

Ausgewählte Maßnahmen zur Entlastung des Wohnungsmarktes

Kursorischer Überblick

empirica

Auftraggeber

Berliner Sparkasse
Berliner Volksbank
Deutsche Kreditbank (DKB)
Investitionsbank Berlin (IBB)

Auftragnehmer

empirica ag
Büro: Berlin
Kurfürstendamm 234, 10719 Berlin
Telefon (030) 88 47 95-0
berlin@empirica-institut.de
www.empirica-institut.de

Bearbeitung

Annamaria Deiters-Schwedt, Prof. Dr. Harald Simons

Projektnummer

2026022

Berlin, Juni 2026

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Vorbemerkung.....	1
2.	Maßnahmen zur Entlastung des Berliner Mietwohnungsmarktes	2
2.1	Wohnungsneubau	2
2.1.1	Bautätigkeit	2
2.1.2	Aktive Flächenpolitik	4
2.1.3	Neubau von geförderten Wohnungen	6
2.2	Mietpreisregulierung und Bestandspolitik.....	7
2.2.1	Allgemeine Miethöhe.....	7
2.2.2	Gemeinwohlorientierter Wohnraum	9
2.2.3	Aktivierung im Bestand	11
2.2.4	Bestandsschutz und direkte Unterstützung von Mieterhaushalten	12
2.2.5	Individuelle Unterstützung von Mieterhaushalten	13
2.3	Steuerung der Nachfrage	13
3.	Stärkung der öffentlichen Sachkenntnis und des Dialogs	16
4.	Fazit	17

1. Vorbemerkung

Im Folgenden sind ausgewählte Maßnahmen diskutiert, die das Ziel haben, zu einer Entspannung für Mieterinnen und Mieter auf dem Berliner Wohnungsmarkt beizutragen. Sie betreffen im Wesentlichen die Angebotsausweitung, die Sicherung preiswerten Wohnens im Bestand sowie die Steuerung der Nachfrage.

Die einzelnen Themenfelder wären für sich genommen bereits eigene Forschungsfelder. In den folgenden Ausführungen geht es jedoch nicht um eine umfassende wissenschaftliche Analyse. Ziel ist es vielmehr, in der Diskussion um eine mögliche Vergesellschaftung, einen Beitrag zu leisten, welche alternativen Maßnahmen zu einer Verbesserung der Situation für Haushalte auf dem Berliner Mietwohnungsmarkt beitragen können. Die Darstellungen sind entsprechend kursorisch gehalten und nicht abschließend zu verstehen.

2. Maßnahmen zur Entlastung des Berliner Mietwohnungsmarktes

2.1 Wohnungsneubau

Die wichtigste Maßnahme für eine Entspannung des Wohnungsmarktes ist die Ausweitung des Angebotes. Erst eine gewisse Wahlfreiheit verschafft einem wohnungssuchenden Haushalt eine Verhandlungsposition, nicht jedes Wohnungsangebot zu gesetzten Konditionen annehmen zu müssen.

2.1.1 Bautätigkeit

Grundsätzlich trägt jede zusätzliche Wohnung zu einer Entlastung des Wohnungsmarktes bei. Das gilt auch dann, wenn eine Wohnung nicht im preiswerten Segment angesiedelt ist. Selbst Eigentumswohnungen oder teurere Mietwohnungen versorgen einen Haushalt, der andernfalls eine Wohnung im (preiswerteren) Bestand belegen würde.

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen (SenSBW) geht davon aus, dass durch das Plus an Haushalten in Berlin bis zum Jahr 2040, ausgehend vom Jahr 2022, rd. 85.000 neue Wohnungen benötigt werden.¹ Würde eine solche Größenordnung neu gebaut, gäbe es rechnerisch für alle neu hinzukommenden Haushalte in der Stadt auch eine zusätzliche Wohnung. Das mengenmäßige Verhältnis zwischen Wohnungsangebot und Wohnungsnachfrage würde aber folglich so bleiben wie bisher. Die Knappheit würde sich nicht weiter verschärfen, sie würde aber auch nicht gelindert.

Soll die Knappheit hingegen verringert werden, was das Ziel des Landes Berlin ist, müssen mehr Wohnungen hinzukommen als Haushalte. Legt man als Zielmarke eine großzügige Fluktuationsreserve von 3 % zugrunde – in der Fachwelt werden für einen ausgeglichenen Markt üblicherweise 2 bis 3 % angesetzt –, braucht es weitere 137.000 Wohnungen bis zum Jahr 2040 (sog. Entlastungsbedarf). Insgesamt liegt der Neubaubedarf damit bei 220.000 Wohnungen im Zeitraum 2022 bis 2040. Zeitlich entfällt der größte Anteil mit etwa 100.000 neuen Wohnungen auf die aktuelle Phase bis Ende 2026 (20.000 Wohnungen pro Jahr). Weitere 50.000 Wohnungen braucht es bis Ende 2031 und weitere 72.000 bis Ende 2040.²

Mit 156.599 neuen Wohnungen in den letzten zehn Jahren (2015 bis 2024) hat die Bautätigkeit in Berlin ein ordentliches Volumen erreicht. Die Stadt liegt im Vergleich der sieben größten Städte in Deutschland in den letzten zehn Jahren, wie auch am aktuellen Rand (2024), im Mittelfeld. 2024 wurden in Berlin rd. 4,2 Wohnungen pro 1.000 Einwohner fertiggestellt. Damit liegt Berlin ähnlich wie Leipzig und Hamburg (je 4,5) sowie München (4,3). Während Düsseldorf (3,2), Stuttgart (2,3) und Köln (1,8) deutlich darunter lagen, wurden anteilig nur in Frankfurt/Main deutlich mehr Wohnungen gebaut (5,6 fertiggestellte Wohnungen pro 1.000 Einwohner).³

¹ Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen des Landes Berlin (Hrsg.): Stadtentwicklungsplan Wohnen 2040 – Neue Wohnungen für die wachsende Stadt. Berlin, Mai 2025. S. 17ff.

² Ebd.

³ Quelle: empirica regio (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018-2026, dl-de/by-2-0, <https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>)

Das Land Berlin hat dabei große Anstrengungen unternommen, um auch den institutionellen Neubau⁴, der in den 2000er Jahren praktisch zum Erliegen gekommen war, erfolgreich wieder in Gang zu setzen. Hierfür wurden die politischen Weichenstellungen sukzessive in Richtung Neubau ausgerichtet. Auch die öffentlichen Bauherren haben mit immerhin 28.711 neuen Wohnungen, das entspricht 18,3 % aller neuen Wohnungen in diesem Zeitraum in Berlin, einen großen Anteil selbst beigetragen. Den Löwenanteil haben mit rd. 68 % private Investoren errichtet, was zeigt, wie wichtig sie als Partner für den Wohnungsmarkt sind. Der verbleibende Anteil wurde von privaten Haushalten und Organisationen ohne Erwerbszweck realisiert.⁵

Ein solches Neubauvolumen auch unter den aktuell erschwerten Rahmenbedingungen beizubehalten, ist kein Selbstläufer. Nach Jahren der Schrumpfung bzw. Stagnation hatte Michael Müller (SPD) seit 2011 erstmals wieder tatkräftig für mehr Neubau geworben.⁶ 2014 schloss der Berliner Senat beispielsweise mit den Bezirken sowie den Wohnungs- und bauwirtschaftlichen Verbänden unter anderem das sog. „Bündnis für Wohnungsneubau“.⁷ Aus dem ursprünglichen Ziel von jährlich mindestens 10.000 neuen Wohnungen wurden mit dem rot-grün-roten Koalitionsvertrag von Dezember 2021 die bis heute geltenden ambitionierten 20.000 neuen Wohnungen jährlich.⁸ Die niedrigen Fertigstellungen aus dem Jahr 2025 (insgesamt 11.027 fertiggestellte Wohnungen⁹) zeigen, wie schnell der Neubau wieder einbrechen kann.

Neben der mengenmäßigen Betrachtung liegt spätestens seit Februar 2022 einer der wichtigsten Schwerpunkte darauf, die Kosten im Neubau zu senken. Ziel ist es, Regularien zu entschlacken, zu vereinfachen und Prozesse zu beschleunigen. Auch hier passiert viel. So ist im Dezember 2024 in Berlin das sog. Schneller-Bauen-Gesetz in Kraft getreten¹⁰, das gemeinsam mit dem im Mai 2026 verabschiedeten sog. Einfach-Bauen-Gesetz¹¹ rechtliche Standards absenken und Verfahren beschleunigen soll. Es beinhaltet Änderungen von drei wesentlichen bestehenden Gesetzen für die Schaffung neuer Wohnungen, die Berliner Bauordnung (BauO Bln), das Berliner Denkmalschutzgesetz (DSchG Bln) und das Ausführungsgesetz zum Baugesetzbuch (AGBauGB). In Verbindung mit dem sog. Bau-Turbo der Bundesregierung gibt es nun weitreichendere Möglichkeiten für Genehmigungen von

⁴ Das umfasst den Geschosswohnungsbau, im Gegensatz zum individuellen Einfamilienhausbau.

