



LAND BRANDENBURG

Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg  
Postfach 601165 | 14411 Potsdam

Gegen Empfangsbekanntnis

Herrn  
Rechtsanwalt Tim Stähle  
Grolmanstraße 39  
10623 Berlin

Landeshauptstadt Potsdam  
Der Oberbürgermeister  
Friedrich-Ebert-Str. 79/81  
14469 Potsdam

EINGANG

09. DEZ. 2022

Ministerium des Innern  
und für Kommunales

Henning-von-Tresckow-Straße 9-13  
14467 Potsdam

Bearb.: Claudia Philipsen  
Gesch.Z.: 03-31-346-10/2020-012/009  
Dok.-Nr.: A-2022-00046922  
Telefon: +49 331 866-2311  
Fax: +49 331 293788  
Internet: <https://mik.brandenburg.de>  
Claudia.Philipsen@mik.brandenburg.de

Bus und Straßenbahn: Alter Markt/Landtag  
Bahn und S-Bahn: Potsdam Hauptbahnhof

Potsdam, 7. Dezember 2022

**Entscheidung über die Zulässigkeit des Potsdamer Bürgerbegehrens für einen Mietendeckel im städtischen Wohnungsbestand**

Sehr geehrter Herr Rechtsanwalt Stähle,  
sehr geehrter Herr Oberbürgermeister,

hiermit ergeht folgender

**Bescheid**

Das Potsdamer Bürgerbegehren für einen Mietendeckel im städtischen Wohnungsbestand ist unzulässig.

Begründung:

I.

Mit Schreiben vom 06.05.2022, am 23.05.2022 persönlich durch Frau Heigl als stellvertretende Vertrauensperson des o. g. Bürgerbegehrens im Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg (MIK) eingereicht, wurde die Zulässigkeitsprüfung des o. g. Bürgerbegehrens beantragt.

Ausweislich der vorgelegten Unterschriftenbögen soll mit dem Bürgerbegehren folgende Frage gemäß § 15 BbgKVerf zum Bürgerentscheid gestellt werden:



**„Unterstützen Sie die Forderung, dass der Oberbürgermeister – auch in seiner Funktion als Vertreter in der Gesellschafterversammlung städtischer Betriebe – beauftragt wird, im Wohnungsbestand der Landeshauptstadt Potsdam und ihrer städtischen Betriebe alle Mieterhöhungen zu unterbinden, die mehr als 1 % der Kaltmiete innerhalb der letzten 5 Jahre betragen?“**

#### BEGRÜNDUNG

Seit Jahren passen nicht nur private Eigentümer\*innen, sondern auch die Stadt Potsdam und ihr Wohnungsunternehmen ProPotsdam GmbH die Wohnungsmieten regelmäßig an den Mietspiegel an. Das führt dazu, dass die ortsüblichen Vergleichsmieten steigen und der Mietspiegel bei jeder Aktualisierung höhere Kaltmieten pro Quadratmeter ausweist. Das wiederum stellt dann die Begründung für die nächsten Mieterhöhungen dar.

Diese Entwicklung widerspricht den wohnungspolitischen Zielsetzungen der Landeshauptstadt Potsdam. Stabile Mietpreise im städtischen Wohnungsbestand bremsen den Anstieg der Vergleichsmieten im Mietspiegel und damit die Mieterhöhungen auch im privaten Wohnungsbestand.

Mit dem Bürgerbegehren sollen die Mieterhöhungen im städtischen Wohnungsbestand auf 1 % innerhalb von 5 Jahren begrenzt werden. Durch die Möglichkeit, die Mieten geringfügig zu erhöhen, soll gleichzeitig sichergestellt werden, dass der Mietendeckel im städtischen Wohnungsbestand sich im Mietspiegel niederschlägt.“

Mit Schreiben vom 07.06.2022 teilte der Kreiswahlleiter der Landeshauptstadt Potsdam auf Anforderung vom 23.05.2022 das Ergebnis der Prüfung der Unterstützungsunterschriften gemäß § 15 Abs. 2 S. 8 BbgKVerf mit. Danach wurden insgesamt 143 Unterschriften geprüft, davon sind 135 Unterschriften gültig und 8 Unterschriften ungültig. Somit liegen die Voraussetzungen gemäß § 15 Abs. 2 S. 2 BbgKVerf, von mindestens 112 (die Stadtverordnetenversammlung der Landeshauptstadt Potsdam umfasst 56 Sitze) erforderlichen gültigen Unterstützungsunterschriften, zur Zulässigkeitsprüfung des Bürgerbegehrens vor.

