

# Analyse zur Festlegung der Gebietskulisse für eine Mietbegrenzungsverordnung in Niedersachsen



**NBank**  
Wir fördern Niedersachsen

**WOHNUNGSMARKTBEOBACHTUNG 2020**

## **Impressum**

**Auftraggeber** – Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie,  
Bauen und Klimaschutz (MU), Dr. Stephan Walter

**Herausgeber** – NBank – Günther-Wagner-Allee 12-16 – 30177 Hannover

**Bearbeitung/Text** – Sebastian Hämker, Robert Koschitzki, Svenja Lahner

**Veröffentlichung** – März 2020

Wir weisen darauf hin, dass das vorliegende Werk urheberrechtlich geschützt ist.

Eine Verwertung des Werkes außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne unsere ausdrückliche Zustimmung unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die NBank ist die Investitions- und  
Förderbank des Landes Niedersachsen



**Niedersachsen**

# Inhalt

## **3 \_ VORÜBERLEGUNGEN**

**3 \_** Anlass und Untersuchungsziel

**4 \_** Methodisches Vorgehen

## **5 \_ ANALYSE**

**5 \_** Überdurchschnittlich stark steigende Mieten

**7 \_** Überdurchschnittliche Mietbelastung der Haushalte

**8 \_** Unzureichende Neubautätigkeit bei wachsender Wohnbevölkerung

**11 \_** Geringer Leerstand bei großer Nachfrage

## **13 \_ ERGEBNISZUSAMMENFÜHRUNG UND AUSWAHL**

**13 \_** Auswahlregeln

**14 \_** Identifikation und Fazit

### **Abkürzungen**

BA Bundesagentur für Arbeit (Statistik Service Nordost)

LSN Landesamt für Statistik Niedersachsen

## Vorüberlegungen

### Anlass und Untersuchungsziel

#### Mietpreisbremse

Die Wohnungsmärkte in Niedersachsen differenzieren sich immer weiter aus. Während in den ländlichen Regionen teilweise mehr als genug Wohnungen und Häuser zur Verfügung stehen, ist Wohnraum in den urbanen Räumen in den letzten Jahren deutlich knapper. Die großen Städte wirken mit ihren Arbeitsplätzen und Universitäten wie Magneten auf Arbeitssuchende und auf (junge) Menschen in der Aus- und Weiterbildungsphase.

Die hohe Attraktivität der Städte traf bis 2010/2011 auf eine nur geringe Angebotsausweitung. Dies führte vor allem in den verstädterten Räumen zu steigenden Wohnungsmieten und -kaufpreisen. In Verbindung mit historisch niedrigen Hypothekenzinsen vergrößerten sich die ökonomischen Anreize für stärkere Neubauaktivitäten. Allerdings konnten erst in der zweiten Hälfte der Zehner-Jahre die Neubauzahlen gesteigert werden. Insbesondere in den Zentren mit knappen und daher teurem Bauland reichte der Neubau nicht aus, um die Immobilienpreise stabil zu halten. Sie stiegen weiter deutlich.

Mit dem am 01.06.2015 in Kraft getretenen § 556d Abs. 2 BGB hat der Gesetzgeber auf die steigenden Mieten reagiert und den Ländern die Möglichkeit gegeben, Gebiete durch Rechtsverordnung auszuweisen, in denen Vermieter die Mieten bei Wiedervermietung maximal auf die ortsübliche Vergleichsmiete zuzüglich 10 % anheben dürfen. In diesen Gebieten muss die

- ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen
- zu angemessenen Bedingungen
- besonders gefährdet sein.

Der Gesetzgeber sieht dies als erfüllt an, wenn

- die Mieten deutlich stärker steigen als im bundesweiten Durchschnitt,
- die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte den bundesweiten Durchschnitt deutlich übersteigt,
- die Bevölkerung wächst, ohne dass entsprechend neuer Wohnraum geschaffen wird, oder
- geringer Leerstand bei großer Nachfrage besteht.

Trotz dieser Konkretisierung müssen weitere Vorüberlegungen angestellt werden. Die Versorgung mit Mietwohnungen ist zunächst einmal dann ausreichend, wenn Mietwohnungen in ausreichender Zahl für den Bevölkerungsteil zur Verfügung stehen, der sich kein Wohneigentum leisten kann oder will. Das Mietwohnungsangebot muss zudem angemessen sein, d.h. Mietwohnungen müssen zu einer dem Haushaltseinkommen angemessenen Miete und in angemessener Qualität zur Verfügung stehen. Da sich die Qualität in der Regel im Mietpreis widerspiegelt, kann auf die Verfügbarkeit zu einem angemessenen Preis abgestellt werden.

Die Feststellung einer gefährdeten Versorgung setzt voraus, dass die zuvor beschriebene ausreichende oder genormte Versorgung messbar gemacht wurde. In einem weiteren Schritt ist festzulegen, ab welchen Normabweichungen von einer besonderen Gefährdung auszugehen ist. Zu diesen Fragen gibt es keine in der Wohnungsmarktforschung allgemein anerkannten Antworten bzw. Ergebnisse. Die vorliegende Analyse fußt daher auf einem Modell, das den Rahmenbedingungen einer gerichtsfesten Untersuchung bestmöglich gerecht wird.

**Weitere Untersuchungsziele**

Obige Definition angespannter Wohnungsmärkte wird ebenfalls genutzt, um Gebiete abzugrenzen, in denen Bestandsmieten innerhalb von drei Jahren nur um maximal 15 % bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete erhöht werden dürfen (verringerte Kappungsgrenze nach §558 Abs. 3 BGB). Schließlich möchte die Landesregierung die Frist verlängern, die vorgibt, nach welcher Zeit Erwerber einer Mietwohnung dem bisherigen Mieter wegen Eigenbedarf frühestens kündigen dürfen. Nach § 573c BGB gilt eine Frist von drei Jahren. In Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt ist eine Verlängerung auf zehn Jahre möglich (Kündigungssperrfristverordnung nach § 577a Abs. 2 BGB).

Da die Einführung einer Mietpreisbremse die stärksten Kriterien zur Abgrenzung von Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt verlangt, können diese Gebiete auch zur Einführung der weiteren Verordnungen genutzt werden.

**Methodisches Vorgehen****Was wird untersucht?**

In Niedersachsen gibt es nur einige wenige große Mietwohnungsmärkte. Acht Städte haben mehr als 100.000 Einwohner, weitere zwölf Städte mehr als 50.000 Einwohner. Um jedoch angespannte Wohnungsmärkte in vermeintlich zu kleinen Kommunen nicht zu übersehen, fließen in die Analyse Informationen aus allen 406 Städte und Gemeinden ein. Aus Gründen der Datenverfügbarkeit wird die Ebene der Einheits- und Samtgemeinden betrachtet.

Auf der Grundlage der im Gesetz genannten Bedingungen werden Indikatoren ausgewählt, die in geeigneter Kombination ein Gesamtbild für jede Kommune ergeben, nach dem diese Kommune den Tatbestand eines angespannten Wohnungsmarktes erfüllt oder nicht.

Die Wohnungsmärkte auf den Nordseeinseln unterliegen besonderen Entwicklungen und Preisdynamiken. Sie sind gesondert zu betrachten.

