



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 73 November 2020

**Verfassungsbeschwerden gegen §§ 3, 4, 5, 6, 7, 11 des Gesetzes zur
Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG) i. d. F. des
Gesetzes zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung
des Landes Berlin vom 11.02.2020 (GVBl. S. 50)
1 BvR 515/20 und 1 BvR 623/20**

Mitglieder des Verfassungsrechtsausschusses

RA Prof. Dr. Christian Kirchberg, Vorsitzender

RA Dr. Christian-Dietrich Bracher (an Beratung und Beschlussfassung nicht beteiligt)

RA Prof. Dr. Dr. Karsten Fehn

RA Dr. Markus Groß (Berichterstatter)

RAuN Prof. Dr. Wolfgang Kuhla

RA Prof. Dr. Christofer Lenz

RA Dr. Michael Moeskes

RA Dr. iur. h.c. Gerhard Strate

RA Prof. Dr. Michael Uechtritz (an Beratung und Beschlussfassung nicht beteiligt)

RAin Dr. jur. Katharina Wild

RA Michael Then, Schatzmeister Bundesrechtsanwaltskammer

RA Frank Johnigk, Bundesrechtsanwaltskammer

Bundesrechtsanwaltskammer

The German Federal Bar
Barreau Fédéral Allemand
www.brak.de

Büro Berlin – Hans Litten Haus

Littenstraße 9 Tel. +49.30.28 49 39 - 0
10179 Berlin Fax +49.30.28 49 39 -11
Deutschland Mail zentrale@brak.de

Büro Brüssel

Avenue des Nerviens 85/9 Tel. +32.2.743 86 46
1040 Brüssel Fax +32.2.743 86 56
Belgien Mail brak.bxl@brak.eu

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit etwa 166.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

I. Zusammenfassung

Die Verfassungsbeschwerden sind – ihre Zulässigkeit unterstellt – begründet. Die Beschwerdeführer werden durch die Regelungen zur Begrenzung der Mietenhöhe und die Festlegung von Mietobergrenzen jedenfalls in ihrem Grundrecht auf Eigentum aus Art. 14 Abs. 1 GG und in ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG verletzt. Wegen der abschließenden Regelung des Mietpreisrechts in den §§ 556d ff. und §§ 558 ff. im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung für das bürgerliche Recht aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG fehlt dem Land Berlin bereits die Gesetzgebungskompetenz für das angefochtene Gesetz.

II. Sachverhalt

Die Beschwerdeführer beider Verfassungsbeschwerden sind Eigentümer bzw. Nießbrauchsberechtigte von bebauten Immobilien mit mehreren vermieteten Wohnungen in Berlin. Mit den Verfassungsbeschwerden machen sie jeweils geltend, dass sie durch die Regelungen des Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG) – umgangssprachlich: Mietendeckel – in ihren Grundrechten auf Eigentum aus Art. 14 Abs. 1 GG, der Vertragsfreiheit als Ausprägung der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG, der Berufsfreiheit aus Art. 12 GG sowie dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzt würden. Sie bezweifeln in erster Linie die Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin und halten die Regelungen im Übrigen für unverhältnismäßig:

1. Gesetzliche Regelungen zur Mietenbegrenzung – „Mietendeckel“

Mit Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung vom 11.02.2020 (GVBI S. 50) hat das Land Berlin ein *Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG)* erlassen. Das Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung, d. h. am 23.02.2020, in Kraft und nach Art. 4 Abs. 2 des Artikelgesetzes nach 5 Jahren wieder außer Kraft. Nach § 1 MietenWoG gilt das Gesetz für Wohnraum. Ausgenommen wird u. a. Wohnraum des öffentlich geförderten Wohnungsbaus sowie Wohnraum, für den Mittel aus öffentlichen Haushalten zur Modernisierung und Instandsetzung gewährt wurden und deswegen der Mietpreisbindung unterliegen. Ausgenommen wird außerdem Wohnraum, der ab dem 1. Januar 2014 erstmalig bezugsfertig wurde. Das Gesetz enthält folgende wesentliche Regelungen:

a) Mietenstopp

§ 3 MietenWoG regelt einen „Mietenstopp“. Danach ist vorbehaltlich der nachfolgenden Regelungen eine Miete verboten, die die am 18. Juni 2019 (Stichtag) wirksam vereinbarte Miete überschreitet. Nach § 3 Abs. 1 Satz 2 MietenWoG gilt dies auch, wenn vertraglich eine Staffel- oder Indexmiete vereinbart ist. Nach § 3 Abs. 1 Satz 3 MietenWoG haben Vermieter den Mietern unaufgefordert vor Abschluss eines neuen Mietvertrags und jederzeit auf Verlangen des Mieters oder des Bezirksamtes die zum Stichtag vereinbart oder geschuldete Miete schriftlich oder elektronisch mitzuteilen. Beträgt die zum Stichtag vereinbarte Miete weniger als 5,02 € je Quadratmeter Wohnfläche monatlich, erhöht sich die nach dem Gesetz zulässige Miete bei Vorliegen bestimmter Qualitätsmerkmale des Wohnraums (§ 6 Abs. 3 MietenWoG) um 1,00 €, höchstens auf 5,02 €. Nach § 3 Abs. 4 erhöht sich die zum Stichtag festgeschriebene Miete ab dem 1. Januar 2022 jährlich in Höhe der vom statistischen Bundesamt festgestellten Inflation, höchstens jedoch um 1,3 %. Dies gilt jedoch nur bis zu der Mietobergrenze für die Neuvermietung nach § 4 i.V.m. §§ 6 und 7 MietenWoG (siehe sogleich unter b)).

b) Mietobergrenze

§ 4 MietenWoG regelt neben dem Mietenstopp eine „Mietobergrenze“. Wird Wohnraum nach Inkrafttreten des Gesetzes wieder vermietet oder wird Wohnraum, der zuvor noch nie als Wohnraum vermietet war, erstmalig vermietet, ist unbeschadet des Mietenstopps für dieses und alle nachfolgenden Mietverhältnisse eine Miete verboten, die die Mietobergrenze nach §§ 6 und 7 überschreitet. Die Mietobergrenze wird in einer Mietentabelle nach § 6 Abs. 1 MietenWoG festgelegt. Danach beträgt der zulässige Mietpreis pro Quadratmeter in Abhängigkeit vom Jahr der erstmaligen Bezugsfertigkeit und der Ausstattung der Wohnung mit Sammelheizung und Bad zwischen 6,45 € und 9,80 €. Liegt der Wohnraum in Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen, erhöht sich die Mietobergrenze nach § 6 Abs. 2 MietenWoG um 10 %. Nach § 6 Abs. 3 MietenWoG erhöht sich die Mietobergrenze um 1,00 €, wenn mindestens drei von fünf abschließend aufgeführten Ausstattungsmerkmalen vorliegen, nämlich ein schwellenlos erreichbarer Personenaufzug, eine Einbauküche, eine hochwertige Sanitärausstattung, ein hochwertiger Bodenbelag in der überwiegenden Zahl der Wohnräume oder ein Energieverbrauchskennwert von weniger als 120 kWh/(m²a). Vermieter sind nach § 6 Abs. 4 MietenWoG verpflichtet, unaufgefordert – gegebenenfalls vor Vertragsschluss – Auskunft über die zur Berechnung der Mietobergrenze maßgeblichen Umstände zu erteilen.

c) Überhöhte Mieten

Nach § 5 Abs. 1 MietenWoG ist eine überhöhte Miete verboten. Als überhöht gilt nach § 5 Abs. 1 Satz 2 MietenWoG eine Miete, die unter Berücksichtigung der Wohnlage die Mietobergrenze nach §§ 6 oder 7 Abs. 1 MietenWoG um mehr als 20 % überschreitet. Die Berücksichtigung der Wohnlage erfolgt in drei Kategorien. Bei einfachen Wohnlagen ist von der Obergrenze ein Betrag von 0,28 € und bei mittleren Wohnlagen ein Betrag in Höhe von 0,09 € abzuziehen. Bei guten Wohnlagen sind 0,74 € aufzuschlagen. Die Regelung betrifft auch vor dem Stichtag 18. Juni 2020 begründete Mietverhältnisse und dient dazu, Mietsenkungen durchzusetzen.¹ Die Regelung zu überhöhten Mieten tritt erst nach einem Übergangszeitraum von 9 Monaten nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft.²

¹ Vgl. Tietzsch, WuM 2020, 121, 128, 132; Beck, Grundeigentum 2020, 305, 306.

