

Der Mietendeckel

**Eine verfassungsrechtliche Analyse
unter Berücksichtigung des Referen-
tentwurfs der Senatsverwaltung
für Stadtentwicklung und Wohnen
für das Gesetz zur Mietenbegren-
zung im Wohnungswesen in Berlin
(Berliner MietenWoG)**

Autor:

Prof. Dr. Karola Knauthe

Oktober 2019

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Executive Summary.....	II
Einleitung	III
1. Die aktuelle Situation in Berlin.....	1
2. Definition für den Mietendeckel.....	1
3. Die Regelungen des Berliner Mietendeckels	1
3.1 Anwendungsbereich	1
3.2 Zuständigkeit	1
3.3 Mietenstopp	2
3.4 Mietabsenkung	2
3.5 Mietobergrenzen.....	2
3.6 Modernisierung.....	3
3.7 Härtefallregelung	3
3.8 Mietzuschüsse	4
3.9 Rechtsmittel.....	4
3.10 Rechtsfolgen	4
3.11 Zeitraum	4
4. Die Verfassungsmäßigkeit des Mietendeckels.....	4
4.1 Formelle Verfassungsmäßigkeit.....	4
4.1.1 Das bürgerliche Recht	5
4.1.2 Das Wohnungswesen	6
4.1.3 Die Lösung im Berliner MietenWoG	6
4.1.4 Zwischenergebnis zur Gesetzgebungskompetenz	7
4.2 Materielle Verfassungsmäßigkeit	7
4.2.1 Die Eigentumsgarantie.....	7
4.2.2 Legitimer Zweck	8
4.2.3 Geeignetheit.....	8
4.2.4 Erforderlichkeit	8
4.2.5 Verhältnismäßigkeit.....	9
4.2.5.1 Mietenstopp	9
4.2.5.2 Rückwirkung auf den 18. Juni 2019	10
4.2.5.3 Mietobergrenzen.....	10
4.2.5.4 Mietabsenkung	13
4.2.5.5 Modernisierung.....	13
4.2.6 Zwischenergebnis zur Verhältnismäßigkeit	14
4.3 Überprüfung durch die Gerichte	14
4.4 Ergebnis.....	15
5. Die potentiellen Auswirkungen des Mietendeckels.....	15
6. Fazit.....	18
7. Literaturverzeichnis	19
8. Datenquellen	21

Executive Summary

Zur Lösung der wohnungspolitischen Probleme aufgrund steigender Mieten soll in verschiedenen Ballungszentren in Deutschland ein Mietendeckel eingeführt werden. Die Verfassungsmäßigkeit eines entsprechenden Gesetzes ist umstritten. Gleiches gilt für die Auswirkungen, die mit der Einführung eines Mietendeckels einhergehen.

Dieses Policy Paper stellt zunächst den Mietendeckel auf Basis des Referentenentwurfs für das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin („Berliner MietenWoG“) dar. Sodann werden die formelle und die materielle Verfassungsmäßigkeit des Berliner MietenWoG geprüft und mögliche Rechtsmittel gegen das Berliner MietenWoG untersucht. Abschließend enthält das Policy Paper eine Skizzierung insbesondere der rechtlichen Folgen des Mietendeckels für Mieter und Vermieter.

Die Untersuchung der formellen Verfassungsmäßigkeit führt zu dem Ergebnis, dass das Land Berlin keine Gesetzgebungskompetenz hat, um ein Gesetz mit dem Inhalt des Berliner MietenWoG zu erlassen. In der Konsequenz ist das Gesetz formell verfassungswidrig.

Hilfsweise wird zudem die materielle Verfassungsmäßigkeit des Berliner MietenWoG geprüft. Ergebnis dieser Analyse ist, dass die materielle Verfassungsmäßigkeit in nur eingeschränktem Maße zu bejahen ist. Die Regelungen des Berliner MietenWoG zu den Mietobergrenzen, der Mietabsenkung und der Modernisierungumlage, aber auch in Teilen zum Mietestopp verstoßen gegen den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der bei jeglichen Eingriffen in die grundrechtlich geschützten Rechte, wie das Eigentum gem. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG, gewahrt werden muss.

Im Rahmen der Untersuchung der möglichen Rechtsmittel stellt sich heraus, dass insbesondere die abstrakte und die konkrete Normenkontrolle erfolgreich sein werden. Die Einlegung von Rechtsmitteln im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes hat hingegen weniger Aussicht auf Erfolg.

Die Darstellung der rechtlichen Konsequenzen betrifft sowohl den Fall, dass das Berliner MietenWoG nach fünf Jahren „planmäßig“ außer Kraft tritt, als auch den Fall, dass das Bundesverfassungsgericht das Berliner MietenWoG für verfassungswidrig erklärt. Etwaige wirtschaftliche Zusammenhänge werden nur der Vollständigkeit halber erwähnt. Es zeigt sich, dass nicht nur Vermieter durch den Mietendeckel finanziellen Verlusten, sondern auch Mieter erheblichen Risiken ausgesetzt sind. Insbesondere besteht für Mieter das Problem, dass nach außer Krafttreten des Berliner MietenWoG kein qualifizierter Mietspiegel mehr gilt, mithin sie nicht vor erheblichen Mieterhöhungen geschützt sind. Sollte das Gesetz vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt werden, müssen Mieter die Differenz der gezahlten zur vertraglich vereinbarten Miete nachzahlen. Sollten sie dazu nicht im Stande sein, droht ihnen die außerordentliche Kündigung und damit der Verlust ihrer Wohnung als Folge des verfassungswidrigen Berliner MietenWoG. Letztlich geht das Policy Paper auch darauf ein, dass der Mietendeckel das Erreichen der Klimaziele erheblich erschwert, wenn nicht sogar ausschließt.

Das Policy Paper kommt deshalb zu dem Fazit, dass ein rechtssicheres Gesetz für alle Marktteilnehmer zielführend wäre, hingegen ein verfassungsrechtlich fragwürdiges Gesetz erhebliche Risiken und negative Folgewirkungen beinhaltet.

Einleitung

Die Wohnsituation ist in vielen Städten Deutschlands angespannt. In Berlin liegt die durchschnittliche Nettokaltmiete für Neuanmietungen seit 2015 27 % über den durchschnittlichen Bestandsmieten. Der Neubau deckt nicht den Bedarf, der durch den Zuzug insbesondere in Ballungszentren entsteht. Die Politik sucht daher Lösungen, um die Preise zu dämpfen. Bereits 2015 führte der Bundesgesetzgeber durch das Mietrechtsnovellierungsgesetz die Mietpreisbremse ein, die mit Wirkung zum 1. Januar 2019 verschärft wurde. Derzeit liegt ein Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und Verbraucherschutz vor, in dem die Verlängerung der ursprünglich auf einen Zeitraum von 5 Jahren begrenzten Mietpreisbremse vorgesehen ist. Zudem soll ihre Wirkung durch erneute Änderungen der gesetzlichen Vorschriften verbessert werden (BMJV, 2019).

Unabhängig von der letzten Änderung der Mietpreisbremse und dem aktuell laufenden Gesetzgebungsverfahren sind viele Politiker und Bürger der Ansicht, dass die Mietpreisbremse allein die Probleme am Wohnungsmarkt nicht lösen kann. Der Wohnungsneubau muss, so die übereinstimmende Meinung, gefördert werden. Doch bedarf dieser zu viel Zeit, so dass kurzfristig weitere Maßnahmen ergriffen werden sollen. Die Idee des Mietendeckels basiert auf einem Aufsatz des Angestellten der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen mit Abordnung zum Wohnungsamt des Bezirks Pankow von Berlin und ehemaligen Fachanwalts für Miet- und Wohnungseigentumsrecht in Karlsruhe Peter Weber (Weber, 2018). Die SPD übernahm den Vorschlag, später folgten die LINKE und die GRÜNEN. Parallel zu den Diskussionen über den Mietendeckel gibt es vielfach Bestrebungen, große Wohnungsunternehmen auf Basis von Art. 15 GG zu vergesellschaften, das heißt, ihre Wohnungsbestände in das Gemeineigentum zu überführen. In Berlin soll letzteres im Wege eines Volksbegehrens realisiert werden. Auch dies benötigt viel Zeit und vor allem Geld in Milliardenumfang (unabhängig davon, ob man den Schätzungen der Initiatoren oder der Senatsverwaltung folgt). Daher hält sich die Berliner Politik zunächst an die vergleichsweise schnell umsetzbare Idee des Mietendeckels. Aber Berlin ist nicht allein. Vielmehr denken die Parteien- und Mietervertreter in vielen Großstädten Deutschlands, u.a. in Hamburg, Frankfurt und München, über die Einführung eines Mietendeckels nach (WuM, 2019; DMB, 2019; Bayerisches Staatsministerium der Justiz, 2019). Auch auf Bundesebene wird der Mietendeckel bereits thematisiert. Die Bundestagsfraktion der SPD beschloss im September 2019, dass dieser bundesweit in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten Anwendung finden sollte. Die Linke brachte bereits im Mai 2019 einen entsprechenden Antrag in den Bundestag ein (SPD Bundestagsfraktion, 2019; BT-Drucks. 19/10289).

In diesem Beitrag werden die Einzelheiten des in Berlin vorgesehenen Mietendeckels dargestellt und anschließend einer rechtlichen Würdigung im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit unterzogen. Besondere Aufmerksamkeit genießt die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz. Eine Vielzahl an Gutachten liegt bereits mit unterschiedlichen Ergebnissen vor. Im Ergebnis ist die Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin jedoch abzulehnen, wie nachfolgend im Einzelnen dargestellt wird.

Zudem ist juristisch nicht abschließend geklärt, ob das Gesetz inhaltlich den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit, die das Bundesverfassungsgericht aufgestellt hat, Rechnung trägt. Eine Vielzahl an Argumenten spricht dafür, dass dies in der aktuellen Fassung nicht der Fall ist.

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass der in Berlin vorgesehene Mietendeckel, anders als der von der Bundestagsfraktion der SPD favorisierte Weg, nicht nur die Mieten ohne Berücksichtigung eines Inflationsausgleichs einfriert, sondern darüber hinaus in bestehende Mietverhältnisse eingreift und die Möglichkeit der Senkung derzeit vertraglich vereinbarter Mieten ermöglicht sowie Neu- und Wiedervermietungen einer Obergrenze unterwirft.

Eine weitere Besonderheit besteht darin, dass die Regelungen des Berliner MietenWoG an einen Zeitpunkt in der Vergangenheit anknüpfen, nämlich den Tag des Senatsbeschlusses über die Einführung des Mietendeckels am 18. Juni 2019 (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, 2019).

Berücksichtigung finden in der Untersuchung auch Aspekte des Klimaschutzes, zumal die Berliner Klimaschutzziele nur schwer mit den vorgesehenen Regelungen des Mietendeckels vereinbar sein dürften. Der Berliner Klimaschutzrat hat im Rahmen seiner Stellungnahme zum Berliner MietenWoG eindeutig Position bezogen, dass der Mietendeckel in der vorgesehenen Form nicht in Kraft treten darf, da dann die Klimaschutzziele nicht erreicht werden können (Berliner Klimaschutzrat, 2019).

Ein weiteres Thema, das eine erhebliche Rolle spielt, ist die Frage der Zuständigkeiten. Zumindest die Berliner Verwaltung ist seit Jahren in höchstem Maße überlastet, zahlreiche Stellen sind unbesetzt. Nun soll auch die Überwachung der Einhaltung des Gesetzes von den Bezirksämtern übernommen werden. Diese sehen sich dazu personell und technisch nicht im Stande, weshalb die Überlegung

aufkam, die landeseigene Förderbank, die Investitionsbank Berlin („IBB“), damit zu betrauen. Aber auch die IBB lehnt dies ab, da sie personell und technisch nicht ausreichend ausgestattet ist (Fahrun, 2019). Dies wird zu klären sein und sollte von anderen Gemeinden im Vorfeld geklärt werden, bevor ein Mietendeckel-Gesetz in Kraft tritt. Sonst sind allein aus diesem Grund eine Vielzahl an Rechtsstreitigkeiten absehbar, die zu einem weiteren verwaltungsinternen und finanziellen Aufwand führen.

Der Mietendeckel in der vorliegenden Form ist in der Bundesrepublik Deutschland bisher einmalig. Insofern kann dieser Beitrag juristisch keine abschließende Antwort liefern. Allerdings ist unstrittig, dass der Mietendeckel keinen zusätzlichen Wohnraum schafft, mithin nicht das Problem des fehlenden Angebots löst. Zudem führt das Einfrieren der Mieten nicht zwingend dazu, dass Wohnungssuchende eine Wohnung finden. Der Mietendeckel bewirkt nur, dass Bestandsmieter für einen gewissen Zeitraum die Sicherheit haben, die Miete weiterhin zahlen zu können, da diese nicht steigt. Sollte das Bundesverfassungsgericht jedoch das Gesetz für verfassungswidrig erklären, müssen die Mieter die ausstehende Mietdifferenz nachzahlen. Gleiches gilt für die Zeit nach dem Außerkrafttreten des Mietendeckels, wenn es zudem keinen qualifizierten Mietspiegel mehr gibt. Die stellvertretende Vorsitzende des Berliner Mietervereins Wibke Werner äußerte vor Kurzem: „Wenn ich jetzt schon über die negativen Konsequenzen nachdenke, würde ich dieses Instrument Mietendeckel natürlich von vornherein ganz schön schwächen.“ Das vorliegende Policy Paper soll einen Beitrag leisten, auch die rechtlichen Folgen abschätzen zu können.

Aufgrund der Entstehung des Policy Papers im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens, wird es, soweit sich im weiteren Fortgang deutliche Veränderungen ergeben, gegebenenfalls entsprechende Ergänzungen erfahren. Derzeit beschränkt sich das Policy Paper auf den Sachstand am 11. Oktober 2019.

