

Benjamin Raabe/Henrik Solf

Mietendeckel

Kaum zwei Jahre ist es her, dass Weber¹ auf weithin übersehene Folgen der Föderalismusreform 2006 hingewiesen hat. In Bayern und Berlin wurden die Anregungen von der Politik aufgenommen und sind mittlerweile Gegenstand gerichtlicher Entscheidungen geworden.

I. Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 16.07.2020 über den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens „#6 Jahre Mietenstopp“ – Az.: Vf. 32-IX-20

In Bayern hat im Jahre 2019 eine Initiative bestehend aus Privatpersonen, Aktiven und Mieter:innenorganisationen einen Gesetzesvorschlag für ein Volksbegehren zur Begrenzung von Wohnungsmieten in Bayern erarbeitet und die notwendigen Unterschriften gesammelt und bei der bayerischen Staatsregierung eingereicht.

Kern des Gesetzesvorschlags ist ein Mietenstopp für die Dauer von sechs Jahren.

Im Geltungszeitraum soll eine Erhöhung der Bestandsmieten mit zwei Ausnahmen verboten sein:

- die Miete erreicht 80% der ortsüblichen Vergleichsmiete nicht und
- Mieterhöhungen nach Modernisierung gem. §§ 559ff. BGB – allerdings nur bis zur Höhe der Vergleichsmiete.

Die Wiedervermietungsmiete soll die ortsübliche Vergleichsmiete nicht übersteigen.

Die Regelungen sind als Verbotsgesetz ausgestaltet. Bei Verstoß gegen die Regelungen werden Bußgelder bis 500.000 € angedroht.

Die Bayerische Staatsregierung hatte das Gesetz dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof vorgelegt. In einer Mehrheitsentscheidung lehnte der Gerichtshof die Zulässigkeit des Volksbegehrens ab. Gegen die Entscheidung ist eine Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht anhängig. Sollte diese nicht erfolgreich sein, kann das Volksbegehren nicht durchgeführt werden.

In seiner Entscheidung geht das Gericht davon aus, dass dem bayerischen Landesgesetzgeber die notwendige Gesetzgebungskompetenz fehle.

Die Regelungen des Volksbegehrens stellten nach Ansicht des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs im Ergebnis eine zivilrechtliche Regelung dar. Es handele sich bei den

1 Ausgelöst wurde die Debatte um ein öffentliches Mietpreisrecht auf Landesebene durch einen angesichts seiner rechtlichen Brisanz eher unauffälligen Artikel von Peter Weber in JZ 2018, 1022 – „Mittel und Wege landesrechtlichen Mietpreisrechts in angespannten Wohnungsmärkten“. Diesen Beitrag nahmen Vertreter:innen der Berliner SPD im Januar 2019 zum Anlass, einen Mietdeckel für Berlin zu fordern.

mietpreisrechtlichen Regelungen um zum bundesrechtlichen Mietrecht konkurrierende Regelungen. Der Bundesgesetzgeber habe über seine Regelungen zur Kappungsgrenze in § 558 BGB und zur Mietpreisbremse in §§ 556dff. BGB auf den Gebieten der Bestandsmieterhöhung und der Wiedervermietung abschließende Regelungen getroffen, die es den Ländern verwehre, abweichende – hier schärfere – Regelungen zu treffen. Das Mietrecht sei bürgerliches Recht. Dies gehöre gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zum Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung. In diesem Bereich fehle den Ländern die Gesetzgebungsbefugnis, da der Bundesgesetzgeber hier umfassend und abschließend-erschöpfend Regelungen getroffen habe.

Dies wird unter anderem damit begründet, dass der Bundesgesetzgeber mit den oben beschriebenen Regelungen zur Kappungsgrenze und Mietpreisbremse Regelungen getroffen, aber auch mehrfach reformiert habe – letztmalig im Laufe eines Jahres mit der Verlängerung des Bezugszeitraums für die Bestimmung der Vergleichsmiete von vier auf sechs Jahre und mit der Verlängerung der Mietpreisbremse um weitere fünf Jahre. Außerdem habe der bayerische Landesgesetzgeber von seiner Verordnungsermächtigung zur Absenkung der Kappungsgrenze gem. § 558 Abs. 3 BGB und zur Einführung der Mietpreisbremse von § 556d Abs. 2 BGB Gebrauch gemacht. Außer Frage stehe, dass es sich bei den Regelungen zur Miethöhebegrenzung nach §§ 556dff. und 558ff. BGB um Regelungen handele, die dem bürgerlichen Recht zugewiesen seien. Dies habe auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Mietpreisbremsenentscheidung² so angenommen.