**Welcher Zeitraum wird untersucht?**

Die Analyse angespannter Wohnungsmärkte bezieht sich auf mehrere Zeitpunkte bzw. eine zeitliche Entwicklung. Nur der Längsschnitt erlaubt eine Ableitung, ob sich die Marktlage in naher Zukunft verschärfen oder entspannen wird. Zudem sind u. a. steigende Mieten nachzuweisen. Die Erfahrungen aus der Wohnungsmarktbeobachtung haben gezeigt, dass eine jährliche Aktualisierung der Daten für aussagefähige Analysen ausreicht. Der aktuellste verfügbare Datenstand ist das Jahresende 2018 (31.12.2018). Das Zeitintervall der Analyse beträgt vier Jahre (2015-2018). Für den genannten Zeitraum angenommen werden, dass er die aktuellste Entwicklung abbildet und sich die Indikatorwerte im Wesentlichen jeweils in eine Richtung entwickelten, d. h. Anstieg und Rückgang neutralisieren sich nicht. Ebenfalls ist davon auszugehen, dass der Betrachtungszeitraum lang genug ist, um Zufallseinflüsse und damit falsche Schlussfolgerungen zu minimieren.

**Wann ist ein Wohnungsmarkt angespannt?**

Als Vergleichswert hat das Land Niedersachsen den Landesdurchschnitt festgesetzt. In der vorliegenden Analyse ist die Wohnungsmarktlage in einer Kommune immer dann angespannt, wenn die betrachteten (Teil-)**Indikatoren mindestens eine um zehn Prozent schlechtere Ausprägung aufweisen als der Landesdurchschnitt. Dieser Indikatorwert wird als Schwellenwert bezeichnet.**

## Analyse

### Überdurchschnittlich stark steigende Mieten

#### Aussage

Die Preisentwicklung spiegelt grundsätzlich die Veränderung des Verhältnisses von Angebot und Nachfrage wieder. Verschiebungen von Mietwohnungsangebot und -nachfrage bilden die Wohnungsmieten ab. Dabei können höhere Marktmieten sowohl eine quantitative Verengung des Marktes aus Nachfragersicht als auch höhere Angebotsqualitäten bei gleichen Quantitäten, oder beides gleichzeitig anzeigen.

#### Operationalisierung

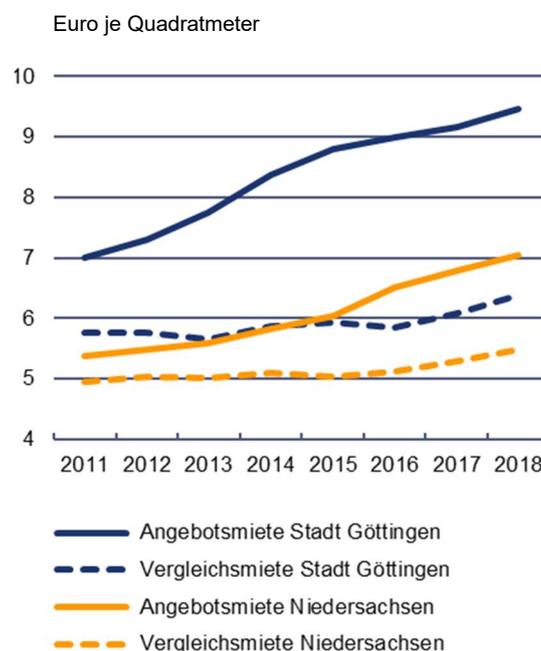
Verwendung finden daher drei Teilindikatoren: die mittlere Nettokaltmiete je Quadratmeter Wohnfläche für Mietangebote in einer Gemeinde im Jahr 2018, der Abstand dieser Angebotsmiete zur mittleren Vergleichs- bzw. Bestandsmiete je Quadratmeter Wohnfläche im Jahr 2018 und die Veränderung dieses Abstands von 2014 bis 2018.

Amtliche Mietpreisinformationen liegen lediglich alle vier Jahre im Rahmen einer Mikrozensus-Zusatzerhebung für elf niedersächsische Regionen vor. Daher werden Mietdaten vom Hamburger Institut F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH (F+B) genutzt. Diese Angebotsmieten basieren im Wesentlichen auf Auswertungen und Bereinigungen (z. B. Doubletten) der Internet-Immobilienportale und von Zeitungsinseraten. Damit stellt der Datensatz keine repräsentative oder gar Voll-Erhebung dar. Insbesondere mietgebundene Wohnungen werden häufig über eigene Anbieterportale vermarktet. Auch werden Wohnungen nicht erfasst, die informell bzw. privat neu vergeben werden. Allerdings treffen diese Unzulänglichkeiten in ähnlicher Weise für alle Märkte ähnlicher Größe und für jeden Beobachtungszeitpunkt zu, so dass sie die Ergebnisse kaum verzerren.

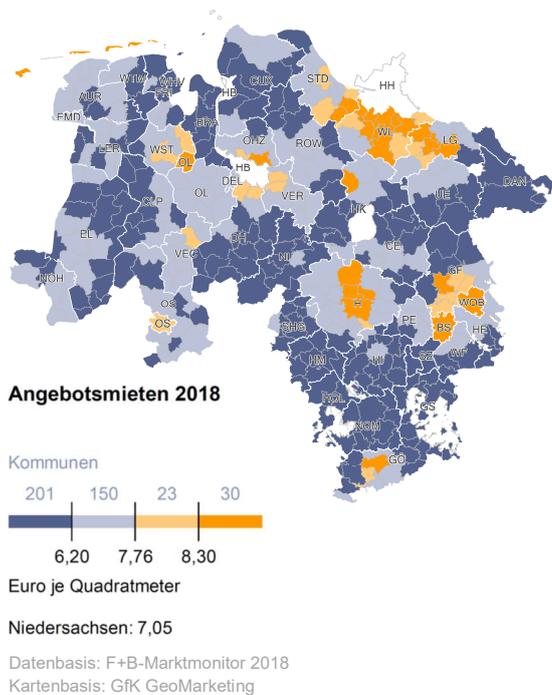
Bei den F+B-Vergleichsmieten handelt es sich um von F+B erhobene Daten aus den jeweils aktuellen Mietspiegeln, die für einen Referenzwohnungstyp für bis zu acht Baualtersklassen ausgewertet werden. Im Rahmen des jährlich erscheinenden F+B-Mietspiegelindex werden die Daten auf einen einheitlichen Stichtag normiert und ein Durchschnittswert je Gemeinde ermittelt. Auf Basis aller in Deutschland vorhandenen Mietspiegel hat F+B ein Modell entwickelt, das auf alle Städte und Gemeinden ohne Mietspiegel angewendet wird.

Die Angebotsnettokaltmiete betrug 2018 in Niedersachsen durchschnittlich 7,05 Euro/qm. Dieser Wert überstieg die durchschnittliche Bestandsmiete um 1,57 Euro/qm. Dieser Abstand zwischen Vergleichs- und Angebotsmiete hat sich von 2014 bis 2018 um 0,84 Euro/qm erhöht. Damit betragen die jeweils um zehn Prozent höheren Schwellenwerte 7,76 Euro/qm, 1,73 Euro/qm und 0,92 Euro/qm.