1. Die aktuelle Situation in Berlin

In Berlin fasste der Senat am 18. Juni 2019 den Beschluss über die Einführung eines Mietendeckels. Die Eckpunkte des Mietendeckels wurden im Rahmen dieses Beschlusses definiert (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, 2019). Am 2. September 2019 legte die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen den Referentenentwurf für das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (Berliner MietenWoG) vor. Die Verbändeanhörung fand bereits statt, in der Öffentlichkeit wird – insbesondere je nach politischer Orientierung – das Für und Wider diskutiert. Entscheidend aber ist, dass sich zumindest grundsätzlich alle drei Regierungsparteien, das heißt die SPD, die GRÜNEN und die LINKE, für die Einführung eines Mietendeckels ausgesprochen haben. Zeitlich ist vorgesehen, dass am 24. Oktober 2019 das Gesetzgebungsverfahren beginnt und das Berliner MietenWoG am 11. Januar 2020 in Kraft tritt.

2. Definition für den Mietendeckel

Eine Legaldefinition des Begriffs „Mietendeckel“ existiert nicht. Daher ist zunächst festzustellen, was das Berliner MietenWoG, das kurz als Mietendeckel bezeichnet wird, inhaltlich regelt: Es umfasst das Einfrieren der derzeit vertraglich vereinbarten Mieten und normiert darüber hinaus Mietobergrenzen für Wiedervermietungs- und Neuvertragsmieten. Zudem können Mieter unter bestimmten Voraussetzungen die Absenkung der Miete auf diese Mietobergrenze verlangen, auch wenn vertraglich eine höhere Miete vereinbart ist.

3. Die Regelungen des Berliner Mietendeckels

Nachfolgend werden die einzelnen Regelungen des Berliner MietenWoG dargestellt. Sodann werden diese einer rechtlichen Prüfung unterzogen.

3.1 Anwendungsbereich

Das Berliner MietenWoG findet gem. § 1 grundsätzlich auf alle Wohnraummietverhältnisse Anwendung. Das heißt, auch möblierte Wohnungen und Studierendenwohnungen werden von den Regelungen erfasst. Ausgenommen sind nur der öffentliche geförderte Wohnungsbau, für den spezielle Gesetze gelten (WFB 2019), Neubau, das heißt Wohnraum, der ab dem 1.1.2014 bezugsfertig geworden ist, Mietverhältnisse in Wohnheimen und Trägerwohnungen, die Personen mit dringendem Wohnbedarf überlassen werden.

3.2 Zuständigkeit

§ 2 Berliner MietenWoG normiert die grundsätzliche Zuständigkeit der Bezirksämter. Diese können sich Beliehener zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben bedienen. Beliehen werden können natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, aber auch Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Voraussetzung ist nur, dass die Beliehenen für die konkreten Aufgaben „geeignet, sach- und fachkundig sowie zuverlässig“ sind, die Aufgabenerfüllung sichergestellt ist und keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen. Für die Eignung sollen Nachweise erbracht werden, wobei die Anforderungen an diese bislang nicht geregelt sind. Die Bezirksämter können so im Rahmen der Beleihung bereits maßgeblich die Entscheidungen beeinflussen, wenn sie es möchten bzw. entsprechende Vorgaben erhalten. Selbst wahrnehmen können sie die Aufgaben nach aktuellem Sachstand nicht, da sie nicht über die personellen Ressourcen und die technische Ausstattung verfügen (Zawatka-Gerlach, 2019).

Die Regelung der Zuständigkeit erfährt zudem eine besondere Bedeutung an einer weiteren, bislang relativ unbeachteten Stelle. § 2 Abs. 4 Berliner MietenWoG sieht vor, dass personenbezogene Daten verarbeitet werden dürfen, soweit dies zur Erfüllung der Aufgaben erforderlich ist. Des Weiteren dürfen diese Daten auch an andere Behörden für deren Aufgabenerfüllung weitergegeben werden. Das gilt auch für Beliehene.

Grundsätzlich besteht zwar gem. Art. 6 Abs. 1 Satz 1e DSGVO i.V.m. § 3 Bln DSG eine Rechtsgrundlage für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten, soweit dies für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben notwendig ist. Jedoch mangelt es der Regelung in § 2 Abs. 4 Berliner MietenWoG an jeglichen präzisen Angaben für die Datennutzung. Insbesondere ist nicht erkennbar, wer von der

Datenverarbeitung betroffen ist, welche Daten wie im Einzelnen verarbeitet und gespeichert werden und welcher Zweckbindung die Datenverarbeitung konkret unterliegt. Auch wenn § 6 Abs. 3 Satz 2 DSGVO eine Öffnungsklausel zur näheren Bestimmung vorsieht, so handelt es sich bei dieser Vorschrift gleichzeitig um eine Pflicht zur näheren Ausgestaltung (Paal/Pauly, 2018). § 2 Abs. 4 Berliner MietenWoG genügt diesen Anforderungen nicht.

Die Bezirksämter sind neben der Überwachung der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften auch für deren Umsetzung zuständig, § 2 Abs. 3 Berliner MietenWoG. Das bedeutet, sie sind befugt, sämtliche Maßnahmen zu ergreifen, die hierfür notwendig sind. In der Konsequenz entscheiden somit nicht mehr (Zivil-)Gerichte, sondern die Mitarbeiter der Bezirksämter oder die von ihnen Beliehenen, ob ein Vermieter die geforderte Miete verlangen darf oder nicht. Damit sie hierzu im Stande sind, unterliegen Vermieter und Mieter der Verpflichtung, den Bezirksämtern sämtliche Informationen zur Verfügung zu stellen, die diese anfordern.

3.3 Mietenstopp

Der Mietenstopp ist das, was die Mehrzahl der Marktteilnehmer unter dem Begriff „Mietendeckel“ versteht. Die Regelungen des Mietenstopps gem. § 3 Berliner MietenWoG sind in mehrfacher Hinsicht erwähnenswert.

Die grundsätzliche Bedeutung des Mietenstopps besteht darin, dass die Mieten eingefroren werden, das heißt nicht mehr erhöht werden dürfen. Als Stichtag wird der 18. Juni 2019, der Tag des Senatsbeschlusses zur Einführung des Mietendeckels, definiert. Somit wird die zu diesem Zeitpunkt wirksam vereinbarte Nettokaltmiete eingefroren. Eine zwischenzeitliche Mieterhöhung bis zum Inkrafttreten des Berliner MietenWoG entfaltet für den Mietenstopp keine Wirkung. Gleiches gilt für vertraglich vereinbarte Staffel- oder Indexmieten. Auch diese werden auf die am Stichtag geltende Höhe eingefroren. War die Wohnung am Stichtag nicht vermietet, ist die zuletzt vereinbarte Nettokaltmiete maßgeblich. Im Falle einer erstmaligen Vermietung nach dem Stichtag darf die Miete nicht oberhalb der in § 5 Berliner MietenWoG festgelegten Mietobergrenzen, die in Ziff. 3.5 im Einzelnen dargestellt werden, liegen.

Eine Ausnahme gilt für die Mietverhältnisse, für die am Stichtag eine Miete unterhalb der in § 5 Berliner MietenWoG definierten Mietobergrenzen vereinbart war. In diesen Fällen darf die Miete jährlich maximal um 1,3 % bis zum Erreichen der Mietobergrenze erhöht werden.

Vielfach wurde in der Vergangenheit diskutiert, ob eine Umgehung des Gesetzes durch die Vermietung möblierten Wohnraums möglich sei. Das Berliner MietenWoG normiert in § 3 Abs. 4, dass die Miete im Sinne des Gesetzes sämtliche „Zuschläge für Mobiliar und Ausstattungsgegenstände“ umfasst. Das bedeutet in der Konsequenz, dass auch die Vermietung von möbliertem Wohnraum, unabhängig von der Art der Ausstattung, vom Berliner MietenWoG umfasst ist.

3.4 Mietabsenkung

Von besonderer Bedeutung ist die vorgesehene Regelung zur Reduzierung der Miete gem. § 4 Berliner MietenWoG. Soweit ein Mieter nachweisen kann, dass die Mietbelastung mehr als 30 % seines monatlich verfügbaren Haushaltseinkommens beträgt, kann er beim Bezirksamt einen Antrag auf Absenkung der Miete stellen. Die Miete wird dann auf die Mietobergrenze abgesenkt, vorausgesetzt es liegt kein Ausnahmefall vor, das heißt kein Härtefall und kein Fall der zulässigen Modernisierung. Eine Einschränkung besteht nur insofern, als die Wohnfläche angemessen sein muss. Hierfür werden die Werte des Wohnraumgesetzes Berlin zugrunde gelegt, § 2 Abs. 2 WoG Bln. Ist die Wohnfläche höher als die hierin zugrunde gelegte Maximalfläche, wird die Mietbelastung nur auf Basis der Maximalfläche errechnet.

3.5 Mietobergrenzen

Eine weitere Besonderheit weist das Berliner MietenWoG in § 5 insofern auf, als es Mietobergrenzen für sämtliche Neu- und Wiedervermietungen normiert. Diese sind, im Unterschied zu den Kriterien im Zusammenhang mit der Erstellung eines Mietspiegels, allein vom Baujahr und der Ausstattung hinsichtlich des Bestehens einer Sammelheizung und eines Bads abhängig. Insbesondere die Lage, aber auch die weiteren für Mietspiegel relevanten Kriterien sind für die Mietobergrenzen bedeutungslos.

Ausnahmen gibt es für Ein- und Zweifamilienhäuser. Hier werden die Mietobergrenzen um 10 % erhöht. Des Weiteren werden die Mietobergrenzen um die Modernisierungumlage, jedoch maximal bis 1,40 € pro m² erhöht, wenn das Gebäude innerhalb der letzten 15 Jahre vor dem Inkrafttreten des Gesetzes modernisiert wurde. Wird das Gebäude nach dem Inkrafttreten modernisiert, so darf die Mietobergrenze maximal um 1,00 € pro m² erhöht werden.

Eine Anpassung der Mietobergrenzen an die Preis- und Lohnentwicklung in Berlin ist durch eine entsprechende Rechtsverordnung möglich, jedoch nicht bereits im Gesetz festgeschrieben.

Die Mietobergrenzen sind wie folgt definiert:

Nummer	Erstmalige Bezugsfertigkeit der Wohnung und Ausstattung	Mietpreis pro Quadratmeter
1.	bis 1918 mit Sammelheizung und mit Bad	6,45 €
2.	bis 1918 mit Sammelheizung oder mit Bad	5,00 €
3.	bis 1918 ohne Sammelheizung und ohne Bad	3,92 €
4.	1919 bis 1949 mit Sammelheizung und mit Bad	6,27 €
5.	1919 bis 1949 mit Sammelheizung oder mit Bad	5,22 €
6.	1919 bis 1949 ohne Sammelheizung und ohne Bad	4,59 €
7.	1950 bis 1964 mit Sammelheizung und mit Bad	6,08 €
8.	1950 bis 1964 mit Sammelheizung oder mit Bad	5,62 €
9.	1965 bis 1972 mit Sammelheizung und mit Bad	5,95 €
10.	1973 bis 1990 mit Sammelheizung und mit Bad	6,04 €
11.	1991 bis 2002 mit Sammelheizung und mit Bad	8,13 €
12.	2003 bis 2013 mit Sammelheizung und mit Bad	9,80 €

Mietobergrenzen

Abbildung 1: Quelle: § 5 Berliner MietenWoG, Referentenentwurf (Stand 30.8.2019) der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen.

3.6 Modernisierung

Modernisierungen sind weiterhin zulässig, aber die Umlagefähigkeit der Modernisierungskosten ist eingeschränkt, § 6 Berliner MietenWoG.

Mieterhöhungsverlangen, die auf Modernisierungen beruhen, müssen beim Bezirksamt angezeigt werden, wenn hierdurch die Mietobergrenzen nicht überschritten werden. Einer Genehmigung bedarf es in diesen Fällen nicht. Etwas anderes gilt, wenn die Mietobergrenze überschritten werden soll. Dann müssen die Kosten, auf denen die Mieterhöhung basiert, „angemessen und unabweisbar“ sein. Zudem muss es sich um eine gesetzliche Verpflichtung zur Modernisierung, eine Modernisierung zur Erreichung der Klimaschutzziele Berlins, zur Beseitigung oder erheblichen Verminderung von Barrieren oder zur Behebung von erheblichen Ausstattungsdefiziten handeln. Letztere liegen nur vor, wenn keine Sammelheizung, kein Bad oder kein Innen-WC vorhanden ist.

3.7 Härtefallregelung

Zugunsten der Vermieter findet sich in § 7 Berliner MietenWoG eine Regelung zu Härtefällen. Härtefälle sollen auf Seiten der Vermieter verhindert werden, wobei unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine unbillige Härte dann angenommen wird, wenn die Anwendung der Vorschriften zur Miethöhe zu dauerhaften Verlusten für die Vermieter oder zur Substanzgefährdung der Mietsache führt. In der Gesetzesbegründung wird ausdrücklich angeführt, dass Gründe, die aus dem Verantwortungsbereich der Vermieter herrühren, nicht zur Anwendung der Härtefallregelung führen. Nähere Ausführungen, welche Gründe dies sind, finden sich hingegen nicht, so dass diese Regelung auslegungsfähig ist.

3.8 Mietzuschüsse

§ 8 Berliner MietenWoG normiert, dass Mietzuschüsse gewährt werden können, wenn die Miete zulässigerweise die Mietobergrenze gemäß § 5 Berliner MietenWoG überschreitet. Auch hier basieren die Berechnungen auf dem Wohnraumgesetz von Berlin.

3.9 Rechtsmittel

Das Berliner MietenWoG ist ein Gesetz des öffentlichen Rechts, so dass der Verwaltungsgerichtsweg eröffnet ist. Die Besonderheit, die in § 9 Berliner MietenWoG geregelt ist, besteht darin, dass kein Vorverfahren stattfindet und die Einlegung eines Rechtsbehelfs keine aufschiebende Wirkung entfaltet. In der Gesetzesbegründung wird letzteres damit begründet, dass der effektive Rechtsschutz gegen die Vollziehung dadurch gewährleistet sei, dass eine Anordnung der aufschiebenden Wirkung erlangt werden könne. Mit anderen Worten, die Betroffenen müssen einen entsprechenden Antrag stellen.

3.10 Rechtsfolgen

Ein Verstoß gegen das Berliner MietenWoG stellt eine Ordnungswidrigkeit dar, § 10 Berliner MietenWoG. Die Geldbuße kann bis zu 500.000 € betragen.

