

Senatsvorlage Nr. S- 2365/2019  
Neufassung der Vorlage S-2348/2019

- zur Beschlussfassung –

für die Sitzung am Dienstag, dem 18. Juni 2019

1. Gegenstand des Antrages: Eckpunkte für ein Berliner Mietengesetz (Mietendeckel)
2. Berichterstatterin: Senatorin Lompscher
3. Beschluss:
  - I. 1. Der Senat beschließt die Einführung landesrechtlicher Regelungen zur Begrenzung der Miethöhen (sog. Mietendeckel) und die vorgelegten Eckpunkte. Die Mieten dürfen demnach für fünf Jahre nicht erhöht werden. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen wird beauftragt, im darin vorgesehenen Zeitplan einen Gesetzentwurf zu erarbeiten.
  2. Der Gesetzentwurf ist dem Senat bis zum 15. Oktober 2019 vorzulegen.
  - II. Eine Vorlage an das Abgeordnetenhaus ist nicht erforderlich.
  - III. Der Beschluss ist von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen zu bearbeiten; er ist zusammen mit dem Wortlaut der Vorlage Nr. S-2365/2019 zu veröffentlichen.
4. Begründung:

**A. Vorbemerkungen**

In der Senatssitzung vom 19. März 2019 stellte der Senat zur Einführung eines landesrechtlichen Mietendeckels fest:

„Der Senat unterstützt die Einführung landesrechtlicher Regelungen zur Begrenzung der Miethöhen (sog. Mietendeckel).

Mit der Ausarbeitung eines entsprechenden Gesetzentwurfes wird die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen federführend beauftragt, unter Mitarbeit in Form eines aktiven Mitzeichnungsverfahrens der Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung, der Senatsverwaltung für Finanzen, der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe und der Senatskanzlei sowie mit Einbeziehung von externem Sachverstand sowie der Senatsverwaltung für Inneres und Sport. Die Eckpunkte des Gesetzentwurfes sowie ein Zeitplan für die Verabschiedung des Gesetzes sollen bis Mitte Juni 2019 vorgelegt werden.“

In Umsetzung dessen wurden unter Leitung von Herrn Staatssekretär Scheel fünf Gesprächsrunden mit den beteiligten Senatsverwaltungen durchgeführt, davon zwei unter Beteiligung externer Expertinnen und Experten.

## **B. Anlass und Zielsetzung**

Die weiterhin steigende Nachfrage nach Wohnraum konnte bisher nicht durch eine entsprechende Angebotserweiterung durch ausreichenden Neubau gedeckt werden. Es ist festzustellen, dass der Druck auf Angebots- und Bestandsmieten durch eine gestiegene Renditeerwartung der Eigentümer wächst. Die Wohnungsmarktsanspannung verschärft sich in Berlin daher mit der Folge, dass die Mieten stärker als die Einkommen steigen.

Die Mietspiegelmieten sind in den letzten fünf Jahren um 18,1 Prozent bzw. jährlich um durchschnittlich 3,3 % gestiegen. Die Angebotsmieten haben sich in den letzten fünf Jahren sogar um 30,5 Prozent bzw. 5,5 Prozent jährlich erhöht. Der Anteil der Wohnungsangebote mit Nettokaltmieten bis 7 € je Quadratmeter ist von 29 % im Jahr 2013 auf nur noch 9 % im Jahr 2018 gesunken, das entspricht einer Abnahme um mehr als Zweidrittel. Demgegenüber haben sich die Haushaltsnettoeinkommen nur um 1,6 Prozent jährlich erhöht. Die typische Mietbelastung bei bestehenden Mietverhältnissen beträgt in Berlin 33,3 % bruttowarm. Die typische Mietbelastung bei Anmietung einer frei angebotenen Wohnung beträgt bereits 44,0 % bruttowarm.

Ziel der bundesgesetzlichen Regelungen zur Miethöhe für Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt ist es lediglich, eine Entkoppelung der individuell vereinbarten Miethöhen von der Marktentwicklung zu verhindern. Um den weiteren Mietanstieg in Berlin effektiv zu unterbinden, ist darüber hinaus notwendig, auf die Marktentwicklung selbst Einfluss zu nehmen und weitere öffentlich-rechtliche Maßnahmen zur Mietbegrenzung in Berlin zu ergreifen, um dem ungebremsten Mietanstieg entgegenzuwirken und die Bezahlbarkeit der Wohnungen bis zur Entspannung auf dem Wohnungsmarkt zu sichern.

