



Bundesverfassungsgericht: Berlin hat keine Gesetzgebungskompetenz im Mietrecht

Der Berliner Mietendeckel ist mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig – die Entscheidung

Kaum ist der Berliner Mietendeckel Geschichte, werden aus den Reihen jener, die in vollem Bewusstsein ein verfassungswidriges Gesetz verabschiedet haben, Stimmen laut, nun müsse eben der Bundesgesetzgeber einen bundesweiten Mietendeckel nach Berliner Art erlassen oder zumindest eine Ermächtigungsvorschrift in das BGB-Mietrecht einbauen, die es den Bundesländern ermöglicht, das zu tun, was der Berliner Mietendeckel aus Kompetenzgründen nicht tun konnte. Doch so einfach ist die Sache nicht. Über die Hürde des Art. 14 GG wird er es in dieser Form nicht schaffen, auch wenn das Bundesverfassungsgericht großzügig über Einschränkungen des Eigentums denkt. Unser Autor fasst noch einmal kurz die Stationen eines veritablen Scheiterns zusammen und gibt einen Ausblick auf das, was kommen könnte und was nicht.

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat mit seinem langerwarteten Beschluss vom 25. März 2021 über die Verfassungsmäßigkeit des „Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin“ (sog. Mietendeckel) entschieden. Das Land Berlin verfügte nicht über die Gesetzgebungskompetenz zum Erlass des umstrittenen Gesetzes. Regelungen zur zulässigen Miethöhe für ungebundenen Wohnraum unterfallen dem Kompetenztitel „bürgerliches Recht“. Der Bund hat (insbesondere mit den Regelungen zur Mietpreisbremse) von dieser Kompetenz abschließend Gebrauch gemacht.

Der Fall: Am 23. Februar 2020 trat das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG Bln) in Kraft. Mit dem Gesetz wurde die zwischen Vermieter und Mieter vereinbarungsfähige Miete der Höhe nach begrenzt. Dabei wurden sowohl Regelungen für neu abzuschließende Mietverhältnisse als auch für Bestandsmietverhältnisse getroffen:

Beim Abschluss neuer Mietverträge war es verboten, eine Miete zu fordern, welche die am 18. Juni 2019 mit dem damaligen Mieter vereinbarte Miete überschritt (sogenannte „Stichtagsmiete“). Auch diese Stichtagsmiete durften Vermieter vom neuen Mieter jedoch nicht verlangen, wenn sie die im Gesetz definierte Mietobergrenze überschritt. In diesen Fällen war die Miete auf die Obergrenze zu beschränken. Lag die Stichtagsmiete unterhalb der Obergrenze, war eine Überschreitung der Stichtagsmiete

bis zur Obergrenze hingegen untersagt. Die Mietobergrenzen wurden für zwölf verschiedene Gebäudeklassen festgelegt. Dabei erfolgte die Unterscheidung zwischen den Gebäudeklassen ausschließlich anhand der erstmaligen Bezugsfertigkeit der Gebäude sowie der Frage, ob eine Sammelheizung und ein Bad in der Wohnung vorhanden sind. Die Höhe der Obergrenzen stand in keinem Bezug zu den tatsächlichen Marktpreisen im Jahr 2021, sondern war (grob) an den Mietspiegel aus dem Jahr 2013 angelehnt. Lage und Gesamtgröße der Wohnung nahmen auf die Berechnung der Mietobergrenze ebenso wenig Einfluss wie die Anzahl oder das Einkommen der Mieter. Aufschläge auf die starren Obergrenzen waren nur in sehr geringem Umfang zulässig: Bei Gebäuden mit nicht mehr als zwei Wohnungen war eine Überschreitung der Mietobergrenze um 10 % gestattet. Bei Wohnraum mit moderner Ausstattung erhöhte sich die Mietobergrenze pauschal um 1 €/m². Dabei war eine moderne Ausstattung so definiert, dass mindestens drei der folgenden fünf Merkmale vorliegen mussten:

