Mietdifferenz und die damit in der Regel verbundenen Mietsteigerungen in der Zukunft sind insofern Anspannungstendenzen am Bremer Wohnungsmarkt anzunehmen.

Tab. 3 Mietpreisdifferenz 2019 sowie absolute Höhe der Angebots- und Vergleichsmieten

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

Quelle: F+B 2021

4.3 Mietbelastungsquote 2019

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

4.3.1 Mietbelastungsquote (Bruttokalt) 2019

Unter der Mietbelastungsquote (Bruttokalt) wird das Verhältnis von verfügbarem Nettoeinkommen zur Brutto-Kaltmiete verstanden. Die Bruttokaltmiete setzt sich aus der Nettokaltmiete und den kalten Betriebskosten zusammen. Dabei wird die durchschnittliche Wohnungsgröße mit der durchschnittlichen Bruttokaltmiete multipliziert und anschließend zu dem Haushaltseinkommen ins Verhältnis gesetzt.

Als Grundlage für die Ermittlung der monatlichen Mietbelastung (Bruttokalt) werden die F+B Angebotsmieten pro Quadratmeter Wohnfläche verwendet (Berechnung siehe unter 4.1). Die Angebotsmieten wurden herangezogen, da diese die gegenwärtig auf dem Markt geforderten Mieten abbilden.

Kalte Betriebskosten

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

Durchschnittliche Wohnungsgröße

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

Haushaltseinkommen

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

Berechnungsmethode

In einem ersten Schritt wurden die durchschnittlichen Angebotsmieten und die Betriebskosten (BTK) addiert und ergaben so die durchschnittlich Bruttokaltmiete (BKM) (vgl. Tab. 4). In einem nächsten Schritt wurde die jährliche Bruttokaltmiete mit der Wohnungsgröße und mit der Anzahl der Monate eines Jahres multipliziert. Dies ergab die jährliche Mietbelastung. Abschließend wurde die errechnete jährliche Mietbelastung zu dem Haushaltsnettoeinkommen ins Verhältnis gesetzt. Der sich daraus ergebende prozentuale Anteil der Miete am Haushaltsnettoeinkommen ist die Mietbelastungsquote (Bruttokalt).

Grenzwert

Der Wert für die Mietbelastungsquote in Bremen wurde mit dem bundesweiten Durchschnittswert für die Mietbelastung verglichen. Der bundesweite Durchschnittswert für die Mietbelastung wurde analog zu oben, anhand der Werte für die Durchschnittsangebotsmiete, die Durchschnittswerte für kalte Betriebskosten, die durchschnittliche Wohnungsgröße und das durchschnittliche Haushaltseinkommen in Deutschland ermittelt. Die bundesweite Durchschnittsmiete betrug 2019 rund 8,35 Euro (vgl. Tab. 2). Die kalten Nebenkosten betragen 1,30 Euro.⁶ Die durchschnittliche Wohnungsgröße in Deutschland entspricht 94,1 m²⁷ und das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen gemäß der GfK 47.582 Euro im Jahr. Hiernach berechnet betrug die durchschnittliche Mietbelastung in Deutschland rund 22,9 %. Als Grenzwert für eine Mietbelastung, die „deutlich“ über dem bundesweiten Durchschnitt liegt, wurde dieser Wert zusätzlich 10 Prozentpunkten verwandt. Demnach muss die Stadt Bremen zur Einstufung als insoweit angespannter Wohnungsmarkt eine Mietbelastungsquote von über 32,9 % aufweisen.

⁶ Vgl. statistisches Bundesamt, Wohnen in Deutschland, Zusatzprogramm des Mikrozensus 2018, Tabelle 5.

⁷ Vgl. statistisches Bundesamt, Wohnen in Deutschland, Zusatzprogramm des Mikrozensus 2018, Tabelle 5.