Im Rahmen der Sachverhaltsaufklärung wurden seitens des MIK Stellungnahmen von der Landeshauptstadt Potsdam und dem Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg als dem zuständigen Ressort für Wohnungswesen und Wohnungswirtschaft eingeholt.

Mit Schreiben vom 26.08.2022 wurden die Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens und die Landeshauptstadt Potsdam gemäß § 15 Abs. 2 S. 9 BbgKVerf zu

den für die Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens erheblichen Tatsachen angehört. Dabei wurde mitgeteilt, dass im Ergebnis der erfolgten Prüfung beabsichtigt ist, das Bürgerbegehren für unzulässig zu erklären, da die Fragestellung und die Begründung des Bürgerbegehrens nicht hinreichend bestimmt und widersprüchlich sind. Im Übrigen wurde darauf hingewiesen, dass auch der Ausschlussstatbestand des § 15 Abs. 5 Nr. 5 BbgKVerf erfüllt sein dürfte und die Begründung des Bürgerbegehrens irreführend erscheint und daher zu Verfälschungen des Bürgerwillens führen könnte.

Die Landeshauptstadt Potsdam hat mit Schreiben vom 12.09.2022 im Rahmen der Anhörung Stellung genommen und die beabsichtigte und sich mit ihrer Auffassung deckende Entscheidung zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens begrüßt. Ergänzend zu den Ausführungen im Anhörungsschreiben vom 26.08.2022 wird darauf hingewiesen, dass auch eine weitere wesentliche Formulierung der Fragestellung nicht hinreichend bestimmt sei. So lasse sich die Forderung zur Unterbindung aller Mieterhöhungen „im Wohnungsbestand der Landeshauptstadt Potsdam“ mindestens in zweierlei Hinsicht auslegen:

- im Wohnungsbestand *in der Verfügungsgewalt* der Landeshauptstadt Potsdam; das wäre der kommunale Wohnungsbestand, der im Wesentlichen aus den rund 17.900 Wohnungen der ProPotsdam bestehe oder
- im Wohnungsbestand *auf dem Gebiet* der Landeshauptstadt Potsdam, das könnte je nach Auslegung der anderen unbestimmten Formulierungen z. B. die rund 72.200 mietspiegelrelevanten Mietwohnungen in privatem, genossenschaftlichem und öffentlichem Eigentum umfassen.

Mit Blick auf die erheblichen finanziellen Dimensionen des angestrebten Mietendeckels erscheint es aus Sicht der Landeshauptstadt Potsdam fraglich, ob der Alleingesellschafter der ProPotsdam GmbH der Gesellschaft die Erzielung von Mieteinnahmen, die diese im Rahmen der geltenden Mietrechtsslage erwirtschaften könnte, verbieten könnte. Dies gelte umso mehr, als sich die ProPotsdam aufgrund der allgemeinen wirtschaftlichen Lage aktuell massiv steigenden Kosten ausgesetzt sieht.

Die Vertrauenspersonen des Bürgerbegehrens haben nach Akteneinsichtnahme, Fristverlängerung und Beauftragung eines Rechtsanwaltes mit Schreiben vom 27.10.2022 dahingehend Stellung genommen, dass das Bürgerbegehren zulässig sei und die im Anhörungsschreiben angeführten Unzulässigkeitsgründe nicht bestünden. Insbesondere wird ausgeführt, dass das Bürgerbegehren nicht unbestimmt sei und die Fragestellung – im Fettdruck auf der Unterschriftenliste – sich unmissverständlich auf alle Mieterhöhungen beziehe. Das schließe Mieterhöhungen sowohl nach § 558 BGB als auch nach § 559 BGB ein. Weiter wird ausgeführt, dass es dem allgemeinen Sprachgebrauch entspreche, dass mit dem Begriff der Kaltmiete unzweifelhaft die Nettokaltmiete gemeint sei, das heiße ohne die

„kalten“ Nebenkosten. Demnach dürfe nahezu allen Menschen klar sein, dass sich ein Mietendeckel vernünftigerweise nur auf die Nettokaltmiete beziehen kann. Dies wird damit begründet, dass die Nebenkosten von ganz anderen Faktoren abhängen und nicht vergleichbar seien. Jede Immobilie habe insoweit unterschiedliche Anforderungen und Nebenkosten. Die tatbestandlichen Voraussetzungen des Ausschlusstatbestandes des § 15 Abs. 5 Nr. 5 BbgKVerf werden verneint, da die ProPotsdam GmbH kein Versorgungsbetrieb der Daseinsvorsorge sei und der Mietzins kein „Tarif“. Bezogen auf die Begründung wird ausgeführt, dass „Färbungen“ in der Argumentation und Darstellung zulässig seien. Ebenso wenig müsse die Begründung erschöpfend sein und sämtliche Eventualitäten abbilden. Die Grenze zu einer tendenziösen Darstellung sei daher nicht überschritten.