#### Angebots- und Vergleichsmieten 2010 bis 2018 in Göttingen (Abb. 1)

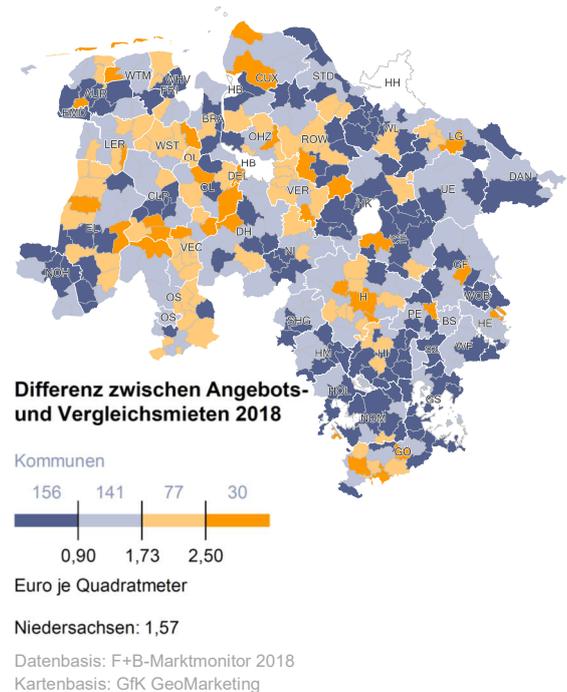


## Angebotsmieten (nettokalt) 2018 (Abb. 2)



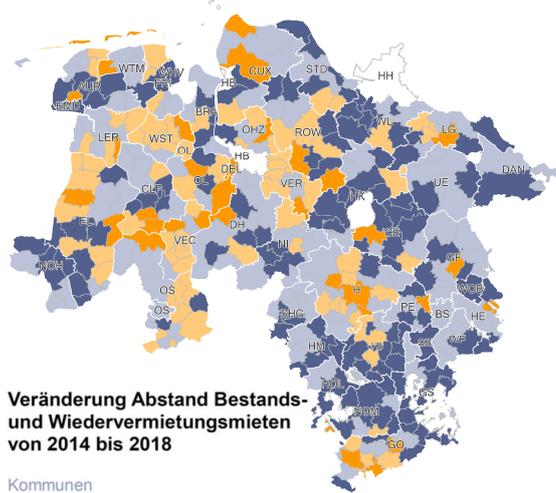
In Städten, in denen diese Schwellenwerte überschritten werden, ist der Wohnungsmarkt angespannt. Z. B. lagen die Wiedervermietungs- bzw. Angebotsmieten in der Stadt Göttingen 2018 mit 9,45 Euro/qm um mehr als zehn Prozent (34 %) über dem Landesdurchschnitt (7,05 Euro/qm) und noch deutlicher über der Vergleichs- bzw. Bestandsmiete in Göttingen (6,40 Euro/qm). Während sich der Abstand zwischen Angebots- und Vergleichsmiete in Niedersachsen von 0,73 Euro/qm in 2014 auf 1,57 Euro/qm in 2018 um 0,84 Euro/qm erhöht hat, ist der Abstand in Göttingen von 2,50 Euro/qm in 2014 auf 3,10 Euro/qm in 2018 gestiegen. Auch wenn der Anstieg in Göttingen damit etwas schwächer ausfiel als im Landesdurchschnitt, würde der Mietunterschied zwischen neuen und bestehenden Mietverträgen bei gleichbleibender Entwicklung in fünf Jahren in Göttingen immer noch deutlich über dem dann gültigen Schwellenwert liegen. Die Einzelwerte für die drei Teilindikatoren für alle Städte und Gemeinden zeigen die drei folgenden Karten.

## Differenz zwischen Angebots- und Vergleichsmieten 2018 (Abb. 3)

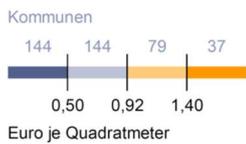


Die Angebots- bzw. Wiedervermietungs- wie auch ihr Abstand zu den Vergleichs- bzw. Bestandsmieten sind in den großen Städten und den verstärkten Regionen am höchsten (Abb. 2 und 3). Auch hat sich in diesen Gebieten der Abstand zwischen Bestands- und Wiedervermietungs- mieten am stärksten vergrößert (Abb. 4). Letzteres gilt auch für einige ländliche Regionen – allerdings bei niedrigerem Mietniveau.

**Veränderung des Abstands Angebots- zu Vergleichsmieten von 2014 bis 2018 (Abb. 4)**



**Veränderung Abstand Bestands- und Wiedervermietungsrenten von 2014 bis 2018**



Niedersachsen: 0,84

Datenbasis: F+B-Marktmonitor 2018  
Kartenbasis: GfK GeoMarketing

**Überdurchschnittliche Mietbelastung der Haushalte**

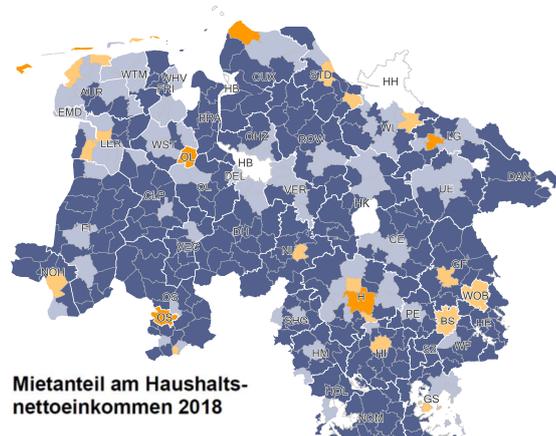
**Aussage**

Die Mietbelastung der Haushalte wird definiert als Anteil des verfügbaren Haushaltseinkommens, den der Haushalt für die Miete aufwendet. Eine überdurchschnittliche Belastung ist entweder auf eine überdurchschnittliche Miete oder unterdurchschnittliche Einkommen oder beides zugleich zurückzuführen.

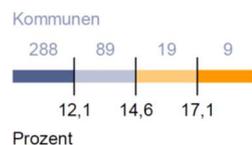
**Operationalisierung**

Wenn die Entwicklung des Haushaltseinkommens nicht mit der Mietentwicklung Schritt halten kann, steigt die Mietbelastung. Eine Anpassung des Wohnkonsums kann nur durch einen Umzug in eine andere „freie“ Wohnung vorgenommen werden.

**Mietbelastungsquote 2018 (Abb. 5)**



**Mietanteil am Haushaltsnettoeinkommen 2018**



Niedersachsen: 13,2

Datenbasis: F+B-Marktmonitor 2018, GfK GeoMarketing,  
NBank-Haushaltsprognose 2017–2040  
Kartenbasis: GfK GeoMarketing

Betrachtet werden daher die F+B-Angebotsmieten und die Haushaltsnettoeinkommen. Für die Errechnung der Angebotsnettokaltmiete pro Jahr wird die Quadratmetermiete auf eine Referenzwohnung à 70 Quadratmeter angewendet und das Ergebnis mit zwölf (Monaten) multipliziert. Das Jahres-Haushaltsnettoeinkommen wird durch die GfK-Kaufkraft und die in der NBank-Haushaltsprognose 2017–2040 generierten Haushaltsdaten abgebildet.

