



# Senat der Freien und Hansestadt Hamburg

## Senatskanzlei

Senatskanzlei, Postfach 105520, D - 20038 Hamburg

Die Vorsitzende  
des Innen- und Rechtsausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Frau Barbara Ostmeier

Per E-Mail

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 18/2095

Leiter des Planungsstabs  
Dr. Rolf Böisinger

Hermannstr. 15  
D - 20095 Hamburg

Telefon 040 - 4 28 31-2185/2186  
Telefax 040 - 4 28 31-26 00  
E-Mail: rolf.boesinger@sk.hamburg.de

Hamburg,  November 2013

### **Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtages zu den Vorlagen „Zweckentfremdungsverbot“ sowie „Absenkung der Kappungsgrenze für Mieterhöhungen“**

Sehr geehrte Frau Ostmeier,  
sehr geehrte Mitglieder des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtages,

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 23. Oktober 2013, in dem Sie dem Ersten Bürgermeister, Herrn Olaf Scholz, die Möglichkeit der schriftlichen Stellungnahme zu o.g. Themen eröffnet haben. Der Erste Bürgermeister hat mich gebeten, Ihnen zu antworten. In seinem Auftrag übersende ich Ihnen nachstehend die Stellungnahme der Freien und Hansestadt Hamburg und übernehme dabei die von Ihnen vorgenommene Bezifferung der Beratungsvorlagen.

#### Zu a): *Bezahlbarer Wohnraum durch Zweckentfremdungsverbot sichern (18/899)*

Nicht nur durch Wohnungsneubau, sondern auch durch den Schutz des Wohnungsbestandes kann der Wohnungsmarkt entspannt werden. In Hamburg besteht seit 1971 ununterbrochen ein Zweckentfremdungsverbot für Wohnraum. Die Zweckentfremdung von Wohnraum ist seither genehmigungspflichtig. Zunächst galt die Verordnung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverordnung - ZEVO) vom 7. Dezember 1971, (HmbGVBl. S. 223); diese Verordnung ist am 01.04.2008 außer Kraft getreten und wurde durch die Verordnung über die Feststellung einer Gefährdungslage nach § 9 Absatz 1 des Hamburgischen Wohnraumschutzgesetzes vom 01.04.2008 (HmbGVBl. S. 136) abgelöst. Das Zweckentfremdungsverbot schränkt die Eigentümer nicht über Gebühr ein.

Das Zweckentfremdungsverbot gilt nicht lückenlos. Gesetzliche Ausnahmen sind vorgesehen: Eine selbstgenutzte Hauptwohnung, die räumlich oder zeitlich nicht zu 100% ge-

nutzt wird, darf im Rahmen des § 9 Abs. 2 Hamburgisches Wohnraumschutzgesetz (HmbWoSchG) zweckfremd genutzt werden. Nach § 9 Abs. 2 Satz 4 und 5 HmbWoSchG liegt bei folgenden Fallgruppen keine Zweckentfremdung vor, weil die Nutzung des Wohnraums als Hauptwohnung die zweckfremde Nutzung noch deutlich überwiegt:

- die private Zimmervermietung innerhalb der selbstbewohnten Hauptwohnung erfasst weniger als 50% der Gesamtwohnfläche oder
- die Vermietung der selbstbewohnten Hauptwohnung erstreckt sich nur auf Zeiten kurzfristiger Abwesenheit, so dass der Charakter als Hauptwohnung erhalten bleibt.

Eine Zweckentfremdung kann nach § 10 HmbWoSchG nur unter sehr engen Voraussetzungen genehmigt werden. Die Abwägung zwischen dem privaten Renditeinteresse der Verfügungsberechtigten und dem öffentlichen Interesse an einer Wohnnutzung fällt bei einem angespannten Wohnungsmarkt in der Regel zu Gunsten der Wohnnutzung aus.

In Hamburg ist die Vermietung einer Wohnung an Touristen, anstatt an Dauermieter, eine Art der Zweckentfremdung. Das Problem nicht an Touristen vermieteter leer stehender Zweit- oder Nebenwohnungen ist in Hamburg nicht in nennenswertem Umfang vorhanden. Ein Zweckentfremdungsverbot dürfte hier jedoch kaum zielführend sein, weil dieses nicht der Wohnraumbewirtschaftung dient. Ob ein Zweckentfremdungsverbot für Ferienregionen, wo Tourismus im Prinzip erwünscht ist, sinnvoll ist, muss zumindest kritisch hinterfragt werden.

Letztlich muss eine Gefährdungslage bestehen, d.h. die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen muss besonders gefährdet sein. Je enger der lokale Wohnungsmarkt, umso eher kann ein Zweckentfremdungsverbot ein sinnvolles Instrument sein.