3.11 Zeitraum

Eine von der Mietpreisbremse bekannte Regelung betrifft das Außerkräfttreten. Auch das Berliner MietenWoG soll nach 5 Jahren außer Kraft treten. Bei der Mietpreisbremse zeigt sich aktuell, dass eine solche Regelung eine Verlängerung nicht ausschließt. Gleiches steht beim Mietendeckel zu vermuten, auch wenn insbesondere die SPD Wert darauflegt, das Gesetz gelte nur für einen befristeten Zeitraum.

4. Die Verfassungsmäßigkeit des Mietendeckels

Von essentieller Bedeutung ist die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Mietendeckels. Der Mietendeckel in der Form, wie er jetzt in Berlin in das Gesetzgebungsverfahren geht, ist ein Novum in der Bundesrepublik Deutschland. Es wird die Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts sein, eine finale Entscheidung zu treffen. Dennoch stehen sich bereits jetzt zahlreiche Gutachten gegenüber, die jeweils zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Auch in der juristischen Fachliteratur wird das Thema kontrovers diskutiert.

Es ist zu unterscheiden zwischen der formellen und der materiellen Verfassungsmäßigkeit. Aufgrund der Tatsache, dass bis zum 2. September 2019 nur bekannt war, dass Berlin plant, einen Mietendeckel einzuführen, beschränken sich die Gutachten primär auf die Frage der formellen Verfassungsmäßigkeit, das heißt auf die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers. Dies soll auch hier zunächst Gegenstand der Untersuchung sein. Sodann erfolgt die Prüfung der materiellen Verfassungsmäßigkeit.

4.1 Formelle Verfassungsmäßigkeit

Die formelle Verfassungsmäßigkeit des Berliner MietenWoG ist abhängig davon, ob das Land Berlin die Gesetzgebungskompetenz innehat.

Grundsätzlich haben die Länder die Gesetzgebungskompetenz, soweit diese nicht dem Bund zusteht, Art. 70 Abs. 1 GG. Folglich ist die Länderzuständigkeit der Regelfall, wenn nicht das Grundgesetz etwas anderes normiert. Das Grundgesetz unterscheidet bei der Abgrenzung der Zuständigkeit gem. Art. 70 Abs. 2 GG zwischen der ausschließlichen und der konkurrierenden Gesetzgebung. Konkurrierende Gesetzgebung bedeutet, dass die Länder nur insoweit die Gesetzgebungskompetenz haben, als der Bund keinen Gebrauch von ihr macht, Art. 72 Abs. 1 GG. Unter die konkurrierende Gesetzgebung fällt unter anderem gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG das bürgerliche Recht. Der Kompetenztitel

„Wohnungswesen“ war ursprünglich in Art. 73 Abs. 1 Nr. 18 GG enthalten. Mithin unterfiel er der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes. Im Rahmen der Föderalismusreform I 2006 wurde dieser Kompetenztitel gestrichen. Folge dessen ist, dass die Regelzuständigkeit der Länder wiederauflebte und im Bereich des Wohnungswesens die Gesetzgebungskompetenz der Länder vorliegt.

Die Regelzuständigkeit der Länder wäre jedoch verdrängt und eine Gesetzgebungskompetenz für das Land Berlin für den Mietendeckel zu verneinen, wenn und soweit der Bund im Rahmen des bürgerlichen Rechts von seiner Gesetzgebungskompetenz abschließend Gebrauch macht. Dann sind die Länder nicht (mehr) befugt, ihrerseits Regelungen zu treffen (BVerfGE 85, 134 Rn. 42).

4.1.1 Das bürgerliche Recht

Der Bund hat im Rahmen des bürgerlichen Rechts das Mietrecht in den §§ 535 ff. BGB geregelt. Hiervon ist auch das soziale Mietrecht umfasst, das sich insbesondere in den §§ 556d ff. BGB wiederfindet. Mit der Einführung der Mietpreisbremse im Jahr 2015 und deren Verschärfung durch das „Gesetz zur Ergänzung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn und zur Anpassung der Regelungen über die Modernisierung der Mietsache (Mietrechtsanpassungsgesetz – MietAnpG)“, das zum 1. Januar 2019 in Kraft trat, hat der Bund sich eingehend mit den Fragen der Wohnungspolitik und der Regulierung der Mieten über das bis dahin bekannte Maß hinaus befasst. Gleiches gilt für die Umlage der Kosten von Modernisierungsmaßnahmen auf die Mieter. Die Landesgesetzgeber erhalten eine Verordnungsermächtigung, Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten für die Dauer von höchstens fünf Jahren festzulegen, § 556d Abs. 2 BGB. Eine Ermächtigung der Länder, über die im BGB getroffenen Regelungen hinausgehende mietpreisrechtliche Bestimmungen zu treffen, sieht das Gesetz hingegen nicht vor.

Es stellt sich mithin die Frage, ob die im BGB getroffenen Regelungen abschließender Natur sind oder öffentlich-rechtliche Vorschriften diese überlagern können (BVerfGE 85, 134 Rn. 42 f.). Das soziale Mietrecht ist nach herrschender Meinung Teil des bürgerlichen Rechts (WD 017/19, S. 3 m.w.N.). Das Mietpreisrecht ist einer der maßgeblichen Aspekte des sozialen Mietrechts. Vor diesem Hintergrund vertreten insbesondere der ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier und der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestags die Ansicht, dass das Mietpreisrecht abschließend im BGB normiert ist und somit nicht darüber hinaus vom Landesgesetzgeber auf öffentlich-rechtlicher Basis geregelt werden darf (Papier, 2019, S. 14; WD 149/19, S.4). Eine andere Ansicht vertreten Mayer/Artz in ihrem Gutachten im Auftrag der Fraktion der SPD im Abgeordnetenhaus von Berlin sowie Putzer und Weber in ausführlichen Aufsätzen (Mayer/Artz, 2019; Putzer, 2019; Weber, 2018 und 2019). Mayer/Artz argumentieren, dass es sich bei der Mietpreisbremse um keine abschließende Regelung handele, so dass der Landesgesetzgeber im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung nicht gesperrt sei (Mayer/Artz, 2019, S. 14 ff.). Diese Ansicht dürfte schwer vertretbar sein, zumal die gesetzlichen Vorschriften des sozialen Mietrechts nicht nur durch das MietAnpG mit Wirkung zum 1. Januar 2019 verschärft wurden, sondern jetzt einer weiteren Veränderung unterzogen werden sollen. Der Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und Verbraucherschutz des „Gesetzes zur Verlängerung und Verbesserung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn“ enthält erheblich weitergehende mietpreisrechtliche Regelungen als bisher (BMJV, 2019). Dies betrifft auch die Umlagefähigkeit der Modernisierungskosten, die in § 559 BGB normiert ist. § 6 Berliner MietenWoG sieht eine darüber hinausgehende Einschränkung vor. Die Regelungen des BGB und des Berliner MietenWoG betreffen folglich ein und denselben Sachverhalt, führen jedoch zu widersprüchlichen Ergebnissen, denen sich der Vermieter ausgesetzt sieht (Papier, 2019, S. 12). Ausweislich der Gesetzesbegründung ist dies nicht intendiert, da es sich aus Sicht des Bundesgesetzgebers um abschließende und nicht etwa nur teilweise Regelungen handelt (BMJV, 2019, S. 14 ff.).

Ein weiteres Argument, welches von Mayer/Artz für die Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin angeführt wird, ist das in der Berliner Landesverfassung in Art. 28 Abs. 1 VvB normierte Recht an angemessenen Wohnraum. Hierbei handele es sich um eine Staatszielbestimmung, die im Rahmen des Föderalismus vom Landesgesetzgeber verwirklicht werden müsse (Mayer/Artz, 2019, S. 14). Allein eine Staatszielbestimmung genügt jedoch nicht zur Begründung der Gesetzgebungskompetenz. Vielmehr richtet sich diese ausschließlich nach den Art. 70 ff. GG.

Mayer/Artz, Putzer und Weber stellen daher auf den Kompetenztitel „Wohnungswesen“ ab, der bis zur Föderalismusreform I im Jahr 2006 von der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 18 GG a.F. umfasst war und im Rahmen der Reform entfiel. Daraus resultiert die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für das Wohnungswesen (Kloepfer, 2019; Putzer, 2019; Deegenhardt, 2006).

4.1.2 Das Wohnungswesen

Die Gesetzgebungskompetenz für das Wohnungswesen entfiel durch die Föderalismusreform I 2006 aus dem Katalog der ausschließlichen Zuständigkeit des Bundes und findet sich in Einzelheiten in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz wieder. Es ist daher zu klären, was unter dem Begriff des Wohnungswesens zu verstehen ist und ob das Mietpreisrecht in der Konsequenz, wie insbesondere von Weber argumentiert, in die Länderzuständigkeit fällt. In der Begründung zur Änderung des Grundgesetzes findet sich die explizite Feststellung: „Die übrigen Bereiche des Wohnungswesens, d.h. das Recht der sozialen Wohnraumförderung, der Abbau von Fehlsubventionierung im Wohnungswesen, das Wohnungsbindungsrecht, das Zweckentfremdungsrecht im Wohnungswesen sowie das Wohnungsgenossenschaftsvermögensrecht fallen in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder“ (BT-Drs. 16/813, S. 13). Ausdrücklich wird das Mietpreisrecht folglich nicht genannt (WD 029/19, S. 4 ff.). Dennoch stellen sowohl die Begründung des Berliner MietenWoG als auch Mayer/Artz, Putzer und Weber darauf ab, das Mietpreisrecht sei Bestandteil des Kompetenztitels Wohnungswesen und somit die Gesetzgebungskompetenz der Länder gegeben (Berliner MietenWoG, S. 9; Mayer/Artz, 2019; Putzer 2019; Weber 2018 und 2019). Putzer und Weber leiten dies primär aus der Historie des Preisrechts ab, das in Nachkriegszeiten öffentlich-rechtlich ausgestaltet wurde und unter den Kompetenzartikel „Recht der Wirtschaft“ gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG fiel (BVerfGE 8, 274 Rn. 80; Kloepfer, 2019; WD, 017/19).

§ 2 PreisG ist nach wie vor in Kraft und ermächtigt unter engen Voraussetzungen zum Erlass von Verordnungen zur Festsetzung von Preisen (Weber, 2018). Basierend auf einer solchen Verordnung überlagern die öffentlich-rechtlichen Vorschriften des Preisrechts die Vertragsfreiheit der einzelnen, Preise individuell zu bestimmen (BVerfGE 8, 274 Rn. 144). Überträgt man diese Grundsätze auf das Mietpreisrecht, führt das zu einer Überlagerung der öffentlich-rechtlichen Mietpreisvorschriften im Rahmen des Mietendeckels über die zivilrechtlichen Vorschriften der Mietpreisbremse. Hierin zeigt sich der Unterschied zwischen dem Mietpreisrecht einerseits und anderen preisrechtlichen Regelungen andererseits. Das Mietpreisrecht ist umfänglich im BGB geregelt. Die Mietvertragsparteien sind hiernach gerade nicht berechtigt, den Mietpreis individuell zu vereinbaren, sondern sind an die gesetzlichen Preisvorgaben gebunden. Die Folge der Überlagerung wäre, dass das öffentlich-rechtliche Mietpreisrecht dem zivilrechtlichen Mietpreisrecht vorginge. Dies widerspricht aber den Grundsätzen des Bundesverfassungsgerichts, wonach die Ausübung der Kompetenz nicht zu Widersprüchen durch unterschiedliche Anordnungen führen darf (BVerfGE 98, 265 Rn. 160).

Besonders auffällig wird dieser Widerspruch bei genauerer Betrachtung der ursprünglich angedachten Novellierung der Mietpreisbremse. Der Referentenentwurf zum „Gesetz zur Zusammenführung und Verbesserung der Vorschriften über die zulässige Miethöhe bei Wohnraummangel“ vom 8. Mai 2019, der nicht in das Gesetzgebungsverfahren gelangte, enthält einen neuen § 556h BGB, der einen Mietendeckel regelt. Auch wenn dieser nicht so rigoros ausgestaltet ist, wie der im Berliner MietenWoG normierte, so handelt es sich doch um ein und dieselbe Materie. Das bedeutet, dass der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz umfassend und abschließend Gebrauch macht, auch wenn er den Mietendeckel in dem nun vorgelegten Referentenentwurf vom September 2019 nicht aufgenommen hat. Denn in dem bewussten Unterlassen einer Regelung kann ein Gebrauch machen von der Gesetzgebungskompetenz gesehen werden, so dass sich die Sperrwirkung entfaltet (BVerfGE 98, 265 Rn. 160).

Letztlich ging offensichtlich auch die Bundestagsfraktion der SPD im September 2019 bei der Fassung des Beschlusses, einen bundesweiten Mietendeckel in Gegenden mit angespannten Wohnungsmärkten einführen zu wollen, von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus (SPD Bundestagsfraktion, 2019). Anderenfalls wäre der Beschluss nicht nachvollziehbar, da die Kompetenzzuweisung des Grundgesetzes es gerade nicht zulässt, dass ein und derselbe Sachverhalt widersprüchlich auf Bundes- und Länderebene geregelt wird. Gleiches gilt für die Fraktion Die LINKE, die bereits im Mai einen Antrag auf Einführung eines bundesweiten Mietendeckels stellte (BT-Drucks. 19/10289).

4.1.3 Die Lösung im Berliner MietenWoG

Das Berliner MietenWoG ist als öffentlich-rechtliches Gesetz ausgestaltet. Der Verwaltungsrechtsweg ist eröffnet, eine Zuwiderhandlung wird als Ordnungswidrigkeit geahndet und die Durchführung des Gesetzes obliegt den Bezirksämtern. Dies dient dem Zweck, die öffentlich-rechtliche Natur des Gesetzes zu unterstreichen. In der Gesetzesbegründung wird nur darauf abgestellt, dass die Länder durch die Streichung des Kompetenztitels „Wohnungswesen“ gem. Art. 70 Abs. 1 GG berechtigt sind, „ein öffentlich-rechtlich ausgestaltetes Mietpreisrecht zu schaffen“ (Berliner MietenWoG, S. 9). Die

Gesetzesbegründung ignoriert hierbei die enge Verbindung des Mietpreisrechts in Form des Mietendeckels mit dem im BGB normierten Mietpreisrecht (BVerfGE 98, 265 Rn. 157).