⁵ Hinweis: Fertiggestellte Wohnungen im Wohn- und Nichtwohnbau (inkl. Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden). Quelle: Statistischer Bericht / F / II / 2. Baufertigstellungen, Bauüberhang und Bauabgang in Berlin. Potsdam. Abgerufen am 04.06.2026 unter https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/BBSerie_mods_00000448. 106.337 (2015-2024 Privatwirtschaftlich) ca. 67,9 %

⁶ Zunächst in seiner Funktion als Senator für Stadtentwicklung und Umwelt, 2014 bis 2021 als Regierender Bürgermeister.

⁷ Vgl. „Bündnis für Wohnungsneubau in Berlin. Vereinbarung zwischen der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, dem BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e. V., dem BFW Landesverband Berlin / Brandenburg e. V. und den Unterstützern (die Bauindustrie Berlin-Brandenburg, Fachgemeinschaft Bau Berlin Brandenburg e. V., die IHK Berlin, Handwerkskammer Berlin). Berlin, 02. Juli 2014. Abgerufen am 29.05.2026 unter <https://ssl.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/neubaubundnis/index.shtml>

⁸ Im Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD von April 2023 haben die Regierungsparteien das Neubauziel von bis zu 20.000 neuen Wohnungen übernommen (s. Koalitionsvertrag, S. 45). Diese Größenordnung deckt sich mit der Größenordnung des Stadtentwicklungsplans Wohnen 2040 für die aktuelle Phase.

⁹ Davon 9.524 Neubauten und 1.503 Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden.

¹⁰ »Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren für Bauvorhaben (Schneller-Bauen-Gesetz – SBG).«, Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin v. 21. Dezember 2024, 80. Jg. Nr. 40 (Artikel-Nr. Art.-Nr. 76494440)

¹¹ Der Senat hat das »Gesetz für einfaches Bauen (GEB)« sowie ein untergesetzliches Maßnahmenpaket zum GEB auf seiner Sitzung am 12. Mai 2026 beschlossen. Siehe Pressemitteilung des Regierenden Bürgermeisters vom 12.05.2026 unter <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2026/pressemitteilung.1670414.php>, abgerufen am 29.05.2026

Wohnungsbauvorhaben als zuvor. Der Bau-Turbo gilt bundesweit als Experimentierklausel bis Ende 2030 und ist durch den neuen Paragraphen 246e im Baugesetzbuch (BauGB) am 30. Oktober 2025 als Sonderregelung in Kraft getreten. Er ermöglicht es Kommunen, von bauplanungsrechtlichen Vorgaben zugunsten des Wohnungsbaus abzuweichen und auf die Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans zu verzichten. Zeitgleich wurden Vereinfachungen für Befreiungen von Bebauungsplänen nach § 31 Abs. 3 BauGB sowie die Vorgaben für Vorhaben im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB jeweils dauerhaft in das Baugesetzbuch eingeführt.

Trotz Kritik (z. B. Legitimation einer höheren Dichte) und auch, wenn diese neuen Regeln natürlich noch nicht gewährleisten, dass Neubau auch von allen Seiten befürwortet und befördert wird, eröffnen diese gesetzlichen Änderungen große Chancen für den zügigen Bau von Wohnungen.¹² Erste Projekte sind in Berlin bereits auf dem Weg. In Hamburg zieht die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen durch das Bündel an gesetzlichen Änderungen eine erste positive Bilanz. Die Behörde spricht von einem Plus von 405 genehmigten Wohnungen und weiteren 341 Wohnungen mit positiven Bauvorbescheiden innerhalb von nur vier Monaten, für die andernfalls aufwendige Planverfahren erforderlich gewesen wären. Allein diese 706 Wohnungen entsprechen mehr als 10 % des aktuellen Genehmigungsvolumens des Jahres 2025 (6.676 Wohnungen).¹³ Weitere 1.100 Wohneinheiten seien zusätzlich derzeit in Prüfung (Stichtag: 28. Februar 2026).¹⁴

Weitere Kosten könnten durch eine Absenkung der Grunderwerbssteuer gesenkt werden. Die Absenkung könnte mindestens die selbst genutzte Immobilie vergünstigen. Eine solche Maßnahme würde die Eigentumsbildung für Selbstnutzer erleichtern und dadurch nicht zuletzt die Fluktuation im Bestand befördern. Als Einwand kann u. a. gelten, dass sich durch die höhere Zahl an potenziellen Eigentümern die Zahl von Eigenbedarfskündigungen erhöhen könnte. Wir sehen eine solche Maßnahme daher nicht isoliert, sondern als Teil eines Maßnahmenbündels, das Angebot auszuweiten und die Fluktuation im Bestand insgesamt zu erhöhen (s. hierzu auch Kapitel 2.3).

2.1.2 Aktive Flächenpolitik

Zusätzlicher Wohnraum wird vor allem durch Neubau geschaffen. So wurden in Berlin in den letzten zehn Jahren (2015 bis 2024) rund 88 % aller neuen Wohnungen in neuen Gebäuden realisiert. Durch Maßnahmen im Bestand (z. B. Umnutzung zu Wohnen, Dachgeschossausbau) kamen weitere 12 %, im Durchschnitt 1.910 Wohneinheiten pro Jahr, hinzu, allerdings bei rückläufigem Volumen.¹⁵ Voraussetzung für eine ausreichende Bautätigkeit sind daher vorhandene Flächenpotenziale. Das Land Berlin verfolgt eine vorausschauende Bedarfsermittlung. Es sollen nicht nur für den oben genannten Neubaubedarf (220.000 Wohnungen bis 2040, vgl. Kap. 2.1.1) ausreichend Flächenpotenziale geschaffen

¹² Bei allem Bemühen um Kosteneinsparungen im Wohnungsbau dürfen Qualitätsziele nicht außer Acht gelassen werden. Das gilt sowohl im Hinblick auf die Häuser als auch im Hinblick auf zukunftsfähige Stadtquartiere und intakte Nachbarschaften.

¹³ Wohnungen in neuen Gebäuden sowie durch Maßnahmen an bestehenden Gebäuden. Quelle: empirica regio (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018-2026, dl-de/by-2-0, <https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>)

¹⁴ Quelle: Pressemitteilung der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen Hamburg vom 24. März 2026 unter https://www.hamburg.de/politik-und-verwaltung/behoerden/behoerde-fuer-stadtentwicklung-und-wohnen/aktuelles/pressemeldungen/hamburg-zuendebau-turbo-1158892?utm_source=chatgpt.com, abgerufen am 22.05.2026

¹⁵ Quelle: empirica regio (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018-2026, dl-de/by-2-0, <https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>)

werden, sondern als Vorsorge für weitere 50.000 Wohnungen. Diese Flächenvorsorge trägt der Erfahrung der letzten zwei Jahrzehnte Rechnung, dass es durch globale Krisen immer wieder zu unvorhergesehener Zuwanderung in die Stadt kam, was dann zu einem höheren Wohnungsbedarf führte.

Die vorhandenen Flächenpotenziale in Berlin im Planungszeitraum bis 2040 umfassen kleinteilige, mittelgroße und große Flächen. Weil die integrierten Lagen der Innenentwicklung dabei nicht ausreichen, sorgt das Land auch mit hohem Aufwand für die Entwicklung von insgesamt 24 neuen Stadtquartieren.¹⁶ Die so gewonnenen Flächenpotenziale können rechnerisch insgesamt, sofern ihre Aktivierung gelingt, den Neubaubedarf sowie die Hälfte der Flächenvorsorge abdecken (insgesamt 249.000 Wohnungen). Die fehlenden Potenziale (für rd. 21.000 Wohnungen) müssen durch weitere strategische Planungen geschaffen werden.¹⁷

Das Angebot vorhandener Flächenpotenziale hat, wie auch beim Wohnraum, Einfluss auf die Höhe der Grundstückskosten. Auch hier sollte das Ziel sein, dämpfend zu wirken. Je mehr Flächen zur Verfügung stehen, umso weniger kompromissbereit müssen potenzielle Käufer beim Kaufpreis sein. Maßnahmen, die die Ausweitung des Flächenangebotes befördern, wirken daher auch entlastend auf den Wohnungsmarkt.