## II.

Gemäß § 15 Abs. 2 S. 1 BbgKVerf hat das MIK als zuständige Kommunalaufsichtsbehörde über die kreisfreie Stadt Potsdam über die Zulässigkeit des o. g. Bürgerbegehrens zu entscheiden. Die vor Entscheidung der Kommunalaufsichtsbehörde gemäß § 15 Abs. 2 S. 9 BbgKVerf durchzuführende Anhörung der Vertrauenspersonen und der Gemeinde ist erfolgt.

Gemäß § 15 Abs. 1 S. 1 BbgKVerf kann die Bürgerschaft der Gemeinde über eine Gemeindeangelegenheit, die in der Entscheidungszuständigkeit der Gemeindevertretung oder des Hauptausschusses liegt, einen Bürgerentscheid beim Gemeindevorstand beantragen (initiiertes Bürgerbegehren). Gemäß § 15 Abs. 2 S. 3 BbgKVerf muss jede Unterschriftenliste den vollen Wortlaut der Frage, eine hinreichende Begründung, eine Vertrauensperson, eine stellvertretende Vertrauensperson sowie die von der Gemeindeverwaltung mitgeteilte Kostenschätzung enthalten. Die §§ 31, 81 Abs. 3 S. 3 Nr. 2 bis 4 des Brandenburgischen Kommunalwahlgesetzes gelten entsprechend.

### a) Ausschlusstatbestand nach § 15 Abs. 5 Nr. 5 BbgKVerf

Das Bürgerbegehren ist unzulässig, da der Gegenstand des Bürgerbegehrens den Ausnahmetatbestand des § 15 Abs. 5 Nr. 5 BbgKVerf erfüllt. Gemäß § 15 Abs. 5 Nr. 5 BbgKVerf findet ein Bürgerentscheid nicht statt über Gemeindeabgaben, kommunale Umlagen, Tarife kommunaler Einrichtungen und Tarife der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe der Gemeinde. Die Forderungen des Bürgerbegehrens beziehen sich auf „Tarife eines Versorgungsbetriebes“. Dieser Ausschlusstatbestand existiert bereits seit 1993 im Brandenburger Kommunalrecht. Dabei enthalten weder die aktuellen brandenburgischen kommunalwirtschaftsrechtlichen Regelungen noch die Gesetzesbegründung zur Vorgängerregelung, dem § 20 der Gemeindeordnung für das Land Brandenburg (s. LT-Drucksache 1/1902, S. 136),

noch die Gesetzesbegründung zum Kommunalrechtsreformgesetz (s. LT-Drucksache 4/5056) eine Definition der Tatbestandsmerkmale „Tarif“ und „Versorgungsbetrieb“.

Nach Gablers Wirtschaftslexikon (Online) versteht man unter Versorgungsbetrieben „Betriebe, die die Infrastruktur zur öffentlichen Daseinsvorsorge und zur Aufrechterhaltung des Lebens in modernen Gesellschaften vorhalten und die damit verbundenen Dienstleistungen erbringen, wie z. B. Betriebe der Wasser-, Elektrizitäts-, Fernwärme- und Gasversorgung.“ Die ProPotsdam GmbH, deren alleiniger Anteilseigner die Stadt Potsdam ist, stellt Wohnraum in Potsdam zur Verfügung, welcher durch die GEWOBA GmbH, ein 100%iges Tochterunternehmen der ProPotsdam GmbH, verwaltet wird.

Anders als in der Stellungnahme der Initiatoren des Bürgerbegehrens vom 27.10.2022 unter Verweis auf eine Regelung der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg angenommen, kommt es nach der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (weder zur Anwendung des § 15 Abs. 5 Nr. 5 BbgKVerf noch für die Frage der Zulässigkeit einer wirtschaftlichen Betätigung) nicht darauf an, ob es sich hier um eine Angelegenheit der Daseinsvorsorge handelt. Vielmehr muss jedes Handeln der Gemeinde, nicht nur im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung, von einem öffentlichen Zweck getragen sein. Das gilt für die Kernverwaltung ebenso wie für rechtlich selbständige kommunale Unternehmen. Ein öffentlicher Zweck liegt immer dann vor, wenn die Lieferungen und Leistungen im Aufgabenbereich der Gemeinde liegen und eine im öffentlichen Interesse gebotene Versorgung der Einwohner zum Ziel haben (vgl. Potsdamer Kommentar, § 91 BbgKVerf, Rn. 54). Das ist hier der Fall. Die Bedingungen, unter denen eine wirtschaftliche Betätigung einer Gemeinde noch als gemeinwohlorientiert und zur Versorgung der Einwohner als geboten einzustufen ist, unterliegen einem gewissen Wandel (Potsdamer Kommentar, § 91 BbgKVerf, Rn. 55). In Zeiten der Wohnungsnot, insbesondere in größeren Städten, ist die Versorgung mit Wohnraum, insbesondere die Schaffung bzw. der Erhalt des Wohnungsbestandes im bezahlbaren Bereich, zweifellos im öffentlichen Interesse und dient der Versorgung der Einwohner. Die ProPotsdam GmbH ist daher ein Versorgungsbetrieb im Sinne des § 15 Abs. 5 Nr. 5 BbgKVerf.