Ein unverzügliches öffentlich-rechtliches Eingreifen in den Berliner Wohnungsmarkt ist erforderlich, um bereits absehbaren Fehlentwicklungen entgegenzusteuern und die Bevölkerung vor allzu raschen Veränderungen der Stadtgesellschaft, umfassenden Verdrängungsprozessen und dadurch bedingten sozialen Verwerfungen zu schützen.

Analog zum Gefahrenabwehrrecht ist es notwendig, dass der Staat nicht erst dann tätig werden darf, wenn ein Schaden schon eingetreten ist. Es genügt dort vielmehr, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit mit dem Eintritt des Schadens zu rechnen ist.

Dem entsprechend kommt es auch bei der Regulierung von Mietpreisen nicht darauf an, ob in Einzelfällen die individuelle Überforderungsgrenze überschritten ist. Es genügt vielmehr, dass aufgrund der aktuellen Entwicklung von Mietpreisen und Einkommen damit zu rechnen ist, dass eine ungesteuerte Entwicklung in absehbarer Zeit zur Überforderung oder zumindest zu unerwünscht hohen Belastungen eines Großteils der Mieterhaushalte führen wird.

Die Einführung einer landesrechtlichen Regelung zur Begrenzung der Miethöhen (Mietendeckel) ist, auch aufgrund seines temporären Charakters, nicht die alleinige Maßnahme des Landes Berlin, um den Mietenanstieg zu begrenzen. Parallel dazu verfolgt der Senat von Berlin v.a. die zügige Ausweitung des Wohnungsangebots. In diesem Zusammenhang werden neue Stadtquartiere planerisch vorbereitet, die personellen Ressourcen zur Beschleunigung von Baugenehmigungen aufgestockt, die Wohnraumförderung und die Genossenschaftsförderung ausgeweitet. Konflikte und Hemmnisse bei der Realisierung von Neubauvorhaben werden durch die Wohnungsbauleitstelle und den Steuerungsausschuss Wohnungsbau ausgeräumt, Vorhaben der städtischen Wohnungsbaugesellschaften besonders beschleunigt. Verwaltungsseitige Hemmnisse für einen beschleunigten Wohnungsbau werden abgebaut.

### **C. Gesetzgebungskompetenz**

Die beteiligten Senatsverwaltungen sind der Auffassung, dass die Bundesländer seit der mit der Föderalismusreform 2006 erfolgten Streichung des Kompetenztitels für das „Wohnungswesen“ aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG befugt sind, auf Grundlage des Art. 70 Abs. 1 GG gesetzliche Regelungen zu diesem Regelungsgegenstand zu treffen. Dabei ergibt sich vor allem aus der Rechtspraxis unter Geltung der Weimarer Reichsverfassung aber auch aus der Rechtspraxis unter Geltung des Grundgesetzes, dass zu den Regelungen des „Wohnungswesens“ stets auch solche des öffentlichen Mietpreisrechts zählten.

Da der Bundesgesetzgeber gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG für das bürgerliche Recht gesetzgebungsbefugt ist und hierunter nach heute gängiger Auffassung auch Bestimmungen des sozialen Mietpreisrechts fallen, müssen die Mietpreisbestimmungen der Länder, die sich auf Art. 70 Abs. 1 GG stützen, eindeutig öffentlich-rechtlicher Natur sein. Diese lässt sich nach den gängigen Theorien zur Bestimmung des öffentlichen Rechts am sichersten dadurch herstellen, dass Behörden befugt werden, die vom Land gesetzten Mietpreisbestimmungen durchzusetzen, insbesondere mittels behördlicher Genehmigungsvorbehalte und Eingriffsbefugnisse.

Unsicherheiten über das Verhältnis von öffentlich-rechtlichem Mietpreisrecht der Länder und bürgerlich-rechtlichem Mietpreisrecht des Bundes verbleiben jedoch vor allem deshalb, weil bislang noch kein Bundesland von seiner Gesetzgebungskompetenz für das öffentlich-rechtliche Mietpreisrecht Gebrauch gemacht hat.

## **D. Eckpunkte für ein Berliner Mietengesetz (Mietendeckel)**

### **1. Regelungsform und -zeitraum**

Die öffentlich-rechtliche Begrenzung der Mieten erfolgt durch Landesgesetz, dessen Regelungen grundsätzlich den Mietpreisstand zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Eckpunkte durch den Senat schützen. Das Inkrafttreten des Berliner Mietengesetzes (Mietendeckel) soll im Januar 2020 erfolgen. Die Regelungen zur Miethöhe sind auf fünf Jahre befristet.

