Gravierende Folgen für den Wohnungsbestand wie den Wohnungsneubau

Mietendeckel: Scheinargumente für die Gesetzgebungszuständigkeit Berlins

I. Einführung

Das Land Berlin will einen Mietendeckel einführen. Nach dem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin soll u. a. für fünf Jahre eine Mietobergrenze gelten, die weit unterhalb der bundesgesetzlich geregelten Mietpreisbremse (§§ 556d bis 556g BGB) liegt. Kombiniert wird diese Mietobergrenze mit einem Mietenstopp: Die bestehenden Mieten dürfen für fünf Jahre nur ganz eingeschränkt erhöht werden, entgegen den Mieterhöhungsmöglichkeiten nach §§ 557 ff. BGB.

Ob dieses Vorhaben die Grundrechte der Vermieter verfassungskonform einschränkt, ist zweifelhaft[1]. Diese Zweifel haben sich durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die Mietpreisbremse noch verstärkt[2], denn danach wurden Eingriffe in das Eigentumsgrundrecht des Vermieters nicht zuletzt deshalb als gerechtfertigt angesehen, weil sie sich immerhin noch an der ortsüblichen Vergleichsmiete orientieren[3]. Daran orientiert sich der geplante Berliner Mietendeckel absichtlich nicht, vielmehr sollen die Mieten gerade davon entkoppelt werden.

Allerdings ist schon die Vorfrage umstritten: Besitzt das Land Berlin für solch einen Mietendeckel überhaupt die Gesetzgebungskompetenz? Das Land Berlin bejaht dies und stützt sich dabei u. a. auf ein Gutachten von Mayer/Artz, das von der SPD-Fraktion im Abgeordnetenhaus Berlin in Auftrag gegeben worden war[4]. Die gegenteilige Auffassung vertritt etwa der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages[5]. Dessen Rechtsgutachten haben Gewicht, führen allerdings nicht immer zu kritischer Selbstreflexion verantwortlicher Mandatsträger. Das bekannteste Beispiel dafür ist Bundesverkehrsminister Scheuer bei Einführung der Maut – mit desaströsen Folgen[6]. So kann es leicht auch dem Berliner Senat ergehen, wenn er an dem Mietendeckel festhält, denn der Wissenschaftliche Dienst liegt auch bei der Beurteilung des Mietendeckels richtig.

Der Autor
Dr. Joachim Wichert
ist FA für Arbeitsrecht bei aclanz Partnerschaft von Rechtsanwälten und u. a. Dozent an der Hagen Law School (FIRM/Fernuniversität Hagen)

www.aclanz.de

II. Fehlende Gesetzgebungszuständigkeit Berlins für einen Mietendeckel

Kommt der Mietendeckel wie geplant, hat das u. a. folgende Auswirkung: Der Vermieter, der sich penibel an die Mietpreisbremse und die Mieterhöhungsmöglichkeiten des BGB hält, begeht in Berlin eine Ordnungswidrigkeit, die mit einer Geldbuße von bis zu 500.000 € geahndet wird. In dem Fall verhält sich der Vermieter also zugleich rechtmäßig und rechtswidrig. Schon der gesunde Menschenverstand sagt, dass das nicht richtig sein kann. Und es ist auch nicht richtig; die dafür bemühten Argumente greifen allesamt nicht durch. Schaut man genauer hin, handelt es sich um Scheinargumentationen mit dem einen Ziel, das von vornherein feststehende Ergebnis zu begründen:

1. Berliner Verfassung: Recht auf Wohnen

Artikel 28 Abs. 1 der Verfassung des Landes Berlin formuliert als Staatsziel:

1) Verhaltene Zweifel äußern etwa DAV, Stellungnahme Nr. 32/19 vom 2.9.2019, abzurufen unter www.anwaltverein.de; Knauthe, ZfIR 2019, 509, 515.
2) So explizit Blankennagel/Spoerr, DWW 2019, 244, 246; ähnlich ohne Verfasser, GE 2019, 1079; in diese Richtung auch Börstinghaus, jurisPR-MietR 18/2019, Anm. 1 a.E; a.M. Selk, NZM 2019, 688.
3) BVerfG, 18.7.2019 - BvL 1/18, 1 BvL 4/18, 1 BvR 1595/18 - Rn. 97, GE 2019, 1097.
4) Mayer/Artz, Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Aspekte eines Mietendeckels für das Land Berlin, Rechtsgutachten für die Fraktion der SPD im Abgeordnetenhaus Berlin vom 16.3.2019, abzurufen unter www.spdfraktion-berlin.de; ebenso: Weber, JZ 2018, 1022; ders. ZMR 2019, 389; Putzer, NVwZ 2019, 283.
5) Ausarbeitung vom 18.6.2019, WD 3 - 3000 - 149/19, abrufbar unter www.bundestag.de; so auch Papier: Landeskompetenz zur Einführung eines sogenannten Mietendeckels?, Rechtsgutachtliche Stellungnahme im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. – GdW, September 2019; Liesenfeld/Bickert/Dittmann, Der geplante Mietendeckel in Berlin ist nichtig!, abzurufen unter www.heusen-law.de; Beuermann, GE 2019, 164; Pickert, GE 2019, 954.
6) Dazu Gutschker, Scheuer und die fachliche Ignoranz, FAZ vom 29.6.2019.