² Art. 4 Abs. 1 Satz 2 G. v. 11.2.2020.

d) Ausnahmen für Modernisierungsmaßnahmen

Nach § 7 Abs. 1 MietenWoG erhöht sich die zulässige Miete nach § 3 (Mietenstopp) und § 6 (Mietobergrenze) um nicht mehr als 1,00 €. Bei mehreren aufeinander folgenden Modernisierungsmaßnahmen im Geltungszeitraum des Gesetzes von 5 Jahren, darf sich die Miete insgesamt um nicht mehr als 1,00 € erhöhen. Voraussetzung ist, dass die der Mieterhöhung zugrunde liegende Modernisierung aufgrund einer gesetzlichen Verpflichtung, zur Wärmedämmung bestimmter Gebäudeteile, zur Nutzung erneuerbarer Energien, zur energetischen Fenstererneuerung, zum modernisierenden Austausch der Heizungsanlage, zum Aufzugsbau oder zur Verbesserung der Barrierefreiheit erfolgt.

e) Härtefallregelung

Die von der Verfassungsbeschwerde nicht explizit angefochtene Regelung des § 8 MietenWoG sieht vor, dass die Investitionsbank Berlin zur Vermeidung einer unbilligen Härte aufgrund des Gesetzes auf Antrag für das laufende Mietverhältnis sowie alle nachfolgenden Mietverhältnisse eine höhere als die nach den §§ 3 – 6 zulässige Miete genehmigen kann, wenn dies aus Gründen, die nicht im Verantwortungsbereich des Vermieters liegen, erforderlich ist. Beispielhaft werden für den Verantwortungsbereich des Vermieters genannt: Wertsteigerungserwartungen, Renditeerwartungen und Finanzierungskosten außerhalb des marktüblichen, Ertragserwartungen, denen auch außerhalb des Gesetzes überhöhte Mieten zugrunde liegen, sowie Verluste, die durch die Aufteilung in Wirtschaftseinheiten entstehen. Nach § 8 Abs. 2 MietenWoG liegt eine unbillige Härte insbesondere vor, wenn die Beibehaltung der nach den §§ 3 – 6 zulässigen Miete auf Dauer zu Verlusten für den Vermieter oder zur Substanzgefährdung der maßgeblichen Wirtschaftseinheit führen würde.

f) Ordnungswidrigkeiten

Zuwerhandlungen werden unter den Voraussetzungen des § 11 MietenWoG als Ordnungswidrigkeit geahndet. Ordnungswidrig handelt u. a., wer vorsätzlich oder fahrlässig die Mitteilungspflicht über die Höhe der Stichtagsmiete nach § 3 Abs. 1 oder die Auskunftspflicht über die zur Berechnung der Mietobergrenze maßgeblichen Umstände nach § 6 Abs. 4 verletzt oder ohne die erforderliche Genehmigung nach § 8 eine höhere, als die nach den §§ 3 – 7 zulässige Miete fordert oder entgegennimmt oder eine Erhöhung der Miete nach Modernisierung entgegen § 7 Abs. 1 MietenWoG nicht bei der Investitionsbank Berlin anzeigt.

2. Mietpreisrecht im bürgerlichen Recht (§§ 558 ff. BGB)

Das Mietrecht des Bürgerlichen Gesetzbuchs enthält seinerseits Regelungen zur Begrenzung von Mieterhöhungen auf die ortsübliche Vergleichsmiete in bestehenden Mietverhältnissen³ sowie zur zulässigen Höhe der Miete bei Mietbeginn (sogenannte Mietpreisbremse)⁴.

a) Mieterhöhungen in bestehenden Mietverhältnissen

Verlangen des Vermieters auf Mieterhöhung werden vorbehaltlich von Ausnahmenvorschriften für Modernisierungsmaßnahmen grundsätzlich auf die ortsübliche Vergleichsmiete begrenzt, wobei zusätzlich eine Kappungsgrenze für die insgesamt höchstens zulässige Erhöhung der Miete innerhalb eines Dreijahreszeitraums gilt:

aa) Mieterhöhungen bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete

Nach § 558 Abs. 1 BGB kann der Vermieter die Zustimmung zur einer Erhöhung der Miete bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete verlangen, wenn die Miete, in dem Zeitpunkt, zu dem die Erhöhung eintreten soll, seit 15 Monaten unverändert ist. Die ortsübliche Vergleichsmiete wird gebildet aus den üblichen Entgelten, die in der Gemeinde oder einer vergleichbaren Gemeinde für Wohnraum vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage einschließlich der energetischen Ausstattung und Beschaffenheit in den letzten 4 Jahren vereinbart war. Zur Begründung des Mieterhöhungsverlangens kann nach § 558a Abs. 2 BGB auf einen Mietspiegel (§ 558c, § 558d), eine Auskunft aus einer Mietdatenbank (§ 558e) ein Gutachten eines öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen oder entsprechende Entgelte einzelner vergleichbarer Wohnungen zurückgegriffen werden.

Nach § 558 Abs. 3 BGB werden Erhöhungen nach den §§ 559 – 560 BGB nicht berücksichtigt. Das eröffnet dem Vermieter die Möglichkeit, unabhängig von der ortsüblichen Vergleichsmiete Mieterhöhung nach Modernisierungsmaßnahmen (§ 559 BGB) oder im Hinblick auf die Betriebskosten (§ 560 BGB) zu verlangen.⁵

bb) Kappungsgrenze für Mieterhöhungen

Erhöhungen bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete werden zusätzlich – zur Vermeidung von Mietsprüngen – durch die Kappungsgrenze des § 558 Abs. 3 BGB beschränkt. Danach dürfen Erhöhungen die Miete – vorbehaltlich der §§ 559 und 560 BGB – innerhalb von 3 Jahren um nicht mehr als 20 % erhöhen.

³ Siehe dazu bereits BverfGE 37, 132, 139 ff.; 53, 352 ff.

⁴ Eingeführt durch das Mietrechtsnovellierungsgesetz vom 21.4.2015 (BGBl. I S. 610); siehe zur Verfassungsmäßigkeit: BverfG, Beschluss v. 17.7.2019, 1 BvL 1/18, NJW 2019, 3054 ff.

⁵ Weidenkaff, in: Palandt, 79. Aufl. 2020, § 558 Rn. 5.

Nach § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB beträgt der Prozentsatz der Kappungsgrenze lediglich 15 %, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde besonders gefährdet ist und diese Gebiete von der Landesregierung durch Rechtsverordnung für die Dauer von jeweils höchstens 5 Jahren bestimmt worden sind. Das Land Berlin hat eine solche Rechtsverordnung⁶ erlassen, die bestimmt, dass Berlin eine Gemeinde ist, in der die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.⁷

b) Begrenzung der Mietenhöhe bei Neuvermietung – „Mietpreisbremse“

aa) Gesetzliche Regelungen

Die sogenannte Mietpreisbremse begrenzt die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn. Nach § 556d Abs. 1 BGB darf beim Abschluss eines Mietvertrags über Wohnraum, der in einem durch Rechtsverordnung der Landesregierungen bestimmten Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt liegt die Miete zu Beginn des Mietverhältnisses die ortsübliche Vergleichsmiete erstens um 10 % übersteigen. War die Miete, die der vorherige Mieter zuletzt schuldet, höher, als die nach dieser Vorschrift zulässige Miete, darf auch eine Miete bis zur Höhe der Vormiete vereinbart werden.