1. Schwellenlos von der Wohnung und vom Hauseingang erreichbarer Personenaufzug
2. Einbauküche
3. Hochwertige Sanitärausstattung
4. Hochwertiger Bodenbelag in der überwiegenden Zahl der Wohnungen
5. Energieverbrauchskennwert von weniger als 120 kWh/(m²a)

Für Bestandsmietverhältnisse wurde dem Vermieter ab dem 23. Februar 2020 ebenfalls verboten, eine Miete einzufordern, welche die am 18. Juni 2019 vereinbarte Miete überschritt. War die Miete zwischen 18. Juni 2019 und 23. Februar 2020 erhöht worden, musste diese abgesenkt werden. Mieterhöhungen waren grundsätzlich verboten. Ab dem 23. November 2020 war es dem Vermieter dann auch verboten, die am 18. Juni 2019 vereinbarte Miete einzu-

fordern, wenn diese eine „überhöhte Miete“ i.S.d. MietenWoG Bln darstellte. Dabei wurde die überhöhte Miete wie folgt definiert: Überschreitung der im MietenWoG Bln festgesetzten Mietobergrenze um mehr als 20 %, wobei bei einfachen Wohnlagen pauschal 0,28 € und bei mittleren Wohnlagen 0,09 € abzuziehen waren. Bei guten Wohnlagen waren 0,74 € auf die Mietobergrenze aufzuschlagen.

Durch Modernisierungen konnte die zulässige Höhe der Miete pro m² maximal um 1 € erhöht werden. War dieser 1 € „ausgeschöpft“, so waren Mieterhöhungen auch bei zusätzlichen Modernisierungen nicht mehr möglich. Das Gesetz enthielt zudem eine Klausel, die unbillige Härten für Vermieter vermeiden sollte.

Wohnraum des öffentlich geförderten Wohnungsbaus, Wohnheime sowie Wohnraum, der ab dem 1. Januar 2014 erstmalig bezugsfertig wurde, waren vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen. Die Forderung oder auch nur die Entgegennahme einer gegen die Vorgaben des Gesetzes verstoßenden Miete stellte eine Ordnungswidrigkeit dar, welche mit einer Geldbuße bis zu 500.000 € geahndet werden konnte.

284 Abgeordnete des Deutschen Bundestages (Fraktionen CDU/CSU und FDP) beantragten, das Gesetz im Wege einer abstrakten Normenkontrolle auf seine Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen. Darüber hinaus legten auch das Landgericht Berlin und das Amtsgericht Mitte Verfahren, die sich auf das MietenWoG Bln bezogen, im Wege der konkreten Normenkontrolle dem Bundesverfassungsgericht vor. Der Zweite Senat, der für alle drei Normenkontrollen zuständig war, verband die Verfahren.

Im Fokus der Normenkontrollen stand die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz. Die Antragsteller gingen davon aus, dass dem Land Berlin die Gesetzgebungskompetenz fehle, da die Regulierung der höchst zulässigen Miete dem Kompetenztitel „bürgerliches Recht“ unterfalle. Es handele sich um einen Fall der konkurrierenden Gesetzgebung. Da der Bund mit den §§ 556 ff. BGB abschließend von seiner Zuständigkeit Gebrauch gemacht habe, sei das Land nicht (mehr) zum Erlass einer eigenständigen Regelung befugt.

Der Senat und das Abgeordnetenhaus von Berlin traten diesem Vorwurf in einer gemeinsamen Stellungnahme entgegen. Während das soziale Mietrecht des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) einen fairen Ausgleich zwischen den Interessen von

Fortsetzung Seite 547



Der Autor
Jakob Hans Hien
ist Rechtsanwalt in der
Kanzlei Knauth Rechts-
anwälte Partnerschaft
mbB



von bürgerlich-rechtlichem und öffentlich-rechtlichem Mietpreisrecht hätte zu einer Doppelzuständigkeit für die Regelung der maximal zulässigen Miethöhe geführt. Derartige Doppelzuständigkeiten sind dem Grundgesetz jedoch fremd. Vorliegend kam erschwerend hinzu, dass der Bundesgesetzgeber mit der Mietpreisbremse von seiner Regelungskompetenz Gebrauch gemacht hatte. Zudem hatte das BVerfG über die Verfassungsmäßigkeit der Mietpreisbremse bereits entschieden – ohne die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes in Frage zu stellen.

