

**Verordnungsentwurf für eine
Verordnung zur Bestimmung der Gebietskulisse zur Senkung der Kappungs-
grenze gemäß § 558 Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs
(Kappungsgrenzenverordnung – KappGrenzV)**

Stand 14. Dezember 2020

Auf Grund des § 558 Absatz 3 Satz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. November 2020 (BGBl. I S. 2392) geändert worden ist, verordnet die Landesregierung:

Gebiete

Gemeinden im Sinne des § 558 Absatz 3 Satz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet und die Kappungsgrenze auf 15 Prozent begrenzt ist, sind:

	Gemeinde
Kreisfreie Stadt	Potsdam
In den Landkreisen	
Barnim	Panketal
Dahme-Spreewald	Eichwalde Schulzendorf
Havelland	Falkensee
Märkisch-Oderland	Hoppegarten Neuenhagen bei Berlin
Oberhavel	Birkenwerder Glienicke/Nordbahn Hohen Neuendorf Mühlenbecker Land
Oder-Spree	Gosen-Neu Zittau Schöneiche bei Berlin Woltersdorf
Potsdam-Mittelmark	Kleinmachnow Stahnsdorf Teltow
Teltow-Fläming	Blankenfelde-Mahlow Großbeeren

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Diese Verordnung tritt rückwirkend zum 1. Januar 2021 in Kraft und mit Ablauf des 31. Dezember 2025 außer Kraft.

Potsdam, den 14. Dezember 2020

Die Landesregierung des Landes Brandenburg
Ministerpräsident Dietmar Wölk
Der Minister für Infrastruktur und Landesplanung
Guido Beermann

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Ausgangslage

Durch das am 1. Mai 2013 in Kraft getretene Mietrechtsänderungsgesetz erhielten die Länder gemäß § 558 Absatz 3 BGB die Möglichkeit, die Kappungsgrenze für Mieterhöhungen zur Anpassung an die ortsübliche Vergleichsmiete in Gebieten, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, von 20 Prozent auf 15 Prozent zu senken. Die Landesregierungen sind in § 558 Absatz 3 Satz 3 BGB ermächtigt, durch Rechtsverordnung diese Gebiete für höchstens fünf Jahre zu bestimmen.

Das Land Brandenburg hat von dieser Möglichkeit erstmals 2014 und zuletzt durch die Kappungsgrenzenverordnung vom 28. August 2019 Gebrauch gemacht. Die Verordnung ist bis zum 31. Dezember 2020 gültig. Sie kann nicht verlängert werden.

Das Land Brandenburg hat in den Jahren 2019 und 2020 eine Evaluierung der Kappungsgrenzenverordnung und der Mietpreisbegrenzungsverordnung vorgenommen. Zu diesem Zweck wurde das Institut F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH mit der Erstellung eines Gutachtens beauftragt. Der Gutachter sollte einerseits die Wirkungsweisen der bisherigen Umsetzung der Verordnungen in den Gebietskulissen evaluieren und andererseits soweit erforderlich neue Gebietskulissen mit angespannten Wohnungsmärkten benennen. Im Ergebnis der Evaluierung der Mietwerte in 417 Gemeinden des Landes Brandenburg erkennt das Gutachten in 19 Gemeinden einen angespannten Wohnungsmarkt im Sinne von § 558 BGB und empfiehlt die Fortschreibung der Kappungsgrenzenverordnung für diese Gemeinden. Das Gutachten empfiehlt somit, für diese Gemeinden, die Mieterhöhungsmöglichkeit bei bestehenden Mietverträgen von 20 Prozent auf 15 Prozent innerhalb von drei Jahren zu kappen. Gemeinden, die bisher unter den Anwendungsbereich der gültigen Kappungsgrenzenverordnung fielen, und inzwischen durch eigene Anstrengungen oder mit Hilfe der Landesregierung für eine ausreichende Versorgung der Einwohnerinnen und Einwohner mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen gesorgt haben oder aus anderen Gründen eine Entspannung auf dem Mietmarkt erfahren haben, sind aus den Wirkungen einer Kappungsgrenze zu entlassen.

II. Rechtsgrundlage

§ 558 Absatz 3 Satz 3 BGB ermächtigt die Landesregierungen dazu, für die Dauer von höchstens 5 Jahren, die Gebiete zu bestimmen, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, mithin ein angespannter Wohnungsmarkt vorliegt. Ein konkretes Verfahren zur Bestimmung der Gebiete ist durch das Bürgerliche Gesetzbuch nicht vorgegeben. In der Gesetzesbegründung zu § 556d BGB - Zulässige Miethöhe bei Mietbeginn, Verordnungsermächtigung (Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung – Mietrechtsnovellierungsgesetz, BR-Drs. 447/14, Seiten 27 f.) erläutert der Bundesgesetzgeber, dass es zur Ausweisung eines Gebietes als Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt erforderlich sei, eine tatsächliche statistische Erhebung durchzuführen, es sei denn, es stehe zeitnah erhobenes Datenmaterial zur Verfügung. Aus diesem Grund ist den in 2019 und 2020 gutachterlich erhobenen Daten vor einer reinen Auswertung statistischer Daten der Vorrang zu gewähren.

Ferner legt der Bundesgesetzgeber dar, es könne sich nur aus einer Gesamtschau verschiedener Indikatoren unter Berücksichtigung der individuellen Gegebenheiten bestimmen lassen, ob das Vorliegen eines angespannten Marktes anzunehmen sei. Im Einzelfall könnten auch einzelne Indikatoren die angespannte Wohnungsmarktlage belegen. Ferner könnten auch Kriterien, die das Gesetz nicht direkt benenne, aussagekräftig sein. Aus diesen Gründen sieht der Bundesgesetzgeber von einem konkret vorgegebenen Prüfverfahren ab und gibt den Landesregierungen auch keinen Auftrag zu allen Indikatoren bestimmte Erhebungen durchzuführen. Diese Darlegungen können auf das Verfahren zur Bestimmung angespannter Märkte gemäß § 558 Absatz 3 BGB übertragen werden.

Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 558 Absatz 3 BGB waren anhand folgender Kriterien zu prüfen:

- ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen
- angemessene Bedingungen bei der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen
- besondere Gefährdung bei der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen.

Wie der Grad der Versorgung, die Angemessenheit der Bedingungen und die Gefährdungslage zu bestimmen sind, ist, wie gerade dargelegt, den einzelnen Ländern überlassen.

III. Bestimmung der Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten in Brandenburg

1. Einholen eines Gutachtens – 2019/2020 – Teil 1- Evaluierung

Vom Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung wurde das Institut F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH beauftragt, ein Gutachten zu erarbeiten, welches Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten in Brandenburg identifiziert. Das Gutachten besteht aus zwei Teilen. Den ersten Teil „Evaluierung der Wirksamkeit der Regelungen der Kappungsgrenzenverordnung und der Mietpreisbegrenzungsverordnung im Land Brandenburg“ hat der Gutachter im Mai 2020 vorgelegt (Anlage 1). Der zweite Teil „Gutachten zur Erstellung einer Gebietskulisse für die Mietbegrenzungsverordnungen nach § 556d ff. BGB und nach § 558 Abs. 3 BGB im Land Brandenburg“ wurde bis zum November 2020 erarbeitet und im Dezember 2020 vorgelegt (Anlage 2). Beide Gutachten sowie weitere, unter Heranziehung der relevanten Indikatoren bewertete, Daten zu Städten und Gemeinden sind im Internetauftritt des Ministeriums für Infrastruktur und Landesplanung einsehbar.

Beide Gutachten untersuchen die Lage auf den kommunalen Wohnungsmärkten sowohl für laufende Mietverträge als auch für neu abzuschließende Verträge. Die Voraussetzungen für die Bestimmung der Gebietskulisse für die Kappungsgrenze und die Mietpreisbremse sind nahezu identisch. Die Indikatoren und das Modell des Gutachtens zur Ermittlung angespannter Wohnungsmärkte basieren auf den tatbestandlichen Voraussetzungen von § 558 Absatz 3 BGB. Sie bilden die Grundlage für eine Kappungsgrenzenverordnung gemäß § 558 Absatz 3 BGB. Zum Untersuchungsauftrag gehörte die Aktualisierung der Indikatoren und zugrundeliegender Daten.

