

Berichterstattung:
Senatorin Dr. Stapelfeldt
Staatsrat Kock

Vorblatt zur
Senatsdrucksache
Nr. 2015/01119
Vom 22.06.2015
**nach Ausübung red.
Erm.**

Verordnung über die Einführung einer Mietpreisbegrenzung nach § 556d des Bürgerlichen Gesetzbuches (Mietpreisbegrenzungsverordnung), zugleich Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 8. Oktober 2014 „Weiter für Verbesserungen im Mieterschutz eintreten - Mietpreisbremse für Hamburg zügig einführen!“ (Drs. 20/13153)

A. Zielsetzung

Ziel der Vorlage ist die Dämpfung des Mietanstiegs bei Wiedervermietung von Bestandswohnungen durch Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung. Die Umsetzung der Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung nach § 556d Abs. 2 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) soll zeitnah zu deren Inkrafttreten am 1. Juni 2015 erfolgen. Zugleich soll mit der Vorlage das Bürgerschaftliche Ersuchen vom 8. Oktober 2014 (Drucksache 20/13153) beantwortet werden.

B. Lösung

Erlass der anliegenden Verordnung. Nach der festen Überzeugung des Senats ist die für den Erlass einer Mietpreisbegrenzungsverordnung erforderliche angespannte Wohnungsmarktlage im gesamten Stadtgebiet von Hamburg gegeben. Die beiden Mietervereine stimmen der Analyse des Senats zu. Die Verbände der Wohnungswirtschaft beziehen sich auf die Segmentierung des Wohnungsmarktes in Hamburg und legen dar, dass ihrer Ansicht nach die gesetzlichen Voraussetzungen für die Mietpreisbremse in Form eines angespannten Wohnungsmarktes längst nicht in allen Stadtteilen und Quartieren gegeben sind. Unabhängig von seiner festen Überzeugung beabsichtigt der Senat mit Hilfe eines Gutachtens den Wohnungsmarkt in Hamburg zusammen mit Wohnungswirtschaft und Mietervereinen möglichst einvernehmlich zu betrachten. Der Senat möchte das als Entgegenkommen gegenüber der Wohnungswirtschaft verstanden wissen und keineswegs als Überprüfung der zweifelsfreien Senatsauffassung, dass überall in Hamburg der Wohnungsmarkt angespannt ist. Sollte das Gutachten entgegen der festen Überzeugung des Senats einen angespannten Wohnungsmarkt im Sinne von § 556d BGB wider Erwarten nicht für das gesamte Stadtgebiet bestätigen, wird der Senat daraus die entsprechen-

den Konsequenzen ziehen und die Verordnung für die entsprechenden Teilgebiete aufheben.

C. Auswirkungen auf den Haushalt

Durch die Vorlage selbst entstehen keine Kosten.

Infolge der Umsetzung der Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung gem. § 556d Abs. 2 S. 1 BGB dürfte eine Mehrbelastung der ordentlichen Gerichte im Hinblick auf Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit der Frage der Wirksamkeit der vereinbarten Miete zu erwarten sein. Der Umfang der Mehrbelastungen und die konkreten Auswirkungen auf den Justizhaushalt können gegenwärtig nicht prognostiziert werden.

Zur Finanzierung des geplanten Gutachtens zur Analyse des Hamburger Wohnungsmarktes (siehe dazu Ziffer IV der Drucksache), dessen Vergabe derzeit vorbereitet wird, stehen Kostenermächtigungen im Einzelplan 6.0 (Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt), Aufgabenbereich 261 (Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung), Produktgruppe 26101 „Wohnen“, Kontenbereich Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit, Produkt Wohnungsbestandspolitik zur Verfügung.

Da sich SAGA GWG gemäß eigenem Mietekonzept am Mittelwert des Hamburger Mietenspiegels orientiert, sind Auswirkungen auf die Vermögenslage von SAGA GWG und damit auf die Finanzanlage der BSU im Zusammenhang mit dieser Drucksache nicht zu erwarten.

D. Auswirkungen auf die Vermögenslage

Die im Zusammenhang mit der Vergabe des Gutachtens zur Analyse des Wohnungsmarktes stehenden Kosten stellen Aufwand dar. Dieser Aufwand mindert im Jahr seiner Entstehung über die Ergebnisrechnung das Eigenkapital der FHH.

E. Sonstige finanzielle Auswirkungen

Durch die Mietpreisbegrenzung wird der Spielraum für die Anhebung der Miete im Falle der Wiedervermietung zukünftig geringer sein, weil die derzeitigen Angebots- bzw. Wiedervermietungsrenten oft höher sind als die ortsübliche Vergleichsmiete zuzüglich 10 %. Daher ist grundsätzlich mit einer finanziellen Entlastung derjenigen Mieter zu rechnen, die innerhalb der Geltungsdauer der Verordnung eine Wohnung neu anmieten. Niedrigere Mieten können sich im Rahmen der Übernahme für Kosten der Unterkunft nach den Vorschriften des Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch sowie bei den Leistungen nach dem Wohngeldgesetz dämpfend auf die Ausgabeentwicklung in diesen Bereichen auswirken.

F. Auswirkungen auf:

X Familienpolitik

Die Dämpfung der Wiedervermietungsmieten hat positive Auswirkungen für Familien in Hamburg. Durch die Mietpreisbegrenzung werden Familieneinkommen bei Anmietung einer Wohnung während der Geltungsdauer der Verordnung weniger belastet als nach der Rechtslage ohne Erlass einer Mietpreisbegrenzungsverordnung. Familien finden so leichter eine bezahlbare Wohnung.

Klimaschutz

X Inklusion

Die Mietpreisbegrenzung erfasst auch barrierefreie und barrierearme Wohnungen.

X Bürokratieabbau

Der Erlass einer Mietpreisbegrenzungsverordnung verursacht keinen Mehraufwand in der öffentlichen Verwaltung.

Gleichstellung

G. Alternativen

Im Sinne der Zielsetzung keine.

Zur Dämpfung des Mietanstiegs auf dem Wohnungsmarkt und zur Entspannung des Wohnungsmarkts ist eine Vielzahl von Maßnahmen erforderlich, die kumulativ getroffen werden müssen.

H. Anlage

- Verordnungsentwurf
- Übersicht zur Abgrenzung der Hamburger Mietwohnungsteilmärkte
- Mitteilung an die Bürgerschaft

Berichterstattung:
Senatorin Dr. Stapelfeldt
Staatsrat Kock

Senatsdrucksache
Nr. 2015/01119
vom 22.06.2015
nach Ausübung der red. Erm.

Betr.: Verordnung über die Einführung einer Mietpreisbegrenzung nach § 556d des Bürgerlichen Gesetzbuches (Mietpreisbegrenzungsverordnung), zugleich Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 8. Oktober 2014 „Weiter für Verbesserungen im Mieterschutz eintreten - Mietpreisbremse für Hamburg zügig einführen!“ (Drs. 20/13153)

I. Anlass der Vorlage

Ziel der Vorlage ist die Dämpfung des Mietanstiegs bei Wiedervermietung von Bestandswohnungen durch Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung. Zugleich soll mit der Vorlage das Bürgerschaftliche Ersuchen vom 8.10.2014 (Drucksache 20/13153) beantwortet werden.

In Hamburg steigen die Mieten bei der Wiedervermietung von Bestandswohnungen überdurchschnittlich stark an und liegen oftmals in erheblichem Maß über der ortsüblichen Vergleichsmiete. Vor allem einkommensschwächere Haushalte und mittlerweile auch zunehmend Durchschnittsverdiener haben große Schwierigkeiten, in Hamburg eine bezahlbare Wohnung zu finden.

Um dieser angespannten Wohnungsmarktlage entgegenzuwirken, ist weiterhin mit höchster Priorität auf den Neubau von Wohnungen zu setzen. Nur durch den Wohnungsneubau kann für eine steigende Zahl von Haushalten ausreichender Wohnraum geschaffen werden. Die Grundlage des Erfolgs der Fertigstellung von zuletzt 6.407 Wohnungen im Jahr 2013 und 6.974 Wohnungen im Jahr 2014 ist eine enge Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft, den Mieterorganisationen und den sieben Bezirksämtern. Daher ist es sehr erstrebenswert, das Bündnis für das Wohnen in Hamburg und den Vertrag für Hamburg fortzusetzen. Gemeinsam mit den Partnern im Bündnis für das Wohnen in Hamburg wird wie in der vergangenen so auch in dieser Legislaturperiode die Fertigstellung von jährlich mindestens 6.000 Wohnungen angestrebt, davon mindestens 2.000 geförderte Wohnungen. In den kommenden Jahren sollen weiterhin jährlich mindestens 2.000 Mietwohnungen gefördert werden (siehe Drs. 20/14366). Der Umfang der Mietwohnraumförderung soll dabei bis 2019 verstepigt werden. Das städtische Wohnungsunternehmen SAGA GWG trägt zum Neubau mit 1.000 Wohnungen pro Jahr bei, davon nahezu alle als Sozialwohnungen (1. Förderweg).

Auch wenn der Neubau von Wohnungen seitens der Partner aus der Wohnungswirtschaft das wichtigste Instrument zur Entspannung des Wohnungsmarktes ist, so kann dieser naturgemäß nur allmählich und mit einer gewissen Zeitverzögerung wirken. Die Mietpreisbegrenzung ist gerade für den Zeitraum bis zu einer Entspannung des Wohnungsmarktes in Hamburg infolge der Angebotsausweitung durch Neubau ein geeignetes Instrument des Mieterschutzes und der Marktdisziplinierung.

Die Anspannung der Wohnungsmärkte ist nicht nur in Hamburg zu beobachten, sondern auch in anderen Ballungsräumen sowie Groß- und Hochschulstädten. Der Bundesgesetzgeber hat erkannt, dass es vielerorts in Deutschland zu Wohnungsengpässen kommt, die nicht flächendeckend auftreten, aber in den betroffenen Regionen zahlreiche Probleme mit sich bringen. Dieser Entwicklung begegnet der Bundesgesetzgeber mit neuen Regelungen im Mietrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches, nach denen die zulässige Miete bei der Wiedervermietung von Wohnraum in angespannten Wohnungsmärkten, die von den Landesregierungen per Rechtsverordnung ausgewiesen werden, im Grundsatz auf die ortsübliche Miete zuzüglich 10 Prozent begrenzt wird.

Das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz hat am 18. März 2014 dazu den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz – MietNovG) vorgelegt.

Die Hamburgische Bürgerschaft hat daraufhin in ihrer Sitzung am 8.10.2014 beschlossen, den Senat zu ersuchen

1. die Einführung der Mietpreisbremse zeitgerecht und nach Beratung mit dem Bündnis für das Wohnen so vorzubereiten, dass diese möglichst zeitgleich zum Inkrafttreten der bundesgesetzlichen Voraussetzungen in Hamburg im Verordnungswege umgesetzt werden kann,
2. die Bürgerschaft über den Inhalt der beschlossenen Verordnung in Kenntnis zu setzen,
3. die Auswirkungen der Mietpreisbremse durch die zuständige Fachbehörde in Zusammenarbeit mit dem Bündnis für Wohnen zu evaluieren. Die Ergebnisse der Evaluation sind der Bürgerschaft vorzulegen.

Das MietNovG wurde vom Bundestag am 5. März 2015 beschlossen, am 27. April 2015 verkündet und ist am 1. Juni 2015 in Kraft getreten.

Die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen ist in Hamburg besonders gefährdet. Die Voraussetzungen für den Erlass einer Verordnung sind für das gesamte Stadtgebiet gegeben. Wegen der Einzelheiten wird auf die Ausführungen unter II. verwiesen.

Damit alle Wohnungsuchenden von der Mietpreisbegrenzung profitieren können, bestimmt der Senat durch Verordnung nach § 556d Abs. 2 Satz 1¹, dass Hamburg ein Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt ist. Dies hat zur Folge, dass bei Wiedervermietung von Bestandwohnungen die Miete im Grundsatz auf das Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete zuzüglich 10 Prozent beschränkt ist. Die Verordnung soll eine Geltungsdauer vom 1. Juli 2015 bis zum 30. Juni 2020 haben. Damit wird Nr. 1 und 2 des Bürgerschaftlichen Ersuchens entsprochen.

¹ §§ ohne Gesetzesangabe sind solche des BGB.

II. Rechtsverordnung

1. Ermächtigungsgrundlage

Ermächtigungsgrundlage für den Verordnungserlass ist § 556d Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB²).

Die maßgebliche Vorschrift lautet:

§ 556d

Zulässige Miethöhe bei Mietbeginn; Verordnungsermächtigung

(1) Wird ein Mietvertrag über Wohnraum abgeschlossen, der in einem durch Rechtsverordnung nach Absatz 2 bestimmten Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt liegt, so darf die Miete zu Beginn des Mietverhältnisses die ortsübliche Vergleichsmiete (§ 558 Absatz 2) höchstens um 10 Prozent übersteigen.