Nach § 556g Abs. 1 Satz 1 BGB ist eine zum Nachteil des Mieters vereinbarte Miete unwirksam. Nach § 556g Abs. 1 Satz 2 BGB hat der Mieter einen Anspruch auf Herausgabe der zu viel gezahlten Miete. Voraussetzung ist jedoch nach § 556g Abs. 2 BGB, dass der Mieter den Verstoß vorher gerügt hat. Um diese Rechte wirksam geltend zu machen, stehen dem Mieter nach § 556g Abs. 1a BGB Auskunftsansprüche zu.

bb) Anwendung im Geltungsbereich einer Rechtsverordnung der Landesregierung

Die Mietpreisbremse gilt nach § 556d Abs. 1 BGB nur, wenn sich der Wohnraum in einem durch Rechtsverordnung der Landesregierungen bestimmten Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt befindet. Nach § 556 Abs. 2 Satz 1 BGB können die Landesregierungen diese Gebiete für die Dauer von höchstens 5 Jahren bestimmen. Die Rechtsverordnung muss bis spätestens 31.12.2020 in Kraft getreten sein. Ohne Rechtsverordnung der Landesregierung ist die Mietpreisbremse nicht anwendbar.⁸

Das Land Berlin hat eine solche Rechtsverordnung⁹ erlassen, die bestimmt, dass Berlin eine Gemeinde i. S. d. § 556d Abs. 2 BGB mit einem angespannten Wohnungsmarkt ist, in der die ausreichende

⁶ Verordnung zur Senkung der Kappungsgrenze gemäß § 558 Absatz 3 BGB (Kappungsgrenzenverordnung) vom 10. April 2018 (GVBl. 2018, S. 370).

⁷ Vgl. zur Zulässigkeit einer auf das gesamte Stadtgebiet von Berlin erstreckten Regelung BGH, Urteil vom 4.11.2015, VIII ZR 217/14, NJW 2016, 476 ff., die dagegen gerichtete Verfassungsbeschwerde wurde wegen unzureichender Substantiierung nicht zur Entscheidung angenommen BVerfG, Beschluss vom 14.4.2014, 1 BvR 243/16, NJW 2016, 2872 ff.

⁸ Weidenkaff, in: Palandt, 79. Aufl. 2020, § 556d Rn. 1.

⁹ Verordnung zur zulässigen Miethöhe bei Mietbeginn gemäß § 556d Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (Mietenbegrenzungsverordnung), zuletzt vom 19.5.2020 (GVBl. 2020, S. 343).

Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.¹⁰

3. Zu den Beschwerdeführern

a) Beschwerdeführer des Verfahrens 1 BvR 515/20

Die Beschwerdeführer des Verfahrens 1 BvR 515/20 sind eine Gesellschaft des bürgerlichen Rechts sowie ihre drei Gesellschafter. Die Gesellschaft ist Eigentümerin einer vor dem Jahr 1918 erbauten Immobilie in Berlin. In dem Gebäude befinden sich zehn Wohneinheiten, die jeweils vermietet sind. Zwei der Gesellschafter haben den Erwerb der Immobilie mit einem Bankdarlehen finanziert. Der dritte Gesellschafter hat den Erwerb der Immobilie mit Eigenkapital finanziert. Die Beschwerdeführer machen unter ausführlicher Darlegung ihrer Kalkulation und den derzeit vereinbarten Mieten geltend, dass sie unter Berücksichtigung der von den bundesrechtlichen Regelungen gesetzten Grenzen eine lediglich geringe Rendite zu erwarten gehabt hätten. Durch die zusätzlichen Beschränkungen des Mietbegrenzungsgesetzes drohten auf Dauer wirtschaftliche Verluste. Insbesondere die Mietobergrenze habe zur Folge, dass im Falle von Neuvermietungen eine geringere Miete, als mit dem Vormieter, vereinbart werden muss. Die beiden Beschwerdeführer, die den Erwerb der Immobilie durch Darlehen finanziert haben, haben einen Härtefallantrag nach § 8 MietenWoG gestellt, da sich die wirtschaftlichen Grundlagen ihrer Finanzierung, insbesondere mit Blick auf die von der Bank verlangten Sicherheiten, verschlechtert hätten und im schlimmsten Fall das Nachfordern von Sicherheiten droht. Der Antrag wurde noch nicht beschieden.

b) Beschwerdeführer des Verfahrens 1 BvR 623/20

Die Beschwerdeführer des Verfahrens 1 BvR 623/20 sind Nießbraucher eines bebauten Grundstücks, das im Eigentum einer aus den Söhnen der Beschwerdeführer gebildeten Gesellschaft des bürgerlichen Rechts steht. Das Grundstück ist mit einem im Jahr 1970 bezugsfertig hergestellten Wohnhaus bebaut, in dem sich zehn Wohnungen befinden. Die vereinbarten Mieten liegen bei neun von zehn Wohnungen unterhalb der anhand des Mietspiegels für Berlin ermittelten ortsüblichen Miete. Sämtliche vereinbarten Mieten übersteigen die für die Immobilie geltende Mietobergrenze nach §§ 4, 6 ff. MietenWoG von 6,69 €, wobei bei drei Wohnungen eine Überschreitung von mehr als 20 % vorliegt.

4. Zu den Verfassungsbeschwerden

Die Beschwerdeführer machen – im Wesentlichen übereinstimmend – die Verletzung ihres Eigentumsrechts aus Art. 14 Abs. 1 GG geltend, wobei es sich um nicht mehr dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügende Inhalts- und Schrankenbestimmungen handele. Im Hinblick auf die Notwendigkeit der Kürzung überhöhter Bestandsmieten i. S. v. § 5 Abs. 1 MietenWoG handele es sich zudem um eine mangels Entschädigung unzulässige Enteignung. Es liege eine Verletzung des allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG vor, weil allen Vermietern – unabhängig von der bisherigen Höhe des Mietzinses – die gleichen pauschalen und eingeschränkten

¹⁰ Vgl. BGH, Urteil v. 27.5.2020, VIII 45/19, juris Rn. 80 ff. zur Vereinbarkeit der gleichlautenden Vorgängerregelung v. 28.4.2015 (GVBl. 2015, S. 101) mit der Ermächtigungsgrundlage des § 556g Abs. 2 BGB.

Erhöhungsmöglichkeiten, insbesondere bei Modernisierungen, zur Verfügung stünden. Die Obergrenze berücksichtige nicht hinreichend Unterschiede in der Wohnlage. Zudem sei der pauschale Ausschluss von ab dem Jahr 2014 errichteten Neubauten nicht zu rechtfertigen. Die Beschwerdeführer des Verfahrens 1 BvR 515/20 rügen darüber hinaus die Verletzung der aus Art. 2 Abs. 1 GG hergeleiteten Vertragsfreiheit sowie der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG, weil die Ausübung „des Berufs des Vermieters“ unverhältnismäßig erschwert würde.