Das Gutachten zur Evaluierung der bestehenden Verordnungen – Teil 1 - definiert folgendes Ziel: „Ausgehend von den zu untersuchenden Regelungen war primärer Untersuchungsgegenstand für die Kappungsgrenze und die Mietpreisbremse der

Mietwohnungsmarkt. Die Kappungsgrenze wirkt hauptsächlich auf die Bestandsmietverhältnisse, bei denen die Vertragsmieten von Wohnungen unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen. Die Mietpreisbremse betrifft hauptsächlich die Neu- und Wiedervermietung von freifinanzierten Mietwohnungen aller Anbieter in Mehrfamilienhäusern in Brandenburg.“

a) Methodik

Die Untersuchungsmethodik hatte interdisziplinäre Ansätze. Die Wirkungen der mietenbegrenzenden Verordnungen wurden insbesondere über eine Literaturlauswertung, eine Kommunalbefragung, die Analyse statistischer und ökonomischer Daten sowie über Experteninterviews mit Mieter- und Vermieterverbandsvertretern sowie spezialisierten Rechtsanwälten ermittelt.

b) Kommunalbefragung

Zur Kommunalbefragung wurde ausgeführt, dass es deren Ziel war, lokale Kenntnisse über die örtliche Wohnungsmarktsituation zu erheben. Die Befragung wurde auf der Grundlage eines Fragebogens durchgeführt, der seine Schwerpunkte auf die Erfahrungen mit der bisherigen Mietpreisbegrenzungs- und der Kappungsgrenzenverordnung insbesondere zu den Auswirkungen und Maßnahmen, auf die lokale Wohnungsmarktlage (Wahrnehmungen, Einschätzungen sowie Entwicklungsperspektiven seit Inkrafttreten der Verordnungen, aktuell und zukünftig) und auf eine allgemeine Stellungnahme zur Mietpreisbegrenzungs- und Kappungsgrenzenverordnung setzte (Anlage 3). Insgesamt wurden 63 Städte und Gemeinden des Landes Brandenburg angeschrieben. Die Landkreise wurden durch den Gutachter in Kenntnis gesetzt. 30 Kommunen haben auf die Befragung geantwortet. Diese waren Gegenstand der Auswertung.

c) Ökonometrische Analyse

Sozioökonomische Daten, wie Angebotsdaten, Daten der Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB), Daten zum Sozialwohnungsbestand, Daten zur ortsüblichen Vergleichsmiete, Mietspiegel, Daten zum allgemeinen Wohnungsbestand und Baugenehmigungszahlen wurden erhoben und in Schätzrechnungen eingestellt. Daten des Verbands Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen (BBU) zu Angebots- und Bestandsmieten rundeten die Berechnungen ab. In die Schätzrechnungen wurden Wohnungsbestände und Fluktuationsquoten eingestellt und schließlich das unterschiedliche Verhalten privater Kleinvermieter und professioneller Vermieter mit sozialem oder rein wirtschaftlichem Unternehmenszweck berücksichtigt.

d) Expertengespräche

Als Experten wurden Vertreter der Vermieterschaft (Vermieterverbände), Vertreter der Mieterschaft (Mietervereine) und Vertreter der Anwaltschaft mit Spezialisierung auf Miet- und Wohneigentumsrecht (WEG) interviewt.

e) Auswertung für die Wirkung der Kappungsgrenzenverordnung

Einleitend weist der Gutachter darauf hin, dass grundsätzlich eine dämpfende Wirkung im Bestandsmietverhältnis angenommen werden kann. Vermieterinnen und Vermieter dürfen die Miete in Bestandsmietverhältnissen unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete in drei Jahren um 5 Prozentpunkte weniger erhöhen als in Bestandsmietverhältnissen außerhalb der Geltung einer Kappungsgrenze. Insofern wirke die Kappungsgrenzenverordnung unmittelbar auf die Miethöhe ein. Mittelbar sei zu berücksichtigen, dass die abgesenkte Kappungsgrenze auch mietpreisdämpf-

fend über verringerte Eingangswerte in die ortsübliche Vergleichsmiete, zum Beispiel bei einem Mietspiegel wirken könne. Allerdings fehle für die einzelnen Kommunen für die definitive Annahme einer Preisdämpfungswirkung der Kappungsgrenze die fortlaufende Betrachtung von allen Vertragsmieten in einem Mietverhältnis. Zum anderen konnte nicht festgestellt werden, ob Vermieter tatsächlich vorhaben, einen bestehenden Mieterhöhungsspielraum so auszunutzen, dass sie die Miete stärker anheben als nach der (abgesenkten) Kappungsgrenze zulässig.

Für die Stadt Potsdam konnte eine Preisdämpfungswirkung festgestellt werden. Auf der Grundlage des Mietspiegels waren Modellrechnungen möglich. Allerdings sind diese Daten nicht auf die übrigen Gemeinden übertragbar, weil viele von ihnen keine Mietspiegel anlegen bzw. pflegen. Der Gutachter sah eher einen Beleg dafür, dass die abgesenkte Kappungsgrenze in Brandenburg nur in Ausnahmefällen eine Relevanz und damit Dämpfungswirkung aufweise. Die befragten Experten von Seiten der Vermieter und Mieterverbände sowie der spezialisierten Rechtsanwälte teilten mit, dass die Kappungsgrenze an sich Preisdämpfungswirkungen habe. Insbesondere gaben spezialisierte Rechtsanwälte an, dass sie die Mieterhöhungswünsche der sie mandatierenden Vermieter wegen der Kappungsgrenze gelegentlich nicht erfüllen könnten. Der Gutachter kam jedoch zu dem Ergebnis, dass dies über das Land hinweg konkret nicht quantifizierbar sei. Er sah allerdings in den Expertengesprächen einen Beleg dafür, dass die Kappungsgrenzen im Land Brandenburg weitgehend Beachtung finden.

2. Befragung der Gemeinden 2019

Die aktuell in den Wirkungsbereich der Kappungsgrenzenverordnung aufgenommenen Gemeinden wurden 2019 befragt, ob aus deren Sicht noch der Bedarf für die Regelung einer Kappungsgrenze bestand.

Für die Befragung der Gemeinden wurde ein Fragebogen an die 30 Gemeinden aus der bisherigen Gebietskulisse der Kappungsgrenzenverordnung versandt (Anlage 3).

Neben der Beurteilung der aktuellen und der zukünftigen Wohnungsmarktlage bis Ende 2020 wurde von den Gemeinden auch ein Votum für die Fortführung der Kappungsgrenzenverordnung erbeten. Folgende Fragenkomplexe wurden im Fragebogen mit geschlossenen und offenen Fragen abgefragt:

- Einschätzung zur derzeitigen und zukünftigen Wohnungsmarktlage bis Ende 2020 im Mietwohnungsmarkt differenziert nach vier Wohnungsgrößenklassen und vier Haushaltsgrößenklassen (Kriterien ausreichende Versorgung und besondere Gefährdung)
- Leerstand im Mietwohnungsbestand, Veränderung gegenüber 2014 und bis Ende 2020 (Kriterien ausreichende Versorgung und besondere Gefährdung)
- Bestehen eines Mietspiegels in der Gemeinde (Kriterium angemessene Bedingungen)
- Darlegung von Maßnahmen zur Wohnungsmarktverbesserung (alle Kriterien)
- Einschätzung, ob seit Inkrafttreten der Kappungsgrenzenverordnung am 1. September 2014 innerhalb von drei Jahren Mietanpassungen an die ortsübliche Vergleichsmiete von mehr als 15 Prozent vorgenommen wurden (Kriterium angemessene Bedingungen)

- Einschätzung, ob in den nächsten drei Jahren eine Gefahr besteht, dass es zu Mietanpassungen an die ortsübliche Vergleichsmiete von 15 Prozent und mehr kommen wird/könnte (Kriterium angemessene Bedingungen)
- Einschätzung, ob weiterhin bis Ende 2020 ein Bedarf an mietpreisdämpfenden Maßnahmen nach § 558 Abs. 3 BGB (Kappungsgrenzenverordnung) besteht (alle Kriterien)

Vom 8. April bis 8. Mai 2019 fand die Befragung der 30 Gemeinden statt. Alle angeschriebenen Gemeinden beteiligten sich an der Abfrage. Einige Gemeinden beantworteten nur Teile des Fragebogens oder wählten die Antwortrubrik „keine Aussage möglich“. Alle Gemeinden gaben ein Votum für oder gegen die Fortführung der Kappungsgrenzenverordnung ab.

