

# Demokratische Miet-Bestimmung

---

Bertram Lomfeld

2019-09-12T10:16:43

Selten bekommt ein Gesetzesentwurf des Berliner Senats wohl so viel Aufmerksamkeit, wie in den letzten Wochen der sog. „Mietendeckel“. Die Reaktionen auf den [Referentenentwurf](#) ließen nicht lange auf sich warten: [Ungerecht](#), [Enteignung](#), [Planwirtschaft](#). Opposition und Verbände kündigen Verfassungsklagen an. Auch [Ex-BVerfG-Präsident Papier](#) attestiert dem Vorstoß in einem Gutachten im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Wohnungsunternehmen (GdW) die Verfassungswidrigkeit. Tatsächlich handelt es sich letztlich jedoch nicht um eine Frage der Verfassung, sondern demokratischer Auseinandersetzung.

Das Thema Mietbindung hat in Berlin aber nicht nur eine [hundertjährige Tradition](#), sondern ist auch in der jüngeren Gegenwart schon vor dem Mietendeckel politisch und juristisch dauerpräsent. Zur Anwendung der sog. „Mietpreisbremse“ des BGB auf ganz Berlin hat das [BVerfG](#) im Sommer eine Verfassungsklage als [offensichtlich unbegründet](#) nicht zur Entscheidung angenommen. Schließlich steht noch das Anfang des Jahres eingeleitete [Volksbegehren der Initiative „Deutsche Wohnen & Co enteignen“](#) im Raum, die eine Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen in Berlin anstrebt. Diese Häufung von Ordnungsvorschlägen für den Berliner Wohnungsmarkt bietet Anlass für einige Reflexionen über das Verhältnis von Eigentum (Enteignung?), Wirtschaftspolitik (Planwirtschaft?) und Miete (Ungerecht?). Vor aller Theorie aber erstmal zurück zur bunten Vielfalt der Mietbindung. Worum geht es eigentlich?

## Berliner Mietendeckel

Die Bausenatorin der LINKEN hat letzte Woche den [Referentenentwurf für ein Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin \(BerlMietWoG\)](#) veröffentlicht. Nach §3 BerlMietWoG soll es verboten sein, eine Miete zu fordern, die über die am festgelegten Stichtag 18. Juni 2019 geltende Miete hinausgeht. Dieser relative „Mietenstopp“ gilt für Bestandsmieten, wie auch Neuvermietungen bezugnehmend auf die bei letzter Vermietung verlangte Miete. Zudem sieht [§5 BerlMietWoG](#) objektive „Mietobergrenzen“ vor, die in 12 Kategorien nach Alter und Ausstattung der Wohnung gestaffelt sind. Einer Tabelle lassen sich absolute Höchstzahlen der monatlichen Nettokaltmiete pro Quadratmeter entnehmen. Die Spreizung geht von 3,92 EUR für einen Altbau vor 1918 ohne Sammelheizung und ohne Bad bis zu 9,80 EUR für eine zwischen 2003 und 2013 bezugsfertige Wohnung mit Sammelheizung und Bad. Bei Modernisierungen erhöhen sich die Grenzen ([§6 BerlMietWoG](#)).

Der Mietenstopp orientiert sich an einem [Vorschlag der SPD](#), die Mietobergrenzen am [JZ-Aufsatz eines Mietexperten der Berliner Senatsverwaltung](#). Anwendung soll das BerlMietWoG auf alle Mietwohnungen im gesamten Stadtgebiet Berlins finden

mit Ausnahme des öffentlich geförderten Wohnungsbaus und Neubauten, die ab 2014 erstmalig bezugsfertig wurden.

## Mietpreisbremse im BGB

Eine Preisbindung für Mieten hatte schon die große Koalition auf Bundesebene mit der sog. „Mietpreisbremse“ im BGB verankert. Seit 2013 ([MietRÄndG](#)) dürfen nach [§558 BGB](#) Bestandsmieten nur noch bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete erhöht werden. Zusätzlich darf sich die Miete in den letzten drei Jahren nicht mehr als 20% erhöhen („Kappungsgrenze“). Seit 2015 ([MietNovG](#)) darf nach [§556d BGB](#) in einem Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt die Miete auch bei Neuvermietung die ortsübliche Vergleichsmiete nur noch um 10% übersteigen. Die Festlegung eines angespannten Wohnungsmarktes treffen Landesregierungen durch Rechtsverordnung, was der Berliner Senat 2015 für das gesamte Stadtgebiet tat.