Kommunen verfügen jedoch nur über sehr eingeschränkte Möglichkeiten, Anreize für eine Aktivierung von Grundstücken zu setzen. Allen voran zählt hierzu die viel diskutierte Grundsteuer C. Sie ermöglicht es Kommunen seit dem Jahr 2025, unbebaute, aber baureife Grundstücke durch einen erhöhten Hebesatz höher zu besteuern. Damit wird ein Liegenlassen unattraktiver und die Motivation für einen Verkauf steigt. Wir empfehlen, die Erfahrungen, die Hamburg mit seiner besonders offensiven Erhöhung der Grundsteuer C mit einem Hebesatz von 8.000 % gemacht hat, zukünftig auszuwerten und im Hinblick auf eine Übertragbarkeit zu prüfen. Die schwarz-rote Koalition der Berliner Landesregierung zeigt sich laut Berichterstattung dem Thema insgesamt offen gegenüber, schätzt aber den Personalaufwand zur Prüfung der Anwendungsvoraussetzungen für die Grundstücke laut Berichterstattung in der Presse derzeit als zu hoch ein.¹⁸ Wir gehen jedoch davon aus, dass automatisierte Vorgänge mittels künstlicher Intelligenz (KI) den Ressourcenaufwand auf ein vertretbares Maß reduzieren könnten.

Den größten Einfluss auf die Aktivierbarkeit von Flächen und zudem auf die Frage, welche Wohnungen dort gebaut werden, gibt es auf eigenen Flächen. Das Land verkauft daher schon seit vielen Jahren grundsätzlich keine Wohnungsbauflächen mehr an Dritte, sondern nutzt sie selbst oder bietet sie in Erbpacht an. Eine Vergabe in Erbpacht ist nicht für alle Akteure geeignet, kann aber gerade für einige Bestandhalter eine Option sein. Voraussetzung sind praktikable Rahmenbedingungen, vor allem im Hinblick auf die Höhe des Zinses und die Dauer der Laufzeit. Auch Konzeptvergaben können ein gutes Instrument sein, um gemeinsam mit nichtkommerziellen Akteuren stadt- und wohnungspolitische Ziele umzusetzen.

¹⁶ Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen (Hrsg.): Stadtentwicklungsplan Wohnen 2040. Berlin, 2025, S. 48 ff.

¹⁷ Vgl. ebd., S. 20 ff. sowie 44 ff.

¹⁸ Quelle: D. Böldt: „Rund 80 zusätzliche Dienstkräfte erforderlich: Einführung der Grundsteuer C gegen Spekulation rückt in Berlin in weite Ferne“. Tagesspiegel vom 15.09.2025. <https://www.tagesspiegel.de/berlin/rund-80-zusätzliche-dienstkräfte-erforderlich-einführung-der-grundsteuer-c-gegen-spekulation-rückt-in-berlin-in-weite-ferne-14332454.html>, abgerufen am 02.06.2026.

Idealerweise würde Berlin zusätzlich eine Flächenvorratspolitik betreiben, bei der das Land Flächen gezielt aufkauft, um Handlungsoptionen für die Zukunft zu sichern. Hier können stetig Wege geprüft werden, um dies trotz finanzieller Engpässe zu erreichen.

2.1.3 Neubau von geförderten Wohnungen

Berlin hatte im Zuge der Wohnungsbauoffensive (vgl. Kap. 2.1.1) 2014 auch die Soziale Wohnraumförderung wieder eingeführt. Seitdem wurden die Mittel sukzessive aufgestockt. Lag das Bewilligungsvolumen 2014 noch bei 11 Mio. Euro, waren es 2025 rund 1,3 Mrd. Euro. Insgesamt lag das Fördervolumen für den Wohnungsneubau in diesem Zeitraum bei gut 4,7 Mrd. Euro.¹⁹ Die rechtliche Grundlage für die Gewährung staatlicher Fördermittel bildet das Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) des Bundes, während das Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG) regelt, was nach Erhalt dieser Förderung mit den Wohnungen passiert (z. B. Belegungsbindung, Mietpreisbindung).

Um das Auslaufen von Bindungen zu kompensieren und den Bestand zu erweitern, möchte das Land den Anteil des geförderten Wohnungsbaus am gesamten Mietwohnungsbau auf 25 % erhöhen. Hierfür ist ein Kraftakt erforderlich. Allerdings sind mit der Verbesserung der Förderbedingungen in den WFB 2023 die Bewilligungszahlen angestiegen und das Ziel von 5.000 zu bewilligenden öffentlich geförderten Wohnungen wurde im Jahr 2025 erneut übertroffen. Der Bestand soll im Jahr 2035 dann wieder auf bis zu 100.000 geförderte/ belegungsgebundene Wohnungen gemäß WoBindG und WoFG gewachsen sein.²⁰

Rund 80 % der bewilligten geförderten Wohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindung decken die landeseigenen Wohnungsunternehmen ab.²¹ Seit dem Jahr 2024 gilt zudem eine neue Kooperationsvereinbarung zwischen dem Land und den landeseigenen Wohnungsunternehmen „Leistbare Mieten, Wohnungsneubau und soziale Wohnraumversorgung“. Die Wohnungsunternehmen haben sich darin bei zukünftigen Neubauprojekten zu einem nochmals höheren Anteil mietpreis- und belegungsgebundener Wohnungen verpflichtet.²² Durch das »Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung« errichten aber grundsätzlich alle Bauherren 30 % der Geschossfläche Wohnen als förderfähigen mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnraum, sobald für das Bauvorhaben neues Baurecht geschaffen werden muss (B-Pläne). Stand Januar 2025 wurden entsprechende städtebauliche Verträge bislang für rund 9.500 mietpreis- und belegungsgebundene Wohneinheiten geschlossen.²³

Die Wohnraumförderung ist an zeitlich befristete Zugangsvoraussetzungen zu den Wohnungen in Form von Mietobergrenzen und Einkommensgrenzen gekoppelt. Dabei sehen die aktuellen Wohnungsbauförderungsbestimmungen (WFB 2023) verschiedene Fördermodelle mit öffentlichen Baudarlehen sowie Zuschüssen vor. Zugangsberechtigt sind Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen gemäß Einkommensgrenzen. Die

¹⁹ Vgl. Investitionsbank Berlin (Hrsg.): IBB Wohnungsmarktbericht 2025. Berlin, März 2026. S. 54 f.

²⁰ Vgl. Investitionsbank Berlin (Hrsg.): IBB Wohnungsmarktbericht 2025. Berlin, März 2026. S. 52 ff.

²¹ Vgl. Investitionsbank Berlin (Hrsg.): IBB Wohnungsmarktbericht 2025. Berlin, März 2026. S. 54.

²² Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen des Landes Berlin: Leistbare Mieten, Wohnungsneubau und Soziale Wohnraumversorgung. Bericht zur Kooperationsvereinbarung und über die wirtschaftliche Lage der landeseigenen Wohnungsunternehmen 2024. S. 4.

²³ Näheres zum Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung unter: <https://www.berlin.de/sen/bauen/neubau/berliner-modell/> (abgerufen am 27.05.2026)

anfängliche Miethöhe beginnt bei 7 Euro/m² Wohnfläche nettokalt, beträgt in der mittleren Stufe 9,50 Euro und in der höchsten 11,50 Euro/m² Wohnfläche nettokalt.

Der geförderte Wohnungsbau leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Versorgung von Haushalten mit niedrigen und mittleren Einkommen. Ein entscheidender Nachteil der derzeitigen Regelungen liegt jedoch darin, dass die Haushalte die vorgegebenen Einkommensgrenzen nur zum Zeitpunkt des Einzugs einhalten müssen. Eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation nach Einzug bleibt unberücksichtigt. Es profitieren daher im Zeitverlauf auch einkommensstärkere Haushalte von den Subventionen. Dies kann u. E. nicht im Sinne einer zielgerichteten und sozialen Verteilung sein. Abhilfe könnte die Wiedereinführung einer Fehlbelegungsabgabe schaffen, um die Mittel für bedürftige Haushalte einzusetzen.

Auch regen wir an, ohne die bisherige Diskussion im Land zum Thema genauer zu kennen, alle Wege zu prüfen, einen höheren Anteil an geförderten Wohnungen im Bestand zu realisieren (z. B. sog. mittelbare Bindungen). Dies hätte den Vorteil, dass die Miet- und Belegungsbindungen nicht im teuren Neubau geschaffen werden müssen, sondern im preiswerteren Bestand, so dass mehr Wohnungen für einkommensschwächere Haushalte vorgehalten werden können. Voraussetzung sind öffentliche oder private Bestandshalter, die im Falle einer Neuvermietung auf geeignete Wohnungen zurückgreifen können.

2.2 Mietpreisregulierung und Bestandspolitik

2.2.1 Allgemeine Miethöhe

Die Miethöhe ist grundsätzlich bundesgesetzlich geregelt. Es gibt aber verschiedene Öffnungsklauseln für die Länder. Das Land Berlin nutzt sie vollumfänglich.

