

Mit dem Mietendeckel die Mietpreisspirale stoppen!

vorgänge Nr. 228 (4/2019), S. 51-57

Die derzeitige Konjunktur des Themas Wohnen wird wesentlich durch die steigenden Mieten angetrieben. Es ist unbestritten, dass die Höhe der Mieten, insbesondere in den Städten, ein erhebliches Problem darstellen. Das Land Berlin hat sich kürzlich zu einem scheinbar radikalen Schritt durchgerungen: den Mietendeckel. Er ist für Deutschland derzeit die bekannteste wie umstrittenste Maßnahme, um den weiteren Anstieg der Mieten zumindest vorübergehend zu stoppen.

Julian Zado vom Berliner Landesvorstand der SPD, der zu den InitiatorInnen des Mietendeckel-Konzepts gehört, erläutert im folgenden Beitrag, warum sich die Berliner Koalition zu diesem Schritt entschlossen hat und wie er umgesetzt werden soll. Er befasst sich zudem mit der umstrittenen Frage der Zulässigkeit des Mietendeckels. Sein Fazit: Der Mietendeckel ist ein dringend notwendiger Schritt, mit dem die Politik zeigt, dass sie auf sozialpolitische Probleme auch kurzfristig reagieren kann.

12,50 Euro pro Quadratmeter – so viel müssen Berlinerinnen und Berliner bezahlen, wenn sie in Berlin in halbwegs zentraler Lage eine Wohnung suchen. Da hilft es auch nichts, wenn die Durchschnittsmiete immer noch günstiger ist als in München. Wer eine Wohnung sucht, findet in der Regel keine – jedenfalls keine bezahlbare: das ist die Realität.

Es ist deshalb kein Wunder, dass in Berlin radikale und innovative Ideen diskutiert werden, um die Mieten-Problematik in den Griff zu bekommen. Den Anfang machte dabei die Initiative Deutsche Wohnen & Co enteignen, die Ende 2018 öffentlich forderte, zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik den Artikel 15 des Grundgesetzes – also die Vergesellschaftung – anzuwenden und dafür ein entsprechendes Volksbegehren startete.

Ein anderer Ansatz ist der Berliner Mietendeckel, mit dem eine massive und so noch nie dagewesene Regulierung des Mietmarkts gefordert wurde. Dieses Instrument wird erst seit dem 18. Februar 2019 politisch und öffentlich diskutiert.[1] Ins Rollen gebracht wurde der Mietendeckel durch einen von Eva Högl, Kilian Wegner und dem Autor im Tagesspiegel vom 18. Januar 2019[2] veröffentlichten Artikel, der erstmals die Idee von Peter Weber aus der Juristenzeitung aufgriff, das Berliner Landesrecht für die Mietenregulierung stärker zu nutzen.[3]

Der von den Autoren kurze Zeit später veröffentlichte Vorschlag sah vor, die Mieten in Berlin – ausgenommen Neubau – für fünf Jahre einzufrieren.[4] Schnell war klar, dass er das Potential besitze, den mietenpolitischen Stillstand auf Bundesebene zu durchbrechen. Stillstand deshalb, weil weitgehende Forderungen nach einer Mietregulierung nicht völlig neu waren. So forderte etwa noch im Herbst 2018 die SPD einen fünfjährigen Mietenstopp.[5] Diese Vorschläge setzten jedoch auf Regulierungen im Mietrecht und damit auf Bundesebene an. Das war die Krux: Aufgrund des Widerstands der im Bund mitregierenden Union gegen noch so minimale Eingriffe in den Mietenmarkt bestand keine realistische Umsetzungsperspektive für eine so weitgehende Forderung.

Die Lösung brachte erst die Forderung der SPD Berlin nach einem Mietendeckel. Denn diese setzte auf Landesebene an, wo in Berlin mit rot-rot-grün eine linke Regierung regiert, deren erklärtes Ziel es ist, die

Mietenproblematik in der Stadt in den Griff zu kriegen.

Das ist dringend nötig, denn die Mietenproblematik betrifft nicht mehr nur Menschen mit geringem Einkommen (obwohl dies schon schlimm genug ist), sondern sogar solche, die gut verdienen. Wer Kinder hat und sich deswegen oder aus anderen Gründen "vergrößern" möchte, findet eine Wohnung – wenn überhaupt – nur noch in weit entfernten Kiezen und müsste das eigene Leben, das soziale Umfeld und vieles mehr radikal ändern. Menschen werden verdrängt aus den Kiezen, in denen sie leben und arbeiten. Die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen Arm und Reich werden so immer stärker auch räumlich zementiert. Das leistet der Spaltung der Gesellschaft Vorschub.