4.1.4 Zwischenergebnis zur Gesetzgebungskompetenz

Das bürgerliche Recht i.S.d. Art. 74 Abs. 1 umfasst alle Normen, die typischerweise dem Zivilrecht zuzuordnen sind (BVerfGE 11, 192 Rn. 33). Hierzu zählt auch das Mietrecht. Dieses wurde über die Zeit zunehmend „sozialer“ gefasst (BT-Drucks. 18/3121, S. 14). Das Mietpreisrecht ist Bestandteil dieses Gefüges an sozialen Mietrechtsvorschriften. Es ist widersprüchlich, einen Teil des Mietpreisrechts im BGB zu regeln und die Kompetenz des Bundesgesetzgebers zu bejahen, und einen Teil dem Kompetenztitel „Wohnungswesen“ zuzuordnen, um die Gesetzgebungskompetenz der Länder zu begründen. Das Grundgesetz regelt die Gesetzgebungskompetenz, um genau solche Konflikte zu verhindern. Zudem ist spätestens auf Basis des Referentenentwurfs des Bundesministeriums der Justiz und Verbraucherschutz vom September 2019 zur Verschärfung der Mietpreisbremse davon auszugehen, dass der Bundesgesetzgeber hier eine abschließende Regelung trifft und nicht etwa nur teilweise eingreifen möchte (WD, 149/19, S. 4). Wäre das seine Intention, hätte er weitere Verordnungsermächtigungen zugunsten der Länder aufnehmen können. Vor diesem Hintergrund bestätigt auch Bayerns Justizminister Georg Eisenreich die fehlende Gesetzgebungskompetenz des Landes Bayern im Zusammenhang mit dem dort initiierten Volksbegehren „6 Jahre Mietenstopp“ (Bayerisches Staatsministerium der Justiz, 2019).

Papier äußert sich in seinem Gutachten unmissverständlich: „Die Länder, somit auch der Landesgesetzgeber von Berlin, verfügen nach dem Grundgesetz unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt über eine Gesetzgebungskompetenz zur Einführung eines sogenannten Mietendeckels. Das bundesrechtliche Mietpreisrecht der Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs übt eine Sperrwirkung gemäß Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG in Verbindung mit dem Grundsatz der bundesstaatlichen Rücksichtnahme aus“ (Papier, 2019, S. 16).

Final wird diese Frage nur vom Bundesverfassungsgericht entschieden werden können. Allerdings kann die Überlegung von Putzer, die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Mietpreisbremse zu hinterfragen (Putzer, 2019), nicht durchgreifen, da das Bundesverfassungsgericht erst kürzlich diese für verfassungsgemäß erachtete und die Gesetzgebungskompetenz nicht einmal thematisierte (BVerfG, Beschluss vom 18.7.2019, 1 BvL 1/18).

4.2 Materielle Verfassungsmäßigkeit

Der Mietendeckel greift in das verfassungsmäßig geschützte Recht auf Eigentum gem. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG ein. Zudem könnte zumindest teilweise auch ein Verstoß gegen die durch Art. 2 Abs. 1 geschützte Vertragsfreiheit und gegen den allgemeinen Gleichheitssatz gem. Art. 3 GG vorliegen. Zwingend ist daher die materielle Verfassungsmäßigkeit des Mietendeckels zu untersuchen.

4.2.1 Die Eigentumsgarantie

Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG normiert den Schutz des Eigentums. Allerdings unterliegt dieser Schutz Einschränkungen, Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Zudem normiert Art. 14 Abs. 2 GG die sogenannte Sozialpflichtigkeit des Eigentums. Die Bestandsgarantie, der Regelungsauftrag und die Sozialpflichtigkeit „stehen in einem unlösbaren Zusammenhang“ (BVerfG, Beschluss vom 18.7.2019, 1 BvL 1/18 Rn. 55).

Jeder Eingriff in das Grundrecht muss einem legitimen Zweck dienen. Zudem müssen die Geeignetheit, die Erforderlichkeit und die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme, durch die in das Grundrecht eingegriffen wird, vorliegen. Mit Ausnahme von Mayer/Artz (Mayer/Artz, 2019, S. 38 ff.) und dem Wissenschaftlichen Dienst des Bundestags (WD, 149/19, S. 5 ff.) haben sich in der rechtswissenschaftlichen Literatur bisher nur wenige Stimmen zu der Frage der materiellen Verhältnismäßigkeit geäußert. Die Gesetzesbegründung für das Berliner MietenWoG stellt primär auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Mietpreisbremse ab (BVerfG, Beschluss vom 18.7.2019, 1 BvL 1/18). Fraglich ist, ob die Gesetzesbegründung unter Berücksichtigung dieses Beschlusses sowie der weiteren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und anderer Gerichte trägt.

4.2.2 Legitimer Zweck

Es muss zunächst ein legitimer Zweck vorliegen, der mit dem Mietendeckel verfolgt wird. Der Zweck besteht darin, eine weitere Steigerung der Mietpreise zu verhindern und bezahlbaren Wohnraum sicherzustellen, so dass weniger leistungsfähige Mieter nicht einer Verdrängung ausgesetzt sind. Dies stellt einen legitimen Zweck dar (BVerfG, Beschluss vom 18.7.2019, 1 BvL 1/18 Rn. 60). Zudem soll das durch Art. 28 Abs. 1 VvB garantierte Recht auf angemessenen Wohnraum sichergestellt werden. Hierbei handelt es sich um eine Staatszielbestimmung, die im Interesse des Gemeinwohls ist und deren Sicherung ein legitimer Zweck ist (VerfGH, Beschluss vom 29.8.2003 – 16/03 Rn. 30; BVerfGE 149, 86 Rn. 85).

4.2.3 Geeignetheit

Das Mittel, mit dem in das Eigentum eingegriffen wird, muss zudem geeignet sein, um das damit verfolgte Ziel zu erreichen (BVerfG, Beschluss vom 18.7.2019, 1 BvL 1/18 Rn. 61). Mithin ist für die Geeignetheit nur ausschlaggebend, dass durch das Gesetz der angestrebte Zweck erreicht werden kann und das Gesetz hierfür nicht offensichtlich untauglich ist. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll der weitere Anstieg der Mieten verhindert werden (Berliner MietenWoG, S. 9). Das Einfrieren der Mieten ist hierfür sicherlich geeignet. Des Weiteren sollen Mieten „auf ein sozialverträgliches Maß“ zurückgeführt werden. Dieses Ziel ist durch die Mietobergrenzen sowie die Regelung zur Absenkung höherer Mieten auf die Mietobergrenzen erreichbar.

Fraglich erscheint das Ziel, „bereits absehbaren Fehlentwicklungen entgegenzusteuern und die Bevölkerung vor allzu raschen Veränderungen der Stadtgesellschaft, umfassenden Verdrängungsprozessen und dadurch bedingten sozialen Verwerfungen zu schützen“ (Berliner MietenWoG, S. 9). Soweit hierdurch ein Schutz der Bestandsmieter intendiert ist, kann das Berliner MietenWoG in Maßen geeignet sein. Aber wenn Berlin weiterhin den Zuzug wünscht, so bedarf es dringend anderer Maßnahmen als des Mietendeckels. Denn die Wohnungsknappheit lässt sich nicht durch das Einfrieren der Mieten, sondern allenfalls durch Neubau beheben (Kloepfer, 2019).

4.2.4 Erforderlichkeit

Der Eingriff muss zudem erforderlich sein. Es darf mithin kein anderes, sachlich gleichwertiges und ebenso geeignetes Mittel, das einen geringeren Eingriff in die Grundrechte darstellt, geben, um das Ziel zu erreichen (BVerfGE 116, 202 Rn. 95).

Die Erforderlichkeit des Mietendeckels ist unter Berücksichtigung der Mietpreisbremse fraglich. In der Vergangenheit hätte damit argumentiert werden können, die Mietpreisbremse sei wirkungslos, weil die Effekte nur in sehr geringem Maße erkennbar waren (Artz/Börstinghaus, 2019; Mense, 2019). Je länger die Mietpreisbremse ihre Wirkung entfaltet, zeigen sich aber die aus ihr resultierenden Effekte immer deutlicher. So sind in Berlin zwischen 2017 und 2019 die Mieten jährlich nur um 2,5 % gestiegen und auch bundesweit wurde der Mietanstieg gedämpft (Mietspiegel 2019, S. 5; DIW Berlin, 2019). Zudem ist die Mietpreisbremse mit Wirkung zum 1. Januar 2019 verschärft worden und soll kurzfristig noch einer darüber hinausgehenden Regulierung unterworfen werden (BMJV, 2019). Zum jetzigen Zeitpunkt pauschal davon auszugehen, dass die Mietpreisbremse ihre Wirkung verfehlt, ist daher nicht schlüssig. Vielmehr bedürfte es einer Evaluierung unter Berücksichtigung der überarbeiteten und der neu eingeführten Vorschriften.

In Berlin gibt es zudem eine weitere Besonderheit. Seit Mai 2019 existiert nach einigen Jahren wieder ein qualifizierter Mietspiegel i.S.d. § 558d BGB, der erstmals 96 Felder enthält. Dieser führt zu einer deutlich höheren Rechtssicherheit auch im Zusammenhang mit der Mietpreisbremse, da er für die Mieter transparent ist. Insbesondere die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen sah dies im Mai 2019 als großen Erfolg an. Das steht im klaren Widerspruch zu der Einführung des Mietendeckels, der zur Unanwendbarkeit des qualifizierten Mietspiegels führt. In Berlin wäre es daher geboten, die Mietpreisbremse in der verschärften Form in Verbindung mit dem qualifizierten Mietspiegel wirken und nicht mit einem weit stärker in die Grundrechte eingreifenden Mittel diese Möglichkeit außer Acht zu lassen. Diese Alternative findet jedoch in der Gesetzesbegründung keine Berücksichtigung (Berliner MietenWoG, S. 9).

Fraglich ist zudem, ob nicht weitere wohnungspolitische Maßnahmen die Erforderlichkeit in Frage stellen. Insbesondere die Verknappung des Wohnungsmarktes führt zu überhöhten Angebotsmieten. Hier wäre der Wohnungsneubau eine geeignete Alternative. Hamburg zeigt, dass insbesondere im

preisgünstigen Segment gebaut werden kann (Handwerkskammer Berlin, 2019). In Berlin stellt sich die Situation anders dar. Zunehmend weniger Baugenehmigungen werden erteilt (Statistisches Bundesamt, Baugenehmigungen, 2019; Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Baugenehmigungen, 2019). Im Gegenzug wird die Partizipation gestärkt, was häufig zur Folge hat, dass betroffene Anwohner Neubauvorhaben erfolgreich verhindern. Auch die landeseigenen Wohnungsunternehmen erreichen bisher nicht ihre Neubauziele. Hier wäre Förderung dringend geboten. Zugunsten des Mietendeckels wird allerdings argumentiert, dass dieser nur fünf Jahre gelten soll, das heißt bis zur Fertigstellung der Neubauten. Das Bundesverfassungsgericht ist zudem der Ansicht, dass insbesondere der Wohnungsneubau nicht im Rahmen der Abwägung als milderer und zweifelsfrei vergleichbar wirksames Mittel berücksichtigt werden muss (BVerfG, Beschluss vom 18.7.2019, 1 BvL 1/18 Rn. 67).

Eine weitere Möglichkeit besteht in der Erhöhung des Wohnungsbestandes der landeseigenen Wohnungsunternehmen. Für diese gilt das „Gesetz zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen für eine langfristige gesicherte Wohnraumversorgung“ vom 15.4.2015 (GVBl. 2015, 422). Hiernach sind die landeseigenen Wohnungsunternehmen nur zu moderaten Mietsteigerungen berechtigt und dürfen auch Modernisierungskosten nur im begrenzten Umfang auf die Mieter umlegen. Doch auch dies wird voraussichtlich aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts nicht zu berücksichtigen sein, zumal es beispielsweise die Subjektförderung, das heißt die finanzielle Förderung des einzelnen, aus der Abwägung ausnimmt, (BVerfG, Beschluss vom 18.7.2019, 1 BvL 1/18 Rn. 67).

Somit ist festzustellen, dass zumindest in Berlin die Mietpreisbremse in Verbindung mit dem qualifizierten Mietspiegel die Erforderlichkeit der Maßnahme in Frage stellt. In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu lediglich: „Um den weiteren Mietanstieg in Berlin effektiv zu unterbinden, ist es notwendig, auf die Marktentwicklung selbst Einfluss zu nehmen und weitere öffentlich-rechtliche Maßnahmen zur Mietbegrenzung in Berlin zu ergreifen, um die Bezahlbarkeit des Wohnraumes bis zur Entspannung auf dem Wohnungsmarkt zu sichern“ (Berliner MietenWoG, S. 9). Die Begründung lässt jegliche Abwägung vermissen und öffnet so noch weiteren Maßnahmen die Tür, sollte es zu keiner Entspannung auf dem Wohnungsmarkt kommen. Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss jedoch davon ausgegangen werden, dass an die Voraussetzungen für die Erforderlichkeit eher geringe Anforderungen zu stellen sind (BVerfG, Beschluss vom 18.7.2019, 1 BvL 1/18 Rn. 66 f.).

4.2.5 Verhältnismäßigkeit

Eingriffe in die vom Grundgesetz geschützten Rechte dürfen nicht gegen das Übermaßverbot verstoßen (BVerfGE 24, 367, Rn. 126). Es muss vielmehr ein Ausgleich zwischen den Interessen des Einzelnen und der Allgemeinheit erfolgen. „Die von Art. 14 Abs. 1 GG gezogenen Grenzen wären jedenfalls dann überschritten, wenn die Miethöhenregulierung auf Dauer zu Verlusten für den Vermieter oder zu einer Substanzgefährdung der Mietsache führte“ (BVerfG, Beschluss vom 18.7.2019, 1 BvL 1/18 Rn. 69 f.). Geschützt ist auch der Ertrag, der aus der Überlassung des Eigentums erzielt wird und der zur finanziellen Grundlage des eigenen Lebens beiträgt.