Die Bedeutung des Begriffs „Tarif“ steht inhaltlich für „festgesetzter Preis, Entgelt, Gebühr für etwas (z. B. für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen)“ (vgl. [www.duden.de](http://www.duden.de)). Legt man die Definition des Gabler Wirtschaftslexikons (Online) zu Grunde, versteht man unter Tarifen „listenmäßig, nach einem bestimmten Prinzip (degressiv, progressiv u.a.) aufgestellte Preise, Zölle, Einfuhrabgaben, Tarife, etc. je Einheit.“ Im Kommentar zu § 15 Abs. 5 Nr. 5 BbgKVerf wird aus der Tatsache, dass bei öffentlichen Einrichtungen an Stelle von Gebühren auch privatrechtliche Entgelte erhoben werden können, geschlussfolgert, dass die Unzulässigkeit

von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auch auf die privatrechtlichen Tarife der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe ausgedehnt werde. Erfasst würden somit nicht nur Abgaben im Sinne des Kommunalabgabengesetzes, sondern alle Abgaben wie z. B. auch Parkgebühren (vgl. Schumacher, Kommunalverfassungsrecht Brandenburg, § 15 BbgKVerf, Erl. 7.4.5). Die Festlegung der Miethöhe wird durch die ProPotsdam GmbH unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben nach einheitlichen Regeln vorgenommen, auch wenn hierbei Raum für Marktanpassungen bleibt. In diese tarifmäßigen Festlegungen der Miethöhe würde durch den Bürgerentscheid zur Deckelung der Mieten im städtischen Wohnungsbestand eingegriffen.

Eine Subsumtion des vorliegenden Sachverhalts unter den Ausschlussstatbestand des § 15 Abs. 5 Nummer 5 BbgKVerf entspricht insbesondere auch dem Sinn und Zweck der Vorschrift. Dieser besteht darin, die Leistungsfähigkeit der Gemeinde und ihrer Versorgungsunternehmen zu gewährleisten. Ein Bürgerentscheid zur Abstimmung der Bürgerschaft über die öffentlich- und privatrechtlichen Entgelte der städtischen Versorgungsbetriebe ist daher ausgeschlossen.

#### b) Unbestimmtheit des Bürgerbegehrens

Das Bürgerbegehren ist zudem nicht hinreichend bestimmt.

Wenn die Kommunalaufsichtsbehörde die Zulässigkeit des initiierten Bürgerbegehrens nach § 15 Abs. 2 BbgKVerf festgestellt hat und das Quorum nach § 15 Abs. 3 S. 2 BbgKVerf erreicht wurde, ist die Angelegenheit den Bürgern der Gemeinde zur Abstimmung vorzulegen (Bürgerentscheid). Bei einem Bürgerentscheid kann über die gestellte Frage nur mit Ja oder Nein abgestimmt werden. Ein Bürgerentscheid, bei dem die nach § 15 Abs. 6 S. 2 BbgKVerf erforderliche Mehrheit von Ja-Stimmen zustande gekommen ist, hat die Wirkung eines endgültigen Beschlusses der Gemeindevertretung. Er kann innerhalb von zwei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid, der auch aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretung zustande kommen kann, geändert werden.

Angesichts dieser Bindungswirkung des Bürgerentscheides muss die Fragestellung des Bürgerbegehrens hinreichend bestimmt sein. Eindeutigkeit und Klarheit der Frage sind grundlegende Voraussetzung dafür, dass die Bürger in die Lage versetzt werden, später über die Gemeindeangelegenheit zu entscheiden (vgl. Potsdamer Kommentar – Kommunalrecht und Kommunales Finanzrecht in Brandenburg, § 15 BbgKVerf, Rdn. 49).