Die gerade auch zu diesem Gesichtspunkt vertretenen gegenteiligen Rechtsauffassungen erwähnt der Bayerische Verfassungsgerichtshof nur am Rande.³ Es fehlt jedoch fehlt eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den deren Argumenten. Die Entscheidung verweist nur lapidar auf Aufsätze.⁴

Auffallend ist, dass sich die Entscheidung zwar ausführlich mit der Frage der rechtlichen Einordnung der bundesmietrechtlichen Vorschriften als bürgerliches Recht befasst. Es thematisiert allerdings an keiner Stelle die sich daran zwangsläufig anschließende Frage, ob die zu prüfenden Normen des Volksbegehrens ebenso dem bürgerlichen Recht zuzuordnen sind. Hier sind zumindest Zweifel angebracht. Die Normen sind als Verbots-gesetz ausgestaltet und bußgeldbewehrt. Gerade aber Bußgeldvorschriften setzen das für das öffentliche Recht typische Ober-Unterschiedsverhältnis voraus. Der Staat kann über Bußgelder sanktionieren, der Bürger nicht. Auch wenn die Vorschriften über § 134 BGB in das Zivilrecht einwirken sollen, bleiben die Normen selbst öffentlich-rechtlich. Das Gericht führt auf Seite 28 – bezogen auf die bundesmietrechtliche Regelung und deren bürgerlich-rechtlichen Charakter aus, dass die Qualifizierung einer Norm als bürgerlich-rechtlich vordringlich historisch auszulegen sei. Dies ist sicherlich zutreffend. Dann hätte das Gericht aber auch bei den in Rede stehenden Normen des Volksbegehrens feststellen müssen, dass diese gerade nicht bürgerlich-rechtlich sind. Nicht nur bis in die 1950-er Jahre hinein waren weite Teile des Miethöherechts öffentlich-rechtlich ausgestaltet. Auch die Wuchervorschriften in § 302 StGB oder § 5 WiStRG, die beide Miethöhen begrenzen, sind öffentlich-rechtlich. Sie enthalten – wie der vorliegende Entwurf – Verbotsnormen. Wenn man die Regelungen des Gesetzesentwurfs zum Volksbegehren damit

2 BVerfG, U. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, 1 BvL 4/18 und 1 BvR 1595/18.

3 U.a. Schneider/Franke, DÖV 2020, 415; Tietzsch, WuM 2020, 121; Kingreen, NVwZ 2020, 737; Farahat, JZ 2020, 602.

4 U.a. Herrlein/Tuschl, NZM 2020, 217.

nicht als bürgerlich-rechtlich qualifiziert, dann stellt sich die vom Gericht ausführlich dargestellte Frage einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nicht. In diesem Zusammenhang kann auch auf die Begründung zum vorgeschlagenen Gesetz verwiesen werden. Aus den Ausführungen zum Allgemeinen Teil des Gesetzes unter A. ergibt sich deutlich, dass die Verfasser:innen des Entwurfes öffentlich-rechtliche Regelungen schaffen wollen und kein Mietrecht.⁵

Aber auch wenn man davon ausgeht, dass die zu beurteilenden Normen bürgerlich-rechtlichen Charakter haben sollten, ist damit keinesfalls gesagt, dass der Bundesgesetzgeber im Bereich des Miethöherechts eine abschließende Regelung treffen wollte und getroffen hat. Hiergegen spricht schon die Ermächtigung der Länder in § 556d Abs. 2 S. 1 BGB, die von Wohnungsnot betroffenen Gebiete näher auszuweisen. Allein hiermit macht der Bundesgesetzgeber deutlich, dass er die Länder für sachnäher erachtet.⁶ Zudem enthält § 556d Abs. 2 S. 7 BGB sogar eine ausdrückliche Aufforderung an die Länder, Maßnahmen zu ergreifen, um der Wohnungsknappheit zu begegnen.

