



Landeskompetenz zur Einführung
eines sogenannten Mietendeckels?

Rechtsgutachtliche Stellungnahme
im Auftrag des Bundesverbandes
deutscher Wohnungs-
und Immobilienunternehmen e.V. -
GdW

Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier

September 2019



I. Vorbemerkung

Der Senat von Berlin hat am 18. Juni 2019 sogenannte Eckpunkte für die Einführung landesrechtlicher Regelungen zur Begrenzung der Miethöhen, einen „Mietendeckel“, beschlossen. Auf dieser Grundlage hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen am 30. August 2019 den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (Berliner MietenWoG) vorgelegt. Nach § 3 Abs. 1 dieses Entwurfs ist es grundsätzlich verboten, eine Miete zu fordern, die über die am 18. Juni 2019 (Stichtag) wirksam vereinbarte Miete hinausgeht – „Mietenstopp“. Wird der Wohnraum nach dem Stichtag erstmalig vermietet oder nach Inkrafttreten des Gesetzes wiedervermietet, so ist es unbeschadet des erwähnten Mietenstopps verboten, für dieses und alle nachfolgenden Mietverhältnisse eine Miete zu fordern, welche die im Gesetz näher bestimmten Mietobergrenzen übersteigt. Die im Referentenentwurf festgelegten Mietobergrenzen reichen von 3,92 Euro bis 9,80 Euro pro Quadratmeter. Die festgeschriebenen Höchstwerte steigern sich jährlich um 1,3 Prozent, soweit die genannten Mietobergrenzen nicht überschritten werden. Auf Antrag des Mieters setzt das zuständige Bezirksamt überhöhte Mieten auf das zulässige Maß herab.

Das Bezirksamt soll nach dem Referentenentwurf auch zuständig sein für die Genehmigung von erhöhten Mieten, die nach Modernisierungen verlangt werden oder wenn es zur Vermeidung einer unbilligen Härte erforderlich ist. Eine unbillige Härte soll insbesondere vorliegen, wenn die Beibehaltung der zulässigen Miete auf Dauer zu Verlusten für die Vermieter oder zur Substanzgefährdung der Mietsache führen würde.

Das Gesetz soll nicht gelten für den öffentlich geförderten Wohnungsbau sowie für Wohnraum, der ab dem 1. Januar 2014 erstmalig bezugsfertig wurde.

II. Fragestellung

Im Folgenden gilt es zu prüfen, ob der Gesetzgeber des Landes Berlin nach der grundgesetzlichen Kompetenzordnung überhaupt zuständig ist, einen solchen Mietendeckel einzuführen. Diese Frage drängt sich deshalb auf, weil der Bundesgesetzgeber unter Inanspruchnahme seines Rechts zur konkurrierenden Gesetzgebung für das „bürgerliche Recht“ im Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG bereits Vorschriften zum Mietpreisrecht als Teil des sogenannten sozialen Mietrechts erlassen hat. So hat der Bundesgesetzgeber mit dem Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung von 2015 (BGBl. I S. 610) Regelungen über die bei Mietbeginn zulässige Miethöhe bei Mietverträgen über Wohnraum, insbesondere den § 556d BGB, eingeführt. Nach § 556d Abs. 1 BGB darf die Miete zu Beginn des Mietverhältnisses die ortsübliche Vergleichsmiete (§ 558 Abs. 2 BGB) höchstens um 10 Prozent übersteigen, wenn der Mietvertrag über Wohnraum abgeschlossen wird, der in einem durch Rechtsverordnung nach Absatz 2 bestimmten Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt liegt. Nach § 556d Abs. 2 BGB werden die Landesregierungen ermächtigt, Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten durch Rechtsverordnung für die Dauer von höchstens fünf Jahren zu bestimmen. Der Bundesgesetzgeber regelt im § 556d Abs. 2 BGB ferner die Voraussetzungen, unter denen Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten festgelegt werden dürfen.

Im Hinblick auf bestehende Mietverhältnisse trifft § 558 BGB im wesentlichen folgende Regelungen: Der Vermieter kann die Zustimmung zu 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. Ferner ist bestimmt, dass bei Erhöhungen nach Absatz 1 des § 558 BGB die Miete innerhalb von drei Jahren grundsätzlich nicht um mehr als 20 vom Hundert erhöht werden darf (Kappungsgrenze). Der Prozentsatz beträgt 15 vom Hundert, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde und in einem Teil der Gemeinde besonders gefährdet ist und diese Gebiete nach Satz 3 bestimmt sind. Auch hier werden die Landesregierungen ermächtigt, diese Gebiete durch Rechtsverordnung für die Dauer von höchstens jeweils fünf Jahren zu bestimmen (§ 558 Abs. 3 BGB).

