

Stellungnahme zum Referentenentwurf der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen für ein Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin

Berlin, 13.9.2019

Gemeinsam erarbeitet und eingereicht durch

Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.
Haus der Demokratie und Menschenrechte
Greifswalder Str. 4
10405 Berlin
www.rav.de
kontakt@rav.de



Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.
Hessische Straße 10
10115 Berlin
<https://freiheitsrechte.org>
info@freiheitsrechte.org



Gesellschaft für
Freiheitsrechte

Stellungnahme zum Referentenentwurf der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen für ein Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin

A. Landesrechtliche Kompetenz	2
<i>I. Ausgangslage</i>	2
<i>II. Mietpreisregulierung der Vergangenheit</i>	3
<i>III. Kompetenz zum Erlass öffentlich-rechtlicher Normen zur Begrenzung der Miethöhe</i>	5
1. Föderalismusreform	5
2. Wohnungswesen	5
4. Mietpreisrecht öffentliches Recht versus Zivilrecht	7
5. Umsetzung der kompetenzrechtlichen Anforderungen	9
B. Grundrechtskonformität des Referentenentwurfs	9
<i>I. Vereinbarkeit mit Artikel 14 Absatz 1 GG</i>	9
1. Verfassungsrechtlicher Maßstab	9
2. Verhältnismäßigkeit des Eingriffs	10
<i>II. Vereinbarkeit mit Artikel 3 GG</i>	19
1. Gleichbehandlung von Vermieter*innen unabhängig von der Lage der Wohnung	19
2. Gleichbehandlung von privaten und gewerblichen Mieter*innen	20
3. Gleichbehandlung von Vermieter*innen, die bislang geringe Mieten veranschlagt haben mit Vermieter*innen, die Mietgrenzen ausgereizt haben	21
4. Ungleichbehandlung von Mieter*innen je nach Einkommen, bzw. Ungleichbehandlung der Vermieter*innen je nach Einkommen der Mieter*innen	21
C. Das Gesetz im Einzelnen	23
<i>I. Anmerkungen zu den einzelnen Regelungen des Gesetzes</i>	23
§ 1	23
§ 2	23
§ 3 Absatz 1	24
§ 3 Absatz 3	24
§ 4	24
§ 4 Absatz 2	25
§ 4 Absatz 4 Satz 2	25
§ 4 Absatz 4 Satz 3	25
§ 5 Absatz 1	25
§ 5 Absatz 3	26
§ 5 Absatz 3 Satz 2	26
§ 5 Absatz 4	26
§ 6	26
§ 6 Absatz 2	27
§ 7 Absatz 1	27
§ 7 Absatz 2	28
§ 11	28
<i>II. Eigenbedarf</i>	28
<i>III. Verfahren</i>	28

A. Landesrechtliche Kompetenz

I. Ausgangslage

Steigende Mieten in den Ballungszentren, Knappheit an bezahlbarem Wohnraum, eine Explosion von Boden- und Immobilienkaufpreisen führen gerade in den Hotspots der Republik zu einer Wohnungsnot. Das Wohnungsthema ist die soziale Frage unserer Zeit.

Gerade in den Ballungszentren ist bezahlbarer Wohnraum rar. Der Zuzug in die Zentren erhöht den Druck auf die Wohnungsmärkte. In den letzten Jahrzehnten wurde zu wenig gebaut. Hier hat ein Prozess des Umdenkens zwar eingesetzt. Allerdings darf bezweifelt werden, ob die alleinige Fokussierung auf den Neubau die derzeitigen Probleme am Wohnungsmarkt lösen werden. Denn es fehlt vor allem an bezahlbarem Wohnraum.

Der Abbau des öffentlichen Sektors der Wohnraumbewirtschaftung, die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit und der Einstieg in den Ausstieg des Sozialwohnungsbaus rächen sich nun. Private Investor*innen haben Interesse an einem möglichst hohen Gewinn. Da lohnt sich die Schaffung preiswerten Wohnraums nicht. So ist es nicht verwunderlich, dass ein Großteil des neuen Wohnraums in Form von Einfamilienhäusern und Eigentumswohnungen entstehen.¹ Gefördert wird dies durch das von der großen Koalition eingeführte Baukindergeld, das die Bildung von Immobilieneigentum fördert. Bezahlbarer Wohnraum wird auf diesem Wege dort, wo er gebraucht wird, kaum entstehen.

Vor diesem Hintergrund wird klar, dass wir neben der Errichtung neuen Wohnraums eine Begrenzung der Mieten im Bestand brauchen. Denn der Neubau wird nicht die Lücke an bezahlbarem Wohnraum schließen können. Durch den Neubau werden allenfalls Bestandswohnungen frei, die dann aber bezahlbar sein müssen. Bezahlbarer Wohnraum wird dauerhaft nur erhalten, wenn neben Neubau auch die Mieten im Bestand geschützt werden. Der Schutz der Mieten im bereits bestehenden Gebäudebestand wurde durch die Mietpreisbremse, die für die Wiedervermietung von Wohnraum gilt, zwar auf dem Papier verbessert. In der Praxis erweisen sich jedoch unüberbrückbare Hürden. Viele Bundesländer haben Verordnungen erlassen, die der gerichtlichen Überprüfung nicht standgehalten haben, so dass dort die Mietpreisbremse erst gar nicht gilt (z.B. in Hamburg). Ansonsten erweist sich die

¹ Tatsächlich wurden im Jahre 2016 278.000 Wohnungen und im Jahre 2015 248.000 Wohnungen fertig gestellt. Davon waren im Jahre 2016 nur 53.000 Mietwohnungen und im Jahre 2015 46.000 Wohnungen. In beiden Jahren wurden hiervon nur 40.000 als Sozialwohnungen fertig gestellt worden. Dies reicht noch nicht einmal aus, den jährlichen Schwund von 50.000 Sozialwohnungen zu kompensieren.

<https://www.mieterbund.de/presse/pressemeldung-detailansicht/article/40480-deutschland-2017-1-million-wohnungen-ehlen-mieten-steigen-ungebremst.html>

Mietpreisbremse aufgrund der zahlreichen Ausnahmen als nicht ausreichend, um das Mietniveau bezahlbar zu machen. Die Mietpreisbremse ist genauso wie die Grundmietenerhöhung an die ortsübliche Vergleichsmiete gekoppelt. Diese steigt in den letzten Jahren weit stärker als Lebenshaltungsinde-
x und Lohnniveau. Die Mietrechtsänderung des Bundesgesetzgebers vom letzten Herbst hat zwar für Verbesserungen gesorgt. Allerdings wird auch sie die Mietexplosion nicht stoppen können. Auf Bundesebene erweist sich insbesondere die CDU/CSU als entscheidender Hemmschuh zu einer bes-
seren Begrenzung der Mietsteigerungen.

In Berlin steigen die Mieten im Vergleich zum Bundesgebiet exorbitant. Viele Indikatoren sprechen deutlich für einen nicht mehr funktionierenden Markt. So lag die Leerstandsquote bei 0,9 %. Bei ei-
ner Leerstandsquote unter 3 % spricht man von Wohnungsknappheit. Der Abstand zwischen der durchschnittlichen ortsüblichen Vergleichsmiete und der durchschnittlichen Angebotsmiete wird immer größer. Daher müssen auch andere Wege gesucht werden muss, um den Markt zu regulieren.

II. Mietpreisregulierung der Vergangenheit

Hier empfiehlt es sich, zunächst einen Blick in die Geschichte zu werfen. Denn das Problem der Woh-
nungsknappheit ist kein Neues, allerdings waren Staat und Gesellschaft früher viel eher bereit, in den Markt zum Schutze der Wohnenden einzugreifen.

Es gab in den letzten 100 Jahren in Deutschland wenige Zeiträume, in denen der Mieterschutz und die Mietenregulierung so schwach waren wie heute. Trotz der starken Liberalisierung des Mietmarkts wird zu wenig gebaut. Dagegen gab es gerade in Zeiten großer Wohnungsnot starke Preisregulierun-
gen. Dennoch wurde zu diesen Zeiten viel gebaut. Gerade in den goldenen 50ern musste zerstörter Wohnraum wiederaufgebaut und 15 Millionen Flüchtlinge in den alten Bundesländern integriert und mit Wohnraum versorgt werden. Gleichzeitig bestanden zunächst ein Preisstopp und später eine staatlich verordnete Mietanhebung für Altbauten. Nur frei finanzierte Neubauten waren preislich nicht gebunden. Ein großer Teil der Neubauten wurde jedoch im geförderten Wohnraum errichtet, um damit auch Menschen mit Wohnraum zu versorgen, die über weniger Geld verfügten. Wohnen war deshalb günstig. Die Belastungsquote der Haushalte mit Wohnkosten lag im Mittel bei ca. 10 %. Diese niedrige Belastungsquote war sicherlich ein Grund für die goldenen 50er Jahre.² Seit der Libera-
lisierung des Mietrechts und damit des Marktes sind die Mieten stark gestiegen, und zwar auf 25 bis 30 %. Gerade einkommensschwache Haushalte müssen im Verhältnis noch mehr fürs Wohnen auf-
wenden.

² Karl Christian Führer, Die Stadt, das Geld und der Markt, Berlin 2016, 243.

Die Regulierung des Marktes wurde von den Gegner*innen als Wohnungszwangswirtschaft bezeichnet. Aufgrund der Unterversorgung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen und der damit einher gehenden Wohnungsnot sah sich der Staat jedoch ermächtigt, zugunsten der Wohnenden einzugreifen. Neben der Wohnungsbewirtschaftung (u.a. Wohnungsbelegung) fiel hierunter der Mieter*innenschutz (insbesondere der Kündigungsschutz) auch das sogenannte öffentliche Mietpreisrecht. Hier ging es um die Regulierung des Mietpreises.³ Gerade die Mietpreise unterlagen von 1917 bis in die 1960er Jahre strengen Regeln.

Bereits während des 1. Weltkrieges wurde eine Mietenschutzverordnung⁴ erlassen, die eine Begrenzung der Mieten vorsah. Über die diversen Länderverordnungen, als wichtigste die Preußische Höchstmietenverordnung (PrHMVO) von 1919 wurde dies schließlich reichsweit im Reichsmietengesetz 1923 kodifiziert. Bezugspunkt war hierbei die Friedensmiete von 1914. Die Mietpreise für Altbauten wurden immer auf die Mieten im Jahr 1914 bezogen und staatlicherseits Erhöhungen verfügt/ermöglicht. Für Instandsetzungs- oder Modernisierungsmaßnahmen gab es i.d.R. befristete Erhöhungsmöglichkeiten. Bestimmte Wohnungstypen (große Wohnungen) wurden zeitweilig aus dem Regelungsbereich herausgenommen. Nur für sie galt das BGB, das ja 1900 in Kraft getreten war. Die Übrigen Mietverhältnisse waren insbesondere durch öffentlich-rechtliche Vorschriften überlagert, ohne dass das bürgerliche Recht und auch die Regelungen zur Miethöhe hierdurch abgeschafft waren. Vielmehr war auch hier die zivilrechtliche Rechtsbeziehung Voraussetzung für einen öffentlich-rechtlichen Eingriff.

