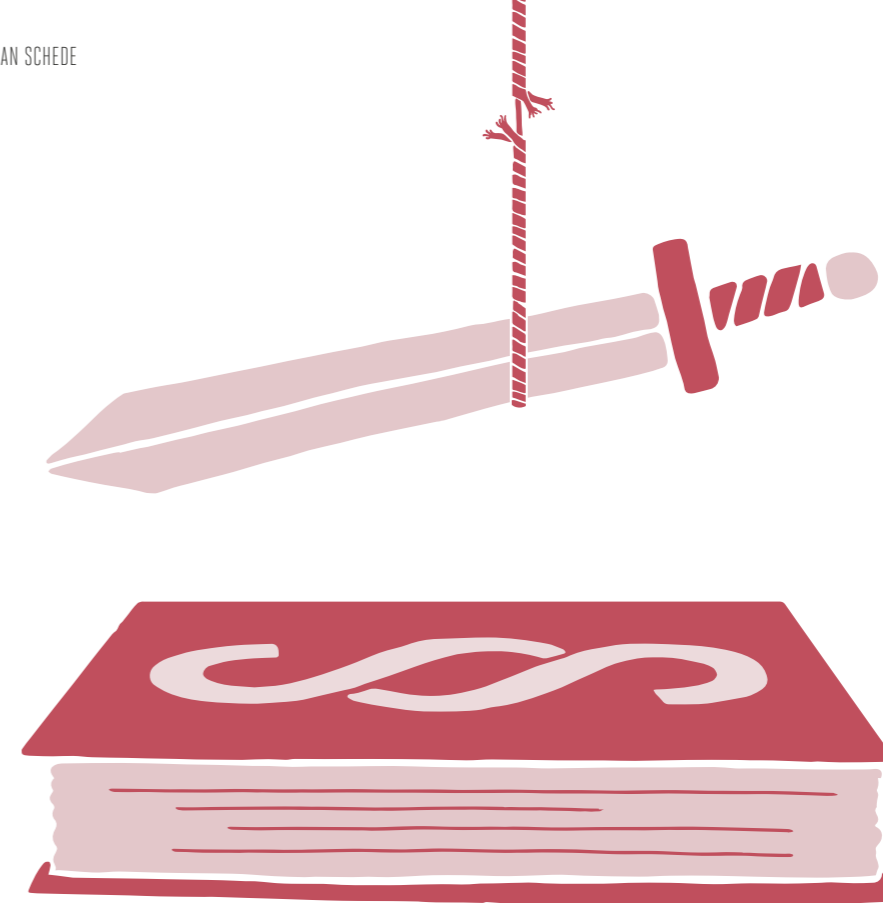


# DER VORSCHLAG EINES »BERLINER MIETENDECKELS« – VERSTOSS GEGEN DAS GRUNDGESETZ

A: Dr. Christian Schede



Der Berliner Senat hat am 22.10.2019 den Entwurf für ein Landesgesetz zur Einführung eines Berliner Mietendeckels beschlossen. Der Senatsentwurf basiert inhaltlich im Wesentlichen auf einem Referentenentwurf der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung vom 2.9.2019 sowie auf vom Berliner Senat am 18.6.2019 beschlossenen Eckpunkten zum Mietendeckel. Der vorgeschlagene Mietendeckel beherrscht die mediale Berichterstattung in der Hauptstadt seit vielen Monaten und sorgt mittlerweile auch bundesweit für hitzige Diskussionen. In mehreren anderen Bundesländern wird inzwischen ebenfalls über die Einführung eines landesgesetzlichen Mietendeckels diskutiert – allen voran in Bayern, wo eine Volksinitiative sogar bereits einen Gesetzentwurf erarbeitet hat.