Mietpreisbremse

Der Bund hat im Juni 2025 die sog. Mietpreisbremse, geregelt in § 556d des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB), bis 31.12.2029 verlängert. Die Regelung war 2015 eingeführt worden und zuletzt bis Ende 2025 befristet. Sie erlaubt es den Landesregierungen, Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten auszuweisen, in denen die Miete bei einer Neuvermietung im Bestand höchstens 10 % über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen darf.²⁴ Die Miete darf aber mindestens die Miete der Vormieterin bzw. des Vormieters betragen. Um Neubau und Sanierung weiterhin zu ermöglichen, gelten die Regelungen nicht für Baujahre ab Oktober 2014 und bei der Erstvermietung nach umfassender Modernisierung. In Berlin gilt die Mietpreisbremse seit Juni 2015 flächendeckend.

²⁴ Deutscher Bundestag: „Abweichungen von dieser Regelung greifen etwa nach einer umfassenden Modernisierung oder wenn die bisherige Miete bereits über der nach der Mietpreisbremse zulässigen Höhe lag. Gänzlich ausgenommen von der Regelung sind Wohnungen, die nach dem 1. Oktober 2014 erstmals genutzt und vermietet wurden.“ Quelle: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw26-de-mietpreisbremse-1084786>, abgerufen am 29.05.2026.

Ortsübliche Vergleichsmiete und qualifizierter Mietspiegel

Dort, wo es einen qualifizierten Mietspiegel gibt, wird die ortsübliche Vergleichsmiete in der Regel anhand des Mietspiegels ermittelt. Mit Ausnahme des Mietspiegels 2023 handelt es sich in Berlin um qualifizierte Mietspiegel. So auch bei dem aktuellen Berliner Mietspiegel 2026. Bis zum Jahr 2019 wurden für den Mietspiegel Wohnungen einbezogen, deren Verträge innerhalb der vergangenen vier Jahre abgeschlossen oder geändert wurden. Seit der Mietspiegelreform zum 01. Januar 2020 wurde der Betrachtungszeitraum im § 558 Abs. 2 BGB bundesweit auf sechs Jahre verlängert. Das hat grundsätzlich eine dämpfende Wirkung auf die Mietspiegelmieten. Im Mietspiegel 2026 lag die ortsübliche Vergleichsmiete für eine Altbauwohnung mit Baujahr bis 1918 in mittlerer Lage in der Größe zwischen 40 und 65 m² Wohnfläche bei einem Mittelwert von 8,49 €/m² Wohnfläche nettokalt, in den Ostberliner Beständen der Baujahre 1973 bis 1990 (ab 60 m²) sogar nur bei 5,89 €/m² Wohnfläche.²⁵

Abgesenkte Kappungsgrenze

Der Mietspiegel ist nicht nur für die Neuvermietung, sondern auch für bestehende Wohnungsmietverträge entscheidend. Die wichtigste Grundlage bildet diesbezüglich § 558 BGB. Dort ist geregelt, dass bei bestehenden Mietverträgen eine Mieterhöhung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete grundsätzlich erlaubt ist, sofern die Miete in den letzten 15 Monaten unverändert ist.

Zusätzlich regelt Abs. 3 die sog. Kappungsgrenze. Sie besagt, dass die Miete innerhalb von drei Jahren nur um max. 20 % steigen darf. In angespannten Wohnungsmärkten kann die Landesregierung die Kappungsgrenze noch einmal auf 15 % Mieterhöhung innerhalb von drei Jahren absenken. Berlin macht hiervon seit 2013 durchgehend Gebrauch. Die aktuelle Berliner Kappungsgrenzenverordnung ist bis 10. Mai 2028 gültig.²⁶ Die Kappungsgrenzen wirken ausschließlich auf Mietverträge mit Mieten unterhalb der Mietspiegelmiete, da die Mieterhöhungen im Bestand bei höheren Mieten bereits durch die Regelungen zum Mietspiegel begrenzt werden.

Möbliertes Wohnen

Gewisse Unklarheiten gibt es in der Praxis bei der Miethöhe möblierter Wohnungen. Sie führen auch in Berlin seit Jahren zu intensiven Debatten. Grundsätzlich gelten die Bestimmungen des § 558 BGB auch für möblierte Wohnungen, sofern es sich um ein normales Wohnraummietverhältnis handelt.²⁷ § 558 BGB unterscheidet nicht zwischen möbliertem und unmöbliertem Wohnraum. Bei möblierten Wohnungen liegt die Schwierigkeit eher in der Ermittlung der Zusammensetzung der Miete. Ausgangspunkt ist regelmäßig die ortsübliche Miete für vergleichbaren unmöblierten Wohnraum, zuzüglich eines angemessenen Möblierungszuschlags. Ein solcher Möblierungszuschlag muss vertraglich bisher jedoch nicht differenziert dargestellt werden (z. B. Anschaffungskosten für

²⁵ Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen (Hrsg.): Berliner Mietspiegel 2026. Berlin. S. 16f

²⁶ Eine Sonderrolle nehmen Staffel- sowie Indexmieten ein, auf die hier nicht näher eingegangen wird, weil auch dies bundeseinheitlich geregelt ist. Ein aktueller Gesetzentwurf des Bundesjustizministeriums sieht dabei u. a. eine begrenzte Kopplung von Indexmieten an den Verbraucherpreisindex vor.

²⁷ Ausgenommen können Sonderfälle sein, etwa bei Wohnraum nur zum vorübergehenden Gebrauch oder teilweise bei möbliertem Wohnraum innerhalb der vom Vermieter selbst bewohnten Wohnung.

Möbel/Abschreibung, Reparatur). Hier liegt ein Graubereich vor, der den Mietpreis weitgehend zu einer Verhandlungssache zwischen Vermieter und Mieterhaushalt werden lässt.

In Anbetracht der hohen Nachfrage auch nach möbliertem Wohnen (und sei es in Ermangelung unmöblierter Wohnungen) kommt es dort vielfach zu hohen Mieten. Der Möblierungszuschlag kann somit auch ein Instrument für Vermieter sein, die Wohnung teurer zu vermieten. Das Land Berlin hat im Jahr 2023 die »Berliner Leitlinien für Möblierungszuschläge bei Wohnraum« veröffentlicht.²⁸ Sie sind nicht bindend, geben aber nicht zuletzt Mieterhaushalten einen Orientierungsrahmen für entsprechende Verhandlungen mit Vermietern. Das Bundesjustizministerium von Ministerin Hubig (SPD) hat im April 2026 nun einen Gesetzentwurf vorgelegt, der den Möblierungszuschlag regeln soll. Die ursprünglich angedachten 5 % als Zuschlagspauschale für voll möblierte Wohnungen sind dort auf 10 % erhöht. Für das möblierte Wohnen könnte es zwar grundsätzlich preisdämpfend wirken, jedoch würde es auch bedeuten, dass die Pauschalen nicht mehr für eine hochwertige Möblierung ausreichen.

2.2.2 Gemeinwohlorientierter Wohnraum

In Berlin gilt der sog. gemeinwohlorientierte Wohnraum als ein wichtiges Instrument für sozial verträgliche Mieten. Als gemeinwohlorientiert gelten dabei alle Wohnungen (ungeachtet einer möglichen Bindung) von landeseigenen Wohnungsunternehmen und von Genossenschaften sowie die mietpreis- und/oder belegungsgebundenen Wohnungen privater Vermieter.

Im Jahr 2024 zählte gut ein Drittel des Berliner Mietwohnungsbestandes (34,6 %) zu diesem Segment.²⁹ Die übrigen knapp zwei Drittel haben keine Bindung und befinden sich in privatem Eigentum. 97.040 Wohnungen sind (2024) mietpreis- und/oder belegungsgebunden.³⁰ Das entspricht rd. 5,5 % des Mietwohnungsbestandes (rd. 1,75 Mio. Wohnungen). Die Eigentümerstruktur zeigt, wie wichtig sowohl die landeseigenen Wohnungsunternehmen als auch die privaten Bestandshalter für die Versorgung sind: Die Wohnungen befinden sich zu fast gleichen Anteilen in privatem (47,6 % bzw. 46.217 Wohnungen) und im städtischen Eigentum (46,5 % bzw. 45.078 Wohnungen). 5,9 % sind im Bestand von Genossenschaften (5.745 Wohnungen).³¹

Das Land Berlin hat das Ziel, den Anteil gemeinwohlorientierter Wohnungen in der Stadt auf annähernd 50 % des Mietwohnungsbestands zu erhöhen.³² Tatsächlich befinden sich

²⁸ Veröffentlicht unter: https://www.berlin.de/sen/wohnen/service/leitlinie-moeblierungszuschlaege-wohnraum/?utm_source=chatgpt.com (abgerufen am 29.05.2026)

²⁹ Quelle: Investitionsbank Berlin (Hrsg.): IBB Wohnungsmarktbericht 2025. Berlin, März 2026. S. 51.

