Die Risiken beherrschbar machen

Verfassungsfragen des Berliner „Mietenstopps“

Heiko Sauer

20.06.2019 doi: 10.17176/20190620-232700-0

Vorgestern hat der Berliner Senat die Eckpunkte für ein Berliner Mietengesetz beschlossen. Es soll nun ausgearbeitet, nach der Sommerpause verabschiedet werden und Anfang 2020 in Kraft treten. Der umstrittene Kern dieses Gesetzes liegt in einem Einfrieren der vertraglich vereinbarten Mieten für fünf Jahre. Die politischen Auseinandersetzungen um ein solches Gesetz sind vorprogrammiert – ebenso wie die rechtlichen. Doch ein genauerer Blick auf die verfassungsrechtlichen Risiken zeigt, dass der Berliner Gesetzgeber sie durchaus in den Griff bekommen kann.

Der „Mietenstopp“ oder auch „Mietendeckel“ soll auf dem angespannten, von massiven Mietsteigerungen betroffenen Berliner Wohnungsmarkt für Beruhigung sorgen und verhindern, dass sich nur noch finanziell besser gestellte Personen und Familien städtisches Wohnen in Berlin leisten können. Das Mietengesetz versteht sich als Beitrag zur derzeit intensiv diskutierten sozialen und städtebaulichen Frage urbanen Wohnens in Zeiten explodierender Immobilienpreise. Um kurzfristige Mieterhöhungen bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zu verhindern, ist geplant, das Gesetz rückwirkend in Kraft zu setzen; deshalb wurden den Vermieter*innen teils sehr kurzfristige Mieterhöhungen angeraten. Politisch ist das auch in anderen Ländern erwogene Vorgehen der rot-rot-grünen Landesregierung naturgemäß höchst umstritten – man erinnere sich nur daran, wie intensiv die Konflikte um die auf Bundesebene geschaffene, in ihrer Auswirkung deutlich zurückhaltendere „Mietpreisbremse“ und jüngst um die Frage ihrer Verschärfung in der „GroKo“ waren. Die Auseinandersetzungen um das Berliner Mietengesetz werden – und sollten – aber auch rechtlich geführt werden: Denn der Eckpunktebeschluss des Senats wirft verfassungsrechtliche Fragen auf, die im Gesetzgebungsverfahren sorgsam durchdacht werden sollten. Der folgende Beitrag, der mehr auf Fragen hinweisen als Antworten geben möchte, beschränkt sich auf die knappe Darstellung von drei zentralen Problemen: der Kompetenzfrage, der Grundrechtsfrage und der Rückwirkungsfrage.

Kompetenzfragen

Dass das Land Berlin die Gesetzgebungskompetenz für das geplante Landesmietengesetz hat, ist keineswegs eindeutig. Denn das Mietrecht ist traditionell im Bürgerlichen Recht verankert, für das der Bund nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz hat. Gestützt auf diese Kompetenz hat der Bundesgesetzgeber im Jahr 2015 in den Vorschriften der §§ 556d ff. BGB eine „Mietpreisbremse“ eingeführt. Nach dieser Regelung darf, lässt man die nicht wenigen Ausnahmen einmal bei Seite, die ortsübliche Vergleichsmiete um nicht mehr als 10% überschritten werden, wenn eine Mietwohnung in einem Gebiet liegt, das die Landesregierung zu einem Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt erklärt hat. Politisch gesehen speist sich das Interesse mancher Länder an eigenen Regelungen daraus, dass diese Mietpreisbremse teilweise als nicht weitgehend genug und deshalb nicht hinreichend wirksam angesehen wird; dass andere die damit einhergehende Einschränkung der Privatautonomie generell kritisch sehen, versteht sich von selbst. Im Bereich der hier gegebenen konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes dürfen die Länder nach Art. 72 Abs. 1 GG nur eigene Regelungen erlassen, solange und soweit der Bund nicht von seiner Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat. Wenn wir unterstellen, dass die „Mietpreisbremse“ kompetenzrechtlich auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG gestützt werden konnte, dann spricht viel dafür, dass weitere landesrechtliche Regelungen

zur Miethöhe, etwa in Form von Verschärfungen der Mietpreisbremse, dadurch gesperrt werden.