Warum reichen die alten Rezepte nicht aus?

Wohnungspolitik ist spätestens seit den 2010er-Jahren ein viel diskutiertes und immer wichtiger werdendes politisches Thema. Warum werden erst jetzt derart neue und weitgehende Vorschläge diskutiert? Die klassischen Maßnahmen der Wohnungspolitik sind:

- Wohnungsneubau, der den Wohnungsmarkt entspannen soll,
- Rekommunalisierung, wodurch der Mietmarkt staatlich direkt reguliert werden kann und
- die Regulierung der Mietpreise.

Diese Maßnahmen haben lange funktioniert. Doch in den letzten Jahren waren sie immer weniger effektiv. Die Wirkung dieser Instrumente reicht nicht mehr aus.

Erstens: Wohnungsneubau hat Priorität, ist aber kein Allheilmittel

Beim Wohnungsbau muss sichergestellt werden, dass nicht nur teure Wohnungen entstehen, die die Mieten weiter in die Höhe treiben. Instrumente stehen hierfür zur Verfügung: Da Investoren darauf angewiesen sind, von den Kommunen Baurecht zu erhalten, haben diese einen Hebel in der Hand, Investoren zu verpflichten, zu einem gewissen Anteil auch günstige Wohnungen zu bauen und diese (zumindest auf Zeit) mit einer Mietpreisbindung zu belegen. Auch kann günstiger Wohnraum dort entstehen, wo der Staat eigenes Bauland über Erbbaurechte zur Bebauung an Private vergibt oder direkt selbst baut. Die günstigen Wohnungen, die auf diese Weise entstehen, reichen aber nicht aus. Zudem sind die positiven Effekte des Wohnungsbaus erst nach einigen Jahren der Planungs- und Bauzeit spürbar. Der Wohnungsbau ist damit ein wichtiges Instrument sozialdemokratischer Wohnungspolitik, reicht aber allein nicht aus.

Zweitens: Mietpreisentwicklung durch Rekommunalisierung bremsen

Wie nicht zuletzt das Beispiel der Stadt Wien zeigt, hat ein starker kommunaler Wohnungssektor einen erheblichen Einfluss auf die Stabilisierung des Mietniveaus. Es ist daher richtig, dass die öffentliche Hand vielerorts die verheerende Privatisierungspolitik der 1990er und frühen 2000er Jahre rückgängig macht und in erheblichem Umfang Wohnraum rekommunalisiert. Allerdings hat diese Strategie auch ihre Grenzen. Der Ankauf von Wohnungen ist teuer und oftmals stehen auch nicht genügend Wohnungen zum Verkauf.

Drittens: Zivilrechtliche Mietpreisregeln reichen nicht aus

Mieten können reguliert werden. Dieses Instrument beseitigt das Problem zwar nicht strukturell, da durch Mietregulierung allein das Wohnungsangebot nicht ausgeweitet wird. Mietregulierung kann aber verhindern, dass die Wohnraumknappheit zur Profitmaximierung ausgenutzt wird und die Verdrängung so ungebremst weitergeht. Die SPD kämpft seit 2013 intensiv für eine zivilrechtliche Mietpreisbremse, hat diese im Jahr 2014 durchgesetzt und im Jahr 2018 weiter verschärft. Auch die verschärfte Fassung enthält aber Ausnahmen und wirkt zudem nur dann, wenn Mieter sich aktiv gegen rechtswidrige Mieten zu Wehr setzen, was zu wenige tatsächlich tun.

Ein neuer Ansatz: Der Mietendeckel

Deshalb ist es klar, dass andere, weitergehende Instrumente notwendig sind, um den Mietenanstieg schnell und konsequent zu stoppen. Ein solches Instrument ist der nun in Berlin beschlossene öffentlich-rechtliche Mietendeckel. Er könnte zumindest in den Ländern, in denen die SPD ohne die Union regiert, eine völlig neue Möglichkeit der politischen Gestaltung eröffnen.