³⁰ Seit 2014 wird der Soziale Wohnungsbau als mietpreis- und belegungsgebundener Wohnraum in Berlin vor allem auf Basis des Wohnraumförderungsgesetzes (WoFG) und des Wohnungsbindungsgesetzes (WoBindG) realisiert. Die beiden Gesetze sind anhand der Berliner Wohnraumförderbestimmungen (WFB) näher ausgestaltet. Der Bestand an entsprechend miet- und belegungsgebundenen Wohnungen nach WoBindG und WoFG umfasst derzeit (2024) knapp 86.000 Wohnungen. Darüber hinaus gibt es einen kleinen Anteil an Wohnungen, die mit sonstigen Fördermitteln gefördert wurden, darunter z. B. Fördermittel für Modernisierung und Instandhaltung (ModInstRL). Ein noch kleinerer Anteil (Bestand 2024: 4.668 Wohnungen) unterliegt zwar seit dem Auslaufen des ehemaligen Berliner Belegungsbindungsgesetzes (BelDindG) im Jahr 2013 keiner Mietpreis- oder Belegungsbindung mehr, es gelten aber übergangsweise noch Sonderregelungen.

³¹ Quelle: Investitionsbank Berlin (Hrsg.): IBB Wohnungsmarktbericht 2025. Berlin, März 2026. S. 51 f

³² Quelle: Abgeordnetenhaus Berlin (2023): Billigung der Richtlinien der Regierungspolitik. Drucksache 19 / 0980. 17.05.2023. S. 59.

mittlerweile laut Zensus 2022 rund 420.000 Wohnungen im Eigentum städtischer Wohnungsunternehmen. Das entspricht etwa 20 % des Berliner Mietwohnungsbestandes. Dieser Anstieg um gut 55 % (rund 150.000 Wohnungen) zwischen dem Zensus 2011 und 2022 ist neben dem Neubau vor allem auch durch Ankäufe im Bestand erfolgt. Ziel des Landes ist es, diesen Anteil auf über 30 % zu erhöhen.³³ Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass durch Ankauf kein zusätzlicher Wohnraum geschaffen wird, sondern lediglich Wohnraum den Eigentümer wechselt und in die Bewirtschaftung eines landeseigenen Wohnungsunternehmens aufgenommen wird. Aber auch bei Neubauprojekten landeseigener Unternehmen sollen grundsätzlich mindestens 50 % der Wohnfläche mit öffentlicher Förderung sowie Mietpreis- und Belegungsbindungen realisiert werden.³⁴

Bei den landeseigenen Wohnungsunternehmen gelten zusätzlich teils abweichende Vereinbarungen, die die Miethöhe nochmals strenger regeln. So hat das Land mit den landeseigenen Wohnungsunternehmen im Jahr 2024 eine neue »Kooperationsvereinbarung Leistbare Mieten, Wohnungsneubau und soziale Wohnraumversorgung« geschlossen. Sie enthält weitere weitreichende Entlastungen für Mieterhaushalte. Dazu zählen zum Beispiel:³⁵

- Bei Einhaltung bestimmter Einkommens- und Wohnflächengrenzen sind die Bestandsmieten auf eine Belastungsgrenze von 27 % des Haushaltseinkommens gekappt.
- 63 % der jährlich zur Wiedervermietung kommenden Wohnungen werden an WBS-berechtigte Haushalte vermietet.³⁶
- Die einzelnen Vertragsmieten dürfen, nochmals strenger als bei der abgesenkten Kappungsgrenze für gesamt Berlin (vgl. Kap. 2.2.1), nicht um 15 %, sondern nur um 11 % innerhalb von drei Jahren steigen. Die Erhöhung darf bei einer Wohnfläche von bis zu 65 m² monatlich 50 Euro nicht übersteigen, bei bis zu 100 m² Wohnfläche 75 Euro und bei bis zu 125 m² 100 Euro.
- Die Erstvermietungs-mieten der freifinanzierten Wohnungen im Neubau dürfen den durchschnittlichen Wert von anfangs 15 Euro/m² Wohnfläche monatlich nicht übersteigen.
- Die Modernisierungsumlage nach § 559 BGB, die im Rahmen einer Mietrechtsreform bundesweit im Jahr 2019 von 11 auf 8 % der Modernisierungskosten reduziert wurde, beträgt maximal 2 Euro/m² Wohnfläche monatlich innerhalb von sechs Jahren.

³³ Quelle: »Kooperationsvereinbarung Leistbare Mieten, Wohnungsneubau und soziale Wohnraumversorgung« des Landes Berlin mit den landeseigenen Wohnungsunternehmen, 2024. Abzurufen unter <https://www.berlin.de/sen/bauen/neubau/wohnungsbaugesellschaften/>. Letzter Zugriff am 29.05.2026.

³⁴ Die Kooperationsvereinbarung sowie der Bericht zur Kooperationsvereinbarung Bericht und über die wirtschaftliche Lage der landeseigenen Wohnungsunternehmen 2023 sind abzurufen unter: <https://www.berlin.de/sen/bauen/neubau/wohnungsbaugesellschaften/> (letzter Zugriff am 29.05.2026).

³⁵ Ebd.

³⁶ Vergabe erfolgt einkommensgestaffelt: je 50 % an Haushalte mit einem Einkommen bis einschließlich 140 % sowie an Haushalte mit einem Einkommen von mehr als 140 % und bis zu 220 % der Einkommensgrenzen nach § 9 Absatz 2 WoFG. Auch gibt es Quoten für besondere Bedarfsgruppen (u. a. Wohnungslose, Geflüchtete, Azubis) Haushaltsgruppen.

- Zusätzlich ermöglichen die Wohnungsunternehmen innerhalb der Bestände unternehmensübergreifend einen Wohnungstausch bezogener Wohnungen unter Beibehaltung der Nettokaltmiete beider Wohnung.³⁷

2.2.3 Aktivierung im Bestand

Neben dem Bau von Wohnungen gibt es auch im Wohnungsbestand ein gewisses Potenzial, Wohnraum zu (re)aktivieren. Wenngleich das Volumen im Vergleich zum Neubau gering ist, gilt auch hier, dass jede einzelne aktivierte Wohnung den Markt entlasten kann.

Leerstand

Seit dem 1. Mai 2014 ist Leerstand in Berlin als Zweckentfremdung verboten. Als Leerstand gilt seit April 2018, wenn eine Wohnung ohne zulässigen Grund (z. B. Sanierung) mehr als drei Monate leer steht. Zuvor waren es sechs Monate.

Es gibt für Berlin keine amtlichen Zahlen, wie viele Wohnungen nach dieser Einordnung zweckentfremdet leer stehen.³⁸ In der Presse kursieren Angaben, die jedoch mit den vorliegenden Ausführungen nicht validiert werden können. So hat laut einem Bericht auf der Website von rbb24 vom 10.05.2025 die „Nachbarschaftsinitiative Friedenau“ beispielsweise recherchiert, dass 2025 mindestens 80 Häuser in Berlin vollständig leer stünden.³⁹

Obwohl es eine vermeintlich klare Verbotsregelung gibt, stellt sich der Vollzug in der Praxis aus verschiedenen Gründen immer wieder als schwierig dar. Die Bandbreite der Hürden ist groß und reicht von Widrigkeiten bei den Eigentumsverhältnissen über Interessenkonflikte bis hin zu fehlenden Ressourcen bei zuständigen Behörden.

Ferienwohnungen

Schon als in Berlin Ende der 1990er/Anfang 2000er Jahre rund 100.000 Wohnungen leerstanden (1999: 5,2 % vermietungsfähiger Leerstand⁴⁰), haben manche Vermieter einen Ausweg in der Vermietung ihrer Wohnungen als Ferienwohnungen entwickelt. Dies war oft im Interesse aller Betroffenen. Sie konnten damit nicht nur Einnahmeausfälle minimieren, sondern (eine gewissenhafte Bewirtschaftung vorausgesetzt) auch negativen Auswirkungen auf die bewohnten Wohnungen durch Leerstand (z. B. Einbrüche, Vandalismus) entgegenwirken. Mit steigenden Touristenzahlen wurde später jedoch ein Vielfaches der Wohnungen ganz oder teilweise, dauerhaft oder temporär, als Ferienwohnungen angeboten. Anbieter waren bzw. sind sowohl gewerblich als auch Privathaushalte. Als die Wohnungsknappheit größer wurde, hat das Land Berlin schließlich mit dem Inkrafttreten

³⁷ Vgl. Land Berlin (2024): Kooperationsvereinbarung „Leistbares Mieten, Wohnungsneubau und soziale Wohnraumversorgung“, 2024-2027, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen.

³⁸ Laut Zensus standen in Berlin im Jahr 2022 gut 40.500 Wohnungen leer, das entspräche gut 2 % des gesamten Wohnungsbestandes in der Stadt. Dieser Leerstand ist jedoch nicht mit dem in Berlin als zweckentfremdet definierten Leerstand zu interpretieren. Beim Zensus handelt es sich um eine Stichtagserhebung. Es gelten Wohnungen als leer, die am Stichtag 15. Mai 2022 weder vermietet noch vom Eigentümer bewohnt sind.