Tab. 4 Berechnung zur Mietbelastungsquote (Bruttokalt) 2019

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

Quelle: F+B 2021

Bewertung

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

4.3.2 Mietbelastungsquote (Bruttowarm) 2018

Im Rahmen der Berichterstattung zum Mikrozensus werden in der Veröffentlichung der Statistischen Ämter und des Bundes „Wohnen in Deutschland, Zusatzprogramm des Mikrozensus 2018“ in der Tabelle 5 entsprechende Mietbelastungen von Hauptmieterhaushalten in bewohnten Mietwohnungen, also auf Grundlage von Bestandsmieten ausgewiesen. Die Werte für die Stadt Bremen entstammen einer differenzierten Auswertung des Statistischen Landesamtes für die beiden kreisfreien Städte Bremen und Bremerhaven mit den entsprechenden Daten aus dem Zusatzprogramm des Mikrozensus 2018.

Anders als bei der von F+B durchgeführten Berechnung handelt es sich dabei um die Mietbelastungen die sich aus der Bruttowarmmiete, also der Nettokaltmiete zuzüglich der kalten Betriebskosten (Nebenkosten) und den Kosten für Heizung ergibt. Die Daten des Mikrozensus unterscheiden sich auch insoweit von der Ermittlung unter Ziffer 4.3.1, als dass sie sich auf beobachtete Bestandsmieten beziehen.

Hier beträgt die durchschnittliche Mietbelastung 2018 in Deutschland 27,2 % und in der Stadt Bremen 29,7 % und liegt damit fast im Bundesdurchschnitt. Insofern werden die Ergebnisse der F+B-Berechnung auf etwas höherem Niveau durch die Ergebnisse bestätigt. Dabei liegt die Mietbelastungsquote der kleineren Haushalte (1-Personen-Haushalte) mit 33,3 % über den gesamtstädtischen Durchschnitt. Eine ähnliche Tendenz ist jedoch auch in Deutschland feststellbar.

4.4 Wohnungsversorgungsgrad und Leerstand 2019

Wohnungsversorgungsgrad 2019 und Leerstand sind zentrale Indikatoren zur Ermittlung der Angespanntheit eines Wohnungsmarktes, die eng miteinander verbunden sind. Im Allgemeinen werden beim Leerstand folgende Arten unterschieden.

- Fluktuationsbedingter Leerstand: Dieser liegt vor, wenn eine Wohnung aufgrund eines Mieterwechsels weniger als drei Monate leer steht,
- funktionaler oder temporärer Leerstand liegt vor, wenn sich der Leerstand aus anstehenden Sanierungs- oder Modernisierungsmaßnahmen ergibt,
- struktureller Leerstand, d. h. ein Leerstand der aus unterschiedlichen Gründen u.a. Spekulationsgründen oder dauerhafter Unvermietbarkeit länger als drei Monate besteht.⁸

Insgesamt ist der Leerstand ein wichtiger Marktindikator, der die Marktverhältnisse widerspiegelt. Ein Leerstand von 3 % des Bestands gilt für einen funktionierenden Wohnungsmarkt als normal und ist als Fluktuationsreserve erforderlich.

4.4.1 Wohnungsversorgungsgrad

Der Wohnungsversorgungsgrad ist ein zentraler Komplexindikator für die regionale Situation auf dem Wohnungsmarkt. Er bildet das in § 556d Abs. 2 Satz 2 BGB aufgeführte Kriterium ab, die „ausreichende Versorgung mit Mietwohnungen“ und das in § 556d Abs. 2 Satz 3 Nr. 4 BGB vorgesehene Kriterium: „geringer Leerstand bei großer Nachfrage“.

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

⁸ Vgl. beispielsweise Kleiber, die Verkehrswertermittlung von Grundstücken, 8. Aufl. 2017, S. 1063.

Wohnungsnachfrage

Für die Wohnungsnachfrage wurden als Datengrundlage die Haushaltszahlen 2014 und 2019 des Statistischen Landesamtes Bremen⁹ und den Veröffentlichungen des Statistische Bundeamtes¹⁰ herangezogen.

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

Wohnungsangebot

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

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

Fluktuationsreserve

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

Berechnungsmethode

Zur Berechnung des Wohnungsversorgungsgrads wurde der Wohnungsbestand ins Verhältnis zu den Haushalten inklusive der Fluktuationsreserve von 3 % gesetzt. Bei einem Wohnungsversorgungsgrad von 100 % liegt eine vollständige Bedarfsdeckung

⁹ Vgl. Statistisches Landesamt - Infosystem: "Bremen Kleinräumig".