(2) Die Landesregierungen werden ermächtigt, Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten durch Rechtsverordnung für die Dauer von höchstens fünf Jahren zu bestimmen. Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten liegen vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn

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

Eine Rechtsverordnung nach Satz 1 muss spätestens am 31. Dezember 2020 in Kraft treten. Sie muss begründet werden. Aus der Begründung muss sich ergeben, auf Grund welcher Tatsachen ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt im Einzelfall vorliegt. Ferner muss sich aus der Begründung ergeben, welche Maßnahmen die Landesregierung in dem nach Satz 1 durch die Rechtsverordnung jeweils bestimmten Gebiet und Zeitraum ergreifen wird, um Abhilfe zu schaffen.

Nach § 556d Abs. 2 werden die Landesregierungen ermächtigt, Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten für die Dauer von höchstens fünf Jahren zu bestimmen. Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten liegen vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist (§ 556d Absatz 2 Satz). Damit greift § 556d Absatz 2 die Formulierungen auf aus § 558 Absatz 3 Satz 3 für den Erlass einer Kappungsgrenzenverordnung (vgl. Verordnung vom 30. Juli 2013, HmbGVBl. S. 350) bzw. § 577a Absatz 2 Satz 2 für den Erlass einer Kündigungsschutzfristverordnung auf (vgl. Verordnung vom 12.11.2013, HmbGVBl. S. 458, zuletzt geändert durch Verordnung vom 30.12.2014, HmbGVBl. 2015, S. 11). Der Wortlaut des § 556d unterscheidet sich zwar von den vorgenannten Verordnungen, weil § 556d Absatz 1 an ein „Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt“ anknüpft. Die besondere Gefährdung der ausreichenden Versorgung der Be-

² §§ ohne Gesetzesangabe sind solche des BGB.

völkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen ist nach § 556d Absatz 2 Satz 2 als Definition eines Gebietes mit einem angespannten Wohnungsmarkt zu verstehen. Letztlich stimmen die materiellen gesetzlichen Voraussetzungen der Mietpreisbegrenzung aber mit denen für den Erlass einer Kündigungsschutzfristverordnung und einer Kappungsgrenzenverordnung überein³.

Anders als bei § 577a Absatz 2 Satz 2 und § 558 Absatz 3 Satz 3 nennt der Bundesgesetzgeber in § 556d Absatz 2 Satz 3 zusätzlich vier Indikatoren, die für eine Anspannung auf dem Wohnungsmarkt sprechen. Der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 18/3121) kann entnommen werden, dass

- ein oder mehrere Indikatoren ausreichen können,
- trotz des Vorliegens aller Indikatoren eine Anspannung des Wohnungsmarktes zu verneinen sein kann und
- auch andere als die genannten Kriterien herangezogen werden können.

Darüber hinaus verlangt der Bundesgesetzgeber nach § 556d Absatz 2 Satz 5 bis 7 eine Begründung der Verordnung, aus der sich ergibt, auf Grund welcher Tatsachen die Gebiete bestimmt wurden und welche Begleitmaßnahmen der Landesregierung geplant sind, um die Anspannung des Wohnungsmarkts zu beseitigen. Die Begründung ergibt sich aus II.2.

2. Begründung der Verordnung

a) Gefährdungslage

Voraussetzung für die Mietpreisbegrenzungsverordnung ist ein angespannter Wohnungsmarkt. Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten liegen vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Die zuständige Fachbehörde hat festgestellt, dass eine solche Gefährdungslage in ganz Hamburg besteht.

Nach der Rechtsprechung ist insoweit eine Unterversorgung mit Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung maßgeblich, die auch dann noch vorliegen oder drohen kann, wenn der Wohnungsmarkt ein leichtes Übergewicht des Angebotes über die Nachfrage erreicht zu haben scheint.⁴ Dies hindert aber nicht, einen strengeren Maßstab anzulegen. Die zuständige Fachbehörde hat für die Beurteilung einer Gefährdung der Wohnraumversorgung insbesondere die in § 556d Absatz 2 Satz 3 angeführten Indikatoren herangezogen:

1. die Mietentwicklung in Hamburg im Vergleich zum Bundesdurchschnitt,
2. die durchschnittliche Mietbelastung in Hamburg im Vergleich zum Bundesdurchschnitt,
3. der Anstieg der Wohnbevölkerung und der Haushalte im Vergleich zur Neubautätigkeit,
4. ein geringer Leerstand von Wohnraum bei großer Nachfrage.

³ Die Verordnung über die Feststellung einer Gefährdungslage nach § 9 Absatz 1 des Hamburgischen Wohnraumschutzgesetzes vom 1. April 2008 (HmbGVBl. S. 136) knüpft an die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum - nicht Mietwohnungen - an und kann nur für ganz Hamburg befristet oder unbefristet erlassen werden.

⁴ Vgl. zu den nahezu identischen Voraussetzungen der Zweckentfremdungsverordnung OVG Hamburg, Urt. v. 25.5.2007, juris Rn. 24 im Anschluss an BVerwG, Beschl. v. 13.3.2003, a.a.O. – juris Rn 12.

Darüber hinaus ist die Situation hilfebedürftiger Haushalte als weiterer Indikator für die Anspannung des Wohnungsmarktes herangezogen worden.

Die zuständige Fachbehörde hat sich dafür entschieden, die Prüfung der Gefährdungslage auf diese Weise methodisch auf eine breite Grundlage zu stellen und den Hamburger Wohnungsmarkt dadurch einer Gesamtbetrachtung zu unterziehen. Die aufgeführten Indikatoren sind jeweils bezogen auf das gesamte Stadtgebiet geprüft worden. Zusätzlich hat die zuständige Fachbehörde die Höhe und Entwicklung der Angebotsmieten auch bezogen auf verschiedene Segmente (Teilgebiete, Wohnungsgrößen und Preissegmente) betrachtet. Dies diene sowohl der Plausibilitätskontrolle, um nivellierende Effekte auszuschließen, als auch dem Nachweis, dass der Wohnungsmarkt nicht nur in seiner Gesamtheit, sondern auch in den einzelnen relevanten Segmenten angespannt ist.

In der Literatur⁵ wird demgegenüber teilweise die Auffassung vertreten, die Gefährdungslage müsse ausschließlich bezogen auf die jeweils relevanten Teilsegmente bestimmt werden. Nach dieser Auffassung sei die Ermächtigungsgrundlage des § 556d Absatz 1 dahingehend auszulegen, dass sie nur dazu berechtigt, solche Segmente des Wohnungsmarktes in der Rechtsverordnung zu bestimmen, in denen der Markt angespannt ist. Beschränke sich die Unterversorgung auf einen gegenständlichen Bereich des Wohnungsmarktes, so dürfe der Verordnungsgeber hierauf nicht mit einer den gesamten Markt umfassenden Rechtsverordnung reagieren. Denn es sei nicht geboten, Wohnraum einer Mietpreisbremse zu unterwerfen, mit dem die Bevölkerung ausreichend versorgt ist und bei dessen Vermietung es daher nicht zum Ausnutzen einer Mangelsituation kommen kann. Dies ergebe sich aus dem Zweck der Mietpreisbremse, der – anders als vom Gesetzgeber definiert – richtigerweise in der Eliminierung eines ethisch anstößigen Verhaltens liege, das in Form des Ausnutzens einer Mangelsituation auf dem Wohnungsmarkt zwecks Erzielens eines übergebührlichen Profits zu Tage trete.

Diese Auslegung des Gesetzes ist zumindest zweifelhaft. Denn sie knüpft an einen von den Vertretern dieser Ansicht selbst definierten und nicht an den vom Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung genannten Zweck an. Zweck des Gesetzes ist nicht – wie in der Literatur teilweise vertreten – das Ausnutzen einer Mangelsituation im Einzelfall zu verhindern. Ausweislich der Gesetzesbegründung ist der Zweck des Gesetzes vielmehr, dafür zu sorgen, dass einkommensschwächere Haushalte in angespannten Wohnungsmärkten eine für sie noch bezahlbare Wohnung finden können. Auf das Ausnutzen einer Mangelsituation kommt es hiernach gerade nicht an. Dies liegt auch nicht nahe. Denn das Ausnutzen einer Mangelsituation zu verhindern bzw. zu ahnden, ist Regelungsgegenstand von § 5 Wirtschaftsstrafgesetz. Diesen hat der Bundesgesetzgeber – anders als noch im Referentenentwurf vorgesehen – nicht aufgehoben. Es ist nicht plausibel, dass der Bundesgesetzgeber mit der Mietpreisbegrenzung eine zweite Vorschrift mit dem gleichen Zweck und gleicher Regelungstendenz wie § 5 Wirtschaftsstrafgesetz schaffen wollte. Dann hätte es näher gelegen, § 5 Wirtschaftsstrafgesetz zu novellieren, was der Bundesgesetzgeber nicht getan hat.

Ob die Gefährdungslage allein bezogen auf bestimmte Wohnungsmarktsegmente zu prüfen ist, kann letztlich dahinstehen. Denn nach den Feststellungen der zuständigen Behörde ist

⁵ So aus verfassungsrechtlichen Gründen *Lehmann-Richter*, Wohnungswirtschaft und Mietrecht 2015, S. 204, 207f.

der Wohnungsmarkt nicht nur im Gesamten, sondern auch in den relevanten Teilmärkten (Wohnungsgrößen, Preissegmente, Teilgebiete) angespannt.

aa) Mietniveau und Mietentwicklung in Hamburg

Aus Sicht der zuständigen Fachbehörde kommt den Indikatoren der Mietentwicklung und des Mietniveaus das stärkste Gewicht bei einer Beurteilung zu, ob die Anspannung auf dem Wohnungsmarkt zu bejahren und eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. In Hamburg ist - jeweils im Vergleich zum bundesweiten Durchschnitt - nach Feststellung der zuständigen Fachbehörde sowohl ein zurzeit überdurchschnittlich hohes Mietpreisniveau festzustellen als auch ein überdurchschnittlich hoher Anstieg der Mieten in den letzten Jahren zu beobachten (vgl. zu letzterem § 556d Absatz 2 Satz 2 Nr. 1).

Zur Darstellung der Mietentwicklung werden im Folgenden die Angebotsmieten (siehe dazu sogleich unter II.2.a)aa)(1) und (2)) und die Mietenspiegel-Mieten (siehe dazu II.2.a)aa)(3)) einer Betrachtung unterzogen. Die Anspannung auf dem Mietwohnungsmarkt wird durch die Entwicklung der Angebotsmieten (Neuvertragsmieten) dabei stärker verdeutlicht als durch die Entwicklung der Mietenspiegelmieten. Diese beinhalten jeweils die neuvereinbarten und geänderten Mieten der letzten vier Jahre seit dem Stichtag 1. April und beziehen damit auch Mietveränderungen bei bestehenden Mietverhältnissen mit ein.

Bei der gebotenen Gesamtbetrachtung ist zu berücksichtigen, dass die Mietpreisbegrenzung nur Wiedervermietungsmieten, nicht aber Bestandsmieten erfasst. Dem Niveau und der Entwicklung der Angebotsmieten kommt daher aufgrund der größeren Sachnähe im Hinblick auf das Instrument einer Mietpreisbegrenzung das entscheidende Gewicht zu.

Das hohe Mietniveau in Hamburg verdeutlichen die nachfolgend dargestellten Angebotsmieten in absoluten Zahlen und im Vergleich mit dem Bundesdurchschnitt.

(1) Entwicklung der Angebotsmieten⁶ 2007 bis 2014

Ein entscheidender Indikator ist die Entwicklung der Angebotsmieten in Hamburg im Vergleich zu der Entwicklung auf Bundesebene. Bei den Angebotsmieten handelt es sich um Nettokaltmieten von in Tageszeitungen und Internetportalen (z.B. immonet / immobilienscout24 etc.) inserierten freien Mietwohnungen. Diese werden von immobilienwirtschaftlichen Forschungsinstituten in Datenbanken nach einheitlichen Kriterien aufbereitet und ausgewertet. Die Angebotsmieten werden bundesweit auf allen Teilmärkten flächendeckend erfasst und dienen als ein Indikator für die Beurteilung der Anspannung auf den Mietwohnungsmärkten. So werden die Angebotsmieten u.a. auch in den Mieten- und Wohngeldberichten der Bundesregierung für die Darstellung der Erst- und Wiedervermietungsmieten in Städten und regionalen Teilräumen Deutschlands verwendet.⁷ Da die Angebotsmieten damit

⁶ Die Angebotsmieten spiegeln in Hamburg die Mietentwicklung der Neuvertragsmieten insbesondere bei privaten Vermietern und Wohnungsunternehmen wider. Die Neuvertragsmieten von SAGA GWG und den Wohnungsbaugenossenschaften liegen in der Regel deutlich niedriger. Diese Vermieter vermarkten allerdings ihre Wohnungen in den meisten Fällen nicht über die einschlägigen Portale (immonet / immobilienscout24 etc.). Das ändert nichts an dem Trend, dass auch bei Einbeziehung dieser Mieten die Mietentwicklung über dem Bundesdurchschnitt liegt (siehe dazu unten unter II.2.a)aa)(3)).