³⁹ Vgl. <https://www.rbb24.de/panorama/beitrag/2025/05/berlin-geisterhaus-friedenau-leerstand-mietshaus.html>; zuletzt abgerufen am 02.06.2026.

⁴⁰ Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung/ Investitionsbank Berlin: Der Berliner Wohnungsmarkt. Entwicklungen und Strukturen 1991-2000, Berlin 2002.; zuletzt abgerufen am 04.06.2026.

der Zweckentfremdungsgebot-Verordnung von Wohnraum § 2 Abs. 1 Nr. 4 ZwVbG 2014⁴¹ die Nutzung durch Ferienwohnungen stark eingeschränkt (2021 nochmals deutlich strenger). Für den Wohnungsmarkt, insbesondere in den stark nachgefragten Gebieten von Berlin, trägt das zu einer gewissen Entspannung bei. Zusätzlich reduziert es auch die teils gravierenden Nutzungskonflikte in Wohnhäusern und Quartieren zwischen Menschen, die dort leben und touristischen Gästen mit entsprechendem Freizeitverhalten und oft fehlender Sensibilität für ein angemessenes Verhalten.

2.2.4 Bestandsschutz und direkte Unterstützung von Mieterhaushalten

Es gibt in Berlin ein umfassendes Instrumentarium, das Mieterinnen und Mieter im Bestand u. a. vor Überlastung und Verdrängung schützen soll. Als wohnungspolitische Instrumente sind diese Maßnahmen in der Bewertung komplex und differenziert zu betrachten. Sie gelten im Weiteren als gesetzt und werden hier nur skizziert.

- Zu nennen sind vor allem die sog. Sozialen Erhaltungsgebiete nach § 172 BauGB (sog. Milieuschutzgebiete). Mittlerweile gibt es 82 davon in Berlin.⁴² Dort unterliegen u. a. bestimmte bauliche Änderungen (Aufwertungen wie Zweitbäder, Fußbodenheizungen, größere Balkone) oder auch Abrisse einer Genehmigungspflicht seitens der Bezirke. Auch gilt in Verbindung mit der zuletzt am 1. Januar 2026 in Kraft getretenen Umwandlungsverordnung nach § 250 BauGB ein Genehmigungsvorbehalt für die Umwandlung eines Mietshauses in Eigentumswohnungen. Ebenso gelten in den Gebieten umfassende Regelungen zum bezirklichen Vorkaufsrecht.
- Wichtig für Mieterhaushalte ist, unabhängig von der Gebietskulisse, der in Berlin geltende erweiterte Kündigungsschutz bei Umwandlung. Demnach gilt für ganz Berlin bei Umwandlung in Teileigentum und einer anschließenden Veräußerung eine Kündigungssperrfrist von zehn Jahren. Mit der neuen Kündigungsschutzklausel-Verordnung vom 13. Juni 2023 wurde diese Regel für weitere zehn Jahre verlängert.⁴³

Insgesamt möchte das Land Berlin den Schutz von Mieterinnen und Mietern weiter festigen. Der Senat hat deshalb am 17. März 2026 einen Entwurf für das sog. Wohnraumsicherungsgesetz ins Abgeordnetenhaus eingebracht. Hierbei handelt es sich um ein geplantes bzw. teilweise bereits politisch beschlossenes Gesetzespaket, ein sogenanntes Artikelgesetz, das mehrere der bestehenden rechtlichen Grundlagen verändert. Es betrifft vor allem das Wohnraumgesetz Berlin, das Wohnungsaufsichtsgesetz und das Zweckentfremdungsverbotsgesetz. Bestandteile sind u. a. strengere Regeln bei Sozialwohnungen (WBS-Wohnungen), bei der Untervermietung von WBS-Wohnungen, bei Ferienwohnungen und Leerstand (Zweckentfremdung) sowie bei überhöhten Mieten und problematischen Wohnbedingungen. Im Falle von WBS-Wohnungen bleibt jedoch das Dilemma, dass bei Untervermietung keine Einkommensgrenzen überprüft werden. Es besteht somit kein

⁴¹ Durch eine Gesetzesnovelle im Jahr 2021 verschärfte sich zudem die Verordnung hinsichtlich einer Zweckentfremdung durch Ferienwohnungen.

⁴² Näheres vgl. IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH in Kooperation mit Timourou Wohn- & Stadtraumkonzepte: Monitoring zur Anwendung der Umwandlungsverordnungen nach § 172 und § 250 BauGB, Jahresbericht 2024. Im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen. August 2025

⁴³ »Verordnung im Sinne des § 577a Absatz 2 Satz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs über den verlängerten Kündigungsschutz bei Umwandlung einer Mietwohnung in eine Eigentumswohnung (Kündigungsschutzklausel-Verordnung) vom 13. Juni 2023«

Einfluss darauf, ob die subventionierte Wohnung tatsächlich einem bedürftigen Haushalt zugutekommt.

2.2.5 Individuelle Unterstützung von Mieterhaushalten

Neben den strukturellen Instrumenten gibt es ein wachsendes Repertoire an Maßnahmen, durch die Mieterinnen und Mieter direkt unterstützt werden. Zum einen umfassen sie die zentralen Säulen des Sozialsystems in Bezug auf Wohnen. Besonders hervorzuheben sind die Kosten der Unterkunft (KdU) für Empfänger von Sozialleistungen (Bürgergeld nach SGB II sowie Grundsicherung/Sozialhilfe nach SGB XII), das Wohngeld, die Grundsicherung oder die Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz. Sie werden teils anteilig vom Bund übernommen, aber auch der Berliner Anteil übersteigt im jährlichen Haushalt die Milliardengrenze.

Zum anderen zählen dazu Maßnahmen, die Mieterhaushalten bei der Gewährung und Durchsetzung ihrer Rechte verhelfen. Zu Letzterem gehören z. B. die oftmals unbekannten Mieterberatungen der Bezirke oder die 2025 eingerichtete Mietpreisprüfstelle der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen. Letzteres ist ein kostenloses Beratungsangebot für eine individuelle Erstberatung bei Verdacht auf eine überhöhte Miete. Auch der sog. Mietwucher-Check der Bundestagsfraktion Die Linken sowie verschiedene private Anbieter bieten unkomplizierte und niedrigschwellige Hilfe bei überhöhter Miete.

2.3 Steuerung der Nachfrage

Die genannten Maßnahmen wirken auf die Ausweitung des Angebotes und die Mietbedingungen im Wohnungsbestand. Eine andere Perspektive ist die der Wohnungsverteilung, sprich die Steuerung der Nachfrage. Berlin war viele Jahre ein außerordentlich preiswerter Wohnstandort. Der starke Anstieg der Angebotsmieten erfolgte daher von einem sehr niedrigen Niveau. Im Ergebnis liegen die älteren Bestandsmieten auch heute noch meist weit unter den Angebotsmieten in der Wiedervermietung.⁴⁴ Während eine Wohnung im Jahr 2025 im Mittel für 15,4 €/m²⁴⁵ nettokalt angeboten wurde, lag die mittlere Miete bei bestehenden Verträgen großer institutioneller Bestandshalter im Mittel bei 8,50 Euro/m² Wohnfläche nettokalt⁴⁶ und bei den landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften bei 7,90 €/m².⁴⁷⁴⁸ Für eine Hauptstadt ist dieses Niveau außergewöhnlich moderat.

⁴⁴ Die Angebotsmiete im Neubau ist im Gegensatz zu den Angebotsmieten bei der Wiedervermietung im Wohnungsbestand durch die tatsächlichen Kosten (Baukosten, Grundstück, Kaufnebenkosten) in ihrer Höhe bereits weitgehend festgelegt.

⁴⁵ Hinweis: Standardmiete Definition nach empirica regio: Dargestellt sind die durchschnittlichen, inserierten Mietpreise je Quadratmeter Wohnfläche. Standardpreise beschreiben das mittlere Segment (Median). Spitzenpreise geben das 95%-Perzentil an, Anfangspreise das 5%-Perzentil. Die Preisspanne zwischen Spitzen- und Anfangspreisen gibt somit mindestens 90% der berücksichtigten Mietpreise wieder.

⁴⁶ Vgl. Berlin Hyp/CBRE: Wohnmarktreport Berlin 2026, Berlin 2026.

⁴⁷ Vgl. BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e. V. (2026): Bilanz Roadmap 2016–2026: Versprochen, gehalten – und übertroffen, Pressemitteilung vom 15.04.2026, S. 2.