Würde durch den Berliner Landesgesetzgeber ein Mietendeckel im oben dargestellten Sinne eingeführt, hätte das im Verhältnis zu dem oben kurz dargestellten Bundesrecht vor allem folgende Konsequenzen: Die im bürgerlich-rechtlichen Mietpreisrecht vorgesehenen Rechte der Mietvertragsparteien und deren Begrenzungen wären im Land Berlin – die Verfassungsmäßigkeit des geplanten Landesgesetzes einmal unterstellt – durch den Mietendeckel suspendiert. Die bei Neuvermietungen im § 556d BGB vorgesehene Mietobergrenze von 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete wäre durch die weitergehende Vorschrift des Berliner Landesrechts suspendiert, wonach bei Vermietung von Wohnungen höchstens die zuletzt vereinbarte Miete aus dem vorherigen Mietverhältnis verlangt werden dürfe, sofern diese die Mietobergrenze nicht übersteigt. Entsprechendes würde für die Bestandsmieten gelten. Die im § 558 BGB dem Vermieter eingeräumten Rechte zur Mieterhöhung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete

gemäß § 558 BGB wäre aufgrund des landesrechtlichen Mietendeckels für die Zeit seiner Geltung gleichfalls verdrängt. Danach dürfen für fünf Jahre die Mieten grundsätzlich nicht erhöht werden, die gesetzlich festgelegten Obergrenzen dürfen nicht überschritten werden. Andernfalls kann die Miete von der zuständigen Behörde abgesenkt werden.

Für ein und denselben Wohnraum im Land Berlin würden mithin unterschiedliche gesetzgeberische Anordnungen gelten. Die Normadressaten wären damit gegenläufigen gesetzlichen Regelungen ausgesetzt, die Rechtsordnung wäre in diesem Teilbereich widersprüchlich. Damit drängt sich die Frage geradezu auf, ob dies mit geltendem Verfassungsrecht vereinbar sein kann.

III. Begründung für landesrechtliche Mietpreisregelungen

Die Zuständigkeit des Berliner Landesgesetzgebers zur Einführung des sogenannten Mietendeckels wird auf Art. 70 GG gestützt (Begründung des Referentenentwurfs, S. 9). Nach dessen Absatz 1 haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Im Unterschied zum Bund bedürfen also die Länder grundsätzlich für ein Gesetzesvorhaben keiner ihnen vom Grundgesetz speziell zugewiesenen Befugnis.

Sie sind allerdings von der Gesetzgebung ausgeschlossen, wenn das Gesetzesvorhaben eine Materie betrifft, für die eine spezielle Zuweisung an den Bund im Grundgesetz enthalten ist. Diese dem Bund zugewiesenen Gesetzgebungsmaterien sind insbesondere in Art. 73, 74, 74a, 75 und Art. 105 GG niedergelegt. Soweit es um Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 74 Abs. 1 GG geht, und das wäre im Fall des „bürgerlichen Rechts“ der Fall, haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange

und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG).

Das Gesetzesvorhaben des Landes Berlin im Hinblick auf den sogenannten Mietendeckel beruht auf der Annahme, dass der Landesgesetzgeber sich hier gar nicht in der Gesetzgebungsmaterie „bürgerliches Recht“ im Sinne von Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 1 GG bewegte, sondern auf einem Gebiet tätig würde, das zu den allgemeinen „Auffangzuständigkeiten“ der Länder nach Art. 70 Abs. 1 GG gehörte, nämlich auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts. Es gehe – so die Argumentation – um Regelungen öffentlich-rechtlicher Natur, der Landesgesetzgeber regele oder modifiziere nicht etwa bürgerlich-rechtliches Mietpreisrecht, sondern setze öffentlich-rechtliche Mietpreisregelungen, die das bürgerlich-rechtliche Mietpreisrecht um ein hoheitliches Regelungssystem ergänzten. Bei der Gegenüberstellung von Mietpreisbremse und Mietpreisdeckel ginge es um den Unterschied zwischen privatem und öffentlichem Mietpreisrecht. Öffentlich-rechtliches Mietpreisrecht sei mithin durch die Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes für das bürgerliche Recht nicht gesperrt.