Die Dinge liegen bei näherer Betrachtung aber komplizierter: Denn der Bundesgesetzgeber hat die Mietpreisbremse vor allem mit der angespannten Lage auf den Wohnungsmärkten begründet, die dazu führe, dass auch Durchschnittsverdiener*innen zunehmend größere Schwierigkeiten hätten, bezahlbare Wohnungen zu finden; auch städtebauliche Erwägungen wurden dabei angestellt. Solche Gemeinwohlziele werden klassischerweise nicht mit den Mitteln des Mietrechts verfolgt. Die wesentliche Aufgabe des sozialen Mietrechts etwa in Form von Kündigungsschutz und eben Regelungen zur Miethöhe liegt vielmehr im Schutz des Einzelnen zur Ausbalancierung asymmetrischer Verhandlungssituationen. Diese Überlegung ist im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenzen deshalb anzustellen, weil die ehemals in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG vorgesehene Gesetzgebungskompetenz für das Wohnungswesen mit der Föderalismusreform I – zwar nicht als Kompetenztitel, den die Länder nicht brauchen, aber doch in der Sache – auf die Länder übergegangen ist.

Wann aber gehört eine Regelung der Miete zum bürgerlichen Recht und wann zum Wohnungswesen? Leider ist das Problem der Abgrenzung zwischen mehreren potenziell einschlägigen Kompetenztiteln von sprichwörtlicher Unsicherheit geprägt: Es gibt hierzu viele verfassungsgerichtliche Entscheidungen, denen allgemeine, geschweige denn einheitliche Leitlinien jedoch nur schwer zu entnehmen sind: Mal wird mehr der Zweck und mal mehr der Gegenstand einer Regelung in den Vordergrund gestellt, beides kann aber schlecht getrennt voneinander betrachtet werden. Und die Frage nach dem Schwerpunkt einer Regelung hilft gerade in Grenzbereichen ebenso wenig weiter wie der Hinweis, hier solle nicht privatrechtlich, sondern eben öffentlich-rechtlich reguliert werden – von den hier wiederum bestehenden Abgrenzungsschwierigkeiten ganz zu schweigen. Gerade weil die Mietpreisbremse des Bundes relativ moderat wirkt und für sich genommen kaum zur Beruhigung angespannter Märkte führen wird, die Situation der einzelnen Mieter*innen aber (ähnlich wie beispielsweise durch die Regulierung von Staffelmieten in § 557a Abs. 2 BGB) verbessern kann, könnte sie kompetenzrechtlich dem Bürgerlichen Recht zuzuweisen sein – also dem Bund. Demgegenüber könnte ein generelles Einfrieren aller Mieten für einen bestimmten Zeitraum der wirksameren Durchsetzung von Gemeinwohlzielen dienen, die sich unter das Wohnungswesen fassen lassen – also der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterfallen.