## »AKTUELLER STAND DES GESETZGEBUNGSVERFAHRENS: DER VOM BERLINER SENAT AM 18. JUNI GEFASSTE BE- SCHLUSS ENTHÄLT LEDIGLICH ECKPUNKTE FÜR DAS MIETEN- DECKEL-GESETZ.«

Den Berliner Mietendeckel sollte man auch im Lichte der anderen wohnungspolitischen Diskussion betrachten, die Berlin seit einem Jahr in Atem hält: die von der Bürgerinitiative »Deutsche Wohnen und Co. enteignen« angestoßene Debatte über die Verstaatlichung privater Wohnungsunternehmen. Diese Initiative verfolgt

das Ziel, sämtliche Wohnungsunternehmen mit mehr als 3.000 Wohnungen in Berlin zu verstaatlichen. Sie will dies mittels eines Volksbegehrens erreichen, das den Berliner Senat zur Vorlage eines entsprechenden Gesetzentwurfs auffordert. Um auf ihrem Landesparteitag eine Mehrheit für diese Verstaatlichung zu verhindern, hatte die Berliner SPD Ende März 2019 die Einführung des Berliner Mietendeckels beschlossen – als das vermeintlich kleinere Übel zur Verstaatlichung. Damit war der Weg für die Überführung dieser Pläne in ein konkretes Gesetzesvorhaben bereitet.

### Aktueller Stand des Gesetzgebungsverfahrens

Der Gesetzentwurf liegt gegenwärtig dem Rat der Berliner Bezirksbürgermeister zur Stellungnahme vor. Anschließend soll der Gesetzentwurf in das Berliner Abgeordnetenhaus eingebracht und in den parlamentarischen Ausschüssen beraten und verabschiedet werden. Nach jüngsten Informationen ist zu erwarten, dass das Gesetz bis spätestens März 2020 verabschiedet wird und dann unmittelbar in Kraft tritt. Nach dem Senatsbeschluss soll der Berliner Mietendeckel fünf Jahre gelten und wie folgt ausgestaltet sein:

- Der Mietendeckel soll in ganz Berlin gelten und sämtliche Wohnraummietverhältnisse erfassen. Ausgenommen sind lediglich Neubauten (sofern erstmalig bezugsfertig ab 1.1.2014), öffentlich geförderter Wohnraum sowie Wohnheime bzw. Wohnungen öffentlich anerkannter Träger der Wohlfahrtspflege. Betroffen wären damit rund 1,5 Millionen Wohnungen.
- Für die betroffenen Wohnungen werden

die Mieten in Bestandsmietverträgen mit Inkrafttreten des Gesetzes auf dem Stand vom 18.6.2019 (oder dem letzten davorliegenden Vermietungsstand) eingefroren. Dieser Mietestopp erfasst auch Index- und Staffelmieten. Ab dem Jahr 2022 ist ein jährlicher Inflationsausgleich vorgesehen, der höchstens 1,3 % betragen soll.

- Es werden Mietobergrenzen zwischen 3,92 und 9,80 Euro (Kaltmiete) pro Quadratmeter eingeführt. Die im Einzelfall anwendbare Mietobergrenze ist von der Baualtersklasse und Ausstattung (mit/ohne Sammelheizung oder Bad) der Wohnung abhängig. Für Gebäude mit nicht mehr als zwei Wohnungen (insbesondere Ein- und Zweifamilienhäuser) gilt ein Zuschlag von 10 % auf die jeweilige Obergrenze. Für Wohnungen mit moderner Ausstattung wird die Obergrenze pauschal um 1 Euro erhöht. Die Mietobergrenzen fungieren als absolute Obergrenze bei der Erst- und Wiedervermietung sowie als Bezugspunkt für Mietabsenkungen.
- Wird die (angepasste) Mietobergrenze um mehr als 20 % überschritten, gilt die Miete als überhöht (auch als »Wuchermiete« bezeichnet). Der Mieter kann dann bei der Senatsverwaltung einen Antrag auf Mietabsenkung auf den 120-Prozent-Wert stellen. Hierzu wird die Mietobergrenze je nach Lage der Wohnung angepasst: Bei guter Lage wird die Mietobergrenze um 74 Cent je Quadratmeter erhöht, bei mittlerer oder einfacher Lage hingegen um 9 Cent bzw. 28 Cent je Quadratmeter verringert. Die Regelung zur Mietabsenkung in laufenden Mietverhältnissen soll erst neun Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes wirksam werden.