#### Zu b): Mietanstieg bremsen, bezahlbaren Wohnraum sichern (18/1049)

Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hat am 30. Juli 2013 den Erlass einer „Verordnung über die Absenkung der Kappungsgrenze bei Mieterhöhungen bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete nach § 558 Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (Kappungsgrenzenverordnung)“ beschlossen. Diese Verordnung ist am 01.09.2013 in Kraft getreten und tritt am 31.08.2018 außer Kraft. Als Anlage füge ich die entsprechende „Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft“ vom 30.07.2013 bei.

Die Gefährdungslage muss rechtssicher festgestellt werden, d.h. die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen muss in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde besonders gefährdet sein. Ob bzw. wo dies in Schleswig-Holstein zutrifft, kann von hier nicht abschließend beurteilt werden. Für das gesamte Gebiet Schleswig-Holsteins dürfte eine Gefährdungslage wohl nicht bestehen, möglicherweise aber in den größeren Städten. Es müsste überprüft werden, ob der jetzige Spielraum überhaupt ausgenutzt wird; dies ist abhängig vom lokalen Wohnungsmarkt und von der Kaufkraft der Bevölkerung. Wird der bestehende Spielraum nicht ausgenutzt, bestünde kein Grund für eine Regulierung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Rolf Bösing

Anlage:

Drucksache 20/8777 „Verordnung über die Absenkung der Kappungsgrenze bei Mieter-  
höhungen“



## Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

**Verordnung  
über die Absenkung der Kappungsgrenze bei Mieterhöhungen  
bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete nach § 558 Absatz 3  
des Bürgerlichen Gesetzbuches (Kappungsgrenzenverordnung) sowie  
Stellungnahme des Senats zum Ersuchen  
der Bürgerschaft vom 24. Januar 2013  
„Weiter für Verbesserungen im Mieterschutz eintreten –  
Verordnungsermächtigung für abgesenkte Kappungsgrenze aufgreifen“  
(Drucksache 20/6470)**

I.

**Anlass und Zielsetzung**

Die Hamburgische Bürgerschaft hat in ihrer Sitzung am 24. Januar 2013 beschlossen, den Senat zu ersuchen,

- a) sich weiter für die in Drucksache 20/3960 geforderten Verbesserungen im Mieterschutz auf Bundesebene einzusetzen und – nach Prüfung der Folgen für den Wohnungsmarkt (insbesondere bei den Neuvertragsmieten und für den Neubau) und Erörterung im Bündnis für das Wohnen – in geeigneter Weise von der neuen Verordnungsermächtigung aus § 558 Absatz 3 BGB Gebrauch zu machen, um einen Beitrag zur Dämpfung der Bestandsmieten auch landesrechtlich leisten zu können,
- b) der Bürgerschaft vor Erlass einer Verordnung nach § 558 Absatz 3 BGB über das Ergebnis der Prüfungen und Erörterungen zu berichten.

Der Vermieter kann während des Mietverhältnisses – abgesehen von individuellen Vereinbarungen z.B. durch Index- oder Staffelmietvereinbarungen (§§ 557a, b BGB) und Mieterhöhungen nach Modernisierungen (§ 559 BGB) – unter bestimmten Voraussetzungen die Zustimmung des Mieters zu einer Erhöhung der Miete bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete verlangen (§ 558 Absatz 3 BGB). Bei solchen Erhöhungen darf sich die Miete nach geltendem Recht innerhalb von drei Jahren, von Erhöhungen nach den §§ 559 bis 560 BGB abgesehen, nicht um mehr als 20 vom Hundert erhöhen (Kappungsgrenze).

Am 1. Mai 2013 ist das Mietrechtsänderungsgesetz – vom Bundestag am 13. Dezember 2012 (Bundestags-Drucksache 17/11894) bzw. Bundesrat am 1. Februar 2013 (Bundesrats-Drucksache 10/13) beschlossen –, in Kraft getreten (BGBl. I 2013 S. 434). Dieses ergänzt § 558 Absatz 3 BGB um folgende Sätze:

„Der Prozentsatz nach Satz 1 beträgt 15 vom Hundert, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölke-

zung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde besonders gefährdet ist und diese Gebiete nach Satz 3 bestimmt sind. Die Landesregierungen werden ermächtigt, diese Gebiete durch Rechtsverordnung für die Dauer von jeweils höchstens fünf Jahren zu bestimmen.“

## II.

### Prüfung der Folgen für den Wohnungsmarkt

#### 1. Relevanz und Wirkungsweise

Die Kappungsgrenze ist in Hamburg für rd. 60 % der Mieterhöhungen (Bezug auf Vergleichsmiete relevant<sup>1)</sup> – die Übrigen sind Index- und Staffelmieten (§§ 557a und b BGB), Umlage der Modernisierungskosten (§ 559 BGB) und einvernehmliche Vertragsänderungen.