Zur Untermauerung dieser Auffassung wird ferner darauf hingewiesen, dass die ursprünglich im Grundgesetz vorgesehene Zuständigkeit des Bundes für das „Wohnungswesen“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a.F. aufgrund der Föderalismusreform I im Jahr 2006 entfallen ist, womit auch besonders deutlich werde, dass das Wohnungswesen, wozu eben auch das öffentlich-rechtliche Mietpreisrecht gehöre, seit dieser Reform den Ländern gemäß Art. 70 Abs. 1 GG zugewiesen sei (Begründung des Referentenentwurfs, S. 9).

Schließlich wird auf Art. 28 Abs. 1 der Verfassung von Berlin verwiesen, wonach jeder Mensch das Recht auf angemessenen Wohnraum hat. Der in dieser Staatszielbestimmung des Landesverfassungsrechts zum Ausdruck gekommenen Wertentscheidung sei auch bei der Auslegung bundesrechtlicher Kompetenzen Rechnung zu tragen (*Mayer/Artz*, Rechtsgutachten für die Fraktion der SPD im Abgeordnetenhaus von Berlin vom 16.3.2019, S. 14). Das soll konkret bedeuten, dass die Kompetenzordnung im Zweifel so auszulegen sei, dass den Ländern die erforderlichen Spielräume für die Wahrnehmung der in ihren Verfassungen festgelegten Staatsziele verbleiben.

IV. Verfassungsrechtliche Bewertung im Hinblick auf die Landeskompetenz

1. Mietpreisrecht des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG

Das soziale Mietpreisrecht, das der Bundesgesetzgeber in den erwähnten Vorschriften des BGB geregelt hat, gehört unzweifelhaft zur Gesetzgebungsmaterie des „bürgerlichen Rechts“ im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Der Begriff des bürgerlichen Rechts im Sinne dieser Verfassungsnorm umfasst die Regelung der Individualrechtsverhältnisse, wie sie herkömmlich im BGB und in den dem bürgerlichen Recht zugerechneten Nebengesetzen erfolgt ist. Auch das Bundesverfassungsgericht hat schon sehr frühzeitig ausgesprochen, dass das bürgerliche Recht im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG die Zusammenfassung aller Normen betreffe, die herkömmlicherweise dem Zivilrecht zugerechnet werden, also nicht als Gegensatz zum öffentlichen Recht zu verstehen sei (BVerfGE 11, 192, 199). Der Begriff werde hier weitgehend auch im Sinne einer Traditionszuständigkeit des Bundes zu verstehen sein (BVerfGE 61, 149, 175). Das Mietpreisrecht, das aus sozialpolitischen Erwägungen die im bürgerlichen Mietvertragsrecht grundsätzlich gewährleistete Vertragsautonomie beschränkt, gehört damit

unzweifelhaft zur Kompetenzmaterie des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (siehe auch Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags, Gesetzgebungskompetenz für ein zeitlich begrenztes Verbot von Mieterhöhungen und Vereinbarkeit mit Art. 14 GG, WD 3 – 3000 – 149/19, S. 3: „Das Mietpreisrecht ist grundsätzlich Teil des sog. sozialen Mietrechts, das traditionell eine Materie des bürgerlichen Rechts darstellt.“ m. w. Nachw.).

Das derzeit geltende bundesrechtliche soziale Mietpreisrecht bei der Wohnungsmiete beruht auf einem anderen Konzept als dem, das der Landesgesetzgeber mit seinem geplanten Mietendeckel verfolgt. Dessen auf einem völlig abweichenden Konzept basierende und sehr viel rigoroser wirkende Regelungen zum Mietendeckel können angesichts dieser konzeptionellen Divergenz nicht mit dem schlichten Hinweis legitimiert werden, dass das Landesrecht als öffentliches Recht, also verwaltungsrechtlich, strukturiert sei. Diese rein begrifflich oder gar terminologisch orientierte Differenzierung ist für die grundgesetzliche Kompetenzordnung und die Auslegung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 und Art. 72 GG grundsätzlich belanglos.