Zur Zulässigkeit des Mietendeckels

Aber ist der Mietendeckel überhaupt verfassungsrechtlich zulässig? Bei dieser Frage geht es nicht nur um die in Artikel 14 Grundgesetz verankerte Eigentumsfreiheit. Es stellt sich auch die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz des Landes. Denn bisher hat nur der Bund das Mietrecht geregelt.

Dass es eine ungenutzte und offenbar unbemerkte Gesetzgebungskompetenz der Länder gibt, wurde erstmals von Weber im November 2018 diskutiert.[6] Ausgangspunkt seiner Überlegungen ist, dass auf Bundesebene jahrzehntelang öffentlich-rechtliche Mietpreisregularien in Kraft waren, die sich auf den Kompetenztitel für das "Recht des Wohnungswesen" stützten. Diese Regularien wurden zum Jahreswechsel 1987/1988 gegen den Widerstand der SPD endgültig abgeschafft. So schlummerte die Gesetzgebungskompetenz seitdem weitgehend ungenutzt vor sich hin, bis sie im Zuge der Föderalismusreform 2006 in den Kompetenzbereich der Länder überführt wurde.

Dass sie seitdem übersehen wurde, mag erstaunen, kann aber damit erklärt werden, dass 2006 in vielen Großstädten noch keine besondere Wohnungsknappheit herrschte. So war in Berlin noch bis 2010 eher Leerstand als Knappheit das politisch diskutierte Problem. Der rasante Mietenanstieg erfolgte erst in den letzten Jahren.

Dass es dabei nicht zu einer Überschneidung des im BGB geregelten Mietrechts und des öffentlich-rechtlichen Mietendeckels kommt, liegt an der Unterscheidung von zivilrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Mietenregulierung.

Der Unterschied liegt darin, dass zivilrechtliche Mietpreisregelungen unmittelbaren Einfluss darauf nehmen, welche Rechte sich die Parteien im Rahmen ihrer Vertragsfreiheit durch mietvertragliche Regelungen gegenseitig einräumen können. Beim öffentlich-rechtlichen Mietpreisrecht können Preisregelungen unabhängig und entgegen von zivilrechtlich per se möglichen Vereinbarungen durchgesetzt werden. Diesen Unterschied hat das Bundesverwaltungsgericht schon Anfang der 1950er-Jahre am Beispiel der damals geltenden – zweifelsfrei öffentlich-rechtlichen – Mietpreisverordnungen auf Grundlage von § 2 Preisgesetz festgehalten.[7]

Deshalb wird das öffentlich-rechtliche Mietpreisrecht nicht durch den Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Var. 1 GG ("Bürgerliches Recht") gesperrt. Abgestellt werden kann auf den Kompetenztitel des "Rechts für Wohnungswesen", der alle Angelegenheiten erfasst, die sich auf Wohngebäude beziehen.[8]

Umsetzung des Mietendeckels

Die Umsetzung des Mietendeckels war und ist – das Gesetz ist schließlich noch nicht verabschiedet worden – ein unglaublich intensiver und schneller Prozess, der hier nicht im Einzelnen dargestellt werden soll. Beobachtet von der berlinischen, der nationalen und der internationalen Presse wurde zunächst debattiert, ob der Mietendeckel aufgrund der skizzierten kompetenzrechtlichen Problematik überhaupt möglich wäre und dann, wie er ausgestaltet werden sollte. Dabei waren sich die Verantwortlichen der Berliner Regierung darin einig, dass ein Mietendeckel schnell kommen müsse, da er ein akutes Problem lösen soll.

Kontrovers diskutiert wurde die Frage, ob und wie man über den SPD-Vorschlag eines Mietendeckels hinaus sogar eine Regelung beschließen sollte, nach der Mieten abgesenkt werden können. Ziel einer solchen Absenkung wäre es, das Mietniveau aus Zeiten eines ausgeglichenen Wohnungsmarkts, also etwa von 2013, zu erreichen. Der Vorschlag der zuständigen Senatorin Lompscher war, die Mieten auf 30 Prozent des individuellen Haushaltsnettoeinkommens des jeweiligen Mieters bzw.

der Mieterin abzusenken. Dies wäre einer wohnungsrechtlichen Subjektförderung gleichgekommen, die vom rein objektbezogenen Kompetenztitel des "Rechts des Wohnungswesens" nicht mehr gedeckt gewesen wäre. Außerdem wäre eine Absenkung verwaltungstechnisch undurchführbar gewesen. Schließlich hätte sie falsche Anreize gesetzt, nämlich an Mieter*innen mit besonders hohem Einkommen zu vermieten.

