

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen

Begründung der Verordnung zur Bestimmung des Landes Berlin als Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt gemäß § 201a des Baugesetzbuchs (Angespannter-Wohnungsmarkt-Verordnung - AWohnV)¹ vom 16. November 2021

StadtWohn I C Jur 4

Telefon: 90139-3981 oder 90139-3000, intern 9139-3981

Die Angespannter-Wohnungsmarkt-Verordnung nach § 201a BauGB wurde am 16. November 2021 vom Senat von Berlin erlassen. Hierzu wird nachfolgend die Begründung bekannt gegeben.

Begründung:

I. Allgemeiner Teil:

Mit dem Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) vom 14. Juni 2021 (BGBl. I. S. 1802) wurde § 201a in das Baugesetzbuch (BauGB) eingefügt. § 201a Satz 1 BauGB ermächtigt die Landesregierungen durch Rechtsverordnung Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten zu bestimmen. Die Landesregierung im Land Berlin ist nach Art. 55 Absatz 1 der Verfassung von Berlin der Senat.

Die Rechtsverordnung nach 201a Satz 1 BauGB eröffnet nach § 201a Satz 2 BauGB die Anwendbarkeit verschiedener Instrumente zur Erleichterung und Förderung des Wohnungsbaus. Dazu zählen im Einzelnen die Möglichkeit zur Begründung eines gemeindlichen Vorkaufsrechts an bestimmten brachliegenden oder unbebauten Grundstücken (§ 25 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 BauGB), die erleichterte Befreiung von Festsetzungen eines Bebauungsplans (§ 31 Absatz 3 BauGB) und die erleichterte Anwendbarkeit städtebaulicher Gebote (§ 175 Absatz 2 Satz 2), insbesondere des Baugebots (§ 176 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 BauGB).

Diese oben näher bezeichneten Instrumente, die eine Rechtsverordnung nach § 201 a BauGB eröffnet, sollen dabei helfen den angespannten Wohnungsmarkt in Berlin zu entlasten.

Zur Erleichterung des Wohnungsbaus beschließt der Senat diese Rechtsverordnung mit einem räumlichen Geltungsbereich für das gesamte Stadtgebiet ohne sachliche

¹ Auf Grund des § 201a Satz 1 des Baugesetzbuchs in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 10. September 2021 (BGBl. I. S. 4147) geändert worden ist, verordnet der Senat:

§ 1

Das Land Berlin ist ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt im Sinne von § 201a des Baugesetzbuchs. Die Begründung zu dieser Verordnung wird im Amtsblatt für Berlin bekannt gegeben.

§ 2

Das Inkrafttreten dieser Verordnung erfolgt am Montag der dritten auf die Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin folgenden Kalenderwoche. Sie tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2026 außer Kraft.

Einschränkungen (siehe dazu § 1 Nummer 1) sowie mit einer Geltungsdauer bis zum Ablauf des 31. Dezember 2026 (siehe dazu die Ausführungen zu § 2).

Da der Berliner Wohnungsmarkt, wie unter II. 2. ff. aufgezeigt wird, aufgrund einer zurzeit nicht ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen, angespannt ist, ist zumindest als vorübergehende Maßnahme eine Rechtsverordnung zur Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt nach § 201a BauGB erforderlich. Damit wird die Anwendung der oben genannten bauplanungsrechtlichen Regelungen ermöglicht, die auf eine erleichterte Schaffung der Voraussetzungen für die Errichtung von zusätzlichem Wohnraum gerichtet sind.

Damit soll das Potential für dämpfende Wirkungen auf die Entwicklungen der Mietpreise ausgeschöpft werden, das in einer Steigerung der auf dem Markt angebotenen Mietwohnungen liegt. Die Rechtsverordnung nach § 201a BauGB ist damit eine notwendige Ergänzung zu den bereits geltenden miet- und wohnraumschutzrechtlichen Vorschriften.

II. Besonderer Teil

Zu § 1 (Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt)

Die Vorschrift regelt, welches Gebiet als angespannter Wohnungsmarkt bestimmt wird.

Zu Satz 1

Ganz Berlin wird als Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt bestimmt, in dem die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.