Die Häufigkeit und die Höhe von Mieterhöhungen werden statistisch nicht erfasst. Nach grober Schätzung erfahren im Jahr 20 bis 25 % aller Mietverhältnisse eine Erhöhung. Hinsichtlich der Mieterhöhungsbeträge ist nur die Aussage möglich, dass Erhöhungen nach § 558 BGB in aller Regel geringer ausfallen als solche nach § 559 BGB: Die derzeitige Kappungsgrenze von 20 % bedeutet bei 7,15 Euro/m<sup>2</sup> eine Erhöhung um 1,43 Euro/m<sup>2</sup>. Demgegenüber sind bei Modernisierungen 500 Euro/m<sup>2</sup> Investitionskosten (je hälftig Instandsetzung und mietenwirksame Modernisierung) „normal“, so dass sich folgende Mietkonsequenz ergibt: 250 Euro/m<sup>2</sup> x 11 % durch 12 Monate = 2,15 Euro/m<sup>2</sup>.

Eine Analyse der Daten aus den Mietenspiegelhebungen 2011 und 2009 zeigt, dass eine abgesenkte Kappungsgrenze hauptsächlich in guter Wohnlage und bei besser ausgestatteten Wohnungen, deren ortsübliche Vergleichsmiete sich an dem entsprechenden Oberwert orientiert, sowie in den innerstädtischen Altbauquartieren wirken wird (a)). Eine starke Wirkung dürfte eine Absenkung der Kappungsgrenze zudem bei ehemaligen Sozialwohnungen haben, die aus der Mietpreisbindung gefallen sind und bei denen die Vermieter die Mieten nun erstmals an die ortsübliche Vergleichsmiete anpassen können (b)). Die Absenkung der Kappungsgrenze ist schließlich geeignet, die Auswirkungen eines angespannten Wohnungsmarktes und der damit verbundenen hohen Neuvermietungen auf die Bestandsmieten zu begrenzen (c)).

Dies ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

- a) Die Auswirkung für die Bestandsmieter hängt von der Höhe der Veränderung der Mietenspie-

gelwerte und dem Ausgangsmietniveau (vor Mieterhöhung) ab. Eine Analyse der in der Mietenspiegelerhebung 2011 ermittelten Nettokaltmieten im Vergleich zur Mietenspiegelerhebung 2009 kommt zu den nachfolgend dargestellten Ergebnissen. Dabei ist lediglich die Betrachtung eines Zweijahreszeitraumes möglich, weil der Mietenspiegel alle zwei Jahre erscheint. In dem Zeitraum von 2009 bis 2011 sind in sieben Mietenspiegelfeldern die Mittelwerte um mehr als 15 % gestiegen, die Unterwerte in zehn Feldern und die Oberwerte in elf Feldern:

- Zwischen den Mietenspiegelerhebungen 2009 und 2011 sind die Mittelwerte in guter Wohnlage in 6 Feldern um mehr als 15 % gestiegen, in normaler Wohnlage nur in einem Feld.
- Der untere Spannenwert ist zwischen 2009 und 2011 in guter Wohnlage in 6 Feldern um mehr als 15 % angestiegen, in normaler Wohnlage in 5 Feldern.
- Der Oberwert ist in guter Wohnlage zwischen 2009 und 2011 in 7 Feldern um mehr als 15 % gestiegen, in normaler Wohnlage nur in 4 Feldern.

Bei langfristiger Betrachtung (für den Zeitraum 1999 bis 2011) ist festzustellen, dass die Mietenspiegelwerte in guter Wohnlage und im Altbau insgesamt am stärksten gestiegen sind. Ebenso sind auch die Neuvertragsmieten in guter Wohnlage in den letzten Jahren stärker gestiegen als in normaler Wohnlage.

Auf Grundlage dieser Ergebnisse ist davon auszugehen, dass eine abgesenkte Kappungsgrenze häufiger in guter Wohnlage und bei besser ausgestatteten Wohnungen, deren ortsübliche Vergleichsmiete sich an dem entsprechenden Oberwert orientiert, sowie in den innerstädtischen Altbauquartieren wirken wird. Entsprechend können die Mietanstiege in diesen Beständen reduziert werden. Diese Aussage gilt für die Mietverhältnisse, bei denen die Mieten regelmäßig nach Erscheinen des Mietenspiegels an die Erhöhung des jeweiligen Mietenspiegelwertes angepasst wurden. Daneben kann es auch Mietverhältnisse geben, bei denen die Vermieter nur in unregelmäßigen Abständen die Miete anpassen und bei denen der Abstand zu den betreffenden Mietenspiegelwerten entsprechend größer ausfällt (> 20 %). Hier wirkt die Absenkung der Kappungsgrenze ebenfalls. Entsprechend länger ist auch der Anpassungszeitraum, bis (durch wei-

<sup>1)</sup> Quelle: Methodenbericht Mietenspiegel 2011.

tere Mieterhöhungen) die ortsübliche Vergleichsmiete erreicht ist.