⁷ Vgl. Bundestagsdrucksache 17/6280 Seite 17 und 22- <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/062/1706280.pdf>

sowohl bei einer hamburgweiten als auch bei einer deutschlandweiten Betrachtung mit gleicher Methodik erhoben und ausgewertet werden, sind diese für eine Vergleichsbetrachtung besonders geeignet.

Im Betrachtungszeitraum 2007 bis 2014 sind die Angebotsmieten in Hamburg deutlich stärker gestiegen als im Bundesdurchschnitt und den meisten anderen vergleichbaren Großstädten.

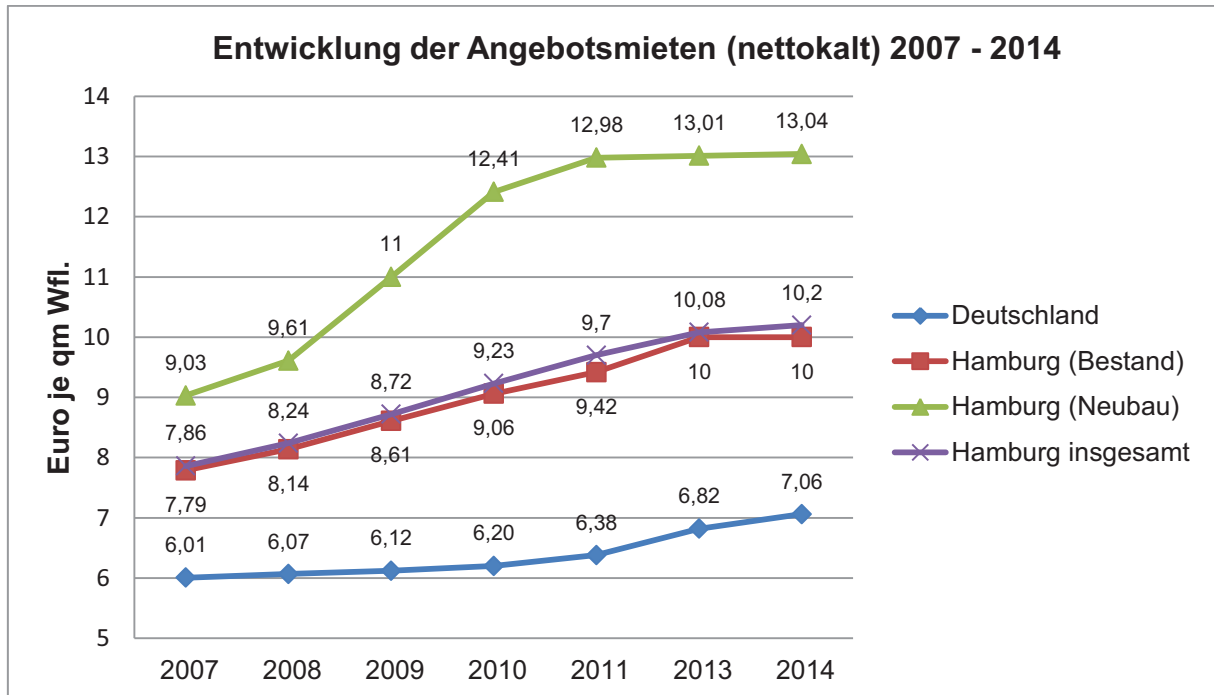
In Hamburg stiegen die Angebotsmieten zwischen 2007 und 2014 im Durchschnitt (Median⁸) um rund 30 % auf 10,20 €/m² Wfl./ monatlich netto-kalt. Im Vergleich dazu stiegen im gleichen Zeitraum bundesweit die Angebotsmieten nur um durchschnittlich 17,5 % auf 7,06 €/m² Wfl./ monatlich netto-kalt⁹. Damit haben sich die Angebotsmieten in Hamburg deutlich dynamischer entwickelt als im Bundesdurchschnitt. Dies gilt sowohl bei gesamtstädtischer Betrachtung als auch in Bezug auf die im Folgenden näher betrachteten räumlichen und sachlichen Teilmärkte.

Siehe dazu die folgende Grafik:

⁸ Definition Median: Der Median (50 %) oder Zentralwert ist ein Mittelwert für Verteilungen in der Statistik. Im Gegensatz zum arithmetischen Mittel ist der Median nicht anfällig für Ausreißer, d.h. er reagiert nicht sensibel auf hohe über- oder unterdurchschnittliche Extremwerte.

⁹ Quelle für die Angebotsmieten: Berechnungen von empirica ag auf Basis der erhobenen Mietdaten der IDN ImmoDaten GmbH und der empirica-systeme GmbH.

Graphik 1: Entwicklung der Angebotsmieten 2007 bis 2014

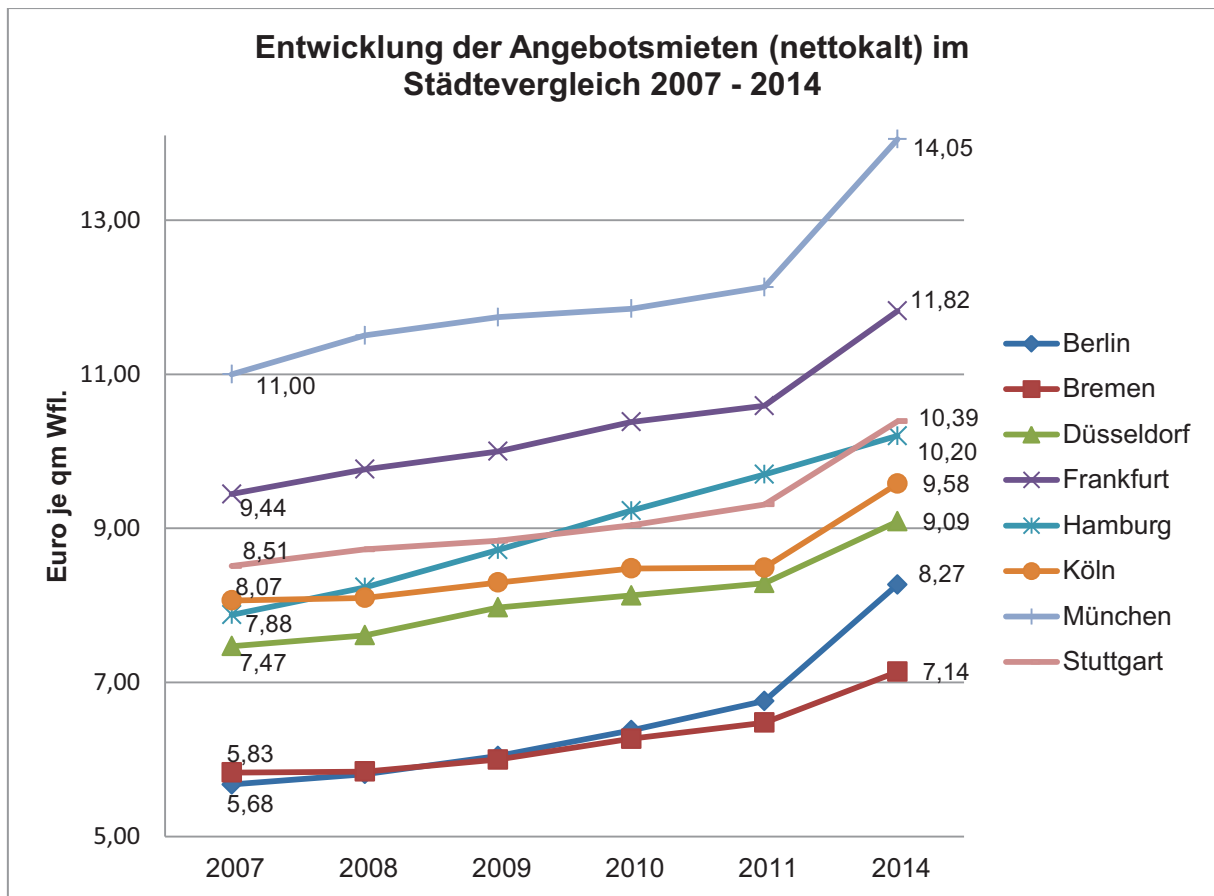


Quelle: Berechnungen der empirica ag auf Grundlage der Daten der IDN ImmoDaten GmbH und der empirica-systeme GmbH.

Im Vergleich mit anderen Großstädten stiegen die Angebotsmieten in Hamburg zwischen 2007 und 2014 überdurchschnittlich an (um rd. 30 %). Nur Berlin verzeichnet im gleichen Zeitraum einen größeren relativen Anstieg der Angebotsmieten (um rd. 46 %). Ausgehend von der Miethöhe steht Hamburg in diesem Städtevergleich auf Platz 4 direkt hinter den teuersten Städten München, Frankfurt und Stuttgart.

Dies verdeutlicht die folgende Grafik:

Graphik 2: Entwicklung der Angebotsmieten im Städtevergleich 2007 bis 2014



Quelle: Berechnungen der empirica ag auf Grundlage der Daten der IDN ImmoDaten GmbH und der empirica-systeme GmbH

(2) Entwicklung der Angebotsmieten auf den Hamburger Teilmärkten

Nicht nur in Hamburg insgesamt sind die Mieten im Zeitraum 2007 bis 2014 gestiegen. Diese Entwicklung zeigt sich auch bei einer Betrachtung von einzelnen sächlichen Teilmärkten, gesplittet nach Wohnungsgrößen (siehe dazu nachfolgende Tabellen 1 und 2) und Preis-segmenten (siehe dazu Tabelle 3).

Tabelle 1 und 2 zeigen die Entwicklung und die Veränderung der Angebotsmieten (Medianwert) nach Wohnungsgrößen:

Tabelle 1: Entwicklung der Angebotsmieten in Hamburg 2007 bis 2014

Entwicklung der Angebotsmieten in Hamburg nach Wohnungsgrößen							
Ø Netto-kalt-Miete je qm Wohnfläche monatlich							
Mietwohnungen insgesamt	< 40 qm	mit 40 bis 59qm	mit 60 bis 79qm	mit 80 bis 99qm	mit 100 bis 119qm	mit 120 bis 159qm	>= 160qm
Jahr	Median	Median	Median	Median	Median	Median	Median
2007	8,67 €	7,68 €	7,42 €	7,88 €	8,91 €	10,24 €	11,45 €
2008	9,17 €	8,04 €	7,70 €	8,18 €	9,06 €	10,37 €	12,05 €
2009	9,74 €	8,31 €	8,12 €	8,71 €	9,80 €	10,99 €	12,45 €
2010	10,43 €	8,98 €	8,50 €	9,00 €	10,50 €	11,28 €	12,26 €
2011	10,27 €	9,03 €	8,85 €	9,79 €	11,50 €	12,00 €	13,00 €
2013	10,59 €	9,84 €	9,53 €	10,37 €	11,76 €	12,48 €	13,00 €
2014	11,11 €	9,98 €	9,67 €	10,47 €	11,83 €	12,34 €	13,00 €

Quelle: empirica ag

Tabelle 1 zeigt, dass das Mietniveau 2014 im Durchschnitt in allen Größenklassen des Wohnungsbestandes über dem Bundesdurchschnitt von 7,06 €/m² Wfl. liegt.

Tabelle 2 zeigt die Veränderung der Angebotsmieten in Hamburg in den Jahren 2007 bis 2014.

Tabelle 2: Veränderung der Angebotsmieten in Hamburg 2007 bis 2014

Veränderung der Angebotsmieten (netto-kalt) in Hamburg							
Jahr	< 40 qm	mit 40 bis 59qm	mit 60 bis 79qm	mit 80 bis 99qm	mit 100 bis 119qm	mit 120 bis 159qm	>= 160qm
	Median	Median	Median	Median	Median	Median	Median
Anstieg im Zeitraum 2007 bis 2014	28%	30%	30%	33%	33%	21%	14%

Quelle: Berechnungen BSU/WSB auf Basis der Daten von empirica ag

Die Zahlen verdeutlichen, dass in fast allen Größenklassen die Mietpreisentwicklung zwischen 2007 und 2014 mit Anstiegen von 21-33 % über der Mietentwicklung im Bundesdurchschnitt von 17,5 % lag. Nur die Wohnungen über 160 m² Wfl. wiesen einen geringeren Anstieg auf (14 %). Wie Tabelle 1 zeigt, wies diese Größenklasse bereits am Anfang des Betrachtungszeitraums 2007 im Durchschnitt das höchste Mietniveau auf.