Der aktuelle 28seitige [Nichtannahmebeschluss des BVerfG](#) gegen die Mietpreisbremse bei Neuvermietungen wägt detailliert die Freiheit des Vermieters gegen die soziale Funktion des Eigentums ab. Art. 14 GG schützt keine Renditeerwartung, dafür aber ein Besitzrecht des Mieters auf Wohnen. Der Gesetzgeber dürfe das elementare Bedürfnis des Mieters an einer Wohnung und das gesellschaftspolitische Interesse sozialer Durchmischung höher bewerten als den Investitionsschutz des Vermieters. Trotz eventuell negativer Anreizwirkung für den Wohnungsneubau erleichtere die Mietpreisbremse den Marktzugang zu Wohnungen. Alle Argumente des BVerfG sprechen auch für die Vereinbarkeit des Mietendeckels mit dem Eigentumsgrundrecht.

## Enteignung? Soziale Funktionen des Eigentums

Eine Obergrenze auf Mieteinnahmen schränkt natürlich das Eigentum des Vermieters ein. Aber das liegt in der sozialen Natur des Eigentums. Eigentum ist kein Naturrecht, sondern eine rechtliche Konstruktion mit gesellschaftlichen Funktionen. Dabei gibt es aber nicht eine Sozialbindung, sondern plurale und heterogene soziale Funktionen des Eigentums. Eigentumsrechte ermöglichen zusammen mit der Vertragsfreiheit eine dezentrale Organisation des gesellschaftlichen Zusammenlebens über den Markt. Ökonomisch soll Eigentum die effiziente Allokation von Ressourcen ermöglichen, was nach neoklassischer Lehre einem idealen Marktgleichgewicht entspricht und so gegen den Mietendeckel spricht. Allerdings ist der Wohnungsmarkt nie ideal. Besonders die lange Reproduktionsphase von Wohnungen verzerrt die Angebotsdynamik.

Die typisch politische Funktion privaten Eigentums, eine güterliche Freiheitssphäre des Einzelnen gegen den Staat abzuschirmen, scheint zunächst ebenfalls klar gegen den Mietendeckel zu streiten. Aber auch Eigentum begründet Herrschaftsmacht, was in der Beziehung zwischen Vermieter und Mieter überdeutlich wird. Diese Machtbeziehung relativiert ein Mietendeckel zumindest finanziell und sichert so Freiheiten des Mieters. Kulturell verspricht privates

Eigentum gleiche Chancen auf Zugang zum symbolischen Kapital einer Gesellschaft. Denkt man den [Eigentumsschutz für Besitzrechte des Mieters](#) und das in der Berliner Verfassung verankerte „[Recht auf angemessenen Wohnraum](#)“ ([Art. 28 VvB](#)) zusammen, lässt sich kulturell ein Mietendeckel als Teilhaberecht an für alle bezahlbarem Wohnungsbesitz verstehen. Schließlich kann dem Eigentum auch noch eine bewahrende ökologische Funktion zugewiesen werden. Bei der Tragödie der Gemeingüter etwa sichert Privateigentum einen nachhaltigen Umgang mit Ressourcen. Ein Mietendeckel transportiert die Hoffnung eines weniger spekulativen oder renditeorientierten und dadurch verantwortlicheren Umgangs mit Wohnungen.

Klassisch politische und ökonomische Funktion des Eigentums sprechen eher gegen, kulturelle und ökologische Funktion eher für einen Mietendeckel. Die Kollision sozialer Funktionen des Eigentums ist ebenso wie der Konflikt zwischen relativen Eigentumspositionen (Eigentümer *versus* Mieter) Normalfall einer pluralistischen Gesellschaft. Der Ort grundsätzlicher Aushandlung des Verhältnisses sind nicht die Gerichte, sondern der demokratische politische Prozess. Temporäres Ergebnis ist der vom Gesetzgeber neu bestimmte Inhalt des Eigentums. Das ist die demokratische Funktion der Inhalts- und Schrankenbestimmung von Art. 14(1)2 GG.