2. Sperrwirkung des Bundesrechts

Im Hinblick auf das Verständnis der im Grundgesetz dem Bund zugewiesenen Gesetzesmaterien dürfen im übrigen die einzelnen Vorschriften eines Gesetzes nicht isoliert betrachtet werden. Wie das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich betont, ist vielmehr der Regelungszusammenhang ausschlaggebend. Eine Teilregelung, die bei isolierter Betrachtung einer Materie zuzurechnen wäre, für die der Bundesgesetzgeber nicht zuständig ist, kann gleichwohl in seine Kompetenz fallen, wenn sie mit dem kompetenzbegründenden Schwerpunkt der Gesamtregelung derart verzahnt ist, dass sie als Teil dieser Gesamtregelung erscheint (BVerfGE 98, 265, 299 unter Hinweis auf BVerfGE 97, 228, 251 f.; 97, 332, 342 f.).

So wäre es auch im Falle eines landesgesetzlich geregelten Mietendeckels, selbst wenn diese Regelung bei isolierter Betrachtung als eine öffentlich-rechtlich ausgestaltete Regelung des Verwaltungsrechts erscheint (Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags, aaO., S. 4 f.). Eine derartige Regelung des Landesrechts wäre nur bei einer solch isolierten Betrachtung der bundesgesetzlichen Regelung entzogen. Sie unterfällt aber gleichwohl der Bundeskompetenz, weil sie mit dem kompetenzbegründenden Schwerpunkt der Gesamtregelung des sozialen Mietrechts und des sozialen Mietpreissrechts derart eng verzahnt ist, dass sie als Teil dieser Gesamtregelung erscheint.

Da es sich im vorliegenden Fall um die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung handelt, behält der Landesgesetzgeber seine Befugnis zur Regelung nach Art. 72 GG, soweit nicht der Bund von der ihm verliehenen Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liegt ein Gebrauchmachen im Sinne dieser Vorschrift nicht nur dann vor, wenn der Bund eine Regelung getroffen hat. Auch in dem absichtsvollen Unterlassen einer Regelung kann ein Gebrauchmachen von einer Bundeszuständigkeit liegen, das dann insoweit eine Sperrwirkung für die Länder erzeugt (BVerfGE 98, 265, 300). Zu einem erkennbar gewordenen Willen des Bundesgesetzgebers, zusätzliche Regelungen auszuschließen, darf sich ein Landesgesetzgeber mit anderen Worten nicht in Widerspruch setzen, selbst wenn er das Bundesgesetz wegen des Fehlens der Regelung für unzureichend hält.

Der Bundesgesetzgeber hat sich im Rahmen seines sozialpolitischen Regelungsspielraums für das Konzept einer Mietpreisbremse unter

maßgeblicher Anknüpfung an die ortsübliche Vergleichsmiete entschieden. Er hat diese Konzeption im Falle der Neuvermietung durch § 556d BGB erst kürzlich nochmals bestätigt und modifiziert und in seiner Schutzwirkung zugunsten der Mieter verstärkt. Ein darüber hinausgehender rigoroser Mietendeckel ist auch nicht ansatzweise vorgesehen.

Selbst wenn man darin keinen absichtsvollen Regelungsverzicht des Bundesgesetzgebers sehen wollte, so spricht doch für eine Sperrwirkung des Bundesrechts gegenüber dem Landesgesetzgeber in Bezug auf die Einführung eines Mietendeckels folgende Überlegung: Die bundesstaatliche Kompetenzordnung verpflichtet alle rechtsetzenden Organe, ihre Regelungen so aufeinander abzustimmen, dass die Rechtsordnung nicht aufgrund unterschiedlicher Anordnungen widersprüchlich wird (BVerfGE 98, 265, 301). „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“ (BVerfGE 98, 265, 301). Beide setzen nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts der Kompetenzausübung Schranken. „Konzeptionelle Entscheidungen eines zuständigen Bundesgesetzgebers dürfen durch auf Spezialzuständigkeiten gründende Einzelentscheidungen eines Landesgesetzgebers nicht verfälscht werden“ (BVerfGE 98, 265, 301). Insbesondere dürfen den Normadressaten nicht gegenläufige Regelungen erreichen, die die Rechtsordnung widersprüchlich machen (BVerfGE 98, 265, 301 unter Hinweis auf BVerfGE 98, 83, 97 und 98, 106, 118).