Um eine Zuständigkeit der Länder für einen Mietendeckel vertretbar begründen zu können, hätte das MietenWoG Bln sich deutlich von den Regelungen des BGB abgrenzen müssen. Der Mietendeckel unterschied sich jedoch weder vom Regelungsziel (Schutz der Mieter) noch von der Regelungsform (Festlegung der höchstzulässigen Mieten bei Neuvermietung und Begrenzung der Mieterhöhungsmöglichkeiten) wesentlich von der Mietpreisbremse.

Die Warnungen der (eigenen) Gutachter wurden überhört

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts entspricht daher dem, was von der weit überwiegenden Zahl der juristischen Kommentatoren erwartet worden war. Bei näherer Betrachtung stritt von den drei zentralen Rechtsgutachten, mit denen die Gesetzgebungskompetenz von Landesseite maßgeblich begründet wurde, lediglich eines tatsächlich für eine vollumfängliche Kompetenz der Länder:

Nur das Gutachten von *Fischer-Lescano/Gutmann/Schmid* im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung kam zu dem Schluss, dass Bundesländer unbegrenzt befugt seien, Mietpreisregelungen zu erlassen. Den offensichtlichen Konflikt zu den Regelungen des BGB lösten die Gutachter mit folgender Argumentation: Das Wohnungswesen sei als „selbständige Sondermaterie die speziellere Regelung“ und genieße somit Vorrang vor dem bürgerlichen Recht.

Das Gutachten von *Meyer und Artz* für die Fraktion der SPD im Abgeordnetenhaus von Berlin war da schon vorsichtiger. In der Schlussbetrachtung findet sich folgender Absatz: „Abzusehen ist hingegen zum einen von einem regulatorischen Eingreifen in die Höhe der Miete in wirksam begründete Bestandsmietverhältnisse und zum anderen von landesrechtlichen Beschränkungen der Mietpreisbildung bei nicht gefördertem Wohnungsneubau und nach Wohnungsmodernisierung.“

Das MietenWoG Bln griff dann jedoch in

Bestandsmietverhältnisse erheblich ein und regelte auch die zulässige Mietpreishöhe nach Wohnungsmodernisierung in Abweichung vom BGB neu.

Battis ging in seinem Rechtsgutachten im Auftrag der Senatskanzlei des Landes Berlin sogar davon aus, dass es dem Landesgesetzgeber zum Erlass von Regelungen zu Mietobergrenzen und zur Herabsetzung von Mieten an einer Gesetzgebungskompetenz fehle. Lediglich ein auf fünf Jahre befristetes „Mietenmoratorium“ („Einfrieren“ der Miete zum Stichtagsdatum) sei von der Gesetzgebungskompetenz gedeckt. Voraussetzung sei jedoch, dass dieses Mietenmoratorium in ein „notwendig noch aufzustellendes“ wohnungspolitisches Konzept zur Herstellung eines ausgeglichenen Wohnungsmarktes eingebettet werde. Das MietenWoG Bln traf dann jedoch Regelungen zu Mietobergrenzen und zur Herabsetzung von Bestandsmieten. Auch auf die Einbettung des MietenWoG Bln in ein wohnungspolitisches Gesamtkonzept verzichtete der Gesetzgeber.

Neben diesen drei „positiven“ Gutachten lagen zum Zeitpunkt des Erlasses des Gesetzes eine ganze Reihe von Gutachten und Stellungnahmen renommierter Juristen vor, die eine Gesetzgebungskompetenz eindeutig verneinten. Die Frage zu stellen, ob die Verantwortlichen die Verfassungswidrigkeit des MietenWoG Bln aus politischen Gründen billigend in Kauf nahmen, erscheint in Anbetracht dieser Tatsachen nicht fernliegend.