Die Mietbelastungsquote errechnet sich aus der Angebotsnettokaltmiete pro Jahr dividiert durch das Jahres-Haushaltseinkommen. Für Niedersachsen ergibt sich für 2018: Eine 70 Quadratmeterwohnung kostet im Monat 70 qm mal 7,05 Euro. Das sind 493,50 Euro nettokalt und in zwölf Monaten 5.922 Euro. Bei einer Jahres-Haushaltskaufkraft in Höhe von rund 44.721 Euro errechnet sich eine durchschnittliche Mietbelastungsquote in Höhe von 13,2 %. Der um zehn Prozent erhöhte Schwellenwert beträgt 14,6 %.

Abbildung 5 zeigt für die meisten ländlichen Regionen mit unterdurchschnittlichen Nettokaltmieten eine geringe Mietbelastungsquote (blau eingefärbte Gebiete). Überdurchschnittlich hoch ist der Kaufkraftanteil, der für die Miete aufgewendet werden muss, vorwiegend in den großen Zentren und in einigen Küstenstädten (orange). In der Landeshauptstadt Hannover musste ein durchschnittlicher Mieterhaushalt in 2018 nach einem Wohnungswechsel mehr als 19 % seines Einkommens für die Nettokaltmiete ausgeben.

## Unzureichende Neubautätigkeit bei wachsender Wohnbevölkerung

### Aussage

Eine steigende Wohnungsnachfrage entsteht z. B. dadurch, dass attraktive Wohnstandorte mehr Zuzug als Fortzug verbuchen. Dazu kommen Haushaltsneubildungen z. B. durch Auszug aus dem elterlichen Haushalt. Diese Nachfrage entfaltet sich schnell, während die Erweiterung des Wohnungsbestands durch Neubau aufgrund von Planungs- und Verwaltungsprozessen langwierig ist. Das Verhältnis von Angebot und Nachfrage verschiebt sich. Als Kriterien für Anspannung werden daher die Veränderung des Wohnungsbestands und die Veränderung der Einwohnerzahl in der jüngeren Vergangenheit betrachtet.

Ein zweites Teilkriterium ist das Maß, in welchem das aktuelle Neubauniveau von Geschosswohnungen (als Hauptplattform für vermietete Wohneinheiten) den kurzfristigen Bedarf unter status-quo-Bedingungen bis zum Jahr 2025 deckt. Eine Deckungslücke aufgrund zu geringer Neubauaktivitäten führt zu weiterer Marktspannung.

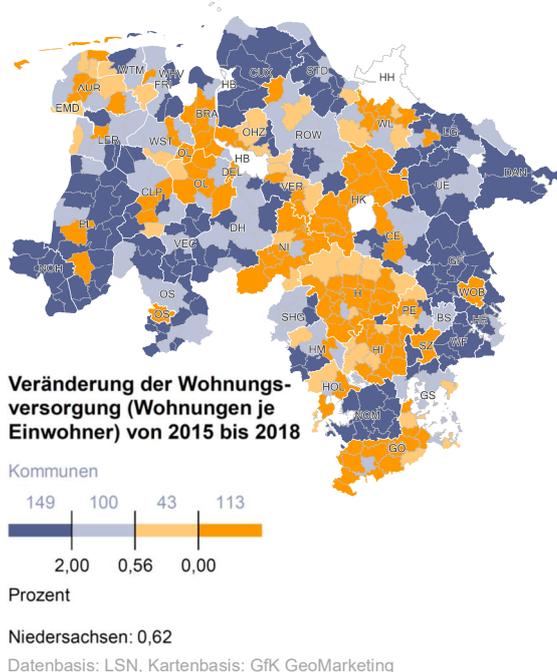
Drittens ist für die Versorgung aller Schichten der Bevölkerung mit Mietwohnraum von Bedeutung, wie viele preiswerte Angebote tatsächlich am Markt zur Verfügung stehen und ob sich dieser Angebotsteil durch Neubau auch in diesem Preissegment erhöht oder verringert.

### Operationalisierung

Wohnungsmarktrelevant ist die Bevölkerung in Privathaushalten, d. h. ohne „Heimbewohner“ aber einschließlich „Zweitwohnsitz-Bewohner“. Dieser Teil der Bevölkerung wird im Rahmen der NBank-Haushaltsprognose 2035 generiert. Der Wohnungsbestand ist entsprechend um die Wohnungen in Wohnheimen zu reduzieren. Betrachtet werden jeweils die Jahre 2015 bis 2018. In diesem Zeitraum hat sich in Niedersachsen die Zahl der Wohnungen je Einwohner von 0,494 auf 0,497 um 0,62 % erhöht (Abb. 6).

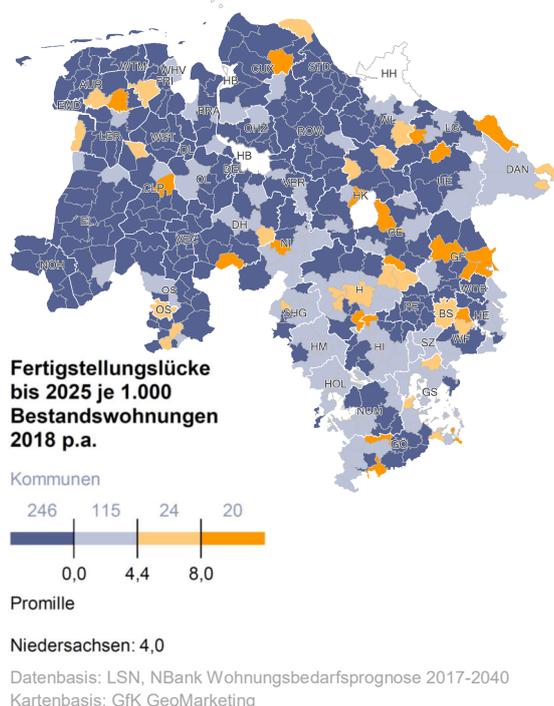
Der um zehn Prozent geringere Schwellenwert beträgt 0,56 %. Das heißt, alle Städte und Gemeinden, in denen sich die Zahl der Wohnungen je Einwohner von 2015 bis 2018 verringert oder um weniger als 0,56 % erhöht hat, erfüllen das erste Teilkriterium für eine „unzureichende Neubautätigkeit bei wachsender Wohnbevölkerung“. Das aktuelle Neubauniveau von Geschosswohnungen zeigen die Baufertigstellungen in Mehrfamilienhäusern. Betrachtet wird der Mittelwert der Jahre 2015 bis 2018. Der Neubaubedarf bis 2025 ergibt sich aus der NBank-Wohnungsneubaubedarfsprognose 2017–2040. Zur Ermittlung der landesweit vergleichbaren Deckungslücke werden nur die Kommunen herangezogen, in denen der Neubau geringer ist als der Bedarf. Die Differenz zwischen Neubau und Bedarf wird je Kommune auf den lokalen Geschosswohnungsbestand am 31.12.2018 bezogen (Abb. 7). Für diese Kommunen liegt die durchschnittliche Deckungslücke, die bei Fortsetzung der aktuellen Neubautätigkeiten bis 2025 entsteht, bei 4,0 Wohnungen je 1.000 Bestandswohnungen. Der um zehn Prozent höhere Schwellenwert beträgt 4,4.