24 Gemeinden sahen weiterhin Bedarf an einer Kappungsgrenze. Begründet wurde dies mit einer weiterhin angespannten bis sehr angespannten Wohnungsmarktlage, mit einem geringen Leerstand, auslaufenden Sozialbindungen, mit positiver Bevölkerungsentwicklung, Siedlungsdruck aus Berlin und weiterhin hoher oder steigender Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum.

Sechs Gemeinden, und zwar Schönefeld, Schulzendorf, Wildau, Dallgow-Döberitz, Petershagen/Eggersdorf und Erkner sahen keinen Bedarf für eine Kappungsgrenze. Schönefeld teilte mit, dass im Vorjahr Bauarbeiten für über 700 Wohnungen begonnen wurden und weitere Baugenehmigungen erteilt wurden. Aufgrund des veränderten Wohnungsmarktes sei ein Bedarf für mietpreisbegrenzende Maßnahmen nicht mehr gegeben. Schulzendorf sah aufgrund des sehr hohen Eigenheimanteils, des sehr geringen Mietwohnungsbestandes und der sehr geringen Zahl an WBS-Anträgen keinen Bedarf für eine Kappungsgrenze. Wildau habe Wohnungsneubau errichtet, plane gegebenenfalls weitere Neubauten und hielt trotz angespannter Marktsituation die Mieten für marktgerecht. Dallgow-Döberitz teilte mit, dass die Wohnungsmarktlage zwar im Wesentlichen angespannt sei, die Kappungsgrenze die Wohnungsmarktsituation jedoch nicht entspanne; erforderlich seien vielmehr mehr preiswerte Wohnungen für Bedürftige. In Petershagen/Eggersdorf sei die Wohnungsmarktlage im Wesentlichen ausgeglichen, die Gemeinde sah daher keinen Bedarf für eine Kappungsgrenze. Erkner legte dar, dass die stadt eigene Wohnungsbaugesellschaft den Wohnungsmarkt beherrsche und durch diesen Einfluss der Stadt eine Kappungsgrenze nicht erforderlich sei.

3. Einholen eines Gutachtens 2020 – Teil 2 – Erstellen einer Gebietskulisse

Nachdem im Mai 2020 das Gutachten zur Evaluierung der Wirksamkeit der Regelungen der Kappungsgrenzenverordnung und der Mietpreisbegrenzungsverordnung im Land Brandenburg vorgelegt worden war, stellte sich die Frage, ob die bis zum 31. Dezember 2020 gültigen Mietbegrenzungsverordnungen, speziell die Kappungsgrenzenverordnung verlängert werden sollte.

Zusammenfassend enthält das Gutachten die Ergebnisse (Seite 73):

- Die abgesenkte Kappungsgrenze hat in Brandenburg nur in Ausnahmefällen eine Relevanz und damit mietpreisdämpfende Wirkung.
- Bei der Regelung liegt allenfalls ein geringes Vollzugsdefizit vor. Es ist also anzunehmen, dass die Regelung in den sie betreffenden Bestandmietverhältnissen weitgehend beachtet wird.
- Die Regelung hat keinen Einfluss auf die Bautätigkeit, die Modernisierung und die Instandhaltung von Wohnungen in Brandenburg.

- Schließlich konnten auf Grundlage der abgesenkten Kappungsgrenze auch keine Ausweichbewegungen von der regulären Vermietung von Wohnungen in die zeitweise Vermietung beobachtet werden.

Es werden folgende Handlungsempfehlungen ausgesprochen (Seite 75):

- Zielgerichtete Mengensteuerung
- Absenkung der Kappungsgrenze nur in Ausnahmefällen relevant

Das Gutachten betont, dass ein Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage durch Erweiterungen des Angebotes von Wohnungen angesteuert werden könne und belegt messbare Wirkungen der Kappungsgrenzen nur in Ausnahmefällen. In diesen Ausnahmefällen seien Minderungen von Preissteigerungen in Bestandsmietverhältnissen in angespannten Wohnungsmärkten nicht auszuschließen gewesen. Insgesamt seien indirekte Dämpfungswirkungen auf die Mieten nicht auszuschließen (Seite 72).

Auf Bundesebene war inzwischen am 19. März 2020 das Gesetz zur Verlängerung und Verbesserung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn in Kraft getreten. In § 556d Absatz 2 Satz 4 BGB wurde neu aufgenommen, dass die Rechtsverordnungen der Länder nunmehr bis zum 31. Dezember 2025 Gültigkeit haben dürfen. In der Begründung zu den Änderungen von § 556d BGB heißt es: „Bis zu einer spürbaren Entspannung der regionalen Wohnungsmärkte ist eine Verlängerung der Regelungen der Mietpreisbremse weiterhin ein geeignetes Mittel zur Flankierung von Maßnahmen zur Schaffung zusätzlichen Wohnraumes.“ (BT-Drs. 19/15824, Seite 11). Und weiter: „Die Änderung trägt der Tatsache Rechnung, dass sich die angespannte Lage in vielen Gebieten bislang noch nicht deutlich gebessert hat.“ (a.a.O. Seite 16).

Das im Auftrag des Bundesministeriums für Justiz und für Verbraucherschutz vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) erstellte Gutachten zur Untersuchung der Wirksamkeit der in 2015 eingeführten Regelungen zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten (Mietpreisbremse), das am 24. Januar 2019 vorgestellt wurde, kommt zu einem ähnlichen Ergebnis. Die Mietpreisbremse habe den intendierten Effekt einer Verlangsamung der Mietdynamik erreicht. Die Mietpreisbremse habe eine moderate Verlangsamung des Mietanstiegs bewirkt. Sie entfalte eine Bremswirkung.

Nach der Gesetzesbegründung zur Ermächtigungsgrundlage des § 558 Absatz 3 BGB steht den Landesregierungen bei der Einschätzung der gegenwärtigen und künftigen Wohnraumversorgungslage ein Beurteilungsspielraum zu, der sich sowohl auf die Festlegung der relevanten Gebiete und des zeitlichen Geltungsrahmens der Landesverordnung, als auch auf die Auswahl der für die Ermittlung der erforderlichen Daten geeigneten Methoden bezieht (vgl. BT-Drs. 11/6374, Seite 6 zu § 564b Absatz 2 Nummer 2 Satz 3 und 4 BGB alte Fassung; siehe auch BGH, Urteil vom 4. November 2015, Az.: VIII ZR 217/14).

Nach dem Zweck der Verordnungsermächtigung des § 558 Absatz 3 BGB soll der Anstieg der Bestandsmieten in Gebieten mit besonderer Gefährdungslage gedämpft werden, um Mieter vor einem Auszug aus der für sie infolge der Mieterhöhung finanziell untragbar gewordenen Wohnung zu bewahren (BT-Drs. 17/9559, Seite 4).

Auf der dieser Grundlage und unter Berücksichtigung der Aussagen aus der Kommunalbefragung hat das Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung ein weite-

res Gutachten zur Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte im Land Brandenburg in Auftrag gegeben. Das „Gutachten zur Erstellung einer Gebietskulisse für die Mietbegrenzungsverordnungen nach § 556d ff. BGB und nach § 558 Abs. 3 BGB im Land Brandenburg“ wurde bis zum November 2020 erarbeitet und im Dezember 2020 vorgelegt (Anlage 2). Das Gutachten ist durch die F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH erstellt worden.