Tabelle 3 zeigt die Entwicklung der Angebotsmieten über die unterschiedlichen Preissegmente, aufgeschlüsselt nach Dezilen¹⁰:

¹⁰ Dezile bedeutet Zehntelwerte - d.h. die Grundgesamtheit der Mietpreisdaten wird in 10 gleiche Teile geteilt. Das 10%-Dezil (oder 1. Dezil) gibt an, welcher Wert die unteren 10 % von den oberen 90 % der Datenwerte trennt, das 2. Dezil, welcher Wert die unteren 20 % von den oberen 80 % der Werte trennt, usw. Der Abstand zwischen dem 10%-Dezil und dem 90%-Dezil heißt Interdezilbereich.

Tabelle 3: Entwicklung der Angebotsmieten in Hamburg insgesamt 2007 bis 2014 nach Dezilen

Angebotsmietpreise in EURO (netto-kalt) je qm Wohnfläche monatlich									
Mietwohnungen insgesamt	Ø Netto-kalt-Miete je qm Wohnfläche monatlich								
	für Dezile								
Jahr	10%	20%	30%	40%	50% [Median]	60%	70%	80%	90%
2007	5,97 €	6,53 €	7,00 €	7,43 €	7,86 €	8,30 €	8,92 €	9,76 €	11,15 €
2008	6,14 €	6,80 €	7,30 €	7,78 €	8,24 €	8,78 €	9,48 €	10,54 €	12,43 €
2009	6,50 €	7,14 €	7,71 €	8,19 €	8,72 €	9,35 €	10,14 €	11,38 €	13,38 €
2010	6,77 €	7,51 €	8,06 €	8,64 €	9,23 €	10,00 €	11,02 €	12,37 €	14,42 €
2011	7,00 €	7,82 €	8,41 €	9,00 €	9,70 €	10,50 €	11,52 €	12,72 €	14,43 €
2013	7,50 €	8,40 €	9,00 €	9,54 €	10,08 €	11,00 €	12,00 €	13,00 €	14,45 €
2014	7,46 €	8,44 €	9,00 €	9,62 €	10,20 €	11,00 €	12,00 €	13,00 €	14,50 €
Entwicklung 2007-2014	25%	29%	29%	29%	30%	33%	35%	33%	30%

Quelle: empirica ag

Aus Tabelle 3 ist z.B. zu entnehmen, dass 2014 weniger als 10 % der Mietwohnungen insgesamt zu Angebotsmieten von weniger als 7,46 €/ m² Wfl. angeboten worden sind (Bundesdurchschnitt: 7,06 €/m² Wfl.). Des Weiteren verdeutlicht Tabelle 3, dass die Angebotsmieten für Mietwohnungen insgesamt in Hamburg von 2007 bis 2014 sowohl im günstigen als auch in den mittleren wie im teuren Preissegment mit Steigerungen von 25 bis 35 % stärker gestiegen sind als im Bundesdurchschnitt (17,5 %).

Die gleiche Entwicklung ist auch für unterschiedliche regionale Teilmärkte festzustellen. Als räumliche Teilmärkte wurden insgesamt 31 räumlich zusammenhängende Teilgebiete Hamburgs gebildet (siehe hierzu Anlage 2). Dabei wurden in einigen Fällen auch jeweils benachbarte Stadtteile mit ähnlichen Mietniveaus zu einem Teilmarkt zusammengefasst. Tabelle 6 zeigt im Folgenden die Entwicklung der Angebotsmieten im Zeitraum 2007 bis 2014 auf Ebene dieser Hamburger Teilmärkte.

Tabelle 4: Entwicklung der Angebotsmieten auf den Hamburger Teilmärkten 2007 bis 2014

Entwicklung der durchschnittlichen Angebotsmieten pro qm Wfl. (Median) auf den Hamburger Teilmärkten 2007 bis 2014			
Teilmarkt	2007	2014	Veränderung im Zeitraum 2007 bis 2014
St.Pauli/Sternschanze	9,32 €	13,07 €	40,2%
Borgfelde/Hamm/Horn	6,89 €	9,50 €	37,9%
Lokstedt/Stellingen	8,39 €	11,27 €	34,3%
Barmbek	7,85 €	10,48 €	33,5%
Wilhelmsburg	6,04 €	8,02 €	32,9%
Wandsbek-Mitte	7,64 €	10,00 €	30,9%
Eimsbüttel	9,48 €	12,33 €	30,1%
Eppendorf	10,11 €	13,05 €	29,1%
St. Georg/Hohenfelde	9,60 €	12,38 €	29,0%
Billstedt	6,70 €	8,50 €	26,9%
Altona/Bahrenfeld	9,15 €	11,57 €	26,5%
Fuhlsbüttel/Langenhorn	7,58 €	9,38 €	23,7%
Östliche Alster	10,53 €	13,00 €	23,5%
Harburg	6,86 €	8,43 €	22,9%
Bergedorf/Lohbrügge	7,34 €	9,00 €	22,6%
Ottensen	10,81 €	13,09 €	21,0%
Lurup/Osdorf	7,61 €	9,20 €	20,9%
Vier- und Marschlande	6,66 €	8,02 €	20,3%
Alsterdorf/Ohlsdorf	8,50 €	10,17 €	19,6%
Wandsbek-Nord	8,21 €	9,80 €	19,4%
Bramfeld/Steilshoop	7,57 €	9,03 €	19,4%
Niendorf	8,39 €	10,00 €	19,2%
Elbvororte	10,83 €	12,90 €	19,1%
Schnelsen/Eidelstedt	8,00 €	9,52 €	19,0%
Rahlstedt	7,42 €	8,79 €	18,5%
Wandsbek-Ost	7,38 €	8,68 €	17,6%
Altona-West	8,21 €	9,63 €	17,2%
Westliche Alster	12,00 €	14,02 €	16,8%
Neugraben/Hausbruch	6,51 €	7,50 €	15,2%
Altes Land	6,61 €	7,21 €	9,0%
City (Altstadt/Neustadt/Hafencity)	13,46 €	13,81 €	2,6%

Quelle: empirica ag

Die herangezogenen Angebotsmietpreisdaten verdeutlichen, dass im Betrachtungszeitraum 2007 bis 2014 die Mieten nicht nur für Hamburg insgesamt im Durchschnitt stärker gestiegen sind als im bundesweiten Durchschnitt, sondern auch in nahezu allen räumlichen Teilmärkten, außer in den in Tabelle 4 fünf letztgenannten Teilmärkten (Altona-West, Westliche Alster, Neugraben/ Hausbruch, Altes Land, City).

Insgesamt wird verdeutlicht, dass nicht nur in den traditionell nachgefragten innerstädtischen Stadtteilen wie Eppendorf oder Eimsbüttel oder aber den sog. „Szenestadtteilen“ wie St. Pauli oder St. Georg die Mieten überdurchschnittlich stark gestiegen. Auch Stadtteile wie Barmbek (Anstieg 33,5 %) und Borgfelde/Hamm/Horn (Anstieg 38 %) sind betroffen.

Das absolute Mietniveau, das ebenfalls ein wichtiger Indikator für einen angespannten Wohnungsmarkt ist, liegt aber in allen in Tabelle 4 aufgeführten räumlichen Teilmärkten über dem Bundesdurchschnitt von 7,06 €/ m² Wfl.

(3) Entwicklung der Mietenspiegelmieten

Die überdurchschnittliche Mietenentwicklung in Hamburg wird nicht nur durch die Angebotsmieten dokumentiert, sondern auch durch die Mietentwicklung bei den Mietenspiegelmieten. Das sind die Mieten, die für frei finanzierte Wohnungen vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage einschließlich der energetischen Ausstattung und Beschaffenheit jeweils zum Stichtag 1. April in Hamburg gezahlt worden sind. Dabei werden die Wohnungsbestände aller Vermietergruppen entsprechend ihrer jeweiligen Anteile in den einzelnen Baualtersklassen und Wohnlagen repräsentativ erfasst. Es werden die Mieten erfasst, die innerhalb der letzten vier Jahre vor dem Stichtag neu abgeschlossen oder geändert worden sind. Damit werden auch Mietänderungen im Bestand berücksichtigt.

Der durchschnittliche gewichtete Mittelwert des Hamburger Mietenspiegels ist von 2007 bis 2013 um 15,8 % von 6,53 €/m² Wfl. (2007) auf 7,56 €/m² Wfl. (2013) gestiegen. Im Vergleich dazu stieg der als Vergleichsgröße insoweit am ehesten geeignete Bundesmietenindex¹¹ im Zeitraum 2007 bis 2013 nur um 9 %. Das zeigt, dass auch die Mietenspiegel-Mieten im Vergleich zu den in den Bundesmietenindex einfließenden Mieten überdurchschnittlich gestiegen sind. In diesen Mieten sind auch die Mieten der Wohnungsbaugenossenschaften und der kommunalen Wohnungsunternehmen repräsentativ enthalten.

(4) Zwischenergebnis: Beurteilung der Mietindikatoren

Alle dargestellten Mietindikatoren verdeutlichen, dass in Hamburg das Mietniveau und die Mietentwicklung im bundesweiten Vergleich überdurchschnittlich hoch waren bzw. sind.

Wie oben bereits ausgeführt, erfassen die Angebotsmieten nicht alle Anbieter auf dem Wohnungsmarkt gleichermaßen. Insbesondere die Bestände des städtischen Unternehmens SAGA GWG und der Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften sind in den ausgewerteten Angebotsmietdaten stark unterrepräsentiert. Die Bestände dieser beiden Gruppen weisen im Vergleich zu den anderen Anbietern auf dem Hamburger Wohnungsmarkt grundsätzlich auch bei einer Neuvermietung niedrigere Mieten auf (so beispielsweise die sog. CRES-Studie aus dem Jahr 2013¹²).

¹¹ Im Bundesmietenindex werden alle Mieten (nicht nur Neuvertragsmieten oder Bestandmietänderung) erfasst. Der Mietenindex ist Teil des vom Statistischen Bundesamt berechneten Verbraucherpreisindex und hat die Aufgabe, die reine Preisänderung für den Ausgabebereich Wohnungsnutzung zu messen.

¹² Nach Angabe dieser Studie betrug die ermittelte Neuvertragsmiete in 2012/2013 im freifinanzierten Bestand bei SAGA GWG und den Genossenschaften durchschnittlich 6,60 €/m² netto-kalt (normale Wohnlage) bzw. 6,63 € (gute Wohnlage). Bei den anderen Vermietergruppen dagegen lag sie bei 9,50 € (normale Wohnlage) bzw. 11,33 € (gute Wohnlage).

Für die Beurteilung der Lage auf dem Hamburger Wohnungsmarkt aber darf dieser Umstand nicht zu dem Schluss führen, dass eine Einführung der gesetzlichen Mietpreisbegrenzung deshalb entbehrlich wäre. Denn auch die anderen vorliegenden Mietindikatoren wie die Entwicklung der Mietenspiegelmieten und die Entwicklung des Bundesmietenindex verdeutlichen, dass in Hamburg die Mieten im Betrachtungszeitraum 2007 bis 2014 überdurchschnittlich stark gestiegen sind. Bei beiden Indikatoren sind dabei die Mieten aller Eigentümergruppen entsprechend der Größe ihrer Bestände repräsentativ berücksichtigt.

bb) Überdurchschnittliche Mietbelastung der Hamburger Haushalte im Vergleich zum bundesweiten Durchschnitt

Ein weiterer Parameter, der nach § 556d Absatz 2 Satz 2 Nr. 2 auf eine Anspannung des Mietwohnungsmarktes hindeutet, ist die Höhe der Mietbelastung. Die Mietbelastung ist der Anteil der Bruttokaltmiete am verfügbaren Haushaltsnettoeinkommen. Diese betrug bundesweit für alle Haushalte im Jahr 2010 durchschnittlich 22,5 %. In Hamburg lag die Mietbelastungsquote im gleichen Jahr dagegen bei 23,8 %, also 1,3 Prozentpunkte und damit über dem Bundesdurchschnitt¹³.

cc) Bevölkerungswachstum und Neubautätigkeit in Hamburg

§ 556d Absatz 2 Satz 2 Nr. 3 nennt als weiteren Indikator den Anstieg der Wohnbevölkerung im Vergleich zur Neubautätigkeit. Betrachtet man diesen Indikator für Hamburg, ist festzustellen, dass die Neubautätigkeit mit dem Anwachsen der Wohnbevölkerung bzw. der Haushalte als der eigentlich relevanten Größe (noch) nicht Schritt halten kann. Dies ergibt sich aus folgenden Zahlen:

Die Hamburger Bevölkerung ist innerhalb von drei Jahren von 2011 (1.718.187 Einwohner) bis 2013 (1.746.342 Einwohner) um 1,6 % gewachsen. Hamburg verzeichnete seit 2011 im Saldo Wanderungsgewinne von jährlich knapp 14.000 neuen Einwohnern. Während Hamburg gegenüber den Umlandkreisen Wanderungsverluste verzeichnet, speist sich die Zuwanderung vor allem aus den übrigen Regionen Deutschlands und aus dem Ausland.