**Wohnungsversorgung 2015 bis 2018 (Abb. 6)**



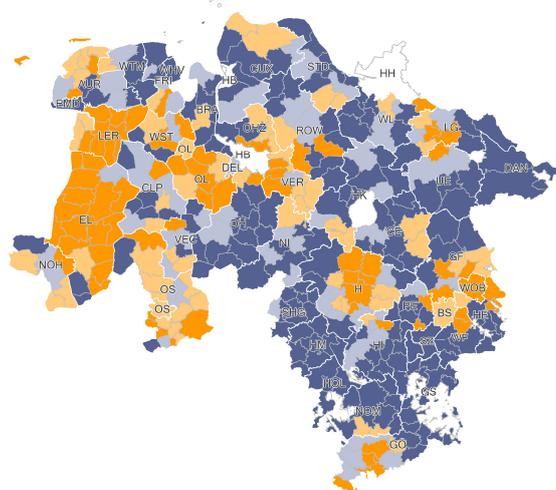
Das Angebot an preisgünstigen Mietwohnungen misst der Anteil am Gesamtangebot derjenigen Angebotsfälle, die eine Nettokaltmiete unterhalb der lokal geltenden Kosten der Unterkunft – kurz KdU – aufweisen („KdU-konforme Mietangebote“, s. Kasten Seite 10 unten). Betrachtet werden der Wert im Jahr 2018 und seine Entwicklung seit 2015. In Niedersachsen waren 2018 44,2 % aller Mietwohnungsangebote in diesem Sinn preisgünstig, gegenüber 54,4 % in 2015. Das entspricht einem durchschnittlich jährlichen Rückgang in Höhe von 3,4 %. Die jeweils um zehn Prozent verringerten Schwellenwerte betragen 39,8 % und 3,7 % (Abb. 8 und 9). In der Stadt Osnabrück hat sich die Zahl der Wohnungen je Einwohner um 2,7 % (Schwellenwert: + 0,56 %) verringert. Die relativ geringe Neubautätigkeit der letzten Jahre in Höhe von jährlich 300 Geschosswohnungen führt bei einem zukünftigen Bedarf in Höhe von jährlich 647 Wohnungen unter status-quo-Bedingungen zu einer Deckungslücke in 2025 in Höhe von 348 Geschosswohnungen. Das sind 6,3 Wohnungen je 1.000 Bestandswohnungen in

**Bedarfsdeckung (Abb. 7)**

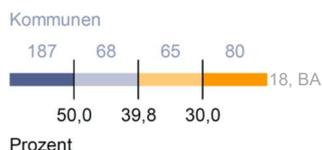


2018 (Schwellenwert: 4,4). Zudem liegen nur 31 % der Mietangebote unter den anerkannten Kosten der Unterkunft (Schwellenwert: 39,8 %) und auch wenn der Rückgang dieser Quote mit 3,3 Prozentpunkten etwas schwächer ausfiel (Schwellenwert -3,7 Prozentpunkte), würde der Anteil günstiger Mietangebote bei gleichbleibender Entwicklung in fünf Jahren in Osnabrück immer noch deutlich unter dem dann gültigen Schwellenwert liegen. Diese Indikatorwerte sprechen für das Vorhandensein eines angespannten Mietwohnungsmarkts in Osnabrück. Die Abbildungen 6 bis 9 zeigen die jeweiligen Konstellationen für die niedersächsischen Städte und Gemeinden.

#### KdU-konforme Mietangebote (Abb. 8)

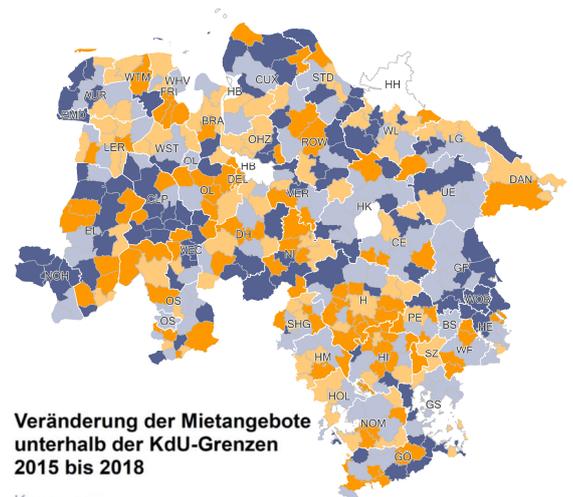


#### Mietangebote unterhalb KdU-Grenzen 2018

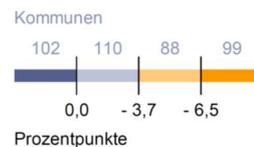


Niedersachsen: 44,2

#### Veränderung KdU-konforme Mietangebote (Abb. 9)



#### Veränderung der Mietangebote unterhalb der KdU-Grenzen 2015 bis 2018



Niedersachsen: 3,4

Datenbasis: F+B Marktmonitor 2018, BA  
Kartenbasis: GfK GeoMarketing

Das Sozialgesetzbuch begründet in Paragraph 22 SGB II zur Grundsicherung für Arbeitsuchende einen Anspruch auf Übernahme der Kosten für **Unterkunft und Heizkosten (KdU)**. Diese Kosten werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen übernommen. Die Kosten für eine **angemessene Unterkunft** sind im Gesetz nicht klar definiert und richten sich nach den örtlichen Gegebenheiten.

Die NBank erhält die von den Gemeinden jeweils anerkannten KdU einschließlich der Betriebskosten von der Bundesagentur für Arbeit (Statistik-Service-Nordost).

Alle Angebotsfälle, die unterhalb der jeweils anerkannten KdU liegen, bilden den Anteil „KdU-konformer Mietangebote“.

## Geringer Leerstand bei großer Nachfrage

### Aussage

Angespannte Wohnungsmärkte sind von geringen Leerständen und einem hohen Wohnungsnachfrageüberhang gekennzeichnet. Von einem ausgeglichenen Markt ist die Rede, wenn die Nachfrage befriedigt werden kann und ein kleiner Teil des Wohnungsangebots für Umzüge zur Verfügung steht. Dieser Leerstand ist die sogenannte Fluktuationsreserve. In der Regel werden Werte zwischen zwei und drei Prozent als ausreichend angesehen, damit der Markt ohne Friktionen funktioniert. Sinkt die Fluktuationsreserve unter diesen Wert, kann von einem angespannten Markt ausgegangen werden.

Ein geringer Leerstand geht in der Regel mit einer „großen Nachfrage“, genauer einem großen Nachfrageüberhang einher. Ausdruck dessen sind wiederum hohe bzw. steigende Mietpreise.