Daher geht es nicht an, dass der Gesetzgeber des Landes Berlin unter Berufung auf seine Gesetzgebungszuständigkeit für das Verwaltungsrecht

allgemein, das öffentlich-rechtliche Wohnungswesen und speziell das öffentlich-rechtliche Mietpreisrecht im besonderen einen Mietendeckel einführt, der ganz eindeutig das vom Bund geregelte Konzept eines sozialen Mietpreisrechts sprengt beziehungsweise diesem widerspricht. Der Berliner Landesgesetzgeber würde – wie bereits erwähnt – mit seinen Regelungen eines sogenannten Mietendeckels bundesgesetzlich geregelte Rechte und Pflichten der Parteien eines Mietvertragsverhältnisses über Wohnraum suspendieren, die im Bundesrecht aus sozialpolitischen Gründen beziehungsweise im öffentlichen Interesse vorgenommenen Einschränkungen der Vertragsautonomie obsolet werden lassen und stattdessen durch das anders geartete und weitaus rigidere Instrument einer Mietendeckelung und einer Mietabsenkung durch Verwaltungsakt ersetzen. Dafür besitzt der Landesgesetzgeber evidentermaßen keine Regelungsbefugnis.

3. Mietpreisbremse und Mietendeckel – Gegenargumente

Eine Landeskompentenz zur Einführung eines sogenannten Mietendeckels wird damit gerechtfertigt, dass „strukturelle Unterschiede zwischen Mietpreisbremse und Mietendeckel“ bestünden, dass „Bremse“ und „Deckel“ „konzeptionell nicht übereinstimmen“ (*Mayer/Artz*, aaO., S. 32). Ferner wird in der Sache damit argumentiert, dass der Landesgesetzgeber hier von seiner Kompetenz zum Erlass verwaltungsrechtlicher Vorschriften im Bereich des Wohnungswesens Gebrauch mache, das seit der Föderalismusreform I mit der Abschaffung des spezifischen Kompetenztitels im Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a.F. zugunsten des Bundes eindeutig in die allgemeine Regelkompetenz der Länder nach Art. 70 Abs. 1 GG falle. Es wird dabei auf eine kompetenzrechtlich angeblich bedeutsame Unterscheidung zwischen dem privaten und dem öffentlichen Mietpreisrecht hingewiesen (*Weber*, Mittel und Wege landesrechtlichen Mietpreisrechts in angespannten Wohnungsmärkten, JZ 2018, 1022, 1028). Öffentlich-rechtliche

Beschränkungen der Privatautonomie und des Eigentumsgrundrechts aus Art. 14 Abs. 1 GG könnten neben den privatrechtlichen Vorschriften über Inhalt und Grenzen der grundrechtlich geschützten Rechte des Vermieters bestehen.

Dem liegt der an sich richtige Gedanke zugrunde, dass das öffentliche Recht durchaus Beschränkungen privatautonomen Handelns vorsehen könnte, das nach der Privatrechtsordnung zulässig ist. Richtig ist auch die allgemeine Feststellung, dass Inhalt und Schranken des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG ebenso wie der allgemeinen Vertragsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 beziehungsweise nach Art. 12 Abs. 1 GG nicht nur durch das Privatrecht, sondern gleichermaßen auch durch öffentliches Recht bestimmt werden. Das gilt aber eben nur für kompetenzgemäßes öffentliches Recht. Die vorgenannten Argumente zugunsten einer Landeszuständigkeit gehen allesamt deshalb fehl, weil eine Landeszuständigkeit für die hier in Rede stehende Teilregelung des Mietpreisrechts (Mietendeckel) deswegen ausscheidet, weil damit „konzeptionelle Entscheidungen“ des zuständigen Bundesgesetzgebers „verfälscht“ oder verdrängt werden beziehungsweise der Landesgesetzgeber zu diesen bundesgesetzlichen Regelungen in einen sachlichen Widerspruch träte. „Stehen landesgesetzliche Regelungen mit einer bundespolitischen Regelung im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung im Widerspruch, überschreiten sie den dem Landesgesetzgeber belassenen Zuständigkeitsbereich“ (BVerfGE 98, 83, 98). Gerade konzeptionelle Entscheidungen eines zuständigen Bundesgesetzgebers dürfen durch den Landesgesetzgeber nicht verfälscht werden (BVerfGE 98, 265, 301). Dass der Bundesgesetzgeber für das von ihm geregelte soziale Mietpreisrecht eine Vollkompetenz besitzt (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG), ist unbestritten (Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Möglichkeit der gesetzlichen

Mietpreisregulierung durch die Länder aufgrund der Gesetzeskompetenz für das Wohnungswesen, WD 3 – 3000 – 016/19, S. 3). Dies wird auch von den Befürwortern einer Landeskompentenz für die Einführung eines sogenannten Mietendeckels ausdrücklich zugestanden, siehe etwa Mayer/Artz, aaO., S. 33 f. Der Hinweis der Befürworter einer Landeszuständigkeit auf die konzeptionellen Unterschiede zwischen „Mietpreisbremse“ und „Mietendeckel“ ist auf der Grundlage dieser Judikatur des Bundesverfassungsgerichts geradezu ein Beleg dafür, dass eine Landeskompentenz für die Einführung eines Mietendeckels fehlt.