Die Fragestellung eines Bürgerbegehrens muss grundsätzlich so bestimmt gefasst sein, wie ein Beschluss der Stadtverordnetenversammlung selbst. Die Bürger

müssen schon aus ihr erkennen können, wofür oder wogegen sie ihre Stimme abgeben. Daher muss die Fragestellung in sich widerspruchsfrei, in allen Teilen inhaltlich nachvollziehbar und aus sich heraus verständlich sein. Mehrdeutige, unpräzise und zu Missverständnissen Anlass bietende Formulierungen genügen dem nicht. Maßstab ist hierbei nicht das Verständnis eines mit der Rechtsmaterie oder mit der tatsächlichen Situation Vertrauten oder eines rechtskundigen Adressaten, sondern die Perspektive eines objektiven, mit dem Inhalt des Bürgerbegehrens nicht weiter vertrauten, billig und gerecht denkenden Adressaten. Dementsprechend scheidet eine Auslegung der Fragestellung eines Bürgerbegehrens anhand der juristischen Methodenlehre und erst recht eine Auslegung unter Berücksichtigung von Rechtsverordnungen, Verwaltungsvereinbarungen und gesetzlichen Begriffsdefinitionen aus, wenn und soweit sie dem Bürger nicht bekannt sein müssen. Bestehen mehrere gleich wahrscheinliche Auslegungsvarianten, so ist der gewählte Begriff nicht hinreichend bestimmt, um im Ergebnis der Sache nach als Beschluss der Stadtverordnetenversammlung zu fungieren. Informationen und Erläuterungen über das Bürgerbegehren, die nicht Teil der Fragestellung sind, können nicht zur Bestimmung deren konkreten Inhalts herangezogen werden (vgl. VG Potsdam, Urteil vom 02.03.2017, 1 K 3918/16).

Die gemäß § 15 BbgKVerf mögliche Mitwirkung der Bürger der Gemeinde beschränkt sich nicht auf eine mehr oder weniger unverbindliche Meinungsäußerung oder die Kundgabe der Unterstützung bestimmter Anliegen, sondern betrifft eine konkrete Sachentscheidung. Deshalb muss es ausgeschlossen sein, dass ein Bürgerbegehren nur wegen seiner inhaltlichen Vieldeutigkeit und nicht wegen der eigentlich verfolgten Zielsetzung die erforderliche Unterstützung gefunden hat (vgl. VG Frankfurt, Urteil vom 10.03.2022, 7 K 201/20.FF; OVG Lüneburg, Beschluss vom 11.08.2008 – 10 ME 204/08; OVG Münster, Beschluss vom 15.05.2014 – 15 B 499/14).

Gemessen an diesen Maßstäben ist das Bürgerbegehren nicht hinreichend bestimmt.

(1) Dies betrifft die Formulierung „alle Mieterhöhungen“.

Gemäß § 558 Absatz 1 BGB kann der Vermieter die Zustimmung zu einer Erhöhung der Miete bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete verlangen, wenn die Miete in dem Zeitpunkt, zu dem die Erhöhung eintreten soll, seit 15 Monaten unverändert ist. Das Mieterhöhungsverlangen kann frühestens ein Jahr nach der letzten Mieterhöhung geltend gemacht werden. Erhöhungen nach den §§ 559 (Mieterhöhung nach Modernisierungsmaßnahmen) bis 560 (Veränderungen von Betriebskosten) werden nicht berücksichtigt.

Es ist aus dem Text des Bürgerbegehrens nicht erkennbar, ob nur Mieterhöhungen zur Anpassung an die ortsübliche Vergleichsmiete oder auch Mieterhöhungen nach Modernisierung erfasst werden sollen.

Während die Formulierung in der fettgedruckten Fragestellung „alle Mieterhöhungen“ wegen der Verwendung des Wortes „alle“ dafür spricht, dass sowohl Mieterhöhungen zur Anpassung an die ortsübliche Vergleichsmiete als auch Mieterhöhungen nach Modernisierungsmaßnahmen erfasst werden sollen, deutet die Begründung wegen des Bezugs zum Mietspiegel darauf hin, dass nur Mieterhöhungen zur Anpassung an die ortsübliche Vergleichsmiete erfasst werden sollen. Denn die maßgebliche Aussage im ersten Absatz der Begründung zur Fragestellung für den Bürgerentscheid, mit der der Mechanismus der Mietpreissteigerungen dargelegt wird, stellt ausschließlich einen Bezug zu den Mieterhöhungen zur Anpassung an die Vergleichsmiete her:

*„Seit Jahren passen nicht nur private Eigentümer\*innen, sondern auch die Stadt Potsdam und ihr Wohnungsunternehmen ProPotsdam GmbH die Wohnungsmieten regelmäßig an den Mietspiegel an. Das führt dazu, dass die ortsüblichen Vergleichsmieten steigen und der Mietspiegel bei jeder Aktualisierung höhere Kaltmieten pro Quadratmeter ausweist. Das wiederum stellt dann die Begründung für die nächsten Mieterhöhungen dar.“*

Fragestellung und Begründung sind daher nicht kongruent.