Ein Mietendeckel ist keine Enteignung, weder in der Substanz, noch als Sonderopfer oder grundsätzlich besonders schwerer Eingriff. Zwar sieht das [BVerfG in seinem Beschluss zur Mietpreisbremse](#) die marktorientierte ortsübliche Vergleichsmiete als Garantie für die bleibende Wirtschaftlichkeit der Vermietung zum Substanzerhalt des Eigentums. Solange die administrative Festlegung der Mietobergrenze aber die Kosten zur Erhaltung des Eigentums deckt, liegt eine Enteignung jedenfalls nicht vor. Gesichert wird diese Deckung durch die Härtefallregelung in [§7 BerlMietWoG](#), wonach dauerhafte Verluste für Vermieterinnen oder Substanzgefährdung der Mietsache eine Erhöhung trotz Mietestopp oder Obergrenze ermöglichen. Der zentrale Unterschied zwischen Bremse und Deckel liegt nicht im Grad der Eigentumsgefährdung. Bremse und Deckel stehen für einen wirtschaftspolitischen Systemstreit.

## **Planwirtschaft? Politische Ökonomien des Wohnungsmarktes**

Die aktuelle Kontroverse streitet über die Wirtschaftspolitik des Wohnungsmarktes. Ein natürlicher (freier) Markt ist dabei ein neoliberaler Mythos. Selbst ein „unregulierter“ Wohnungsmarkt bedarf konstitutiver Institutionen des (Wohnungs-)Eigentums und (Miet-)Vertrags und wird durch ihre Gestalt indirekt mitbestimmt. Der Markt kann aber auch durch gezielte rechtliche Eingriffe reguliert werden. Bindung des Mietzinses an ortsübliche Vergleichsmieten bremst die Dynamik des Marktpreises. Objektive Mietobergrenzen entziehen dagegen den Preis teilweise dem Markt. Die Bremse ist Marktregulierung durch Angleichung des Marktpreises, der Deckel koordinierendes Verwaltungshandeln ohne Marktbezug. Allerdings besteht auch hier Eigentum fort und es bleibt ein privater Restmarkt unterhalb des Deckels. Ganz dem Markt entzogen sind Wohnungen erst, wenn sie in Gemeineigentum überführt werden, wie im Berliner Volksbegehren angestrebt.

Durch Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen würde ein Teil des Mietmarktes zur echten Planwirtschaft.

Keines der skizzierten Modelle ist per se verfassungswidrig. Das [Grundgesetz ist wirtschaftspolitisch neutral](#). Der Gesetzgeber kann sich für eine reine Marktwirtschaft, einen sozial regulierten Markt oder auch stärkere planwirtschaftliche Elemente entscheiden, solange die Grundrechte gewahrt bleiben. Diese [Offenheit](#) dokumentiert Art. 15 GG, auf den sich auch das Volksbegehren stützt. Die Möglichkeit von Privateigentum und freier Berufswahl müssen bestehen bleiben, aber nicht sachlich und örtlich unbegrenzt. Eine Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen für ein marktfreies Residuum an Sozialwohnungen verhindert nicht grundsätzlich Eigentum an Wohnungen. Sein demokratischer Gestaltungsspielraum erlaubt dem Gesetzgeber, einzelne Marktsegmente mit elementarer sozialer Bedeutung wie einen Teil des Wohnungsmarktes planwirtschaftlich auszugestalten. Das mögen manche ökonomisch und politisch für nicht sinnvoll halten, aber darüber muss und soll in einer Demokratie gestritten werden.