Andererseits steigt die Befugnis des Gesetzgebers zum Erlass von Inhalts- und Schrankenbestimmungen in zunehmendem Maß, je höher die Sozialpflichtigkeit des Eigentums ist. Diese ist bei Wohnungen als besonders ausgeprägt anzusehen. Vor diesem Hintergrund eröffnet das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber weitreichende Kompetenzen (BVerfG, Beschluss vom 18.7.2019, 1 BvL 1/18 Rn. 70).

Nachfolgend werden die wesentlichen Aspekte des Mietendeckels im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit näher untersucht:

4.2.5.1 Mietenstopp

Das Einfrieren der Miete durch den Mietenstopp ist der wichtigste Inhalt des Mietendeckels (Mayer/Artz, 2019). Der Mietenstopp soll verhindern, dass die Mieten unverhältnismäßig steigen. Ziel ist die Sicherung des Zugangs zu Wohnungen für alle Bevölkerungsgruppen. Eine direkte oder indirekte Verdrängung soll verhindert werden (Berliner MietenWoG, S. 15). Dies wird durch den Mietenstopp gewährleistet. Fraglich ist, ob dies allein genügt, um die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs zu rechtfertigen.

Es ist zu unterscheiden zwischen dem Mietenstopp für Mieten unterhalb des Mietspiegels von 2019 und denen, die dem Mietspiegel entsprechen oder darüber liegen.

Mieten unterhalb des Mietspiegels dürfen gem. § 3 Abs. 3 Berliner MietenWoG in Höhe von 1,3 % jährlich bis zum Erreichen der in § 5 Berliner MietenWoG definierten Obergrenzen erhöht werden. Diese Erhöhung entspricht nicht einmal dem Inflationsausgleich in Höhe von derzeit 1,4 % (Statistisches Bundesamt, Verbraucherpreisindex, 2019). Die Gesetzesbegründung stellt auf die „zu erwartende Inflationsrate“ ab (Berliner MietenWoG, S. 17). Eine solche Anpassung dürfte nicht der Verhältnismäßigkeit i.S.d. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entsprechen. Zwar können Eingriffe, die mit wirtschaftlichen Einbußen der Vermieter einhergehen, gerechtfertigt sein, da das Erzielen der maximal erreichbaren Rendite nicht geschützt ist (BVerfGE 71, 230 Rn. 49). Etwas anderes gilt jedoch, wenn Vermieter in erster Linie ein Interesse daran haben, dass die Miete auskömmlich in dem Sinne ist, dass einerseits Instandhaltungs- und Modernisierungsarbeiten vorgenommen sowie Finanzierungskosten gedeckt werden können, andererseits auch ein zum Leben notwendiger Überschuss verbleibt. Für die Mietpreisbremse stellt das Bundesverfassungsgericht explizit auf die Abhängigkeit von der ortsüblichen Vergleichsmiete zuzüglich 10 % ab, „was jedenfalls derzeit die Inflation kompensiert und zugleich grundsätzlich einen angemessenen Ausgleich etwaiger Kostensteigerungen ermöglicht“ (BVerfG, Beschluss vom 18.7.2019, 1 BvL 1/18 Rn. 89). Eine solche Kompensation sieht die Regelung in § 5 Abs. 3 Berliner MietenWoG nicht vor.

Der Mietenstopp in der im Berliner MietenWoG geregelten Form ist für Mieten unterhalb des Mietspiegels folglich nicht verhältnismäßig.

Mieten in Höhe oder oberhalb des Mietspiegels dürfen nach dem Berliner MietenWoG unter keinen Umständen erhöht werden, soweit nicht ein Ausnahmetatbestand vorliegt. Ausnahmetatbestände können aus Modernisierungen oder der Anwendung der Härtefallklausel resultieren. Auch hier stellt sich die Frage, ob zumindest eine Erhöhung im Rahmen des Inflationsausgleichs erfolgen muss. Unter Zugrundelegung der zuvor genannten Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts ist dies in Erwägung zu ziehen. Dem steht jedoch der begrenzte Zeitraum, in dem der Mietendeckel gelten soll, gegenüber. Andererseits war auch dieser Bestandteil der Entscheidung zur Mietpreisbremse (BVerfG, Beschluss vom 18.7.2019, 1 BvL 1/18 Rn. 85). Unterstellt man aber den vom Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber eingeräumten weiten Ermessensspielraum zur Regulierung der Miete, so sprechen gewichtige Argumente dafür, dass das vollständige Einfrieren der Mieten in Höhe oder oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete für den begrenzten Zeitraum von fünf Jahren ohne einen entsprechenden Inflationsausgleich aufgrund der überwiegenden Interessen der Mieter verhältnismäßig ist (BVerfG, Beschluss vom 18.7.2019, 1 BvL 1/18 Rn. 74, 87).

Der Mietenstopp für Mieten in Höhe oder oberhalb des Mietspiegels ist nach den vorstehenden Ausführungen als verhältnismäßig anzusehen.

4.2.5.2 Rückwirkung auf den 18. Juni 2019

Diskutiert wird auch die Rückwirkung des Mietenstopps auf den 18. Juni 2019. Fraglich ist, ob es sich hierbei um eine echte Rückwirkung handelt, mithin diese verfassungsrechtlich unzulässig wäre. Unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sprechen erhebliche Gründe dafür, dass es sich um eine tatbestandliche Rückanknüpfung und nicht um eine Rückbewirkung von Rechtsfolgen handelt (BVerfGE 72, 200 Rn. 89 ff.; BVerfGE 13, 261 Rn. 48 ff.). Die tatbestandliche Rückanknüpfung ist zulässig, soweit sie nicht den verfassungsrechtlichen Grundsätzen widerspricht, insbesondere kein schutzwürdiges Vertrauen entgegensteht. Das Bundesverfassungsgericht urteilte: „Das Vertrauen ist nicht schutzwürdig, wenn der Bürger nach der rechtlichen Situation in dem Zeitpunkt, auf den der Eintritt der Rechtsfolge vom Gesetz zurückbezogen wird, mit dieser Regelung rechnen musste“ (BVerfGE 13, 261 Rn. 52). Aufgrund der Informationen im Vorfeld des Senatsbeschlusses vom 18. Juni 2019 zur Einführung des Mietendeckels muss somit davon ausgegangen werden, dass die im Berliner MietenWoG vorgesehene tatbestandliche Rückanknüpfung zulässig ist.

4.2.5.3 Mietobergrenzen

Streitig sind insbesondere die in § 5 Berliner MietenWoG definierten Mietobergrenzen für alle Neu- und Wiedervermietungen. Diese sind eine Fortschreibung des Mietspiegels von 2013 (Berliner MietenWoG, S. 21 f.) und nicht der ortsüblichen Vergleichsmieten gemäß dem Mietspiegel von 2019. Sie beinhalten zudem nicht, anders als der qualifizierte Mietspiegel vom 13. Mai 2019, zusätzliche Ausstattungsmerkmale, sondern beziehen sich nur auf das Baujahr, Sammelheizung und Bad. Das bedeutet, dass gänzlich lageunabhängig und losgelöst von zusätzlichen Ausstattungskriterien, wie sie allgemein üblicher Standard im Rahmen sämtlicher Mietspiegelerhebungen sind, die Mietobergrenzen definiert werden. Das Ziel der sozialen Durchmischung mag dies erklären. Aber auch das in der

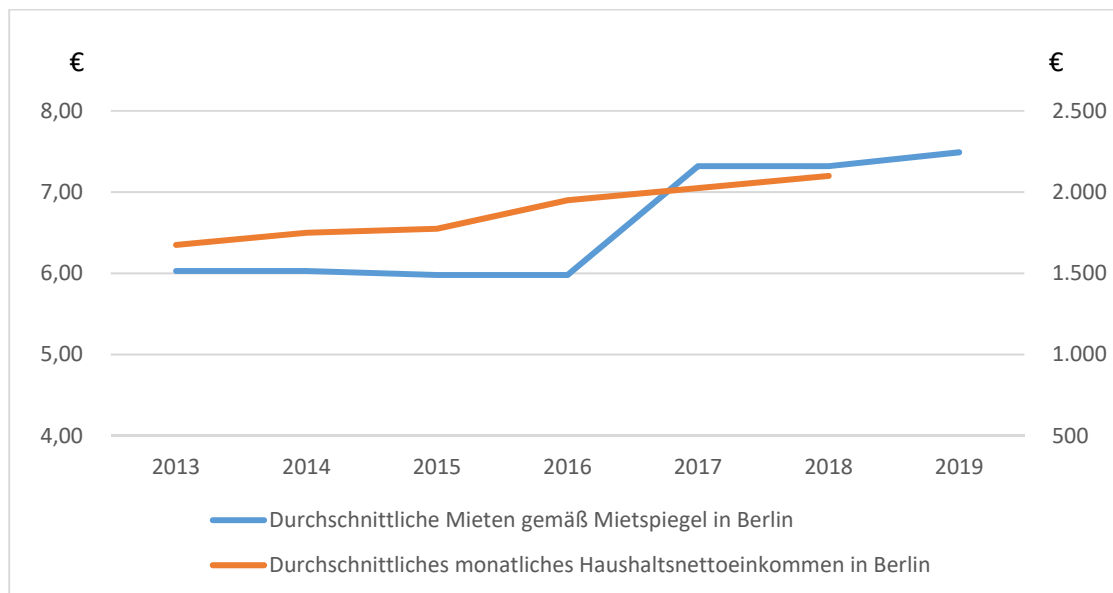
Berliner Landesverfassung garantierte Recht auf angemessenen Wohnraum begründet „keinen Anspruch, an beliebiger Stelle zu wohnen“ (VerfGH, Beschluss vom 29.8.2003 – 16/03 Rn. 30; Pestalozza, 2019).

Fraglich ist daher, ob die im Berliner MietenWoG definierten Mietobergrenzen verhältnismäßig sind.

Mieterhöhungen sind bereits jetzt in den Gegenden mit angespannten Wohnungsmärkten, in denen die Mietpreisbremse Anwendung findet, nur in dem begrenzten Rahmen der §§ 558 ff. BGB möglich. Es ist daher zunächst zu untersuchen, ob die Mieterhöhungen tatsächlich zu einer derart starken Belastung der Mieter geführt haben, dass die Festlegung von Mietobergrenzen auf Basis der ortsüblichen Vergleichsmiete von 2013 verhältnismäßig ist. Hierfür müssen zwei Aspekte beleuchtet werden: einerseits die Entwicklung der Mieten und andererseits die Entwicklung des Haushaltsnettoeinkommens.

Die Durchschnittsnettokaltmiete liegt ausweislich des qualifizierten Mietspiegels von 2019 in Berlin bei 6,72 € pro m². Das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen lag 2018 bei 2.100 €.

Die nachfolgende Grafik stellt die Entwicklung der Mieten gemäß Mietspiegel einerseits und des verfügbaren Haushaltseinkommens andererseits jeweils ab 2013 dar.



Durchschnittliche Mieten gemäß Mietspiegel in Berlin

Abbildung 2: Ausgangspunkt für die Darstellung der durchschnittlichen Mietentwicklung in Berlin ist eine 80 m² Wohnung in guter Wohnlage mit mittlerer Ausstattung, Baujahr 1905.

Quelle: Mietspiegel des Landes Berlin aus den Jahren 2013, 2015, 2017 und 2019; Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2019), Mikrozensus 2018.

Die Abbildung zeigt, dass sich die Mieten zwischen 2013 und 2019 um 24,2 % erhöht haben und das durchschnittliche monatliche Haushaltsnettoeinkommen in Berlin zwischen 2013 und 2018 um 25,4 % gestiegen ist. Somit haben sich die Bestandsmieten und das Haushaltsnettoeinkommen in Berlin etwa gleich entwickelt. Damit liegen die Voraussetzungen für einen Eingriff in die durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Eigentumsposition nicht vor. Denn das Bundesverfassungsgericht fordert: „Die Gründe des öffentlichen Interesses, die für einen solchen Eingriff sprechen, müssen so schwerwiegend sein, dass sie Vorrang haben vor dem Vertrauen des Bürgers auf den Fortbestand seines Rechts, das durch den Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG innewohnenden Bestandsschutz gesichert wird“ (BVerfGE 143, 246 Rn. 269). Eine gleichmäßige Entwicklung des durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommens einerseits und der Bestandsmieten andererseits rechtfertigt hingegen nicht das öffentliche Interesse in dem erforderlichen Maß.

Von den Bestandsmieten müssen die Angebotsmieten unterschieden werden. Diese sind in Berlin innerhalb der letzten Jahre vergleichsweise stärker gestiegen als die Bestandsmieten (Kohl/Sagner/Voigtländer, 2019, S. 3; BBSR, 2019). Sie liegen zwar im Vergleich zu anderen Großstädten auch weiterhin relativ niedrig bei 9,19 € pro m², womit sich Berlin deutschlandweit auf Platz 66 bei den Angebotsmieten befindet (F&B, 2019; Statistisches Bundesamt, Mikrozensus-Zusatzerhebung, 2019). Die durchschnittliche Mietbelastung, das heißt die Bruttokaltmiete, liegt in Berlin bei unter 30 % (Kohl/Sagner/Voigtländer, 2019, S. 7; Statistisches Bundesamt, Mikrozensus-Zusatzerhebung, 2019). Zudem ist der Anteil derer, die mehr als 40 % ihres Haushaltsnettoeinkommens für die Miete aufwenden, seit 2006 konstant bei 15 %. Dennoch liegen die Angebotsmieten 27 % über den Bestandsmieten (Statistisches Bundesamt, Mikrozensus-Zusatzerhebung, 2019; Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Mikrozensus, 2019).