Ende des Jahres 2013¹⁴ standen den rund 965.000 Haushalten, die Träger der Wohnungsnachfrage sind, insgesamt rd. 917.000 Wohnungen gegenüber, wobei teilweise mehrere Haushalte in einer Wohnung lebten (Wohngemeinschaften, Jugendwohnungen, Untermietverhältnisse). Die Zahl der Wohneinheiten, die vermietet werden, wird statistisch nicht fortgeschrieben. Für die Frage einer Gefährdungslage kann aber auf die Anzahl der Wohneinheiten insgesamt Bezug genommen werden. Ergibt die hier dargelegte Prüfung, dass die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum insgesamt besonders gefährdet ist, gilt dies erst recht für die Teilmenge der Mietwohnungen.

Für die künftige Nachfrage in Hamburg wird auf der Basis der Annahmen zur demographischen Entwicklung und der weiteren Entwicklung der Zuwanderung zumindest bis etwa 2020 weiterhin eine steigende Zahl von Haushalten bestimmend sein. Allein in den Jahren 2012

¹³ Quelle:

<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Wohnen/Tabelle/Mietbelastungsquote.html> (27.04.2015).

¹⁴ Quelle :Statistikamt Nord auf Grundlage des Mikrozensus 2013. Daten für 2014 liegen noch nicht vor.

bis 2014 ist die Zuwanderung nach Hamburg z.B. durch Flüchtlinge, die im Rahmen des Asylverfahrens in Hamburg verblieben sind, stark angestiegen (2.124 Personen (2012), 4.029 Personen (2013) und 6.917 Personen (2014)). Bei der Zuwanderung nach Hamburg ist es zudem sehr wahrscheinlich, dass die in der Vergangenheit prognostizierten Zahlen nach oben korrigiert werden müssen und entsprechend auch die Wohnungsnachfrage weiter steigen wird. Für 2015 z.B. geht die zuständige Fachbehörde von einem Bedarf an 10.000 Plätzen in der öffentlichen Unterbringung aus, um den prognostizierten Flüchtlingsstrom unterbringen zu können.

Eine weitere Ursache für steigende Haushaltszahlen liegt in gesellschaftlichen Veränderungen wie geänderte Einstellungen zu Ehe und Partnerschaft und zum Zusammenleben der Generationen begründet, die insbesondere zu einer Zunahme von Einpersonenhaushalten führen werden. Bei steigendem durchschnittlichem Lebensalter verbleiben inzwischen auch ältere Menschen wesentlich länger in ihren Wohnungen als früher. Erhebliche Bedeutung kommt dieser Zunahme deshalb zu, weil gerade bei Einpersonenhaushalten der Wohnflächenverbrauch pro Person deutlich über dem eines Mehrpersonenhaushalts liegt.

Vergleicht man die Haushaltsentwicklung und die Bautätigkeit, wird deutlich, dass der rechnerische Bevölkerungszuwachs von der Neubautätigkeit in diesem Zeitraum bisher nicht vollständig kompensiert werden konnte. Mit der steigenden Zahl der Haushalte konnte der Anstieg des Wohnungsbestandes im Zeitraum von 2011 bis 2013 bisher nicht Schritt halten. Einem Anstieg der Zahl der Haushalte in Höhe von rd. 13.000 stand ein Anstieg des Wohnungsbestandes von rd. 9.400 Wohneinheiten gegenüber. Zusätzliche Wohnungen werden dabei nicht nur proportional zur Zunahme der Haushalte benötigt.

Aufgrund des Anwachsens der Haushaltszahlen ist bei einem nachhaltigen jährlichen Fertigstellungsvolumen von mindestens 6.000 Wohnungen erst allmählich mit einer Entspannung auf dem Wohnungsmarkt zu rechnen.

Um die Neubautätigkeit zu unterstützen, soll in der 21. Legislaturperiode an dem für den Neubau entscheidenden Instrument des Vertrages für Hamburg mit den Bezirksämtern festgehalten werden (siehe dazu unten unter II.4.b)).

dd) Geringe Leerstandsquote und große Nachfrage nach Wohnraum in Hamburg

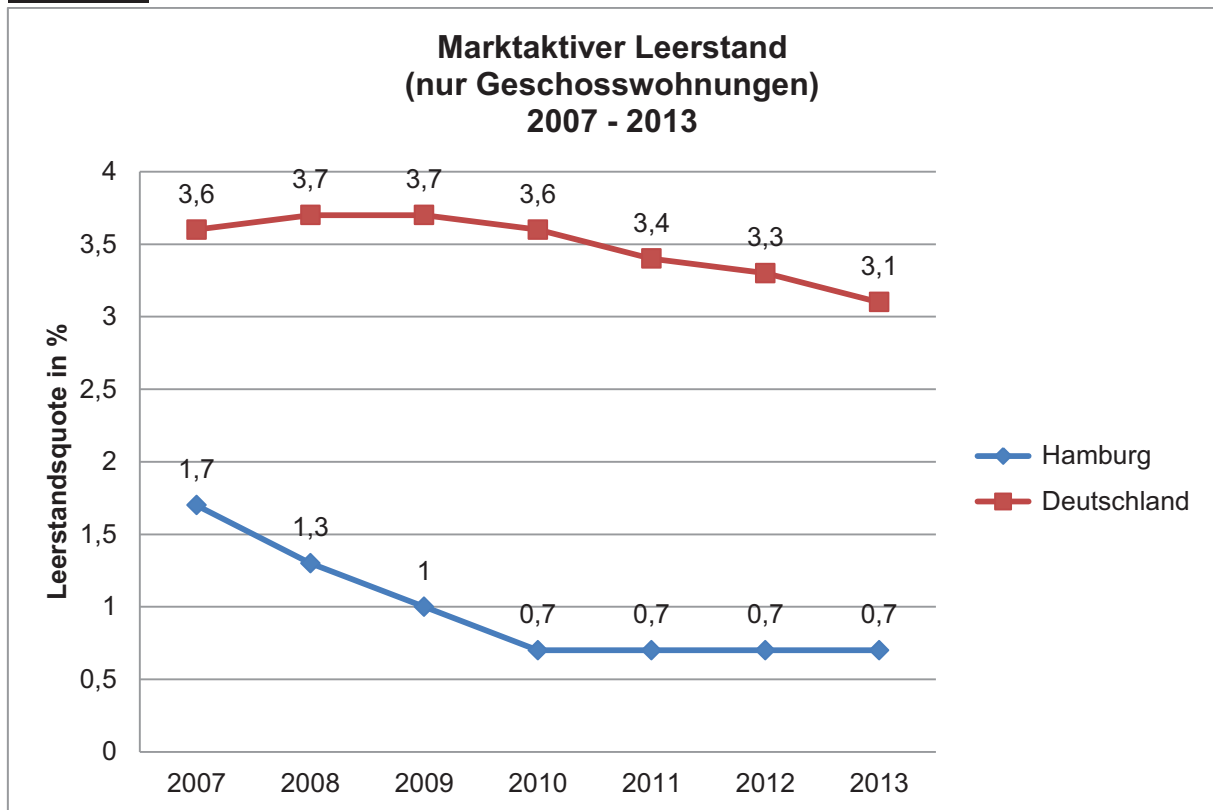
Ein weiterer geeigneter Indikator, auf den § 556d Absatz 2 Satz 2 Nr. 4 Bezug nimmt, ist ein geringer Leerstand bei großer Nachfrage. Auch aus Sicht der zuständigen Fachbehörde deutet eine niedrige Leerstandsquote auf einen angespannten Wohnungsmarkt hin. Die zuständige Fachbehörde hat insoweit den CBRE-empirica-Leerstandsindex und den im Rahmen der Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ) 2011 ermittelten Leerstand herangezogen.

Die Daten des CBRE-empirica-Leerstandsindex zeigen für die Jahre 2007-2013¹⁵ in Graphik 3, dass Hamburg im Bundesvergleich mit 0,7 % eine der niedrigsten Leerstandsquoten aufweist (Bundesdurchschnitt 3,41 %). Dargestellt im CBRE-empirica-Leerstandsindex wird der marktaktive Leerstand, jeweils unabhängig von der Dauer des Leerstandes. Dieser wird nur für Geschosswohnungen ausgewiesen. Der marktaktive Leerstand umfasst leer stehende

¹⁵ Schätzung des Leerstandes im Geschosswohnungsbau jeweils für das Ende des Kalenderjahres. Die Daten für 2014 erscheinen im Dezember 2015.

Wohnungen, die unmittelbar disponibel sind, sowie leer stehende Wohnungen, die aufgrund von Mängeln derzeit nicht zur Vermietung anstehen bzw. gerade modernisiert werden, aber gegebenenfalls mittelfristig aktivierbar wären (in weniger als 6 Monaten).

Graphik 3: Leerstand im Geschosswohnungsbau 2007 bis 2014: Vergleich FHH – Deutschland insgesamt:



Quelle: CBRE-empirica-Leerstandsindex

Eine derart niedrige Leerstandsquote von 0,7 % zeigt das geringe Volumen an kurz- und mittelfristig disponiblen Wohnungen. Da die Haushaltszahlen gleichzeitig wachsen (siehe dazu oben unter II.2.a)cc)), lässt eine niedrige Leerstandsquote auf einen angespannten Wohnungsmarkt in Hamburg schließen.

Auch die Erhebungen aus der GWZ 2011 zum Leerstand sind geeignet, Rückschlüsse auf die Lage am Wohnungsmarkt zu ziehen. Im Unterschied zum CBRE-empirica-Leerstandsindex umfasst der Leerstand der GWZ 2011 den gesamten Leerstand im Geschosswohnungsbau. Dazu zählen neben dem soeben dargestellten gesamten marktaktiven Leerstand auch Gebäude mit erheblichen Mängeln („Ruinen“) und dysfunktionaler Leerstand (nicht kurzfristig aktivierbar; länger als 6 Monate).¹⁶ Daher umfasst der Leerstand aus der GWZ 2011 nicht nur die kurzfristig aktivierbare Reserve. Als eine „deutschlandweite“ Vergleichsgröße ist dieser Indikator aber dennoch geeignet. Die GWZ 2011 hat insoweit ergeben, dass Hamburg im bundesweiten Vergleich mit einer Quote von 1,4 % Leerstand im Ge-

¹⁶ Da Wohnungen, die erhebliche Mängel aufweisen, definitorisch nicht erfasst werden, fallen die als marktaktiver Leerstand ermittelten Leerstandsquoten geringer aus als der Leerstand aus der GWZ.

schosswohnungsbau von allen Großstädten (noch vor München) in Deutschland den geringsten Leerstand aufweist¹⁷

Nach der Vorstellung des Bundesgesetzgebers kommt dem Leerstand eine Indizwirkung zu, wenn gleichzeitig eine große Nachfrage besteht (§ 556d Absatz 2 Satz 2 Nr. 4). Diese große Nachfrage ist in Hamburg derzeit und zukünftig gegeben.

Kennzeichnend für einen Wohnungsmarkt, auf dem ein Nachfrageüberhang bzw. eine „große Nachfrage“ (siehe § 556d Absatz 2 Satz 3 Nr. 4) besteht, ist, dass das Mietniveau und/oder der Mietanstieg überdurchschnittlich hoch sind. Beides ist in Hamburg der Fall wie unter Ziffer II.2.a)aa) ausgeführt. Ausdruck für eine hohe Nachfrage ist auch, wenn das Verhältnis der zuziehenden Bevölkerung im Verhältnis zur Wohnbevölkerung bzw. zum Wohnungsbestand hoch ist und die Zahl der Zuzüge die der Fortzüge übersteigt - also eine hohe Wanderungsintensität besteht. Auch dies trifft auf Hamburg zu (siehe Ziffer II.2.a)cc)).

ee) Situation hilfebedürftiger Haushalte/Sozialwohnungsbestand

Als weiteren für die Beurteilung der Lage auf dem Wohnungsmarkt sachgerechten Indikator hat die zuständige Fachbehörde die Situation der hilfebedürftigen Haushalte betrachtet, weil diese insbesondere auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen sind. Die Wohnungsversorgung hilfebedürftiger Haushalte stellt sich wie folgt dar:

Im Jahre 2014 wurden 13.424 Wohnberechtigungsscheine (§ 5-Scheine) erteilt, allerdings lediglich 3.399 Sozialwohnungen an diesen Personenkreis vergeben.¹⁸ Der Großteil der Berechtigten ist daher darauf angewiesen, sich auf dem freien Wohnungsmarkt zu versorgen. Es ist nicht damit zu rechnen, dass sich die Zahl der einkommensschwachen Haushalte in Zukunft nennenswert verringern wird. Ca. 220.000 Einwohner (Stand 12/2013) erhalten derzeit Transferleistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Sozialgesetzbuch (SGB II und SGB XII).