Hier zeigt sich, dass auch der klassische Merksatz des Ausschlusses von Doppelzuständigkeiten mit Vorsicht zu genießen ist: Es erscheint unter diesem Blickwinkel nämlich nicht ausgeschlossen, dass der geplante „Mietenstopp“ kompetenzrechtlich zulässig ist, ohne dass die „Mietpreisbremse“ im BGB schon deshalb als kompetenzwidrig anzusehen ist; ob dann Art. 31 GG für einen Vorrang des Bundesrechts eingreifen würde, erscheint auch nicht gesichert. Freilich wird es für die Bewertung im Detail entscheidend auf die Regelungszwecke und die einzelnen Regelungsinhalte des Gesetzes ankommen. Kompetenzrechtlich auf dünnerem Eis bewegen sich die ebenfalls geplanten Regelungen des Berliner Mietengesetzes, die konkrete Mietobergrenzen festlegen sollen und nach denen – in Abweichung von § 556e Abs. 1 Satz 1 BGB – nicht stets jedenfalls die Höhe der Vormiete zulässig sein soll. Man mag zwar auch solche Regelungen den Gemeinwohlzielen zuschlagen, die unter dem Kompetenztitel des Wohnungswesens verfolgt werden können. Der Konflikt mit einer etwaigen Sperrwirkung nach Art. 72 Abs. 1 GG ist hier aber größer, weshalb solche Regelungen entweder unter der Prämisse der Verfassungswidrigkeit von §§ 556d ff. BGB stehen müssten – oder aber kompetenzrechtlich bedenklich sind. Der Teufel liegt also hier wie sonst im Detail.

Grundrechtsfragen

Das geplante Berliner Mietengesetz wird in die Eigentumsfreiheit der Vermieter*innen eingreifen. Ein befristeter „Mietenstopp“ muss als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG verhältnismäßig sein. Es wird also darauf ankommen, dass die einzelnen Inhalte des Gesetzes – durchaus auch in ihrer kumulierten Belastungswirkung – nicht außer Verhältnis zu den mit dem

Mietengesetz verfolgten Gemeinwohlbelangen stehen. Da öffentliche Belange von der Entwicklung der Mieten handgreiflich betroffen sind und die Gesetzgeber verfassungsrechtlich dazu verpflichtet sind, das Sozialstaatsprinzip zur Entfaltung zu bringen, sind Grundrechtseingriffe möglich, um der angespannten Situation auf dem Mietmarkt zu begegnen; die Auswahl der geeigneten Mittel, die nicht notwendigerweise marktwirtschaftlichen Logiken entsprechen müssen, liegt dabei grundsätzlich im Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers, der in Berlin im vergangenen Jahr schon das Zweckentfremdungsverbot für Wohnraum verschärft hat.

Ein „Mietenstopp“ schränkt die wirtschaftliche Nutzung des Eigentums zwar ein, kann angesichts der Sozialbindung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 GG für eine begrenzte Dauer auch von mehreren Jahren aber grundsätzlich zulässig sein. Das Bundesverfassungsgericht hat im Kontext der Wohnungsmiete festgestellt, dass nicht etwa die einträglichste Nutzung des Eigentums verfassungsrechtlich garantiert ist; dabei hat es allerdings auch darauf hingewiesen, dass dauerhafte Verluste oder gar Substanzgefährdungen auf Seiten der Vermieter*innen nicht mehr mit dem Grundgesetz in Einklang stehen. Verfassungskonform gestaltbar ist eine solche Regelung insbesondere dann, wenn in Härtefällen Ausnahmen zugelassen werden können; diese sind auch im öffentlichen Interesse sinnvoll, damit notwendige Modernisierungsmaßnahmen nicht unterbleiben. Die genaue Abfassung solcher Regelungen ist allerdings verfassungsrechtlich durchaus anspruchsvoll und zudem immer ein Politikum. Die Beurteilung der in den Eckpunkten außerdem anvisierten, vielleicht problematischeren Mietobergrenze lässt sich dagegen erst beurteilen, wenn ihre Bemessung geklärt ist. Gleiches gilt für die Genehmigungspflichtigkeit bestimmter Modernisierungsumlagen, denn die Problematik liegt nicht in der Genehmigungspflicht an sich, sondern in den mehr der weniger streng ausgestaltbaren Genehmigungsvoraussetzungen. In grundrechtlicher Hinsicht lässt sich zu den Eckpunkten deshalb noch wenig sagen: Ihre verfassungskonforme Ausgestaltung erscheint möglich, ist aber kein Selbstläufer.

Rechtsstaatsfragen

Die Eckpunkte halten schließlich fest, dass die ins Auge gefassten Regelungen grundsätzlich mit dem Zeitpunkt der Beschlussfassung greifen sollen. Damit dürfte gemeint sein, dass das Mietengesetz zwar erst im Jahr 2020 erlassen werden, dann aber ab dem 18. Juni 2019 angewendet werden soll. In verfassungsrechtlichen Begrifflichkeiten ist also eine echte Rückwirkung gemeint, nicht lediglich eine unechte Rückwirkung: Denn es geht nicht nur darum, mit dem Gesetz ab 2020 auch dann schon laufende und nicht nur alle neu zu begründenden Mietverhältnisse zu erfassen. Das erklärte Ziel besteht vielmehr darin, Mieterhöhungen schon vor dem Inkrafttreten des Gesetzes zu vermeiden: Die Vermieter*innen sollen sozusagen nicht noch einen kräftigen „Schluck aus der Pulle“ nehmen können, um den dann folgenden Mietenstopp finanziell vorab aufzufangen. Das ist politisch gesehen verständlich, verfassungsrechtlich aber doch heikel: Mit gutem Grund wird die echte Rückwirkung aus Gründen des Vertrauens in den Bestand einer Regelung bis zu ihrer Änderung für grundsätzlich unzulässig gehalten. Zwar gelten Ausnahmen, wenn das Vertrauen in den Bestand einer Regel nicht mehr schutzwürdig ist; und die Verfassungsrechtsprechung erkennt dabei an, dass zur Vermeidung von Ankündigungseffekten Neuregelungen auch rückwirkend angewendet werden dürfen, wenn sie schon vorher im politischen Diskurs Gestalt angenommen haben. Bisher wird aber vor allem davon ausgegangen, dass die Schutzbedürftigkeit sinkt, sobald ein Gesetz ins parlamentarische Verfahren eingebracht wird. In Berlin gibt es aber noch gar keinen förmlichen Gesetzentwurf, und man darf davon ausgehen, dass die öffentlichkeitswirksame Beschlussfassung über die Eckpunkte des künftigen Gesetzes hauptsächlich dazu dienen sollte, die ins Auge gefasste echte Rückwirkung zulässig zu machen. So sehr man dieses Vorgehen im konkreten Fall auch nachvollziehen kann, lässt sich verallgemeinernd doch fragen, ob das Beispiel Schule machen sollte, die Adressat*innen eines noch auszuarbeitenden Gesetzes vorab schonmal bösgläubig zu machen. Der ohnehin recht disparaten Rückwirkungsdogmatik

könnte dieser Anlassfall also noch Kopfzerbrechen bereiten.

Verfassungsrechtliche Risiken nicht von vornherein scheuen

Das Vorhaben eines landesrechtlichen „Mietenstopps“ wirft verfassungsrechtliche Fragen auf, die ebenso interessant wie komplex sind. Dabei ist zu begrüßen, dass die Landesregierung sich von einem politisch für sinnvoll gehaltenen Vorhaben zu einem drängenden sozialen Problem der Gegenwart nicht schon im Ansatz abbringen lässt, weil es verfassungsrechtliche Risiken birgt. Dass diese Risiken bestehen und dass sie in der konkreten Abfassung des Gesetzes nicht ausgeschlossen, aber verringert und auch beherrschbar gemacht werden können, muss bei der Umsetzung der Eckpunkte in ein Gesetz aber allen Beteiligten klar sein. Gerade weil der mehrjährige „Mietenstopp“ politisch so umstritten ist, wird gegen ihn und die mit ihm verbundenen Regelungen wohl auch verfassungsrechtlich vorgegangen werden.

AUTOR*IN
Heiko Sauer
Heiko Sauer ist Professor für Öffentliches Recht an der Universität Bonn.

EMPFOHLENE ZITATION
Sauer, Heiko: Die Risiken beherrschbar machen: Verfassungsfragen des Berliner „Mietenstopps“, Verfassungsblog, 20.06.2019, doi: 10.17176/20190620-232700-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20190620-232700-0.