1936 wurde gar ein Mietenstopp für alle Wohnungen verfügt und durch das Kontrollratsgesetz Nr. 18 von 1946 erneut ein vollständiger Mietpreisstopp bestimmt. Dieser galt fast uneingeschränkt bis 1955. Danach gab es im Rahmen des 1. Bundesmietengesetzes wiederum prozentuale Erhöhungsmöglichkeiten. Die Begrenzungen der Miethöhe galten sowohl für Mieterhöhungen als auch für Wiedervermietungen. Bei letzterer mussten Mieter*innen allerdings ihr Recht aktiv geltend machen. Ab 1960 wurde dann in Gebieten mit einem „entspannten“ Wohnungsmarkt die Preisbindung aufgehoben, die letzten Gebiete in Westdeutschland fielen Ende der 60 Jahre (Hamburg, München u.a.) aus der Preisbindung. In West-Berlin galt die Regelung bis 1988. Bei dieser Art von Preisbindung spielte weniger die Ausstattung der Wohnung als vielmehr deren Geschichte eine entscheidende Rolle. Die starke Regulierung hatte auf die Mietpreise einen entscheidenden Einfluss.

3 Max Putzer, Ein Mietendeckel für Berlin, NVwZ 2019, 283 (284).

4 am 26.07.1917, Hügemann, Geschichte des öffentlichen und privaten Mietrechts, 315.

Während dieser fast 50 Jahre war in Teilen des Wohnungsmarktes das an sich geltende BGB von öffentlich-rechtlichen Normen überlagert, die die Mietpreise betrafen.

III. Kompetenz zum Erlass öffentlich-rechtlicher Normen zur Begrenzung der Miethöhe

In Anlehnung an die historische Entwicklung und unter Würdigung der Föderalismusreform 2006 entstand die Idee des sogenannten Mietendeckels. Peter Weber⁵ hat in einem Aufsatz in der JuristenZeitung überzeugend dargelegt, dass der Landesgesetzgeber – wie vormals der Reichs- bzw. Bundesgesetzgeber – neben dem sozialen privatrechtlichen Mietrecht im öffentlichen Recht Regelungen zum Mietpreis treffen kann.

1. Föderalismusreform

Grundsätzlich können sowohl der Bund als auch die Länder Gesetze erlassen. Das Grundgesetz als bundesdeutsche Verfassung regelt in den Artikel 70 ff. GG, welche der vorgenannten öffentlich-rechtlichen Körperschaften nun Gesetze erlassen kann. Dies wird bestimmt nach entsprechenden Regelungsgegenständen. Der Bund ist nur zuständig, soweit das Grundgesetz dies ausdrücklich anordnet, Artikel 70 GG. Der Grundgesetzgeber hat einen Großteil der Regelungsgegenstände der sog. konkurrierenden Gesetzgebung zugeordnet: Solange der Bundesgesetzgeber in diesen Bereichen selbst keine Regelung getroffen hat, sind die Länder zuständig (Art 72 I GG). Da der Bundesgesetzgeber weitgehend Gesetze erlassen hat, waren die Länder nicht mehr befugt, eigene Regelungen zu treffen. Bis 2006 gehörte auch das Wohnungswesen zur sogenannten konkurrierenden Gesetzgebung. Im Rahmen der Föderalismusreform wurde der Bereich des Wohnungswesens (bis auf einzelne Bereiche, z.B. das Wohngeldrecht) aus der konkurrierenden Gesetzgebung herausgenommen. Da das Wohnungswesen auch nicht der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterfällt, verbleibt es bei Artikel 70 GG. Die alleinige Gesetzgebungskompetenz bleibt für diese Bereiche bei den Ländern. Altes Bundesrecht bleibt solange gültig, bis das Land selbst Regelungen trifft und das Bundesrecht ersetzt (Artikel 125 a Absatz 1 GG). In den Bereichen des Wohnungswesens kann somit seit 2006 der Landesgesetzgeber tätig werden.

2. Wohnungswesen

Nun stellt sich die Frage, was unter den Begriff des Wohnungswesens fällt. Bei der Auslegung der Kompetenzbestimmungen des Grundgesetzes ist die entstehungsgeschichtliche und historische Auslegung besonders ergiebig.⁶ So muss man davon ausgehen, dass die Materien, die aus der Weimarer Reichsverfassung in das Grundgesetz übernommen wurden im selben Sinne zu verstehen waren, wie

⁵ JZ 2018, 1022.

⁶ Jarras/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar, Artikel 70, Rn. 6; Weber ZMR 2019, 389.

dies in der WRV der Fall war⁷. Nach älterer Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts betrifft das Wohnungswesen im Sinne des Artikel 10 Nr. 4 WRV, 74 Absatz 1 Nr. 18 GG a.F. sämtliche Regelungen, die sich aus sozialen Gründen auf private Wohnzwecke dienende Gebäude beziehen⁸. In Abgrenzung zu der Sondermaterie Bodenrecht⁹ geht es nicht um die bauliche Nutzung von Grundstücken zu Wohnzwecken, sondern es sind Regelungen der Bewirtschaftung von Wohngebäuden und Wohnraum gemeint¹⁰. Öffentlich-rechtliche Regelungen treffen den Wohnraum ohne Rücksicht auf die Eigentumsverhältnisse und sonstige über den Wohnraum bestehende privatrechtliche Rechtsbeziehungen. Zum Wohnungswesen gehören – so Weber und Putzer – neben der Wohnraumbewirtschaftung eben auch das öffentliche Mietpreisrecht¹¹.

Es spricht nichts dafür, dass sich an dem traditionell geprägten Begriff des Wohnungswesens durch die Föderalismusreform irgendetwas geändert hätte. Dem widerspricht letztlich auch nicht Papier in seinem Gutachten zum Mietendeckel¹². Auch er gibt an, dass bis auf fünf benannte Teilbereiche das gesamte Recht des Wohnungswesens nunmehr Ländersache sei. Er geht jedoch davon aus, dass weder das Wohnungsmietrecht noch das Mietpreisrecht dazu gehöre. Das öffentliche Preisrecht war allerdings stets Teil des Wohnungswesens. Das daneben gültige BGB und insbesondere die in den Mietverträgen geregelten Bestimmungen zur Miethöhe und Mietänderungen galten auch, wurden aber durch das öffentliche Recht ergänzt.

Der Gesetzgeber hatte die Wohnungsgesetzgebung im Hinblick auf die Eigentumsgarantie als „Ausnahme oder Sonderrecht“ angesehen¹³. Von dem Recht sollte nur so lange Gebrauch gemacht werden, wie die Wohnungsnot keine andere Wahl zuließ. Mit Abbau der Wohnungsnot und Entspannung der Wohnungsmärkte sollte die Rechtfertigung für den Eingriff in die Rechte der Eigentümer von Wohnraum entfallen sein. Die Ende der 1950er Jahre für die folgende Dekade prognostizierte Entspannung der Wohnungsmärkte sorgte auch für die Aufhebung des öffentlich-rechtlichen Mietpreisrechts. Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit führte im Jahre 2001 dazu, dass die Zweckentfremdungsverbotsverordnung¹⁴ in Berlin keine gesetzliche Grundlage mehr hatte. Durch die seinerzeit

7 BVerfG Baugutachten v. 16.06.1954 – 1 PB vV 2/52; BT-Drs. 644, 5; Weber ZMR 2019, 389.

8 BVerfGE 3, 407 (416); Putzer a.a.O., 284.

9 Dies ist nach wie vor in Artikel 74 Nr. 18 GG als Materie benannt.

10 Weber, JZ 2008, 1022 (1027).

11 So ausdrücklich Entwurf eines Gesetzes über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über das soziale Mietrecht v. 06.08.1959, BT-Drs. 3, 1234, 46; Putzer a.a.O., 284; Weber ZMR 2019, 389.

12 Landeskompentenz zur Einführung eines sogenannten Mietendeckels, Rechtsgutachten im Auftrag des GdW, IV 3. am Ende.

13 BT-Drs. 3, 1234, 47; Putzer, a.a.O., 284.

14 Das Zweckentfremdungsrecht unterfällt unstreitig dem Begriff des Wohnungswesens. Vormalig war der Bund zuständig. Dieser hat Regelungen getroffen und die Länder ermächtigt, zur Umsetzung Verordnungen zu erlas-

vom Gericht angenommen entspannte Wohnungsmarktlage ließ sich der Eingriff in Artikel 14 GG nicht mehr rechtfertigen¹⁵. Dies dürfte sich inzwischen in Berlin aber auch in anderen Ballungszentren stark gewandelt haben.

4. Mietpreisrecht öffentliches Recht versus Zivilrecht

Das öffentliche Preisrecht hat viele Berührungspunkte zum bürgerlichen Recht, insbesondere zum privaten Mietrecht, die Rechtsbereiche lassen sich jedoch anhand klarer Kriterien voneinander abgrenzen¹⁶.

Zur Unterscheidung beider Rechtsmaterien ist es wichtig, sich die Regelungsbereiche zu verdeutlichen: Während das private Mietrecht die gegenseitigen Beziehungen zwischen Bürgern regelt, tritt der Staat im Bereich des öffentlichen Rechts dem Bürger mit Geboten und Verboten gegenüber. Allerdings bedarf es für diese Eingriffe im Hinblick auf betroffene Grundrechte eben einer Rechtfertigung. Das öffentliche Recht dient den Allgemeininteressen, während das Privatrecht den Individualinteressen der Parteien dient¹⁷. Im Rahmen des Privatrechts trifft der Gesetzgeber Regelungen, die einen Interessenausgleich zwischen den jeweiligen Vertragsparteien sicherstellen sollen. Es regelt das Recht der Vertragsparteien und setzt zwingend eine Rechtsbeziehung, einen Mietvertrag voraus. Demgegenüber wirken staatlich festgesetzte Höchstmieten weiter. Sie setzen mit einer Höchstmiete Grenzen, die vertraglichen Vereinbarungen bleiben unberührt¹⁸. Eine öffentlich-rechtliche Regelung der Höchstmiete soll keinen fairen Ausgleich zwischen den Interessen der Mieter*innen und Vermieter*innen herstellen. „Vielmehr ist er darauf gerichtet, im Interesse der Allgemeinheit eine soziale Not bzw. erhebliche Schieflage in einem für die betroffenen Bevölkerungsteile schlechthin existenziellen Bereich der Daseinsvorsorge zu beseitigen.“¹⁹

Dies lässt sich an einem Beispiel erläutern: Unterliegt meine Wohnung den Regungen eines Zweckentfremdungsgesetzes, das die Nutzung von Wohnraum zu gewerblichen Zwecken verbietet, darf diese selbst dann nicht gewerblich genutzt werden, wenn dies im Mietvertrag vom Vermieter eigentlich zugesichert wurde.

sen. Seit 2006 ist dieser Bereich Ländersache. Viele Bundesländer u.a. auch Berlin und Hamburg haben auf diesem Gebiet bereits Regelungen erlassen.