Viel entscheidender ist aber die Versorgungssituation der anerkannt vordringlich Wohnungsuchenden.¹⁹ Diese hat sich in den vergangenen Jahren immer weiter zugespitzt. Eine Integration in Wohnraum sowohl aus der öffentlichen Unterbringung als auch den übrigen stationären Hilfesystemen findet nur unzulänglich statt. Die Zahl der anerkannten vordringlich wohnungsuchenden Haushalte hat sich von 6.728 im Jahr 2007 auf 8.470 im Jahr 2014 erhöht. Nur 2.908 Haushalte konnten jedoch 2014 mit Wohnraum versorgt werden. Dies entspricht einer Versorgungsquote von gut 34 %. Die Zahl der unversorgten vordringlich Wohnungsuchenden stieg im Zeitraum von 2007 bis 2014 (jeweils zum 31.12.) von 5.682 auf 7.795 Haushalte an. Diese Zahlen machen deutlich, dass die Wohnraumversorgung für diesen Personenkreis weiterhin auf einen Markt mit stark eingeschränkter Aufnahmefähigkeit trifft.

Ein Grund dafür ist, dass der für einkommensschwächere Bevölkerungskreise besonders geeignete Sozialwohnungsbestand insgesamt und der für die Zielgruppe der vordringlich

¹⁷ Quelle: Gebäude und Wohnungszählung GWZ 2011 (Stichtag der Leerstandserhebung: 8.5.2011).

¹⁸ Quelle: Statistik der Bezirksämter/ Wohnungsabteilungen.

¹⁹ Es handelt sich um anerkannt vordringlich Wohnungsuchenden im Sinne der Fachanweisung gemäß § 45 Absatz 2, 3 Bezirksverwaltungsgesetz der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt über die Versorgung von vordringlich Wohnungsuchenden mit Wohnraum.

Wohnungsuchenden reservierte WA-gebundene Sozialwohnungsbestand²⁰ in den vergangenen Jahren stetig abgenommen hat und so gut wie keine neuen WA-Wohnungen hinzu gekommen sind. Der Sozialwohnungsbestand hat von rd. 155.000 Wohnungen im Jahr 2000 auf rd. 86.000 Wohnungen im Jahr 2015 kontinuierlich abgenommen. Ursächlich hierfür ist das Auslaufen der Bindungen. Bis zum Jahre 2020 wird der Sozialwohnungsbestand (ohne Neubau) infolge des Auslaufens der öffentlichen Bindung sich weiter bis auf rd. 65.000 Wohnungen reduzieren. Der für die vordringlich Wohnungsuchenden reservierte WA-gebundene Sozialwohnungsbestand wird bis 2020 auf 32.800 Wohnungen gesunken sein von heute noch 43.600 Wohnungen. Eine vollständige Kompensation dieses Rückgangs durch die Begründung neuer Bindungen ist nicht möglich. In den Jahren 2011 bis 2014 sind jeweils gut 2.000 neue Sozialwohnungen gefördert worden. Wenn dies bis 2020 so fortgeführt wird, beliefe sich der Sozialwohnungsbestand auf insgesamt 75.000 Wohnungen.

Diese Zahlen verdeutlichen den hohen Bedarf an preisgünstigem Wohnraum und die weitere Verengung der Versorgungsperspektiven von anerkannt vordringlich Wohnungsuchenden.

b) Gebietsbetrachtung für die angespannte Wohnungsmarktlage

Die soeben unter Ziffer II.2.a) dargestellten Indikatoren belegen zur Überzeugung des Senats, dass die angespannte Lage auf dem Mietwohnungsmarkt für ganz Hamburg zu konstatieren ist und nicht nur für einzelne Teilgebiete. Damit sind die Voraussetzungen für den Erlass einer Mietpreisbegrenzungsverordnung für das gesamte Stadtgebiet gegeben.

Zwar hat Hamburg keinen einheitlichen Wohnungsmarkt, sondern gliedert sich in unterschiedliche Teilmärkte. Das Verhältnis von Angebot und Nachfrage nach Mietwohnungen ist nicht in allen Stadtteilen gleich. Der Mietwohnungsmarkt ist aber in keinem relevanten Teilgebiet oder Teilsegment als entspannt einzustufen, so dass dort die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen nicht besonders gefährdet wäre. Dies verdeutlichen die Tabellen unter Ziffer II.2.aa)(2).

Diese Einschätzung deckt sich mit den Feststellungen des Senats aus den Jahren 2008 und 2013. Mit der Verordnung über die Feststellung einer Gefährdungslage nach § 9 Absatz 1 des Hamburgischen Wohnraumschutzgesetzes vom 1. April 2008 hat der Senat festgestellt, dass die Freie und Hansestadt Hamburg ein Gebiet ist, in dem die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, und damit das in Hamburg seit 1971 ununterbrochen geltende Zweckentfremdungsverbot bestätigt. 2013 hat der Senat im Rahmen des Erlasses der Kappungsgrenzenverordnung und der Kündigungsschutzfristverordnung festgestellt, dass die Freie und Hansestadt Hamburg eine Gemeinde ist, in der die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist (vgl. Drs. 20/8777, S. 4 bis 6 sowie Drs. 20/9920). Die dortigen Feststellungen gelten für das gesamte Stadtgebiet. Die Lage am Wohnungsmarkt hat sich bisher – wie dargelegt – nicht entspannt.

c) Geltungsbereich und Geltungsdauer der Verordnung

²⁰ WA-Bindung = Wohnungsamtsbindung. Demgegenüber sind WS-Wohnungen Sozialwohnungen, für deren Bezug bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschritten werden dürfen.

Bei Vorliegen einer gesamtstädtischen Gefährdungslage liegt es im Ermessen des Senats eine Mietpreisbegrenzungsverordnung für das gesamte Stadtgebiet zu erlassen, sie auf Teile Hamburgs zu beschränken oder auf einen Erlass zu verzichten sowie innerhalb des gesetzlichen Rahmens die Geltungsdauer zu bestimmen. Auch bei hier gegebener Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen im gesamten Stadtgebiet ist der Senat nicht zum entsprechenden Handeln verpflichtet. Das Ermessen des Senats findet seine Grenzen im Willkürverbot.

Zur Umsetzung eines größtmöglichen Mieterschutzes beschließt der Senat die Mietpreisbegrenzungsverordnung mit einem räumlichen Geltungsbereich für das gesamte Stadtgebiet ohne sachliche Einschränkungen (siehe dazu sogleich unter II.2.c)aa)) sowie mit der maximal möglichen Geltungsdauer von fünf Jahren (siehe dazu unter II.2.c)bb)).

Da der Wohnungsneubau nur allmählich Wirkung zeigen kann, ist aus Sicht des Senats zumindest als vorübergehende Maßnahme eine Mietpreisbegrenzung angezeigt. Die Mietpreisbegrenzung ist aus Sicht des Senats gerade für den Zeitraum bis zu einer Entspannung des Wohnungsmarktes in Hamburg infolge der Angebotsausweitung durch Neubau ein geeignetes Instrument des Mieterschutzes und der Marktdisziplinierung.

aa) Räumlicher und sachlicher Geltungsbereich

Die zuständige Fachbehörde empfiehlt dem Senat, im Hinblick auf eine Gleichbehandlung aller Mieterinnen und Mieter in Hamburg von der Ermächtigung vollen Umfangs Gebrauch zu machen und sowohl von einer räumlichen als auch einer sachlichen Beschränkung der Mietpreisbegrenzungsverordnung abzusehen. Denn der Schutz der Mieterinnen und Mieter vor überhöhten Wiedervermietungsrenten ist ebenso wichtig, wie der Schutz der Mieterinnen und Mieter vor übermäßigen Mieterhöhungen im laufenden Mietverhältnis (Kappungsgrenzenverordnung) und vor Kündigungen nach Wohnungsumwandlung (Kündigungsschutzfristverordnung) sowie der Schutz des Wohnraums vor Zweckentfremdung (Zweckentfremdungsverbot). Kappungsgrenzenverordnung, Kündigungsschutzfristverordnung sowie das Zweckentfremdungsverbot gelten im gesamten Stadtgebiet und für alle Wohnungen bzw. Mietwohnungen.

Der Landesgesetzgeber hat im Bereich seiner eigenen Gesetzgebungszuständigkeit, nämlich bei dem im Hamburgischen Wohnraumschutzgesetz (HmbWoSchG) geregelten Zweckentfremdungsverbot ebenfalls auf räumliche Beschränkungsmöglichkeiten verzichtet. So hat er in der Ermächtigung zum Erlass einer Zweckentfremdungsverordnung (§ 9 Absatz 1 Satz 2 HmbWoSchG) dem Ordnungsgeber nicht das Ermessen eingeräumt, das Zweckentfremdungsverbot auf Teile Hamburgs zu beschränken. Die zwischen 2008 und 2013 im gesamten Stadtgebiet bestehende Möglichkeit für die Bezirksämter, Ausnahmen vom Zweckentfremdungsverbot in bestimmten Gebieten zuzulassen, ist nie zur Anwendung gekommen und vom Landesgesetzgeber 2013 wieder aufgehoben worden. Damit macht der Landesgesetzgeber deutlich, dass er eine Beschränkung von Instrumenten, die an eine Gefährdung der Bevölkerung mit der Versorgung von Wohnraum zu angemessenen Bedingungen anknüpft, zumindest in Bezug auf das Zweckentfremdungsverbot nicht für sinnvoll hält. Dieses Prinzip hält der Senat auch für Zwecke der Mietpreisbegrenzung für sehr zielführend.

bb) Zeitliche Geltungsdauer

Die zuständige Fachbehörde empfiehlt dem Senat, die Verordnung für die maximal mögliche Geltungsdauer von fünf Jahren zu erlassen. Es ist nicht damit zu rechnen, dass sich – auch bei einem Neubau von mindestens 6.000 Wohnungen pro Jahr – die Lage am Wohnungsmarkt vor Ablauf von fünf Jahren in der Weise entspannt, dass das Angebot an Mietwohnungen die Nachfrage nachhaltig übersteigt und damit die festgestellte Gefährdungslage wegfällt. Denn auf der Basis der Annahmen zur demographischen Entwicklung und der Entwicklung der Zuwanderung wird zumindest bis etwa 2020 die Zahl der Haushalte weiter steigen. Es ist daher nicht zu erwarten, dass die Wiedervermietungen sich vor Ablauf von fünf Jahren der ortsüblichen Vergleichsmiete soweit annähern, dass eine Mietpreisbegrenzungsverordnung keine Wirkung mehr entfalten würde.

Gemäß § 556d Abs. 2 Satz 4 muss eine solche Rechtsverordnung spätestens am 31. Dezember 2020 in Kraft treten. Nach diesem Zeitpunkt können die Länder den Geltungszeitraum dann noch geltender Rechtsverordnungen verkürzen, aber weder verlängern noch auf weitere Gebiete erstrecken (vgl. BT-Drs. 18/3121, S. 29). Ein Neuerlass der Verordnung ist ebenfalls nicht möglich (BT-Drs. 18/3121, S. 28). Durch den Senatsbeschluss tritt die Mietpreisbegrenzungsverordnung vor dem 31. Dezember 2015 in Kraft und vor dem 31. Dezember 2020 außer Kraft.

3. Ergebnis

Die unter II.2 dargelegte Begründung zeigt, dass die Voraussetzungen für den Erlass einer Mietpreisbegrenzungsverordnung erfüllt sind. Auf Grund aller fünf Indikatoren kann festgestellt werden, dass der Wohnungsmarkt in Hamburg angespannt ist. Der Senat hält aus den dargelegten Gründen den uneingeschränkten Erlass einer Mietpreisbegrenzungsverordnung für das gesamte Stadtgebiet für geboten. Der Senat beschließt daher, die Mietpreisbegrenzungsverordnung mit einem Geltungsbereich für das gesamte Stadtgebiet und einer Geltungsdauer von fünf Jahren zu erlassen.