¹⁰ Vgl. Haushalte und Familien - Mikrozensus Deutschland, 2018.

vor. Wohnungsangebot und -nachfrage sind ausgeglichen. Bei Werten unter 100 % besteht ein Nachfrageüberhang und bei Werten über 100 % ein Angebotsüberhang.

Grenzwert

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

Tab. 5 Wohnungsversorgungsgrad 2019

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

Quelle: F+B 2021

Bewertung

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

4.4.2 Leerstand

Der Wohnungsversorgungsgrad ist im weiteren Sinne die Kehrseite des Leerstandes. Der Leerstand in Deutschland wird im Rahmen der Zusatzerhebung Wohnen des Mikrozensus vom statistischen Bundesamt¹¹ und der Leerstand für die Stadt Bremen wurde auf Basis der Auswertung der Mietwerterhebung 2020 ermittelt.¹² Demnach beträgt der Leerstand in Deutschland und in Bremen den aus folgender Tabelle zu entnehmende Werte. Bei dem ausgewiesenen Leerstand für die Stadt Bremen handelt es sich um den stichtagsbezogenen rechnerischen Wohnungsleerstand. Es ist davon auszugehen, dass dieser Leerstand nur auf dem Wohnungsmarkt angebotene Wohnungen umfasst und keine zweckentfremdeten Wohnungen oder spekulativ bedingten Leerstände.

¹¹ Vgl. statistisches Bundesamt, Mikrozensus Bericht Wohnen in Deutschland (Tabelle 1), Stichtagsleerstand am 1.3.2020 (Quote und Anzahl Wohnungen)

¹² Mietwerterhebung 2020 zur Ermittlung der Richtwerte gemäß SGB II und XII, Stichtag 1.03.2020.

Tab. 6 Leerstand in Deutschland und in der Stadtgemeinde Bremen

	Leerstand in %
Deutschland	7,9
Bremen	1,5

Quelle: F+B 2021

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

4.5 Verhältnis von Wohnungsneubau zur Haushaltentwicklung

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

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

Neue Wohnungsnachfrage

Die „neue Wohnungsnachfrage“ stellt die zusätzliche Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt dar, die aus einer positiven Haushaltentwicklung resultiert. Die „neue Wohnungsnachfrage“ wurde aus der Differenz der Haushaltszahlen 2014 zu 2019 ermittelt. Die Haushaltszahlen basieren auf den Daten des statistischen Landesamts Bremen – wie beim Indikator Wohnungsversorgungsgrad (vgl. Kapitel 4.4.1).¹³

¹³ Vgl. statistisches Landesamt Bremen, Infosystem „Bremen kleinräumig“, Abruf am 15.3.2021.

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

Neues Wohnungsangebot

Der zweite Bestandteil des Indikators „Wohnungsversorgung“ ist das „neue Wohnungsangebot“. Mit dem „neuen Wohnungsangebot“ wird die Wohnungsbestandentwicklung im Zeitraum von 2014 bis einschließlich 2019 in einer Gemeinde abgebildet. Als Datengrundlage dienen die Daten der Gebäude und Wohnungsstatistik des statistischen Landesamts Bremen (Datenstand 31.12.2014 und 31.12.2019).¹⁴

Das „neue Wohnungsangebot“ wird, wie auch bei der Berechnung der „neuen Wohnungsnachfrage“, als Differenz aus dem Wohnungsangebot 2014 und 2019 berechnet.

Wohnungsversorgungsgrad 2014

Als dritter Bestandteil wurde der Wohnungsversorgungsgrad im Basisjahr errechnet. Auf dieser Grundlage wurde die sich hieraus ergebende zusätzliche Nachfrage als Ausgangswert berücksichtigt. Dabei wurde äquivalent zur Berechnung des Wohnversorgungsgrads 2019 eine entsprechende Fluktuationsreserve berücksichtigt (vgl. 4.4.1).

Berechnungsmethode

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

¹⁴ Vgl. statistisches Landesamt Bremen, Infosystem „Bremen kleinräumig“, Abruf am 15.3.2021.

Tab. 7 Verhältnis von Wohnungsneubau zur Haushaltentwicklung 2014 bis 2019 unter Berücksichtigung der Fluktuationsreserve und des Nachfrageüberhangs

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

Quelle: F+B 2021

Die Tabelle 7 zeigt, dass in Bremen auf Grundlage des Nachfrageüberhangs 2014 die Entwicklung des Wohnungsbestandes nicht mit der Haushaltentwicklung mitgehalten hat. Nur 27 % des zusätzlichen Bedarfes wurden gedeckt. Daher sind auch mit Blick auf diesen Indikator Anspannungstendenzen anzunehmen.

5 ERGEBNIS

Auf der Grundlage der betrachteten Indikatoren ergaben sich für die Kriterien in der folgenden Tabelle zu entnehmende Anspannungstendenzen.

Tab. 8 Bewertung der Einzelindikatoren zur Anspannungslage

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

Quelle: F+B 2021

Vor dem Hintergrund der mit den vorstehenden Indikatoren operationalisierten Kriterien ist festzustellen, dass durch die Indikatoren zumindest drei von vier der gesetzlichen Kriterien und fünf von sechs der betrachteten Kriterien erfüllt sind. Generell wird dieses deutliche Überwiegen der Anspannungstendenzen als hinreichend zu Annahme eines angespannten Wohnungsmarktes angesehen.¹⁵ Auch aus allgemeiner fachwissenschaftlicher Sicht ist das Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarktes auf dem Gebiet der Stadtgemeinde Bremen anzunehmen. Denn nach den Indikatoren ist der Bremer Wohnungsmarkt durch

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

Die Stadtgemeinde Bremen ist daher als angespannter Wohnungsmarkt gemäß den Vorschriften des BGB einzustufen. Angesichts der fehlenden Erfüllung von allen Kriterien eines angespannten Wohnungsmarktes ist nicht von einem überhitzten Bremer Wohnungsmarktes auszugehen. Die Begründung für einen angespannten Wohnungsmarkt liegt weniger an der Mietsituation, sondern mehr an einem zu geringen Angebot.

Die festgestellte Anspannung auf dem Bremer Wohnungsmarkt kann sich durch die aktuellen Auswirkungen durch die Corona-Pandemie weiter verstärken. Daher würde F+B empfehlen die Marktentwicklung kontinuierlich zu beobachten, damit entsprechende Maßnahmen ergriffen werden können.

Eine mögliche Maßnahme, welche eine weitere Anspannung des Bremer Wohnungsmarktes bedingen könnte ist das geplante Baulandmobilisierungsgesetz. Das Baulandmobilisierungsgesetz trägt der hohen Bedeutung des Wohnungsbaus Rechnung und soll insbesondere die Beschleunigung des Wohnungsbaus fördern.

Zu den wesentlichen Regelungsinhalten zählen unter anderem:

- Erweiterung der Befreiungsmöglichkeiten und Erleichterungen für das Bauen im Innen- und Außenbereich,
- Einführung eines neuen sektoralen Bebauungsplantyps für den Wohnungsbau,

¹⁵ Vgl. beispielsweise: Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt (F+B), Gutachten zur Identifizierung von Gebieten in Baden-Württemberg mit angespannten Wohnungsmärkten sowie Begründung der Verordnung der Landesregierung zur Bestimmung der Gebiete mit Begrenzung der zulässigen Miethöhe bei Mietbeginn (Mietpreisbegrenzungsverordnung Baden-Württemberg – Mietpreisbegrenzungsverordnung BW); GBl. vom 21. Oktober 2020, 806; vgl. qualifiziertes Auswahlkriterium: Institut für Wohnen und Umwelt (IWU), Vaché, Weber, v. Malottki, Gutachten zur Identifizierung von Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten in Bayern, Stand: 18.02.2019.

- Erweiterung des Anwendungsbereichs der gemeindlichen Vorkaufsrechte für die leichtere Mobilisierung von Flächen für den Wohnungsbau,
- Erweiterung des Anwendungsbereichs des Baugebots für Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten und
- Schaffung einer Grundlage für städtebauliche Konzepte der Innenentwicklung.
- Änderung der bisherigen festen Obergrenzen der Bebauung in flexiblere Orientierungswerte