Die Kriterien zur Bestimmung einer angespannten Wohnungsmarktlage gemäß §§ 556d BGB und § 558 BGB sind nahezu identisch. Aus diesem Grund haben die Aussagen aus dem Gutachten für die Ermittlung angespannter Wohnungsmarktlagen für die Kappungsgrenzenverordnung Relevanz.

Der Gutachter ging zur Identifizierung von Gebieten mit angespannter Wohnungsmarktlage in folgenden Schritten vor:

- Datenrecherche
- Datenplausibilisierung
- Operationalisierung von den Kriterien durch Indikatoren
- Berechnungsverfahren
- Kategorisierung der Indikatoren
- Gewichtung der Indikatoren
- Grenzwerte für die Gebietskulisse

Der Gutachter hat Daten aus verschiedenen Quellen erhoben. Die Quellen waren das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, die Bundesagentur für Arbeit, die Gesellschaft für Konsumforschung, die regionalen Gutachterausschüsse und die von ihm angelegte Mietdatenbank. Zur Überprüfung der Daten auf Plausibilität wurden sie mit vier Komplexindikatoren kombiniert, die für die Identifizierung angespannter Wohnungsmärkte in Brandenburg geeignet sind. Diese sind:

- Höhe und Entwicklung der Angebotsmieten 2012/2013 bis 2017/2018
- Mietpreisdifferenz 2018 sowie absolute Höhe der Angebots- und Vergleichsmieten
- Mietbelastungsquote (Bruttokalt) 2018
- Wohnungsversorgungsgrad 2018

Die Komplexindikatoren wurden mit den Faktoren Art der Mietentwicklung, Mietbelastung, Neubautätigkeit und Leerstand bzw. Nachfrage auf dem Markt in Bezug gesetzt.

a) Indikator Höhe und Entwicklung der Angebots- und Vergleichsmieten

Es wird dargestellt, in welcher Größe die Mieten bzw. die Entwicklung der Angebotsmieten in den letzten fünf Jahren angestiegen ist. Konstant hochpreisige Standorte wurden im Vergleich zu den bundesweiten Durchschnittswerten ermittelt. Zur Bestimmung der Höhe und Entwicklung der Angebotsmieten wurden die Zahlen aus den Jahren 2012/2013 den Zahlen aus den Jahren 2017/2018 gegenübergestellt und die Entwicklung in Prozent ausgedrückt. Dabei wurden unterschiedliche Gemeindecluster gebildet; Gemeinden mit angespanntem Wohnungsmarkt aufgrund ihrer Entwicklung oder aufgrund ihrer Miethöhe und Gemeinden mit entspanntem Wohnungsmarkt.

Die Angebotsmieten basieren auf den Angebotsdaten der ImmoDaten GmbH. Die Daten werden von F+B seit 2005 aufbereitet. Für die Auswertung wurden die Wohnungsinserate für vermietete Wohnungen für Ein-, Zwei- und Mehrfamilienhäuser der Jahre 2012, 2013 und 2017, 2018 herangezogen. Es wurden Teilmärkte nach Wohnungsgrößen gebildet: Wohnungsgrößen bis 45 Quadratmeter, 45 Quadratmeter bis 75 Quadratmeter und größer als 75 Quadratmeter.

Die fehlenden Mietwerte bei Gemeinden mit weniger als zehn Inseraten für die Jahre 2012/13 oder 2017/18 wurden mit Hilfe eines bewährten Schätzverfahrens ermittelt. Als Schätzgrundlage wurden die aktuellen Wohngeld-Mietenstufen, der Bevölkerungsstand 2018, die Bevölkerung im Alter von 25 bis 29 Jahren und die Kaufkraft 2017 sowie die Miethöhe der drei Wohnungsgrößenklassen bis 45 Quadratmeter, 45 Quadratmeter bis 75 Quadratmeter und mehr als 75 Quadratmeter herangezogen. Im Ergebnis lag für jede Gemeinde in Brandenburg für die Jahre 2012/13 und 2017/18 für jeden Teilmarkt der Wohnungsgrößen bis 45 Quadratmeter, 45 Quadratmeter bis 75 Quadratmeter und mehr als 75 Quadratmeter eine Angebotsmiete vor.

b) Indikator Mietpreisdifferenz 2018 sowie absolute Höhe der Angebots- und Vergleichsmieten

Die Mietpreisdifferenz dient primär als Indikator für steigende Mieten im Sinne des § 556d Absatz 2 Nummer 1 BGB. Bei der Mietpreisdifferenz zwischen den Angebots- und Vergleichsmieten wird die Differenz zwischen Bestandsmietverträgen (Vergleichsmieten) und Angebotsmieten ermittelt. Die Mietpreisdifferenz ist somit Ausdruck des Verhältnisses von Bestandsmieten zu Neumieten. Eine hohe Differenz weist auf einen angespannten bzw. sich anspannenden Wohnungsmarkt hin. Die Mieten der derzeitig angebotenen Mietwohnungen beeinflussen die zukünftige Miethöhe der Bestandswohnungen maßgeblich. Zusätzlich wurde alternativ auch auf die überdurchschnittliche Höhe der Angebots- und Vergleichsmieten abgestellt. Ohne diesen Abgleich bestände die Gefahr, dass eine Gemeinde mit einer hohen Angebots- und Vergleichsmiete und damit geringer Mietdifferenz nicht als angespannter Wohnungsmarkt identifiziert wird. Aber hohe Bestandsmieten und hohe Angebotsmieten sind für sich bereits ein Indikator für das Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarktes.

Bei den Vergleichsmieten wertet der Gutachter bereits seit mehreren Jahren die vorliegenden Mietspiegel differenziert nach neun Baualtersklassen für eine „Normalwohnung“ (65 Quadratmeter, normale bzw. mittlere Ausstattung, normaler Instandhaltungsgrad, mittlerer, baualtersgemäßer energetischer Gebäudezustand, normale bzw. mittlere Wohnlage) für ganz Deutschland aus. In die Analyse gehen Mietspiegel ein, die zum Zeitpunkt der Berechnung maximal vier Jahre alt sind.

Insgesamt lagen für 19 Gemeinden in Brandenburg zum Zeitpunkt der letzten Aktualisierung des Mietspiegelindex des Gutachters für die neun Baualtersklassen Nettokaltmieten pro Quadratmeter Wohnfläche vor. Für die restlichen 398 Gemeinden erfolgte eine Schätzung auf Basis eines seit Jahren bewährten Schätzmodells (multivariable Regressionsschätzung mit Dummy-Variablen). Beim Schätzmodell werden die folgenden Parameter verwendet: Mietenstufen (Dummy-Variable mit sechs Ausprägungen), Bodenrichtwert, Bevölkerung 2017 und Bevölkerung in der Altersgruppe 25 bis 29 Jahre. Nach Abschluss der Schätzung lagen für 417 Gemeinden neun Mietwerte vor.

Zur Bildung einer durchschnittlichen Vergleichsmiete nettokalt erfolgte eine Gewichtung der baualtersspezifischen Mietwerte auf Basis der örtlichen Wohnungsbe-

standsstruktur nach Baualter. Grundlage hierfür ist eine Fortschreibung des Wohnungsbestands nach Baualtersklassen auf Basis des Zensus 2011 und des Neubaus.