- b) Eine abgesenkte Kappungsgrenze wirkt zudem im Falle von Mieterhöhungen bei einem erheblichen Abstand der Ausgangsmiete zur Vergleichsmiete. Eine starke Wirkung dürfte eine Absenkung der Kappungsgrenze daher bei ehemaligen Sozialwohnungen haben, die aus der Mietpreisbindung gefallen sind und bei denen die Vermieter die Mieten an die ortsübliche Vergleichsmiete anpassen können. Ende 2013 fallen rd. 12.000 Wohnungen aus der Mietpreisbindung. Davon weisen schätzungsweise 80 % der Wohnungen Mieten auf, die um mehr als 15 % unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen und bei denen die Absenkung der Kappungsgrenze unmittelbar wirkt.
- c) Die Absenkung der Kappungsgrenze ist geeignet, die Auswirkungen eines angespannten Wohnungsmarktes und der damit verbundenen hohen Neuvermietungen auf die Bestandsmieten zu begrenzen. Das Mieterhöhungspotenzial bei bestehenden Mietverhältnissen wird im Zeitablauf von der Veränderung der Neuvertragsmieten mitbestimmt (knapp 42 % aller relevanten Mietwerte des Hamburger Mietenspiegels 2011 waren Neuvertragsmieten, gut 58 % Mietveränderungen bei bestehenden Mietverhältnissen). In Zeiten eines angespannten Wohnungsmarktes, in der die Nachfrage das Wohnungsangebot übersteigt, steigen die Neuvertragsmieten entsprechend stark an. Diese gehen in die künftigen Mietenspiegel ein. Entsprechend erhöhen sich die Mietwerte (Unter-, Mittel- und Oberwert in den jeweiligen Baualtern – und Größenklassen) der zukünftigen Mietenspiegel. Auf Grundlage der neuen erhöhten Mietenspiegelwerte begründen die Vermieter dann vielfach ihre Mieterhöhungsverlangen gegenüber den Bestandsmietern (soweit die jeweiligen Bestandsmieten die entsprechenden Mietenspiegelwerte unterschreiten). Knapp 2/3 aller Mieterhöhungsverlangen werden gegenwärtig mit dem Mietenspiegel begründet (ohne Berücksichtigung von Mieterhöhungen aufgrund von Modernisierungen und freiwilligen Vereinbarungen).<sup>2)</sup> Im Zeitablauf schlägt damit eine angespannte Wohnungsmarktlage, von der zunächst in erster Linie die wohnungsuchenden Haushalte betroffen waren, auch auf die Bestandsmieten durch.

## 2. Auswirkungen auf das Vermietungs- und Investitionsverhalten

Mögliche Reaktionen der Vermieter sind die verstärkte Ausschöpfung der zulässigen Häufigkeit

der Mieterhöhungen, verstärkte Ausschöpfung der Interpretationsspielräume bei der Bestimmung der jeweiligen Vergleichsmiete (Einordnung in die Spanne des einschlägigen Mietenspiegelrasterfeldes), verstärkte Ausschöpfung der Ertragspielräume bei Neuvermietungen und ein verstärkter Gebrauch von Index- und Staffelmieten bei neuen Mietverhältnissen.

Eine Beschränkung der Ertragsmöglichkeiten im laufenden Mietverhältnis durch Absenkung der Kappungsgrenze kann zu einem verstärkten Druck auf die Neuvermietungen führen und den unter II.1c) beschriebenen positiven Effekt teilweise kompensieren.

Ein Teil der Vermieter sind auch (potentielle) Neubauiinvestoren. Beschränkte Mieterhöhungsmöglichkeiten können in einem ohnehin schwierigen, mit vielfachen Auflagen und Beschränkungen versehenen Investitionsumfeld die Investitionsbereitschaft schwächen.

Die bei auslaufenden Sozialbindungen besonders wirksame Mietbegrenzung kann eine Belastung für das künftige Engagement der Investoren im sozialen Wohnungsbau darstellen.