- Modernisierungsmaßnahmen können grundsätzlich nur dann umgelegt werden, wenn sich die Miete um nicht mehr als 1 Euro pro Quadratmeter erhöht (und die Mietobergrenze um nicht mehr als 1 Euro pro Quadratmeter überschritten wird). Darüber hinausgehende Modernisierungskosten, die zu einer Mietsteigerung von mehr als 1 Euro führen, können nicht umgelegt werden und sollen nur über vom Land Berlin neu aufzulegende Förderprogramme refinanziert werden können.
- In besonderen Härtefällen kann die Investitionsbank Berlin auf Antrag des Vermieters eine höhere Miete genehmigen. Diese höhere Miete kann dann sowohl im laufenden Mietverhältnis als auch in allen folgenden Mietverhältnissen verlangt werden. Ein Härtefall liegt vor, wenn aus nicht im Verantwortungsbereich des Vermieters liegenden Gründen die Beibehaltung der Mietobergrenzen auf Dauer zu Verlusten für die Vermieter oder zur Substanzgefährdung der Mietsache führen würde.
- Verstöße gegen den Mietendeckel und Aufklärungs-/Informationspflichten sollen als Ordnungswidrigkeit mit Geldbußen bis zu 500.000 Euro geahndet werden.

#### Berliner Mietendeckel verstößt gegen das Grundgesetz

Der vorgeschlagene Berliner Mietendeckel be-  
gegnet gravierenden verfassungsrechtlichen

Bedenken. Denn dem Land Berlin – genauso wie allen anderen Bundesländern, die die Einführung eines Mietendeckels erwägen – fehlt die Gesetzgebungskompetenz für den Erlass einer solchen landesgesetzlichen Mietpreisregelung. Dies gilt jedenfalls für alle privaten, frei finanzierten Wohnungsbestände. Das Mietpreisrecht hat der Bund im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) schon seit Jahrzehnten abschließend geregelt. Dass der Bund diesen Bereich auch weiterhin selbst regeln will, zeigt der im August 2019 gefasste Beschluss der Bundesregierung zur Verlängerung der Geltung der Mietpreisbremse um weitere fünf Jahre.

**»DASS NICHT EINMAL EIN INFLATIONS-  
AUSGLEICH GEWÄHRT WERDEN SOLL UND  
MIETEN ABGESENKT WERDEN MÜSSEN,  
DÜRFTEN GEGEN DAS VERBOT DER  
SUBSTANZVERLETZUNG DES EIGENTUMS  
VERSTOSSEN.«**

Derartige mietpreisrechtliche Regelungen zu treffen, ist auch das gute Recht des Bundes, da das Bürgerliche Recht nach Art. 74 GG Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung

zwischen Bund und Ländern ist. Die Länder sind auf diesem Feld zur Gesetzgebung nur befugt, solange und soweit nicht der Bund in diesen Bereichen bereits Gesetze erlassen hat. Das BGB-Mietpreisrecht und der Berliner Mietendeckel regeln aber denselben Lebenssachverhalt: das Mietvertragsverhältnis zwischen Vermieter und Mieter. In der Sache wird durch den Mietendeckel das BGB-Mietpreisrecht für einen Zeitraum von fünf Jahren suspendiert und ein verfassungswidriges »Sonder-BGB« für Berlin geschaffen.

Entgegen einem kürzlich im Auftrag der Senatskanzlei erstellten Gutachten kann der Mangel der Gesetzgebungskompetenz auch nicht für Zwecke eines bloßen Mietensstopps überwunden werden. Denn genauso wie die Mietreduktion greift auch der Mietensstopp in bestehende Mietverträge ein: Das im BGB geregelte bundesrechtliche Konzept der marktorientierten, jedoch sozial abgefederten Mietanpassungsmöglichkeiten wird durch das Landesgesetz ausgehebelt. Infolgedessen besteht ein Widerspruch zwischen dem bundesgesetzlichen Konzept abgebremster Mieterhöhungen und dem geplanten Mietensstopp auf Landesebene. Solch ein Widerspruch ist nach der eindeutigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gerade nicht zulässig.