Bei der Angebotsmiete handelt es sich um die Nettokaltmiete angebotener Mietwohnungen mit einer Wohnungsgröße 45 Quadratmeter bis 75 Quadratmeter der Jahre 2017/18. Für jede Gemeinde wurde ein Wert für die Mietpreisdifferenz und jeweils ein Wert für die Vergleichs- und die Angebotsmieten ermittelt.

c) Indikator Mietbelastungsquote (Bruttokalt) 2018

Die Mietbelastungsquote ist ein Indikator dafür, wie viel Einkommen ein Haushalt für die Miete aufbringen muss. Der Indikator gibt Aufschluss darüber, wie stark ein Haushalt durch die Wohnkosten belastet wird und wie viel Einkommen nach der Mietzahlung für den Lebensunterhalt zur Verfügung steht. Unter der Mietbelastungsquote (Bruttokalt) wird das Verhältnis von verfügbarem Nettoeinkommen zur Brutto-Kaltmiete verstanden. Die Bruttokaltmiete setzt sich aus der Nettokaltmiete und den kalten Betriebskosten zusammen. Dabei wird die durchschnittliche Wohnungsgröße mit der durchschnittlichen Bruttokaltmiete multipliziert und anschließend zu dem Haushaltseinkommen ins Verhältnis gesetzt.

Als Grundlage für die Ermittlung der monatlichen Mietbelastung (Bruttokalt) werden die Angebotsmieten aus der Datei des Gutachters pro Quadratmeter Wohnfläche verwendet.

Kalte Betriebskosten sind nicht umfassend statistisch erfasst. Aus diesem Grund hat der Gutachter auf Daten der Bundesagentur für Arbeit auf Ebene der Stadt- und Landkreise zurückgegriffen. Im Rahmen der Auswertung der Sozialstatistik nach dem Sozialgesetzbuch II werden für jeden Stadt- und Landkreis monatlich Auswertungen vorgenommen. Neben den Zahlungen an die Hilfebedürftigen werden auch die tatsächlichen kalten Betriebskosten ausgewiesen. Diese aktuellen Mietkennwerte auf Ebene der Stadt- und Landkreise dienen als regionalspezifische Grundlage für die Berechnung der Mietbelastung pro Quadratmeter für jede Gemeinde.

Dies wurde mit durchschnittlichen Wohnungsgrößen ins Verhältnis gesetzt. Die durchschnittliche Wohnungsgröße wurde durch den Gutachter auf Ebene der Stadt- und Landkreise auf Basis der Daten des Zensus 2011 berechnet. Eine regionale Differenzierung auf der Ebene der Stadt- und Landkreise war notwendig, weil die Wohnungsbestände in eher ländlich strukturierten Gemeinden durch größere Wohnungen geprägt sind, während die Wohnungsgrößen in Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) eher kleiner ausfallen. Zudem unterscheiden sich die Wohnungsgrößen bei Miet- und Eigentumswohnungen. Dies war für die sachgerechte Ermittlung der Mietbelastungsquote zu beachten. Es bedurfte also einer regionalspezifischen Ermittlung der durchschnittlichen Größe für Mietwohnungen.

Für das Haushaltseinkommen wurde auf die aktuellen Kaufkraftdaten der Gesellschaft für Konsumforschung aus dem Jahre 2019 zurückgegriffen. Die Daten liegen für alle Gemeinden in Brandenburg vor und bilden das Haushaltsnettoeinkommen ab.

d) Indikator Wohnungsversorgungsgrad 2018

Der Wohnungsversorgungsgrad bildet das Verhältnis der Wohnungsnachfrage (Anzahl Haushalte) zum Wohnungsangebot (inklusive Fluktuationsreserve) ab. Eine Unterversorgung mit Wohnungen ist ein Indiz für einen angespannten Wohnungsmarkt. Auch eine Anspannung im Eigentumswohnungsmarkt ist zu berücksichtigen.

Sie hat Auswirkungen auf den Mietwohnungsmarkt, wenn mögliche Ausgleichbewegungen nicht mehr möglich sind. Dies kann dazu führen, dass potenzielle Erwerber von Eigentum mangels entsprechender Angebote, länger in ihren Mietwohnungen verbleiben. Dies kann eine zusätzliche Anspannung im Mietwohnungsmarkt bedingen.

Für alle Gemeinden Brandenburgs liegen Daten bei der Gesellschaft für Konsumforschung vor. Diese Daten wurden herangezogen. Die Berechnung erfolgte auf Basis der durchschnittlichen regionalen Haushaltsgröße. Dabei wurde unter Verwendung der aktuellen Bevölkerungszahl zum Stichtag 31. Dezember 2018 die Haushaltszahl für alle Gemeinden Brandenburgs berechnet. Beim Wohnungsangebot wurde auf die Daten der Gebäude- und Wohnungsstatistik des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg zum gleichen Stichtag zurückgegriffen. Bei der Berechnung zur Entwicklung der Wohnungsversorgung sind sowohl der Wohnungsleerstand als auch die Fluktuationsreserve, die sich aus Umzügen, Baumaßnahmen und Leerstand ergibt zu berücksichtigen. Die Fluktuationsreserve wird mit 2 bis 5 Prozent als erforderlich gewertet. Der Wohnungsleerstand wurde daher mit 3 Prozent in die Rechnung eingestellt. Bei einem Wohnungsversorgungsgrad von 100 Prozent liegt eine vollständige Bedarfsdeckung vor. Wohnungsangebot und -nachfrage sind ausgeglichen. Bei Werten unter 100 Prozent besteht ein Nachfrageüberhang und bei Werten über 100 Prozent ein Angebotsüberhang. Der Gutachter setzt zusätzlich einen Toleranzbereich von einem Prozentpunkt an, damit geringe Unterdeckungen in Kleinstgemeinden keinen Ausschlag haben. Danach zeigen 131 Gemeinden beim Indikator Wohnungsversorgungsgrad 2018 Anspannungen auf. 28 Gemeinden davon befinden sich im Stadt-Umland-Zusammenhang von Berlin.

e) Grenzwerte für die einzelnen Indikatoren

- Höhe und Entwicklung der Angebots- und Vergleichsmieten

Zur Einstufung als angespannter Wohnungsmarkt wurden die gemeindlichen Angebotsmieten mit der bundesweit durchschnittlichen Entwicklung der Miethöhen und Angebotsmieten verglichen. Für das Jahr 2013 betrug der gemittelte Wert auf Bundesebene 6,82 Euro, für die Jahre 2017/2018 betrug er 8,22 Euro. Die Steigerung der Mieten betrug somit 21 Prozent. Es wurde angenommen, dass eine „deutlich über dem Bundesdurchschnitt“ liegende Mietensteigerung jedenfalls vorliegt, wenn dieser Wert zuzüglich 10 Prozentpunkten erreicht wird. Zur Einstufung als insoweit angespannter Wohnungsmarkt musste in einer Gemeinde eine Steigerung von mehr als 31 Prozent zu verzeichnen sein. Die Gemeinde Panketal, in der auf Grund ihrer Entwicklung ein angespannter Wohnungsmarkt indiziert ist, hat 26,4 Prozent erreicht.

- Mietpreisdifferenz 2018 – Angebots- und Vergleichsmieten

Als Grenzwert für den bundesweiten Durchschnitt für die Neuvermietungen wurden die Werte für Erst- und Wiedervermietungen im Jahre 2017 und im Jahre 2018 vom Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung angesetzt. Der gemittelte Wert der Jahreswerte 2017 und 2018 betrug 8,22 Euro. Als Wert für die Vergleichsmiete wurde der Deutschlandwert der gewichteten Vergleichsmiete nach dem oben genannten Schätzmodell in Höhe von 6,55 Euro angesetzt. Die absolute Differenz betrug demnach 1,67 Euro, die Differenz in Prozent 25,5 Prozent. Diese Differenz wurde um 10 Prozentpunkte erhöht um als „deutliche“ Differenz bzw. Steigerung zu gelten. Die Prozentuale Differenz betrug dann 35,5 Prozent. Gemeinden wurden also dann als insoweit angespannter Wohnungsmarkt eingestuft, wenn sie diese Werte überschritten.