Rechtsunkundige Abstimmungsberechtigte, die eine Begrenzung der Anpassung an den Mietspiegel befürworten, aber eine identische Begrenzung für Mieterhöhungen nach Modernisierung ablehnen würden, können daher aus Fragestellung und Begründung nicht erkennen, dass Mieterhöhungen nach Modernisierung ebenfalls umfasst sein sollen. Da die Mieterhöhung wegen Modernisierung im Verhältnis zur Anpassung der Mieten an den Mietspiegel auf einer gänzlich anderen Rechtfertigung beruht und auch die möglichen Auswirkungen einer Deckelung von Mieterhöhungen wegen Modernisierung von den Abstimmungsberechtigten anders bewertet werden können als eine Begrenzung der Anpassung an den Mietspiegel, handelt es sich auch nicht um eine fernliegende Differenzierung, die in der Begründung zu vernachlässigen sein könnte. Ein hinreichender Anknüpfungspunkt zu Mieterhöhungen wegen Modernisierung ergibt sich auch nicht aus dem Satz *„Stabile Mietpreise im städtischen Wohnungsbestand bremsen den Anstieg der Vergleichsmieten im Mietspiegel und damit die Mieterhöhungen auch im privaten Wohnungsbestand.“* Zum einen steht dieser Satz nicht im Zusammenhang mit der Beschreibung des Mechanismus der Mieterhöhungen, sondern ergänzt den Hinweis zu den wohnungspolitischen Zielstellungen der Landeshauptstadt. Zum anderen führen Mieterhöhungen, die allein wegen Modernisierungsmaßnahmen

begründet werden, für sich genommen nicht zu einer Erhöhung der ortsüblichen Vergleichsmiete, da sich durch die Modernisierung die Vergleichsgruppe ändert.

Das Bürgerbegehren ist daher mehrdeutig, bietet Anlass zu Missverständnissen und ist deswegen unzulässig.

(2) Daneben könnte auch der Begriff der „Kaltmiete“ zu Missverständnissen führen, weil es zwei Bezeichnungen für Mieten gibt, die diesen Begriff enthalten: die Nettokaltmiete und die Bruttokaltmiete.

Die Nettokaltmiete ist der Teil der Miete, der ausschließlich für die Nutzung der Mietsache anfällt, ohne Betriebskosten. Die Nettokaltmiete umfasst lediglich das Entgelt für die Überlassung der Mietsache im vertragsgemäßen Zustand (Grundmiete). Betriebskosten sind in der Nettokaltmiete nicht enthalten. Diese werden gesondert durch eine Pauschale oder durch eine Vorauszahlung mit späterer Abrechnung zusätzlich umgelegt.

Die Bruttokaltmiete ist der Teil der Miete, der für die Nutzung und den Betrieb der Mietsache anfällt. Bei der Bruttokaltmiete umfasst die Miete neben der Grundmiete die sogenannten kalten Betriebskosten (Grundsteuer, Straßenreinigung, Müllbeseitigung, Hausmeisterservice, Kabelanschluss etc.). Lediglich die warmen Betriebskosten (Heizung, Warmwasser) werden gesondert verlangt.

Gemäß § 12 Abs. 1 der ab 1. Juli 2022 geltenden Mietspiegelverordnung soll die ortsübliche Vergleichsmiete in einem qualifizierten Mietspiegel auf Basis der Nettokaltmiete pro Quadratmeter ermittelt werden.

Bei den im Mietspiegel Potsdam ausgewiesenen Beträgen handelt es sich um die monatliche Netto-Kaltmiete je Quadratmeter Wohnfläche. Das ist die Miete ohne alle Betriebskosten im Sinne des § 556 BGB (Betriebskostenverordnung i. d. F. vom 1.1.2004), also die Miete ohne Kosten für Sammelheizung und Warmwasserversorgung, ohne die sogenannten 'kalten' Betriebskosten und ohne etwaige Möblierungs-, Untermiet- und Gewerbezuschläge (vgl. Mietspiegel der Landeshauptstadt Potsdam 2020, S. 3.). Die Nettokaltmiete ist dementsprechend Anknüpfungspunkt für Mieterhöhungen in Potsdam.