Materielle Verfassungswidrigkeit des MietenWoG Bln

Die (fehlende) Verhältnismäßigkeit der materiellen Regelungen des MietenWoG Bln zu beleuchten, unterließ das BVerfG. Da es dem Land Berlin bereits an einer Gesetzgebungskompetenz fehlte, sah es keinen Anlass, auch auf den Regelungsinhalt des Gesetzes einzugehen. Dies ist sehr zu bedauern. Auch in materieller Hinsicht bestanden gravierende Bedenken, ob das MietenWoG Bln mit dem Grundgesetz vereinbar war:

So stellt sich die Frage, ob eine völlige Entkopplung der höchstzulässigen Miete von den (aktuellen) ortsüblichen Vergleichsmieten mit Blick auf Art. 14 GG noch verhältnismäßig sein kann. Es lohnt insoweit, die Entscheidung des BVerfG zur Mietpreisbremse zu lesen. Die Zumutbarkeit der mit der Mietpreisbremse einhergehenden Eingriffe in die Rechte der Vermieter begründete das BVerfG (auch) damit, dass durch eine Orientierung an der ortsüblichen Vergleichsmiete die Wirtschaftlichkeit der Wohnung regel-

mäßig sichergestellt werde. Das Gericht betonte, dass eine Verfassungsmäßigkeit gegeben sei, weil der Bundesgesetzgeber „die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich und in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht“ hat. Der Gesetzesbegründung zum MietenWoG Bln war hingegen zu entnehmen, dass „ein fairer Ausgleich zwischen den Interessen der beiden Vertragspartner Mieter und Vermieter“ nicht Ziel des Gesetzes sei. Es werde vielmehr eine „Durchsetzung von Gemeinwohlzielen“ verfolgt. Auch wenn diese Aussage augenscheinlich dem Versuch geschuldet war, sich von der Mietpreisbremse abzugrenzen (und so eine Gesetzgebungskompetenz des Landes zu begründen), stellt sich die Frage, ob die unterschiedlichen betroffenen Grundrechte mit den Mietobergrenzen des MietenWoG Bln in einen „gerechten Ausgleich“ gebracht wurden. Fraglich ist zudem, ob es mit dem Grundgesetz vereinbar ist, privatrechtlich wirksam vereinbarte Mieten abzusenken. Dieser Eingriff in die Vertragsfreiheit wiegt besonders schwer, wenn keinerlei Schutzbedürftigkeit des Mieters nachgewiesen werden muss. Von der Absenkung der Miete durch das MietenWoG Bln haben (bzw. jetzt korrekt: hätten) die Mieter großer, sanierter Altbauwohnungen in guter Lage am meisten profitiert. Unberücksichtigt wäre geblieben, wie viele Personen sich die Wohnung teilen und in welchem Verhältnis die Miethöhe zum Einkommen der Mieter steht.

Auch gegen ein pauschales Verbot von Mieterhöhungen bestehen gravierende verfassungsrechtliche Bedenken. Dabei ist zu berücksichtigen, dass durch ein derartiges Verbot gerade jene Vermieter besonders stark belastet würden, welche bisher eine moderate Miete gefordert haben. Nicht zuletzt aus diesem Grund hatten (auch) vier Berliner Wohnungsbau-genossenschaften Verfassungsbeschwerden gegen das MietenWoG Bln erhoben. (Über diese – und andere – Verfassungsbeschwerden muss der 1. Senat des BVerfG nun nicht mehr entscheiden, da das Gesetz aufgrund des hier besprochenen Beschlusses des 2. Senats nichtig ist.)

Sollte der Mietendeckel – wie derzeit teilweise gefordert – tatsächlich auf Bundesebene nochmals neu aufgelegt werden, so kann man dem Gesetzgeber nur empfehlen, sich nicht nur beraten zu lassen, sondern die Hinweise seiner Berater auch ernst zu nehmen.

BVerfG, Beschluss vom 25. März 2021/15. April 2021 - 2 BvF 1/20, 2 BvL 4/20, 2 BvL 5/20 - Wortlaut Seite 561