- Mietbelastungsquote (Bruttokalt) 2018

Bei der Mietbelastungsquote wird auf die durchschnittliche Mietbelastungsquote in Brandenburg abgestellt. Diese wird mit Durchschnittswerten auf Bundesebene in Bezug gesetzt. Die bundesweite Durchschnittsmiete betrug 2017/2018 rund 8,22 Euro. Die kalten Nebenkosten betragen 1,33 Euro. Die durchschnittliche Wohnungsgröße, berechnet nach dem Zensus 2011 71,6 Quadratmeter und das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen 48.022,- Euro im Jahr. Hiernach berechnet betrug die durchschnittliche Mietbelastung in Deutschland rund 17,0 Prozent. Als Grenzwert für eine Mietbelastung, die „deutlich“ über dem bundesweiten Durchschnitt liegt, wurde dieser Wert zusätzlich 10 Prozentpunkten verwandt. Demnach musste eine Gemeinde zur Einstufung als insoweit angespannter Wohnungsmarkt eine Mietbelastungsquote von über 27.0 Prozent aufweisen. Diesen Wert hat keine brandenburgische Gemeinde erreicht.

- Wohnungsversorgungsgrad 2018

Als Grenzwert für einen Wohnungsmarkt, der geringen Leerstand und eine große Nachfrage aufweist, wurde eine Unterdeckung mit Wohnungen angesetzt.

Im Ergebnis weist das Gutachten für 19 Gemeinden im Land Brandenburg einen angespannten Wohnungsmarkt nach. Hierbei handelt es sich hauptsächlich um gut angeschlossene Gemeinden in der ersten Reihe des Stadt-Umland-Zusammenhangs zu Berlin.

4. Bewertung der Landesregierung in Brandenburg

Auf der Grundlage der gutachterlichen Untersuchungen ist es für die Landesregierung möglich, Gebietskulissen, die auch zukünftig unter den Schutz einer Kappung zu stellen sind, auf der Basis einer einheitlichen und objektiven Auswertung zu identifizieren. Den beschriebenen Ermittlungsschritten und den daraus folgenden Schlüssen des Gutachtens zur Bestimmung von Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten in Brandenburg wird nach Bewertung und eigener Willensbildung der Landesregierung gefolgt.

Ausgehend von den Vorgaben in § 558 Absatz 3 BGB wurde vom Gutachter eine Bewertung der Kriterien vorgenommen und darauf aufbauend ein Verfahren entwickelt, um zu ermitteln, ob die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen gefährdet ist, mithin ein angespannter Wohnungsmarkt im Sinne des § 558 Absatz 3 BGB gegeben ist.

Dabei wurde berücksichtigt, dass für die Beantwortung der Frage, ob eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, aussagefähige Prüfkriterien herangezogen werden müssen. Der Gutachter hat für die Bestimmung der Versorgungslage das Kriterium des Wohnungsversorgungsgrades 2018 und das Kriterium der Höhe der Angebots- und Vergleichsmieten herangezogen, untersucht und ausgewertet. Er hat geprüft, ob es ein annäherndes Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage an Wohnungen, wie sie dem allgemein in den Gemeinden anzutreffenden Standard entsprechen, gibt. Dafür hat er nach Größen unterschiedliche Wohnungscluster gebildet und auch die Fluktuationsreserve in die Berechnung eingestellt. Schließlich hat er diese Kriterien Grenzwerten gegenübergestellt und nur dann, wenn Grenzwertüberschreitungen gegeben waren, Anspannungstendenzen entsprechend dokumentiert. So kommt er zu dem Ergebnis, dass für 69 Prozent der brandenburgischen Gemeinden keine Anspannungstendenzen hinsichtlich einer ausreichenden Versorgung mit

Mietwohnraum gegeben ist, Seite 28 des Gutachtens. Für 31 Prozent der brandenburgischen Gemeinden stellt er Anspannungstendenzen fest.

Für eine Versorgung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen war durch den Gutachter zu untersuchen, ob die Mieten tatsächlich von einem durchschnittlich verdienenden Arbeitnehmerhaushalt allgemein aufgebracht werden können. Dazu hat der Gutachter das Kriterium Mietbelastungsquote (Bruttokalt) 2018 gebildet und untersucht. Auch zu diesem Kriterium hat er einen Grenzwert gebildet und nur bei Überschreiten des Grenzwertes das Ergebnis angespannter Wohnungsmarkt angenommen. Im Ergebnis stellt der Gutachter fest, dass zu diesem Kriterium im Land Brandenburg keine Gemeinde Anspannungstendenzen aufweist, Seite 28 des Gutachtens.

Versorgungsschwierigkeiten hat der Gutachter zu den Kriterien „Mietdifferenz bzw. Höhe der Angebotsmieten für Wohnungen in dem Cluster der Größe 45 Quadratmeter bis 75 Quadratmeter und Vergleichsmieten 2018 festgestellt. Der Gutachter legt dar, dass in 8 Prozent der untersuchten Gemeinden Brandenburgs die Mietdifferenz zwischen Angebots- und Vergleichsmiete für Wohnungen in dem Cluster der Größe 45 Quadratmeter bis 75 Quadratmeter über dem von ihm gebildeten Grenzwert in Höhe von 2,33 Euro/Quadratmeter liegen. Zudem liegen die Mieten für diese Wohnungen in den 8 Prozent der Gemeinden in dem Zeitraum 2017/2018 über dem Bundesdurchschnitt. Der Bundesdurchschnitt beträgt für die genannten Wohnungsgrößen 6,55 Euro/Quadratmeter bis zu 8,22 Euro/Quadratmeter. Für die genannten 8 Prozent der Gemeinden stellt der Gutachter Anspannungstendenzen für den Markt fest, Seite 28 des Gutachtens.

Die Auswertung der Höhe der Entwicklung der Angebotsmieten von den Jahren 2012/2013 bis zu den Jahren 2017/2018 ist das Kriterium, dass die Versorgungsmöglichkeiten der Einwohnerinnen und Einwohner mit einer Mietwohnung untersucht und beschreibt. Hier stellt der Gutachter fest, dass in 9 Prozent der Gemeinden in Brandenburg Anspannungstendenzen bestehen. Auch hierzu hat der Gutachter einen Grenzwert gebildet. Er schätzt ein, dass eine Steigerung von mehr als 32 Prozent sowie eine Entwicklung oberhalb des Bundesdurchschnitts Anspannungstendenzen belegen. Diese angespannte Lage sieht er für 9 Prozent der Gemeinden gegeben.

Schließlich hat der Gutachter die Ergebnisse mit Daten vom Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen abgeglichen und sie auf diese Weise einer Plausibilitätsprüfung unterzogen. Die Daten stammen aus dem Marktmonitor des Verbandes Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen. Dabei wurden speziell die Daten zu den Neu- und Wiedervermietungs-mieten sowie zu den Bestandsmieten zur Plausibilisierung herangezogen. Im Ergebnis wiesen die Eingangsdaten des Gutachters eine vergleichbare Struktur auf. Dies ist ein Beleg für die Tragfähigkeit der gutachterlichen Berechnungen und der daraus abgeleiteten Ergebnisse.

Mit dieser Verordnung bestimmt die Landesregierung die Geltungsdauer der Kapungsgrenze für insgesamt 19 Gemeinden im Land Brandenburg bis zum 31. Dezember 2025. Sie hält dies auf der Grundlage des Gutachtens für erforderlich und sachgerecht. Die Ergebnisse des Gutachtens sind überzeugend und korrespondieren mit eigenen empirischen Daten. Für diese Gemeinden kann eine derzeitige und zukünftige Wohnungsmarktengte gemäß § 558 Absatz 3 BGB nachgewiesen werden, welche eine Begrenzung des Mieterhöhungspotenzials auf 15 Prozent statt 20 Prozent innerhalb von 3 Jahren bei bestehenden Mietverträgen ermöglicht. Von den

19 Gemeinden erfahren 16 eine Verlängerung der Verordnungswirkungen, 3 Gemeinden werden erstmals in den Wirkungsbereich der Kappungsgrenzenverordnung aufgenommen.