1 - Räumlicher Geltungsbereich

Gemäß § 201a Satz 3 BauGB liegt ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Dieser Wortlaut eröffnet die Möglichkeit den Geltungsbereich der Rechtsverordnung auf das gesamte Gemeindegebiet zu erstrecken. Dafür, von dieser Möglichkeit für das Land Berlin Gebrauch zu machen, spricht das Nachfolgende:

Der Berliner Wohnungsmarkt kann nicht in geografisch geteilte Teilmärkte ausdifferenziert werden. Er ist aufgrund seiner polyzentrischen Ausrichtung, der überall bestehenden räumlichen Nähe zu Infrastrukturen sowie der verkehrstechnischen Erreichbarkeiten als ein einheitlicher Wohnungsmarkt zu fassen.

Berlin als einen Wohnungsmarkt zu betrachten, entspricht der Zielrichtung der Regelung in § 201a BauGB. Diese ist auf die Sicherung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnraum gerichtet. Die Versorgungsaufgabe nur in Teilgebieten Berlins zu sichern, entspräche zudem nicht den örtlichen Erfordernissen.

Die derzeit geltenden Rechtsverordnungen zu besonderen wohnungspolitischen Instrumenten auf Grundlage von Länderermächtigungen im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) und auch die Rechtsverordnung gemäß § 250 BauGB beziehen sich alle auf den Berliner Wohnungsmarkt als räumliche Einheit. Die Rechtsverordnung nach § 201a BauGB folgt dem.

2 - Voraussetzungen gemäß § 201a Sätze 3 und 4 BauGB

Gemäß § 201a Satz 3 BauGB liegt ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde

oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Dies kann nach Satz 4 insbesondere dann der Fall sein, wenn

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

Im folgenden Abschnitt wird das Vorliegen dieser vier Merkmale für den Berliner Wohnungsmarkt belegt. Zudem wird die Entwicklung der Differenz zwischen Angebotsmiete und ortsüblicher Vergleichsmiete in Berlin aufgezeigt.

2.1 - Die Mieten steigen deutlich stärker als im bundesweiten Durchschnitt.

Entwicklung Verbraucherpreisindex, Teilindex Nettokaltmieten

Die Verbrauchspreisstatistik misst die durchschnittliche Preisveränderung aller Waren und Dienstleistungen, die von privaten Haushalten für Konsumzwecke erworben werden. Hierzu gehören auch die Ausgaben für die Nettokaltmiete. Die einheitliche Verbraucherpreisstatistik ermöglicht einen Vergleich der Entwicklung der Nettokaltmiete im Bundesdurchschnitt mit der Entwicklung im Land Berlin.

Verbraucherpreisindex - Entwicklung des Teilindizes Nettokaltmieten
(Jahresdurchschnitt); Indexstand 2015 = 100

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BRD	100,0	101,1	102,5	104,1	105,6	106,9
Land Berlin	100,0	101,3	103,3	105,6	107,1	107,9

Entwicklung in Prozent gegenüber dem Basisjahr 2015

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BRD	-	1,1	2,5	4,1	5,6	6,9
Land Berlin	-	1,3	3,3	5,6	7,1	7,9
Differenz zwischen Land Berlin und BRD	-	18,1	32,0	36,6	26,7	14,5

Quellen: Statistisches Bundesamt, Verbraucherpreisindizes für Deutschland - Jahresbericht 2020 -, S. 43-44 Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Verbraucherpreisindex im Land Berlin Dezember 2020, Statistischer Bericht M I 2 - m 12/20 2. Korrigierte Fassung, S. 8; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, eigene Berechnungen

Im Zeitraum 2015 bis 2020 sind die Nettokaltmieten im Bundesdurchschnitt um 6,9% und im Land Berlin um 7,9% gestiegen. Im Betrachtungszeitraum sind damit die Nettokaltmieten im Land Berlin um 14,5% schneller gestiegen als im Bundesdurchschnitt.

Seit dem Jahr 2019 ist eine Annäherung der Steigerung im Land Berlin zum Bundesdurchschnitt zu beobachten. Die im Vergleich unterdurchschnittliche Steigerung der Nettokaltmieten im Land Berlin im Jahr 2020 kann auf die Wirkungen des vom Bundesverfassungsgericht am 25.03.2021 als nichtig erkannten Gesetzes zur

Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG Bln) zurückgeführt werden. Von Nachholeffekten ist bei den Steigerungen der Nettokaltmieten auszugehen.