Die Einigung über den Mietdeckel, die nunmehr erreicht wurde, sieht im Wesentlichen vor, den von der SPD geforderten Mietestopp für fünf Jahre zu beschließen und ihn um die Möglichkeit der Absenkung besonders hoher Mieten zu ergänzen, wobei die Regelung zur Absenkung zeitverzögert in Kraft tritt. Im Einzelnen:

- Die öffentlich-rechtliche Begrenzung der Mieten soll durch ein Landesgesetz erfolgen, welches das Abgeordnetenhaus von Berlin noch beschließen muss.
- Es wird ein Mietestopp für fünf Jahre eingeführt. Ab 2022 wird die Möglichkeit einer Anpassung von 1,3 % pro Jahr geschaffen.
- Zur Festlegung der Mietobergrenzen wurden die Mieten des Berliner Mietspiegels 2013 mit der Reallohnentwicklung bis 2019 fortgeschrieben.
- Bei der Wiedervermietung von Wohnungen darf höchstens die am 18. Juni 2019 wirksam vereinbarte Miete aus dem vorherigen Mietverhältnis verlangt werden (Vormiete). Liegt diese Vormiete über der Mietobergrenze, ist sie darauf zu kappen.
- In bestehenden Mietverhältnissen sollen Mieter*innen ihre Miete kappen können, wenn diese um mehr als 20 % über der zulässigen Mietobergrenze liegt. Dabei werden Zu- und Abschläge für einfache Lage (-28 ct/m²), mittlere Lage (-9 ct/m²) und gute Lage (+74 ct/m²) berücksichtigt. Die Regelungen werden erst neun Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes angewendet.
- Liegt die Miete einer modern ausgestatteten Wohnung besonders niedrig (unter 5,02 Euro/m²), darf diese bei Wiedervermietung um maximal 1 Euro/qm auf maximal 5,02 Euro/m² angehoben werden.
- Modernisierungsmaßnahmen dürfen nur in Höhe von 1 Euro/m² umgelegt werden.
- Es besteht eine Anzeigepflicht. Für darüber hinausgehende Modernisierungskosten sollen Förderprogramme genutzt werden. Eine Umlage der Kosten auf die Mieter*innen ist nicht zulässig.

- Bei wirtschaftlichen Härtefällen der Vermieter*innen sollen Mieterhöhungen genehmigt werden, wenn das zur Vermeidung der Substanzgefährdung und von Verlusten zwingend erforderlich ist.
- Die genehmigten Mieterhöhungen oberhalb der Mietoberwerte sollen durch einen Mietzuschuss bei WBS-berechtigten Haushalten abgefedert werden. Der Mietzuschuss darf höchstens dem die Mietobergrenze überschreitenden Betrag entsprechen.
- Verstöße gegen die Anforderungen des Berliner Mietgesetzes werden als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld von bis zu 500.000 Euro geahndet.[9]

Das Regelungskonzept ist davon geprägt, die Forderungen nach einem Mietendeckel und einer Mietpreisbegrenzung bei bestehenden Mietverhältnissen in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. So ist die verzögerte Einführung der Absenkungsmöglichkeit sinnvoll und notwendig, weil dafür überhaupt erst einmal Verwaltungskapazitäten aufgebaut werden müssen, vor allem Personal eingestellt werden muss.

Die Möglichkeit, auch in bestehenden Mietverhältnissen den Mietpreis zu begrenzen, ist vom Gedanken getragen, dass 2013 grundsätzlich ein angemessener Mietmarkt vorhanden war, sodass dieses Jahr der richtige "Ausgangspunkt" ist. Davon ausgehend wird das Mietniveau anhand der Reallohnentwicklung vorgeschrieben ("normale Inflation") und bildet damit ein virtuelles, angemessenes Mietniveau für 2019 ab. Begrenzt werden kann dann auf dieses Mietniveau ("Mietobergrenze") plus 20 Prozent. Der 20-%-Aufschlag ist dabei angelehnt an die Definition des Mietwuchers in § 5 Wirtschaftsstrafgesetzbuch. Der Gedanke ist, dass eben nicht jede Überschreitung des angemessenen Mietniveaus, sondern nur besonders extreme Mieten verboten werden sollen.