Die Dämpfungswirkungen auf die ortsübliche Vergleichsmiete sind von gleicher Relevanz wie die Preisdämpfungswirkungen. Das im Auftrag des Bundesministeriums für Justiz und für Verbraucherschutz vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) erstellte Gutachten zur Untersuchung der Wirksamkeit der in 2015 eingeführten Regelungen zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten (Mietpreisbremse), das am 24. Januar 2019 vorgestellt wurde, kommt zum gleichen Ergebnis. Die Mietpreisbremse habe den intendierten Effekt einer Verlangsamung der Mietdynamik erreicht. Die Mietpreisbremse habe eine moderate Verlangsamung des Mietanstiegs bewirkt. Sie entfalte eine Bremswirkung.

Da sowohl die Mietpreisbremse als auch die Kappungsgrenze denselben Voraussetzungen unterliegen, sind die Erkenntnisse aus dem Gutachten zur Mietpreisbremse auf die Kappungsgrenze übertragbar. Es ist davon auszugehen, dass auch die Kappungsgrenze eine Verlangsamung des Mietanstiegs bewirkt hat. Das bestätigt auch der qualifizierte Mietspiegel für die Landeshauptstadt Potsdam, der am 13. August 2020 in Kraft getreten ist, und für die Jahre 2018 und 2019 einen Mietpreisanstieg in Höhe von 2,95 Prozent ausweist. Auch der am 13. Mai 2019 veröffentlichte Mietspiegel aus Berlin kann als Beleg herangezogen werden. Dieser dokumentiert, dass sich in den vergangenen zwei Jahren der jährliche Mietanstieg in Berlin im Durchschnitt im Vergleich zu den Vorjahren nahezu halbiert habe. Dies kann auch auf die Wirkungen der Kappungsgrenze und der Mietpreisbremse zurückgeführt werden.

Zwar liegt in Berlin eine andere Wohnungsmarktsituation als in Brandenburg vor und auch der Mietspiegel für die Landeshauptstadt Potsdam ist nicht auf die Umlandgemeinden übertragbar. Dennoch können die Wirkungen der Kappungsgrenze und der Mietpreisbremse in Berlin vergleichend auf die Brandenburger Gebietskulisse herangezogen werden, da diese – wie auch das Gutachten belegt - die Berliner Umlandgemeinden erfasst. Diese sind dem Siedlungsdruck aus Berlin ausgesetzt – Mieter, die sich in Berlin nicht mehr mit bezahlbarem Wohnraum versorgen können, ziehen ins Berliner Umland und verschärfen dort die Wohnungsmarktsituation. Die angespannte Lage auf den Wohnungsmärkten wird voraussichtlich noch einige Zeit Bestand haben. Die Nachfrage nach preiswertem Wohnraum bleibt bestehen, Sozialbindungen werden auslaufen, zudem entsteht noch nicht hinreichend Wohnungsneubau im bezahlbaren Segment. Daher ist eine Fortsetzung der Regelung zur Kappungsgrenze zum jetzigen Zeitpunkt in diesen Gemeinden angezeigt. Im Gegenzug sind Gemeinden mit hinreichendem Wohnungsneubau oder äquivalenten Maßnahmen aus der Gebietskulisse zu entlassen.

Empirische Daten des Landesamtes für Bauen und Verkehr zeigen, dass die Angebotsmieten im Zeitraum von 2014 bis 2018 in den Gemeinden Königs Wusterhausen, Schönefeld, Schulzendorf, Birkenwerder, Hohen Neuendorf und Teltow um mehr als 2 Euro gestiegen sind. In den Gemeinden Erkner und Großbeeren stiegen die Angebotsmieten um weniger als 1 Euro. Zwar ist in der Gemeinde Großbeeren die geringste Mietenentwicklung zu verzeichnen, gleichzeitig hat aber ein deutlicher Bevölkerungszuwachs stattgefunden bei nur geringer Anzahl von Belegungsbindungen und steigender Anzahl von Anträgen auf Erteilung eines Wohnberechtigungsscheines. Die Zahl der Wohnungsangebote hat sich im Zeitraum von 2014 bis 2018 halbiert. Die Gemeinde legt dar, dass der Mietwohnungsbestand in der Gemeinde vorrangig von privaten Vermietern gehalten wird und die Gemeinde dort die Miethöhe nicht beeinflussen kann. In der Wohnungsbaugesellschaft Großbeeren

gibt es keinen Leerstand, die Wohnungsmarktlage ist im Wesentlichen sehr angespannt.

Der Marktmonitor für Mieten und Betriebskosten des Verbandes Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen weist für seine Mitgliedsunternehmen zum Stichtag 31.12.2018 hohe durchschnittliche Nettokaltmieten für die Gemeinden Teltow, Blankenfelde-Mahlow, Falkensee und Potsdam aus. Die Werte liegen über sechs Euro pro Quadratmeter. Damit haben diese Gemeinden die Durchschnittswerte Berlins erreicht. Diese Gemeinden haben einen deutlichen Bedarf für eine Kappungsgrenze. Auch diese Zahlen korrespondieren mit den Ergebnissen des Gutachtens.

Die Angaben aus den Rückläufen der Fragebögen belegen Anstrengungen der Gemeinden Abhilfe bezüglich der angespannten Lage zu schaffen. Für die Gemeinden Erkner, Bernau und Petershagen/Eggersdorf sind die Voraussetzungen für eine Einstufung in die Gebietskulisse der Kappungsgrenze derzeit nicht gegeben. Die Stadt Erkner hat den Neubau forciert. Die Anzahl der Wohnungsangebote hat sich im Zeitraum von 2014 bis 2018 um circa die Hälfte erhöht, die Angebotsmieten haben sich im Vergleich zu den anderen Gemeinden aus der Gebietskulisse nur sehr geringfügig entwickelt. Daher ist für diese Gemeinde eine Einstufung in die Gebietskulisse derzeit nicht gegeben.

In Petershagen/Eggersdorf ist ein Bevölkerungszuwachs im hohen dreistelligen Bereich und ein Rückgang des belegungsgebundenen Wohnungsbestandes zu verzeichnen. Gleichzeitig gibt es dort nur eine geringe Nachfrage für preisgünstigen Wohnraum durch Inhaber von Wohnberechtigungsscheinen oder Studierende. Die Zahl der Wohnungsangebote hat sich im Zeitraum von 2014 bis 2018 mehr als verdoppelt. Auch nach Angabe der Gemeinde ist die Wohnungsmarktsituation im Wesentlichen ausgeglichen. Auch hier ist daher eine Einstufung der Gemeinde in die Gebietskulisse derzeit nicht gegeben.

Auch in Bernau ist erheblicher Wohnungsneubau realisiert worden. Die bisherige Einschätzung, dass Bernau in die Gebietskulisse Aufnahme finden müsse, wird daher nicht aufrechterhalten.

Die Gebietskulissen beziehen sich jeweils auf das gesamte Gemeindegebiet. § 558 Abs. 3 BGB lässt eine Differenzierung auf Teile einer Gemeinde zu. Hiervon wurde abgesehen, weil die Prüfungen ergaben, dass es keine landesweit verfügbaren einheitlichen statistischen Daten auf den entsprechenden Gliederungsebenen gibt.

5. Geltungsdauer

Gemäß § 558 Absatz 3 BGB erlaubt der Gesetzgeber für Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten Kappungsgrenzenverordnungen für die Dauer von höchstens fünf Jahren zu bestimmen.

Anhaltspunkte für eine in einzelnen Gemeinden bereits vor Ablauf der Geltungsdauer entfallende Versorgungsgefährdung haben sich im Rahmen der Untersuchung nicht ergeben. Die Geltungsdauer der Verordnung wird somit auf fünf Jahre festgelegt.

B. Besonderer Teil

Zu § 1 (Gebiete):

§ 1 normiert die in den Anwendungsbereich der Rechtsverordnung fallenden Gemeinden. Die Verordnung findet gemäß § 558 Absatz 3 BGB auf Gemeinden An-

wendung, in denen eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde besonders gefährdet ist. Voraussetzung ist die Bestimmung der Gebiete durch eine Rechtsverordnung der Landesregierung.