Soweit in der Gesetzesbegründung auf eine Angebotsmiete in Höhe von 11,09 € abgestellt wird, ist dies nur dadurch zu erklären, dass die Zahlen des IBB Wohnungsmarktberichts 2018 zugrunde gelegt wurden. In diesem wurden jedoch nur 52.237 Angebotsmieten erfasst. Für den qualifizierten Mietspiegel 2019 hat die Senatsverwaltung selbst die F&B, auf deren Zahlen vorstehend Bezug genommen wird, eingesetzt. Diese kommt im Rahmen der Ermittlung der Angebotsmieten aufgrund einer deutlich größeren statistischen Grundlage als die IBB zu anderen Ergebnissen. Daher weist auch das Bundesministerium der Justiz und Verbraucherschutz in dem Referentenentwurf vom September 2019 zur weiteren Verschärfung der Mietpreisbremse deutlich niedrigere Angebotsmieten für Berlin aus, als es in der Begründung zum Berliner MietenWoG der Fall ist (BMJV, 2019, S. 7 unter Berücksichtigung der BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung).

Im Hinblick auf die Angebotsmieten ist im Ergebnis festzustellen, dass die Mietpreisentwicklung deutlich von der Entwicklung der Nettohaushaltseinkommen abweicht. Daraus resultiert ein öffentliches Interesse, auf die Mietpreisentwicklung einzuwirken (BVerfG, Beschluss vom 18.7.2019, 1 BvL 1/18 Rn. 71). Allerdings müssen die Eingriffe die Grenze der Zumutbarkeit wahren und dürfen nicht zu einer übermäßigen Belastung der Vermieter führen (BVerfGE 126, 112 Rn. 120).

Für die Frage der Verhältnismäßigkeit müssen daher im Rahmen der Abwägung den aus den Mietobergrenzen resultierenden Vorteilen auf Seiten der Mieter die Auswirkungen auf Seiten der Vermieter gegenübergestellt werden.

Die Bestimmung von Mietobergrenzen stellt einen erheblichen Eingriff in das durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Eigentum auf Seiten der Vermieter dar. Kaufpreisfindungen und Finanzierungen stellen gleichermaßen im Rahmen der Bewertung auf die zu erwartenden Mieten ab. Das betrifft nicht nur vermieteten, sondern auch selbst genutzten Wohnraum, da hier im Rahmen der Finanzierung die fiktiv erzielbare Miete für die Ermittlung des Beleihungswertes zugrunde gelegt wird. Die maßgeblichen Vorschriften zum Beleihungswert finden sich in der CRR, § 16 PfandBG und der Beleihungswertermittlungsverordnung in Verbindung mit dem KWG. Soweit sich der Beleihungswert reduziert, sind die Finanzierungsinstitute gesetzlich gezwungen, zusätzliche Sicherheiten von den Darlehensnehmern zu fordern. Sollten Darlehensnehmer zur Stellung dieser wirtschaftlich nicht in der Lage sein, liegt ein sogenannter LTV-Default (Loan to Value) vor, der zu einem außerordentlichen Kündigungsrecht des Darlehensgebers führt. Auf Basis einer der wenigen wissenschaftlichen Studien zu den wirtschaftlichen Auswirkungen des Mietendeckels wurde bereits Anfang September 2019 ermittelt, dass 62 % der Kleinvermieter von der Absenkung auf die Mietobergrenze bei Neuvermietungen betroffen sind und die Absenkung zwischen 17 und 38 % betragen wird (Hein, 2019). Die degewo AG, eines der größten landeseigenen Wohnungsunternehmen rechnet mit ca. 97 Mio. € weniger Mieteinnahmen durch die Einführung des Berliner MietenWoG. Die Wohnungsbaugenossenschaften kalkulieren insgesamt mit ca. 150 Mio. € (Vetter, 2019). Hintergrund ist, dass die durchschnittliche Miete ausweislich des qualifizierten Mietspiegels von 2019 von 6,72 € durch die Mietobergrenzen deutlich auf 6,27 € gesenkt wird.

Zwar dürfen Vermieter gemäß der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht mit der höchstmöglichen Rendite rechnen, aber sie dürfen durch einen Eingriff auch nicht dauerhaften Verlusten ausgesetzt werden (BVerfGE 91, 294 Rn. 64). Aufgrund der Mietobergrenzen müssen Vermieter infolge der Abwertung der Immobilien zusätzliche Sicherheiten stellen. Darüber hinaus liegt in der Anknüpfung an den Mietspiegel von 2013 eine erhebliche Reduzierung der zulässigen Miete im Vergleich zur ortsüblichen Vergleichsmiete gemäß dem Mietspiegel von 2019 vor. Folge dessen ist, dass Vermieter gegebenenfalls nicht mehr den Kapitaldienst aufgrund der durch die Mietobergrenzen reduzierten Mietzahlungen leisten können. Sowohl die Nachbeleihung als auch die Deckungslücke beim Kapitaldienst führen zu dauerhaften Verlusten auf Seiten der Vermieter. Die in § 5 Berliner MietenWoG definierten Mietobergrenzen stellen deshalb einen über die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit hinausgehenden Eingriff in das durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Eigentum dar (BVerfG, Beschluss vom 18.7.2019, 1 BvL 1/18 Rn. 89).

Zudem liegt in den pauschalen, nur vom Baujahr abhängigen Mietobergrenzen eine Gleichbehandlung von Ungleichem vor. Die Wohnungen sind, wie bereits festgestellt, in Abhängigkeit der Lage und der Ausstattung im Einzelnen sehr unterschiedlich zu bewerten, so dass die Mietobergrenzen gem. § 5 Berliner MietenWoG einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG darstellen (BVerfG, Beschluss vom 18.7.2019, 1 BvL 1/18 Rn. 92).

Das Berliner MietenWoG beinhaltet in § 7 zum Schutz der Vermieter eine Regelung für Härtefälle. Ausweislich der Begründung des Berliner MietenWoG können jedoch Ursachen, die in der Person des Vermieters liegen, keinen Härtefall im Sinne des Gesetzes begründen (Berliner MietenWoG, S. 26). Es gibt zwei Alternativen, wie die Härtefallklausel vor diesem Hintergrund ausgelegt werden kann. Wird sie eng interpretiert, wie in der Gesetzesbegründung vorgesehen, fallen nur Vermieter darunter, die tatsächlich in ihrer Existenz bedroht sind (Knauthe, 2019). Oder es fallen zumindest all diejenigen Vermieter darunter, die den Immobilienerwerb fremdfinanziert und im Rahmen der Bewertung die gemäß den mietpreisrechtlichen Vorschriften des BGB zulässiger Weise erzielbare Miete zugrunde gelegt haben. Es ist kein Zufall, dass unter anderem Genossenschaften und landeseigene Wohnungsgesellschaften große Kritiker des Mietendeckels in der vorliegenden Form sind. Ihnen wird jede Möglichkeit zur Instandhaltung und Modernisierung genommen, wenn sie nicht weiterhin moderat die Mieten steigern dürfen (Berliner Wohnungsbaugenossenschaften, 2019).

Die Mietobergrenzen unter Entkoppelung von den ortsüblichen Vergleichsmieten, die zuletzt durch den qualifizierten Mietspiegel 2019 festgestellt wurden, und ohne jede gesetzliche Anpassung an die Inflationsrate, die zuletzt 1,4 % betrug, sowie andere Teuerungsraten, beispielsweise die der Baukosten, die aktuell bei 4,7 % liegt, sind unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht verhältnismäßig (BVerfG, Beschluss vom 18.7.2019, 1 BvL 1/18 Rn. 89; Statistisches Bundesamt, Verbraucherpreisindex und Baupreisindizes, 2019).

4.2.5.4 Mietabsenkung

Die Möglichkeit der Absenkung der Miete bei Überschreiten der Mietbelastung von 30 % des verfügbaren Haushaltsnettoeinkommens gem. § 4 Berliner MietenWoG stellt einen Eingriff in bestehende Vertragsverhältnisse dar. Diesem steht das schutzwürdige Vertrauen des Vermieters entgegen, solange es sich nicht um sogenannte Wuchermieten i.S.d. § 5 WiStG handelt. Daher ist ein solcher Eingriff nicht verhältnismäßig (Mayer/Artz, 2019, S. 51 ff., 55). Dies wird auch vom Regierenden Bürgermeister Müller so gewertet und deshalb abgelehnt (Maroldt, 2019). Eine andere Ansicht beruft sich auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Mietpreisbremse. Das Bundesverfassungsgericht stellt fest, dass Vermieter nicht auf eine für sie günstige Rechtslage vertrauen können (BVerfG, Beschluss vom 18.7.2019, 1 BvL 1/18 Rn. 76). Das betrifft allerdings nur die Neuvermietung und bezieht sich nicht auf Eingriffe in Bestandsmietverhältnisse. Vor diesem Hintergrund ist die Rechtsprechung nicht auf die Mietabsenkung gem. § 4 Berliner MietenWoG übertragbar.

Zudem verstößt die Vorschrift des § 4 Berliner MietenWoG gegen die Vertragsfreiheit, die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützt wird. Vermieter und Mieter dürfen grundsätzlich die Miethöhe im Rahmen einer vertraglichen Vereinbarung bestimmen. Die durch die Mietpreisbremse gezogenen Grenzen widersprechen dem nicht, da hier die Kriterien der Verhältnismäßigkeit durch die Abhängigkeit von der ortsüblichen Vergleichsmiete zuzüglich 10 % etwaige Härten relativieren (BVerfG, Beschluss vom 18.7.2019, 1 BvL 1/18 Rn. 95 ff.). Diese Voraussetzungen erfüllt das ausschließlich an der Mietobergrenze gem. § 5 Berliner MietenWoG orientierte Recht auf Mietabsenkung nicht.

Soweit der Gesetzgeber dennoch eine Reduktion für die Haushalte vorsehen möchte, die er einer zu hohen Belastung durch die Miete ausgesetzt sieht, besteht für ihn die Möglichkeit, das im Weg der Subjektförderung zu lösen. Zu Lasten der Vermieter darf eine solche Regelung hingegen nicht gehen.

4.2.5.5 Modernisierung

Die Regelung in § 6 Berliner MietenWoG zur Modernisierungsumlage stellt eine erhebliche Belastung der Vermieter dar, die weit über die Regelung des § 559 BGB hinausgeht. Modernisierungen sind üblicherweise deutlich kostenintensiver, als sie im Berliner MietenWoG berücksichtigt werden. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der energetischen Sanierung (Berliner Klimaschutzrat, 2019; Meyer/Artz, 2019, S. 43). Der Berliner Klimaschutzrat führt hierzu aus: „Erfahrungsgemäß betragen die Kosten zur Einsparung einer Tonne CO₂ pro Wohnung und Jahr durchschnittlich ca. 500 € pro Quadratmeter Wohnfläche. In vielen Beständen und insbesondere bei den angesprochenen Kleinvermietern liegen diese Kosten bzw. die Investitionsbedarfe deutlich höher.“ Die Kosten müssten Vermieter folglich aus eigenen Mitteln finanzieren. Die Investition in die Immobilie führt so zu dauerhaften Verlusten, da eine Amortisierung durch die Umlage auf die Mieter ebenso wie durch regelmäßige

Mieterhöhungen aufgrund des Berliner MietenWoG ausgeschlossen ist. Dies wiederum stellt eine Unverhältnismäßigkeit der Maßnahme dar (BVerfG, Beschluss vom 18.7.2019, 1 BvL 1/18 Rn. 88).

4.2.6 Zwischenergebnis zur Verhältnismäßigkeit

Es sprechen erhebliche Argumente dafür, dass die Eingriffe in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG durch das Berliner MietenWoG nicht verhältnismäßig sind. Das Verwaltungsgericht Berlin hat sich im Rahmen eines Verfahrens zum Zweckentfremdungsverbot bereits wie folgt geäußert: „Eine einheitliche staatliche Mietobergrenze, die von jeglichem Marktbezug entkoppelt ist, erscheint bereits nicht als sachgerechte Einschränkung der Freiheit der Mietvertragsparteien, die Miethöhe nach eigenen Vorstellungen im Hinblick auf das konkrete Mietobjekt und individuelle Bedürfnisse auszuhandeln. Jedenfalls ist § 3 Abs. 4 ZwVbVO weder erforderlich noch angemessen, weil der Ordnungsgeber einen geringen Mietpreis für Ersatzwohnraum jeglicher Art und Lage starr, zeitlich unbegrenzt, ohne Inflationsausgleich und ohne Einflussmöglichkeiten der Betroffenen festgelegt hat“ (VG Berlin, 6. Kammer, 27.8.2019, Az. 19 K 517.18 Rn. 45). Überträgt man diese Ausführungen auf das Berliner MietenWoG unter Berücksichtigung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Mietpreisbremse (BVerfG, Beschluss vom 18.7.2019, 1 BvL 1/18), scheitert die Verfassungsmäßigkeit des Mietendeckels in jedem Fall an der starren Festsetzung der Mietobergrenzen ohne jeglichen Marktbezug (Spörr/Bonhage, 2019).

4.3 Überprüfung durch die Gerichte

Die Verfassungsmäßigkeit oder Verfassungswidrigkeit des Mietendeckels kann vom Landesverfassungsgericht und vom Bundesverfassungsgericht festgestellt werden. Hierfür bedürfte es eines zulässigen Verfahrens. In Betracht kommen insbesondere die abstrakte Normenkontrolle, die einstweilige Anordnung sowie die konkrete Normenkontrolle (Beuermann, 2019).

Die abstrakte Normenkontrolle ist in § 93 Abs. 1 Nr. 2, § 76 ff. BVerfGG normiert. Sie nimmt beim Bundesverfassungsgericht üblicherweise einen Zeitraum von bis zu 2 Jahren in Anspruch. Voraussetzung ist zumindest die Verkündung des Gesetzes. Der Antrag kann jedoch nur von der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines Viertels der Mitglieder des Bundestages gestellt werden. Mithin wäre die Bundestagsfraktion der CDU/CSU prädestiniert, den Antrag zu stellen. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob sie dies auch wirklich umsetzt.

Zusätzlich besteht gem. § 32 BVerfGG die Möglichkeit der einstweiligen Anordnung. Voraussetzung ist jedoch, dass „dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist“. Bereits aus dem Wortlaut lässt sich ersehen, dass der Erlass der einstweiligen Anordnung nicht der Regelfall ist. Die Anforderungen sind nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dann besonders streng, wenn das Ziel die Aussetzung eines Gesetzes ist (BVerfGE 104, 23 Rn. 19). Hiernach ist von der einstweiligen Anordnung nur mit „äußerster Zurückhaltung“ Gebrauch zu machen. Es darf bezweifelt werden, dass das Bundesverfassungsgericht einen solchen Ausnahmefall hier bejaht. Denn zum einen ist der Zeitraum bis zu einer Entscheidung überschaubar. Zum anderen verlieren die Vermieter den nicht eingekommenen Mietzins nicht, sondern können insoweit die Mieter in Anspruch nehmen.