⁴⁸ Die letzten aus der amtlichen Statistik hochgerechneten Bestandsmieten lagen 2023 bei 8,80 Euro/m² Wohnfläche nettokalt. Die Daten basieren auf den Medianmieten aus der Zusatzbefragung Wohnen des Mikrozensus, die alle vier Jahre stattfindet. Die Daten liegen auf Ebene sogenannter Anpassungsschichten vor und wurden von empirica regio mittels Berechnungsverfahren für die 400 individuellen Landkreise und kreisfreien Städte sowie Einzeljahre ermittelt. Die Angebotsmieten lagen 2023 bei 13,90 Euro/m² (Standardmiete, Definition nach empirica regio).

Diese hohe Differenz zwischen der Miete in einem bestehenden Mietvertrag und der bei einer Neuanmietung führt dazu, dass die Fluktuation niedrig ist. Sie ist seit den 2010er Jahren stark zurückgegangen und verharrt seitdem auf niedrigem Niveau (2010: 7,9 %, 2024: 4,6 %).⁴⁹ Entsprechend wenige Wohnungen werden frei. Das zeigt sich auch in den Beständen der landeseigenen Wohnungsunternehmen: „Aktuell ist die Fluktuationsquote auf einem sehr geringen Niveau von durchschnittlich 3,8 % bei den LWU [*landeseigenen Wohnungsunternehmen, Anmerk. der Verf.*]. Das entspricht 12.398 Wohnungen im kooperationsrelevanten Bestand pro Jahr. In den vergangenen Jahren ist diese Quote kontinuierlich weiter gesunken, von ehemals rund 10 %. Ein Grund für die geringe Umzugsbereitschaft der Berliner Mieterinnen und Mieter sind die in den vergangenen Jahren stark gestiegenen Angebotsmieten auf dem Berliner Wohnungsmarkt, vor allem im Neubaubereich.“⁵⁰

Und selbst, wenn es gelingt, eine freie Wohnung zu finden, gibt es starke Anreize für einen umziehenden Haushalt, den Hauptmietvertrag der bisherigen Wohnung zu behalten und sie lediglich unterzuvermieten (Vorsorge für den eigenen Bedarfsfall zu einem späteren Zeitpunkt, Gewinnabschöpfung durch teurere Untervermietung, Dependance in Berlin behalten etc.). Hauptmietverträge werden daher auch bei einem Umzug oft nicht mehr gekündigt, wenn die bisherige Wohnung deutlich preiswerter ist als eine neue Wohnung. Auch, wenn es keine genauen Zahlen zum Ausmaß dieses Untermietvolumens gibt, deuten zahlreiche empirische Beobachtungen darauf hin, dass es sich hier nicht um Einzelfälle handelt. Im Gegenteil, es dürfte mittlerweile eher zu einem üblichen Vorgehen geworden sein. Das führt dazu, dass sich die Knappheiten selbst verstärken. Je günstiger die Miete in einem bestehenden Mietvertrag, desto unwahrscheinlicher wird es, ihn im Falle eines (ggf. nur vorübergehenden) Umzugs aufzugeben, umso weniger werden Umzugshaushalte fündig nach einem neuen Hauptmietvertrag und umso mehr Haushalte befinden sich in einer mehr oder weniger permanenten Suchsituation.

Hier liegt auch ein Erklärungsansatz dafür, dass die Angebotsmieten trotz einigem Neubau so stark gestiegen sind. Immerhin wurden in den letzten zehn Jahren sogar knapp 12.900 Wohnungen mehr gebaut, als Haushalte hinzugekommen sind. Mengenmäßig hat sich die Knappheit also nicht vergrößert, aber für eine spürbare Entlastung über alle Segmente reichte diese Größenordnung noch nicht aus.⁵¹

Davon ausgehend liegt eine entscheidende Stellschraube für eine Entspannung auf dem Berliner Wohnungsmarkt darin, die Fluktuation zu erhöhen. Dies kann neben Instrumenten wie einer Fehlbelegungsabgabe (vgl. Kap. 2.2.2) dann wirksam erfolgen, wenn die Differenz zwischen Bestands- und Angebotsmieten kleiner wird. Die Bestandsmieten würden aufgrund des Preis-Leistungs-Verhältnisses nicht auf das Neubauniveau steigen. Sie würden aber nicht mehr auf dem in Berlin gewohnten niedrigen Niveau verbleiben. Hiermit sind weitere, auch ungewollte, Effekte verbunden.

⁴⁹ Laut der Jahresstatistik des Verbandes Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V. Aufgerufen am 05.06.2026: <https://bbu.de/beitraege/bbu-jahresstatistik-2024-berlin-fluktuation-bei-den-bbu-mitgliedsunternehmen-berlin-im-jahr-2024>

⁵⁰ Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen des Landes Berlin: Leistbare Mieten, Wohnungsneubau und Soziale Wohnraumversorgung. Bericht zur Kooperationsvereinbarung und über die wirtschaftliche Lage der landeseigenen Wohnungsunternehmen 2024. S. 12.

⁵¹ Quelle: empirica regio (Berechnung durch empirica regio; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018-2026, dl-de/by-2-0, <https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>; Zensus: © Statistisches Bundesamt (Destatis), 2014/2024, dl-de/by-2-0, <https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0>)

Entgegen einer häufig verbreiteten Einschätzung ist das Wohnen auf Zeit im deutschen Mietrecht grundsätzlich erst einmal nicht vorgesehen. Es gelten nach § 575 BGB drei gesetzlich anerkannte Optionen, in denen ein Zeitmietvertrag zulässig ist. Alle drei Optionen (eigene Nutzung nach Ablauf der zeitlichen Befristung, Baumaßnahmen, Nutzung als Dienstwohnung) dürften auf einen Großteil der „mit umgezogenen“ Hauptmietverträge nicht zutreffen. Seit dem 18. April 2026 gilt in den sog. Milieuschutzgebieten in Berlin zudem sogar ein Teilverbot für das Wohnen auf Zeit. Es gilt seitdem ein Genehmigungsvorbehalt für befristete Vermietungen. Jenseits dessen ist die Untermiete aber ein privatrechtlicher Vorgang zwischen Vermieterin bzw. Vermieter und Mieterin bzw. Mieter. Hier muss der Mieterhaushalt laut BGB eine Untervermietung zwar grundsätzlich vom Vermieter genehmigen lassen, dieser darf sie zumindest für eine gewisse Laufzeit jedoch nicht ohne Weiteres verwehren.

Ziel sollte es sein, dieses „verdeckte“ Wohnungsangebot wieder für alle zugänglich zu machen. Erst, wenn es bei einem Umzug keinen nennenswerten Anreiz mehr gibt, den bisherigen Mietvertrag zu behalten, würden die frei werdenden Wohnungen wieder (mit einem Hauptmietvertrag) in das reguläre Angebot gelangen. Es stellt sich die Frage, welche Handhabe es geben kann, um das zu erreichen. Ein Hebel könnte darin liegen, die Untermiete aus dem Privatrecht, analog der illegalen Vermietung einer Privatwohnung als Ferienwohnung, ebenfalls ins öffentliche Recht zu übertragen und dort ab einem festzulegenden Zeitraum konsequent zu verbieten.⁵² In diesem Fall könnte eine längere Untermiete der gesamten Wohnung als Ordnungswidrigkeit mit empfindlich hohen Geldstrafen geahndet werden (Zweckentfremdung).

Eine solche Maßnahme könnte kurzfristig umgesetzt werden. Wichtig wäre in dem Fall, dass der Vollzug einer solchen gesetzlichen Regelung gewährleistet ist. Ein erster Abgleich könnte beispielsweise über das Melderegister erfolgen.

⁵² In einem Urteil vom 13. September 2023, Az.: 67 S 51/22, hat das Landgericht Berlin beispielsweise eine Laufzeit von bis zu einem Jahr als angemessen für eine befristete Vermietung angesehen. In der Praxis mit Vermietern sind auch Laufzeiten von bis zu zwei Jahren üblich.