In diesen 28 Gemeinden ist die Kappungsgrenze für Mieterhöhungen bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete nach § 558 Absatz 3 BGB von 20 Prozent auf 15 Prozent gesenkt.

Die Auswahl der Gemeinden ist das Ergebnis der gutachterlichen Untersuchungen durch das Institut F+B aus den Jahren 2019 und 2020, der durchgeführten Befragung der Gemeinden sowie der Erhebung aktueller empirischer Daten.

In den genannten Gemeinden mit einem angespannten Wohnungsmarkt ist es den Parteien auch möglich, die zulässige Miete mit zumutbarem Aufwand zu ermitteln. Auch wenn teilweise kein örtlicher Mietspiegel zur Verfügung steht, werden Vermieter und Mieter keine Schwierigkeiten haben, die zulässige Miete zu ermitteln. Der Evaluationsbericht legt dar, dass der Vollzug und die Durchsetzbarkeit der Kappungsgrenze für Mieter nicht mit Schwierigkeiten verbunden ist. Für Mieter ist die Regelung zur abgesenkten Kappungsgrenze relativ einfach nachvollziehbar. Es ist nur die Prüfung auszuführen, ob die Miete innerhalb von drei Jahren um mehr als 15 Prozent gestiegen ist. Eine ortsübliche Vergleichsmiete hat dafür keine Relevanz.

Zu § 2 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten):

§ 2 legt den Zeitpunkt des Inkrafttretens und die Geltungsdauer fest. In § 558 Absatz 3 Satz 3 BGB werden die Landesregierungen ermächtigt, die Gebiete durch Rechtsverordnung für die Dauer von jeweils höchstens fünf Jahren zu bestimmen. In diesem Rahmen hält sich die Geltungsdauer. Aufgrund der durchgeführten Gesamtevaluierung der Kappungsgrenzenverordnung und der Mietpreisbegrenzungsverordnung wird die Geltungsdauer bis zum 31. Dezember 2025 festgesetzt.

Zugleich wird eine rückwirkende Inkraftsetzung der Kappungsgrenzenverordnung zum 01. Januar 2021 festgeschrieben.

Die vorgesehene Rückwirkungsnorm stellt eine echte Rückwirkung dar, weil sie nachträglich ändernd in in der Vergangenheit liegende Tatbestände eingreift. Sie ist dennoch gerechtfertigt, weil zwingende Gründe des Gemeinwohls es erfordern, Ankündigungs- und Mitnahmeeffekte zu vermeiden.

Das rechtsstaatliche Verfahren für den Beschluss bzw. den Erlass der Kappungsgrenzenverordnung erfordert Vorbereitungshandlungen und vorgeschaltete Abstimmungen, die einen monatelangen Zeitbedarf mit sich bringen. So konnte die entscheidende Vorbereitungshandlung im Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung – das Einholen von Gutachten – erst zum 1. Dezember 2020 abgeschlossen werden. Die vorgelegten Unterlagen waren anschließend einer Prüfung zu unterziehen. Das Ministerium war entschlossen diese Prüfung so schnell wie möglich abzuschließen. Allerdings war dafür ein Zeitbedarf von mindestens einer Woche unumgänglich. Der Zeitbedarf für das Prüfungs- und das daran anschließende wochenlange Abstimmungsverfahren könnte von den Vermieterinnen und Vermietern genutzt werden, den beschränkenden Normen der Verordnungen zuvor zu kommen und deren Schutzwirkung für die Mieterinnen und Mieter in den 19 Gemeinden zu unterlaufen. Aus diesem Grund wird die Verordnung zur Verwirklichung der sozialen Ziele auf dem Mietwohnungsmarkt mit Rückwirkung erlassen.

Die Rückwirkungsnorm greift nicht in die Grundrechte der Vermieterinnen und Vermieter ein. Insbesondere eine Verletzung des in Artikel 14 Grundgesetz geschützten Eigentums ist nicht gegeben. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Beschluss vom 18. Juli 2019, 1 BvL 1/18, entschieden:

„Die Eigentumsgarantie gebietet nicht, einmal ausgestaltete Rechtspositionen für alle Zukunft in ihrem Inhalt unangetastet zu lassen. Der Gesetzgeber kann ... einmal geschaffene Regelungen nachträglich verändern und fortentwickeln ..., auch wenn sich damit die Nutzungsmöglichkeiten bestehender Eigentumspositionen verschlechtern. ... Zwar tragen Vermieterinnen und Vermieter für die von der Miethöhenregulierung betroffenen Wohnungen hohe, häufig kreditfinanzierte Investitionskosten, die sich über Mieteinnahmen nur über einen langen Zeitraum rentieren können und insoweit auf Langfristigkeit angelegt sind... Auf dem sozialpolitisch umstrittenen Gebiet des Mietrechts müssen Vermieterinnen und Vermieter aber mit häufigen Gesetzesänderungen rechnen und können nicht auf den Fortbestand einer ihnen günstigen Rechtslage vertrauen... Ihr Vertrauen, mit der Wohnung höchstmögliche Mieteinkünfte erzielen zu können, wird durch die Eigentumsgarantie nicht geschützt, weil ein solches Interesse seinerseits vom grundrechtlich geschützten Eigentum nicht umfasst ist.“

Der Ordnungsgeber ist im Begriff, kurzfristig eine neue mietsenkende Verordnung zu erlassen. Es ist allerdings erkennbar, dass die durch die Gemeinsame Geschäftsordnung der Landesregierung vorgegebenen Beteiligungsfristen, insbesondere auch in der Corona-Lage, ebenso wenig eingehalten werden können, wie die Beteiligungsfristen für Verbände und Vereinigungen, die kommunalen Spitzenverbände und die Gemeinden selbst. Die gültige Kappungsgrenzenverordnung tritt am 31. Dezember 2020 außer Kraft. Aus diesem Grund befürchtet das MIL Ankündigungs- und Mitnahmeeffekte zu Lasten der Mieterinnen und Mieter in den 19 Gemeinden in der Gebietskulisse.

Die Mieterinnen und Mieter in den 16 Gemeinden im Land Brandenburg, die bisher auch unter dem Schutz einer Kappungsgrenze stehen, können nur sachgerecht geschützt werden, wenn die Kappungsgrenze fortlaufend gilt. Die Mieterinnen und Mieter in den drei hinzukommenden Gemeinden wären Mitnahmeeffekten ausgeliefert, wenn unmittelbar vor der Wirkung der schützenden Norm, Mieterhöhungsforderungen an sie gerichtet werden dürften.

Die neue Kappungsgrenzenverordnung wird im Entwurf im Amtsblatt des Landes Brandenburg öffentlich bekannt gemacht. Sie wird ebenso im Entwurf auf der Homepage des Ministeriums für Infrastruktur und Landesplanung bekannt gemacht. Auf diese Weise wird den Bürgerinnen und Bürgern deutlich vor Augen geführt, dass sie mit einer Fortsetzung des Schutzstatus rechnen müssen bzw. rechnen dürfen. Das Vertrauen der Mietparteien auf den allein gültigen Rechtsrahmen des Bürgerlichen Gesetzbuches wird angesprochen und zugleich erschüttert. Der Ordnungsgeber macht deutlich, dass er eine Regelungslücke und damit zugleich das Aushebeln der Norm nicht gestatten wird.

Vermieterinnen und Vermieter werden darauf aufmerksam gemacht, dass ein Aushebeln der künftigen Schutznormen nicht geduldet wird. Ihnen und den Mieterinnen und Mietern wird bekundet, dass sich die Landesregierung dafür einsetzt, den Anstieg der Bestandsmieten in Gebieten mit besonderer Gefährdungslage zu dämpfen, um Mieterinnen und Mieter vor einem Auszug aus der für sie infolge der Mieterhöhung finanziell untragbar gewordenen Wohnung zu schützen.