Darüber hinaus bestehen aus heutiger Sicht erhebliche Zweifel, dass die vorgeschlagenen Regelungskonzepte mit der im Grundgesetz verankerten Eigentumsgarantie und der Vertragsfreiheit sowie mit dem Willkürverbot ver-

**»DENN DEM LAND BERLIN –  
GENAUSO WIE ALLEN ANDEREN  
BUNDESLÄNDERN, DIE DIE  
EINFÜHRUNG EINES MIETEN-  
DECKELS ERWÄGEN – FEHLT  
DIE GESETZGEBUNGSKOMPETENZ  
FÜR DEN ERLASS EINER SOL-  
CHEN LANDESGESETZLICHEN  
MIETPREISREGELUNG.«**

einbar sind. So dürften die (bußgeldbewehrten) Mietobergrenzen, die bei der Wiedervermietung regelmäßig zu signifikanten Mietabsenkungen führen und damit zahlreiche Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Finanzierungspläne zur Makulatur werden lassen, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verletzen. Daran dürfte auch die vorgesehene Härtefallklausel nichts ändern. Denn es ist noch völlig unklar, nach welchen Kriterien in der Praxis die Veränderung der wirtschaftlichen Geschäftsgrundlagen von Vermietern einen Härtefall begründen kann. Zweifel an der rechtlichen Belastbarkeit der Härtefallregelung könnten sich überdies aus den zu erwartenden administrativen Vollzugsdefiziten des Mietendeckel-Gesetzes ergeben.

Darüber hinaus nimmt der Senatsentwurf zwingend notwendige Differenzierungen nicht vor. So ist etwa keine Ausnahmeregelung für umfassende Modernisierungen vorgesehen und wird die Lage der Wohnung nur unzureichend berücksichtigt.

#### Rechtsschutzmöglichkeiten

Die gravierenden verfassungsrechtlichen Bedenken werfen die Frage auf, welche Rechtsschutzmöglichkeiten gegen das geplante Mietendeckel-Gesetz bestehen. Abschließend lassen sich die Erfolgsaussichten eines Rechtsschutzverfahrens gegen den Mietendeckel zwar erst beurteilen, wenn das Gesetz in seiner finalen Fassung vorliegt. Gleichwohl lassen sich bereits jetzt die folgenden Rechtsschutzmöglichkeiten identifizieren:

Möglich ist zum einen eine abstrakte Normenkontrolle auf Bundes- oder Landesebene. Bei der abstrakten Normenkontrolle prüft das Bundes- oder Landesverfassungsgericht unabhängig von einem konkreten Sachverhalt die Verfassungsmäßigkeit des Mietendeckel-Gesetzes. Diesen Antrag können zum Beispiel 25 % der Abgeordneten des Bundestages vor dem Bundesverfassungsgericht bzw. 25 % der Mitglieder des Berliner Abgeordnetenhauses vor dem Berliner Verfassungsgerichtshof stellen. Die politische Diskussion darüber ist bereits weit fortgeschritten. Nach gegenwärtigem Stand ist mit hoher Wahrscheinlichkeit sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene mit einem abstrakten Normenkontrollverfahren zu rechnen.

Ein zweiter Weg ist die konkrete Normenkontrolle. Dafür müsste ein Eigentümer vor einem Zivilgericht auf eine Mieterhöhung oder vor dem Verwaltungsgericht gegen die behördliche Untersagung einer Mieterhöhung bzw. die behördliche Anordnung einer Mietabsenkung klagen. Das Zivil- oder Verwaltungsgericht kann das jeweilige Verfahren dann aussetzen und den Fall dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorlegen. Angesichts der Fülle an Argumenten für die Verfassungswidrigkeit des Mietendeckels ist eine solche Vorlage nicht unwahrscheinlich.