3. Stärkung der öffentlichen Sachkenntnis und des Dialogs

Jenseits der dargestellten Mechanismen empfehlen wir, den Blick zwingend auch auf dialogorientierte und kommunikative Aspekte zu richten. Die öffentliche Debatte um eine mögliche Vergesellschaftung zeigt, dass es auch darum gehen muss, den Austausch zwischen Mieter- und Vermieterseite zu vertiefen, zu versachlichen und den Blick für die jeweilige Perspektive zu schärfen. Aus nachvollziehbaren Gründen hat beispielsweise kaum ein Mieterhaushalt eine realistische Einschätzung von der Kostenzusammensetzung bei Mieten. Entsprechend groß ist der Raum für falsche Annahmen über etwaige Gewinne auf Anbieterseite. Das eröffnet ein weites Feld für eine Polarisierung zwischen Mietern und Vermietern. Auch sind selbst bei Befürwortern einer Vergesellschaftung oftmals die (durchaus niedrigen) Mieten in den relevanten Beständen nicht bekannt. Umgekehrt kann auch die Seite der Wohnungsanbieter stärker dazu beitragen, die Transparenz zu erhöhen und die Perspektive der Mieterinnen und Mieter einzunehmen. So kann es beispielsweise zum gegenseitigen Verständnis erheblich beitragen, Mietern die Hintergründe für ausbleibende Investitionen oder anderweitige Entscheidungen, die direkten Einfluss auf die Wohnqualität haben, zu erläutern. Bei vielen privaten Kleinvermietern, die ihre Wohnungen selbst verwalten, als Vermieter oft sehr präsent sind und nicht selten Reparaturen selber durchführen, zeigt sich, wie positiv sich dies auf das Mietverhältnis auswirken kann. Auch bei Genossenschaften ist das Verhältnis, bedingt durch die interne Organisationsstruktur, oftmals sehr gut. Nur, wenn beide Seiten über die jeweiligen Hintergründe informiert sind, kann ein konstruktives Miteinander stattfinden.

Hinzu kommt der Eindruck, dass es auf dem Berliner Wohnungsmarkt zu einer gewissen Schieflage in der gegenseitigen Wahrnehmung zwischen Vermieter- und Mieterseite gekommen ist. Vermieter, die sich nicht adäquat um ihre Bestände kümmern und ihre Pflichten teils in erheblichem Umfang vernachlässigen, tragen leider dazu bei, dass das öffentliche Bild negativ geprägt wird und sich die Seiten verhärten. Mieterhaushalte haben bei einem unrechtmäßigen Umgang des Vermieters oft jedoch nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten, Abhilfe zu finden. Immer wieder kommt es beispielsweise zu teils gravierenden Missständen in den Häusern, die nicht adäquat behoben werden. Das gilt sowohl für private Bestände als auch für öffentliche. Ein entsprechendes Ungerechtigkeits- und Ohnmachtsempfinden führt bei Mietern nicht selten zu Wut und zu einem Generalverdacht gegenüber Vermietern (und anderen beteiligten Akteuren). Umgekehrt ist es in der öffentlichen Debatte aber so gut wie nie Thema, wenn Haushalte zufrieden sind oder im Rahmen ihrer Bestandsverträge niedrige Mieten zahlen. Diese und weitere Aspekte bieten eine Fülle an Anknüpfungspunkten für einen besseren Dialog.

Voraussetzung ist, dass beide Seiten an einem zielgerichteten Austausch interessiert und dafür offen sind. Förderlich können alle Ansätze sein, die dazu beitragen, die Transparenz und das Miteinander zu vertiefen. Dazu zählt nicht nur ein direkter Draht zur Mieterschaft (z. B. durch Hausmeister), sondern auch eine Medien- und Öffentlichkeitsarbeit über wirtschaftliche Hintergründe (z. B. eine „Wohnungsminute“ in der Abendschau, ein Quiz auf Instagram, aufklärende Berichterstattung, Offenlegung von Daten der Wohnungswirtschaft). In diesem Sinne könnte das geplante und aus gutem Grund hoch umstrittene Berliner Mietenkataster zwar nicht im ursprünglichen Sinne, aber doch indirekt eine positive Wirkung entfalten.

4. Fazit

Viele Rahmenbedingungen, die zu einer Entlastung des Berliner Mietmarktes beitragen können, sind in Berlin in den letzten rund 15 Jahren erfolgreich auf den Weg gebracht worden. Alle Akteure, darunter Land, Bezirke und die zahlreichen Unternehmen, die neue Wohnungen gebaut haben, haben maßgeblich dazu beigetragen und tun dies nach wie vor. Es gibt darüber hinaus ein umfassendes Repertoire, um Haushalten mit niedrigen und mittleren Einkommen den Zugang zum Wohnungsmarkt zu gewährleisten. Ansätze für eine weitere Entlastung sind zusammengefasst:

- Trotz der aktuell widrigen Rahmenbedingungen gilt das Ziel, den Wohnungsneubau in der erforderlichen Größenordnung zu erreichen, weiterhin. Mit dem sog. Entlastungsbedarf hat das Land zudem die erforderliche Bautätigkeit so angesetzt, dass nicht nur neu hinzukommende Haushalte fündig werden, sondern auch eine Entlastung für den bestehenden Wohnungsmarkt erreicht wird.
- Große Chancen liegen in den aktuellen regulatorischen Änderungen des Landes, die Rahmenbedingungen für kostengünstige Lösungen im Neubau zu verbessern. Eine Absenkung der Grunderwerbssteuer würde zudem die preistreibende Wirkung beim Verkauf (auch im Bestand) lindern und den Weg für Mieter ins selbstgenutzte Eigentum erleichtern. Auch das hat eine soziale Komponente.
- Für den Wohnungsneubau braucht es aktivierbare Flächen. Das Land schließt hierbei bewusst auch eine ausreichende Flächenvorsorge für zukünftige, nicht vorhersehbare, Zuwanderungsphasen ein. Ziel sollte es sein, durch eine ausreichende Flächenbereitstellung dämpfend auf die Grundstückspreise zu wirken. Um die Anreize zu erhöhen, bebaubare, aber unbebaute Flächen zu veräußern, sollte eine Erhöhung der Grundsteuer C, wie sie beispielsweise in Hamburg eingeführt wurde, geprüft werden.
- Der geförderte Neubau gehört seit 2014 zum zentralen Instrumentarium der Berliner Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik. Seine Treffsicherheit sollte erhöht werden, indem eine Fehlbelegungsabgabe gewährleistet, dass die Mittel bedürftigen Haushalten zugutekommen. Gleichzeitig sollten aus Kostengründen alle Möglichkeiten geprüft werden, das Angebot gebundener Wohnungen in höherer Anzahl im Bestand anstelle im Neubau zu schaffen.
- Das Land hat die Anzahl seiner kommunalen Wohnungen in den letzten Jahren konsequent aufgestockt und tut dies weiterhin. Sie werden zunehmend genutzt, um Haushalte mit niedriger und mittlerer Zahlungsfähigkeit sowie besonderen Zugangsschwierigkeiten auf dem Wohnungsmarkt zu versorgen. Damit erfüllt der kommunale Wohnungsbestand eine wichtige soziale Funktion bei der Versorgung mit Wohnraum. Auch der Neubau von Genossenschaften oder durch andere gemeinnützige Akteure kann zu einer Entlastung beitragen, wenngleich das Volumen in der Regel überschaubar ist und die Mieten auch dort, bedingt durch die Kosten, hoch sind.
- Hinsichtlich der Mieten- und Bestandspolitik schöpft das Land Berlin sämtliche Handlungsspielräume umfassend aus. Die Mieten im Bestand unterliegen damit einem recht umfangreichen Regularium, dass zuletzt immer wieder verschärft wurde. Die Regularien können Mieterhaushalten helfen, sie beheben aber nicht die Ursache. Bei den bestehenden Defiziten (z. B. überhöhte Mieten, Leerstand, Zweckentfremdung) handelt es sich dem Anschein nach eher um ein

Vollzugsproblem als um fehlende gesetzliche Grundlagen. Hier sollte der Ressourceneinsatz, auch mit Blick auf die aktuellen Debatten um neue Instrumente wie das Mietenkataster, genau abgewogen werden.

- Die Differenz zwischen Bestandsmieten und Angebotsmieten ist so groß, dass die Fluktuation gering ist. Selbst im Falle eines Umzugs innerhalb oder auch außerhalb Berlins gibt es gute Gründe, den bestehenden Hauptmietvertrag zu behalten und die bisherige Wohnung, unterzuvermieten. Nicht selten mit einem Preisaufschlag. Eine solche Wohnung zu finden, ist im Vergleich zu einer Wohnung mit Hauptmietvertrag, einfach. Um eine Entlastung auf dem Mietmarkt zu erreichen, müssen diese Wohnungen wieder als reguläre Angebote zur Verfügung stehen. Ein erster kurzfristiger Schritt könnte ein öffentlich-rechtliches Verbot von langfristiger Untervermietung als Zweckentfremdung sein, das – analog nicht genehmigter Ferienwohnungen – mit einer Geldbuße geahndet werden könnte.
- Der größte Schutz für Mieterinnen und Mieter ist die Bildung von selbstgenutztem Eigentum. Teils fehlt es weniger an den finanziellen Mitteln für Zins und Tilgung, sondern am erforderlichen Eigenkapital. Eigentumsförderung, ggf. auch in Form eines Mietkaufmodells, hat in Berlin kaum eine Lobby, sollte aber als durchaus zielführende Maßnahme für Schwellenhaushalte genannt werden. Auch eine Absenkung der Grunderwerbssteuer, beispielsweise für den erstmaligen Eigentumserwerb, würde dazu beitragen, die mit dem Kauf verbundenen Kosten zu reduzieren.