Entwicklung der Angebotsmieten

Die aktuellen Vermietungsangebote (Angebotsmieten) stellen das jeweilige Marktgeschehen auf dem Mietwohnungsmarkt zeitnah dar. Seit einigen Jahren können die Angebotsmieten auf der Basis der Datenquellen großer Internetportale für regelmäßige statistische Analysen verwendet werden. Das Land Berlin nutzt im Rahmen der Wohnungsmarktbeobachtung hierfür die Daten des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung auf der Datenbasis von IDN ImmoDaten GmbH. Der Vergleich mit der durchschnittlichen Entwicklung im Bundesdurchschnitt erfolgt auf gleicher Datenbasis.

Angebotsmieten - Entwicklung im Zeitraum 2015 bis 2020
Angaben in EUR/m² monatlich, Nettokaltmiete

	2015	2020	Veränderung in %	Veränderung in EUR/m ²
BRD	7,29	8,97	23,0	1,68
Land Berlin	8,63	10,93	26,6	2,30

Quellen: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Angebotsmieten von Wohnungen bei Wiedervermietung in € je m² nettokalt, Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH, microm Wohnlagen)

Im Zeitraum 2015 bis 2020 sind die Angebotsmieten im Bundesdurchschnitt um 23,0% gestiegen. Im gleichen Zeitraum betrug die Steigerung im Land Berlin 26,6%. Die Angebotsmieten sind im Betrachtungszeitraum damit im Land Berlin deutlich stärker gestiegen als im Bundesdurchschnitt.

Auch bei der Entwicklung der Angebotsmieten zeigte das (nichtige) Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG Bln) Wirkungen. So lag die durchschnittliche Angebotsmiete im Jahr 2019 bei 11,82 EUR/m² nettokalt und damit um 0,89 EUR/m² höher als im Jahr 2020 (Quelle s.o.). Auch hier ist von Nachholeffekten auszugehen.

2.2 - Die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte übersteigt deutlich den bundesweiten Durchschnitt.

Die Mietbelastungsquote eines Haushalts bezeichnet den Anteil am Haushaltsnettoeinkommen, der für die Bruttokaltmiete aufgebracht werden muss. Die folgenden Angaben basieren auf den Ergebnissen der Mikrozensus-Zusatzerhebung 2018 zur Wohnsituation in Deutschland.

Mietbelastungsquoten im Jahr 2018

	durchschnittliche Mietbelastung insgesamt	durchschnittliche Mietbelastung bei Einzug in die Wohnung im Jahr 2015 und später	Abweichung in %-Punkte
BRD	27,2%	28,6%	1,4
Land Berlin	28,2%	29,9%	1,7
Differenz zwischen Land Berlin und	1,0	1,3	-

BRD in %-Punkte			
--------------------	--	--	--

Quellen: Statistisches Bundesamt (destatis), Mikrozensus-Zusatzerhebung 2018

Die Mietbelastungsquote der Berliner Haushalte lag im Jahr 2018 mit 28,2% um 1,0%-Punkt über dem Bundesdurchschnitt (27,2%). Für Haushalte, deren Einzugsjahr in die Wohnung das Jahr 2015 und später war, lag die Mietbelastungsquote auf einem höheren Niveau. Sie betrug im Berliner Durchschnitt 29,9% und lag 1,3%-Punkte über dem Bundesdurchschnitt (28,6%). Die durchschnittliche Mietbelastung der Berliner Haushalte überstieg im Jahr 2018 damit deutlich den bundesweiten Durchschnitt.

2.3 - Die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass durch Neubautätigkeit insoweit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird.

Im Zeitraum 2015 bis 2019 wuchs die Berliner Bevölkerung um 199.642 Personen. Bei einer durchschnittlichen Haushaltsgröße von 1,8 Personen entspricht dies einer Anzahl von rund 110.900 Haushalten. Dagegen betrug die Zahl der fertig gestellten Wohnungen durch Neubau und Maßnahmen im Bestand lediglich 75.755 Wohnungen. Die Zahl der neugebauten Wohnungen lag sogar nur bei 63.676 Wohnungen.