Ironischerweise dürfe der Mietendeckel gerade aufgrund des wirtschaftlichen Systemwechsels verfassungskonform sein. Das Hauptargument [gegen die Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin](#) ist eine abschließende Regelung des marktregulierenden sozialen Mietrechts im BGB durch den Bundesgesetzgeber. Ersetzung des marktorientierten Mietpreises durch administrative Obergrenzen und Härtefallprüfungen ist eben keine privatrechtliche Marktregulierung mehr, sondern direkte hoheitliche Vorgabe. Die verwaltungsrechtliche Koordinierung des Wohnungswesens wurde aber mit der [Föderalismusreform](#) aus der konkurrierenden Gesetzgebung zugunsten der Länder gestrichen. Für das Instrument der Vergesellschaftung hätte das Land Berlin nach Art. 70(1), 74 (1) Nr. 15 GG ohnehin die Kompetenz, wie selbst ein sonst komplett kritisches [Gutachten im Auftrag des Verbands Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen \(BBU\)](#) feststellt.

## Ungerecht? Verteilung von Wohnraum

Ist der Mietendeckel schließlich ungerecht? Nach massiver Kritik an einem früheren Entwurf, besonders stark den Preis für Luxuswohnungen zu deckeln, soll die Herabsetzung von Bestandsmieten auf die Obergrenze nach [§4 BerlMietWoG](#) nun nur noch beantragt werden können, „soweit die Mietbelastung mehr als 30 Prozent des anrechenbaren Gesamteinkommens des Mieterhaushaltes beträgt“. Gerade diese späte Gerechtigkeitskorrektur wackelt im Licht des allgemeinen Gleichheitssatzes nach Art. 3(1) GG erheblich. Für Mieter bietet das Einkommen sicher einen guten Grund zur Differenzierung. Aber aus der für die Gleichheit der Eigentumsbeschränkung relevanten Perspektive des Vermieters scheint das tatsächliche Einkommen des Mieters willkürlich. Selbst wenn sich die Unterscheidung rechtfertigen ließe, würden Vermieter für ihre soziale Auswahl einkommensschwacher Bestandsmieter bestraft.

Gerechter in der Logik des Mietendeckels wäre eine stärkere Ausdifferenzierung der Mietobergrenzen. Es ist schon zweifelhaft, ob die bisherigen 12 Kategorien alleine

nach Alter und Ausstattung ohne Blick auf die Wohnlage überhaupt Ungleiches hinreichend ungleich behandeln. 60 qm Altbau in einem hippen Dachloft in Berlin Mitte und steril sanierte Parterre im sozialschwachen Berlin Marzahn verdienen andere Mietpreise. Entkopplung vom Markt erfordert eben eine umfassende gesetzliche Differenzierung, die permanent administrativ aktualisiert werden muss, was [§5\(5\) BerlMietWoG](#) aber ermöglicht. Mit hinreichend differenzierten Obergrenzen wäre der Mietendeckel auch mit Art. 3(1) GG in Einklang.

Ob ein Mietendeckel die sozial gerechteste und sinnvollste Lösung im Vergleich etwa mit Steuer- und Subventionslösungen ist, kann politisch bestritten werden. Ebenso ob eine Vergesellschaftung von Wohnungen der richtige Weg ist, um den politischen Fehler des Ausverkaufs städtischer Wohnungsgesellschaften zu korrigieren. Jedenfalls ist [Wohnraum aber nicht beliebig reproduzierbar und der Zuzug nach Berlin wächst](#) schneller als jeder, auch hochsubventionierter, Wohnungsbau. Damit besteht auf unabsehbare Zeit ein fundamentales Verteilungsproblem von Wohnraum.

Nach John Rawls bekanntem Differenzprinzip sind Ungleichverteilungen nur gerecht, wenn auch die schwächsten Mitglieder einer Gesellschaft einen Vorteil davon haben. [Beständig steigende Mieten](#) brachten privaten wie gewerblichen Vermietern in den letzten Jahrzehnten besonders in Berlin [hohe Renditen](#). Mietpreisbremse, Mietendeckel und Vergemeinschaftung sind drei verfassungskonforme Modelle, sozial schwächere Schichten an dieser Ungleichverteilung mit einem (Miet-)Vorteil partizipieren zu lassen. Welcher Weg konkret politisch beschritten werden soll, ist keine Frage der Verfassung, sondern demokratischer Miet-Bestimmung.