### Operationalisierung

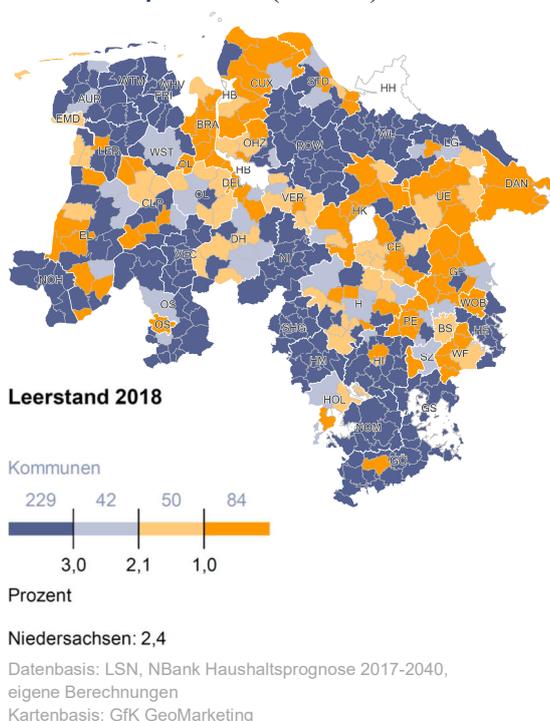
Amtliche Leerstandsquoten für alle Städte und Gemeinden hat zuletzt der Zensus 2011 geliefert. Er erlaubt darüber hinaus eine Differenzierung zwischen Leerstand in Ein- und Zweifamilienhauswohnungen und in Mehrfamilienhauswohnungen. Mit zunehmendem zeitlichen Abstand zum Zensus verlieren diese Daten an Aussagekraft, wenn es darum geht die aktuelle Entwicklung bzw. Situation zu beschreiben. Das BBSR trägt dem Rechnung, indem es den Zensusleerstand fortschreibt. Dazu werden die seit dem Zensus hinzugekommenen Haushalte und Wohnungen gegenübergestellt. Haben sich mehr Haushalte gebildet als der Wohnungsbestand stieg, ist der Leerstand um genau diese Differenz zurückgegangen. Stieg dagegen der Wohnungsbestand stärker an als neue Haushalte dazukamen, hat dies den Leerstand erhöht.

Im Rahmen jeder neuen Wohnungsprognose lässt die NBank die Haushaltszahlen nicht nur prognostizieren, sondern auch rückwärts bis zum

Jahr 2011 generieren. Dabei entsprechen die Aggregate Landkreise und Land Niedersachsen jeweils den Mikrozensus-Werten. Die Entwicklung dieser Haushaltszahlen wird der Entwicklung des Wohnungsbestands (ohne Wohnheime) nach amtlicher Statistik gegenübergestellt. Der Wohnungsleerstand kann so auf der Basis des Zensus fortgeschrieben werden.

Einschränkend ist zu erwähnen, dass es in einigen Kommunen zu negativen Leerstandswerten kommt, weil das Modell immer eine Wohnung für einen Haushalt unterstellt. Damit können z. B. mehrere Haushalte in einer Wohngemeinschaft und einer Wohnung nicht abgebildet werden, weil keine Informationen dazu verfügbar sind. In Kommunen mit rechnerisch negativem Leerstand wird die Quote auf „Null“ gesetzt.

### Leerstandsquote 2018 (Abb. 10)



Ein weiterer Unterschied zur ersten Untersuchung zur Ableitung einer Gebietskulisse für angespannte Wohnungsmärkte besteht darin, dass bei dieser Aktualisierung nicht auf das Segment Geschosswohnungsleerstand (leerstehende Wohnungen in Gebäuden mit drei und mehr Wohnungen) abgestellt werden kann. Denn es ist keine Differenzierung bekannt, in welchen Wohngebäuden die hinzugekommenen Haushalte leben. Kriterium ist damit der Wohnungsleerstand insgesamt.

Nach den zuvor beschriebenen Modellrechnungen standen Ende 2018 in Niedersachsen insgesamt 2,4 % aller Wohnungen leer. Der um zehn Prozent niedrigere Schwellenwert beträgt 2,1 %. Abbildung 10 zeigt, welche Städte und Gemeinden geringere Werte aufweisen.

## Ergebniszusammenführung und Auswahl

### Auswahlregeln

In der Analyse wurden die vier Kriterien

- 1 überdurchschnittlich stark steigende Mieten,
- 2 überdurchschnittliche Mietbelastung der Haushalte,
- 3 unzureichende Neubautätigkeit bei wachsender Wohnbevölkerung und
- 4 geringer Leerstand bei großer Nachfrage

betrachtet. Um diejenigen Städte und Gemeinden zu identifizieren, in denen eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, sind im Zusammenhang mit den Analyseergebnissen Auswahlregeln festzulegen. Die stärkste Auswahlregel verlangt, dass alle vier Kriterien erfüllt sein müssen. Denkbar ist auch eine Auswahl, wenn eine Mindestanzahl von Kriterien erfüllt ist oder wenn bestimmte wichtige Kriterien erfüllt sein müssen und andere optional sind.

Zur Beurteilung, welche der Kriterien für eine Auswahl einzeln bzw. gemeinsam erfüllt sein müssen, wurden mögliche Korrelationen zwischen allen Teilkriterien geprüft.

Das Teilkriterium „Angebotsmiete 2018“ weist mit dem Teilkriterium „Angebotsmiete minus Vergleichsmiete 2018“ einen positiven Korrelationskoeffizienten in Höhe von 0,92 und mit dem Kriterium „Mietbelastung 2018“ einen positiven Korrelationskoeffizienten in Höhe von 0,75 auf.

Die Mietsteigerung bzw. die Vergrößerung des Abstands von Angebots- und Vergleichsmieten ist das wesentliche Kriterium für die Anspannung von Mietwohnungsmärkten. Ein statistischer Zusammenhang zur Mietbelastung ist nicht erkennbar. Der Korrelationskoeffizient beträgt 0,43. Die Höhe der aktuellen Angebotsmieten ist ein Indikator zur Einschätzung der Marktlage, den die meisten Marktakteure sehr gut einordnen können. Daher wurde dieses Teilkriterium trotz erhöhter Korrelation zur „Mietbelastung 2018“ in der Analyse belassen.

### Korrelationskoeffizienten (Abb. 11)

	Kriterium 1			Kriterium 2	Kriterium 3				Kriterium 4
	Angebotsmiete	Angebotsmiete minus Vergleichsmiete	Δ Angebotsmiete minus Vergleichsmiete	Mietbelastungsquote	Δ Wohnungen je Einwohner	Fertigstellungslücke bis 2025 je 1.000 Bestandswohnungen 2018 Ø p.a.	Mietangebote unterhalb KdU	Δ Mietangebote unterhalb KdU	Leerstand
	2018	2018	2014 zu 2018	2018	2015 zu 2018		2018	2015 bis 2018	2018
	Euro/qm	Euro/qm	Euro/qm	Prozent	Prozent		Prozent	Prozentpunkte	Prozent
<b>Schwellenwert</b>	> 7,76	> 1,73	> 0,92	> 14,6	< 0,56	> 4,4	< 39,8	< -3,7	< 2,1
<b>Angebotsmiete</b>	1,00	0,92	0,51	0,75	0,02	0,22	0,60	0,04	0,13
<b>Angebots- minus Vergleichsmiete</b>		1,00	0,65	0,70	0,12	0,12	0,67	0,05	0,05
<b>Δ Angebots- minus Vergleichsmiete</b>			1,00	0,43	0,15	0,04	0,47	0,21	0,07
<b>Mietbelastung</b>				1,00	0,11	0,38	0,40	0,07	0,23
<b>Δ Wohnungsversorgung</b>					1,00	0,14	0,13	0,03	0,25
<b>Fertigstellungslücke bis 2025</b>						1,00	0,09	0,01	0,13
<b>Mietangebote unterhalb KdU</b>							1,00	0,26	0,15
<b>Δ Mietangebote unterhalb KdU</b>								1,00	0,03
<b>Leerstand</b>									1,00