### **2. Anwendungsbereich**

Das Berliner Mietengesetz (Mietendeckel) gilt für nicht preisgebundene Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern in ganz Berlin. Für die Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus (Erster Förderweg) gilt weiterhin Spezialrecht (Kostenmietensystem).

### **3. Mieten bei bestehenden Mietverhältnissen**

Es gilt ein gesetzlich festgelegtes Mietenmoratorium. Die Mieten dürfen für fünf Jahre nicht erhöht werden. Auf Antrag der Mieterinnen und Mieter ist eine Überprüfung der Miete auf Mietpreisüberhöhung möglich. In Form eines Absenkungsbegehrens wird die Miete dann auf die zulässige Miete reduziert, die sich an einer zu definierenden allgemeingültigen Mietobergrenze orientiert. Die Mietobergrenzen sollen ausgehend von einem Zeitpunkt bestimmt werden, als der Berliner Wohnungsmarkt noch nicht in Schieflage geraten ist.

### **4. Miethöhen bei Vermietung von Wohnungen**

Bei Vermietung von Wohnungen darf höchstens die zuletzt vereinbarte Miete aus dem vorherigen Mietverhältnis verlangt werden, sofern diese die Mietobergrenze nicht übersteigt.

Wohnungsneubau, der noch nicht vermietet wurde, ist ausgenommen. Vorstellbar ist, dass der Neubau ab 2014 ausgenommen wird, weil ab diesem Zeitpunkt der Wohnungsneubau in Berlin wieder gefördert wurde.

### **5. Miete nach Modernisierung**

Für Modernisierungsumlagen werden besondere Genehmigungs- und Anzeigepflichten für Vermieter geschaffen. Für die Prüfung von Anzeigen und der Genehmigungsfähigkeit ist die IBB zuständig.

Anzeigepflichtig sollen solche Modernisierungsumlagen sein, die eine Steigerung der Bruttowarmmiete um nicht mehr als 0,50 €/m<sup>2</sup> monatlich bewirken. Ohne behördliche Genehmigung sind damit energetische Modernisierungen mit Mieterhöhungen entsprechend ihrer bewirkten Einsparungen der Betriebskosten weiterhin möglich. Die voraussichtliche Einsparung von Betriebskosten haben die Vermieterinnen und Vermieter durch eine schriftliche Beurteilung eines Sachverständigen nachzuweisen, welche mit der Anzeige der beabsichtigten Mieterhöhung der IBB vorzulegen ist.

Auch nicht energetische Modernisierungen ohne Betriebskosteneinsparung sind bei Anzeige weiterhin umlagefähig, wenn die Mieterhöhung nicht über 0,50 €/m<sup>2</sup> monatlich liegt.

Darüber hinausgehende Mieterhöhungen durch Modernisierung stehen unter Genehmigungsvorbehalt. Bei der Genehmigung sind die Unabweisbarkeit und Angemessenheit der Kosten zur Durchführung der Maßnahmen sowie die konkreten Auswirkungen auf die Miethöhe zu prüfen. Die Genehmigung ist zum Beispiel zu erteilen, wenn die energetischen Maßnahmen gesetzlich vorgeschrieben oder zur Erreichung der Klimaschutzziele des Landes Berlin förderlich sind, Barrieren in den Wohnungen gemindert werden oder Substandardwohnungen (zum Beispiel mit Außentoilette) zeitgemäß ausgestattet werden sollen.

Eine Genehmigung wird erteilt, wenn die Wohnraummodernisierung unter Inanspruchnahme der Fördermittel der Wohnungsmodernisierungsbestimmungen 2018 oder eines vergleichbaren Förderprogramms des Landes Berlin erfolgt, das dem Ausgleich von sozialen und ökologischen Anforderungen bei der Modernisierung von Wohnungen oder Quartieren dient oder durch den Eigentümer eine Reduzierung der umlagefähigen Investitionskosten in Höhe der Fördersumme vorgenommen wird. Mieterschutz und Klimaschutz müssen Hand in Hand gehen.

Im weiteren Gesetzgebungsverfahren sind Vorschläge für ökologisch und sozial innovative Sanierungsmodelle zu berücksichtigen und eine etwaige Neujustierung und Weiterentwicklung von flankierenden Fördermitteln für die sozial-ökologische Sanierung von Gebäuden und Quartieren.

## **6. Wirtschaftliche Härtefälle**

Wirtschaftliche Härtefälle der Vermieterinnen und Vermieter sind auf Antrag durch die Investitionsbank Berlin (IBB) zu prüfen und durch die für Wohnen zuständige Senatsverwaltung zu genehmigen. Sofern eine wirtschaftliche Unterdeckung nachgewiesen wird, können im Einzelfall abweichend Mieterhöhungen und höhere Mietvereinbarungen genehmigt werden. Ein finanzieller Ausgleich für WBS-berechtigte Mieterinnen und Mieter wird im Rahmen der Erstellung des Gesetzentwurfes geprüft.