Ob im Bürgerbegehren die Nettokaltmiete oder die Bruttokaltmiete gemeint ist, muss – da dies nicht klar bezeichnet ist – durch Auslegung ermittelt werden. Da im Begehren Bezug auf den Potsdamer Mietspiegel genommen wird, kann davon ausgegangen werden, dass die Nettokaltmiete gemeint ist. Insofern erscheinen die Ausführungen der Initiatoren des Bürgerbegehrens in der Stellungnahme vom 27.10.2022 überzeugend, wonach mit dem Begriff der „Kaltmiete“ im allgemeinen

Sprachgebrauch üblicherweise die „Nettokaltmiete“ gemeint ist. Diese Ungenauigkeit in der Formulierung der Fragestellung ist daher hinnehmbar, da es mit Blick auf den allgemeinen Sprachgebrauch und die Ausführungen in der Begründung des Bürgerbegehrens, die in keinerlei Hinsicht Bezug auf Mietnebenkosten nehmen, hinreichend sicher ist, dass die Bürgerschaft unter dem Begriff der „Kaltmiete“ die „Nettokaltmiete“ versteht.

(c) Zur Frage der Bestimmtheit des Bürgerbegehrens wurde von der Landeshauptstadt Potsdam mit Stellungnahme vom 12.09.2022 vorgetragen, dass sich die Forderung zur Unterbindung aller Mieterhöhungen „im Wohnungsbestand der Landeshauptstadt Potsdam“ mindestens in zweierlei Hinsicht auslegen lasse:

- im Wohnungsbestand *in der Verfügungsgewalt* der Landeshauptstadt Potsdam; das wäre der kommunale Wohnungsbestand, der im Wesentlichen aus den rund 17.900 Wohnungen der ProPotsdam bestehe oder
- im Wohnungsbestand *auf dem Gebiet* der Landeshauptstadt Potsdam, das könnten je nach Auslegung der anderen unbestimmten Formulierungen z. B. die rund 72.200 mietspiegelrelevanten Mietwohnungen in privatem, genossenschaftlichem und öffentlichem Eigentum umfassen.

Im Ergebnis der hiesigen Prüfung ist die Formulierung „im Wohnungsbestand der Landeshauptstadt Potsdam und ihrer städtischen Betriebe“ nicht zu unbestimmt. Insbesondere durch die Begründung wird hinreichend deutlich, dass hinsichtlich des Mietendeckels zwischen der Stadt Potsdam und ihrem Wohnungsunternehmen ProPotsdam GmbH einerseits und den privaten Eigentümern als Vermietern des privaten Wohnungsbestandes zu differenzieren ist.

#### c) Begründung entspricht nicht den gesetzlichen Anforderungen

Gemäß § 15 Abs. 2 S. 3 BbgKVerf muss jede Unterschriftenliste neben dem vollen Wortlaut der Frage eine hinreichende Begründung enthalten. An die Begründung eines Bürgerbegehrens sind zwar keine allzu hohen Anforderungen zu stellen, die Grenze einer noch hinnehmbaren, im Sinne des politischen Anliegens tendenziösen Darstellung ist jedoch überschritten, wenn die Begründung in wesentlichen Punkten unvollständig oder irreführend ist. Hierbei kommt es nicht darauf an, ob dem eine Täuschungsabsicht der Initiatoren des Bürgerbegehrens zu Grunde liegt. Denn maßgebend für eine inhaltliche Kontrolle der Begründung ist allein das Ziel, Verfälschungen des Bürgerwillens vorzubeugen (vgl. Potsdamer Kommentar, § 15 BbgKVerf, Rdn. 54, 56 mit Verweis auf VG Stuttgart, Urteil vom 17.07.2009 – 7 K3229/08). Insoweit sind die nachfolgend genannten Begründungselemente geeignet, den Bürgerwillen zu verfälschen:

Die Aussage, dass „... der Mietspiegel bei jeder Aktualisierung höhere Kaltmieten pro Quadratmeter ausweist. ...“, ist in dieser Pauschalität nicht zutreffend. Ein Vergleich der Potsdamer Mietspiegel von 2018 und 2020 zeigt, dass in mehreren Mietspiegelfeldern fallende Mieten ausgewiesen sind.