Wenn man die Regelungen auf das Wohnungswesen als Kompetenztitel stützen wolle, fehle es nach Ansicht des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs an dem hierfür notwendigen Regelungskonzept. Zunächst wird dazu zwar im Ergebnis richtig hergeleitet, dass im Zuge der Föderalismusreform die Länder im Bereich des Wohnungswesens nunmehr die Gesetzgebungskompetenz haben. Es wird darauf verwiesen, dass die bisher in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a.F. enthaltene Regelungsmaterie „Wohnungswesen“ durch die Neufassung und Aufzählung einer Reihe von Regelungsmaterien nunmehr in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder falle. Die ausschließliche Regelung des Mietpreises stelle aber kein ausreichendes Konzept dar, da es den bundesrechtlichen Regelungen widerspreche und zudem in keine weiteren Regelungen, wie z.B. die einer Wohnungsbindung eingebunden seien.

Damit umgeht das Gericht leider die entscheidende Frage nach der Konkurrenz zwischen dem bürgerlich-rechtlichen Mietrecht und einem landesrechtlich öffentlich-rechtlich geregelten Mietpreisrecht. Denn tatsächlich gehören die landesrechtlichen Regelungen der Mietpreisbremse aufgrund ihres öffentlich-rechtlichen Charakters als Verbotsgesetz nicht dem bürgerlichen Recht im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG an, sondern dem Recht des Wohnungswesens. Eine Konkurrenz besteht gerade nicht. Vielmehr ergänzen die Regelungen zum Mietendeckel die Regelungen des §§ 556d ff. und der § 558 ff. BGB und sind neben ihnen anwendbar.

II. Urteil des Landgerichts Berlin vom 31.7.2020 – 66 S 95/20

In Berlin ist am 23.2.2020 das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG)⁷ in Kraft getreten. Das als „Mietendeckel“ bekannt gewordene Gesetz ist unter Jurist:innen heftig umstritten.⁸ Aktuell kreisen die Debatten vor allem um drei wesentliche Fragen: a) Gibt es eine verfassungsrechtliche Kompetenz des Landesgesetz-

5 https://mietenstopp.de/wp-content/uploads/2019/10/191010_volksbegehren-mietenstopp-gesetzes-text.pdf

6 Schneider/Franke, DÖV 2020, 415.

7 Gesetz v. 11.2.2020, GVBl. Berlin 2020, 50.

8 Heusch, NZM 2020, 357 m.w.N.; Selk, NZM 2020, 342, der zahlreiche handwerkliche Fehler des Gesetzes moniert.

gebers zur preisrechtlichen Beschränkung von Wohnungsmieten? b) Ist es rechtlich zulässig, neben der preisrechtlich zulässigen Miete eine weitere sog. „Schattenmiete“ zu vereinbaren? c) Welchen Wirkungszeitpunkt hat das Gesetz?

Bislang haben sich von den fünf Mietberufungskammern des Berliner Landgerichts die 65., die 66. und 67. Zivilkammer in veröffentlichten Entscheidungen zum Gesetz positioniert. Dabei wurden erhebliche Differenzen zwischen den Rechtsansichten der drei Berufungskammern deutlich. Das Urteil der 66. Zivilkammer vom 31.7.2020 ragt dabei aus diesen Entscheidungen mit einer seltenen Klarheit und Präzision seiner Begründung deutlich heraus. Ausgangspunkt war die Klage eines Vermieters gemäß § 558b Abs. 2 BGB auf Zustimmung zu einer Mieterhöhung zum 1.9.2019 nach einem entsprechenden Zustimmungsverlangen vom 18.6.2019.

a) Ebenso wie auch die Zivilkammer 65⁹ geht die 66. Zivilkammer des Landgerichts Berlin davon aus, dass das MietenWoG Berlin von der Gesetzgebungskompetenz des Landes aus Art. 70 Abs. 1 GG gedeckt ist. Anders sieht das dagegen die 67. Zivilkammer, die das MietenWoG für formell verfassungswidrig und daher nichtig hält. Sie hat diese Frage deshalb dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorgelegt.¹⁰

Nach Ansicht der 66. Zivilkammer sei diese Kompetenz eine Folge der 2006 erfolgten Streichung des Kompetenztitels „Wohnungswesen“ aus Art. 74 Nr. 18 GG. Dagegen spreche auch nicht die aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG erwachsende Zuständigkeit des Bundes für das Bürgerliche Recht. Dabei weist das Landgericht auf ein in der verfassungsrechtlichen Diskussion um den Mietendeckel etwas unterbelichtetes, aber wesentliches Argument hin: Wenn man den landesrechtlichen Kompetenztitel „Wohnungswesen“ bejaht, bedarf es „angesichts des in Art. 70 Abs. 1 GG normierten Verhältnisses von Regel und Ausnahme einer klaren (...) Begründung“ für die Annahme einer Gesetzeszuständigkeit des Bundes – nicht aber umgekehrt für eine entsprechende Kompetenz der Länder. Den Konflikt zweier Regelungen könne man auch nicht durch die Behauptung auflösen, dass eine der Regelungen ein besonderes Konzept umfasse. Denn so werde ohne weitere inhaltliche Argumente dem Landesgesetzgeber mit seiner „anderen“ Regelung die Rolle eines Störers zugewiesen, der einen ihm zustehenden Kompetenztitel „überdehne“.