Bevölkerungs- und Wohnungsneubauentwicklung

Jahr	Zuwachs Personen	Zuwachs Haushalte (gerundet)	fertig gestellte Wohnungen	darunter Neubau
2015	50.182	27.900	10.722	8.731
2016	54.799	30.400	13.659	10.781
2017	38.665	21.500	15.669	12.814
2018	31.331	17.400	16.706	14.463
2019	24.665	13.700	18.999	16.887
Gesamt	199.642	110.900	75.755	63.676

Quelle: Statistisches Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Bevölkerung in Berlin 2019, Statistischer Bericht A I 3 – j / 19; Statistisches Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Baufertigstellungen, Bauüberhang und Bauabgang in Berlin 2019, Statistischer Bericht F II 2 - j/19; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Berechnung der Haushalte auf Basis der Bevölkerungsentwicklung mit 1,8 Personen/Haushalt

Der Nachholbedarf für den Wohnungsneubau, der sich aufgrund des hohen Zuzugs und der dafür nicht ausreichenden Bautätigkeit für Berlin aufgebaut hat, ergibt auch in den kommenden Jahren die Situation, dass für die bereits vorhandene Nachfrage nicht ausreichend neuer Wohnraum geschaffen wird.

Inwieweit und in welchem Umfang die Wohnbevölkerung weiter zunehmen wird, lässt sich aus heutiger Sicht aufgrund der noch unklaren wirtschaftlichen Wirkungen der Corona-Pandemie nicht sicher abschätzen. Die Bevölkerungsprognose für Berlin 2018 - 2030 ermittelte für den Zeitraum 2020 bis 2025 ein Bevölkerungszuwachs von insgesamt 93.000 Personen bzw. eine Zunahme von rund 51.600 Haushalten.² Zuzüglich zum Nachholbedarf müsste für diese weitere Nachfrage zusätzlicher Wohnraum geschaffen werden.

² Vgl. dazu: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen in Zusammenarbeit mit Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Bericht zur Bevölkerungsprognose für Berlin und die Bezirke 2018-2030 vom 10.12.2019

2.4 - Es besteht geringer Leerstand bei großer Nachfrage.

Die Erhebung der Gebäude- und Wohnraumzählung im Rahmen des Zensus 2011 ermittelte für Berlin einen Wohnungsleerstand von rund 3,5% bzw. 67.000 ungenutzte Wohnungen. Fortschreibungsfähige Daten sind für Berlin insgesamt seitdem nicht verfügbar. Anhaltspunkte für die gesamtstädtische Entwicklung bieten die regelmäßigen Erhebungen des Verbands Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen (BBU), deren Bestand 44% aller Berliner Mietwohnungen umfasst.

Nach dem Zensus 2011 (09.05.2011) lag der Wohnungsleerstand bei den BBU-Unternehmen bei 2,6%. Zum 31.12.2019 betrug der Wohnungsleerstand 1,6%.³

Ein Wohnungsleerstand in dieser Größenordnung liegt unterhalb der als notwendig erachteten Fluktuationsreserve von ca. 3% für einen funktionierenden Wohnungsmarkt. Er ist zugleich Beleg für die bestehende große Nachfrage, die sich aus dem Bevölkerungswachstum der letzten Dekade für den Berliner Wohnungsmarkt ergeben hat.

2.5 - Entwicklung der Differenz zwischen Angebotsmiete und ortsüblicher Vergleichsmiete in Berlin

Ein weiteres Merkmal für einen angespannten Wohnungsmarkt zeigt die Entwicklung der Differenz zwischen der durchschnittlichen Angebotsmiete und der ortsüblichen Vergleichsmiete. Für die Mietspiegel 2017, 2019 und 2021 wurden die Daten im September des jeweiligen Vorjahres erhoben. Zum Vergleich der Entwicklungen der Angebotsmieten wurden daher die III. Quartale 2016, 2018 und 2020 auf Grundlage der empirica-systeme Marktdatenbank herangezogen.

Entwicklung der Differenz zwischen Angebotsmiete und ortsüblicher Vergleichsmiete in Berlin vom III. Quartal 2016 bis III. Quartal 2020, Angaben in EUR/m² monatlich, Nettokaltmiete

jeweils III. Quartal	2016	2018	2020	Veränderung in %	Veränderung in EUR
Angebotsmiete	9,25	10,78	10,44	12,9	1,19
ortsübliche Vergleichsmiete	6,39	6,72	6,79	6,3	0,40
Differenz	2,86	4,06	3,65		

Quellen: RegioKontext GmbH, Datengrundlage: empirica-systeme Marktdatenbank (powered by Value AG); Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Datengrundlage: F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH, Berliner Mietspiegel 2017 und Berliner Mietspiegel 2019 sowie ALP Institut für Wohnen und Stadtentwicklung GmbH Hamburg, Berliner Mietspiegel 2021