Drittens können auch betroffene Eigentümer unmittelbar gegen das Mietendeckel-Gesetz Verfassungsbeschwerden erheben. Für eine abschließende Bewertung der Zulässigkeit einer

**»ANGESICHTS DES ÖKONOMISCHEN,  
SOZIALEN UND POLITISCHEN FLURSCHADENS,  
DEN EINE AUCH NUR VOR-  
ÜBERGEHENDE ANWENDUNG  
DES MIETENDECKELS HÄTTE,  
ERSCHEINT AUCH DIE VERFAS-  
SUNGSGERICHTLICHE ANORD-  
NUNG DER NICHT-ANWEN-  
DUNG DES MIETENDECKELS  
FÜR DIE ZEIT BIS ZUR KLÄ-  
RUNG DER VERFASSUNGSMÄ-  
SSIGKEIT GEBOTEN.«**



## »NICHT ZULETZT ANGESICHTS DER ZAHLREICHEN UNGEKLÄRTEN FRAGEN IST DER POLITISCHE WIDERSTAND GEGEN DAS GEPLANTE GESETZ ERHEBLICH.«

Verfassungsbeschwerden sind es auf die finale Fassung des Gesetzestextes ankommen. Insbesondere die geplante Ahndung von Verstößen als Ordnungswidrigkeit dürfte aber einen Ansatzpunkt für die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde darstellen.

Schließlich gibt es auch Ansatzpunkte für einen einstweiligen Rechtsschutz gegen das Mietendeckel-Gesetz. So könnte zum Beispiel das Bundesverfassungsgericht das Mietendeckel-Gesetz bis zur Klärung der Verfassungsmäßigkeit vorübergehend außer Kraft setzen, wenn es zu dem Schluss käme, dass dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus einem anderen wichtigen Grund im Allgemeininteresse dringend geboten ist. Dazu würde das Bundesverfassungsgericht insbesondere prüfen, ob die auch nur vorübergehende Anwendung des schließlich für verfassungswidrig erklärten und damit ab Inkrafttreten nichtigen Gesetzes zu irreversiblen nachteiligen Folgen führen würde. Im Gegenzug würde das Gericht abwägen, welche Nachteile die Ausset-

zung der Anwendbarkeit des Gesetzes mit sich brächte, wenn sich das Gesetz später doch als verfassungsgemäß erweisen würde. Alles in allem müssten hier sehr hohe Hürden genommen werden. Eine abschließende Bewertung der Erfolgsaussichten eines einstweiligen Rechtsschutzes wird erst möglich sein, wenn das Gesetz in seiner finalen Fassung vorliegt.

### Offene Praxisfragen

Wie die letzten Monate gezeigt haben, werfen die Pläne des Berliner Senats zahlreiche bislang ungeklärte Fragen auf. Vermieter wie Mieter sind spürbar verunsichert. So stellt sich etwa die Grundsatzfrage des Verhältnisses des Landes-Mietendeckels zum aktuellen Mietpreisrecht des BGB. Gegenwärtig gilt nach wie vor allein das BGB-Mietpreisrecht. Mit Inkrafttreten des Mietendeckels soll das BGB-Mietpreisrecht suspendiert werden. Trifft jedoch zu, dass diese Suspendierung gegen das Grundgesetz verstößt und damit von Anfang an nichtig ist, würde das Bundes-Mietpreisrecht nach dem BGB weitergelten. Mietanpassungen auf die ortsübliche Vergleichsmiete sowie im Rahmen der Kappungsgrenze und Mietpreisbremse wären dann zulässig. Bis zur Klärung dieser Frage sind diese Mietanpassungen jedoch aus Sicht des Landes-Gesetzgebers unter Bußgeldandrohung verboten. Vor diesem Hintergrund müssen Vermieter ihre Handlungsstrategie sorgfältig prüfen, um die legitime Rechtsposition, wonach Mietanpassungen entsprechend den Vorgaben des BGB eigentlich zulässig sind, gerichtsfest abzusichern.