Letztlich könne aber dahinstehen, ob es sich bei § 3 Abs. 1 MietenWoG Berlin um bürgerliches Recht handle. Denn bundes- und landesrechtliche Regelung stünden nicht in einem unauflösbaren Widerspruch zueinander, da die entsprechenden Vorschriften nicht in gegensätzliche Richtungen weisen. Sie ließen sich daher beide durch Einhaltung der strengeren Vorschrift – hier § 3 Abs. 1 MietenWoG Berlin – einhalten.¹¹

Wäre dieses Gesetz als Inanspruchnahme des dem Bund zustehenden Kompetenztitels Bürgerliches Recht zu werten, so würde es erst durch Bundesgesetz verdrängt, wenn damit eine erschöpfende bzw. abschließende Regelung getroffen sei. Aus den Begründungen des Bundesgesetzgebers zur Mietpreisbremse und zu § 558ff. BGB ergebe sich aber kein solcher Wille zur erschöpfenden Regelung dieses Rechtsgebietes. Dies ergebe sich auch nicht aus den Gesetzesbegründungen. So diene die Mietpreisbremse der Dämpfung der Angebotsmieten, während der Berliner Landesgesetzgeber mit dem MietenWoG ausdrücklich auch die Bestandsmieten ins Auge genommen habe.

9 LG Berlin, U. v. 30.7.2020 – 65 S 99/20, GE 2020, 1051.

10 LG Berlin, B. v. 6.8.2020 – 67 S 109/20.

11 Unter ausdrücklichem Hinweis auf Tietzsch, WuM 2020, 121 (125).

Die 66. Zivilkammer des Berliner Landgerichts sieht auch keine unzulässige Einschränkung der Rechte der betroffenen Vermieter:innen aus Art. 14 GG. Der Zweck des Gesetzes, der Verdrängung einkommensschwacher Bevölkerungsschichten entgegenzuwirken, sei im Sinne der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 18.7.2019¹² als wichtiges öffentliches Interesse anzuerkennen. Ein sachlich gleichwertiges, zweifelsfrei die betroffenen Grundrechte aber weniger beeinträchtigendes Mittel sei nicht ersichtlich. Es sei gerichtsbekannt, dass andere Regelungen wie etwa die Mietpreisbremse die Entstehung des Problems nicht verhindert hätten. Dagegen genössen Renditeerwartungen betroffener Vermieter:innen für sich betrachtet keinen grundgesetzlichen Schutz. Zudem enthalte das Gesetz Regelungen zum Ausgleich der Inflation und in § 8 für ungewöhnliche Belastungen eine Härtefallregelung.

b) Im Gegensatz zur 65. Zivilkammer¹³ verneint die 66. Zivilkammer des Berliner Landgerichts den Anspruch der Klägerin auf Zustimmung zur Mieterhöhung im Geltungsbereich des MietenWoG und erteilt damit dem rechtlichen Konstrukt einer „Schattenmiete“ eine deutliche Absage. Nach dieser Vorstellung eines „engen Verbots“¹⁴ soll sich das gesetzliche Verbot aus § 3 Abs. 1 MietenWoG nur auf das „Fordern und Entgegennehmen“ einer Miete beschränken, so wie es in § 11 Abs. 1 Nr. 4 MietenWoG als Ordnungswidrigkeit bestimmt ist. Dies ergebe sich in erster Linie aus der vom Landesgesetzgeber in seiner Gesetzesbegründung¹⁵ betonten Trennung zwischen dem Mietpreisrecht des BGB und dem öffentlich-rechtlichen Mietpreisrecht.