4. Maßnahmen zur Entspannung des Wohnungsmarktes

Nach § 556d Absatz 2 Satz 5 bis 7 bedarf die Mietpreisbegrenzungsverordnung einer Begründung, aus der sich auch ergibt, welche Begleitmaßnahmen der Landesregierung geplant sind, um die Anspannung des Wohnungsmarktes zu beseitigen. Der Senat hat auf die angespannte Lage auf dem Wohnungsmarkt in der Vergangenheit bereits mit verschiedenen Maßnahmen reagiert und wird dies auch in Zukunft tun. Für eine Entspannung des Wohnungsmarktes ist eine Aktivierung des Wohnungsbaus unverzichtbar. Der Senat hat mehrere Maßnahmen ergriffen, um die Wohnungsbautätigkeit in Hamburg zu aktivieren und durch eine Angebotsausweitung den Wohnungsmarkt zu entlasten. Ziel ist die Fertigstellung von jährlich mindestens 6.000 Wohnungen, davon sollen 2.000 geförderte Wohnungen sein. Daher werden im Folgenden die Maßnahmen dargestellt, die der Senat bereits ergriffen hat bzw. weiterhin ergreifen wird, um Abhilfe zu schaffen:

a) Engagement von SAGA GWG

Der Senat hat in der vergangenen Legislaturperiode SAGA GWG neu aufgestellt. SAGA GWG beteiligt sich seitdem umfangreich am Mietwohnungsneubau. SAGA GWG hat sich in der letzten Legislaturperiode dazu verpflichtet, pro Jahr mit dem Bau von 1.000 Wohnungen zu beginnen, davon nahezu alle öffentlich gefördert. Der Senat und SAGA GWG sind sich einig, dass dies so fortgeführt werden soll. Bereits im Jahr 2014 hat SAGA GWG das gesteckte Ziel mit über 1.000 fertig gestellten Wohnungen erreicht.

b) Vertrag für Hamburg

Das wichtigste Instrument zur Aktivierung des Neubaus ist der Vertrag für Hamburg zwischen Senat und Bezirksämtern, der unmittelbar zu Beginn der letzten Legislaturperiode abgeschlossen worden ist. Um die Senatspolitik im Bereich Wohnungsneubau umzusetzen, bedurfte es dieser Verabredung zwischen Senat und Bezirksämtern. In Hamburg ist die Verwaltung in Senatsebene und Bezirksebene gegliedert. Dementsprechend gliedert sich auch die Aufgabenverteilung. Dabei tragen die Bezirke u.a. die Verantwortung für die Schaffung von verbindlichem Planrecht und für die Durchführung von Genehmigungsverfahren.

Um die einzelbezirklichen Ziele mit den gesamtstädtischen abzustimmen, haben Senat und Bezirke im Vertrag für Hamburg u.a. Zielzahlen für die Erteilung von Baugenehmigungen, Maßnahmen zur Unterstützung der Bezirksämter zur Erreichung dieser Zahlen, die Erstellung und Fortschreibung bezirklicher Wohnungsbauprogramme sowie Strategien und Instrumente zur Lösung konfliktbehafteter Bauvorhaben vereinbart (Wohnungsbaukoordinator, Mehrheitsentscheidungen durch die Senatskommission für Stadtentwicklung und Wohnungsbau). Die Wohnungsbauprogramme haben insbesondere das Ziel, Flächen für den Wohnungsbau zu identifizieren, damit Wohnungen entstehen können. Beim Mietwohnungsneubau soll ein Anteil von 30 % öffentlich geförderter Wohnungen erreicht werden. Im Vertrag wurden Baugenehmigungen für insgesamt 6.300 Wohnungen pro Jahr vereinbart.

Das Ziel, die Zahl der neu zu errichtenden Wohnungen so zügig wie möglich auf 6.000 Wohnungen pro Jahr zu steigern, ist im Bereich der Baugenehmigungen bereits nach drei Jahren, also 2014 erreicht worden.

c) Stärkung des geförderten Mietwohnungsbaus

Bereits 2011 wurde neben der Förderung klassischer Sozialwohnungen (1. Förderweg) ein neuer 2. Förderweg für Haushalte mit mittlerem Einkommen implementiert. Darüber hinaus wird auch die Modernisierung von Wohnraum gefördert und die Eigentumsbildung von Haushalten mit begrenztem Einkommen unterstützt (siehe Drs. 20/4292 und 20/10492). Hierdurch soll das Angebot an bezahlbarem Wohnraum für Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen ausgebaut bzw. gesichert werden. Auch in den kommenden Jahren sollen weiterhin jährlich mindestens 2.000 Mietwohnungen gefördert werden (siehe Drs. 20/14366). Hierzu zählt auch die Anhebung der Förderzahlen im geförderten Mietwohnungsneubau von 1.200 auf 2.000 Wohnungen, um für Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen das Wohnungsangebot auszuweiten. Der Umfang der Neubauförderung von Mietwohnungen soll dabei bis 2019 verstetigt werden.

d) Aktives Flächenmanagement und Vergabe städtischer Flächen nach Konzept

Die FHH als größter Grundeigentümer in Hamburg mobilisiert und entwickelt neue Flächenpotentiale insbesondere für den Geschosswohnungsbau. Ein Schwerpunkt bildet dabei die Sicherung der Flächen für den geförderten Mietwohnungsbau. Im Jahr 2014 wurden Grundstücke für insgesamt 2.808 Wohneinheiten veräußert, davon rd. die Hälfte (1.400) für geförderte Mietwohnungen. Setzt man diese Zahl ins Verhältnis zu den fertiggestellten Neubaugewohnungen (rd. 6.000 im Jahr 2014), wird die Bedeutung der städtischen Wohnbauflächen deutlich. Schätzungsweise ca. 30 bis 40 % des Geschosswohnungsneubaus dürfte in den kommenden Jahren auf städtischen Flächen realisiert werden.

Das in Hamburg eingesetzte Instrument der Konzeptausschreibung sieht vor, dass bei öffentlichen, stadteigenen Grundstücken eine Veräußerung von Wohnbauflächen grundsätzlich mit einer Ausschreibung nach Konzeptqualität erfolgt. Bei den Geboten wird neben dem Kaufpreis, der mit 30 % in die Bewertung einfließt, das gebotene qualitative Konzept mit 70 % bewertet. Die Konzeptqualität wird dabei insbesondere von wohnungspolitischen, städtebaulichen und energetischen Kriterien bestimmt. Dazu werden in der Ausschreibung Informationen zur Gewichtung der verschiedenen Kriterien gegeben, z.B. Anteile geförderter/ frei finanziert Miet- und Eigentumswohnungen, Mindestenergiestandards, Mindestanteile an besonderen Wohnangeboten (Baugemeinschaften, Studierenden-, Auszubildenden-, Seniorenwohnungen oder auch Wohnraum für vordringlich Wohnungsuchende) sowie ein bestimmter Wohnungsgrößenschlüssel. Mit dem Instrument der Konzeptausschreibung soll auch gewährleistet werden, dass der Wohnungsneubau auf städtischen Flächen nicht nur quantitativ sondern auch qualitativ einen wesentlichen Beitrag zur der Verbesserung der Wohnungsversorgung von unterschiedlichen Zielgruppen leistet.

e) Maßnahmen zur Verbesserung der Baugenehmigungsverfahren

Um die Servicequalität von Baugenehmigungsverfahren in Hamburg weiter zu verbessern und deren Verfahrensdauer zu verkürzen, sind in den letzten Jahren diverse Maßnahmen in den Verwaltungseinheiten der FHH ergriffen worden. Durch Erörterungen im Rahmen des Bündnisses für das Wohnen in Hamburg konnte das Verfahrensmanagement im Baugenehmigungsverfahren verbessert und Bürokratie abgebaut werden. Damit schafft der Senat gemeinsam mit den Bündnispartnern ein gutes Klima für Investitionen in Wohnungsneubau.

f) Zweckentfremdungsverbot

Der Senat stellt sicher, dass vorhandener Wohnraum dem Wohnungsmarkt zur Verfügung steht und schützt den Wohnungsbestand durch ein - seit 1971 ununterbrochen geltendes - Zweckentfremdungsverbot für Wohnraum, das im gesamten Stadtgebiet gilt (vgl. Verordnung über die Feststellung einer Gefährdungslage nach § 9 Absatz 1 des Hamburgischen Wohnraumschutzgesetzes vom 1. April 2008, HmbGVBl. S. 136). Die zuständigen bezirklichen Wohnraumschutzdienststellen konnten im Jahr 2013 insgesamt 570 Wohneinheiten mit einer Wohnfläche von rund 53.640 m² dem Hamburger Wohnungsmarkt erhalten bzw. wieder zuführen.

In den letzten Jahren ist zu beobachten, dass Wohnraum durch die kurzzeitige Vermietung als Ferienwohnung an Touristen zweckentfremdet wird. Durch diese Art der Zweckentfremdung geht dem Wohnungsmarkt marktgängiger Wohnraum gerade in citynahen Lagen verloren. Die zuständige Fachbehörde und die Bezirksämter haben diesem Phänomen besondere Aufmerksamkeit gewidmet und sind diesem – auch durch eine personelle Verstärkung in den Wohnraumschutzdienststellen – entschieden entgegengetreten. Zusätzlich hat der Landesgesetzgeber im Jahr 2013 den zuständigen Behörden weitere Instrumente an die Hand gegeben, um solche Zweckentfremdungen frühzeitiger und wirkungsvoller bekämpfen zu können (Drs. 20/5902).

III. Evaluierung

Die Hamburgische Bürgerschaft hat in ihrer Sitzung am 8.10.2014 beschlossen, den Senat zu ersuchen, die Auswirkungen der Mietpreisbremse durch die zuständige Fachbehörde in Zusammenarbeit mit dem Bündnis für das Wohnen in Hamburg zu evaluieren und die Ergebnisse der Evaluation der Bürgerschaft vorzulegen. Die zuständige Fachbehörde wird die Auswirkungen der Mietpreisbegrenzungsverordnung zur Hälfte der Legislaturperiode, ggf. in Zusammenarbeit mit dem Bündnis für das Wohnen in Hamburg evaluieren. Der Senat hält es nicht für zielführend, dazu z.B. mittels Gutachten – nochmals - die angespannte Wohnungsmarktlage zu überprüfen (siehe dazu unten unter IV.). Nach fester Überzeugung des Senats ist die angespannte Wohnungsmarktlage für die nächsten fünf Jahre gegeben.

Derzeit geht die zuständige Fachbehörde in Bezug auf die Folgen der Verordnung von nachfolgend dargelegten Rahmenbedingungen aus, die Gegenstand einer Evaluierung zur Mitte der Legislaturperiode sein können.

1. Auswirkungen auf das Vermietungsverhalten

Mögliche Reaktionen der Vermieter sind die verstärkte Ausschöpfung der zulässigen Häufigkeit von Mieterhöhungen. Die zuständige Fachbehörde geht aber nicht davon aus, dass die Vermieter flächendeckend sämtliche Mieterhöhungsmöglichkeiten ausschöpfen. Denn für eine Vielzahl von Vermietern in Hamburg stehen nicht eine maximale Gewinnerzielung im Vordergrund, sondern stabile Mietverhältnisse mit zufriedenen Mieterinnen und Mietern und funktionierenden Nachbarschaften.

Nach Auffassung der zuständigen Fachbehörde wird die Einführung der Mietpreisbegrenzung nicht zu einem Akzeptanzverlust des Hamburger Mietenspiegels führen. Der Hamburger Mietenspiegel ist als Instrument zur Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete bei den Marktteilnehmern wie bei den Gerichten anerkannt. Eine verstärkte Nutzung der anderen gesetzlichen Instrumente wie z.B. die Nennung von drei Vergleichswohnungen oder Gutachten (vgl. § 558a Absatz 2) ist nicht zu erwarten. Um drei Vergleichswohnungen benennen zu können, muss ein ausreichend großer Wohnungsbestand vorhanden sein, auf den in der Regel nur große institutionelle Vermieter zurückgreifen können. Gutachten sind ein vergleichsweise teures Instrument.

Ein Ausweichen in spezielle Mietverhältnisse nach § 549, für die die Mietpreisbegrenzung nicht gilt, ist nicht zu befürchten. Die Mietpreisbegrenzung gilt gemäß § 549 insbesondere nicht für Mietverhältnisse über möblierten Wohnraum in der Wohnung des Vermieters. Dabei handelt es sich insbesondere um die klassische Untermiete eines möblierten Zimmers in der Wohnung des Hauptmieters. Demgegenüber gilt die Mietpreisbegrenzung für möblierte Wohnungen uneingeschränkt, so dass mit einem verstärkten Angebot von möblierten Wohnungen nicht zu rechnen ist. Dagegen spricht auch, dass möblierter Wohnraum nicht in den Mietenspiegel einfließt und dieser zur Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete nicht herangezogen werden könnte. Die Feststellung der ortsüblichen Vergleichsmiete wäre daher sehr streitanfällig.

Ob Vertragsanbahnungen aufgrund der Mietpreisbegrenzung generell konfliktbehafteter werden, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt kaum prognostizieren. Fest steht, dass mit dem Hamburger Mietenspiegel ein bei den Marktakteuren seit Jahren anerkanntes qualifiziertes Instrument zur Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete zur Verfügung steht, das derzeit in Mieterhöhungsverfahren nach § 558 angewendet wird und vielfach zu einer friedensstiftenden Lösung beiträgt. Der Hamburger Mietenspiegel kann mit gleicher Zielrichtung auch im Rahmen der Mietpreisfindung bei Neuvermietungen eingesetzt werden. Ob der Hamburger Mietenspiegel auch insoweit eine rechtsfriedenstiftende Funktion erfüllen wird, wird ebenfalls Gegenstand der Evaluierung sein. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse können wiederum in die Beratungen zum Mietenspiegel 2019, ggf. auch bereits zum Mietenspiegel 2017 einfließen.