## 3. Ergebnis

Auch im Hinblick auf die soeben dargestellten Auswirkungen sollte aus Gründen eines umfassenden Mieterschutzes und des insgesamt mieterdämpfenden Effekts insbesondere bei ausgelaufenen Sozialwohnungsbeständen von der Verordnungsermächtigung in der oben beschriebenen Weise Gebrauch gemacht werden.

### III.

#### Erörterung im Bündnis für das Wohnen in Hamburg

Die zuständige Fachbehörde hat mit den Partnern des Bündnisses für das Wohnen in Hamburg eine mögliche Absenkung der Kappungsgrenze in mehreren Gesprächen sowohl auf Leitungs- als auch auf Referentenebene erörtert. Die Partner des Bündnisses für das Wohnen in Hamburg hatten im Rahmen der Erarbeitung der Drucksache Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Wohnungswirtschaft kritisiert im Wesentlichen, dass sich eine abgesenkte Kappungsgrenze negativ auf die Investitionsbereitschaft in den (sozialen) Mietwohnungsneubau auswirken könne und dass eine Absenkung diejenigen Vermieter benachteilige, die in der Vergangenheit die Mieten nicht regelmäßig an das Mietenspiegelniveau angepasst

<sup>2)</sup> Quelle: Methodenbericht Mietenspiegel 2011, Tabelle 15.

haben, sondern darunter geblieben sind, weil diese niedrigen Mieten zukünftig weniger stark erhöht werden können – nur noch 15 statt 20 % in drei Jahren – und so die Vermieter länger brauchen, um mit ihren Mieten das Marktniveau zu erreichen. Kritisiert wird zudem die Laufzeit der Verordnung, weil sich innerhalb von fünf Jahren die Lage am Wohnungsmarkt ändern könne. Unterschiedliche Auffassungen bestehen zum räumlichen Geltungsbereich. Während Teile der Wohnungswirtschaft neben einer grundsätzlichen Kritik eine Beschränkung auf bestimmte nachgefragte Stadtteile für ausreichend erachten, lehnt ein Teil der Wohnungswirtschaft dies ab. Siehe dazu unten IV.6.

Die Bedenken der Bündnispartner sind in den Abwägungsprozess eingeflossen.

#### IV.

##### **Erlass einer Verordnung über die Absenkung der Kappungsgrenze bei Mieterhöhungen bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete nach § 558 Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuches (Kappungsgrenzenverordnung)**

Im Interesse eines umfassenden Schutzes der Mieter bei Mieterhöhungsverlangen nach § 558 BGB hat der Senat anliegende Verordnung beschlossen, womit dem Bürgerschaftlichen Ersuchen entsprochen wird. § 558 Absatz 3 BGB ist strukturell § 577a Absatz 2 BGB nachgebildet und hat die gleichen Voraussetzungen. Auch für die Kappungsgrenzenverordnung muss die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde besonders gefährdet sein.

Der Senat hat festgestellt, dass eine solche Gefährdungslage in Hamburg besteht. Dies ergibt sich aus den nachfolgenden Erwägungen. Für die Beurteilung einer Gefährdung der Wohnraumversorgung im Sinne des § 558 Absatz 3 BGB kommt es maßgeblich auf die Entwicklung der Zahl der Haushalte und die Zahl der demgegenüber zur Verfügung stehenden (Miet)wohnungen (1.), die Situation der hilfebedürftigen Haushalte im Vergleich zum Sozialwohnungsbestand (2.), die Leerstandsquote und die Fluktuationsrate (3.) sowie die Mietpreisentwicklung (4.) an. Schließlich wird dargelegt, dass die Gefährdungslage in Gesamt-Hamburg besteht (5.). Die Kappungsgrenzenverordnung gilt für fünf Jahre und wird am 1. September 2013 in Kraft treten (6.).

##### **1. Haushaltsentwicklung/Entwicklung der Anzahl der (Miet)wohnungen**

Für die künftige Nachfrage in Hamburg wird auf der Basis der Annahmen zur demographischen Entwicklung zumindest bis etwa 2020 eine steigende Zahl von Haushalten bestimmend sein. Die

Zahl der Haushalte als die für die Bestimmung der Wohnungsnachfrage relevante Größe ist im Zeitraum von 2000 bis 2011 um rd. 910.000 auf rd. 985.000 gestiegen.<sup>3)</sup> Hamburg hat seit Jahren aufgrund einer anhaltenden Zuwanderungsbewegung einen hohen positiven Wanderungssaldo zu verzeichnen. Die Zahl der Haushalte wird in Hamburg mittelfristig weiter steigen, insbesondere wegen der Zunahme von Einpersonenhaushalten. Neben der anhaltenden Zuwanderung liegt eine weitere Ursache in gesellschaftlichen Veränderungen, wie geänderte Einstellungen zu Ehe und Partnerschaft und zum Zusammenleben der Generationen. Bei steigendem durchschnittlichen 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.