Nach Ansicht der Zivilkammer 66 liegt dem jedoch ein falsches Verständnis von Inhalt und Sinn der Begründungen des Landesgesetzgebers zugrunde. Der Landesgesetzgeber habe in allen seinen Gesetzesbegründungen die Erwartung geäußert, mit dem MietenWoG ein Verbotsgesetz nach Maßgabe des § 134 BGB zu schaffen. Wenn der Gesetzgeber auf die Mietentwicklung in den Bestandsmietverhältnissen Einfluss nehmen wollte, liege es auf der Hand, dass auch die Mietzahlungsverpflichtungen rechtlich reduziert werden sollten. Es sei auch unschädlich, dass das Gesetz über § 134 BGB zivilrechtliche Wirkungen auslöst. „Die Regelungstechnik, das vom Bundesgesetzgeber geschaffene BGB für solche Regelungen (auch solche von Landesgesetzgebern und anderen Normgebern) zu öffnen, ist im BGB absichtsvoll angelegt“. Das BGB bestehe nicht nur aus den Vorschriften des Besonderen Teils, sondern auch aus solchen, die anderweitig erlassenes Recht „in das Privatrecht importieren.“

Wenn der Landesgesetzgeber betone, das MietenWoG bestimme nicht den Inhalt der Mietverträge, so stimme das in dem Sinne, dass keine zivilrechtliche Vertragsmiete festgelegt werde. Beim Auslaufen des MietenWoG werde nur feststehen, dass ein Verbot aus § 3 Abs. 1 MietenWoG nicht mehr bestehe. Eine Aussage zur zwischen den Parteien rechtsverbindlichen Miethöhe zwischen den Mietparteien werde damit aber nicht getroffen.

c) Seine Wirkung entfalte das Gesetz trotz des normierten Stichtages am 18.6.2019 erst mit seinem Inkrafttreten am 23.2.2020. Dies ergebe sich schon aus der Begründung zum Gesetz.¹⁶ Daher spalte sich der auf den 1.9.2019 bezogene Streitgegenstand in den

12 BVerfG (Fn. 2).

13 LG Berlin, U. v. 15.7.2020 – 65 S 76/20, GE 2020, 1057.

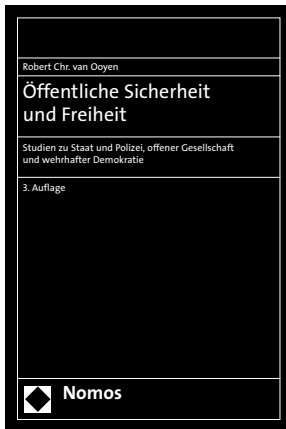
14 Ebd.

15 Änderungsantrag der Fraktionen der SPD, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen v. 21.1.2020, 4 f.

16 Ebd., 6.

zeitlich vor diesem Zeitpunkt und zeitlich danach liegenden Teil auf, für den die Vorschriften des MietenWoG Berlin als gesetzliches Verbot anzuwenden seien. Damit stellt sich die 66. Zivilkammer gegen eine Reihe von amtsgerichtlichen Entscheidungen¹⁷, die das gesetzliche Verbot nach dem 23.2.2020 auch rückwirkend auf frühere Erhöhungszeitpunkte erstrecken wollten.

Sicherheit und Freiheit



Öffentliche Sicherheit und Freiheit

Studien zu Staat und Polizei,
offener Gesellschaft und wehrhafter
Demokratie

Von Prof. Dr. Robert Chr. van Ooyen
3., erweiterte Auflage 2020, 427 S.,
brosch., 89,- €
ISBN 978-3-8487-7016-8

Vom „11. September“ bis „Corona“ – die Öffentliche Sicherheit ist einem rasanten Veränderungsprozess unterzogen: die Trennung von innerer und äußerer Sicherheit erodiert, Polizei und Strafrecht werden europäisiert und internationalisiert. Konzepte von „Sicherheitsstaat“, „Freund-Feind-Recht“ und „Ausnahmestand“ gefährden die Freiheit. Neben der Bedrohung durch den Islamismus hat sich der seit Jahren zunehmende Rechtsextremismus zu neo-nazistischem Terrorismus verschärft. Die „wehrhafte Demokratie“ erweist sich für eine offene (Einwanderer-) Gesellschaft als heikel und notwendig zugleich. Dabei sind die Sicherheitsbehörden nicht über jeden Zweifel erhaben. Die 3. Auflage ist neu konzipiert und erweitert.

 **eLibrary** Nomos
nomos-elibrary.de

Bestellen Sie im Buchhandel oder
versandkostenfrei online unter [nomos-shop.de](https://www.nomos-shop.de)

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos

17 Vgl. nur AG Mitte, WuM 2020, 353.