2. Auswirkungen auf das Investitionsverhalten

Sowohl nach dem 1. Oktober 2014 erstmals genutzte und vermietete Wohnungen als auch die erste Wiedervermietung umfassend modernisierter Wohnungen sind nach § 556f von der Mietpreisbegrenzung dauerhaft ausgenommen. Da es für den Mietwohnungsneubau somit keine Mietpreisbremse in Hamburg geben wird, kann es auch keine negativen Auswirkungen auf das Investitionsverhalten der Wohnungsunternehmen geben. Im Übrigen zeigt die positive Entwicklung bei den Baugenehmigungszahlen und beim Bauüberhang, dass die Diskussion über die Einführung einer Mietpreisbremse bzw. das Gesetzgebungsverfahren bisher keinen negativen Einfluss auf die Investitionsbereitschaft der Wohnungswirtschaft gehabt hat. Dies gilt sowohl für Hamburg als auch für andere Wohnungsmärkte in Metropolen wie z.B. Berlin oder München.

Da auch Wohnungen im Bestand, bei denen umfangreiche Modernisierungen durchgeführt werden, von einer Mietpreisbegrenzung bei Neuvermietung ausgenommen sind, können auch für den Bestand negative Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit als eher unwahrscheinlich eingeschätzt werden. Eher kann im Einzelfall ein stärkerer Anreiz für ein Wohnungsunternehmen bestehen, eine in absehbarer Zeit anstehende Bestandsmaßnahme vorzuziehen, um unter die Ausnahmeregelung zu fallen und eine höhere Marktmiete realisieren zu können. Im Übrigen bleibt auch festzustellen, dass die Investitionstätigkeit sowohl im Neubau wie auch im Bestand von anderen Faktoren als einer Mietpreisbremse stärker beeinflusst werden dürfte. Hierzu zählt - da der Wohnungsbau durch einen hohen Fremdkapitalanteil gekennzeichnet ist - insbesondere das Zinsniveau für Immobilienkredite. Angesichts historischer Niedrigzinsen und einem zur Zeit nicht absehbaren Ende des Zinstiefs dürften sich die Auswirkungen der Mietpreisbegrenzung in Grenzen halten.

3. Ergebnis

Da, wie unter III.3. dargestellt, für den Neubau und für den Bestand umfangreiche Ausnahmeregelungen gelten, sind auf der Angebotsseite und für das Investitionsverhalten derzeit keine negativen Folgen zu erwarten.

Ob die Konflikte von Mieterinnen und Mietern mit ihren Vermietern zunehmen werden, bleibt abzuwarten.

IV. Erörterung im Bündnis für das Wohnen in Hamburg

Der Senat hat bei der Vorbereitung der Mietpreisbegrenzung die Beratung der Partner des Bündnisses für das Wohnen in Hamburg eingeholt.

Der Senat hat seine dargelegte feste Überzeugung, dass die nach § 556d erforderliche angespannte Wohnungsmarktlage im gesamten Stadtgebiet von Hamburg gegeben ist, sowohl den beiden Mietervereinen als auch den Verbänden der Wohnungswirtschaft in mehreren Gesprächen mitgeteilt. Der Senat beschließt deshalb die Mietpreisbremse für das gesamte Stadtgebiet für fünf Jahre. Die beiden Mietervereine stimmen der Analyse des Senats, wie in dieser Drucksache wiedergegeben, zu. Die Verbände der Wohnungswirtschaft beziehen sich auf die Segmentierung des Wohnungsmarktes in Hamburg (siehe dazu oben unter II.2.a)) und legen dar, dass ihrer Ansicht nach die gesetzlichen Voraussetzungen für die Mietpreisbremse in Form eines angespannten Wohnungsmarktes längst nicht in allen Stadtteilen und Quartieren gegeben sind.

Der Senat sagt in diesem Zusammenhang und bei dieser Sachlage der Wohnungswirtschaft zu, den Hamburger Wohnungsmarkt einer gemeinsamen Begutachtung zuzuführen. Der Senat strebt eine mit der Wohnungswirtschaft einvernehmliche Auftragsvergabe für ein solches Gutachten an. Gleichzeitig bittet der Senat die Mietervereine um Begleitung und Beratung sowohl bei der Auftragsvergabe als auch beim Gutachtenprozess im Übrigen.

Im Ergebnis beabsichtigt der Senat, mit Hilfe des Gutachtens den Wohnungsmarkt in Hamburg zusammen mit Wohnungswirtschaft und Mietervereinen möglichst einvernehmlich zu betrachten. Sollte das Gutachten entgegen der festen Überzeugung des Senats einen angespannten Wohnungsmarkt im Sinne von § 556d wider Erwarten nicht für das gesamte Stadtgebiet bestätigen, wird der Senat daraus die entsprechenden Konsequenzen ziehen und die Verordnung für die entsprechenden Teilgebiete aufheben. Der Senat wird mit der Wohnungswirtschaft in Verhandlungen treten, das Bündnis für das Wohnen in Hamburg für die 21. Legislaturperiode fortzusetzen. Die Mietervereine bittet der Senat wie bisher um Beratung des Bündnisses.

Die Wohnungswirtschaft hat sich in der letzten Legislaturperiode beim Wohnungsneubau und bei der Inanspruchnahme der Wohnungsbauförderung des Senats auch im Hinblick auf die Förderung von Sozialwohnungen große Verdienste erworben.

V. Familienpolitische Belange

Die Dämpfung der Wiedervermietungsrenten hat positive Auswirkungen für Familien in Hamburg. Durch die Mietpreisbegrenzung werden Familieneinkommen bei Anmietung einer Wohnung während der Geltungsdauer der Verordnung weniger belastet als nach der Rechtslage ohne Erlass einer Mietpreisbegrenzungsverordnung. Familien können leichter eine bezahlbare Wohnung finden. Damit werden Abwanderungen von Familien in das Umland tendenziell unattraktiver.

VI. Finanzielle Auswirkungen

Durch die Vorlage selbst entstehen keine Kosten. Durch die Mietpreisbegrenzung wird der Spielraum für die Anhebung der Miete im Falle der Wiedervermietung zukünftig geringer sein, weil die derzeitigen Angebots- bzw. Wiedervermietungsrenten oft höher sind als die ortsübliche Vergleichsrente zuzüglich 10 %. Daher ist grundsätzlich mit einer finanziellen Entlastung derjenigen Mieter zu rechnen, die innerhalb der Geltungsdauer der Verordnung eine Wohnung neu anmieten. Eine Quantifizierung der möglichen Entlastungswirkung auf die Mieterhaushalte ist gegenwärtig nicht möglich, da diese von einer Vielzahl von Faktoren (Höhe der Vormiete, Baualtersklasse, Wohnungsgrößen, Wohnlage, Höhe der Fluktuationsrate, insbesondere Häufigkeit einer „Mietrüge“) beeinflusst werden. Niedrigere Mieten können sich im Rahmen der Übernahme für Kosten der Unterkunft nach den Vorschriften des Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch sowie bei den Leistungen nach dem Wohnungsgeldgesetz dämpfend auf die Ausgabeentwicklung in diesen Bereichen auswirken.

Infolge der Umsetzung der Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung gem. § 556d Abs. 2 S. 1 BGB dürfte eine Mehrbelastung der ordentlichen Gerichte im Hinblick auf Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit der Frage der Wirksamkeit der vereinbarten Miete zu erwarten sein. Der Umfang der Mehrbelastungen und die konkreten Auswirkungen auf den Justizhaushalt können gegenwärtig nicht prognostiziert werden.

Zur Finanzierung des geplanten Gutachtens zur Analyse des Hamburger Wohnungsmarktes (siehe dazu Ziffer IV dieser Drucksache), dessen Vergabe derzeit vorbereitet wird, stehen Kostenermächtigungen im Einzelplan 6.0 (Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt), Aufgabenbereich 261 (Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung), Produktgruppe 26101 „Wohnen“, Kontenbereich Kosten aus lfd. Verwaltungstätigkeit, Produkt Wohnungsbestandspolitik, zur Verfügung. Die im Zusammenhang mit der Vergabe des Gutachtens zur Analyse des Wohnungsmarktes stehenden Kosten stellen Aufwand dar. Dieser Aufwand mindert im Jahr seiner Entstehung über die Ergebnisrechnung das Eigenkapital der FHH.

Da sich SAGA GWG gemäß eigenem Mietkonzept am Mittelwert des Hamburger Mietenspiegels orientiert, sind Auswirkungen auf die Vermögenslage von SAGA GWG und damit auf die Finanzanlage der BSU im Zusammenhang mit dieser Drucksache nicht zu erwarten.

VII. Behördenabstimmung

Die Senatskanzlei und die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration haben zugestimmt. Die Finanzbehörde ist einverstanden. Die Behörde für Justiz und Gleichstellung hat keine rechtlichen Bedenken.

Die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation hat Fehlanzeige gemeldet.

VIII. Petitum

Der Senat wird gebeten,

1. die anliegende Verordnung über die Einführung einer Mietpreisbegrenzung nach § 556d des Bürgerlichen Gesetzbuchs (Mietpreisbegrenzungsverordnung) zu beschließen,
2. die anliegende Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft zu beschließen.

Anlage

Verordnung über die Einführung einer Mietpreisbegrenzung nach § 556d des Bürgerlichen Gesetzbuchs (Mietpreisbegrenzungsverordnung)

Vom

Auf Grund von § 556d Absatz 2 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs in der Fassung vom 2. Januar 2002 (BGBl. 2002 I S. 45, 2909, 2003 I S. 738), zuletzt geändert am 21. April 2015 (BGBl. I S. 610), wird verordnet:

§ 1

Die Freie und Hansestadt Hamburg ist ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt im Sinne des § 556d Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs.

§ 2

Diese Verordnung tritt am 1. Juli 2015 in Kraft und mit Ablauf des 30. Juni 2020 außer Kraft.

Abgrenzung der Hamburger Mietwohnungsteilmärkte

Teilmärkte		Stadtteile									
1	Alsterdorf/Ohlsdorf	Alsterdorf	Ohlsdorf								
2	Altes Land	Cranz	Finkenwerder	Moorburg	Neuenfelde	Francop					
3	Altona/Bahrenfeld	Altona-Altstadt	Bahrenfeld								
4	Altona-West	Iserbrook	Rissen	Sülldorf							
5	City (Altstadt/Neustadt/Hafencity)	Altstadt	Neustadt	Hafencity							
6	Barmbek	Barmbek-Nord	Barmbek-Süd	Dulsberg							
7	Bergedorf/Lohbrügge	Bergedorf	Lohbrügge								
8	Billstedt	Billstedt									
9	Eimsbüttel	Eimsbüttel	Hoheluft-West								
10	Elbvororte	Blankenese	Groß Flottbek	Nienstedten	Othmarschen						
11	Eppendorf	Eppendorf	Hoheluft-Ost								
12	Fuhlsbüttel/Langenhorn	Fuhlsbüttel	Langenhorn								
13	Borgfelde/Hamm/Horn	Hamm	Horn	Borgfelde							
14	Harburg	Harburg	Heimfeld	Eißendorf	Langenbek	Marmstorf	Rönneburg	Sinstorf	Willstorf	Neuland	Gut Moor
15	Lokstedt/Stellingen	Lokstedt	Stellingen								
16	Lurup/Osdorf	Lurup	Osdorf								
17	Neugraben/Hausbruch	Neugraben-Fischbek	Hausbruch								
18	Niendorf	Niendorf	Groß Borstel								
19	Östliche Alster	Uhlenhorst	Winterhude								
20	Ottensen	Ottensen									
21	Rahlstedt	Rahlstedt									
22	Schnelsen/Eidelstedt	Schnelsen	Eidelstedt								
23	St. Georg/Hohenfelde	St. Georg	Hohenfelde								
24	Bramfeld/Stellschoop	Bramfeld	Stellschoop								
25	St. Pauli/Sternschanze	St. Pauli	Sternschanze								
26	Vier- und Marschlande	Allermöhe	Altengamme	Billwerder	Curslack	Kirchwerder	Moorfleet	Neuengamme	Ochsenwerder	Reitbrook	Spadenland-Tatenberg
27	Wandbek-Nord	Bergstedt	Duvenstedt	Hummelsbüttel	Poppenbüttel	Lemsahl	Sasel	Volksdorf	Wellingsbüttel	Wohldorf-Ohlstedt	
28	Wandsbek-Mitte	Eilbek	Marienhof	Wandsbek							
29	Wandsbek-Ost	Farmsen-Berne	Jenfeld	Tonndorf							
30	Westliche Alster	Harvestehude	Rothenbaum								
31	Wilhelmsburg	Wilhelmsburg	Veddel	Rothenburgsort							