Durch einen solchen landesgesetzlichen Mietendeckel würden, so auch Mayer/Artz, Gutachten, aaO., S. 57 f., den Vermietern untersagt, von rechtlichen Möglichkeiten Gebrauch zu machen, die ihnen das Mietpreisrechts des Bürgerlichen Gesetzbuchs einräumt. Einer solchen landesgesetzlichen Regelung eines Mietendeckels widersprechende Abreden beziehungsweise Rechtsgeschäfte wären wohl wegen eines Verstoßes gegen ein gesetzliches Verbot nach § 134 BGB nichtig, auch wenn sie nach den bürgerlich-rechtlichen Regelungen zulässig und rechtens wären. Darüber hinaus ist vorgesehen, dass die Miete durch einen Verwaltungsakt herabgesetzt werden kann, soweit sie die Obergrenze überschreitet. Der Widerspruch zum Bundesrecht ist offenkundig.

Den Normadressaten erreichten gegenläufige Regelungen, die die Rechtsordnung widersprüchlich machten. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gilt bei der Ausübung der Kompetenzen das Gebot wechselseitiger bundesstaatlicher Rücksichtnahme, das durch das Rechtsstaatsprinzip bekräftigt wird (BVerfGE 98, 265, 301). Beide Verfassungsprinzipien setzen hier der Kompetenzausübung des Landes Schranken. Das Land

kann – wie gesagt – deswegen nicht durch Einzelregelungen wie einen Mietendeckel konzeptionelle Entscheidungen des für das Mietrecht einschließlich des Mietpreisrechts zuständigen und diese Kompetenzen auch ausübenden Bundesgesetzgebers verfälschen oder diese Regelungen umgehen. Der schlichte Hinweis, dass das Land insoweit Normen des öffentlichen Rechts plane oder erlasse, ist nach diesen Ausführungen zu den grundgesetzlichen Kompetenzgrenzen belanglos.

Was speziell das Argument anlangt, mit der Streichung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a.F. im Zuge der Föderalismusreform I sollte der gesamte Bereich des „Wohnungswesens“ einschließlich des Rechts der Wohnungsmiete und des Mietpreisrechts nach dem Willen des Grundgesetz-Änderungsgesetzgebers in die allgemeine Zuständigkeit der Länder nach Art. 70 GG fallen, so wird diese Annahme durch die Amtliche Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 7. März 2006 (BT-Drs. 16/813) widerlegt. Dort heißt es:

„Die bisherige konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Wohnungswesen wurde erheblich eingeschränkt. Es bleibt nur die Kompetenz zur Regelung des Wohngeldrechts, des Altschuldenhilferechts, des Wohnungsbauprämienrechts, des Bergarbeiterwohnungsbaurechts und des Bergmannssiedlungsrechts erhalten. Die übrigen Bereiche des Wohnungswesens, d. h. das Recht der sozialen Wohnraumförderung, der Abbau von Fehlsubventionierung im Wohnungswesen, das Wohnungsbindungsrecht, das Zweckentfremdungsrecht im Wohnungswesen sowie das Wohnungsgenossenschaftsvermögensrecht fallen damit in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder.“ (S. 13)

Vom Wohnungsmietrecht und Mietpreisrecht ist gerade nicht die Rede. Offenbar ging auch der Grundgesetz-Änderungsgesetzgeber davon aus, dass das soziale Mietrecht einschließlich des Mietpreisrechts Bestandteil des „bürgerlichen Rechts“ ist und im BGB seine abschließende Regelung findet.