Ende des Jahres 2011 standen den rd. 985.000 Haushalten (MZ 2011) insgesamt rd. 925.000 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.

Mit der steigenden Zahl der Haushalte konnten die Baufertigstellungen im Zeitraum von 2000 bis 2011 nicht Schritt halten. Einem Anstieg der Zahl der Haushalte in Höhe von rd. 75.000 stand nur ein Anstieg des Wohnungsbestandes von ca. 50.000 Wohneinheiten<sup>4)</sup> gegenüber. Zusätzliche Wohnungen werden dabei nicht nur proportional zur Zunahme der Haushalte benötigt. Das vorhandene Wohnungsangebot verringert sich auch laufend durch Wohnungsabrisse, Umnutzungen sowie durch Anpassungsmaßnahmen im Bestand (Zusammenlegung von kleinen zu größeren Wohnungen).

<sup>3)</sup> Quelle: Statistisches Amt Nord, Mikrozensus MZ 2011. Aktuelle Haushaltszahlen aus dem Zensus 2011 liegen erst im Januar 2014 vor.

<sup>4)</sup> Schätzung BSU/WSB auf Grundlage der Daten der Gebäude- und Wohnungszählung GWZ 2011.

## 2. Situation hilfebedürftiger Haushalte/Sozialwohnungsbestand

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

Im Jahre 2012 wurden 13.257 Wohnberechtigungsscheine erteilt, allerdings lediglich 2.356 Sozialwohnungen an diesen Personenkreis vergeben.<sup>5)</sup> 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. 200.000 Einwohner (Stand 12/2011) erhalten derzeit Transferleistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Sozialgesetzbuch (II. bzw. XII. SGB).

Die Zahl der anerkannten vordringlich wohnungsuchenden Haushalte gemäß Teil 1 der Fachanweisung über die Versorgung von vordringlich Wohnungsuchenden mit Wohnraum hat sich von 4.549 im Jahr 2000 auf 6.403 im Jahr 2012 erhöht. Nur 1.722 Haushalte konnten jedoch 2012 mit Wohnraum versorgt werden. Dies entspricht einer Versorgungsquote von knapp 27%. Die Zahl der unversorgten vordringlich Wohnungsuchenden stieg im Zeitraum von 2000 bis 2012 (jeweils zum 31.12.) von 2.997 auf 4.962 Haushalte an. Diese Zahlen machen deutlich, dass die Wohnraumversorgung für diesen Personenkreis weiterhin auf einen Markt mit stark eingeschränkter Aufnahmefähigkeit trifft.

Der für einkommensschwächere Bevölkerungskreise im Allgemeinen und vordringlich wohnungsuchende Haushalte im Speziellen besonders geeignete Sozialmietwohnungsbestand hat von rd. 155.000 Wohnungen im Jahr 2000 auf rd. 97.000 Wohnungen im Jahr 2013 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. 61.000 Wohnungen reduzieren. Eine vollständige Kompensation dieses Rückgangs durch die Begründung neuer Bindungen ist nicht möglich. In den Jahren 2011 und 2012 sind jeweils gut 2.000 neue Sozialwohnungen gefördert worden. Wenn dies bis 2020 so fortgeführt wird, beliefe sich der Sozialwohnungsbestand auf 76.000 Wohnungen.

## 3. Wohnungsleerstandsquote und Fluktuationsrate

Weitere Indizien für die angespannte Marktlage ergeben sich aus der geringen Wohnungsleerstandsquote und der niedrigen Fluktuationsrate im

Bestand. Im bundesweiten Vergleich weist Hamburg von allen Großstädten mit einer Quote von 1,6% (noch vor München) in Deutschland den geringsten Leerstand auf.<sup>6)</sup> Insbesondere weisen auch die anderen beiden Stadtstaaten Berlin (3,6%) und Bremen (3,7%) deutlich höhere Leerstände auf. Bezogen auf das gesamte Bundesgebiet ist die durchschnittliche Leerstandsquote mit 4,5% etwa dreimal so hoch wie in Hamburg. Die Fluktuationsrate ist bezogen auf die Wohnungsbestände des Verbandes Norddeutscher Wohnungsunternehmen, Landesverband Hamburg e.V., die mit ca. 260.000 Wohnungen ca. 40% des Hamburger Mietwohnungsbestandes repräsentieren, im Zeitraum von 2005 bis 2011 von 10,7% auf 7,5% gesunken<sup>7)</sup>. Diese deutliche Abnahme der Umzugshäufigkeit spricht ebenfalls für eine starke Anspannung des Wohnungsmarktes.