¹⁵OVG Berlin, Entscheidung 13.06.2002, GE 2002, 1128.

¹⁶BT Drs. a.a.O., 17.

¹⁷BVerwGE 1 104, 116; Putzer a.a.O., 285.

¹⁸Putzer, NVwZ 2019, 283 (285).

¹⁹Putzer, ebenda.

Im Hinblick auf den Mietpreis lässt sich auch eine Parallele zu § 5 Wirtschaftsstrafgesetz herstellen. Die mit dem Vermieter vereinbarte Miete ist auf eine Höhe von 20 % über der Vergleichsmiete – öffentlich-rechtlich – gekappt, wenn die wirtschaftliche Notlage der Mieterin ausgenutzt wurde. Die Vertragsfreiheit wird also durch eine öffentlich-rechtliche Regelung zum Schutz der Allgemeinheit begrenzt. Die Ausübung der Rechte aus dem privaten Vertrag wird insofern begrenzt.

Wie sich hieran zeigt, ist es sehr wohl möglich, sowohl zivilrechtlich als auch öffentlich-rechtlich Regelungen zu treffen, die Auswirkungen für Eigentümer*innen und Mieter*innen haben. Entgegen der Auffassung von Papier schließt das private Mietrecht und insbesondere die Mietpreisbremse das öffentliche Preisrecht gerade nicht aus. Neben den oben genannten systematischen und historischen Erwägungen ist noch auf darauf zu verweisen, dass in § 556d Absatz 2 Satz 7 BGB der Bundesgesetzgeber davon ausgeht, dass die Länder flankierend zur Mietpreisbremse Regelungen erlassen, die geeignet sind, Wohnungsknappheit zu überwinden. Der Bundesgesetzgeber geht selbst davon aus, dass die Länder hierzu die Kompetenz haben.

Letztlich hat dies zur Folge, dass der Landesgesetzgeber öffentlich-rechtliche Normen zur Begrenzung der Miethöhe erlassen kann, sofern die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Hierbei ist jedoch darauf zu achten, dass die Regelung auf Grund des dinglich-regelnden Charakters der öffentlichen Mietpreisregelung sich jeweils nur auf die Wohneinheit und nicht auf das zivilrechtliche Rechtsverhältnis von Vermieter*in und Mieter*in beziehen kann. Eine Regelung dieses Rechtsverhältnisses ist nicht möglich, da der Bundesgesetzgeber von seiner Kompetenz gem. Artikel 74 Absatz 1 Nr. 1 abschließend Gebrauch gemacht hat. Einer entsprechenden Regelung auf Landesebene würde nicht nur die Kompetenz fehlen. Die Regelungen wären auch gem. Artikel 31 GG nichtig.

Die öffentlich-rechtliche landesrechtliche Regelung gilt neben der zivilrechtlichen bundesrechtlichen Regelung. Während die preisrechtlichen Regelungen den allgemeinen Preisstand schützen sollen, zielen Mietpreisbremse und Regelungen zur Begrenzung der Mieterhöhungen in den Bestandsmietverhältnissen allein auf die relative schuldrechtliche Beziehung zwischen Vermieter und Mieter ab.

Im Ergebnis steht dem Landesgesetzgeber eine Kompetenz zu, landesrechtliche Regelungen zur Begrenzung der Mietpreise zu treffen, sofern dies wohnungsbezogen erfolgt.

5. Umsetzung der kompetenzrechtlichen Anforderungen

An den oben aufgeführten Anforderungen aber auch am Verfassungsrecht im Übrigen ist der jetzt vorliegende Gesetzesvorschlag zu messen.

In dem Gesetzesvorschlag soll die Miethöhe begrenzt werden. Die mietpreisrechtliche Begrenzung bezieht sich auf die konkrete Wohnung. Zentrales Element des Gesetzes ist die Einführung einer Tabelle, in der die nach dem Gesetz höchstzulässigen Mieten für bestimmte Wohnungen aufgeführt sind. Um Härten für den Vermieter zu kompensieren, sind Ausnahmen von der Mietenbegrenzung zu Gunsten des Vermieters vorgesehen.

Das Gesetz friert darüber hinaus die Mietpreise, die am 18.06.2019 vereinbart waren, ein. Sie stellen grundsätzlich die höchstzulässigen Mieten für die jeweiligen Wohnungen dar. Liegt diese Miete unterhalb der Tabellenmiete, dann sieht das Gesetz eine jährliche 1,3 %-ige Anpassung vor, bis das Niveau der Tabelle erreicht wird. Liegt die aktuelle Miete über der höchstzulässigen Miete, dann gilt diese. In Härtefällen, die in der wirtschaftlichen Situation des Mieters liegen, kann dieser ggf. eine Senkung auf die beschriebene Tabellenmiete verlangen.

B. Grundrechtskonformität des Referentenentwurfs

I. Vereinbarkeit mit Artikel 14 Absatz 1 GG

Der in § 3 des Referentenentwurfs normierte Mietestopp sowie die in §§ 4, 5 des Referentenentwurfs vorgesehenen Mietobergrenzen sind mit der in Artikel 14 Absatz 1 GG verankerten Eigentumsgarantie vereinbar. Sie stellen als abstrakt-generelle Festlegung von Rechten und Pflichten des Eigentümers eine verhältnismäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne von Artikel 14 Absatz 1 S. 2 GG dar.

1. Verfassungsrechtlicher Maßstab

Das Bundesverfassungsgericht hat in mehreren Entscheidungen zur Regulierung des Grundeigentums den verfassungsrechtlichen Maßstab für den Eingriff in Artikel 14 Absatz 1 S. 1 GG durch Inhalts- und Schrankenbestimmungen konkretisiert, zuletzt im Beschluss zur Mietpreisbremse vom 18. Juli 2019.²⁰ Danach geht die Befugnis zur Inhalts- und Schrankenbestimmung umso weiter, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und in einer sozialen Funktion steht. Je stärker der Einzelne

²⁰ BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2019 zur Mietpreisbremse- 1 BvL 1/18 -.

auf die Nutzung fremden Eigentums angewiesen ist, umso weiter ist der Gestaltungsbereich des Gesetzgebers.²¹

Das trifft auf die Miethöhenregulierung in besonderem Maße zu. Eine Wohnung hat für den Einzelnen und dessen Familie eine hohe Bedeutung. Das betrifft Mieter*innen, die ihren privaten Lebensmittelpunkt bereits in der Mietwohnung haben, aber auch Wohnungssuchende, die auf Mietwohnungen unausweichlich angewiesen sind.²² Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverfassungsgericht preisrechtliche Vorschriften, die durch sozialpolitische Ziele legitimiert werden, wiederholt als verfassungsrechtlich unbedenklich eingestuft. So hat das Bundesverfassungsgericht schon 1992 bezüglich der Pachtzinsbegrenzung für Kleingärtner ausgeführt, dass Grund und Boden nicht vermehrbar seien und sich am Markt ein Preis bildet, der im Hinblick auf die soziale Funktion des Eigentumsobjekts nicht mehr angemessen sei. Unter diesen Umständen könne der Gesetzgeber durch eine Pachtzinsbegrenzung einer Preisentwicklung vorbeugen, die dazu führen würde, dass ein Großteil der Bevölkerungsschichten, für die die Nutzung eines Kleingartens aus den dargelegten Gründen von besonderer Bedeutung ist, durch den Pachtzins unangemessen belastet würde.²³

Das Bundesverfassungsgericht hat zudem immer wieder darauf hingewiesen, dass die Eigentumsgarantie nicht die einträglichste Nutzung des Eigentums gewährleistet.²⁴ Der Gesetzgeber könne einmal geschaffene Regelungen nachträglich verändern und fortentwickeln, auch wenn sich damit die Nutzungsmöglichkeiten bestehender Eigentumspositionen verschlechtern. Diese Abänderung müsse durch Gründe des öffentlichen Interesses unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt sein.²⁵ Die von Artikel 14 Absatz 1 GG gezogenen Grenzen seien erst dann überschritten, wenn Mietpreisbindungen auf Dauer zu Verlusten für den Vermieter oder zur Substanzgefährdung der Mietsache führen würden.²⁶

2. Verhältnismäßigkeit des Eingriffs

Die Bestimmung von Mietobergrenzen gemäß § 5 des Referentenentwurfs, der Mietenstopp nach § 3 des Referentenentwurfs und die Absenkung hoher Mieten nach § 4 des Referentenentwurfs sind vor

21 BVerfGE 42, 263 (294) = NJW 1976, 1783.

22 Vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2019 zur Mietpreisbremse - 1 BvL 1/18 - Rn. 71; BVerfGE, NJW 1975, 727 ff. (730); vgl. auch BVerfGE 37, 132 (141); 38, 348 (370); 95, 64 (84 f.).

23 BVerfG Beschl. v. 23.9.1992 – 1 BvL 36/87, BeckRS 1992, 118456.

24 Zuletzt BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2019 zur Mietpreisbremse - 1 BvL 1/18 Rn. 64, vgl. auch BVerfGE 87, 114 (146); BVerfGE 37, 132 (141); 89, 1 (8).

25 Zuletzt BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2019 zur Mietpreisbremse - 1 BvL 1/18 Rn. 75.

26 BVerfGE 71, 230 (250).

diesem Hintergrund verhältnismäßig. Die Regelungen verfolgen einen legitimen Zweck (dazu unter a). Gleichmaßen geeignete jedoch mildere Mittel sind nicht ersichtlich (dazu unter b). Die Regelungen sind auch angemessen (dazu unter c).

a) Legitimer Zweck

Mit der Bestimmung von Mietobergrenzen verfolgt der Berliner Senat einen legitimen Zweck. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss zur Mietpreisbremse bestätigt, dass es ein Gemeinwohlbelang ist, der direkten oder indirekten Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen aus stark nachgefragten Wohnquartieren entgegenzuwirken. Dabei betont das Bundesverfassungsgericht, dass die Wohnung den Lebensmittelpunkt der Einzelnen und ihrer Familien bildet und nicht allein der Befriedigung elementarer Lebensbedürfnisse, sondern auch der Freiheitssicherung und der Persönlichkeitsentfaltung dient. Das umfasse auch die Lage der Wohnung, etwa in Bezug auf die Entfernung zu kulturellen Einrichtungen, Schulen, Einkaufsmöglichkeiten und Naherholungsgebieten oder die Erreichbarkeit mit öffentlichem Nahverkehr.²⁷ Zudem sieht das Bundesverfassungsgericht ein darüberhinausgehendes gesellschaftspolitisches Interesse an einer durchmischten Wohnbevölkerung in innerstädtischen Stadtvierteln. Als langfristige Folge der Verdrängung einkommensschwächerer Mieter aus stark nachgefragten Stadtvierteln drohe eine Aufteilung der Wohnbevölkerung auf einzelne Stadtteile nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Mit Blick auf diese, durch spätere Maßnahmen nur schwer zu beseitigenden Folgen einer Verdrängung einkommensschwächerer Mieter aus einzelnen Stadtvierteln komme auch der Verhinderung der Gentrifizierung Gewicht als Gemeinwohlbelang zu.²⁸

So liegt es hier: Der Mietendeckel soll die rasante Preisentwicklung auf dem freien Mietenmarkt bremsen und die Mieten in Berlin auf ein sozialverträgliches Maß zurückführen. Die Bevölkerung soll durch Unterbindung eines weiteren Mietanstiegs vor umfassenden Verdrängungsprozessen und dadurch bedingten sozialen Verwerfungen geschützt werden. Die Regelungen sollen auch der zunehmenden Segregation durch Verdrängung einkommensschwacher Bevölkerungsschichten in abgelegene Wohngegenden entgegenwirken und die soziale Durchmischung der Stadtviertel fördern. Auch für Bevölkerungsschichten mit mittlerem und geringem Einkommen sollen Mietwohnungen in attraktiven Wohnvierteln zu bezahlbaren Mietpreisen erhältlich bleiben.²⁹ Diese Zwecke liegen im

27 BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2019 zur Mietpreisbremse - 1 BvL 1/18 -Rn. 82.

28 BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2019 zur Mietpreisbremse - 1 BvL 1/18 -Rn. 71.

29 Referentenentwurf, Seite 9.

öffentlichen Interesse. Die stadtentwicklungspolitischen Ziele könnten in der Gesetzesbegründung etwas deutlicher herausgearbeitet werden.