Datenbasis: eigene Berechnungen

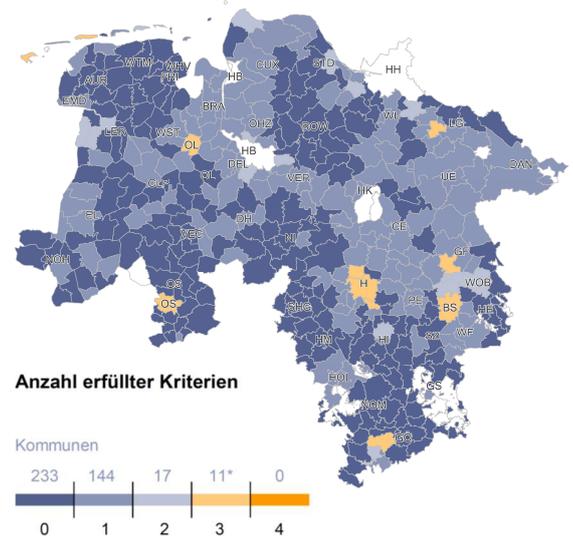
Damit ist statistisch kein enger Zusammenhang der vier untersuchten Kriterien feststellbar. Für eine möglichst sichere Einschätzung, ob der Wohnungsmarkt in einer Kommune so angespannt ist, dass eine Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnraum besonders gefährdet ist, sollten alle oder wenigstens drei Kriterien erfüllt sein.

## Identifikation und Fazit

### Identifikation

Auf der Grundlage der vier Kriterien respektive der neun Teilkriterien wurden anhand der oben genannten Auswahlregel neun Städte als Gebiete identifiziert, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnraum zu angemessenen Bedingungen zum jetzigen Zeitpunkt besonders gefährdet ist (Abb. 12 und 13).

Erfüllte Kriterien 2018 (Abb. 12)



\* darunter die beiden Inseln Borkum und Norderney

Datenbasis: eigene Berechnungen  
Kartenbasis: GfK GeoMarketing

Mindestens drei Kriterien erfüllen die Städte (Abb. 13)

	Kriterium 1 "überdurchschnittlich stark steigende Mieten"			Kriterium 2 "überdurchschnittl. Mietbelastung"	Kriterium 3 "unzureichende Neubautätigkeit bei wachsender Wohnbevölkerung"			Kriterium 4 "geringer Leerstand"	
	Angebotsmiete	Angebotsmiete minus Vergleichsmiete	Δ Angebotsmiete minus Vergleichsmiete	Mietbelastungsquote	Δ Wohnungen je Einwohner	Fertigstellungslücke bis 2025 je 1.000 Bestandswohnungen	Mietangebote unterhalb KdU	Δ Mietangebote unterhalb KdU	Leerstand
	2018	2018	2014 zu 2018	2018	2015 zu 2018	2018 Ø p.a.	2018	2015 bis 2018	2018
	Euro/qm	Euro/qm	Euro/qm	Prozent	Prozent	2018 Ø p.a.	Prozent	Prozentpunkte Ø p.a.	Prozent
<b>Schwellenwert</b>	> 7,76	> 1,73	> 0,92	> 14,6	< 0,56	> 4,4	< 39,8	< -3,7	< 2,1
<b>Braunschweig</b>	8,46	2,45	0,88	16,9	0,79	5,3	32,2	-2,1	< 2,0 *
<b>Gifhorn</b>	8,33	2,69	0,87	16,1	3,70	-8,6	26,7	-1,5	0,0
<b>Göttingen</b>	9,46	3,08	0,57	24,9	-0,23	3,8	13,3	-0,2	0,0
<b>Hannover</b>	9,17	2,74	1,45	19,2	-1,16	7,1	22,6	-5,2	2,2
<b>Laatzten</b>	8,02	1,79	1,45	15,3	-0,78	2,8	49,4	-11,3	0,1
<b>Langenhagen</b>	9,01	2,36	1,39	16,6	-0,84	2,4	19,7	-7,1	1,0
<b>Lüneburg</b>	9,75	3,43	0,96	20,8	-0,45	4,1	26,9	0,1	0,0
<b>Oldenburg</b>	8,71	2,90	1,03	19,3	-1,54	-7,6	38,1	-0,1	0,3
<b>Osnabrück</b>	8,18	1,88	0,78	18,0	-2,66	6,3	31,0	-3,3	0,0

Grün hinterlegte Felder: Auch wenn das Teilkriterium nicht erfüllt ist, bleibt das Hauptkriterium aufgrund der übrigen Teilkriterien erfüllt. Orange hinterlegte Felder: Nicht erfülltes Teilkriterium bedeutet auch Hauptkriterium nicht erfüllt. Δ = Veränderung. KdU = Kosten der Unterkunft (s. Seiten 9 und 10).

Datenbasis: eigene Berechnungen \* Bei den Städten, die mindestens zwei Kriterien erfüllen, wurde der modellbasierte Leerstand 2018 soweit möglich anhand kommunaler Erhebungen verifiziert und ggf. angepasst.

Die folgenden sieben der neun identifizierten Städte erfüllen die Kriterien eins, zwei und vier: Braunschweig, Gifhorn, Göttingen, Laatzen, Langenhagen, Lüneburg und Oldenburg. In diesen Städten trifft lediglich die Aussage „unzureichende Neubautätigkeit bei wachsender Wohnbevölkerung“ nicht zu.

So werden in **Göttingen**, **Lüneburg** und **Langenhagen** 2018 potenziellen neuen Mietern Wohnungen zu mehr als neun Euro je Quadratmeter nettokalt angeboten (Angebotsmiete). Das sind zwei bis drei Euro mehr als in bestehenden Mietverhältnissen (Vergleichsmiete) bezahlt werden muss. Dieser Abstand hat sich in den vergangenen Jahren signifikant erhöht. Entsprechend hoch ist die Mietbelastungsquote für umziehende Haushalte. Die sich hier widerspiegelnden Knappheiten zeigt auch der geringe Wohnungsleerstand an. Allerdings fällt die am zukünftigen Wohnungsbedarf gemessene Fertigstellungslücke verhältnismäßig gering aus, so dass das Kriterium „unzureichende Neubautätigkeit“ nicht zutrifft. Gleiches gilt für **Laatzen**. Laatzen ist zudem die einzige Stadt mit noch vielen KdU-konformen Mietangeboten (s. Seite 9).

Auch **Gifhorn** und **Oldenburg** erfüllen das Kriterium „unzureichende Neubautätigkeit“ nicht. Allerdings aus einem anderen Grund. Hier entstehen aktuell so viele neue Wohnungen, dass der Bedarf in 2025 mehr als gedeckt würde, wenn in gleicher Intensität weiter gebaut würde. In **Braunschweig** wiederum stieg die Einwohnerzahl in den vergangenen zwei Jahren weniger stark.