## **7. Ahndung von Verstößen**

Verstöße gegen die Anforderungen des Berliner Mietengesetzes (Mietendeckel) werden als Ordnungswidrigkeiten eingestuft, die mit einer Geldbuße bis zu 500.000 Euro geahndet werden können.

Mieterinnen und Mieter können bei Verdacht eines Verstoßes diesen beim Bezirksamt anzeigen.

## **8. Eingriffsbefugnisse**

Die für die Mietpreisprüfung zuständigen Stellen werden durch das Gesetz befugt, die Einhaltung der sich aus dem Berliner Mietengesetz (Mietendeckel) ergebenden Anforderungen zu überwachen und durchzusetzen. Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe können sie alle erforderlichen Maßnahmen (u.a. Auskunfts- und

Nachweispflichten, schrittweiser Aufbau eines Wohnungskatasters) treffen. Insbesondere können sie den Vermieterinnen und Vermietern im Einzelfall untersagen, eine höhere als die gesetzlich zulässige Miete zu verlangen oder anzunehmen.

## **E. Mögliche Auswirkungen**

### **1. Mietspiegel**

Gemäß § 558 Absatz 2 BGB ist bei der Bildung der ortsüblichen Vergleichsmieten Wohnraum ausgenommen, bei dem die Miethöhe durch Gesetz festgelegt worden ist. Durch das Berliner Mietengesetz (Mietendeckel) wird die Miethöhe der Wohnungen festgelegt. Die Voraussetzungen für die Mietspiegelerstellung liegen daher nicht mehr vor. Der im Mai 2019 veröffentlichte qualifizierte Berliner Mietspiegel 2019 wird im Mai 2021 nur noch als einfacher Mietspiegel anwendbar sein. Vermieterinnen und Vermieter können spätestens dann auf andere Begründungsmittel (z.B. Mieten von mindestens drei Vergleichswohnungen) zurückgreifen, sollte das Moratorium nicht mehr gelten.

Nach Außerkrafttreten des Berliner Mietengesetzes (Mietendeckel) kann ein Mietspiegel erst dann wieder erstellt werden, wenn eine ausreichende Anzahl von Daten zu Mieterhöhungen nach den §§ 558 und 559 BGB und zu Wiedervermietungen vorliegt. Deswegen ist eine Übergangsregelung zur Erstellung des Mietspiegels und der auf dem Mietspiegel basierenden AV Wohnen notwendig und rechtzeitig vorzubereiten.

### **2. Soziales Erhaltungsrecht**

Das Berliner Mietengesetz (Mietendeckel) unterstützt die Zielsetzung des sozialen Erhaltungsrechts. Dabei können Widersprüche oder Konkurrenzen zu den §§ 172 ff. BauGB nicht entstehen. Denn die §§ 172 ff. BauGB stützen sich auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG). Ziel der Erhaltungsverordnungen ist die Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus städtebaulichen Gründen. Sie treffen keine Aussage über zulässige Miethöhen. Es ist daher zulässig, auf der Grundlage des Art. 70 Abs. 1 GG ein öffentlich-rechtliches Mietpreisrecht zu schaffen, welches auch in den sozialen Erhaltungsgebieten Anwendung findet.

## **F. Alternativen**

In der Diskussion zur Ausgestaltung eines Berliner Mietengesetzes (Mietendeckel) wurden weitere Aspekte erörtert, die im Folgenden wiedergegeben werden.

### **1. Moratorium mit Inflationsausgleich oder festgelegter prozentualer Steigerung**

Denkbar wäre eine regelmäßige Anpassung der festgeschriebenen Mieten entsprechend der Inflationsrate.

Im Hinblick auf § 557b BGB ist jedoch eine solche Indexmiete bereits vom Regelungsbereich des Bundesgesetzgebers erfasst. Hiermit würde eine inhaltsgleiche landesrechtliche Regelung geschaffen werden.

Ein solcher Inflationsausgleich wirft auch die Frage nach der Zielsetzung des Berliner Mietengesetzes bzw. der Notwendigkeit eines öffentlich-rechtlichen Eingreifens auf, weil die Mieten trotz des Moratoriums weiter steigen würden. Ein echtes Einfrieren der Mietpreise ohne Inflationsausgleich hat zudem den Vorteil, dass die Einkommensentwicklung Gelegenheit bekommt, den Rückstand zur Mietpreisentwicklung aufzuholen.

Gleiches gilt auch für eine festgelegte geringe jährliche Mietsteigerung von 2 %, wie mit den städtischen Wohnungsbaugesellschaften vereinbart.

## **2. Mietobergrenze ohne Moratorium**

Eine weitere Alternative wäre die ausschließliche Einführung einer Mietobergrenze für Bestandsmietverhältnisse und / oder für die Wiedervermietung von Wohnräumen.

Bei bestehenden Mietverhältnissen wären Mieterhöhungen über eine noch zu bestimmende Mietobergrenze hinaus unzulässig. Die Mietobergrenze könnte als ein einheitlicher einkommensorientierter Wert oder differenziert, z. B. entsprechend den Baualtersklassen im Berliner Mietspiegel, ausgestaltet werden.

Folge einer solchen Regelung wäre, dass Mieterhöhungen nach dem BGB bis zu einer zu benennenden Grenze weiterhin möglich wären. Insoweit blieben Vermieterinnen und Vermieter, die bisher nur eine geringe Miete verlangten, von der Mietbegrenzung ausgenommen.

Darüber hinaus würden die niedrigen oder günstigen Mieten bis zur Mietobergrenze weiter steigen. Profitieren von der Festlegung von Mietobergrenzen würden allein Mieterinnen und Mieter mit bereits höheren Mieten, die auch aufgrund ihres Einkommens in gut ausgestatteten Wohnungen mit adäquater Miethöhe wohnen könnten.

Das Ziel den jetzigen Zustand des Wohnungsmarktes zu sichern bzw. „einzufrieren“, um schädliche zukünftige Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt rechtzeitig entgegen zu wirken, wird mit der Mietobergrenze ohne Moratorium nicht erreicht.

## **G. Zeitplan**

Senatsbeschluss über die Eckpunkte	am	18.06.2019
Fertigstellung Entwurf und Schlusszeichnung bei SenSW	bis	31.08.2019
Anhörung Fachkreise und Verbände	bis	13.09.2019
Einleitung Mitzeichnungsverfahren	bis	16.09.2019
Anmeldung für den Senat	bis	07.10.2019
Senatsbeschluss	bis	15.10.2019
Erste Lesung im Abgeordnetenhaus von Berlin	bis	31.10.2019

Ausschussberatungen	November/Anfang Dezember 2019
Zweite Lesung Abgeordnetenhaus von Berlin	bis 12.12.2019
Sofern Erklärung Verzicht auf Dritte Lesung und Ausfertigung	bis 20.12.2019
Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt Berlin	bis 10.01.2020
Inkrafttreten	bis 11.01.2020

5. Rechtsgrundlage / Grundlage für die Zuständigkeit des Senats:  
§ 10 Nr. 23 GGO Sen
  
6. Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter:  
Keine
  
7. Kostenauswirkungen auf Privathaushalte und / oder Wirtschaftsunternehmen:  
Durch diese Vorlage entstehen keine Kostenauswirkungen. Die Kostenauswirkungen werden im Rahmen der Vorbereitung des Gesetzentwurfes näher bestimmt.  
Das geplante Berliner Mietengesetz (Mietendeckel) wird Auswirkungen auf die Wirtschaftsplanungen der Wohnungswirtschaft haben, indem geplante Mehreinnahmen nicht in voller Höhe realisiert werden können. Dies kann jedoch gegenwärtig nicht näher quantifiziert werden.
  
8. Auswirkungen auf die Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg:  
Keine
  
9. Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung:
  - a) Auswirkungen auf Einnahmen und Ausgaben:  
Durch diese Vorlage entstehen keine Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung. Eine Konkretisierung der Auswirkungen des Gesetzentwurfs auf den Haushaltsplan- und die Finanzplanung kann erst im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens erfolgen, wenn die Eckpunkte vom Senat beschlossen wurden. Die Kosten der IBB, die mit der Wahrnehmung der Aufgaben verbunden sind, sind auszugleichen.
  
  - b) Personalwirtschaftliche Auswirkungen:  
Durch diese Vorlage entstehen keine personalwirtschaftlichen Auswirkungen. Bei Inkrafttreten eines Berliner Mietengesetzes ist aufgrund der Verfolgung von Verstößen und der Sicherung der



Eingriffsbefugnisse durch die Bezirke mit einem zusätzlichen Personalbedarf zu rechnen. Die personalwirtschaftlichen Auswirkungen werden im Rahmen der Vorbereitung des Gesetzentwurfes näher bestimmt.

Lompscher

.....