Die gerügten Grundrechtseingriffe seien schon mangels gesetzlicher Grundlage nicht zu rechtfertigen. Das Mietenbegrenzungsgesetz sei formell verfassungswidrig, da dem Land Berlin keine Gesetzgebungsbefugnis im Bereich des sozialen Mietpreisrechts zustehe. Der Bund habe das soziale Mietpreisrecht in den §§ 556d ff. und §§ 558 ff. BGB abschließend im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz für das bürgerliche Recht nach Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG ausgeübt. Dadurch bestehe eine Sperrwirkung für die Gesetzgebungsbefugnis der Länder. Der Bund habe mit den Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs ein abschließendes Konzept für die Begrenzung von Mietpreiserhöhungen bei Bestandsmietverträgen und bei der Neuvermietung geregelt, dass den Ländern nur insoweit Gestaltungsspielraum belasse, wie es durch die Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen vorgesehen sei. Durch die teils verschärfende Wirkung des Mietenbegrenzungsgesetzes würden die bundesrechtlichen Regelungen teilweise leerlaufen, teilweise konterkariert und teilweise verschärft, ohne dass die Tatbestandsvoraussetzungen des BGB vorliegen. Entgegen der teilweise rechtsgutachterlich vertretenen Auffassungen ergebe sich auch keine Gesetzgebungsbefugnis der Länder auf dem Gebiet des ihnen seit der Föderalismusreform überlassenen Wohnungswesens. Insbesondere könne der überlagernde öffentlich-rechtliche Verbotscharakter der Bestimmungen des Mietenbegrenzungsgesetzes nicht kompetenzbegründend wirken. Der Bundesgesetzgeber habe für das von ihm geregelte soziale Mietpreisrecht die Vollkompetenz, sodass die darin zum Ausdruck kommende konzeptionelle Entscheidung nicht unter dem Deckmantel des öffentlichen Rechts verfälscht oder verdrängt werden dürfe.

III. Zulässigkeit

Ungeachtet der sonstigen Zulässigkeitsvoraussetzungen wirft die Rechtssatzverfassungsbeschwerde die Frage der Subsidiarität und der Erschöpfung des Rechtswegs nach § 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG auf. Der Grundsatz der Subsidiarität verlangt zwar nicht, dass der Betroffene vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde gegen eine straf- oder bußgeldbewehrte Norm verstoßen und sich dem Risiko einer entsprechenden Ahndung aussetzen muss, um dann im Straf- oder Bußgeldverfahren die Verfassungswidrigkeit der Norm geltend machen zu können.¹¹ Allerdings ist es Rechtssuchenden grundsätzlich zumutbar, Feststellungsklage nach § 43 VwGO, gegebenenfalls in Verbindung mit einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, gegen die angegriffenen Verbote und Verpflichtungen zu erheben.¹² In dem vorangegangenen Verfahren über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung¹³ hat die 3. Kammer des 1. Senats jedoch entschieden, dass die grundsätzliche Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde der Zulässigkeit nicht von vorneherein entgegen stehe. Die Rechtssatzverfassungsbeschwerde werfe allein spezifische verfassungsrechtliche Fragen auf, die das Bundesverfassungsgericht beantworten könne, ohne dass von einer vorausgegangenen fachgerichtlichen Prüfung verbesserte Entscheidungsgrundlagen zu erwarten wären.¹⁴

¹¹ BVerfGE 81, 70, 82 f.; 97, 157 165; 138, 261 272.

¹² BVerfGE 145, 20, 54 f.;

¹³ BVerfG, Beschluss vom 10.03.2020, 1 BvQ 15/20, NJW 2020, 1202 ff.

¹⁴ BVerfG, Beschluss vom 30.3.2011, 1 BvR 426/10, juris Rn. 4.

Dem schließt die Bundesrechtsanwaltskammer sich an. Die Verfassungsbeschwerden sind von allgemeiner Bedeutung, da sie die über den Einzelfall hinaus klärungsbedürftige Frage der Gesetzgebungsbefugnis der Länder für das Mietpreisrecht aufwerfen und die Verfassungswidrigkeit des Mietendeckels voraussichtlich in einer Vielzahl von Mietrechtsstreitigkeiten gerügt werden wird. Durch die Wahrung des Gebots der Rechtswegausschöpfung wird zwar grundsätzlich der grundgesetzlichen Zuständigkeitsverteilung und Aufgabenzuweisung entsprochen, nach der vorrangig die allgemein zuständigen Gerichte Rechtsschutz, auch gegen Verfassungsverletzungen zu gewähren haben.¹⁵ Dies ergibt sich aus dem Sinn des für das verfassungsgerichtliche Verfahren geltenden Subsidiaritätsgrundsatzes, der vor allem sichern soll, dass durch die umfassende fachgerichtliche Vorprüfung der Beschwerdepunkte dem Bundesverfassungsgericht nicht nur ein regelmäßig in mehreren Instanzen geprüftes Tatsachenmaterial unterbreitet wird, sondern dass ihm auch die Fallanschauung und Rechtsauffassung der Gerichte, insbesondere auch der obersten Bundesgerichte, vermittelt werden. Das Bundesverfassungsgericht soll nicht gezwungen werden, auf ungesicherten Grundlagen weitreichende Entscheidungen zu treffen.¹⁶ Ist wie hier jedoch die Frage der Gesetzgebungsbefugnis von wesentlicher streitentscheidender Bedeutung, ist eine wesentliche weitere Vorklärung des entscheidungserheblichen Sachverhalts nicht zu erwarten und eine fachgerichtliche Vorklärung der einfachrechtlichen Rechtslage nicht von ausschlaggebender Bedeutung. In Abwägung mit dem Bedürfnis der grundsätzlichen Klärung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des landesrechtlichen „Mietendeckels“ steht der Grundsatz der Subsidiarität der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde nach Auffassung der Bundesrechtsanwaltskammer nicht entgegen.

IV. Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet.

1. Beschränkungen von Grundrechten

Die Regulierungen der zulässigen Miethöhe durch den Mietenstopp in § 3 MietenWoG, die Mietobergrenze in §§ 4, 6 f. MietenWoG und das Verbot überhöhter Mieten in § 5 MietenWoG beschränken die Beschwerdeführer in der Garantie des Eigentums aus Art. 14 Abs. 1 GG sowie in der Vertragsfreiheit als Ausfluss der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG.

a) Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG

Der Eigentumsgarantie kommt im Gefüge der Grundrechte insbesondere die Aufgabe zu, dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern. Das verfassungsrechtlich gewährleistete Eigentum ist durch Privatnützigkeit und grundsätzliche Verfügungsbefugnis des Eigentümers über den Eigentumsgegenstand gekennzeichnet. Es soll als Grundlage privater Initiative und in eigenverantwortlichem privatem Interesse von Nutzen sein. Dabei

¹⁵ Lenz/Hansel, BVerfGG Kommentar, 2. Aufl. 2015, § 90 Rn 349 f.

¹⁶ BVerfG, Beschluss vom 30.3.2011, 1 BvR 426/10, juris Rn. 5, BVerfGE 86, 15 26 f.

genießt es einen besonders ausgeprägten Schutz, soweit es um die Sicherung der persönlichen Freiheit des Einzelnen geht¹⁷

Vom Schutz des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG umfasst ist das zivilrechtliche Sacheigentum, dessen Besitz und die Möglichkeit, es zu nutzen. Dazu gehört es, aus der vertraglichen Überlassung des Eigentumsgegenstands zur Nutzung durch andere den Ertrag zu ziehen, der zur finanziellen Grundlage für die eigene Lebensgestaltung beiträgt.¹⁸ Bei Wohnraum handelt es sich um Sacheigentum in diesem Sinne. Die auferlegten Beschränkungen bei der Vermietung von Wohnraum stellen einen verfassungsmäßig zu rechtfertigenden Eingriff in die von der Eigentumsgarantie gewährleistete wirtschaftliche Ausnutzung des Sacheigentums dar. Als Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG bedürfen sie einer gesetzlichen Grundlage und müssen durch Gründe des öffentlichen Interesses unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt sein.¹⁹

b) Vertragsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG

Die von Art. 2 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Handlungsfreiheit umfasst – als Ausprägung der Privatautonomie – das Recht, Verträge im Rahmen der zivilrechtlichen Ordnung frei zu schließen und aufzulösen. Geschützt ist damit die Freiheit des Abschlusses oder Nicht- Abschlusses sowie die Gestaltung privatrechtlicher Verträge (Abschluss- und Gestaltungsfreiheit).²⁰ Freie und gleiche Bürger können daher beanspruchen, ohne staatliche Einmischung, Bevormundung oder gar Zwang untereinander zu bestimmen, wie sie ihre gegenläufigen Interessen aus ihrer Sicht angemessen ausgleichen. In dieser Ausprägung schützt Art. 2 Abs. 1 GG umfassend die „Selbstbestimmung des Einzelnen im Rechtsleben“.²¹ Der Gewährleistung der Vertragsfreiheit kommt die klassische Bedeutung eines Abwehrrechts zu. Sie schützt insbesondere auch vor inhaltlichen Gestaltungsvorgaben für die Preisbildung und Verboten von bestimmten Vertragsgestaltungen.²² Die Vertragsfreiheit erfasst auch die Vermietung von Wohnraum und wird eigenständig neben der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistet. Neben Vermietern schützt sie auch Wohnungssuchende, die sich durch ihre Bereitschaft, eine hohe Miete zu zahlen, Vorteile auf dem Wohnungsmarkt verschaffen wollen.²³ Eingriffe in die Vertragsfreiheit unterliegen den allgemeinen Schranken der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG und können zum Schutze der Rechte anderer oder zur Gewährleistung der verfassungsmäßigen Ordnung oder der Sittengesetzes gerechtfertigt werden. Die verfassungsmäßige Ordnung umfasst dabei alle Rechtsnormen, die formell und materiell mit der Verfassung übereinstimmen.²⁴

¹⁷ BVerfGE 50, 290, 340; 143, 246, 323; 49, 86 ff. Rn. 70.

¹⁸ BVerfG, Beschluss v. 23.5.2018, 1 BvR 97/14, juris Rn. 70 f.; BVerfG, Beschluss vom 18.07.2019, 1 BvL 1/18, NJW 2019, 3054 ff., juris Rn. 53.

¹⁹ BVerfG, Beschluss vom 18.07.2019, 1 BvL 1/18, NJW 2019, 3054 ff., juris Rn. 55 m.w.N.zur Mietpreisbremse der §§ 556d ff. BGB.

²⁰ BVerfGE 8, 274, 328; 88, 384, 403; 89, 48, 61; 95, 267, 303 f.; 103, 89, 100; 114, 73, 89 f.

²¹ Di Fabio, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, 87. EL 2019, Art. 2 Abs. 1 Rn. 101 f.

²² BVerfGE 8, 274, 328; 70, 1, 25; Di Fabio a.a.O., Rn. 102 und Fn. 7 m.w.N.

²³ BVerfG, Beschluss vom 18.07.2019, 1 BvL 1/18, NJW 2019, 3054 ff., juris Rn. 89; s. ausführlich zum Verhältnis zu spezielleren Freiheitsrechten Di Fabio a.a.O. Rn. 103..

²⁴ BVerfGE 6, 32, 88; 41, 88, 116; 44, 59, 69; 90, 145, 171 f.; 91, 186 201.

2. Vorbehalt des Gesetzes – fehlende gesetzliche Grundlage

Die Eingriffe in den Schutzbereich der genannten – und gegebenenfalls weiteren – Grundrechte kann verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden. Das als Rechtsgrundlage im Rahmen der Inhalts- und Schrankenbestimmungen aus Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG bzw. als Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung i. S. v. Art. 2 Abs. 1 GG herangezogene Mietenbegrenzungsgesetz des Landes Berlin ist formell verfassungswidrig und damit nichtig. Das Land Berlin besitzt keine Gesetzgebungsbefugnis um Regelungen des sozialen Mietpreisrechts zu erlassen.

a) Gesetzgebungsbefugnis zwischen Bund und Ländern

Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Nach diesen Bestimmungen entfaltet eine bundesgesetzliche Regelung Sperrwirkung für die Länder. Den Ländern verbleibt nur noch eine Regelungsbefugnis, wenn und soweit die bundesrechtliche Regelung nicht abschließend ist.²⁵

Wann eine bundesrechtliche Regelung als erschöpfend anzusehen ist, folgt aus einer Gesamtwürdigung des betreffenden Normkomplexes. Hierbei rechtfertigt der Erlass eines Bundesgesetzes über einen bestimmten Gegenstand für sich allein noch nicht die Annahme, dass damit die Länder von eigener Gesetzgebung ausgeschlossen sind; es können noch Bereiche übrig bleiben, deren Regelung den Ländern offen steht.²⁶ Maßgebend sind der auf den Willen des Gesetzgebers zurückzuführende Regelungszweck, seine gegenständliche Reichweite und die Systematik der gesetzlichen Regelung. Führt der Vollzug einer landesrechtlichen Bestimmung dazu, dass die bundesrechtliche Regelung nicht mehr oder nicht mehr vollständig oder nur noch verändert und so in ihrem Regelungsziel nur modifiziert verwirklicht werden kann, so ist dies jedenfalls ein sicheres Anzeichen dafür, dass die betreffenden landesrechtlichen Bestimmungen sich in einem Regelungsbereich bewegen, den der Bundesgesetzgeber durch eigene Vorschriften bereits besetzt hat.

Die Länder sind nicht berechtigt, eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz dort in Anspruch zu nehmen, wo sie eine – abschließende – Bundesregelung für unzulänglich halten. Nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes besitzen die Länder keine Befugnis, kompetenzgemäß getroffene Entscheidungen des Bundesgesetzgebers nachzubessern.²⁷

²⁵ BVerfG, Beschluss vom 29.3.2000, 2 BvL 3/96, BVerfGE 102, 99, 114., juris Rn. 83.

²⁶ BVerfG, Beschluss vom 19.7.2007, 1 BvR 650/03, NJW-RR 2008, 26 ff., juris Rn. 43.

²⁷ BVerfG, Beschluss vom 29.3.2000, 2 BvL 3/96, BVerfGE 102, 99, 114., juris Rn. 84 f.; so auch LG Berlin, Vorlagebeschluss vom 12.03.2020, 67 S 274/19, NZM 2020, 268 ff., juris Rn. 24; Papier, Landeskompetenz zur Einführung eines sogenannten Mietendeckels? Rechtsgutachterliche Stellungnahme im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. – GdW, S 8.

b) konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das bürgerliche Recht aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG

Nach diesen Maßstäben hat der Bundesgesetzgeber das soziale Mietpreisrecht abschließend im Rahmen seiner konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG erschöpft:

aa) Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung für das bürgerliche Recht

Die Befugnis zur Regelung des bürgerlichen Rechts umfasst alle Normen, die herkömmlich dem Zivilrecht zugerechnet werden. Dabei geht es im Wesentlichen um die Ordnung der Individualrechtsverhältnisse, weshalb die Kompetenz des Bundes für Bürgerliches Recht nicht nur die klassischen Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuches, sondern gegebenenfalls auch die vielfältigen Nebengesetze des Privatrechts umfasst.²⁸ Das Mietrecht ist klassischer Bestandteil des bürgerlichen Rechts. Dazu gehört von jeher das soziale Mietrecht mit den ihm immanenten Regelungen zum Mieterschutz und letztlich auch das soziale Mietpreisrecht²⁹. Es entspricht langjähriger Gesetzgebungstradition, dass Regelungen zur Miethöhe Gegenstand der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das bürgerliche Recht sind. Dabei ist die hergebrachte Staatspraxis bei der Umschreibung der Kompetenztitel des Grundgesetzes eine bewerte und anerkannte juristische Auslegungshilfe, denn sie zeigt, ob und wie der historische Gesetzgeber eine Kompetenz genutzt hat und inwieweit sich dadurch unter dem übergeordneten Gesichtspunkt der Kontinuität der Kompetenzordnung eine Bestandsgarantie herausgebildet hat.³⁰ Dementsprechend hat auch das Bundesverfassungsgericht die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das soziale Mietrecht im Verfahren über die sogenannte Mietpreisbremse der § 556d ff. nicht in Frage gestellt.³¹ Das soziale Mietpreisrecht war und ist deswegen dem bürgerlichen Recht zuzuordnen.³²

bb) Sperrwirkung der bundesgesetzlichen Regelungen für das Mietpreisrecht

Die Ausübung der Gesetzgebungskompetenz durch den Bundesgesetzgeber für das soziale Mietpreisrecht ist jedenfalls in denjenigen Teilbereichen abschließend und entfaltet eine Sperrwirkung für den Landesgesetzgeber, die im Mietenbegrenzungsgesetz Berlin geregelt werden. Dabei ist aus dem Bundesgesetz selbst und gegebenenfalls seiner Gesetzgebungsgeschichte und den Gesetzesmaterialien zu ermitteln, mit welcher gegenständlichen Reichweite der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat. Die Verpflichtungen einerseits zur Beachtung der bundesstaatlichen Kompetenzgrenzen und andererseits zur Ausübung der Kompetenz in wechselseitiger bundesstaatlicher Rücksichtnahme werden durch das Rechtsstaatsprinzip in ihrem Inhalt verdeutlicht und in ihrem Anwendungsbereich erweitert. Beide setzen damit zugleich der Kompetenzausübung Schranken. Konzeptionelle Entscheidungen eines zuständigen Bundesgesetzgebers dürfen auch durch auf Spezialzuständigkeiten gründende Einzelentscheidungen

²⁸ BVerfGE 126, 331, 357; 142, 268 ff., juris Rn. 53 f.,

²⁹ siehe z.B. Gesetz zur Regelung der Miethöhe (Artikel 3 des Zweiten Gesetzes über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum) vom 18. Dezember 1974 (BGBl. I S. 3603, 3604), dessen Regelungen heute im Wesentlichen in die §§ 558 ff. BGB überführt sind.

³⁰ BVerfG, Urteil vom 19.10.1982, 2 BvF 1/81. BVerfGE 61, 149 ff., juris Rn. 88 ff., 90.

³¹ BVerfG, Beschluss vom 18.07.2019, 1 BvL 1/18, NJW 2019, 3054 ff.

³² Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 81.

eines Landesgesetzgebers nicht verfälscht werden.³³ Der bundesgesetzlichen Regelung liegt eine solche konzeptionelle Entscheidung zugrunde.

Der Bundesgesetzgeber hat unterschiedliche Regelungskonzepte für die Begrenzung von Mieterhöhungen bei Bestandsmietverhältnissen (§ 558 BGB) und bei der Neuvermietung (§§ 556d ff. BGB – Mietpreisbremse –) entwickelt, die jeweils in sich geschlossen die Voraussetzungen zulässiger Mieterhöhungen, Ausnahmetatbestände, z. B. im Zusammenhang mit Modernisierungen, sowie Öffnungsklauseln mit Regelungsbefugnissen der Länder enthalten. Die Bestimmungen des Mietenbegrenzungsgesetzes setzen sich zu diesen Regelungen in Widerspruch:

(1) Begrenzung auf die ortsübliche Vergleichsmiete/Kappungsgrenze, §§ 558 ff. BGB

Mit der Anknüpfung an die ortsübliche Vergleichsmiete hat der Bundesgesetzgeber Regelungen getroffen, mit denen eine dynamische, aus der örtlichen Mietpreisentwicklung hergeleitete, Obergrenze für Mieterhöhungsverlangen geregelt wurde. Darüber hinaus hat der Bundesgesetzgeber mit der Kappungsgrenze des § 558 Abs. 3, 4 BGB die zulässige Höhe einzelner Mieterhöhungsverlangen in einem bestimmten Zeitraum begrenzt und die Landesregierungen ermächtigt, unter bestimmten Voraussetzungen die Kappungsgrenze herabzusetzen und dadurch die bundesgesetzliche Regelung in dem zugelassenen Umfang zu verschärfen. Aus diesem Regelungszusammenhang des Bundesgesetzes selbst ergibt sich, in welchem Bereich der Bundesgesetzgebers den Ländern die Rechtsetzungsbefugnis belassen wollte, um selbst – gegebenenfalls verschärfende – Regelungen zur Begrenzung von Mieterhöhungen in bestehenden Mietverhältnisse zu erlassen.

Zu diesen Regelungen setzt sich das Mietenbegrenzungsgesetz Berlin in Widerspruch. Der Mietenstopp in § 3 MietenWoG bewirkt entgegen der dynamischen bundesgesetzlichen Regelungskonzeption eine Abkopplung der Mieterhöhungen von der allgemeinen Mietpreisentwicklung und friert Mieten stichtagsbezogen ein. Zudem bewirkt diese Regelung, dass die Kappungsgrenze für Mieterhöhungen faktisch auf null abgesenkt wird, wohingegen die bundesgesetzliche Ermächtigungsgrundlage aus § 558 Abs. 3 BGB die Landesregierungen lediglich zur Absenkung zulässiger Mieterhöhungen innerhalb eines Dreijahreszeitraums von 20 % auf 15 % ermächtigt und diese Absenkung von bestimmten Voraussetzungen abhängig macht. Dieses Regelungskonzept wird durch die restriktiveren Regelungen der landesrechtlichen Vorschriften in seinen wesentlichen Grundsätzen unterlaufen. Eine zusätzliche Verschärfung ergibt sich aus dem drohenden Eingriff in Bestandsmietverhältnisse, wenn im Einzelfall vertraglich vereinbarte Mieten aufgrund der Verpflichtung in § 5 MietenWoG abgesenkt werden müssen. Es ist nicht anzunehmen, dass der Bundesgesetzgeber den Ländern außerhalb dieses Regelungsregimes Raum für derartige Eingriffe in Bestandsmietverhältnisse belassen wollte, wenn er sogar die über das Bundesgesetz hinausgehende Begrenzung von Mieterhöhungen nur bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen zugelassen hat. Auch in dem absichtsvollen Unterlassen einer Regelung kann ein Gebrauch machen von einer Bundeszuständigkeit liegen, die dann insoweit Sperrwirkung für die Länder erzeugt. Zu einem erkennbar gewordenen Willen des Bundesgesetzgebers, zusätzliche Regelungen auszuschließen, darf sich ein Landesgesetzgeber nicht in Widerspruch setzen, selbst wenn er das Bundesgesetz für unzureichend hält.³⁴

³³ BVerfG, Urteil vom 17.10.1998, 1 BvR 2306/96, BVerfGE 98, 265 ff., juris Rn. 162.

³⁴ BVerfG, Urteil vom 17.10.1998, 1 BvR 2306/96, BVerfGE 98, 265 ff., juris Rn. 162 mit Verweis auf BVerfGE 32, 319, 327; 36, 193, 211 f.; 36, 314 320 f.; 85, 134 147.

(2) Begrenzung bei Neuvermietung – Mietpreisbremse, §§ 556d ff. BGB

Mit den Regelungen der sogenannten Mietpreisbremse in den §§ 556d ff. BGB hat der Bundesgesetzgeber gleichfalls ein in sich geschlossenes Gesamtkonzept entwickelt, dem im Grundsatz eine Begrenzung der zulässigen Miethöhe bei Beginn des Mietverhältnisses von höchstens 10 % über der ortsüblichen Vergleichsmiete zugrunde liegt. Auch insoweit hat der Bundesgesetzgeber eine dynamische, an der örtlichen Mietpreisentwicklung orientierte Beschränkung erlassen, wobei modifizierend eine Miete jedenfalls in Höhe der Vormiete vereinbart werden darf. Zu diesem System setzen sich die Bestimmungen des Mietenbegrenzungsgesetzes Berlin in Widerspruch. Durch die Einführung einer im Wesentlichen starren Mietobergrenze, der feste Euro-Beträge zugrunde liegen, erfolgt eine Abkopplung von der durchschnittlichen örtlichen Mietpreisentwicklung. Zudem werden Vermieter bei der Neuvermietung gegebenenfalls durch § 5 MietenWoG gezwungen, entgegen § 556e BGB eine Miete zu vereinbaren, die unter der Vormiete liegt.

Die bundesgesetzlichen Regelungen der Mietpreisbremse gelten räumlich nur in von der Landesregierung durch Rechtsverordnung bestimmten Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten. Die Landesregierungen entscheiden über dieses Instrument, ob und mit welchem Geltungsbereich sie die Mietpreisbremse überhaupt in Kraft setzen. Die Voraussetzungen von angespannten Wohnungsmärkten sind im Einzelnen bundesgesetzlich geregelt, wobei die Landesregierungen etwaige Rechtsverordnungen begründen müssen. Nach der bundesgesetzlichen Konzeption können die Länder somit nur entscheiden, ob sie die Mietpreisbremse – bei Vorliegen der Voraussetzungen – in bestimmten Gebieten in Kraft setzen, sie aber inhaltlich nicht weiter ausgestalten oder gegenüber der bundesgesetzlichen Regelung verschärfen.³⁵ Das schließt nach systematischem Normverständnis aus, dass den Ländern außerhalb des Mietpreisrechts des Bundes Raum verbleiben sollte, um sogar weitergehende und schärfere oder andersartige Beschränkungen der Mietpreishöhe zu regeln. Zum einen würden die vom Bundesgesetzgeber normierten Anforderungen für die Geltung der Mietpreisbremse, nämlich das Vorliegen angespannter Wohnungsmärkte nach § 556d Abs. 2 Satz 1 BGB, umgangen. Zum anderen bedürfte es keiner bundesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage, wenn die bundesgesetzliche Regelung nicht als abschließend anzusehen wäre und den Ländern ohnehin außerhalb der Mietpreisbremse eine umfassende Regelungsbefugnis verbliebe.

c) Keine Gesetzgebungsbefugnis unter dem Gesichtspunkt des „Wohnungswesen“

Das Land Berlin stützt seine Gesetzgebungsbefugnis auf die Zuständigkeit der Länder für den (öffentlich-rechtlichen) Regelungsbereich des „Wohnungswesens“, das bis zur Föderalismusreform des Jahres 2006 Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG war und mit Wirkung vom 31.08.2006 aus dem Kompetenztitel gestrichen worden ist.³⁶ Da dem Bund in diesem Regelungsbereich die Gesetzgebungsbefugnis fehle, seien die Länder weiterhin befugt, Regelungen zum sozialen Mietpreisrecht zu erlassen. Das gelte zumindest, wenn es sich um öffentlich-rechtliche Regelungen handele.

Die (öffentlich-rechtliche) Regelungsbefugnis für das Wohnungswesen steht jedoch der Sperrwirkung der abschließenden Regelungen aus dem Kompetenztitel für das bürgerliche Recht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG nicht entgegen:

³⁵ BayVerfGH, Entscheidung vom 16.07.2020, Vf. 32-IX-20, NVwZ 2020, 1429 ff., Rn. 66.

³⁶ Art. 1 Nr. 7 lit a. jj. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.8.2016, BGBl. I 2016, S. 2034.

aa) Ausreichende Kompetenzbegründung durch *einen* Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 GG

Schon im Ausgangspunkt vermag diese Begründung nicht zu überzeugen. Die Sperrwirkung im Bereich abschließend ausgeübter Regelungsmaterien durch den Bundesgesetzgeber setzt nicht voraus, dass der Bundesgesetzgeber seine Gesetzgebungszuständigkeit auf einen bestimmten Kompetenztitel stützt. Ausreichend ist, dass der Bundesgesetzgeber die betreffende Regelung verfassungsmäßig auf *irgendeinen* der ihm zugewiesenen Kompetenztitel der konkurrierenden Gesetzgebung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG stützen durfte. Erweist sich die solchermaßen erlassene Regelung als abschließend, entfaltet sie die Sperrwirkung für abweichendes Landesrecht auch dann, wenn die Regelung daneben auch unter einen anderen – gegebenenfalls auch ehemaligen – Kompetenztitel der konkurrierenden Gesetzgebung, wie etwa das Wohnungswesen in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG, gefasst werden könnte.

Mögliche Überschneidungen von Kompetenzbereichen stehen einem abschließenden bundesgesetzlichen Regelungskonzept nicht entgegen, solange der Bundesgesetzgeber sich insgesamt in den Grenzen konkurrierender Gesetzgebung bewegt. Das entspricht der Systematik der mit der Föderalismusreform 2006 geschaffenen Kompetenzordnung, die den Ländern nur in abschließend genannten Regelungsmaterien eine Abweichungskompetenz zuweist. Die umfassende Regelung einer bestimmten Rechtsmaterie kann zwar Teilregelungen enthalten, die einen anderen Kompetenzbereich berühren, die aber gleichwohl Teil der im Übrigen geregelten Materie bleiben. Bei der Frage der Zuordnung solcher Teilregelungen zu einem Kompetenzbereich dürfen sie nicht aus ihrem Regelungszusammenhang gelöst und isoliert für sich betrachtet werden. Dabei fällt insbesondere ins Gewicht, wie eng die fragliche Teilregelung mit dem Gegenstand der Gesamtregelung verbunden ist. Eine enge Verzahnung und dementsprechend ein geringer eigenständiger Regelungsgehalt der Teilregelung sprechen regelmäßig für ihre Zugehörigkeit zum Kompetenzbereich der Gesamtregelung.³⁷ Die Systematik des Grundgesetzes fordert im Sinne einer möglichst eindeutigen vertikalen Gewaltenteilung eine strikte, dem Sinn der Kompetenznorm gerecht werdende Auslegung der Art. 70 ff. GG.³⁸ Für die Zuweisung einer Gesetzgebungsmaterie an Bund oder Länder ist der in Betracht kommende Kompetenztitel anhand des Wortlauts, historisch, systematisch und mit Blick auf den Normzweck auszulegen.³⁹ Das Gewicht der historischen Interpretation ist insbesondere von der Struktur und Ausformung des Kompetenztitels abhängig. Die Regelungsgeschichte des jeweiligen Normbestandes ist weniger relevant, wenn die Kompetenzmaterie einen Lebenssachverhalt benennt, und maßgeblicher, wenn die Regelungsmaterie normativ-rezeptiv einen vorgefundenen Normbereich aufgegriffen hat. In diesem Zusammenhang kommt der Staatspraxis besonderes Gewicht zu.⁴⁰

Der Bundesgesetzgeber hat Regelungen aus dem Kernbereich des sozialen Mietpreisrechts getroffen, die klassischerweise dem bürgerlichen Recht zuzuordnen sind. Daher genügt die Berufung auf diesen Kompetenztitel, um die Sperrwirkung gegenüber abweichender Landesgesetzgebung zu begründen. Die Zuordnung der sozial ausgestalteten Mietzinsregulierung zum bürgerlichen Recht i.S.v. Art. Abs. 1 Nr. 1 GG entspricht gewachsener Regelungstradition, die insbesondere zwischen frei finanziertem Wohnungsbau und *öffentlichem* Wohnungsbau unterscheidet.⁴¹ Das Bundesverfassungsgericht hat diese Zuordnung auch zuletzt im Zusammenhang mit der bundesgesetzlichen Mietpreisbremse nicht in Frage gestellt.⁴² Daran ändert sich nichts, weil das Mietenbegrenzungsgesetz Berlin *auch* öffentlich-rechtliche Regelungen, wie Auskunftspflichten gegenüber staatlichen Stellen oder Genehmigungsvorbehalte und Vorschriften über Ordnungswidrigkeiten enthält. Die wesentliche Zweckrichtung des Mietenbegrenzungsgesetzes Berlin ist die Regulierung der privatrechtlich zwischen

³⁷ BVerfGE 98, 145, 158; 121, 30, 48.; entscheidend ist das Schwergewicht der Regelung BVerfGE 80, 124, 132.

³⁸ BVerfGE 12, 205, 228 f.; 132, 1, 6; 138, 261, 273;

³⁹ BVerfGE 109, 190, 212; 138, 261, 273;

⁴⁰ BVerfGE 109, 190, 212; 134, 33, 55; 145, 20 ff., Rn. 97 ff. m.w.N.

⁴¹ So auch im Zusammenhang mit der Föderalismusreform 2006; vgl. BT-Drs. 16/813, S. 13

⁴² BVerfG, Beschluss vom 18.07.2019, 1 BvL 1/18, NJW 2019, 3054 ff.

Vermietern und Mietern in Verträgen vereinbarten Miethöhe.⁴³ Ob derartige Regelungen daneben auch dem Recht des Wohnungswesens zugeordnet werden könnten, ist nicht von entscheidender Bedeutung, da jedenfalls der Kompetenztitel für das bürgerliche Recht eine abschließende Regelung erlaubt.

bb) Soziales Mietpreisrecht nicht Bestandteil des „Wohnungswesens“

Mit der Aufgabe der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das Wohnungswesen in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a.F. hat der verfassungsgebende Gesetzgeber nicht zugleich auch die Gesetzgebungskompetenz für das soziale Mietpreisrecht aufgehoben. In der Gesetzesbegründung zur Föderalismusreform⁴⁴ heißt es, dass das Wohnungswesen mit den Teilbereichen Recht der sozialen Wohnraumförderung, Abbau von Fehlsubventionierung im Wohnungswesen, Wohnungsbindungsrecht, Zweckentfremdungsrecht im Wohnungswesen sowie das Wohnungsgenossenschaftsvermögensrecht, in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen. Das soziale Mietpreisrecht wird hingegen nicht genannt, da der Gesetzgeber diesen Regelungsbereich selbst dem bürgerlichen Recht zuordnet.⁴⁵

Bis zur Föderalismusreform bedurfte es daher keiner trennscharfen Unterscheidung zwischen privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Regelungsbereichen des Mietpreisrechts.⁴⁶ Dennoch war das soziale Mietpreisrecht von jeher dem bürgerlichen Recht und nicht dem Recht des Wohnungswesens zuzuordnen. Lediglich die – vom MietenWoG nicht geregelte – Preisgestaltung für den öffentlich geschaffenen oder geförderten Wohnraum und die damit verbundene Preisbindung war der Kompetenzmaterie des Wohnungswesens in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a.F. zuzuordnen.⁴⁷ In diesem Regelungsbereich ist Anknüpfungspunkt landesgesetzlicher Mietpreisregelungen das öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnis zum Vermieter, in dem die Bewilligung staatlicher Wohnungsbauförderung⁴⁸ – auf der Ebene des Zuwendungsrechts – von der Einhaltung der Preisbindung abhängig gemacht wird.⁴⁹ Es handelt sich dabei nicht um eine unmittelbar die Privatautonomie einschränkende Regulierung der Mietenhöhe, sondern um einzuhaltende Anforderungen für die Erlangung öffentlicher Zuwendungen. Das Recht des Wohnungswesens enthält daher zumindest keine Gesetzgebungskompetenz für das Mietpreisrecht in einem unmittelbaren oder engeren Sinne. Demgegenüber bewirkt das Mietenbegrenzungsgesetz Berlin einen unmittelbaren Eingriff in die ausschließlich privatrechtlich ausgestalteten Rechtsverhältnisse über frei finanzierten Wohnraum.

⁴³ Das gilt insbesondere für die angefochtenen §§ 3, 4, 5, 6, 7 und 11 MietenWoG.

⁴⁴ BT-Drs. 16/813, S. 13.

⁴⁵ Siehe BT-Drs. 14/4553, S. 35.

⁴⁶ Das gilt insbesondere für ehemaligen bundesgesetzlichen Regelungen für West Berlin, vgl. etwa die Verordnung über den Mietpreis für den bis zum 31. Dezember 1949 bezugsfertig gewordenen Wohnraum in Berlin (Altbaumietenverordnung Berlin) vom 01.01.1964, deren Ermächtigungsgrundlage das Ersten Bundesmietengesetzes vom 27. Juli 1955 (BGBl. I S. 458) in der Fassung des § 45 Nr. 20 des Ersten Bundesmietengesetzes (Art. IX Nr. 1 Buchstabe 1 des Gesetzes über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht vom 23. Juni 1960, BGBl. I S. 389) war.

⁴⁷ Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 10; Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, WD 3-3000-017/19, S. 4; Wolfers/Oper, BDVR-Rundschr. 2020, 12, 13; Schede/Schuldt, NVwZ 2019, 1572, 1574 m.w.N.

⁴⁸ Vgl. z.B. Ziff. 10 Verwaltungsvorschriften für die soziale Wohnraumförderung des Miet- und Genossenschaftswohnungsbaus in Berlin 2019 (Wohnungsbauförderungsbestimmungen 2019 – WFB) vom 25. Juli 2019, ABl. 2019, S. 5411.

⁴⁹ BayVerfGH, Entscheidung vom 16.07.2020, Vf. 32-IX-20, NVwZ 2020, 1429 ff., Rn. 72.

cc) Keine Gesetzgebungsbefugnis für „öffentliches“ Mietpreisrecht

Die Gesetzgebungsbefugnis der Länder kann sich auch nicht unter dem Gesichtspunkt eines „öffentlich-rechtlichen“ Mietpreisrechts im engeren Sinne ergeben. Dem Mieterschutzgesetz Berlin liegt die Vorstellung zugrunde, der Landesgesetzgeber könne die Mietvertragsparteien auf der Ebene des öffentlichen Rechts – vertikal – durch Schaffung gesetzlicher Verbote im Sinne des § 134 BGB zu einer bestimmten Vertragsgestaltung verpflichten.⁵⁰ Eine derartige Unterscheidung zwischen privatem und öffentlichem Mietpreisrecht erweist sich als ungeeignet für die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern. Das Mietpreisrecht lässt sich sachlich nicht trennscharf in öffentliches Recht und Privatrecht unterteilen, weil es im Rahmen der Privatautonomie stets die Rechtsverhältnisse zwischen Vermietern und Mietern untereinander betrifft und einem unmittelbar geltenden gesetzlichen Regelungsregime unterwirft. Die abschließenden Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs könnten nicht mehr die ihnen innenwohnende umfassende Geltung beanspruchen, wenn ihre Anwendung durch öffentliches Recht der Länder ganz oder teilweise suspendiert werden könnte. Erweist sich ein privatrechtliches Regelungskonzept des Bundesgesetzgebers als abschließend, bietet es – einfachrechtlich – auch über § 134 BGB kein Einfallstor für kompetenzwidriges Landesrecht. Die Unterscheidung in privates und öffentliches Mietpreisrecht würde zu einer künstlichen Aufspaltung der Gesetzgebungskompetenz für eine einheitliche Regelungsmaterie führen. Eine solche rein begriffliche oder gar terminologisch orientierte Differenzierung ist für die grundgesetzliche Kompetenzordnung und die Auslegung von Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 1 GG nicht geeignet.⁵¹

- - -

⁵⁰ Abgeordnetenhaus Berlin, Drs. 18/2347, S. 25.

⁵¹ Papier a.a.O.; LG Berlin, Vorlagebeschluss vom 12.03.2020, 67 S 274/19, NZM 2020, 368 ff., juris Rn. 26 mit Verweis auf BVerfGE 11, 192 ff.