Die stadtentwicklungspolitischen Ziele könnte in der Gesetzesbegründung etwas deutlicher herausgearbeitet werden. Dies würde eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Eingriffe erleichtern.

b) Geeignetheit und Erforderlichkeit

Die Mietpreisregulierung ist auch geeignet, die Mieten in Berlin auf ein sozialverträgliches Maß zurückzuführen. Der Mietenstopp, die Mietobergrenzen und die Möglichkeit der Absenkung hoher Mieten stellen sicher, dass einkommensschwache Mieter in ihren Mietwohnungen bleiben können, zudem schaffen die Regelungen die Voraussetzungen für einen Marktzugang einkommensschwächerer Mieter.³⁰ So kann die Miethöhenregulierung es einkommensschwächeren Bevölkerungsschichten, die bei einem Wohnungswechsel aufgrund gestiegener Mieten in ihrem bisherigen Stadtteil ohne Miethöhenregulierung keine für sie bezahlbare Wohnung hätten finden können, das Anmieten einer Wohnung in ihrer angestammten Umgebung ermöglichen.³¹ Durch Mietobergrenzen, die unabhängig von der Wohnlage gelten, wird eine Durchmischung der Bevölkerung in den angespannten Wohnvierteln erhalten und gefördert. Die vorgeschlagenen Regelungen werden zudem über ihren Geltungszeitraum hinaus Wirkung entfalten, da sie auch bremsende Wirkung auf die Entwicklung der ortsüblichen Vergleichsmieten haben, die nach dem Geltungszeitraum für zukünftige Mieterhöhungen maßgeblich sein werden.³²

Gleich geeignete Mittel milderer Art sind nicht ersichtlich. Die Erforderlichkeit ist auch vor dem Hintergrund zu beurteilen, dass der Staat nicht erst tätig werden soll, wenn der Schaden final eingetreten ist.³³ Allein auf den Neubau zu setzen, wäre nicht gleichermaßen geeignet, den Mietpreisverschärfungen entgegenzuwirken. Die Grenzen des Neubaus ergeben sich bereits aus den fehlenden Kapazitäten der Bauwirtschaft und dem langen Planungsvorlauf von Bauvorhaben. Der Senat sollte dennoch an dem Ziel festhalten, möglichst viele Wohnungen zu bauen. Die Erforderlichkeit einer zusätzlichen öffentlich-rechtlichen Mietpreisregulierung bleibt davon unberührt.

30 Vgl. dazu BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2019 zur Mietpreisbremse - 1 BvL 1/18 -Rn. 63.

31 Vgl. dazu BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2019 zur Mietpreisbremse - 1 BvL 1/18 -Rn. 64.

32 Vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2019 zur Mietpreisbremse - 1 BvL 1/18 -Rn. 63

33 BVerfGE vom 15.01.1969, Bauverbot auf Deichen; BeckRS 9998, 181160.

Bereits getroffene, mildere wohnungspolitische Maßnahmen des Lands Berlin haben nicht die nötige Wirkung gezeigt. Dazu gehören insbesondere die im Jahr 2014 wieder aufgenommene Förderung des Neubaus mietpreis- und belegungsgebundener Wohnungen, das Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung, die Umstellung der Berliner Liegenschaftspolitik, die Ausweisung von Sozialen Erhaltungsgebieten, die Entwicklung neuer Wohngebiete oder der Abschluss von Kooperationsvereinbarungen mit den städtischen Wohnungsbaugesellschaften.³⁴

Auch die Bestimmungen im BGB zur Regulierung der Mietpreise haben nicht den gewünschten Effekt gezeigt. So konnte die Mietpreisbremse den rasanten Preisanstieg von Mietwohnungen in Berlin nicht stoppen.

Auch in ihrer individuellen Ausgestaltung sind die vorgeschlagenen Regelungen erforderlich.

Der Mietenstopp ist gemäß § 3 des Referentenentwurfs auf fünf Jahre begrenzt und ermöglicht die Erhöhung niedriger Mieten unterhalb der in § 5 normierten Obergrenzen um 1,3 % jährlich. Weder ein kürzerer Zeitraum noch eine weitergehende Möglichkeit zur Erhöhung der Mieten wären gleichermaßen geeignet, die gesetzgeberischen Zwecke zu erfüllen. Ein kürzeres Einfrieren der Mieten würde sich weitaus weniger nachhaltig auf die Mieten und damit den Erhalt der Bevölkerungsstruktur auswirken.

Als milderes Mittel im Umgang mit geringen Mieten könnte der Senat allenfalls in Erwägung ziehen, Mietuntergrenzen festzulegen, unterhalb derer die Regelungen des Mietendeckels nicht anwendbar sind und die üblichen Mieterhöhungen zulässig bleiben.

Die in § 5 des Referentenentwurfs festgelegten Mietobergrenzen basieren auf dem Mietspiegel 2013. Der Mietspiegel von 2013 bildet nach der Begründung des Entwurfs letztmals eine weitgehend ausgeglichene Wohnungsmarktlage ab (zur Kritik dieses Ansatzes C.I. § 5), zu der mit Hilfe der neuen Regelungen zurückgefunden werden soll. Durch die Kappungsgrenzen-Verordnung vom 7. Mai 2013 wurde ganz Berlin zu einer Gemeinde im Sinne § 558 Absatz 3 Satz 2 BGB bestimmt, in der die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Hiermit wurde erstmals öffentlich festgestellt, dass das gesamte Stadtgebiet Berlins eine angespannte Wohnungsmarktlage aufweist. Für den Zeitraum davor geht der Berliner Senat noch von weitgehend ausgeglichenen Mietpreisen aus. Höhere Obergrenzen, insbesondere eine Ausrichtung am aktuellen Mietspiegel, wären nicht gleichermaßen geeignet, der Mietpreisentwicklung

Einhalt zu bieten. Der aktuelle Mietspiegel ist bereits Ausdruck eines überhitzten Wohnungsmarktes mit den jeweiligen Verdrängungseffekten, die mit den vorgeschlagenen Mietobergrenzen wieder eingefangen werden sollen.

Auch die Entkopplung der Mietobergrenzen von der Lage der Wohnung ist erforderlich. Eine Differenzierung nach Wohnlage wäre nicht gleichermaßen geeignet, der zunehmenden Spaltung der Stadt in attraktive Wohnlagen mit sehr wohlhabenden Bevölkerungsschichten und Stadtvierteln mit einkommensschwachen Bevölkerungsschichten entgegenzuwirken.

Schließlich ist auch die Absenkung der hohen Mieten nach § 4 des Referentenentwurfs erforderlich. Die Begrenzung der Maßnahmen auf die Unterbindung zukünftiger Mieterhöhungen und die Festlegung von Mietobergrenzen bei Neuvermietung wären nicht gleichermaßen geeignet, der Verdrängung von Bevölkerungsteilen mit niedrigem oder mittlerem Einkommen entgegenzuwirken. Gerade die Absenkung der Mietpreisspitzen ermöglicht es diesen Bevölkerungsgruppen, auch in Zukunft ihre Wohnung zu halten und damit ihren Lebensmittelpunkt zu bewahren. Die Absenkung hoher Mieten dient nicht ausschließlich den davon profitierenden Mietparteien, sondern trägt auch zum übergeordneten Ziel einer langfristigen Entspannung des Mietmarkts bei.

Insoweit ist es aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht erforderlich, die Absenkung der Mieten auf Haushalte zu beschränken, bei denen die Mietkosten 30 % ihres Haushaltseinkommens übersteigen. Um die Mieten flächendeckend und nachhaltig auf ein sozialverträgliches Maß zurückzuführen und einer langfristigen Verdrängung einkommensschwacher Haushalte aus attraktiven Wohnlagen entgegenzuwirken, wäre eine einkommensunabhängige Absenkung überhöhter Mieten das geeignetere Mittel.

c) Angemessenheit

Die Vorschläge des Senats sind auch angemessen, da der hohe Allgemeinnutzen in einem angemessenen Verhältnis zur Beeinträchtigung der Vermieterposition steht. Gerade auf dem sozialpolitisch umstrittenen Gebiet des Mietrechts müssen Vermieter*innen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit häufigen Gesetzesänderungen rechnen und können nicht auf den Fortbestand einer ihnen günstigen Rechtslage vertrauen.³⁵ Die Grenzen der Verhältnismäßigkeit setzt das

³⁵ vgl. BVerfGE 71, 230 (252).

Bundesverfassungsgericht jedoch dort, wo die Miethöhenregulierung auf Dauer zu Verlusten für den Vermieter*innen oder zu einer Substanzgefährdung der Mietsache führte.³⁶

Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen hält der Referentenentwurf stand. Einer übermäßigen Belastung der Vermieter*innen in Form von Verlusten oder Substanzgefährdungen beugt der Referentenentwurf durch verschiedene Ausnahmeregelungen vor. So können niedrige Mieten nach § 3 des Referentenentwurfs trotz Mietensstopps jährlich um 1,3 % erhöht werden, maximal jedoch auf die Mietobergrenze nach § 5 des Referentenentwurfs. Auf diese Weise sind die Vermieter*innen, die bislang sehr niedrige Mieten verlangt haben, von dem strengen Mietensstopp ausgenommen.

Darüber hinaus sieht § 7 des Referentenentwurfs eine Härtefallregelung vor, um unbillige Härten zu vermeiden. Unbillige Härten liegen gemäß Absatz 2, angelehnt an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dann vor, wenn die nach §§ 3 bis 6 zulässige Miete auf Dauer zu Verlusten für die Vermieter*innen oder zur Substanzgefährdung der Mietsache führen würde. Dadurch stellt der Referentenentwurf sicher, dass die Wirtschaftlichkeit des Eigentums gesichert ist, also keine Verluste drohen oder aufgrund fehlender Einnahmen notwendige Erhaltungsmaßnahmen unmöglich werden.

Um die Verhältnismäßigkeit zu wahren, sollte unter gewissen Umständen auch der Wegfall von Darlehensverträgen zur Finanzierung des Kaufs erfasst sein. Zu denken ist dabei insbesondere an private Vermieter*innen, die zur Finanzierung des Kaufs ein Darlehen aufgenommen haben, bei dem die vereinbarten Raten den erwarteten Mieteneinkünften entsprechen. Wenn Vermieter*innen neue Darlehensbedingungen aushandeln können, beispielsweise mit längerer Laufzeit und niedrigeren Raten, stellt dies kein Verlust im Sinne des § 7 dar. Es sind jedoch auch Situationen vorstellbar, gerade bei älteren Eigentümer*innen, in denen sich das Finanzinstitut nicht darauf einlässt, die Darlehensbedingungen zu ändern, so dass der Verlust droht. Zudem sollte die Rückausnahme in § 7 Absatz 1 konkretisiert werden, wonach Umstände, die in den Verantwortungsbereich der Vermieterin fallen, nicht als unbillige Härte gelten.

Zur Angemessenheit der getroffenen Regelungen trägt auch bei, dass die Regelungen auf fünf Jahre befristet sind und durch die Feststellung einer akuten Wohnungskrise bedingt sind. (Auseinanderdriften des Marktes, Leerstandsquoten, Mietpreisentwicklung vs. Lohnentwicklung)

36 vgl. BVerfGE 71, 230 (250); 91, 294 (310); BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 3. April 1990 - 1 BvR 268/90 u.a., NJW 1992, 1377 (1378).

BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2019 zur Mietpreisbremse - 1 BvL 1/18 Rn.69.

Zur Angemessenheit der einzelnen Maßnahmen:

(1) Obergrenze nach § 5:

In § 5 legt der Referentenentwurf eine Obergrenze fest, die sich an dem Mietspiegel von 2013 orientiert, allerdings ohne nach Wohnlage zu differenzieren. Die Obergrenze kommt einerseits bei Neuvermietungen zum Tragen, andererseits bei der Absenkung hoher Mieten und bei der Erhöhung niedriger Mieten. Solche preisrechtlichen Kappungsgrenzen zur Durchsetzung gewichtiger Allgemeinwohlbelange lassen sich verfassungsrechtlich rechtfertigen. So hat das Bundesverfassungsgericht auch schon in der Vergangenheit Miet- oder Pachtzinsbegrenzungen aufgrund sozialpolitischer Erwägungen für verfassungsrechtlich unproblematisch erachtet. So wies das Gericht bereits 1985 die Beschwerde eines Vermieters zurück, der eine Miete, die bis vor kurzem einer Mietpreisbindung unterlegen hatte, um mehr als 30 % auf die ortsübliche Vergleichsmiete erhöhen wollte. Mit der Einführung einer Kappungsgrenze sei keine unverhältnismäßige, in die Substanz des Eigentums eingreifende Belastung des Vermieters verbunden. Die Vorschrift regle lediglich die Begrenzung künftiger Erträge aus der Vermietung von Wohnraum. Dabei werde zwar dem Vermieter eine Höchstgrenze vorgegeben, die unabhängig von der künftigen Mietpreis- und Geldwertentwicklung Geltung beansprucht. Verfassungsrechtliche Probleme können sich daraus aber allenfalls dann ergeben, wenn die Vermietung von Wohnraum auch bei voller Ausschöpfung des Mieterhöhungsrechts im Ergebnis zu Verlusten führen würde. Die Bestandsgarantie des Artikel 14 Absatz 1 Satz 1 GG sei noch nicht berührt, wenn nicht die höchstmögliche Rendite aus dem Eigentumsobjekt erzielt werden könne.³⁷

Auch hat das Bundesverfassungsgericht mehrfach die Begrenzung der Miete auf die ortsübliche Vergleichsmiete für verfassungsgemäß erklärt. Die Regelung sichere dem Vermieter*innen einen am örtlichen Markt orientierten Mietzins, der die Wirtschaftlichkeit der Wohnung regelmäßig sicherstellen wird. Dass sie zugleich die Ausnutzung von Mangellagen auf dem Wohnungsmarkt verhindere und Preisspitzen abschneide, könne schon deshalb nicht beanstandet werden, weil eine solche Nutzung des Eigentums im Hinblick auf die soziale Bedeutung der Wohnung für die hierauf angewiesenen Menschen keinen verfassungsrechtlichen Schutz genießt.³⁸ Vor dem Hintergrund kann auch die Festlegung einer am Mietspiegel von 2013 orientierten Obergrenze keiner anderen Bewertung unterliegen. Für den Zeitraum vor 2013 kann nach Einschätzung des Berliner Senats von einer weitgehend ausgeglichenen Wohnungsmarktlage ausgegangen werden. Im Mai 2013 wurde erstmals öffentlich festgestellt, dass das gesamte Stadtgebiet Berlins eine angespannte Wohnungsmarktlage aufweist. Die damals üblichen Mieten werden auch heute noch regelmäßig die Wirtschaftlichkeit der Wohnung

37 BVerfG Beschluss v. 4.12.1985 – 1 BvL 1/85, BeckRS 1985, (67).

38 BVerfG, Beschluss vom 23.04.1974 - 1 BvR 6/74 u. 2270/73 - NJW 1974, 1499.

sicherstellen. Die Erhaltungskosten sind seitdem nicht nennenswert gestiegen, bei drohenden Verlusten greift die Härtefallklausel des § 7 des Referentenentwurfs.

Bedenken könnten sich allenfalls hinsichtlich der fehlenden Differenzierung der Obergrenze anhand der Wohnlage ergeben. In bestimmten Gegenden wird die vorgegebene Obermiete erheblich vom bisherigen Mietzins abweichen. Doch auch diese Regelung lässt sich mit dem gesetzgeberischen Zweck einer ausgewogenen Stadtentwicklung, der Vorbeugung einer weiteren sozialen Spaltung und der Förderung einer gesunden Durchmischung der Stadtbevölkerung über alle Stadtviertel hinweg rechtfertigen. Insofern ist auch zu bedenken, dass die sprunghafte Wertsteigerung in bestimmten Wohnlagen nicht vor allem auf einer Leistung der Vermieter*innen beruht, sondern auf einer wirtschaftlich günstigen Entwicklung der Region, etwa dem Ansehen einer Universität, der Infrastruktur, Arbeitsmarkt- und/oder Kulturangebot und viele andere Leistungen der Allgemeinheit zurückzuführen ist.³⁹

(2) Mietenstopp:

Auch der Mietenstopp gemäß § 3 des Referentenentwurfs begegnet keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. § 3 verbietet die Erhöhung der Mieten für einen Zeitraum von fünf Jahren. Mieten, die unterhalb der in § 5 festgelegten Obergrenzen liegen, dürfen um 1,3 % jährlich erhöht werden, maximal jedoch bis zur Obergrenze in § 5. Die Regelung greift rückwirkend ab dem 18. Juni 2019. Wie bereits ausgeführt, kann der Gesetzgeber die Miethöhe begrenzen, wenn dies durch Gemeinwohlbelange gerechtfertigt ist. Es ist auch nicht unverhältnismäßig, dass von der Regelung auch Vermieter*innen betroffen sind, die in der Vergangenheit mögliche Mieterhöhungen nicht ausgereizt haben oder konnten. Bereits jetzt ist es so, dass die Regelungen zur Mietpreiserhöhung diejenigen Vermieter*innen benachteiligen, deren Mieter*innen schon seit vielen Jahren in der Mietwohnung leben und deswegen eine verhältnismäßig geringe Miete zahlen. Sowohl einer Erhöhung sehr geringer Mieten zur Anpassung an die ortsübliche Vergleichsmiete als auch der Kündigung zwecks Mieterhöhung hat das Bundesverfassungsgericht sehr klare Absagen erteilt.⁴⁰

Der Verhältnismäßigkeit steht auch nicht entgegen, dass viele Vermieter*innen mit den üblichen Mieterhöhungen kalkuliert haben. Die Eigentumsgarantie gebietet nicht, einmal ausgestaltete Rechtspositionen für alle Zukunft in ihrem Inhalt unangetastet zu lassen. Der Gesetzgeber kann im Rahmen der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums einmal geschaffene Regelungen nachträglich verändern und fortentwickeln auch wenn sich damit die Nutzungsmöglichkeiten beste-

³⁹ vgl. LG Berlin, Urteil vom 29.03.2017 – 65 S 424/16 – juris Rn. 31 f.

⁴⁰ BVerfG Beschluss v. 4.12.1985 – 1 BvL 1/85, BeckRS 1985, 5774 (67); BVerfG, Beschluss vom 23.04.1974 - 1 BvR 6/74 u. 2270/73 NJW 1974, 1499 ff. (1500).

hender Eigentumspositionen verschlechtern.⁴¹ Die Abänderung kann wie hier durch Gründe des öffentlichen Interesses unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt sein.⁴²

Unbilligen Härten wirkt der Referentenentwurf entgegen, indem niedrige Mieten nach § 3 Absatz 3 bis zur Obergrenze des § 5 jährlich um 1,3 Prozent erhöht werden können und Härtefallanträge nach § 7 gestellt werden können.

Auch die in § 3 Absatz 1 des Referentenentwurfs normierte Rückwirkung des Mietensstopps ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Dem Gesetzgeber ist es nicht verwehrt, zur Regelung bestimmter Lebenssachverhalte Stichtage einzuführen, obwohl jeder Stichtag unvermeidlich gewisse Härten mit sich bringt. Voraussetzung ist allerdings, dass die Einführung eines Stichtags überhaupt notwendig und die Wahl des Zeitpunkts orientiert am gegebenen Sachverhalt vertretbar ist.⁴³ Die Erforderlichkeit eines Stichtages ergibt sich dadurch, dass der Mietendeckel schon seit einiger Zeit in der politischen Diskussion ist und verhindert werden sollte, dass Vermieter*innen ihre Mieterhöhungsmöglichkeiten in unbilliger Weise ausschöpfen, bevor der Mietendeckel in Kraft tritt. An dem gewählten Stichtag hat der Senat die „Eckpunkte für ein Berliner Mietengesetz (Mietendeckel)“ beschlossen und im Anschluss veröffentlicht, in denen unter anderem festgehalten ist, dass Mieten für fünf Jahre nicht erhöht werden sollen. Die gesetzgeberischen Pläne wurden also transparent kommuniziert und haben es den Vermieter*innen ermöglicht, ihre wirtschaftlichen Dispositionen entsprechend anzupassen.

(3) Absenkung der Mieten:

Die Herabsetzung überhöhter Mieten gemäß § 4 des Referentenentwurfs hat eine größere Eingriffsintensität als die übrigen Maßnahmen, da in bestehende Verträge eingegriffen und vereinbarte Mieten abgesenkt werden. Doch auch diese Maßnahme lässt sich mit den Gemeinwohlzwecken des Gesetzes rechtfertigen. Eine einmal getroffene vertragliche Vereinbarung genießt keinen absoluten verfassungsrechtlichen Bestandsschutz, vielmehr muss der Eingriff in Artikel 14 GG und in die Privatautonomie wiederum mit den entgegenstehenden Gemeinwohlinteressen abgewogen werden. Auf Seiten der Vermieter*innen ist zu berücksichtigen, dass die Miete vor dem Hintergrund möglicherweise getroffener Dispositionen vereinbart wurde. Zudem ist zu berücksichtigen, dass nur erhöhte,

41 vgl. BVerfGE 58, 300 (351); 143, 246 (342) Rn. 269.

42 BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2019 zur Mietpreisbremse – 1 BvL 1/181BvL 1/18 - Rn. 75.

43 BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2019 zur Mietpreisbremse – 1 BvL 1/18 -, Rn. 105.

über der Obergrenze des § 5 liegende Mieten, abgesenkt werden müssen und die durch diese Miete erzielte Rendite ohnehin der kurzfristigen Explosion des Berliner Mietmarkts geschuldet ist und keinen verfassungsrechtlichen Bestandsschutz genießt.

Es liegt auch kein Fall einer echten Rückwirkung vor, da nicht in einen bereits abgeschlossenen Sachverhalt eingegriffen wird, sondern in ein Dauerschuldverhältnis, das zwar einen Anknüpfungspunkt in der Vergangenheit hat, aber noch nicht abgeschlossen ist.⁴⁴ Zudem genießen die Vermieter*innen nur einen verminderten Vertrauensschutz, da sie aufgrund der anhaltenden gesellschaftspolitischen Debatten zur Mietenkrise in Berlin mit politischen Maßnahmen rechnen mussten.

So entschied das Bundesverfassungsgericht schon 1983 hinsichtlich einer Regelung zur Erhöhung des Mietzinses, die sich auf erfolgte Erhöhungen der letzten drei Jahre bezog, dass der Vermieter*innen schon im Hinblick auf die sozialpolitische Bedenklichkeit des alten Rechtszustandes nicht davon ausgehen konnte, der Gesetzgeber werde auch für alle Zukunft prozentual unbegrenzte Mietanhebungen auf das Vergleichsmietenniveau zulassen. Unter diesem Gesichtspunkt sei es bereits zweifelhaft, ob das Vertrauen einer*r Vermieter*in auf den Fortbestand der bisherigen Rechtslage überhaupt eine Rücksichtnahme durch den Gesetzgeber beanspruchen kann. Darüber hinaus sei aber ganz allgemein zu berücksichtigen, dass der Bürger gerade im sozialpolitisch umstrittenen Gebiet des sozialen Mietrechts ohnehin mit häufigen Gesetzesänderungen rechnen muss und nicht ohne weiteres auf das unveränderte Fortbestehen einer ihm derzeit günstigen Rechtslage vertrauen kann.⁴⁵

II. Vereinbarkeit mit Artikel 3 GG

Die vorgeschlagenen Regelungen sind auch an Artikel 3 GG zu messen.

Im Folgenden werden verschiedene Vergleichsgruppen gebildet und die Rechtfertigung einer Gleich- bzw. Ungleichbehandlung erörtert. Differenzierungen bedürfen stets eines Sachgrunds und unterliegen wegen der von den Regelungen betroffenen Eigentumsgarantie und des Eingriffs in die Privatautonomie über das Willkürverbot hinaus strengerer Verhältnismäßigkeitsanforderungen.⁴⁶

1. Gleichbehandlung von Vermieter*innen unabhängig von der Lage der Wohnung

Bedenklich könnte die Bestimmung von Mietobergrenzen ohne Berücksichtigung der Wohnlage sein. Dadurch werden diejenigen Vermieter*innen, die Wohneigentum zu hohen Preisen in attraktiven

44 BVerfG, Beschluss vom 04. Dezember 1985, BeckRS 1985, 5774 (71).

45 ebenda

46 BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2019 zur Mietpreisbremse – Zitiert: 1 BvL 1/18 -, Rn. 95.

Wohnvierteln erworben haben, bei der zulässigen Miete mit den Vermieter*innen gleichgestellt, deren Wohnungen in weniger attraktiven Wohnvierteln gelegen sind. In der Entscheidung zur Mietpreisbremse hat das BVerfG eine Differenzierung nach regionalen Unterschieden anhand der ortsüblichen Vergleichsmiete für gerechtfertigt gehalten, um die Wirtschaftlichkeit sicherzustellen. Dabei stellt das BVerfG einen direkten Zusammenhang zwischen der ortsüblichen Vergleichsmiete und der Wirtschaftlichkeit der Vermietung her. Eine bundesweit einheitliche Mietgrenze bliebe hingegen nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ohne hinreichenden sachlichen Bezug. Zugleich fehle es ihr an einer hinreichenden Anknüpfung an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der betroffenen Mieter*innen, so dass eine solche Regelung der befürchteten Verdrängung einkommensschwächerer Mieter*innen aus deren angestammten Wohnvierteln nicht effektiv entgegenwirken könne.⁴⁷ Dies begründet das BVerfG damit, dass die ortsübliche Vergleichsmiete auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Mieter*innen widerspiegele.

Die fehlende Differenzierung nach Wohnlage kann möglicherweise damit gerechtfertigt werden, dass sich in bestimmten Stadtvierteln wohlhabende Mieter*innen ballen, während einkommensschwache Bevölkerungsteile in weniger attraktive Wohngebieten verdrängt werden. Um dieser Segregation entgegenzuwirken, kann es geboten sein, einkommensschwachen Mieter*innen durch deutliche Absenkung der Mieten in attraktiven Gegenden den Zuzug zu ermöglichen. Anders als das vom Bundesverfassungsgericht in Bezug genommene Gesamtbundesgebiet ist der gesamte Berliner Wohnungsmarkt angespannt und rechtfertigt Eingriffe in den Mietmarkt. Fraglich bleibt vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gleichwohl, ob einheitliche Obergrenzen für ganz Berlin ein angemessenes Mittel zur Erreichung dieses Ziels sind. Ergänzende Ausführungen zur Notwendigkeit einer stadtweiten einheitlichen Deckelung in der Begründung des Gesetzes wären daher empfehlenswert.

2. Gleichbehandlung von privaten und gewerblichen Mieter*innen

Die Gleichbehandlung von gewerblichen und privaten Vermieter*innen, die damit ihren Lebensunterhalt bestreiten, begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Insofern lassen sich die Argumente des BVerfG zur Mietpreisbremse übertragen. Zwar trete bei einer Vermietung zur privaten Vorsorge im Gegensatz zur unternehmerischen Nutzung die Bedeutung des Eigentums für die Freiheit der Einzelnen stärker hervor, mit Blick auf die mit der Miethöhenregulierung verfolgten Ziele bestehe jedoch ein sachlicher Grund.⁴⁸ Um die Verdrängung einkommensschwächerer Bevölkerungs-

⁴⁷ BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2019 zur Mietpreisbremse – Zitiert: 1 BvL 1/18 -, Rn. 99.

⁴⁸ BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2019 zur Mietpreisbremse – 1 BvL 1/18 -, Rn. 101.

gruppen aus nachgefragten Stadtvierteln wirksam zu verhindern und Wohnungssuchenden aus diesen Bevölkerungsgruppen dort weiterhin die Anmietung einer Wohnung zu ermöglichen, ist es geeignet und erforderlich, die mit der Miethöhenregulierung verbundene Dämpfung der Mieten unterschiedslos und ungeachtet der wirtschaftlichen Bedeutung der Mieteinnahmen für den Vermieter*innen anzuwenden. Die gleiche Behandlung führt nicht zu einer im Ergebnis nicht mehr angemessenen Belastung privater Vermieter*innen, da auch hier die Ausnahme- und Härtefallregelungen greifen.

3. Gleichbehandlung von Vermieter*innen, die bislang geringe Mieten veranschlagt haben mit Vermieter*innen, die Mietgrenzen ausgereizt haben

Von dem allgemeinen Mietenstopp sind auch diejenigen Vermieter*innen betroffen, die bislang sehr niedrige Mieten veranschlagt haben. Diese Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte müsste durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt und verhältnismäßig sein.

In dem Beschluss zum Mietendeckel befand das BVerfG eine Privilegierung der Vermieter*innen, die zuvor die zulässigen Mieten ausgereizt hatten, als unproblematisch.⁴⁹ Es sei nicht Ziel der Miethöhenregulierung, ein sozial missbilligenswertes, aber in der Vergangenheit erlaubtes Vermieter*innenverhalten zu sanktionieren. Im Unterschied zur Mietpreisbremse beschränkt § 3 des Referentenentwurfs jedoch auch im Bereich der geringen Mieten die Mieterhöhungsmöglichkeiten der Vermieter*in, sowohl im laufenden Mietverhältnis als auch bei Neuvermietung. Dieser umfassende Mietenstopp verfolgt den Zweck, die Mietpreisentwicklung nachhaltig und flächendeckend zu bremsen. Dazu trägt auch das Einfrieren geringer Mieten bei. Um die Belastung dieser Vermieter*innen abzumildern, sieht der Referentenentwurf jedoch vor, dass Mieten unterhalb der Obergrenze jährlich um 1,3 % erhöht werden dürfen. Eine weitere Option zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit wäre die Festlegung von Mietuntergrenzen, unterhalb derer der Mietenstopp keine Anwendung findet.

4. Ungleichbehandlung von Mieter*innen je nach Einkommen, bzw. Ungleichbehandlung der Vermieter*innen je nach Einkommen der Mieter*innen

§ 4 des Referentenentwurfs sieht einen Absenkungsanspruch nur für diejenigen Mieter*innen vor, die für die Miete mehr als 30 % ihres Haushaltseinkommens aufbringen müssen. Eine Ungleichbehandlung erfolgt hier zwischen Vermieter*innen, die an einkommensschwache Haushalte vermietet haben und Vermieter*innen mit zahlungskräftigen Mieter*innen, sowie spiegelbildlich zwischen einkommensstarken und einkommensschwachen Mieter*innen.

⁴⁹ BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2019 zur Mietpreisbremse – 1 BvL 1/18 -, Rn. 104.

Der Senat verfolgt mit dieser Differenzierung das Ziel, die maximal zulässige Miete an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der betroffenen Mieter*innen zu knüpfen und dadurch der Verdrängung einkommensschwacher Mieter*innen effektiv entgegenzuwirken. Dies ist ein legitimer Zweck (dazu oben unter 2a), fraglich ist jedoch, ob die Differenzierung der Miete nach Haushaltseinkommen ein geeignetes und erforderliches Mittel ist. In seinem Beschluss zur Mietpreisbremse hat das Bundesverfassungsgericht eine Orientierung der Miete an der ortsüblichen Vergleichsmiete auch deshalb für ein geeignetes Differenzierungskriterium erachtet, weil dadurch die Miete auch mittelbar an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Mieter*innen anknüpft. Ohne entsprechende Anknüpfung könne der Verdrängung einkommensschwacher Mieter*innen nicht effektiv entgegengewirkt werden. Eine Differenzierung nach Zahlungsfähigkeit sieht das Bundesverfassungsgericht mithin grundsätzlich als geeignetes Mittel, um einer Verdrängung ärmerer Haushalte entgegenzuwirken.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Unterscheidung der Miethöhe nach regionalen Mietmärkten auch mit den höheren Immobilienpreisen, mithin einer höheren Investition beim Kauf der Wohnung korreliert und damit auch in Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit der Wohnung für den Vermieter*innen ein angemessenes Unterscheidungskriterium darstellt. Im Gegensatz dazu ist das Haushaltseinkommen der Mieter*innen für die Vermieter*innen ein rein zufälliges Anknüpfungsmerkmal und sie konnten zum Zeitpunkt der Vermietung nicht damit rechnen, dass daran zukünftig eine geringere Miete geknüpft sein würde. Eine Anknüpfung an das Haushaltseinkommen könnte zudem den unerwünschten Nebeneffekt haben, dass Vermieter*innen künftig weniger häufig an einkommensschwache Haushalte vermieten, weil sie befürchten, dass auch in Zukunft gesetzliche Regelungen wieder an die Zahlungsfähigkeit anknüpfen könnten. Damit würde diese Unterscheidung dem ursprünglichen Ziel, der Verdrängung einkommensschwacher Mieter*innen entgegenzuwirken, zuwiderlaufen.

Die Angemessenheit der Regelung setzt zudem voraus, dass die Differenzierung nach geeigneten, also sachlich gerechtfertigten Kriterien erfolgt. Insoweit könnte hinterfragt werden, ob es sachgerecht ist, nur an das Einkommen und nicht an das Vermögen anzuknüpfen. Zudem ist fraglich, ob eine scharfe Grenzziehung bei 30 % des Haushaltseinkommens der Zielsetzung gerecht wird oder nicht vielmehr ein ausdifferenziertes Berechnungssystem mit nach Einkommen gestaffelter Miete erforderlich wäre, um den Interessen gerecht zu werden.

Eine Absenkung der Miete für einkommensschwache Haushalte ließe sich unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sicherlich verfassungskonform ausgestalten. Ange-

sichts des enormen Bürokratieaufwands und der genannten Bedenken in Hinblick auf Artikel 3 GG ist jedoch zu einer Regelung zu raten, die unabhängig vom Haushaltseinkommen die Absenkung hoher Mieten vorsieht. Dies hätte auch den Vorteil, über den unmittelbaren Schutz einkommensschwacher Mieter*innen hinaus auch nachhaltig das Mietpreisniveau in Berlin zu senken und die enormen Mietpreisunterschiede anzugleichen. Während kurzfristig von einer solchen Regelung auch einkommensstarke Haushalte profitieren, führt eine unterschiedslose Absenkung langfristig zur stärkeren Entspannung des Mietmarkts, unter anderem durch die Auswirkungen auf die ortsübliche Vergleichsmiete, die auch nach dem Geltungszeitraum des Mietendeckels Wirkung entfaltet. Davon profitieren langfristig gerade auch einkommensschwache Mieter*innen.

C. Das Gesetz im Einzelnen

Das Gesetz erscheint insgesamt etwas kompliziert und unübersichtlich. Es wird in der alltäglichen Anwendung wenig verbraucherfreundlich sein.

I. Anmerkungen zu den einzelnen Regelungen des Gesetzes

§ 1

Die landesrechtliche Gesetzeskompetenz zum Wohnungswesen erstreckt sich nicht auf die Regelung von Wohnungsmietverhältnissen. Eingriffe in Vertragsverhältnisse berühren die bundesrechtliche Kompetenz zur Regelung des bürgerlichen Rechts (Vertragsbezug). Gegenstand des Gesetzes können daher nur Wohnräume sein (Objektbezug).

§ 2

Formell bedarf die Beleihung von Dritten eines Gesetzes, das „Ob“ und „Wie“ der Übertragung regelt⁵⁰. Aus dem Gesichtspunkt der lückenlosen demokratischen Legimitation der Exekutive müssen Rechtauf- und Fachaufsicht angeordnet sein.⁵¹ Beides ist gewahrt.

Materiell ist für eine Abweichung vom Funktionsvorbehalt aus Artikel 33 Absatz 4 GG („Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen" [...]) eine sachliche Rechtfertigung erforderlich. Dabei steht dem Gesetzgeber ein weiter Entscheidungsspielraum zu. Die Nutzung privater Kapazitäten zur Aufgabenerfüllung

⁵⁰ vgl. BVerwG Urteil vom 26.08.2010 – 3 C 35/09.

⁵¹ vgl. Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Auflage 2019, § 1 Rn. 65.

stellt nach der Rechtsprechung des BVerfG einen sachlichen Grund in diesem Sinne dar⁵². Grenze der Aufgabenübertragung sind lediglich die staatlichen Kernaufgaben. Nach diesem Maßstab ist die Beleihung nach § 2 Abs. 2 materiellrechtlich unproblematisch. Allerdings sollten die Sachkundevoraussetzungen für die Beleihung klarer gefasst werden.

§ 3 Absatz 1

Es fehlt eine Definition des Begriffes der „Miete“. Offenbar orientiert sich der Mietenbegriff sinnvollerweise an den gleichen Kriterien, die auch im Berliner Mietspiegel 2019 (dort Nr. 5) benutzt werden. Dies sollte auch so benannt werden.

Die Regelung unterscheidet aus nicht nachvollziehbaren Gründen zwischen der am Stichtag vereinbarten (Satz 1) und der am Stichtag geschuldeten Miete (Satz 2). Der Bezug auf die am Stichtag vereinbarte Miete erscheint missverständlich, da am 18.06.2019 durchaus für einen späteren Zeitpunkt eine höhere Miete vereinbart sein kann, als die am 18.06.2019 geschuldete Miete.

§ 3 Absatz 3

In der praktischen Umsetzung erscheint diese Vorschrift als zu kompliziert. Das gilt vor allem für Mieten, die Höchstwerte und die Mietobergrenze gemäß § 5 vereinbarungsgemäß übersteigen, z.B. weil die Mieter*innen nach dem 18.06.2019 einer Erhöhung der Miete zugestimmt haben. Diese müssten dann eigenständig die Erhöhung der Tabellenwerte um 1,3 % beachten und ihre Zahlung anpassen.

§ 4

Der direkte Zugriff auf einzelne Mietverträge in der Form der Ersetzung des mietvertraglich vereinbarten Mietzinses durch eine öffentlich-rechtliche Preisnorm erscheint kompetenzrechtlich problematisch. Ein solcher Zugriff dürfte dem bürgerlichen Recht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) zuzuordnen sein und daher in der Zuständigkeit des Bundes liegen. Problematisch erscheint aber auch eine einzelfallorientierte, per Verwaltungsakt vollzogene Absenkung, da diese direkt an dem konkreten Mietverhältnis und nicht an der Wohnung ansetzt. Zum einen wird nur in vereinzelte Mietverträge eingegriffen, zum anderen sind die Rechtsfolgen abhängig von der Person der Mieter*innen.

Dieses Dilemma ist wohl letztlich nur durch eine Vorschrift auflösbar, die hohe Mieten generell herabsetzt (vgl. dazu oben B.II.4.).

⁵² vgl. BVerfG, Urteil vom 18.01.2012 - 2 BvR 133/10, Rn. 145 ff.

§ 4 Absatz 2

Der Begriff der Mietbelastung erscheint nicht hinreichend bestimmt. Handelt es sich dabei um die Nettomiete oder in Anlehnung an die Rechtsprechung⁵³ zur finanziellen Härte gem. § 555d Absatz 3 Satz 1 BGB um die Bruttomiete? Letzteres ist zu bevorzugen und sollte entsprechend klargestellt werden. Sinnvoller erschien es, die Mietsenkung an die WBS-Berechtigung anzubinden, da die Bezirksämter mit der Ermittlung der entsprechenden Einkommensvoraussetzungen vertraut sind.

§ 4 Absatz 4 Satz 2

Der Verweis auf § 2 Absatz 2 Satz 1 Wohnraumgesetz Berlin zur Bestimmung angemessener Wohnflächen erscheint nur wenig praktikabel. So sind etwa im Altbaubestand 3-Zimmer-Wohnungen regelmäßig größer als 75 m².

§ 4 Absatz 4 Satz 3

Nach dieser Regelung können Mieter*innen, die ergänzende Leistungen nach SGB II erhalten, eine Mietbelastung nicht geltend machen, die von staatlichen Leistungsträgern nicht übernommen wird. Diese sollte aber den Regelsatz nicht schmälern.

§ 5 Absatz 1

Für die Ermittlung der Höchstmieten auf die Zahlen des Berliner Mietspiegels 2013 zurückzugreifen erscheint nicht nachvollziehbar. Wenn mit der Kappungsgrenzen-Verordnung vom 07.05.2013 eine besondere Gefährdung der ausreichenden Versorgung der Berliner Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen festgestellt wurde, können die zum 01.09.2012 erhobenen Daten nicht einen weitgehend ausgeglichene Wohnungsmarktlage widerspiegeln. Mit einer solchen Argumentation würde der Landesgesetzgeber seine Begründung zur Kappungsgrenzen-Verordnung in Frage stellen. Ähnliches gilt für das Berliner Zweckentfremdungsverbotsgesetz aus dem gleichen Jahr.

Tatsächlich stieg die ortsübliche Vergleichsmiete in Berlin bis 2009 relativ moderat an. Im Jahre 2009 zeigte der Mietspiegel erstmals einen stärkeren Anstieg. Die Neuvertragsmieten stiegen im selben Zeitraum gleichfalls stark an. Aus der Begründung des Senats zur Kappungsmieten-Verordnung geht hervor, dass der Index Angebotsmieten/Bestandsmieten 2011 im Verhältnis zum Jahr 2006 schon bei 112% lag. In einem ausgeglichenen Wohnungsmarkt läge dieser Wert dagegen bei 100%.

53 Vgl. LG Berlin Grundeigentum 2017, 532.

§ 5 Absatz 3

Die Anbindung der preisrechtlichen Höchstmiete an eine „erfolgte“ zivilrechtliche Mieterhöhung gemäß §§ 559ff. BGB dürfte ebenfalls die Kompetenz des Landesgesetzgebers überschreiten. Der Höchstpreis ist zulässigerweise objektbezogen und nicht vertragsbezogen zu bestimmen. Bestraft würden im Übrigen Vermieter*innen, die aus unterschiedlichen Erwägungen eine Mieterhöhung (noch) nicht erklärt haben. (z.B. Genossenschaften)

Die Regelung ist zudem logisch inkonsistent. Jedenfalls in die Mieten aus dem Mietspiegel 2013 sind die Modernisierungsmieterhöhungen, die hier den Zuschlag begründen sollen, schon eingeflossen. Sie würden hier doppelt berücksichtigt. Zudem refinanzieren sich Modernisierungen durch Mieterhöhungen gemäß § 559 BGB a.F. nach etwa 9 Jahren komplett. Darüber hinaus wurde der modernisierte Zustand bei späteren Mieterhöhungen gem. § 558 BGB (meist nach Mietspiegel) in die Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete nach dem Mietspiegel berücksichtigt. Warum man das bei den in Anlehnung an den Mietspiegel 2013 ermittelten Werten anders handhaben will und hier einen Zuschlag gewährt, erschließt sich nicht.

§ 5 Absatz 3 Satz 2

Mit der gewählten Formulierung erhöht sich der Höchstpreis auch dann um 1,00 €, wenn nur eine geringere Modernisierungsumlage (z.B. von 0,10 €) gemäß §§ 559ff. BGB rechtlich möglich wäre. So würden Modernisierungen mit geringem finanziellen Aufwand provoziert.

§ 5 Absatz 4

Die Auskunftspflicht mindert die Risiken für Mieter*innen bei der Einschätzung der Höchstmiete für ihre Wohnung. Sie sollte mit einer Pflicht zur Vorlage von Belegen verknüpft werden, anhand derer die Auskunft geprüft werden kann. Sie eröffnet dennoch erhebliches Konfliktpotential für die Frage, welche Modernisierungen wann mit welcher Modernisierungsumlage verbunden war und ob diese tatsächlich auch wirksam „umgelegt“ wurde. Dies dürfte Durchschnittsmieter*innen völlig überfordern und auch ihre Berater*innen vor unlösbare Aufgaben stellen.

§ 6

Die Statuierung einer Genehmigungspflicht von Mieterhöhungen überschreitet gleichfalls die Kompetenz des Landesgesetzgebers. Dieser kann zwar Höchstgrenzen für Mietpreise nach Modernisierung oder für bestimmte Ausstattungen anordnen. Die Zulässigkeit von Modernisierungsmieterhöhungen ist jedoch nach privatrechtlichen Maßstäben zu bestimmen. Die Entscheidung darüber obliegt gemäß Artikel 74 Absatz 1 Nr. 1 GG aktuell dem Bundesgesetzgeber. Eine Regelung, die einzelne Ausstat-

tungsmerkmale mit Mietzuschlägen verbindet, dürfte dagegen kompetenzrechtlich unbedenklich sein.

Für alle Wohnungen, die die Werte in § 5 Absatz 1 noch nicht erreicht haben, sind Mieterhöhungen von mehr als 1,40 €/m² bzw. 1,00 €/m² möglich, die ihre Grenzen dann in den § 559 Absatz 3a BGB finden sollen. Ohne eine erhebliche Einschränkung der Mieterhöhungsmöglichkeiten durch Modernisierung nach dem BGB wird jedoch das Ziel des Gesetzes, der drohenden Verdrängung einkommensschwacher Bevölkerungsschichten entgegenzuwirken, nicht erreicht.

§ 6 Absatz 2

Die Ausnahmen sind zu weit gefasst. Das trifft insbesondere auf die Modernisierung zur Erreichung der Klimaschutzziele des Landes Berlin zu. Das Ziel der Warmmietenneutralität aus dem Koalitionsvertrag bleibt außer Betracht.

Darüber hinaus sind die Klimaschutzziele – etwa aus dem Berliner Energie- und Klimaschutzprogramm – kein klares Kriterium zur Bestimmung der Genehmigungsfähigkeit einer Modernisierungsmaßnahme. Die in dem Programm genannten Maßnahmen, wie Nutzung von Geothermie, Fernwärme, Blockheizkraftwerken und Wärmerückgewinnungsanlagen führten neben der Wärmedämmung und dem Austausch von Fenstern in der Vergangenheit zu Mieterhöhungen von bis zu 8 €/m². Daher wird damit zu rechnen sein, dass auch weiterhin die gemäß § 559 Absatz 3a BGB möglichen Mieterhöhungen voll ausgeschöpft werden. Das Ziel des Gesetzes, den Mietenanstieg auch durch Modernisierungsmieterhöhungen zu begrenzen, wird so verfehlt. Es ist vielmehr zu befürchten, dass die Vermieter*innen sich weiterhin in Modernisierungen flüchten werden, um eine höhere Rendite zu erreichen. Dieser Effekt wird noch verstärkt, wenn die Möglichkeit, die Miete an die ortsübliche Vergleichsmiete anzupassen, beschränkt wird. Damit wird die Modernisierungsmieterhöhung Preistreiber Nr. 1 bei Mietwohnungen und damit weiterhin das Instrument der Vermieter*innen zur Verdrängung von Mieter*innen bleiben.

Modernisierungszuschläge müssen daher, wie im Eckpunktepapier vorgesehen, gegenüber den Möglichkeiten nach § 559 Absatz 3a BGB deutlich reduziert werden.

§ 7 Absatz 1

Der Begriff der unbilligen Härte erscheint uns als zu unbestimmt und dehnbar. Es muss deutlicher werden, dass es sich hier um die Regelung eines Ausnahme- und nicht eines Regelfalls handelt. Bezieht sich die Härte auf das gesamte Objekt oder die einzelne Wohnung? Wird auf Antrag nur für eine

Wohnung die Höchstgrenze angehoben oder der Preis aller Wohnungen im Objekt anteilig? Es sollte deutlicher werden, welche Gründe in den Verantwortungsbereich des Vermieters fallen. Zumindest sollte sich dies aus der Gesetzesbegründung ergeben.

§ 7 Absatz 2

Unklar ist, ob etwa schon einfache Gewinneinbußen als Verluste anzusehen sind. Der Begriff der Verluste sollte daher genauer definiert werden. Ein Härtefall gem. § 7 sollte nur vorliegen können, wenn die Mieteinnahmen zur ordnungsgemäßen Bewirtschaftung des Gebäudes, insbesondere zur Vornahme notwendiger Instandsetzungsmaßnahmen nicht mehr ausreichen, wobei die Bildung von Instandsetzungsrücklagen aus Gewinnen der Vorjahre erfolgt sein sollte.

§ 11

Es fehlt eine Übergangsvorschrift für das Auslaufen des Mietendeckelgesetzes. Ein ungebremses Ende des Gesetzes würde von einem Tag zum anderen wieder die ungedeckelten Mieten in Kraft setzen. Da zu diesem Zeitpunkt eine ortsübliche Vergleichsmiete nicht oder nur schwer bestimmt werden kann, müssen Vermieter*innen dann zur Begründung von Mietererhöhungen gemäß §§ 558ff. BGB gemäß § 558a Absatz 2 BGB auf Sachverständigengutachten oder drei Vergleichswohnungen zurückgreifen.

II. Eigenbedarf

Zu begrüßen ist auch, dass die offenbar geplante Genehmigungspflichtigkeit von Eigenbedarfskündigungen nicht in den Referentenentwurf übernommen wurde. Dies wäre erheblichen kompetenzrechtlichen Bedenken begegnet. Dennoch sollte angesichts der ausufernden Zahl von Eigenbedarfskündigungen weiter über landesrechtliche oder bundesrechtliche Beschränkungen von Eigenbedarfskündigungen nachgedacht werden. Zu diskutieren wäre etwa eine Regelung, nach einer Kündigung nur die Nutzung als Erstwohnsitz zulässt oder die an der Möglichkeit der Versorgung der gekündigten Mieter*innen mit Ersatzwohnraum anknüpft, insbesondere derer, die nur geringe oder keine Chancen auf dem Wohnungsmarkt haben.

III. Verfahren

Der Referentenentwurf sieht vor, dass Mieter*innen einen Antrag auf Absenkung der Mieten stellen können, wenn ihre Miete die Höchstmiete aus § 5 Absatz 1 übersteigt. Einen Antrag müssen auch Vermieter*innen stellen, die einen Zuschlag zur Tabellenmiete wegen einer in den letzten acht Jahren durchgeführte Modernisierung erreichen wollen. Ebenso müssen die Vermieter*innen einen Antrag stellen, die die Bewirtschaftung der Immobilie durch den Mietendeckel gefährdet sehen. Die

Senatsverwaltung rechnet mit 400.000 Anträgen nach Inkrafttreten des Gesetzes. Auch mit Hilfe beliebiger Dritter werden die bezirklichen Wohnungsämter diesen Ansturm in angemessener Zeit nicht bewältigen können. Zumal im Haushalt bislang keine entsprechenden Stellen eingerichtet sind.

Dies hätte zur Folge, dass

- die Mieter*innen auf absehbare Zeit die über der Tabellenmiete liegenden Mieten zahlen;
- Vermieter*innen können nur die Tabellenmieten verlangen und Modernisierungszuschläge auf absehbare Zeit nicht fordern;
- Mieten, die für Vermieter*innen nicht auskömmlich sind, werden weiter zu zahlen sein.

Vor diesem Hintergrund sollte geprüft werden, ob nicht so viel wie möglich über bußgeldbewehrte Verbote geregelt werden kann. („Es ist verboten, eine Miete zu verlangen, die die am 18.06.2019 zulässig vereinbarte Miete übersteigt“). Gleichzeitig sollte wie bei § 5 WiStrG die Möglichkeit aufgenommen werden, dass die zuständige Behörde eine Rückzahlung der zu viel geleisteten Miete anordnen kann. Unabhängig davon gäbe es dann zivilrechtlich einen Rückforderungsanspruch nach §§ 812, 134 BGB bezüglich der überzahlten Miete. Die Modernisierungszuschläge könnten aber auch im Rahmen eines Ordnungswidrigkeits- oder Rückzahlungsverfahrens überprüft werden. Bei den Bezirksämtern blieben nur noch die Härteanträge.

Der Ausschluss einer Selbstkorrektur der Verwaltung durch Widerspruchsverfahren wird Mieter*innen und Vermieter*innen zudem frühzeitig in verwaltungsgerichtliche Auseinandersetzungen zwingen. Der mit diesem Verfahren verbundene zeitliche und finanzielle Aufwand wird eine nicht zu unterschätzende Hürde für betroffene Mieter*innen zur Rechtsdurchsetzung bilden. Dabei muss berücksichtigt werden, dass Mieter*innenvereinigungen lediglich Rechtsschutz für mietrechtliche, nicht jedoch für verwaltungsrechtliche Auseinandersetzungen anbieten. Ein bußgeldbeehrtes Verbotsgesetz böte dagegen die Möglichkeit, Streitigkeiten zwischen den Mietparteien vor den Zivilgerichten zu führen.