**Hannover** erfüllt die Kriterien eins, zwei und drei. Mit über neun Euro je Quadratmeter übersteigen die Angebotsmieten die Vergleichsmieten um fast drei Euro. Damit hat sich dieser Abstand gegenüber 2014 mehr als verdoppelt. Entsprechend viel müssen die Haushalte von ihrem Einkommen für Miete ausgeben. Die von der Preisentwicklung angezeigten Knappheiten resultieren aus zu geringer Neubautätigkeit. Die Fertigstellungslücke zum prognostizierten Bedarf ist in Hannover am größten. Erschwerend

kommt hinzu, dass der Anteil der KdU-konformen Mietangebote mit dem Ablauf der sozialen Bindungen ohne entsprechende neue Förderung auf einen im Städtevergleich sehr geringen Wert gesunken ist.

**Osnabrück** erfüllt als einzige Stadt nicht das Kriterium eins. Die relativ geringe Angebotsmiete übersteigt die Vergleichsmiete nur um knapp zwei Euro, und dieser Abstand ist seit 2014 nur wenig größer geworden.

Allerdings liegt die Mietbelastungsquote über dem kritischen Schwellenwert – wenn auch im Vergleich der hier identifizierten Städte im unteren Drittel. Zudem entsteht ähnlich wie in Hannover zu wenig neuer Wohnraum. Damit hat sich das Verhältnis Wohnungen je Einwohner deutlich verschlechtert. Gleichzeitig würde ein auf diesem geringen Niveau fortgesetzter Neubau zu einer erheblichen Versorgungslücke in 2025 führen. Entsprechend erschweren wenig KdU-konforme Mietangebote und ein aufgebrauchter Wohnungsleerstand die Wohnungsversorgung.

#### **Gifhorn und Laatzen erfüllen erstmals drei Kriterien**

In der Stadt Gifhorn ist die durchschnittliche Angebotsmiete mit 8,33 Euro/qm mittlerweile hoch und weit weg von der Vergleichsmiete (5,64 Euro/qm). Auch wenn der Abstand zur Vergleichsmiete nur leicht überdurchschnittlich zunahm, bleibt er zukünftig ceteris paribus sehr hoch. Aufgrund deutlich erhöhter Geschosswohnungsnebautätigkeit – vor allem in 2017 und 2018 – hat sich die Wohnungsversorgung seit 2015 verbessert. Im Vergleich zu 2011 stehen allerdings kaum noch Wohnungen leer, weil die Zahl der Privathaushalte stark zugenommen hat. Und nur wenn der Geschosswohnungsnebau auf dem aktuellen Niveau gehalten werden kann, wird der Bedarf bis 2025 sogar übertroffen. Aktuell ist allerdings nur jedes vierte Mietangebot so günstig, dass die Stadt die Kosten der Unterkunft für Berechtigte übernehmen würde.

Die Stadt Laatzten überschreitet die Schwellenwerte der einzelnen (Teil-)Kriterien vielfach nur geringfügig. Allerdings zeigen sich im Ergebnis überdurchschnittlich hohe Mieten mit steigender Tendenz. Der Leerstand bzw. die Fluktuationsreserve ist aufgebraucht und der Geschosswohnungsneubau war nur in 2017 ungewöhnlich stark. Und auch wenn aktuell noch in vielen Wohnungsangeboten die von der Stadt anerkannten Kosten der Unterkunft nicht überschritten werden, ging die Zahl gegenüber 2015 deutlich zurück.

#### **In fünf Städten hat sich die Wohnungsversorgung (leicht) verbessert**

In Wolfsburg, Buxtehude und Leer müssen die Haushalte zwar immer noch mit einer überdurchschnittlich hohen Mietbelastung zurechtkommen. Aber der Abstand der Angebotsmieten zu den Vergleichsmieten ist gesunken (Wolfsburg und Buxtehude), bzw. die Angebotsmiete ist relativ moderat (7,00 Euro/qm in Leer). Und auch wenn sich das Verhältnis Wohnungen zu Einwohnern nicht verbessert hat und der Leerstand nahezu aufgebraucht ist, wird aktuell so viel gebaut, dass der zukünftige Bedarf gedeckt oder übererfüllt wird.

In Vechta bleibt die Mietbelastung mit 13,9 % trotz steigender und relativ hoher Mieten unter dem definierten Schwellenwert (14,6 %). In Buchholz (ebenfalls 13,9 % Mietbelastung) ist zusätzlich der Abstand der Angebots- zur Vergleichsmiete gesunken. In beiden Städten erhält inzwischen ausreichender Neubau die notwendige Fluktuationsreserve aufrecht.

Mit Ausnahme von Leer (19 %) ist der Anteil KdU-konformer Mietangebote mit 43 % und mehr vergleichsweise hoch (Schwellenwert 40 % und Landesdurchschnitt 44 %).

#### **Sondersituation auf den Inseln**

Die niedersächsischen Inselgemeinden stellen eine Sondersituation dar. Aufgrund der geringen Marktgröße greifen die üblichen Marktanalysen zu kurz (auch wenn die beiden „großen“ Inseln

Borkum und Norderney in der Untersuchung ebenfalls drei Kriterien erfüllen). Folgende Überlegungen skizzieren die Situation auf den Inseln:

Auf der Suche nach neuem Wohnraum können Miethaushalte nicht räumlich (z. B. ins Umland) ausweichen. Sie können bei zu geringen bezahlbaren Wohnungsangeboten nur die Insel verlassen und auf dem Festland nach geeigneten Wohnungen suchen. Dies bedeutet aber einen unverhältnismäßig hohen Aufwand, wenn der Arbeitsplatz und die sozialen Kontakte beibehalten werden sollen.

Bauland ist noch knapper als in den Großstädten. Industriebrachen oder andere Brachflächen, die viele Städte zu Bauzwecken mobilisieren können, gibt es auf den Inseln nicht. Vielmehr gehören weite Inselteile zum Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer. Über Baulandreserven verfügen die Inseln nur vereinzelt.

Aufgrund der besonderen touristischen Attraktivität sind die Verkaufsangebotspreise für Wohnimmobilien sehr hoch. Entsprechend hoch sind die Renditeerwartungen (auch) bei Vermietung. Wir schlagen daher vor, unabhängig von der Ausprägung der analysierten Indikatoren alle Inseln in die Verordnung aufzunehmen.

#### **Fazit**

Auf der Basis der zur Verfügung stehenden Daten und der aktuell vorliegenden Erkenntnisse in der Wohnungsmarktforschung wurden vier Kriterien für angespannte Wohnungsmärkte in allen niedersächsischen Kommunen überprüft. Im Ergebnis wurden neun Städte identifiziert. Zusätzlich wurden alle Inseln als Verordnungsgebiet vorgeschlagen.

Dabei ist die Messlatte für die Einführung bzw. Beibehaltung mietbegrenzender Verordnungen durch die öffentliche Hand in der vorliegenden Untersuchung bewusst hoch angesetzt worden. Im Ergebnis werden Eingriffe in den Markt auf das notwendige Minimum beschränkt.

Investitions- und Förderbank Niedersachsen – NBank  
Günther-Wagner-Allee 12 – 16 \_ 30177 Hannover  
Telefon 0511 30031-0 \_ Telefax 0511 30031-300  
info@nbank.de \_ www.nbank.de  
Folgen Sie uns auf Twitter: @nbank\_de

Die NBank ist die Investitions- und  
Förderbank des Landes Niedersachsen



**Niedersachsen**