„(1) Jeder Mensch hat das Recht auf angemessenen Wohnraum. Das Land fördert die Schaffung und Erhaltung von angemessenem Wohnraum, insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen, sowie die Bildung von Wohnungseigentum."
Daraus wird von Teilen der Literatur das Argument abgeleitet, die Kompetenznormen des Grundgesetzes müssten so ausgelegt werden, dass das Land Berlin entsprechend agieren könne[7]. Dies ist unzutreffend. Das zeigt sich schon daran, dass andere Landesverfassungen ein Recht auf Wohnen nicht vorsehen. Sollen die Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes je nach Bundesland unterschiedlich ausgelegt werden? Das gilt übrigens nicht nur für das Wohnraumrecht: Hätte etwa das Land Hessen die Kompetenz für die Einführung der Todesstrafe gehabt, nur weil sie noch bis 2018 in der Landesverfassung stand?
Tatsächlich kann das Land Berlin wie auch alle anderen Bundesländer seine landesverfassungsrechtlichen Besonderheiten nur in den Grenzen der Kompetenzordnung des GG verwirklichen[8].

2. Föderalismusreform: Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Wohnungswesen

Ein weiteres Argument bezieht sich auf die Föderalismusreform im Jahre 2006. Bis dahin war das Wohnungswesen Teil der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a.F.). Dieser Kompetenztitel wurde ersatzlos gestrichen, weswegen das Wohnungswesen nun gemäß Art. 70 Abs. 1 GG in der Zuständigkeit der Länder liegt. Aufgrund dieser Länderzuständigkeit sei Berlin nun für den Erlass eines öffentlich-rechtlichen Mietendeckels zuständig[9].
Die Föderalismusreform als solche ist indes kein taugliches Argument für die Länderzuständigkeit zum Erlass eines Mietendeckels, denn ohne Föderalismusreform könnte wie folgt argumentiert werden: Ein öffentlich-rechtlicher Mietendeckel gehöre zwar zur konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a.F.; da der Bundesgesetzgeber aber insofern keine (verwaltungsrechtlichen) Regelungen erlassen habe, könnten die Länder entsprechend aktiv werden. Das zeigt: Unter diesem Aspekt ist die Föderalismusreform für die Zuständigkeitsfrage schlicht unergiebig. Tatsächlich ergibt sich aus der

7) Mayer/Artz (Fn. 4), S. 30.
8) Papier (Fn. 5), S. 14.
9) Berliner Senatsvorlage Nr. S-2365/2019, S. 3; Mayer/Artz (Fn. 4), S. 15 f. in diese Richtung auch Putzer, NVwZ 2019, 283, 284.

Föderalismusreform ein Argument gegen den Mietendeckel, denn anlässlich dessen wurde der Begriff des Wohnungswesens noch einmal präzisiert und eingeschränkt (s. u. II. 4).

3. Unterschiedliche Zwecke von Mietendeckel und Mietpreisbremse

Der landesrechtliche Mietendeckel darf der bundesrechtlichen Mietpreisbremse nicht widersprechen. Die Verfechter des Mietendeckels bestreiten einen solchen Widerspruch, indem sie unterschiedliche Zwecke beider Gesetze erkennen. Danach beziehe sich die Mietpreisbremse (nur) auf das privatautonome Verhältnis zwischen Vermieter und Mieter. Dagegen wirke der Mietendeckel „final und unmittelbar auf den Wohnungsmietmarkt und nicht unmittelbar auf das Privatrechtsverhältnis"[10].
Die Mietpreisbremse passe die Miethöhe den existierenden Marktpreisen an, der Mietendeckel ziele auf die Korrektur eines angeblichen Marktversagens durch Marktregulierung ab[11].
Dieses Verständnis findet sich auch in der Berliner Senatsvorlage Nr. S-2365/2019, wo es heißt:
„Die weiterhin steigende Nachfrage nach Wohnraum konnte bisher nicht durch eine entsprechende Angebotserweiterung durch ausreichenden Neubau gedeckt werden. Es ist festzustellen, dass der Druck auf Angebots- und Bestandsmieten durch eine gestiegene Renditeerwartung der Eigentümer wächst. Die Wohnungsmarktanspannung verschärft sich in Berlin daher mit der Folge, dass die Mieten stärker als die Einkommen steigen. […]
Ziel der bundesgesetzlichen Regelungen zur Miethöhe für Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt ist es lediglich, eine Entkoppelung der individuell vereinbarten Miethöhen von der Marktentwicklung zu verhindern. Um den weiteren Mietanstieg in Berlin effektiv zu unterbinden, ist darüber hinaus notwendig, auf die Marktentwicklung selbst Einfluss zu nehmen und weitere öffentlich-rechtliche Maßnahmen zur Mietbegrenzung in Berlin zu ergreifen, um dem ungebremsten Mietanstieg entgegenzuwirken und die Bezahlbarkeit der Wohnungen bis zur Entspannung auf dem Wohnungsmarkt zu sichern.
Ein unverzügliches öffentlich-rechtliches Eingreifen in den Berliner Wohnungsmarkt ist erforderlich, um bereits absehbaren Fehlentwicklungen entgegenzusteuern und die Bevölkerung vor allzu raschen Veränderungen der Stadtgesellschaft, umfassenden Verdrängungsprozessen und dadurch bedingten sozialen Verwerfungen zu schützen."
Diese Unterscheidung wirkt nicht nur konstruiert, sie trifft auch nicht zu. Insbesondere hat die Mietpreisbremse keineswegs nur das privatautonome Verhältnis zwischen Mieter und Vermieter im Auge. Dies lässt sich schon aus der Gesetzesbegründung zur Mietpreisbremse ablesen:
„Mit der Dämpfung der Miethöhe bei Wiedervermietung werden in erster Linie sozialpolitische Zwecke verfolgt: Sie soll dazu beitragen, der direkten oder indirekten Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen aus stark nachgefragten Wohnquartieren entgegenzuwirken. Aufgrund des bereits erfolgten und weiterhin zu prognostizierenden Preisanstiegs betrifft dies inzwischen nicht nur einkommensschwache Haushalte, sondern auch Durchschnittsverdiener, insbesondere Familien mit Kindern. Durch die Begrenzung der Miethöhe bei Wiedervermietung bleibt auch für sie in größerem Umfang die Möglichkeit des Umzugs innerhalb ihres angestammten Quartiers erhalten, Wohnraum bleibt bezahlbar und Anreize für Verdrängungsmaßnahmen werden verringert[12]."
Ähnlich liest es sich in der Begründung zum Mietrechtsanpassungsgesetz 2018:
„Der Entwurf strebt einen ausgewogenen Interessenausgleich zwischen Mietern und Vermietern an und berücksichtigt zugleich die sozial-, wohnungs-, wirtschafts-, demographie- und umweltpolitische Bedeutung des privaten Mietrechts[13]."
Es ist auch nicht richtig, dass die Mietpreisbremse die Miete nur an die Marktmiete anpasse. Im Gegenteil, die Mietpreisbremse selbst steuert den Markt, indem sie sich in der Regel auf Mietspiegel bezieht, der zumindest in den großen Städten deutlich unterhalb der am Markt erzielbaren Mieten liegt. Insofern findet schon durch die Mietpreisbremse eine Regulierung des Marktes statt.
Der Mietendeckel und die Mietpreisbremse verfolgen also die gleichen (sozialpolitischen) Ziele[14]. Die sprachlichen Abgrenzungsversuche in der Senatsvorlage Nr. S-2365/2019 überzeugen daher schon mangels sachlicher Substanz nicht. Erst recht können sie die gewünschte Gesetzgebungszuständigkeit des Landes Berlin für den konkurrierenden Mietendeckel nicht untermauern.

4. Soziales Mietrecht vs. öffentlich-rechtliches Bewirtschaftungsrecht

Die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers für das Mietpreisrecht in Form von Mietpreisbremse und Mieterhöhung wird, soweit ersichtlich, von niemandem bestritten, auch von den Verfechtern des Mietendeckels nicht. Sie beruht auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 BGB[15].
Ein weiteres Argument zugunsten des Mietendeckels unterscheidet nun zwischen den bundesgesetzlichen Regelungen des sozialen Mietrechts und (möglichen) landesgesetzlichen Regelungen des öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftungsrechts. Letzteres beruhe auf dem Kompetenztitel des Wohnungswesens, welches den Ländern seit der Föderalismusreform gemäß Art. 70 Abs. 1 GG ausschließlich zustünden. Daher könne nicht nur der Bund über seinen

10) Mayer/Artz, (Fn. 4), S. 31 ff.; ähnlich Putzer, NVwZ 2019, 283, 284 f.
11) Mayer/Artz (Fn. 4), S. 32.
12) BT-Drs. 18/3121, S. 15.
13) BT-Drs. 19/4672, S. 1.
14) Liesenfeld/Bickert/Dittmann (Fn. 5), S. 5.
15) Ausarbeitung Wissenschaftlicher Dienst (Fn. 5), S. 3; kritisch im Hinblick auf die Mietpreisbremse ursprünglich Weber, JZ 2018, 1022, 1026, der aber seine Bedenken aufgegeben hat, vgl. Weber, ZMR 2019, 389; dazu auch Beuermann, GE 2019, 164.

Kompetenztitel Mietpreisrecht erlassen, sondern auch die Länder über ihren Kompetenztitel Wohnungswesen. Dafür wurde auch schon eine griffige Formulierung gefunden: „Mehrdimensionalität im Wohnungsrecht"[16]. Entscheidend sei lediglich, dass der Mietendeckel rein verwaltungsrechtlicher Natur sei, dann könne er von vornherein nicht in Widerspruch zu dem Mietpreisrecht des BGB treten[17].

Auch dieses Argument zieht nicht. Zunächst ist schon fraglich, ob Mietpreisrecht ab der Föderalismusreform überhaupt auf den Kompetenztitel Wohnungswesen gestützt werden kann. Insofern ist auf die amtliche Begründung des entsprechenden Grundgesetz-Änderungsgesetzes zu verweisen. Dort werden die den Ländern zugewiesenen Kompetenzen aufgezählt: Recht der sozialen Wohnraumförderung; Abbau von Fehlsubventionen im Wohnungswesen; Wohnungsbindungsrecht; Zweckentfremdungsrecht im Wohnungswesen; Wohnungsgenossenschaftsvermögensrecht[18]. Das Mietpreisrecht ist also gerade nicht in dieser Aufzählung genannt und damit nicht (mehr) Gegenstand des Kompetenztitels Wohnungswesen[19].

Ein Nebeneinander von BGB-Mietpreisrecht und öffentlich-rechtlichem Preisrecht wäre zudem eine Doppelzuständigkeit für denselben Regelungsgegenstand, die nach der grundgesetzlichen Kompetenzordnung nicht zulässig ist:

„Eine Doppelzuständigkeit, auf deren Grundlage Bund und Länder ein und denselben Gegenstand in unterschiedlicher Weise regeln könnten, ist dem System der verfassungsrechtlichen Kompetenznormen fremd und wäre mit ihrer Abgrenzungsfunktion (vgl. Art. 70 Abs. 2) auch nicht vereinbar …[20]"

Es kommt hinzu, dass die Regelungen des Mietendeckels den BGB-Regelungen zu Mietpreisbremse und Mieterhöhung widersprechen. Das verstößt wiederum gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung. Dieser Grundsatz bedeutet insbesondere, dass konzeptionelle Entscheidungen des zuständigen Bundesgesetzgebers nicht durch den Landesgesetzgeber, der sich auf eine Spezialzuständigkeit beruft, verfälscht und erst recht nicht durch konterkarierende Regelungen unterlaufen werden dürfen[21]. Wenn also die Verfechter des Mietendeckels darauf insistieren, dass das Land Berlin damit ein vollkommen anderes Konzept verfolge[22], so bestätigt dies gerade die Unzulässigkeit des Vorhabens[23].

Das bedeutet: Der Bundesgesetzgeber hat das Mietpreisrecht im BGB umfassend geregelt. Diese Regelung darf das Land Berlin nicht durch Erlass eines Mietendeckels konterkarieren. Dabei spielt es keine Rolle, dass der Mietendeckel verwaltungsrechtlich konzipiert ist. Das öffentliche Recht ist insofern nicht als (regelungsoffener) Gegensatz zum Bürgerlichen Recht zu verstehen[24].

5. BGB-Regelungen zum Mietpreisrecht nicht abschließend

Schließlich wird noch bestritten, dass das Mietpreisrecht im BGB abschließend geregelt sei. Für die Mietpreisbremse soll das deswegen der Fall sein, weil sie selbst eine Verordnungsermächtigung an die Länder enthalte[25].

Auch diese Begründung ist unrichtig. Zwar enthält die Mietpreisbremse tatsächlich in § 556d Abs. 2 BGB eine Verordnungsermächtigung an die Länder. Diese betrifft aber ausschließlich notwendige Gebietsverordnungen zur Anwendung der Mietpreisbremse, zu denen der Bundesgesetzgeber auch noch genaue Vorgaben macht[26]. Dass daraus folgen soll, dass die Mietpreisbremse nicht abschließend sei, ist nicht einmal ansatzweise nachvollziehbar. § 556d Abs. 2 BGB bezieht sich ausschließlich auf Aktivitäten der Länder auf dem Gebiet der Mietpreisbremse[27]. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass andere Aktivitäten der Länder auf diesem Gebiet gesperrt sind. Die Mietpreisbremse ist also als abschließende Regelung zu verstehen[28].

Das gilt in gleichem Maße für die Regelungen über Mieterhöhungen nach §§ 557 ff. BGB. Auch in diese Regelungen würde der geplante Mietendeckel eingreifen. Aber auch die §§ 557 ff. BGB sind als abschließende Regelungen konzipiert, insofern können die Länder ebenfalls keine abweichenden Regelungen einführen[29].

III. Schlussbemerkung

Bei genauer Betrachtung greift keines der Argumente der Verfechter des Mietendeckels durch. Das Land Berlin hat keine Gesetzgebungskompetenz für einen Mietendeckel. Kommt er dennoch, drohen gravierende Folgen: für den Wohnungsbestand wie Wohnungsneubau, weil erforderliche private Investitionen unterbleiben; für Vermieter wie Mieter, weil sie unter jahrelanger Rechtsunsicherheit zu leiden haben; für Gerichte wie Verwaltung, weil sie dann hoffnungslos überlastet sind. Dem Berliner Senat in seiner derzeitigen parteipolitischen Besetzung ist zuzutrauen, dass er aus ideologischen Gründen solche Folgen in Kauf nimmt[30].

16) So der Titel des Beitrags von Weber, ZMR 2019, 389.
17) Weber, ZMR 2019, 389, 391.
18) BT-Drs. 16/813, S. 13.
19) Papier (Fn. 5), S. 13 f.; Liesenfeld/Bickert/Dittmann (Fn. 5), S. 4; Pickert, GE 2019, 954, 955; a. M. Weber, ZMR 2019, 389, 393.
20) Zitat bei Burghart in: Leibholz/Rinck, Grundgesetz, 78. Lieferung 5.2019, Art. 70 Rn. 31; vgl. BVerfG, 28.11.1973 - 2 BvL 42/71 - NJW 1974, 356; Jarras, NVwZ 1996, 1041; Liesenfeld/Bickert/Dittmann (Fn. 5), S. 1.
21) BVerfG, 7.5.1998 - 2 BvR 1991/95 u. 2004/95 - NJW 1998, 2341, 2342; Papier (Fn. 5), S. 9; vgl. auch Sachs/Degenhardt, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 70 Rn. 68.
22) Mayer/Artz (Fn. 4), S. 32.
23) Papier (Fn. 5), S. 10 ff.
24) BVerfG, 8.6.1960 - 1 BvR 580/53 - NJW 1960, 1659; Ausarbeitung Wissenschaftlicher Dienst (Fn. 5), S. 4 f.; Papier (Fn. 5), S. 6 f.; Liesenfeld/Bickert/Dittmann (Fn. 5), S. 6; a.M. etwa Weber, JZ 2018, 10222, 1026.
25) Mayer/Artz (Fn. 4), S. 35 f.
26) Hierzu Wichert, in: Spielbauer/Schneider, Mietrecht, 2. Aufl. 2018, § 556d Rn. 46 ff.
27) Papier (Fn. 5), S. 14 ff.
28) Papier (Fn. 5), S. 13 f.; Liesenfeld/Bickert/Dittmann (Fn. 5), S. 4; Pickert, GE 2019, 955.
29) Ausarbeitung Wissenschaftlicher Dienst (Fn. 5), S. 3 f.
30) Vgl. allerdings internes Papier der Berliner SPD, GE 2019, 995, 998, das sich skeptisch zu dem geplanten Mietendeckel äußert und u. a. zu der Schlussfolgerung kommt: „Die Gefahr ist also sehr groß, dass der Mietendeckel juristisch scheitert, und dies u. U. mit einer spektakulären ‚Richterschelte'. […] Für die SPD würde dies ein weiterer Sargnagel sein […]."