## 4. Mietpreisentwicklung

Die Anspannung auf dem Wohnungsmarkt wird auch durch die Entwicklung der Mieten in Hamburg deutlich. Die Durchschnittsmiete gemäß Hamburger Mietenspiegel 2011 von 7,15 Euro/m<sup>2</sup> und Monat ist im Vergleich zum Mietenspiegel 2009 (6,76 Euro/m<sup>2</sup> und Monat) um 5,8% gestiegen und liegt damit über dem im gleichen Zeitraum zu verzeichnenden Anstieg der allgemeinen Lebenshaltungskosten (3,7%). Besonders stark sind dabei die Neuvertragsmieten in den letzten Jahren gestiegen. Bei den Angebotsmieten betrug der durchschnittliche Anstieg zwischen 2009 und 2011 rd. 11%.<sup>8)</sup>

## 5. Gebietskulisse

Die unter 1.–4. aufgezeigte Wohnungsmarktlage gilt für ganz Hamburg, nicht nur für Teilgebiete. Denn die genannten Indikatoren beziehen sich auf das gesamte Stadtgebiet. Zwar hat Hamburg keinen einheitlichen Wohnungsmarkt, sondern gliedert sich in verschiedene Teilmärkte. Das Verhältnis von Angebot und Nachfrage nach Mietwohnungen ist nicht in allen Stadtteilen gleich. Der Wohnungsmarkt ist aber in keinem Teilgebiet so entspannt, dass dort die ausreichende Versorgung

<sup>5)</sup> Quelle: Statistik der Bezirksämter/Wohnungsabteilungen.

<sup>6)</sup> Quelle: Gebäude und Wohnungszählung GWZ 2011.

<sup>7)</sup> Quelle: Berechnung und Auswertung BSU/WSB auf Basis von Angaben der Wohnungsunternehmen.

<sup>8)</sup> Veränderung des Mittelwertes (Median) – Quelle: BSU/WSB auf Basis von Daten der IDN ImmoDaten GmbH/empirica.

der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen nicht besonders gefährdet wäre. Eine insoweit maßgebliche Unterversorgung mit Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung kann auch dann noch vorliegen oder drohen, wenn der Wohnungsmarkt ein leichtes Übergewicht des Angebotes über die Nachfrage erreicht zu haben scheint (vgl. zu den nahezu identischen Voraussetzungen der Zweckentfremdungsverordnung OVG Hamburg, Urt. v. 25. Mai 2007, juris Rn. 24 im Anschluss an BVerwG, Beschl. v. 13. März 2003, a.a.O. – juris Rn 12). Von einem Übersteigen des Angebots über die Nachfrage kann aber auch in Teilgebieten von Hamburg nicht die Rede sein.

Diese Einschätzung deckt sich mit den Feststellungen des Senats aus den Jahren 2004 und 2008. Mit der Verordnung zur Verlängerung der Kündigungsschutzfrist für Wohnraum vom 27. Januar 2004 (HmbGVBl. 2004 S. 30) hat der Senat fest-

gestellt, dass die Freie und Hansestadt Hamburg eine Gemeinde im Sinne des §577a Absatz 2 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs ist, in der die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. 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 geltende Zweckentfremdungsverbot bestätigt. Beide Feststellungen gelten für Gesamt-Hamburg. Die Lage am Wohnungsmarkt hat sich seit 2004 bzw. 2008 noch verschärft. Dies verdeutlicht die Entwicklung der Indikatoren, die der Senat seinen Feststellungen jeweils zugrunde gelegt hat:

	2004	2008	2013
Anzahl Haushalte	924.000 (2001)	957.000 (MZ 2006)	rd. 985.000 (MZ 2011)
Anzahl Wohnungen	863.574 (2001)		924.848 (GWZ 2011)
Versorgungsquote vordringlich Wohnungsuchende	30 % (2002)		27 % (2012)
Sozialwohnungsbestand	151.407 (2000)	rd. 116.000 (2007)	rd. 97.000 (2013)
Durchschnittsmiete gemäß Mietenspiegel	6,13 Euro/m <sup>2</sup> (2003)	6,53 Euro/m <sup>2</sup> (2007)	7,15 Euro/m <sup>2</sup> (2011)
Steigerung der Durchschnittsmiete gemäß Mietenspiegel zum vorherigen Mietenspiegel	5,1 % (2003 ggü. 2001)	4,3 % (2007 ggü. 2005)	5,8 % (2009 ggü. 2011)

## 6. Geltungsbereich und Geltungsdauer

Zur Umsetzung eines größtmöglichen Mieterschutzes hat der Senat die Kappungsgrenzenverordnung mit einem Geltungsbereich für Gesamt-Hamburg und einer Geltungsdauer von fünf Jahren erlassen.