Das geplante Mietendeckel-Gesetz markiert damit nicht nur eine neue Dimension in der mietenpolitischen Diskussion in Deutschland. Es schafft auch ein Ausmaß an Rechtsunsicherheit, das seinesgleichen sucht – ohne im Geringsten zur Problemlösung beizutragen, nämlich den Wohnungsmarkt durch Neubau günstiger Wohnungen zu entlasten. Schon durch die dargestellten verfassungsrechtlichen Zweifel sind jahrelange gerichtliche Auseinandersetzungen in einer Vielzahl von Einzelfällen vorprogrammiert, obwohl die meisten Mieter und Vermieter eigentlich gar keinen Streit, schon gar keine gerichtliche Auseinandersetzung wollen.

Im Übrigen vermag der Mietendeckel gar nicht, die sozialpolitischen Ziele zu erreichen. Denn weder bei der Bestimmung der Mietobergrenzen noch im Rahmen der Mietabsenkung wird eine Orientierung am Einkommen des Mieters vorgenommen. Vom Mietendeckel werden deshalb vor allem Besserverdienende profitieren. Und für das Problem der Wohnungssuchenden mit geringerem Einkommen schafft das Gesetz ersichtlich keine Abhilfe. Statt einen verfassungswidrigen Mietendeckel einzuführen, sollte sich das Land Berlin auf den Auftrag aus Art. 28 seiner Landesverfassung besinnen: die Schaffung von angemessenem Wohnraum zu fördern – und zwar durch Neubau! Mögliche Maßnahmen wären zum Beispiel Gesetzes- und Verordnungsvorhaben zur Beschleunigung der Genehmigungs- und Bauverfahren, eine Erleichterung des seriellen Bauens, die Förderung der Nachverdichtung und die konsequente Mobilisierung von Baulandreserven.

»DAS GEPLANTE MIETENDECKELGESETZ MARKIERT NICHT NUR EINE NEUE DIMENSION IN DER MIETENPOLITISCHEN DISKUSSION IN DEUTSCHLAND. ES SCHAFFT AUCH EIN AUSMASS AN RECHTSUNSICHERHEIT, DAS SEINESGLEICHEN SUCHT – OHNE IM GERINGSTEN ZUR PROBLEMLÖSUNG BEIZUTRAGEN, NÄMLICH DEN WOHNUNGSMARKT DURCH NEUBAU GÜNSTIGER WOHNUNGEN ZU ENTLASTEN.«

Mein Fazit ist klar: Der Berliner Mietendeckel löst keine Probleme – er schafft keine neuen Wohnungen, begünstigt Besserverdienende und wird für die privaten, freifinanzierten Wohnungsbestände aller Voraussicht nach verfassungswidrig sein. Nur Beschleunigung und Ausweitung von Neubau sowie eine zielgerichtete Förderung einkommensschwacher Mieter helfen weiter.



Dr. Christian Schede ist Managing Partner der internationalen Kanzlei Greenberg Traurig in Deutschland und leitet dort die Branchengruppe Immobilien. Er ist auf die Beratung von komplexen M&A-Transaktionen für die Immobilienbranche und den Bereich Infrastruktur, die Finanzierung von Immobilien- und Infrastrukturprojekten sowie Projektentwicklungen spezialisiert.

Sein Beratungsspektrum umfasst sämtliche Assetklassen im Immobilienbereich sowie Projekte in den Bereichen Energie und Transportwesen. Er verfügt über langjährige Erfahrung in der Gestaltung von Joint Ventures, Investment Management-Plattformen und Restrukturierung von Immobilien- und Infrastrukturinvestitionen.

Wiederholt vom Handelsblatt/Best Lawyers als »Anwalt des Jahres« für Immobilien ausgezeichnet, wird Dr. Christian Schede von zahlreichen Anwaltsverzeichnissen als führender Berater der Immobilienbranche gewürdigt und bei JUVE unter den führenden Senior Partnern im Immobilienwirtschaftsrecht gelistet.