4. Bedeutung des Art. 28 Abs. 1 der Landesverfassung von Berlin

Dass sich an diesem Ergebnis auch nichts dadurch ändert, dass der Landesgesetzgeber sich auf Art. 28 Abs. 1 der Landesverfassung von Berlin beruft, ist selbstverständlich. Die in dieser Vorschrift der Landesverfassung enthaltene Staatszielbestimmung im Hinblick auf die Schaffung und Bereitstellung angemessenen Wohnraums für jedermann kann Handlungspflichten oder Handlungsermächtigungen des Landesgesetzgebers nur im Rahmen der grundgesetzlichen Kompetenzordnung verleihen. Unter Berufung auf eine landesverfassungsrechtliche Staatsziel- oder Grundrechtsbestimmung kann der Landesgesetzgeber nur tätig werden, wenn und soweit das Grundgesetz dem Landesgesetzgeber Regelungszuständigkeiten einräumt. Landesverfassungsrecht kann die grundgesetzliche Kompetenzverteilung weder sprengen noch zu deren Auslegung etwas beitragen. Dies ist evident und bedarf keiner weiteren juristischen Begründung. Wollte man das anders sehen und Vorschriften der Bundesverfassung unter Rückgriff auf spezifisches Landesrecht interpretieren, so führte das im Übrigen zu dem Ergebnis, dass partikulares, gegebenenfalls von Bundesland zu Bundesland unterschiedliches Bundesverfassungsrecht gelten würde. Dies ist abwegig.

5. Bundesrechtliche Verordnungsermächtigung zugunsten der Landesregierungen

Entsprechendes gilt im Hinblick auf die im Bundesrecht enthaltenen Verordnungsermächtigungen zugunsten der Landesregierungen. Gemäß § 556d Abs. 2 BGB werden die Landesregierungen ermächtigt, Gebiete mit

angespannten Wohnungsmärkten durch Rechtsverordnung für die Dauer von höchstens fünf Jahren zu bestimmen. Eine entsprechende Verordnungsermächtigung enthält § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB im Hinblick auf die Bestandsmietverhältnisse und die in dieser Bestimmung vorgesehene Kapungsgrenze. Diese Grenze beträgt 15 vom Hundert, 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 nach Satz 3 bestimmt sind. Auch hier werden die Landesregierungen ermächtigt, diese Gebiete durch Rechtsverordnung für die Dauer von jeweils fünf Jahren zu bestimmen.

Nach Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG können durch ein Bundesgesetz die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Soweit es um Rechtsverordnungen der Landesregierungen geht, werden diese Rechtsverordnungen dem Landesrecht zugeordnet. Gleichwohl können diese Verordnungsermächtigungen im Bundesrecht nicht dafür angeführt werden, dass der Bundesgesetzgeber seine Regelungen des sozialen Mietpreisrechts konzeptoffen getroffen und dem Landesgesetzgeber die Befugnis zu weitergehenden oder gar abweichenden Regelungen des sozialen Mietpreisrechts eingeräumt hat (in diesem Sinne aber *Mayer/Artz*, aaO., S. 35). Diese Verordnungsermächtigungen im Bundesrecht und die damit eröffneten Regelungsspielräume zugunsten des landesrechtlichen Ordnungsgebers sind äußerst begrenzt und beziehen sich allein auf die Bestimmung der Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten. Aber selbst im Rahmen dieses äußerst begrenzten Anwendungsbereichs gibt der Bundesgesetzgeber dem Landesverordnungsgeber detaillierte Vorgaben, die erfüllt sein müssen, damit Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten bestimmt werden können. Nicht nur die

Voraussetzungen für diese Festlegung, sondern auch die daran geknüpften Rechtsfolgen bestimmen sich allein nach dem Bundesrecht. Von einer Konzeptoffenheit des Bundesrechts und einer bewussten bloßen Teilregelung des sozialen Mietpreisrechts im Bundesrecht, das der landesgesetzlichen Ergänzung, Erweiterung, Modifizierung oder gar partiellen Suspendierung und Verdrängung zugänglich ist, kann ersichtlich keine Rede sein.

V. Ergebnis

Die Länder, somit auch der Landesgesetzgeber von Berlin, verfügen nach dem Grundgesetz unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt über eine Gesetzgebungskompetenz zur Einführung eines sogenannten Mietendeckels. Das bundesrechtliche Mietpreisrecht der Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs übt eine Sperrwirkung gemäß Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG in Verbindung mit dem Grundsatz der bundesstaatlichen Rücksichtnahme aus.

A handwritten signature in black ink, which appears to read 'Hans-Jürgen Papier'.

(Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier)