

Stadtbürgerschaft**Drucksache 21/794 S****21. Wahlperiode**

5. Mai 2026

Mitteilung des Senats**Verlängerung des Ortsgesetzes über die Feststellung eines Wohnraummangels nach § 1 Satz 2 des Bremischen Wohnraumschutzgesetzes (WoSchOG)****Mitteilung des Senats
an die Stadtbürgerschaft
vom 05.05.2026**

Gemäß Art. 14 der Bremischen Landesverfassung (LV) hat jede/r BewohnerIn der Freien Hansestadt Bremen Anspruch auf eine angemessene Wohnung. Es ist Aufgabe des Staates, die Verwirklichung dieses Anspruches zu fördern.

Gemäß § 1 Satz 2 des Bremischen Wohnraumschutzgesetzes (BremWoSchG) ermächtigt die Bremische Bürgerschaft (Land) die Gemeinden des Landes Bremen, jeweils für ihr Gemeindegebiet oder Teile davon, durch ein Ortsgesetz festzustellen, dass eine Wohnraummangellage vorherrscht. Dies ist dann der Fall, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Das BremWoSchG soll der Stadtgemeinde Bremen und der Seestadt Bremerhaven ermöglichen, durch den Erlass eines eigenen Ortsgesetzes das Gesamtwohnraumangebot zu erhalten, soweit ein Wohnraummangel für das Gemeindegebiet festgestellt werden kann. Insofern kann die Umwandlung von Wohnraum in Gewerberäume oder Ferienappartements, der Abriss oder der Leerstand von Wohnraum der Anzeige- oder Genehmigungspflicht unterworfen oder/und die Wiederherstellung von zweckentfremdetem Wohnraum verlangt werden. Erst durch die Inkraftsetzung des kommunalen Ortsgesetzes entfaltet das BremWoSchG für die gesamte Gemeinde oder nur für Teile davon ortsbezogen seine Geltung.

Am 31.05.2026 tritt das für die Stadtgemeinde Bremen geltende Ortsgesetz über die Feststellung eines Wohnraummangels (WoSchOG) gemäß § 2 Abs. 2 außer Kraft. Deshalb soll das Ortsgesetz für weitere vier Jahre verlängert werden, um von den Regelungsmöglichkeiten des BremWoSchG weiterhin Gebrauch machen zu können.

Die Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung legt den Entwurf zur Verlängerung des Ortsgesetzes über die Feststellung eines Wohnraummangels nach § 1 Satz 2 des Bremischen Wohnraumschutzgesetzes (WoSchOG) vor (Anlage 1).

Vorhergehende wohnungswirtschaftliche Untersuchungen, die zugleich auch Gegenstand des Beschlusses der Bremischen Mietenbegrenzungsverordnung (Brem.GBl. 2025, S. 1254) sind, haben eine solche Wohnraummangellage für das gesamte Gebiet der

Stadtgemeinde Bremen festgestellt. Der Bremer Wohnungsmarkt ist durch ein in den letzten Jahren zunehmendes Angebotsdefizit, eine große Nachfrage, die bereits höhere Mietkosten trägt als der bundesweite Durchschnitt, eine nicht ausreichende Wohnraumversorgung, einen zu geringen Leerstand, und durch ein als Marktergebnis absolut hohes Mietniveau gekennzeichnet.

Die Einzelheiten, welche die Grundlage dieser Untersuchungsergebnisse darstellen, ergeben sich aus der Begründung des Ortsgesetzentwurfes (Anlage 2) sowie aus der Gutachterlichen Expertise zum Bremer Wohnungsmarkt (Hamburg, Juni 2025) von der FUB IGES Wohnen, Immobilien, Umwelt, (Brem.GBl. 2025, S. 1255 ff, 1279-1304), (Anlage 3). Von Untersuchungen Bremer Stadtteile im Einzelnen wurde bei den dargestellten Erhebungen abgesehen, weil dies aus fachlicher Sicht nicht zielführend ist. Der Wohnungsmarkt in der Stadtgemeinde Bremen wurde aufgrund der engen infrastrukturellen und räumlichen Verknüpfung sowie der Datenlage einheitlich betrachtet. In einer Stadt der Größe der Stadtgemeinde Bremen ist aktuell nicht zu erwarten, dass sich die wohnungswirtschaftliche Entwicklung einzelner Stadtteile von den jeweils anderen vollständig abkoppeln lässt und es daher zu vollständig verschiedenen Tendenzen kommen könnte. Darüber hinaus ließe sich - wenn auch eine unterschiedliche Entwicklung zwischen den Quartieren nicht verkannt werden soll - eine Unterscheidung auch aus praktischen Gründen nicht trennscharf an Stadtteilgrenzen vornehmen. Die Feststellung der Wohnraummangellage sowie die Anwendung des Wohnraumschutzgesetzes erfolgen daher für die Stadtgemeinde Bremen insgesamt.

Mit Inkrafttreten des Wohnraumschutzortsgesetzes (WoSchOG) soll von den Ermächtigungsgrundlagen des Bremischen Wohnraumschutzgesetzes (BremWoSchG) Gebrauch gemacht werden, sodass Zweckentfremdung von Wohnraum z. B. bei dessen Umnutzung der Anzeigepflicht und bei Leerstand der Genehmigungspflicht im gesamten Stadtgebiet unterliegt

Die rechtsförmliche Prüfung des Verordnungsentwurfs durch die Senatorin für Justiz und Verfassung ist erfolgt.

Eine umfassende Beteiligung der Senatsressorts und anderer Träger öffentlicher Belange erfolgte im Herbst 2025 im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Verlängerung der Bremischen Mietenbegrenzungsverordnung, insbesondere zur Bewertung der Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in der Stadtgemeinde Bremen und zur Feststellung der besonderen Gefährdung der ausreichenden Mietwohnungsversorgung anhand der Gutachterlichen Expertise, worauf auch dieses Gesetzgebungsverfahren Bezug nimmt (Anlage 3). Deshalb wurde von einer erneuten Beteiligung abgesehen.

Die städtische Deputation für Mobilität, Bau und Stadtentwicklung hat dem Entwurf der Verlängerung des Ortsgesetzes über die Feststellung eines Wohnraummangels nach § 1 Satz 2 des Bremischen Wohnraumschutzgesetzes (WoSchOG) am 30. April 2026 zugestimmt und um Weiterleitung über den Senat an die Stadtbürgerschaft gebeten mit der Bitte um Beschlussfassung in der Sitzung im Mai 2026.

Anlage(n):

Ortsgesetz über die Feststellung eines Wohnraummangels nach § 1 Satz 2 des Bremischen Wohnraumschutzgesetzes mit Begründung sowie eine Expertise zum Bremer Wohnungsmarkt

Beschlussempfehlung:

Die Stadtbürgerschaft beschließt das Ortsgesetz.

Anlage(n):

1. ANLAGE_WoSchOG mit Begründung und Expertise

**Ortsgesetz über die Feststellung eines Wohnraummangels
nach § 1 Satz 2 des Bremischen Wohnraumschutzgesetzes (WoSchOG)**

Der Senat verkündet das nachstehende, von der Stadtbürgerschaft aufgrund des § 1 Satz 2 des Bremischen Wohnraumschutzgesetzes vom 13. Juli 2021 (Brem.GBl. S. 566) beschlossene Ortsgesetz:

§ 1

Gefährdete Wohnraumversorgung

Die Stadtgemeinde Bremen ist ein Gebiet im Sinne des § 1 Satz 1 des Bremischen Wohnraumschutzgesetzes, in dem die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.

§ 2

Außerkräftreten

Dieses Ortsgesetz tritt am 31. Mai 2030 außer Kraft.

§ 3

Inkräfttreten

Dieses Ortsgesetz tritt am 1. Juni 2026 in Kraft.

Begründung
zum
Ortsgesetz über die Feststellung eines Wohnraummangels
nach § 1 Satz 2 des Bremischen Wohnraumschutzgesetzes
(WoSchOG)
vom ...2026

Zu § 1 Gefährdete Wohnraumversorgung

Gemäß § 1 Satz 2 des Bremischen Wohnraumschutzgesetzes (BremWoSchG) ermächtigt die Bremische Bürgerschaft (Land) die Gemeinden des Landes Bremen, jeweils für ihr Gemeindegebiet oder Teile davon, festzustellen, dass eine Wohnraummangellage vorherrscht. Dies ist dann der Fall, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.

Vorhergehende wohnungswirtschaftliche Untersuchungen haben ergeben, dass eine solche Wohnraummangellage für das gesamte Gebiet der Stadtgemeinde Bremen festzustellen ist. Als Orientierung für die dabei anzusetzenden Vergleichsebenen und Kriterien zur Bestimmung eines Gebiets mit angespanntem Wohnungsmarkt bzw. mit einer Wohnraummangellage sollen die Vorgaben des § 556d Absatz 2 Satz 2 und 3 BGB¹ als Vergleichsmaßstab herangezogen werden.

Zur Beurteilung des Wohnungsmarktes in der Stadtgemeinde Bremen wird auf die Gutachterliche Expertise zum Bremer Wohnungsmarkt (Juni 2025) vollumfänglich Bezug genommen (Anlage). Diese ist im Rahmen der Verlängerung der Bremischen Mietbegrenzungsverordnung² unter Begründung dieser im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen vom 28. November 2025 (Brem.GBl. 2025, S. 1255 ff, 1279-1304) veröffentlicht worden und ist Bestandteil vorliegender Begründung.

Aus der Gutachterlichen Expertise zum Bremer Wohnungsmarkt ergibt sich, dass die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in der Stadtgemeinde Bremen besonders gefährdet ist.

Die aufgezeigte Lage am Wohnungsmarkt gilt für die gesamte Stadtgemeinde Bremen. Denn die zugrunde gelegten Indikatoren beziehen sich auf das gesamte Stadtgebiet. Zwar gibt es hier, wie in allen Städten, keinen vollkommen einheitlichen Wohnungsmarkt, es haben sich vielmehr unterschiedliche Teilmärkte entwickelt, in denen das Angebot und die Nachfrage nach Mietwohnungen unterschiedlich sind. Die besondere Gefährdung der Versorgung mit Mietwohnungen kann aber auch dann für die Gesamtstadt angenommen werden, wenn es in einzelnen Teilmärkten ggf. ein leichtes Überangebot gibt (siehe dazu Urteil des OVG Hamburg, Urteil vom 25. 5. 2007 - 1 Bf 383/05 zu der nahezu identischen Ermächtigung für eine Zweckentfremdungsverbotsverordnung im Anschluss an BVerwG, Beschluss vom 13. 3. 2003 - 5 B 253/02). Der Wohnungsmarkt ist in der Stadtgemeinde Bremen in keinem der Teilmärkte so entspannt, dass man von einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen ausgehen könnte. Auch ein relevantes Überangebot an Mietwohnungen liegt in keinem der Teilmärkte vor. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass Spielräume für die Vereinbarung höherer Mieten insbesondere dann gegeben sind, wenn Sozialbindungen auslaufen. Da Sozialwohnungen über das ganze Stadtgebiet verteilt sind, drohen in diesem Marktsegment

¹ Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 29. März 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 83) geändert worden ist

² Verordnung über die zulässige Miethöhe gemäß § 556d Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (Mietbegrenzungsverordnung) vom 18. November 2025 (Brem.GBl. 2025, S. 1254 ff.)

stadtweit nennenswerte Mieterhöhungen. Des Weiteren ist es so, dass viele Vermieter Mieterhöhungen nur in unregelmäßigen Abständen vornehmen. Auch in diesen Fällen sind erhebliche Mieterhöhungen zu erwarten. Aus alledem ergibt sich, dass gerade in den Gebieten, in denen z.Zt. 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.

Zu § 2 Außerkrafttreten

§ 2 regelt das Außerkrafttreten des Ortsgesetzes. Es ist trotz punktuell ansteigenden Neubautätigkeit und Maßnahmen zur Abhilfe³ nicht zu erwarten, dass das Angebot an Mietwohnungen vor 2030 so nachhaltig ansteigt, dass ein Überangebot an Mietwohnungen entsteht, wodurch die Gefährdungslage am Wohnungsmarkt wegfallen würde. Denn die Zahl der Haushalte wird aufgrund der demografischen Entwicklung und der Entwicklung der Flüchtlingszahlen aufgrund globaler Konflikte zumindest bis 2030 weiter ansteigen. Der Zeitrahmen wird auf vier Jahre festgelegt, sodass die nach § 1 Satz 3 BremWoSchG vorgesehene maximale Geltungsdauer von fünf Jahren nicht ausgeschöpft wird. Es soll anschließend eine erneute Überprüfung der Versorgung mit Wohnungen in der Stadtgemeinde Bremen erfolgen.

Zu § 3 Inkrafttreten

§ 3 regelt das Inkrafttreten des Ortsgesetzes. Eine nahtlose Verlängerung wird angestrebt.

Anlage:

Gutachterliche Expertise zum Bremer Wohnungsmarkt (Hamburg, Juni 2025) von der FUB IGES Wohnen, Immobilien, Umwelt (Brem.GBl. 2025, S. 1255 ff, 1279-1304)

³ Begründung zur Verordnung über die zulässige Miethöhe gemäß § 556d Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (Mietenbegrenzungsverordnung) vom 18. November 2025 (Brem.GBl. 2025, S. 1254 ff., 1259-1276)



FUB

IGES

WOHNEN
IMMOBILIEN
UMWELT

Gutachterliche Expertise zum Bremer Wohnungsmarkt

Im Auftrag der Stadt Bremen

Hamburg, Juni 2025

INHALT

TABELLENVERZEICHNIS	I
1 AUFTRAG	1
2 RECHTLICHE EINORDNUNG	2
2.1 Kriterien angespannter Wohnungsmarkt	2
2.2 Erfüllung des Kriteriums	3
2.3 Wertigkeit der Kriterien	4
2.4 Regionale Differenzierung des Wohnungsmarkts	5
3 DATENGRUNDLAGE FÜR DIE INDIKATORENAUSWAHL	6
3.1 Datenrecherche und -plausibilisierung	6
3.2 Operationalisierung der gesetzlichen Kriterien	7
4 INDIKATOREN ANGESPANNTER WOHNUNGSMÄRKTE	9
4.1 Höhe und Entwicklung der Angebotsmieten 2019 bis 2024	9
4.2 Mietpreisdifferenz 2024 sowie absolute Höhe der Angebots- und Vergleichsmieten	10
4.3 Mietbelastungsquote 2024	12
4.3.1 Mietbelastungsquote (Bruttokalt)	12
4.3.2 Mietbelastungsquote (Bruttokalt) 2022 – Mikrozensus Zusatzprogramm	15
4.4 Wohnungsversorgungsgrad und Leerstand 2023	15
4.4.1 Wohnungsversorgungsgrad	16
4.4.2 Leerstand	18
4.5 Verhältnis von Wohnungsneubau zur Haushaltsentwicklung	18
5 ERGEBNIS	22

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1 Operationalisierung der Modellindikatoren (Komplexindikatoren) _____	8
Tabelle 2 Höhe und Entwicklung der Angebotsmieten in Mehrfamilienhäusern 2019 bis 2024 _____	10
Tabelle 3 Mietpreisdifferenz 2024 sowie absolute Höhe der Angebots- und Vergleichsmieten _____	12
Tabelle 4 Berechnung zur Mietbelastungsquote (Bruttokalt) _____	14
Tabelle 5 Wohnungsversorgungsgrad 2023 _____	17
Tabelle 6 Leerstand in Deutschland und in der Stadtgemeinde Bremen _____	18
Tabelle 7 Verhältnis von Wohnungsneubau zur Haushaltsentwicklung 2018 bis 2023 unter Berücksichtigung der Fluktuationsreserve und des Nachfrageüberhangs 2018 _____	20
Tabelle 8 Bewertung der Einzelindikatoren zur Anspannungslage _____	22

1 AUFTRAG

Die Stadt Bremen hat FUB IGES 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 Regelung nach § 556d Abs. 2 Satz 2 und 3 BGB einzustufen ist.

2 RECHTLICHE EINORDNUNG

Die Anspannung von Wohnungsmärkten ist Gegenstand verschiedener rechtlicher Regelungen im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) und hat auch Eingang in das Baugesetzbuch (BauGB) erhalten. Im Rahmen des im Bundeskabinett beschlossenen Baulandmobilisierungsgesetzes vom 22. Juni 2021 soll den Landesregierungen nach § 201a BauGB durch eine entsprechende Rechtsverordnung die Festlegung von Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt ermöglicht werden, in denen dann aller Voraussicht nach auch Regelungen für den erleichterten Einsatz verschiedener Instrumente des BauGB (Abweichungen vom Bebauungsplan, Einfügenserfordernisse im Innenbereich, Baugebot, Vorkaufsrechte, Umwandlungen) zur Anwendung kommen.

Eine weitere Verordnungsermächtigung zur Bestimmung von Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten ist in der aktuell geltenden Fassung des § 556d Abs. 2 BGB zur Mietpreisbremse normiert. Sowohl in § 556d Abs. 2 Satz 2 und 3 BGB als auch im Baulandmobilisierungsgesetz ist die Legaldefinition des Gebietes mit angespanntem Wohnungsmarkt samt den Beispielfällen wortgleich enthalten. Sie wird daher nachfolgend als Grundlage für die Ermittlung solcher Gebiete zugrunde gelegt.

Das Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarktes ist unter anderem für den Erlass der Mietenbegrenzungsverordnung und der Kappungsgrenzenverordnung erforderlich.

2.1 Kriterien angespannter Wohnungsmarkt

Ein angespannter Wohnungsmarkt nach der Legaldefinition des § 556d Abs. 2 Satz 2 BGB liegt vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.

Als Orientierung zur Bestimmung eines Gebiets mit angespanntem Wohnungsmarkt stellt § 556d Abs. 2 Satz 3 BGB die nachfolgenden 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 zu § 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 Datenerhebungen vorliegen.

Aus der fachwissenschaftlichen Sicht ist jedoch anzunehmen, dass eine Gemeinde sämtliche Merkmale eines angespannten Wohnungsmarktes erfüllt, wenn die Kriterien gemäß § 556d Abs. 2 Satz 3 Nr. 1, Nr. 2, Nr. 3 oder 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.

Auch 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 relativ geringe, 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 Vorlagen 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 durch Heranziehung des sachlichen Indikators 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 drei 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 in § 556d Abs. 2 Satz 3 BGB aufgezählten Beispielfälle stellen die dort genannten Kriterien alle in eine Reihe und heben keines hervor. Auch der Gesetzesbegründung ist nicht zu entnehmen, dass einem Kriterium mehr Gewicht zugemessen werden sollte als dem anderen. Aus fachwissenschaftlicher Sicht lässt sich auch nicht ohne weitere Maßstäbe, welche nicht näher differenziert sind, ableiten, ob ein oder mehrere

Kriterien für die Bestimmung eines angespannten Wohnungsmarktes von den genannten Kriterien hervorgehoben werden sollen. Daher wurden die einbezogenen Kriterien gleichgewichtet.

2.4 Regionale Differenzierung des Wohnungsmarkts

Nach der Legaldefinition des angespannten Wohnungsmarktes kann sich die statistische Untersuchung sowohl auf Gemeinden als auch auf Gemeindeteile beziehen. Grundsätzlich ist in der Fachwissenschaft zwar der Wohnungsmarkt einer Gemeinde räumlich unterteilbar. Der Wohnungsmarkt in der Stadt Bremen ist aber integriert und funktional als Ganzes zu betrachten. Eine räumliche Teilung wäre sachfremd und nicht nachvollziehbar zu gestalten. Die Mietbegrenzungsverordnung muss laut § 556d Abs. 2 Satz 5 BGB ausreichend begründet werden. 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. Eine Differenzierung in Stadtteile erfordert detaillierte Daten (Mietanstieg, Leerstand, Nachfrage etc.) auf lokaler Ebene.¹ Die Datenlage ist nicht granular genug, um eine Bewertung hinsichtlich einzelner Stadtteile vornehmen zu können, sodass der Nachweis nur für die gesamte Stadt als einheitlicher Geltungsbereich geführt werden kann.

Eine Verordnung mit Gebietsausnahmen müsste genau abgegrenzte Stadtteilgrenzen definieren und fortlaufend aktualisieren – etwa, wenn sich Stadtteile entwickeln oder die Datenlage sich ändert. Eine stadtweite Regelung ist deutlich weniger verwaltungsaufwändig und rechtlich robuster. Es existieren derzeit auch keine Landesverordnungen nach § 556d Abs. 2 BGB, die gezielt nur einzelne Stadt- oder Gemeindeteile als solche mit angespanntem Wohnungsmarkt ausweisen. Neben rechtlichen Anforderungen ist dies auch praktisch nicht realistisch umzusetzen.

In der vorliegenden Untersuchung wurde aus sachlichen wie auch praktischen Gründen deshalb auf die Gemeinde bzw. kreisfreie Stadt Bremen in ihren politischen Grenzen abgestellt².

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.

3 DATENGRUNDLAGE FÜR DIE INDIKATORENAUSWAHL

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

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)
- FUB-Mietdatenbanken
- Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)
- Qualifizierter Mietspiegel Bremen

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 2019 bis 2024**
Entwicklung der Angebotsmieten von 2019 bis 2024 sowie alternativ absolute Höhe der Angebotsmiete (Kapitel 4.1)
- **Mietpreisdifferenz 2024 sowie absolute Höhe der Angebots- und Vergleichsmieten**
Differenz zwischen Angebots- und Vergleichsmieten (Kapitel 4.2)
- **Mietbelastungsquote (Bruttokalt) 2024**
Verhältnis von Bruttokaltmiete zum Haushaltseinkommen (Kapitel 4.3)
- **Wohnungsversorgungsgrad 2023**
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 2018 bis 2023**
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.

Tabelle 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 2019 bis 2024	X	(X)		
Mietpreisdifferenz 2024 (Angebots versus Vergleichsmieten)	X	(X)		
Mietbelastungsquote (Bruttokalt)	(X)	X		
Wohnungsver-sorgungsgrad 2023		(X)	X	X
Leerstand			X	X
Verhältnis Neubautätigkeit zur Haushaltsentwicklung 2018 bis 2023			X	X

Nachfolgend werden die Annahmen, die der Aufnahme der Indikatoren 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 2019 bis 2024

Wie gesetzlich normiert, wurde zur Bestimmung des angespannten Wohnungsmarktes auf die Entwicklung der Angebotsmieten abgestellt. Die Angebotsmietenentwicklung von 2019 bis 2024 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 FUB IGES Angebotsmieten basieren auf den Angebotsdaten der Immo-Info Immobilien-Marktinformation GmbH (ImmoInfo), die von FUB IGES (vorher F+B) bereits seit dem Jahr 2005 aufbereitet werden. Für die Auswertung wurden die Wohnungsinserate für vermietete Wohnungen in Mehrfamilienhäusern der Jahre 2019 und 2024 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, müssen 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 2019 in Deutschland betrug für alle Wohnungen in Mehrfamilienhäusern 8,37 Euro pro m² Wohnfläche, der Wert für das Jahr 2024 betrug 10,93 Euro pro m² Wohnfläche (vgl. Tabelle 2). Als Bezugsgröße wurde die durchschnittliche Miete für Deutschland insgesamt herangezogen, da diese entsprechend im § 556d Abs. 2 Satz 3 BGB als Vergleichsraum angegeben ist. Die Steigerung der Mieten betrug somit 30,6 %. Es wurde angenommen, dass eine „deutlich über dem Bundesdurchschnitt“ liegende Mietensteigerung vorliegt, wenn eine Mietpreissteigerung von 41 % vorliegt (31 % 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

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 2,37 Euro pro m² Wohnfläche oder 26,4 % (vgl. Tabelle 2). Damit liegt die Mietpreisentwicklung in der Stadt Bremen um 4,2 Prozentpunkte unterhalb der Mietpreisentwicklung im Bundesvergleich.

Jedoch kann an beiden betrachteten Zeiträumen 2019 und 2024 festgestellt werden, dass die durchschnittlichen Angebotsmieten in Bremen auf hohem Niveau zunehmend über den durchschnittlichen Angebotsmieten in Deutschland liegen. Die Angebotsmiete in der Stadt Bremen lag im Jahr 2019 um 0,60 Euro pro m² Wohnfläche und im Jahr 2024 um 0,41 Euro pro m² Wohnfläche oberhalb der durchschnittlichen Angebotsmiete in Deutschland.

Tabelle 2 Höhe und Entwicklung der Angebotsmieten in Mehrfamilienhäusern 2019 bis 2024

Angebotsmietenentwicklung					
Stadt Bremen			Deutschland		
2019 in €/m²	2024 in €/m²	Entwicklung relativ in %	2019 in €/m²	2024 in €/m²	Entwicklung relativ in %
8,97	11,34	26,4	8,37	10,93	30,6

Quelle: FUB IGES – Angebotsdaten 2019 und 2024

4.2 Mietpreisdifferenz 2024 sowie absolute Höhe der Angebots- und Vergleichsmieten

Die Mietpreisdifferenz dient primär als Indikator für steigende Mieten im Sinne des § 556d Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 BGB. Durch die Mietpreisdifferenz werden neben den Angebotsmieten insbesondere auch die Bestandsmieten in die Betrachtung einbezogen. Bei der Mietpreisdifferenz zwischen den Angebots- und Vergleichsmieten wird die Differenz zwischen Bestandsmietverträgen (Vergleichsmieten) und Angebotsmieten ermittelt. Die Mietpreisdifferenz ist also Ausdruck des Verhältnisses von Bestandsmieten zu Neumieten. Eine hohe Differenz weist auf einen angespannten bzw. sich anspannenden Wohnungsmarkt hin. Denn die Mieten der derzeitig angebotenen Mietwohnungen beeinflussen die zukünftige Miethöhe der Bestandswohnungen maßgeblich. Zusätzlich wurde alternativ auch auf die überdurchschnittliche Höhe der Angebots- und Vergleichsmieten abgestellt. Denn ansonsten bestünde die Gefahr, dass

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

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

Vergleichsmieten

Bei den Vergleichsmieten wertet FUB IGES 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 zum betrachteten Zeitpunkt 2024 über einen qualifizierten Mietspiegel³. Die Vergleichsmiete wurde auf den 31.12.2024 normiert, entsprechend dem von FUB IGES entwickelten Verfahren zum FUB IGES Mietspiegelindex.⁴

Angebotsmieten

Bei der Angebotsmiete handelt es sich um die Nettokaltmiete angebotener Mietwohnungen mit einer Wohnungsgröße 50 m² bis 80 m² am Ende des Jahres 2024 (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 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.

³ Der erste qualifizierte Mietspiegel der Stadt Bremen wurde am 1. Januar 2024 veröffentlicht.

⁴ Vgl. FUB IGES Mietspiegelindex 2024.

Grenzwert

Die für die Stadt Bremen ermittelten Werte für die Höhe der Mietpreisdifferenz und die Höhe der Angebots- und Vergleichsmieten 2024 wurden mit den jeweiligen durchschnittlichen bundesdeutschen Mietwerten verglichen. Die durchschnittliche Angebotsmiete für die Referenzwohnung in Deutschland beträgt 9,32 Euro pro m² Wohnfläche und die Vergleichsmiete 7,60 Euro pro m² Wohnfläche. Daraus ergibt sich eine absolute Differenz von 1,72 Euro pro m² Wohnfläche und eine relative Differenz von 22,6 % (vgl. Tabelle 3). Um daraus einen angespannten Wohnungsmarkt abzuleiten, müsste der bundesdeutsche Wert um 10 Prozentpunkte überschritten sein, er müsste also mindestens bei 33 % (gerundet) liegen. Dann würde eine "deutliche" Differenz bzw. Steigerung im Sinne des § 556d BGB vorliegen.

Bewertung

Die Mietpreisdifferenz selbst liegt mit 34,7 % in Bremen deutlich oberhalb des Durchschnitts in Deutschlands und erfüllt damit die Bedingungen für einen angespannten Wohnungsmarkt (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3 Mietpreisdifferenz 2024 sowie absolute Höhe der Angebots- und Vergleichsmieten

	Vergleichsmieten 2024 in €/m ²	Angebotsmieten 2024 (Referenzwohnung) in €/m ²	Differenz in €/m ²	
			in €/m ²	in %
Deutschland	7,60	9,32	1,72	22,6 %
Bremen	7,09	9,55	2,46	34,7 %

Quelle: FUB IGES – Angebotsdaten und Mietspiegelindex 2024

4.3 Mietbelastungsquote 2024

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 steht.

4.3.1 Mietbelastungsquote (Bruttokalt)

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

Als Grundlage für die Ermittlung der monatlichen Mietbelastung (Bruttokalt) werden die FUB IGES Angebotsmieten pro Quadratmeter Wohnfläche verwendet (Berechnung siehe unter Kapitel 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 Mietwerterhebung für das Fachgutachten zur Festlegung der Richtwerte gemäß Sozialgesetzbuch II (SGB II) und SGB XII herangezogen. Dieser Wert wurde zusätzlich mit den Angaben der Bundesagentur für Arbeit auf Ebene der Stadt- und Landkreise verglichen. Im Rahmen der Auswertung der Sozialstatistik SGB II werden für jeden Stadt- und Landkreis monatlich Auswertungen vorgenommen. Neben den Zahlungen an die Hilfebedürftigen werden auch die tatsächlichen kalten Betriebskosten ausgewiesen. Aus der Sonderauswertung der Daten der Mietwerterhebung SGB II in Bremen haben sich geringere kalte Betriebskosten (Nebenkosten) pro m² Wohnfläche als bei den Angaben der Bundesagentur für Arbeit ergeben, daher wurden in der Berechnung die tatsächlichen gezahlten kalten Betriebskosten der Bundesagentur für Arbeit verwendet.

Durchschnittliche Wohnungsgröße

Die durchschnittliche Wohnungsgröße wurde für die Stadt Bremen aus den Veröffentlichungen des Informationssystems des Statistischen Landesamtes Bremen „Bremen Kleinräumig“ entnommen (Tabelle 2: Haushalte 2022 nach Haushaltsstruktur und Fläche der Wohnungen in Wohngebäuden (ohne Wohnheime)). Für Deutschland wurde die durchschnittliche Wohnfläche in der Veröffentlichung „Wohnen in Deutschland. Zusatzprogramm des Mikrozensus 2022“ der Statistischen Ämter des Landes und Bundes verwendet (Tabelle 2: Haushalte in Gebäuden mit Wohnraum (ohne Wohnheime) 2022 nach Wohnfläche, Art der Nutzung und Haushaltsstruktur).

Haushaltseinkommen

Für das Haushaltseinkommen wurde auf die aktuellen Kaufkraftdaten der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) aus dem Jahre 2025 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 durchschnittliche Bruttokaltmiete (BKM) (vgl. Tabelle 4). In einem nächsten Schritt wurde die Bruttokaltmiete pro m² Wohnfläche mit der Wohnungsgröße und mit der Anzahl der Monate eines Jahres multipliziert. Dies ergab die jährliche Mietbelastung. Abschließend wurde die errech-

nete 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 voran gemachten Ausführungen, 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 2024 rund 10,93 Euro (vgl. Tabelle 4). Die kalten Nebenkosten betragen 1,97 Euro. Die durchschnittliche Wohnungsgröße in Deutschland entspricht 96,0 m² (Quelle: Statistisches Bundesamt Mikrozensus Zusatzprogramm 2022) und das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen gemäß der GfK 60.035 Euro im Jahr. Hiernach berechnet betrug die durchschnittliche Mietbelastung in Deutschland rund 24,8 %. Als Grenzwert für eine Mietbelastung, die „deutlich“ über dem bundesweiten Durchschnitt liegt, wurde dieser Wert zuzüglich 10 Prozentpunkten ergänzt. Demnach muss die Stadt Bremen zur Einstufung als insoweit angespannter Wohnungsmarkt eine Mietbelastungsquote von über 35 % aufweisen.

Tabelle 4 Berechnung zur Mietbelastungsquote (Bruttokalt)

	Angebotsmiete Nettokaltmiete in €/m ²	Kalte Betriebskosten in €/m ²	Bruttokaltmiete in €/m ²	Haushaltseinkommen (Kaufkraft) in €	Durchschn. Wohnfläche in m ²	Mietbelastung in %
Deutschland	10,93	1,97	12,90	60.035	96,0	24,8
Bremen	11,34	2,27	13,61	50.359	84,5	27,4

Quelle:

Angebotsmieten: FUB IGES 2024

Kalte Betriebskosten Bremen: Bundesagentur für Arbeit 12/2024

Kalte Betriebskosten Deutschland: Statistisches Bundesamt Mikrozensus Zusatzprogramm 2022

Durchschnittliche Wohnfläche: Statistisches Bundesamt Mikrozensus Zusatzprogramm 2022

Haushaltsnettoeinkommen: GfK Kaufkraft Deutschland 2025

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 (Bruttokalt) 2022 – Mikrozensus Zusatzprogramm

Im Rahmen der Berichterstattung zum Mikrozensus werden in der Veröffentlichung der Statistischen Ämter und des Bundes „Wohnen in Deutschland, Zusatzprogramm des Mikrozensus 2022“ in der Tabelle 6 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 2022, da in der Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes nur das Land Bremen ausgewiesen wird.

Anders als bei der von FUB IGES durchgeführten Berechnung beziehen sich die Mietbelastungsquoten auf beobachtete Bruttokaltmieten.

Hier beträgt die durchschnittliche Mietbelastung 2022 in Deutschland 27,9 % und in der Stadt Bremen 29,6 % und liegt damit nur geringfügig über dem Bundesdurchschnitt. Insofern werden die Ergebnisse der FUB IGES-Berechnung auf etwas höherem Niveau durch die Ergebnisse bestätigt. Dabei liegt die Mietbelastungsquote der kleineren Haushalte (1-Personen-Haushalte) mit 33,7 % über dem gesamtstädtischen Durchschnitt. Eine ähnliche Tendenz ist jedoch auch in Deutschland feststellbar.

4.4 Wohnungsversorgungsgrad und Leerstand 2023

Wohnungsversorgungsgrad 2023 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 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.

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 den in § 556d Abs. 2 Satz 2 BGB aufgeführten Anhaltspunkt 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.

Wohnungsnachfrage

Für die Wohnungsnachfrage wurden als Datengrundlage die Haushaltszahlen 2023 des Statistischen Landesamtes Bremen⁵ und den Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes⁶ herangezogen. Aufgrund der neuen Auswertungssystematik zum Mikrozensus in Deutschland wurden die dort ausgewiesenen Hauptmieterhaushalte um die Nebenwohnsitzhaushalte ergänzt, da diese zusätzlichen Wohnraum belegen und daher mitberücksichtigt werden müssen.

Die Mikrozensususerhebung bildet - anders als die Zensuserhebung - 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 fällt 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.

⁵ Vgl. Statistisches Landesamt - Infosystem: "Bremen Kleinräumig".

⁶ Vgl. Haushalte und Familien - Mikrozensus Deutschland, 2022.

Wohnungsangebot

Beim Wohnungsangebot wurde auf die Daten der Gebäude- und Wohnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes und des Statistischen Landesamtes Bremen (Datenstände 31.12.2018 und 31.12.2023) 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 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.

Tabelle 5 Wohnungsversorgungsgrad 2023

	Wohnungsbestand/ angebot	Anzahl Haushalte	Anzahl Haushalte mit Fluktuationsre- serve	Wohnungsver- sorgungsgrad absolut	Wohnungsver- sorgungsgrad in %
Deutschland	43.650.828	41.769.000	43.022.070	628.758	101
Bremen	303.958	305.683	314.853	-10.895	97

Quelle:

Deutschland: Statistisches Bundesamt.

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

Bewertung

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

Der Wohnraumversorgungsgrad in Bremen dürfte sogar noch deutlich geringer ausfallen, wenn man die nicht berücksichtigten Bewohner von Übergangsunterkünften für Geflüchtete in die Analyse einbeziehen würde. Hierzu liegen jedoch keine Haushaltszahlen vor, da Personen in Sonderbereichen (bspw. Senioren-, Studenten- und Übergangswohnheime) nicht bei der Haushaltegenerierung berücksichtigt werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass insbesondere Geflüchtete ebenfalls Wohnraum nachfragen.

4.4.2 Leerstand

Der Wohnungsversorgungsgrad ist im weiteren Sinne die Kehrseite des Leerstandes. Zahlen zu bundesweiten Leerständen werden in der Regel im Rahmen des Mikrozensus Wohnen oder im Zensus veröffentlicht. Für das Gutachten wurde auf die im Zensus 2022 ausgewiesenen Zahlen zum Leerstand zurückgegriffen. Dabei erfolgte eine Einschränkung auf die leerstehenden Wohnungen, welche innerhalb von 3 Monaten für den Bezug verfügbar in Wohngebäuden (ohne Wohnheime) waren. Diese Anzahl wurde mit der Gesamtanzahl von Wohnungen in Wohngebäuden (ohne Wohnheime) verglichen. Es ist davon auszugehen, dass dieser Leerstand nur auf dem Wohnungsmarkt angebotene Wohnungen umfasst und keine zweckentfremdeten Wohnungen oder spekulativ bedingten Leerstände.

Demnach beträgt der Leerstand in Deutschland und in Bremen den aus der folgenden Tabelle zu entnehmenden Werten.

Tabelle 6 Leerstand in Deutschland und in der Stadtgemeinde Bremen

	Leerstand in %
Deutschland 2022	1,7
Bremen 2022	2,1

Quelle

Deutschland und Bremen: Ergebnisse des Zensus 2022

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 Haushaltsentwicklung

Das Verhältnis von Wohnungsneubau zur Haushaltsentwicklung ist einer der in § 556d Abs. 2 Satz 2 BGB aufgeführten möglichen Anzeichen zur Identifikation von angespannten Wohnungsmärkten („die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass durch

Neubautätigkeit insoweit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird“). Zusätzlich ist es ein wichtiges Indiz für eine „besondere Gefährdung der Versorgung mit Mietwohnungen“. Denn wenn neue Haushalte durch entsprechenden neuen Wohnraum nur unzureichend versorgt werden, ist auch zukünftig mit keiner Entspannung auf dem Wohnungsmarkt zu rechnen.

Der Indikator berücksichtigt das Verhältnis der Wohnungsbestandsentwicklung (Wohnungsneubau) und der Haushaltsentwicklung. Zusätzlich wurde bei der Betrachtung einer ausreichenden Versorgung auch der im Basisjahr 2018 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 Haushaltsentwicklung resultiert. Die „neue Wohnungsnachfrage“ wurde aus der Differenz der Haushaltszahlen 2018 zu 2023 ermittelt. Die Haushaltszahlen basieren auf den Daten des statistischen Landesamts Bremen – wie beim Indikator Wohnungsversorgungsgrad (vgl. Kapitel 4.4.1).⁷

In den Jahren 2019 und 2021 erfolgte in der Vorbereitung des Zensus eine Bereinigung des Einwohnermelderegisters um ca. 8.000 Einwohner, wodurch die Zahl der Haushalte sich deutlich verringerte. Dies bedingt, dass die „neue Wohnungsnachfrage“ im Betrachtungszeitraum deshalb negativ ausfällt.

Neues Wohnungsangebot

Der zweite Bestandteil des Indikators „Wohnungsversorgung“ ist das „neue Wohnungsangebot“. Mit dem „neuen Wohnungsangebot“ wird die Wohnungsbestandsentwicklung im Zeitraum von 2018 bis einschließlich 2023 in einer Gemeinde abgebildet. Als Datengrundlage dienen die Daten der Gebäude und Wohnungsstatistik des statistischen Landesamts Bremen (Datenstand 31.12.2018 und 31.12.2023).⁸

Das „neue Wohnungsangebot“ wird, wie auch bei der Berechnung der „neuen Wohnungsnachfrage“, als Differenz aus dem Wohnungsangebot 2018 und 2023 berechnet.

Wohnungsversorgungsgrad 2023

Als dritter Bestandteil wurde der Wohnungsversorgungsgrad im Basisjahr 2018 errechnet. Auf dieser Grundlage wurde die sich hieraus ergebende zusätzliche Nachfrage als Ausgangswert berücksichtigt. Dabei wurde äquivalent zur Berechnung des

⁷ Vgl. Statistisches Landesamt Bremen, Infosystem „Bremen kleinräumig“.

⁸ Vgl. Statistisches Landesamt Bremen, Infosystem „Bremen kleinräumig“.

Wohnversorgungsgrads 2023 eine entsprechende Fluktuationsreserve berücksichtigt (vgl. Kapitel 4.4.1).

Berechnungsmethode

Zur Berechnung des Wohnversorgungsgrads wurde die Veränderung des Wohnungsbestands unter Berücksichtigung des Wohnversorgungsgrades 2018 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 2018 entspricht (Verhältnis größer 1), wurde der insoweit erforderliche Wohnungsbestand geschaffen und der Wohnungsmarkt weist insoweit Entspannungstendenzen auf. Ist die Anzahl Haushalte zuzüglich des Nachfrageüberhangs 2018 stärker angewachsen als der Wohnungsbestand (Verhältnis kleiner 1), besteht ein Nachfrageüberhang und der Wohnungsmarkt ist unter diesem Aspekt als angespannt zu werten.

Tabelle 7 Verhältnis von Wohnungsneubau zur Haushaltsentwicklung 2018 bis 2023 unter Berücksichtigung der Fluktuationsreserve und des Nachfrageüberhangs 2018

Berechnungswert	Indikator	Bremen	Deutschland
Versorgungssituation 2018	Haushalte 2018 (inklusive Fluktuationsreserve von 3%)	320.410	42.619.340
	Wohnungen 2018	296.144	42.235.402
	Nachfrageüberhang 2018	24.266	383.938
Haushaltsentwicklung	Haushalte 2018	311.078	41.378.000
	Haushalte 2023	305.683	41.769.000
	Entwicklung Anzahl Haushalte 2018-2023 ⁹	-5.395	391.000
Wohnungsentwicklung	Wohnungen 2018	296.144	42.235.402
	Wohnungen 2023	303.958	43.650.828
	Entwicklung Wohnungsbestand 2018-2023	7.814	1.415.426
Ergebnis:	Nachfrageüberhang 2018 und Haushaltsentwicklung 2018 – 2023	18.871	774.938
	Entwicklung Wohnungsbestand 2018 -2023	7.814	1.415.426
	Verhältnis Haushaltsentwicklung zu Entwicklung Wohnungsbestand	0,41	1,83

Quelle:

Deutschland: Statistisches Bundesamt

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

Die Tabelle 7 zeigt, dass in Bremen auf Grundlage des Nachfrageüberhangs 2018 die Entwicklung des Wohnungsbestandes nicht mit der Haushaltsentwicklung mitgehalten hat, obwohl es durch die Bereinigung des Melderegisters einen Rückgang der

⁹ In den Jahren 2019 und 2021 wurden in Vorbereitung des Zensus Bereinigungen des Einwohnermelderegisters durchgeführt. Insgesamt wurden ca. 8.000 Personen von Amts wegen abgemeldet. Dies wirkt sich auch auf die Zahl der Haushalte auf.

Haushalte gegeben hat. Nur rund 41 % 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.

Tabelle 8 Bewertung der Einzelindikatoren zur Anspannungslage

Indikator	Stadt Bremen	Deutschland	Grenzwert	Anspannung gegeben
Höhe und Entwicklung Angebotsmieten 2019 bis 2024	26,4% 2019: 8,97 €/m ² 2024: 11,34 €/m ²	30,6 % 2019: 8,37 €/m ² 2024: 10,93 €/m ²	41 % oder Mieten liegen jeweils 0,25 €/m ² über Durchschnitt	Nein Ja
Mietpreisdifferenz 2024 (Angebots versus Vergleichsmieten)	34,7 % oder 2,46 €/m ²	22,6 % oder 1,72 €/m ²	33 %	Ja
Mietbelastungsquote (Bruttokalt)	27,4 %	24,8 %	35 %	Nein
Wohnungsversorgungsgrad 2023	97 %	101 %	100 %	Ja
Leerstand	2,1 %	1,7 %	3 % bis 5 %	Ja
Ausreichende Neubautätigkeit 2018 bis 2023	0,41	1,83	1,00	Ja

Vor dem Hintergrund, der mit den vorstehenden Indikatoren operationalisierten Kriterien ist festzustellen, dass durch die Indikatoren zumindest zwei von vier der gesetzlichen Kriterien gemäß § 556d Abs. 2 Satz 3 BGB (Nr.3 und 4) und vier von sechs der betrachteten Kriterien (Mietpreisdifferenz, Wohnungsversorgungsgrad, Leerstand und ausreichende Neubautätigkeit) erfüllt sind. Zusätzlich liegt die durchschnittliche Angebotsmiete im Jahr 2019 und 2024 in Bremen um mehr als 0,25 €/m² über den Durchschnitt in Deutschland. Generell wird dieses deutliche Überwiegen der Anspannungstendenzen als hinreichend zur Annahme eines angespannten Wohnungsmarktes angesehen. 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,
- eine nicht ausreichende Wohnraumversorgung,
- einen zu geringen Leerstand,
- durch ein als Marktergebnis absolut hohes Mietniveau gekennzeichnet.

Die Stadtgemeinde Bremen ist daher als angespannter Wohnungsmarkt gemäß § 556d Abs. 2 Satz 2 und 3 BGB einzustufen. Angesichts der fehlenden Erfüllung von allen Kriterien eines angespannten Wohnungsmarktes ist nicht von einem Überhitzen Bremer Wohnungsmarktes auszugehen. Die Begründung für einen angespannten Wohnungsmarkt liegt weniger an der Mietensituation, sondern mehr an einem zu geringen passenden / bedarfsgerechten Angebot.

Die festgestellte Anspannung auf dem Bremer Wohnungsmarkt kann sich durch die derzeitige Flüchtlingsproblematik, insbesondere der anhaltenden Ukraine Krise und der sich ausweitenden weltweiten Krisensituation weiter verstärken. Inwieweit die in Gemeinschaftsunterkünften lebenden Geflüchteten zukünftig Wohnraum in der Stadtgemeinde Bremen nachfragen werden, ist nicht bekannt, aber die zusätzliche Nachfrage wird die Situation auf dem Bremer Wohnungsmarkt weiter verschärfen. Daher würde FUB IGES empfehlen die Marktentwicklung kontinuierlich zu beobachten, damit entsprechende Maßnahmen ergriffen werden können.