Alternativ besteht nach Landesrecht in Berlin die Möglichkeit des Antrags auf eine abstrakte Normenkontrolle gemäß § 14 Nr. 4, § 43 VerfGHG durch den Senat oder eines Viertels der Abgeordnetenhausmitglieder. In diesem Verfahren wird aber nicht die Vereinbarkeit des Gesetzes mit dem Grundgesetz, sondern mit der Landesverfassung, im vorliegenden Fall konkret insbesondere mit Art. 23 VvB, der den Schutz des Eigentums vorsieht, überprüft. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung richtet sich nach § 31 VerfGHG, wobei die gem. § 32 BVerfGG zu erfüllenden Voraussetzungen hier ebenso gelten.

Schließlich könnten Vermieter das Berliner MietenWoG indirekt angreifen. Rechtsstreitigkeiten entstehen, wenn auf Grundlage des Gesetzes erlassene Mietsenkungsverfügungen vor den Verwaltungsgerichten angefochten werden oder Vermieter unter Berufung auf die Härtefallklausel eine höhere Miete durchsetzen wollen. Zudem werden – vor den ordentlichen Gerichten – Auseinandersetzungen um die durch das Gesetz festgelegte Miethöhe stattfinden. In all diesen Fällen müssen die Gerichte die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes überprüfen und – bei Zweifeln – das Gesetz im Wege einer konkreten Normenkontrolle einem Verfassungsgericht vorlegen, Art. 100 Abs. 1 GG und Art. 84 Abs. 2 Nr. 4 VvB.

Denkbar wäre zudem ein Vorgehen im Wege des Eilrechtsschutzes. Auch wenn diese Rechtsschutzform den Vorteil einer kurzen Verfahrensdauer bietet, dürfte sie hier kaum zum Erfolg führen. In § 9 Satz 2 Berliner MietenWoG ordnet der Gesetzgeber an, dass Rechtsbehelfe gegen Maßnahmen und Entscheidungen nach dem Berliner MietenWoG keine aufschiebende Wirkung zukommt. Bei einer solchen gesetzlichen Anordnung der sofortigen Vollziehung haben verwaltungsgerichtliche Eilrechtsbehelfe gegen derartige Maßnahmen nur Erfolg, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des angegriffenen Bescheides vorliegen oder wenn die Vollziehung für den Abgaben- oder Kostenpflichtigen eine unbillige, nicht durch überwiegende öffentliche Interessen gebotene Härte zur Folge hätte, § 80 Abs. 4 Satz 3 VwGO analog. Da verwaltungsgerichtliche Eilverfahren einen summarischen Charakter haben und die Gerichte daher nur eine überschlägige, nicht auf alle Einzelheiten des Falles eingehende Bewertung vornehmen, erscheint es eher unwahrscheinlich, dass die Gerichte wegen Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit des Berliner MietenWoG für die Vermieterseite entscheiden. Komplexe rechtliche Abwägungen zur Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen sind üblicherweise dem Hauptsacheverfahren vorbehalten. Auch haben die Instanzgerichte keine Normverwerfungskompetenz. Nur Verfassungsgerichte dürfen ein formelles Gesetz für verfassungswidrig erklären, Art. 100 Abs. 1 GG. Schließlich ist davon auszugehen, dass die Gerichte eine unbillige Härte ablehnen und den Vermieter auf die Regressmöglichkeiten beim Mieter verweisen würden.

Es ist daher festzustellen, dass die Überprüfung des Berliner MietenWoG durch die Gerichte insbesondere im Wege der abstrakten und der konkreten Normenkontrolle in Betracht kommt.

4.4 Ergebnis

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen ist davon auszugehen, dass das Bundesverfassungsgericht die formelle Verfassungsmäßigkeit des Berliner MietenWoG, das heißt die Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin, verneinen wird. Zudem ist es höchst wahrscheinlich, dass das Bundesverfassungsgericht die Ausgestaltung des Mietendeckels in der Form des Berliner MietenWoG für materiell verfassungswidrig erachtet. Eine gerichtliche Überprüfung des Berliner MietenWoG kann insbesondere durch die abstrakte oder die konkrete Normenkontrolle erfolgen.

5. Die potentiellen Auswirkungen des Mietendeckels

Der Vorteil eines Mietendeckels für eine Vielzahl an Mietern besteht darin, dass es zu einer Sicherung des derzeitigen Zustands kommt. Mieter, die sich bisher in nachgefragten Gegenden keine Wohnung leisten können, sind hierzu infolge des Mietendeckels im Stande. Mieter, die aufgrund der allgemeinen Preisentwicklung der Mieten gezwungen gewesen wären, ihre Wohnungen und damit ihr angestammtes Wohnumfeld zu verlassen, haben nun die Möglichkeit zu bleiben. Dies entspricht der sozialpolitischen Intention des Gesetzes (Berliner MietenWoG, S. 15).

Diesen erheblichen Vorteilen auf Seiten der Mieter stehen allerdings gravierende Nachteile entgegen. Diese sind überwiegend wirtschaftlicher Natur und werden im Rahmen dieser rechtlichen Bewertung nur cursorisch dargestellt.

Bereits jetzt zeichnet sich ab, dass eine Vielzahl an Vermietern Sanierungs- und Modernisierungsaufträge storniert, da sie zunächst die weitere politische Entwicklung abwarten möchten. Die Handwerksbetriebe rechnen im Durchschnitt mit 30 % Umsatzrückgang (Handwerkskammer Berlin, 2019). Wenn aber die Handwerksbetriebe keine Aufträge mehr erhalten, müssen sie nicht nur ihre Mitarbeiter entlassen, sondern stehen auch kurz- bis mittelfristig selbst vor erheblichen wirtschaftlichen Problemen (Wohnungsbaugenossenschaften Berlin, 2019).

Die reduzierten Sanierungs- und Modernisierungsaufträge führen zu dem Risiko, dass mittel- bis langfristig ein Bestandsverfall eintreten wird (Schuppan, 2019). Das bestätigen auch die Berechnungen der Wohnungsbaugenossenschaften, denen zufolge diese zukünftig nicht mehr in der Lage sind, nachhaltig in die Bestände zu investieren (Wohnungsbaugenossenschaften Berlin, 2019). Den Substanzverfall konnte man bereits in der Vergangenheit im Ausland feststellen, wo Mietendeckel zu einem Modernisierungsstopp führten (Toller, 2019).

Eine weitere Herausforderung ergibt sich in den von Mietendeckeln betroffenen Städten dadurch, dass der Mietwohnungsmarkt tatsächlich verkleinert wird. Vermieter sind aufgrund fehlender Renditeerwartungen bestrebt, die Wohnungen zu verkaufen. Infolge des Mietendeckels ist der Markt der Interessenten deutlich kleiner. Vermieter bieten daher die Wohnung dem Mieter zum Kauf an, gegebenenfalls auch unter Akzeptanz eines Abschlags (Vetter, 2019, unter Bezugnahme auf Rackham F.

Schröder). So steigt die Eigentumsquote und der Bestand an Mietwohnungen sinkt. Diese Entwicklung zeigte sich in vielen Gegenden mit starken Mietpreisregulierungen, insbesondere im Süden Europas, beispielsweise in Spanien (Kholodilin/Kohl, 2019; Voigtländer, 2019). Zudem können sich Mieter aufgrund eingefrorener Mieten eine größere Wohnung als im freien Marktumfeld leisten. Wohnungssuchende hingegen finden keine Wohnung, da das Angebot nicht weiter steigt. Andererseits kann der Mietendeckel die Nachfrage erhöhen, das heißt der Zuzug steigt weiter, soweit die Mieten niedriger als in anderen Ballungszentren sind. Nur wenn Neubauvorhaben in nachhaltigem Maß realisiert werden und sich so das Angebot an Wohnraum erhöht, kann die Zahl der Wohnungssuchenden reduziert werden (Hummel, 2019). Das Problem der in den letzten Jahren laufend sinkenden Zahl der Baugenehmigungen muss somit kurzfristig gelöst werden (Kohl/Sagner/Voigtländer, 2019, S. 32).

Ein weiteres Problem besteht in der Werthaltigkeit der privaten Altersvorsorge. Das Rentenniveau sank in den vergangenen Jahren deutlich, die Politik rief zur privaten Altersvorsorge auf. Parallel dazu sank der Leitzins der EZB. So entdeckten Kleinanleger die Immobilie als das am wenigsten volatile Anlagegut. Durch den Mietendeckel verliert die Immobilie nun an Wert, was sich unmittelbar in der Altersvorsorge abzeichnet. Gleiches gilt für Versicherungsnehmer. Versicherungen investieren in Immobilien und in Fonds, die ihrerseits in Immobilien investieren. Im Falle des Wertverlusts erhalten Versicherungsnehmer reduzierte Ausschüttungen. In der Konsequenz gereicht der Mietendeckel somit besonders den schützenswerten Bevölkerungsgruppen zum Nachteil. Die großen Wohnungsunternehmen haben hingegen den Vorteil, dass sie aus dem regulierten Markt abwandern und in freie Märkte investieren können.

Zudem nimmt das Vertrauen in die Märkte durch staatliche Regulierung Schaden. Dies kann zu einer Reduzierung der Neubauzahlen führen. Zwar ist der Neubau vom Berliner MietenWoG ausgenommen, jedoch wird dies vielfach nicht genügen. Hintergrund ist, dass im Falle einer Verlängerung des Berliner MietenWoG, was in Anbetracht der Verlängerung der Mietpreisbremse nicht unwahrscheinlich ist, Gebäude, die heute unter den Begriff Neubau fallen, dann gegebenenfalls zum Altbau zählen. Finanzierungen hingegen sind langfristig aufgebaut, so dass dieses Risiko seitens der Kapitalgeber einkalkuliert wird. Mithin steigen die Finanzierungskosten erheblich und Neubau wird wirtschaftlich uninteressant. Die zuletzt veröffentlichten Zahlen lassen bereits Bedenken aufkommen, wie angesichts des stetigen Rückgangs der Baugenehmigungen der Bedarf gedeckt werden kann (Kohl/Sagner/Voigtländer, 2019, S. 27 ff.: Statistisches Bundesamt, Baugenehmigungen, 2019). Sollten diese Zahlen noch stärker rückläufig werden, wird dies zu einer weiteren Verknappung des Gutes Mietwohnung führen.

Rechtliche Risiken bestehen insbesondere hinsichtlich der Einheitlichkeit der Entscheidungen der Bezirksämter, die für die Überwachung und Durchführung des Berliner MietenWoG zuständig sind. Von den Mitarbeitern der Bezirksämter kann nicht erwartet werden, dass sie eine ausreichende juristische Vorbildung haben. Gleiches gilt für die Beliehenen, so sie neutral sind. Etwas anderes trifft selbstverständlich zu, wenn Rechtsanwälte oder Verbraucherschutzorganisationen mit der Überwachung der Einhaltung des Gesetzes beauftragt werden. Dann aber besteht das Risiko, dass diese interessegeleitet entscheiden, was erneut die Rechtssicherheit maßgeblich beeinträchtigt. Soweit im Rahmen von Modernisierungumlagen diese Aufgabe auf die IBB übertragen werden soll, ist hier aufgrund des weitreichenden Erfahrungsschatzes Rechtssicherheit gegeben.

Von großer Bedeutung ist auch die Tatsache, dass nach dem Außerkrafttreten des Berliner MietenWoG, das heißt voraussichtlich in fünf Jahren, der qualifizierte Mietspiegel nicht mehr gilt. Basis für den qualifizierten Mietspiegel ist die Erhebung von Vergleichsmieten der letzten vier Jahre, zukünftig der letzten sechs Jahre, § 558d Abs. 2 BGB. Hierbei dürfen jedoch keine Mieten in Bezug genommen werden, die einer staatlichen Regulierung unterlagen. Somit kann frühestens sechs Jahre nach dem Außerkrafttreten des Mietendeckels ein neuer qualifizierter Mietspiegel aufgestellt werden, das heißt frühestens 2031, wenn nicht das Bundesverfassungsgericht zuvor die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes feststellt. Dies führt zu gravierenden Nachteilen auf Seiten der Mieter, da nach Auslaufen der Mietpreisbremse kein verlässlicher Mietspiegel zur Ermittlung der Vergleichsmieten zur Verfügung steht, § 558 BGB (Kröger, 2019).

Sollte die Verfassungswidrigkeit des Berliner MietenWoG festgestellt werden, kommt auf die Mieter neben dem fehlenden qualifizierten Mietspiegel noch ein weiteres Problem zu. Dann nämlich gelten die ursprünglich vertraglich vereinbarten Mieten. Dies ist nicht unter Ausschluss des Zeitraums, in dem das Berliner MietenWoG Anwendung fand, der Fall, sondern unter Einbeziehung dieses Zeitraums. Mit anderen Worten schulden dann die Mieter den Vermietern die Differenz, die sie durch die Absenkung auf die Mietobergrenzen gespart haben. Soweit es sich um Neu- und Wiedervermietungen handelt, vereinbaren Vermieter bereits jetzt vertraglich eine Miete auf Basis des BGB und regeln, dass für den Zeitraum der Geltung des Berliner MietenWoG nur eine Miete in Höhe der Mietobergrenzen geschuldet wird. Da die Feststellung der Verfassungswidrigkeit das Gesetz von Anfang an für

nichtig erklärt, schulden dann auch diese Mieter die Differenz. Wenn sie die hierfür nötigen finanziellen Mittel nicht aufbringen können, können die Vermieter die außerordentliche Kündigung aussprechen, sobald die Mieter mit zwei Monatsmieten in Verzug sind, § 543 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3a, § 569 BGB.

6. Fazit

Bundesweit wird der Mietendeckel in der Politik und in der Presse intensiv diskutiert und nicht nur von Mieter(vertreter)n befürwortet. Die Vorteile, das Eindämpfen des teils erheblichen Mietenanstiegs und die Aussicht, angemessenen Wohnraum in nachgefragten Stadtvierteln zu finden, sind hierfür wesentlich. Beides ist Ziel des Mietendeckels und wird bisher nicht in ausreichendem Maß durch die Mietpreisbremse verwirklicht. Allerdings ist das Berliner MietenWoG mit erheblichen Risiken behaftet, die dazu führen werden, dass sich die Ziele des Mietendeckels tatsächlich nicht realisieren.

Es bleibt abzuwarten, ob die Gesetzgebungskompetenz eines Bundeslandes in diesem Fall zu bejahen ist. Es sprechen erhebliche Gründe dagegen, doch wird das letztlich das Bundesverfassungsgericht entscheiden. Gleiches gilt für die materielle Verfassungsmäßigkeit. Die Wahrscheinlichkeit, dass das Bundesverfassungsgericht einen, zumindest teilweisen, Verstoß der Regelungen des Berliner MietenWoG gegen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit bejaht, ist ungleich höher, als die Bestätigung der materiellen Verfassungsmäßigkeit.

Für die Berliner ist derzeit primär von Bedeutung, dass sich der Landesgesetzgeber in Berlin voraussichtlich über viele der rechtlichen und wirtschaftlichen Bedenken hinwegsetzt und der Mietendeckel in Form des Berliner MietenWoG in Kraft tritt.

Es ist daher nur schwer nachvollziehbar, dass bis zum heutigen Zeitpunkt seitens des Gesetzgebers keine fundierten Analysen über die wirtschaftlichen Auswirkungen des Mietendeckels in Auftrag gegeben wurden (Hein, 2019). Denn der Mietendeckel in Form des Berliner MietenWoG geht tatsächlich weit über das Ziel, den Mietwohnungsmarkt zu beruhigen, hinaus (Michelsen, 2019). Auch der Erfüllungsaufwand sowie weitere mit dem Berliner MietenWoG in Zusammenhang stehende Kosten finden keine Berücksichtigung in dem Referentenentwurf. Erste Schätzungen werden mittlerweile von den Bezirken ausgesprochen (GE, 2019). Sicherheit besteht hingegen nicht. Daher sind die Folgekosten für das Land Berlin derzeit nicht absehbar.

Sollte es zu einem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht kommen, so führt die lange Verfahrensdauer in jedem Fall dazu, dass wirtschaftliche Fakten geschaffen werden, die kaum rückgängig gemacht werden können, selbst wenn die Verfassungswidrigkeit festgestellt wird. Dies gilt um so mehr, als aufgrund der Androhung einer Geldbuße von bis zu 500.000 € für den Fall eines Verstoßes gegen das Berliner MietenWoG keinem Vermieter geraten werden kann, ein Risiko einzugehen.

Für die Mieter besteht das Risiko, dass im Anschluss an eine negative Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts die nicht gezahlte Mietdifferenz nachgefordert und im Zweifel die außerordentliche Kündigung bei nicht sofortiger Nachzahlung ausgesprochen wird. Zudem findet im Fall einer negativen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und im Fall des Außerkrafttretens des Mietendeckels der qualifizierte Mietspiegel nicht mehr Anwendung.

Im Hinblick auf die Klimaschutzziele stellt sich die Frage, weshalb ein neues Gesetz geschaffen wird, ohne hierbei die Chance zu nutzen, den Klimaschutz zu stärken. Vielmehr ist das Berliner MietenWoG so ausgestaltet, dass energetische Maßnahmen zukünftig weitestgehend unterbleiben werden. Insbesondere Kleinvermieter, die ca. 75 % der Wohnungsbestände halten, werden auf Basis des Berliner MietenWoG nicht in der Lage sein, energetische Sanierungen zu finanzieren. Dies gelangt den Mietern zum Nachteil, da sie auf Dauer keine Energiekosten sparen können, vor allem aber unserem Klima, das wir in anderen Zusammenhängen ohne Rücksicht auf die Konsequenzen versuchen, nachhaltig zu schützen. Da auf private Haushalte ca. 25 % des gesamten Endenergieverbrauchs in Deutschland entfällt, ist ein solches Vorgehen zumindest klimapolitisch fragwürdig (Umweltbundesamt, 2018). Der Berliner Klimaschutzrat stellt deshalb in seiner Stellungnahme fest: „Klimaschutz ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe“. Daraus folgert er, dass eine „ausgewogene Lastenverteilung“ zwischen Mietern, Vermietern und öffentlicher Hand erfolgen muss“ (Berliner Klimaschutzrat, 2019).

Abschließend lässt sich feststellen, dass das Land Berlin mit der Einführung des Mietendeckels einen risikoreichen Weg mit derzeit unabsehbaren, weil nicht untersuchten, Folgen beschreitet, um kurzfristige Erfolge auf dem Mietwohnungsmarkt zu erzielen. Das Eintreten der Erfolge ist höchst fraglich, zumal erhebliche Gründe dafür sprechen, dass das Gesetz in der vorliegenden Form verfassungswidrig ist. Es bedarf deshalb weiterer flankierender Maßnahmen, um das erhebliche Problem des Mietanstiegs zu reduzieren.

7. Literaturverzeichnis

Artz, Markus / Börstinghaus, Ulf (2019). *Das am 1.1.2019 in Kraft getretene Mietrechtsänderungsgesetz – Ungereimtheiten bei den Neuerungen zu Mietpreisbremse, Modernisierungsmieterhöhung, Herausmodernisieren und gewerblichen Zwischenmietverhältnissen*, NZM 2019, 12.

Bayerisches Staatsministerium der Justiz (2019). *Bayerns Justizminister Eisenreich: "Bremsen des Mietpreisanstiegs ist wichtiges Anliegen / Bündel an Maßnahmen von Kommunen, Land und Bund in verschiedenen Bereichen notwendig / Mietenstopp durch Landesgesetz ist verfassungswidrig"*, Pressemitteilung, 9.10.2019.

Berliner Klimaschutzrat (2019). *Positionspapier des Berliner Klimaschutzrates zum Referentenentwurf des Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (Berliner MietenWoG)*.

Beuermann, Rudolf (2019). *Das Berliner Mietendeckelgesetz wird kommen – Wie lange dauert die Hängepartie, wie beendet man sie?*, GE 2019, 841.

Degenhardt, Christoph (2006). *Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform*, NVwZ 2006, 1209.

DIW Berlin (2019). *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin e.V., Evaluierung der Mietpreisbremse*, 15.12.2018.

DMB Mieterverein München e.V. (2019). *Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens für faire Mieten in Bayern*.

Fahrn, Joachim (2019). *Investitionsbank soll den Mietendeckel umsetzen*, Berliner Morgenpost, 24.9.2019.

Grundeigentum (2019). *Verwaltung ist unvorbereitet und überfordert*, GE 2019, 1156.

Handwerksammer Berlin (2019). *Stellungnahme der Berliner Handwerkskammer Berlin zum geplanten Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (Berliner MietenWoG)*, Stand 19.9.2019.

Hein, Sebastian (2019). *Empirica Systeme: Deskriptive Analyse zum Berliner Wohnungsmarkt angesichts des Mietendeckels*, 6.9.2019.

Hummel, David (2019). *Mietendeckel gefährdet Grundversorgung*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.9.2019.

Kholodilin, Konstantin / Kohl, Sebastian (2019). *Die Regulierung des Wohnungsmarkts hat weltweit zum Siegeszug des Eigenheims beigetragen*, DIW Wochenbericht 38/2019.

Kloepfer, Michael (2019). *Die Sozialisierung von Wohnungsunternehmen und die Verfassung*, NJW 2019, 1656.

Knauthe, Karola (2019). *Wohnungspolitische Maßnahmen – nicht nur eine rechtliche Frage*, ZfIR 2019, 509.

Kohl, Sebastian / Sagner, Pekka / Voigtländer, Michael (2019). *Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung e.V., Mangelware Wohnraum, Ökonomische Folgen des Mietpreisbooms in deutschen Großstädten*, August 2019.

Kröger, Michael (2019). *Der geplante Mietendeckel in Berlin hat etliche Nebenwirkungen. Einige davon werden erst auftauchen, wenn man ihn wieder absetzt – dann müssen sich Mieter auf drastische Steigerungen gefasst machen*, Der Spiegel, 28.9.2019.

Maroldt, Lorenz (2019). *Der rot-rot-grünen Koalition droht der Kollaps*, Der Tagesspiegel, 4.10.2019.

Mayer, Franz / Artz, Markus (2019). *Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Aspekte eines Mietendeckels für das Land Berlin*, Rechtsgutachten.

Mense, Andreas (2019). *gif Policy Paper 2|2019, Angebotseffekte der Mietpreisbremse*, Mai 2019.

Michelsen, Claus (2019). Ein Mietendeckel schießt über das Ziel hinaus, DIW Berlin, 26.8.2019.

Paal, Boris / Pauly, Daniel (2018). Datenschutzgrundverordnung Bundesdatenschutzgesetz, 2. Auflage, 2018.

Papier, Hans-Jürgen (2019). Landeskompentenz zur Einführung eines sogenannten Mietendeckels? Rechtsgutachterliche Stellungnahme im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. – GdW.

Pestalozza, Christian (2019). Ist der Mietendeckel verfassungsgemäß?, Berliner Zeitung, 26.8.2019.

Putzer, Max (2019). Ein Mietendeckel für Berlin, Zur Zuständigkeit der Länder für ein Mietpreisrecht, NVwZ 2019, 283.

Schuppan, Tino (2019). Der Mietendeckel in Berlin: Naivität, Populismus, Sozialismus, VM 2019, 188.

SPD Bundestagsfraktion (2019). Eine sozialverantwortliche Wohnungspolitik für Menschen, nicht für Märkte, Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion.

Spoerr, Wolfgang / Bonhage, Jan (2019). Zweifel am Berliner Mietendeckel, Verfassungsrechtliche Leitplanken aus dem Beschluss zur Mietpreisbremse, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.10.2019.

Toller, Andreas (2019). Vom Ausland lernen: Bloß kein Mietendeckel, WirtschaftsWoche, 18.6.2019.

Vetter, Martina (2019). Vermietern drohen teils große Einbußen, IZ 37/2019, 12.9.2019.

Voigtländer, Michael (2019). Durch den Mietendeckel wird der Mietwohnungsmarkt kleiner, Capital, 3.7.2019.

Weber, Peter (2018). Mittel und Wege landesrechtlichen Mietpreisrechts in angespannten Wohnungsmärkten, JZ 2018, 1022.

Weber, Peter (2019). Mehrdimensionalität im Wohnungsrecht, ZMR 2019, 389.

Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags (2019). Mietpreisregulierung durch die Länder – Möglichkeit einer Regelung durch Gesetz oder Rechtsverordnung sowie Vereinbarkeit mit Art. 14 GG, WD 3 – 3000 – 017/19.

Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags (2019). Gesetzliche Mietpreisregulierung durch die Länder aufgrund der Gesetzgebungskompetenz für das Wohnungswesen, WD 3 – 3000 – 029/19.

Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags (2019). Gesetzgebungskompetenz für ein zeitlich begrenztes Verbot von Mieterhöhungen und Vereinbarkeit mit Art. 14 GG, WD 3 – 3000 – 149/19.

Wohnungsbaugenossenschaften Berlin (2019). Der Mietendeckel: schlecht für die Genossenschaften, schlecht für Berlin, Positionspapier.

WuM (2019). Berliner Mietendeckel, WuM 2019, 243.

Zawatka-Gerlach, Ulrich (2019). Ein Amt für den Mietendeckel gefordert, Der Tagesspiegel, 28.9.2019.

8. Datenquellen

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2019). Baugenehmigungen in Berlin.

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2019). Mikrozensus 2018.

Berliner Mietspiegel 2019, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin, Mai 2019.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2019). Angebotsmieten in den größten Städten 2007-2018, 2019.

Entwurf eines Gesetzes zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz – MietNovG), Drucksache 18/3121, 10.11.2014.

Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung und Verbesserung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn, Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz, Stand 3.9.2019.

Entwurf eines Gesetzes zur Zusammenführung und Verbesserung der Vorschriften über die zulässige Miethöhe bei Wohnraumangel, Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und Verbraucherschutz, Stand 8.5.2019.

F+B (2019). F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH, F+B-Wohn-Index Deutschland Q2/2019 – Tabellenteil.

Investitionsbank Berlin (2019). IBB Wohnungsmarktbericht 2018, Stand März 2019.

Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (Berliner MietenWoG), Referentenentwurf der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Stand 30.8.2019.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (2019), Senatsvorlage Nr. S-2365/2019, Eckpunkte für ein Berliner Mietengesetz (Mietendeckel), 17.6.2019.

Statistisches Bundesamt (2019). Baugenehmigungen im Hochbau Deutschland, Stand 23.4.2019.

Statistisches Bundesamt (2019). Baupreisindizes Neubau von Wohngebäuden einschließlich Umsatzsteuer, Stand 24.9.2019.

Statistisches Bundesamt (2019). Mikrozensus-Zusatzerhebung 2018.

Statistisches Bundesamt (2019). Verbraucherpreisindex, Stand 12.9.2019.

Umweltbundesamt (2018). Entwicklung des Energieverbrauchs der privaten Haushalte, 23.2.2018.

Verwaltungsvorschriften für die soziale Wohnraumförderung des Miet- und Genossenschaftswohnungsbaus in Berlin 2019 (Wohnungsbauförderungsbestimmungen 2019 – WFB 2019) in der Bekanntmachung vom 25. Juli 2019.



Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e.V.
Society of Property Researchers, Germany

Mosbacher Straße 9 | 65187 Wiesbaden

T +49 (0) 611 23 68 10 70 info@gif-ev.de
F +49 (0) 611 23 68 10 75 www.gif-ev.de

ISSN 2512-7462

Version 1.0, Stand 15. Oktober 2019

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, Vervielfältigung oder Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit schriftlicher oder textlicher Genehmigung der gif Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e. V. und mit der Quellenangabe „Der Mietendeckel: Eine verfassungsrechtliche Analyse unter Berücksichtigung des Referentenentwurfs der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen für das Gesetz zur Mietengrenzung im Wohnungswesen in Berlin (Berliner MietenWoG), © gif Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e. V., Oktober 2019“ erlaubt.