Klar ist, dass diese Form der Mietregulierung einen massiven Eingriff in die Eigentumsfreiheit bedeutet. Schon das Einfrieren der Mieten für fünf Jahre ist ein deutlich intensiverer Eingriff als die auf Bundesebene bestehende und verfassungsrechtlich zulässige Mietpreisbremse. Schon gegen die Mietpreisbremse wurde eine massive Lobby-Kampagne der Eigentümer-Seite in Gang gesetzt. Ein noch darüber hinaus gehendes Limitieren von Mietpreisen in bestehenden Mietverhältnissen intensiviert diesen Eingriff. Jedoch sind auch intensive Eingriffe in die Eigentumsfreiheit gerechtfertigt, wenn sie im Sinne des Gemeinwohls erfolgen. Das hat das Bundesverfassungsgericht immer wieder bestätigt.

Fazit

Der Mietendeckel ist ein notwendiger und dringender politischer Schritt, um die für die Bürger*innen zunehmende Bedrohung ihrer Lebenssituation durch steigende Mieten einzudämmen. Er hat massive, anhaltende Widerstände vor allem seitens der Immobilienbranche ausgelöst und ist politisch sehr umstritten. Dies ist ein Zeichen dafür, dass er mehr ist als ein Symbol, sondern geeignet ist, die Mietverhältnisse nachhaltig zu verändern. Im Gegensatz zu ebenfalls weitgehenden Forderungen wie der nach einer Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen wirkt er zudem äußerst kurzfristig und verändert auf diese Weise die Wohnungssituation schnell und unmittelbar. Dies dürfte ein Grund dafür sein, dass nicht nur seine konkrete Ausgestaltung, sondern das Mittel allgemein auf so massive Ablehnung seitens der sonst auf Ruhe bedachten Immobilien-Lobby stößt.

Berlin zeigt mit dem Projekt, dass es möglich ist, gesellschaftliche Verhältnisse nachhaltig zu verändern. Der Mietendeckel ist auch ein Symbol dafür, dass politische Arbeit keineswegs nur von der Hoffnung auf langfristige Veränderungen leben muss, weil kurzfristig ohnehin nur „kosmetische“ Änderungen möglich wären. Der Mietendeckel zeigt, dass die Politik auf politische Probleme auch kurzfristig reagieren kann.

DR. JULIAN ZADO (*1984) lebt und arbeitet als Jurist in Berlin und ist stellvertretender Landesvorsitzender der SPD Berlin.

Anmerkungen:

1 Vgl. statt vieler nur <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wohnen/spd-will-hoehstpreis-fuer-mieten-in-berlin-15996048.html>.

2 <https://www.tagesspiegel.de/berlin/wohnungsnot-in-der-hauptstadt-berlin-koennte-eine-eigene-mietpreisregulierung-einfuehren/23880014.html>.

3 Weber, JZ 2018, 1022 ff.

4 https://www.spd-berlin-mitte.de/dl/Berliner_Mietendeckel_2019_01.pdf.

5 <https://www.tagesspiegel.de/politik/mietenstopp-plaene-der-spd-wohnen-ohne-angst/23015402.html>.

6 Weber, JZ 2018, 1022 ff.; für zustimmende Stellungnahmen vgl. <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/berlin-spd-vorschlag-mietpreisdeckel-gg-gesetzgebung-kompetenz/> und <http://www.taz.de/!5565514/>.

7 BVerwG, Urteil vom 23. April 1954 – II C 50.53, juris Rn. 40; ausführliche Argumentation unter https://www.spd-berlin-mitte.de/dl/Berliner_Mietendeckel_2019_01.pdf.

8 Die Frage der Gesetzgebungskompetenz hat allerdings eine kontroverse Debatte und eine "Gutachterschlacht" ausgelöst. Sie muss letztlich vom Bundesverfassungsgericht verbindlich geklärt werden; s. dazu die Dokumentation in diesem Heft ab S. 59ff.

9 Pressemitteilung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen vom 20.11.2019, https://www.stadtentwicklung.berlin.de/aktuell/pressebox/archiv_volltext.shtml?arch_1910/nachricht6802.html

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/228/publikation/mit-dem-mietendeckel-die-mietpreisspirale-stoppen-1/>

Abgerufen am: 26.04.2024