Im Zeitraum III. Quartal 2016 bis III. Quartal 2020 stieg die Angebotsmiete in Berlin von 9,25 auf 10,44 EUR/m² bzw. um 12,9%. Im gleichen Zeitraum stieg die ortsübliche Vergleichsmiete von 6,39 auf 6,79 EUR/m² bzw. um 6,3%. Die Steigerung der Angebotsmiete war damit mehr als doppelt so hoch, als die Steigerung der ortsüblichen Vergleichsmiete. Im Betrachtungszeitraum vergrößerte sich die Differenz zwischen beiden Mieten von 2,86 auf 3,65 EUR/m² deutlich. Auch hier sind für das Jahr 2020 die Wirkungen

³ Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V., BBU-Marktmonitor 2020

des ab März 2021 nichtigen Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG Bln) zu berücksichtigen (vgl. Punkt 2.1).

2.6 - Resümee

Nach der gesetzgeberischen Wertung bezüglich des § 201a BauGB wäre es ausreichend für die Bejahung eines Gebietes mit einem angespannten Wohnungsmarkt, wenn eines der nicht abschließend normierten Tatbestandsmerkmale im Sinne des § 201 a Satz 4 Nummern 1 bis 4 BauGB erfüllt wäre.

In Berlin sind zurzeit, wie oben ausgeführt, alle Tatbestandsmerkmale von § 201a Satz 4 Nummern 1 bis 4 BauGB erfüllt. Dies unterstreicht die besonders angespannte Wohnungsmarktsituation in Berlin.

Die Mieten sind im Zeitraum 2015 bis 2020 in Berlin deutlich schneller gestiegen als im Bundesdurchschnitt. Auch im Vergleich zwischen der Entwicklung der Angebotsmieten und der ortsüblichen Vergleichsmieten hat sich die Schere geöffnet.

Die durchschnittliche Bruttomietbelastung lag im Jahr 2018 in Berlin höher als im Bundesdurchschnitt. Bei den ab dem Jahr 2015 oder später in die Wohnung gezogenen Haushalten war der Unterschied zum Bundesdurchschnitt noch deutlich stärker ausgeprägt.

Insbesondere durch Zuwanderung ist in Berlin die Wohnbevölkerung in der letzten Dekade stark gewachsen. Die nicht ausreichende Bautätigkeit hat zu einem Nachholbedarf beim Wohnungsbau geführt, der kurzfristig nicht abgebaut werden kann.

Der Wohnungsleerstand bewegt sich im Bereich von Mindestwerten (BBU-Unternehmen 1,6% im Jahr 2019), die Beleg der hohen Marktanspannung sind.

Mit Blick auf die geprüften Merkmale wird festgestellt, dass Berlin insgesamt ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt im Sinne von § 201a Sätze 3 und 4 BauGB ist.

Zu Satz 2

Die Rechtsverordnung muss nach § 201a Satz 6 BauGB begründet werden. Die in der Rechtsverordnung enthaltene zusätzliche Pflicht zur Veröffentlichung der Begründung im Amtsblatt für Berlin stellt die Publizität dieser Begründung sicher.

Zu § 2 (Geltungsdauer)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten und das Außerkrafttreten der Rechtsverordnung.

Zu Satz 1

Das Inkrafttreten der Rechtsverordnung erfolgt am Montag der dritten auf die Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin folgenden Kalenderwoche. Hierdurch wird eine rechtssichere Veröffentlichung der Begründung im Amtsblatt für Berlin noch vor Inkrafttreten der Verordnung sichergestellt.

Zu Satz 2

Die Ermächtigung in § 201a Satz 5 BauGB sieht eine Höchstgeltungsdauer der Rechtsverordnung bis zum Ablauf des 31. Dezember 2026 vor. Diese wird ausgeschöpft.

Eine grundsätzliche Änderung der Lage auf dem Berliner Wohnungsmarkt ist in den nächsten fünf Jahren nicht zu erwarten. Trotz zahlreicher wohnungspolitischer Maßnahmen

(u.a. Wohnungsneubauförderung, Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung, Berliner Liegenschaftspolitik für mehr Wohnungsneubau) wird der gebildete Nachfrageüberhang sowie die Nachfrage durch ein fortgesetztes Bevölkerungswachstum durch Wohnungsneubau innerhalb dieses Zeitraums nicht hinreichend zu befriedigen sein.

Aus den vorstehenden Gründen wird die Geltungsdauer der Rechtsverordnung bis zum spätesten zulässigen Zeitpunkt ausgedehnt, d.h. bis zum Ablauf des 31.12.2026.