Zwar wird sich die Absenkung der Kappungsgrenze – wie oben dargelegt – in bestimmten Wohnungssegmenten (ausgelaufene Sozialwohnungsbestände, Altbaubestände) eher auswirken als in

anderen Segmenten. Da sich diese Bestände aber über Gesamt-Hamburg verteilen und die abgesenkte Kappungsgrenze auch in den Fällen wirkt, in denen die Vermieter nur in unregelmäßigen Abständen die Miete anpassen und bei denen der Abstand zur ortsüblichen Vergleichsmiete entsprechend größer ausfallen kann (siehe oben II.1.a)), also in Fällen, die in Gesamt-Hamburg vorkommen, ist eine Beschränkung der Verordnung auf Teile von Hamburg im Sinne eines umfassenden Mieterschutzes nicht angezeigt. Denn von einer

abgesenkten Kappungsgrenze sollen alle Mieter profitieren.

Die Verordnung ist für die maximal mögliche Geltungsdauer von fünf Jahren erlassen worden. Es ist nicht zu erwarten, dass sich – auch bei einem Neubau von 6.000 Wohnungen pro Jahr – die Lage am Wohnungsmarkt bis 2018 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 wird zumindest bis etwa 2020 die Zahl der Haushalte weiter steigen. Demgegenüber wird bis zum Jahre 2020 der Sozialwohnungsbestand (ohne Neubau) infolge des Auslaufens der öffentlichen Bindung sich weiter bis auf rd. 61.000 Wohnungen reduzieren. Eine vollständige Kompensation dieses Rückgangs durch die Begründung neuer Bindungen ist nicht möglich. In den Jahren 2011 und 2012 sind jeweils gut 2.000 neue Sozialwohnungen gefördert worden. Wenn dies bis 2020 so fortgeführt wird, beliefe sich der Sozialwohnungsbestand auf 76.000 Wohnungen. Gegen eine zu erwartende nachhaltige Entspannung spricht auch, dass in Hamburg seit 1971 ununterbrochen die dem Zweckentfremdungsverbot zugrundeliegende Feststellung gilt, wonach die Freie und Hansestadt Hamburg ein Gebiet ist, in dem die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.

Mit dem Inkrafttreten zum 1. September 2013 drei Monate nach Inkrafttreten der Verordnungsermächtigung am 1. Mai 2013 wird eine angemessene

Übergangszeit gewährleistet, in der sich die Rechtsanwender auf die neue Regelung einstellen können.

#### V.

#### **Finanzielle Auswirkungen**

Durch die Vorlage selbst entstehen keine Kosten. Da bei einer abgesenkten Kappungsgrenze der Spielraum für Mieterhöhungen geringer ist, ist mit einer finanziellen Entlastung insbesondere derjenigen Mieter zu rechnen, die bisher Mieten zahlen, die deutlich unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen und bei denen innerhalb von drei Jahren die Ausschöpfung des 20 %-igen Erhöhungsspielraums möglich ist. Da die Kappungsgrenze insbesondere bei ausgelaufenen Sozialwohnungsbeständen wirkt und im Sozialwohnungsbestand Haushalte mit geringen Einkommen überproportional stark vertreten sind – vorsichtig geschätzt dürfte der Anteil der Transferleistungsbezieher nach dem Zweiten und Zwölften Sozialgesetzbuch bei mindestens ca. 20 % liegen (Hamburg insgesamt ca. 11 %) –, profitierten einkommensschwache Haushalte besonders von einer Absenkung der Kappungsgrenze. Es ist damit zu rechnen, dass auch der Hamburger Haushalt profitiert, weil der Anstieg der Ausgaben für Kosten der Unterkunft nach dem SGB II bzw. XII geringer ausfällt als ohne den Erlass der Verordnung.

#### VI.

#### **Petition**

Der Senat beantragt, die Bürgerschaft wolle von den Ausführungen in der Drucksache Kenntnis nehmen.

**Verordnung**  
**über die Absenkung der Kappungsgrenze bei Mieterhöhungen**  
**bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete nach § 558 Absatz 3**  
**des Bürgerlichen Gesetzbuchs**  
**(Kappungsgrenzenverordnung)**

Vom .....

Auf Grund von § 558 Absatz 3 Satz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs in der Fassung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I 2002 S. 45, 2909, 2003 S. 738), zuletzt geändert am 20. April 2013 (BGBl. I S. 831, 864), wird verordnet:

§ 1

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

§ 2

Diese Verordnung tritt am 1. September 2013 in Kraft und mit Ablauf des 31. August 2018 außer Kraft.