Die Behauptung in der Begründung, dass „... [d]iese Entwicklung [ ] den wohnungspolitischen Zielsetzungen der Landeshauptstadt [widerspricht]. ...“, stellt die wohnungspolitischen Ziele der Landeshauptstadt Potsdam in unzulässiger Weise verkürzt und verfälschend dar. Mit dieser Behauptung wird suggeriert, dass das Erhalten stabiler Mietpreise das einzige und vorrangige wohnungspolitische Ziel der Landeshauptstadt Potsdam sei. Dabei wird unterschlagen, dass die Stadtverordnetenversammlung Potsdam mit Beschluss vom 07.10.2015 (Vorlage 15/SVV/0609) weitere wohnungspolitische Ziele der Landeshauptstadt Potsdam insbesondere in Bezug auf die ProPotsdam formuliert hat, wie:

- Wohnungsneubau von insgesamt 2500 Wohnungen, davon mindestens 50% mit Mietpreis- und Belegungsbindungen;
- energetische und demografiegerechte Sanierung des gesamten Wohnungsbestandes bis zum Jahr 2033;
- Bereitstellung von jährlich 600 Wohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindungen;
- Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Rahmen der Dekarbonisierungs- und Klimaschutzstrategie der ProPotsdam bis zum Jahr 2050 um 95 Prozent im Vergleich zum Jahr 1990.

Die Bezahlbarkeit des Wohnens im strategischen Ziel bezieht sich auf folgende durch die Stadtverordnetenversammlung beschlossene Definition:

„Es bestehen Hinweise auf eine Gefährdung der Bezahlbarkeit des Wohnens, wenn dauerhaft mehr als ein Drittel (33%) des verfügbaren Nettohaushaltseinkommens für die Warmmiete (inkl. Warme und kalte Betriebskosten) aufgewendet werden müssen. Von einer mangelnden Bezahlbarkeit des Wohnens ist vor allem dann auszugehen, wenn nach Abzug der Warmmiete nicht ein definierter absoluter Mindestbetrag als monatliches Haushaltsbudget für die Lebensführung verbleibt.“

(s. Wohnungspolitisches Konzept für die Landeshauptstadt Potsdam, Seite 21).

Aus dieser Zielsetzung wird deutlich, dass nicht die Stabilität aller Mieten, sondern eine am jeweiligen verfügbaren Einkommen der Haushalte orientierte Miethöhe die Grundlage für die mietenpolitischen Zielsetzungen der Landeshauptstadt Potsdam bildet.

Mithin verfälscht die Aussage zu den wohnungspolitischen Zielsetzungen der Landeshauptstadt Potsdam in der Begründung des Bürgerbegehrens die wohnungspolitische Zielsetzung der Landeshauptstadt Potsdam zur Bezahlbarkeit des Wohnens und lässt alle weiteren wohnungspolitischen Ziele der Landeshauptstadt Potsdam unerwähnt. Dadurch bleibt auch unerwähnt, dass bezüglich des wohnungspolitischen Ziels der Landeshauptstadt Potsdam zwischen preiswertem und anspruchsgerechtem Wohnen einerseits sowie energetischen Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen andererseits ein Konflikt besteht. Darüber hinaus besteht ein Zielkonflikt zwischen kurzfristigen und langfristigen Denkweisen im Rahmen wohnungswirtschaftlicher Kalkulationen.

Des Weiteren wird durch die Begründung suggeriert, dass durch einen Mietendeckel bei der ProPotsdam GmbH insgesamt die Vergleichsmieten im Mietspiegel und damit die Mieterhöhungen im privaten Wohnungsbestand gebremst werden können. Dies trifft aber aufgrund der Differenzierung des Mietspiegels nach Baujahr, Sanierungsstand etc. nur auf die Segmente zu, in denen die Mieten der ProPotsdam GmbH einen (relevanten) Anteil im Mietspiegel einnehmen. Der wesentliche Anteil der Wohnungen im Bestand der ProPotsdam GmbH sind dem Mietspiegelfach Baujahr 1971-1990 zugeordnet. Die bremsende Wirkung des geforderten Mietendeckels bezöge sich somit insbesondere auf dieses Segment. Die generalisierte Aussage in der Begründung, dass stabile Mietpreise im städtischen Wohnungsbestand den Anstieg der Vergleichsmieten im Mietspiegel und damit die Mieterhöhungen auch im privaten Wohnungsbestand bremsen, vermittelt dem Bürger insoweit ein unvollständiges Bild und ist geeignet auch Bürger zur Unterstützung des Bürgerbegehrens zu bewegen, die nur vermeintlich von dem Mietendeckel profitieren würden.

Die Begründung des Bürgerbegehrens entspricht damit nicht den gesetzlichen Voraussetzungen. Sie ist in wesentlichen Punkten unvollständig und beziehungsweise oder irreführend und daher geeignet den Bürgerwillen zu verfälschen.

### **Rechtsbehelfsbelehrung**

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage beim Verwaltungsgericht Potsdam erhoben werden.

Im Auftrag



Puttkammer