

Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin („Berliner Mietendeckel“) ist nichtig

Dr. Marc Schüffner
Charlotte Schneider

Das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin („MietenWoG Bln“) ist mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig. Dies hat das Bundesverfassungsgericht durch Beschluss vom 25. März 2021 (2 BvF 1/20 u. a.) entschieden. Das nachfolgende Legal Update vermittelt einen Überblick über die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus verfassungsrechtlicher Sicht. **Ein weiteres Legal Update zu den mietrechtlichen Konsequenzen des Urteils folgt in Kürze.**

Der Berliner Mietendeckel

Am 30. Januar 2020 hatte das Abgeordnetenhaus von Berlin das Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung beschlossen. Das Gesetz, welches auch das MietenWoG Bln umfasst, trat im Februar 2020 in Kraft. Das MietenWoG sieht unter anderem einen – rückwirkend geltenden – Mietstopp, Mietobergrenzen und Informationspflichten des Vermieters vor. Verstöße gegen das Gesetz sollten als Ordnungswidrigkeit behandelt und mit einer Geldbuße von bis zu EUR 500.000,00 geahndet werden.

Anlass des Gesetzes war die besondere Anspannung des Wohnungsmarktes in Berlin, der nach Auffassung des Berliner Gesetzgebers allein durch die im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) verankerte sogenannte „Mietpreisbremse“ nicht angemessen begegnet werden könne. Der Mietpreisbremse sollten daher zusätzliche öffentlich-rechtlich geprägte landesgesetzliche Vorgaben zur Mietenbegrenzung an die Seite gestellt werden.

Von Beginn an waren die Regelungen des Gesetzes jedoch in verfassungsrechtlicher Hinsicht hoch umstritten. Bundestagsabgeordnete aus den Fraktionen der CDU/CSU und der FDP hatten daher einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle des Gesetzes beim Bundesverfassungsgericht eingereicht, über den das Bundesverfassungsgericht nunmehr entschieden hat.

Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts Formelle Verfassungswidrigkeit

Das MietenWoG Bln ist nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts mit Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit Artikel 72 Abs. 1 des Grundgesetz unvereinbar und nichtig. Damit knüpft das Bundesverfassungsgericht allein an die fehlende Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin für die Regelungsmaterie an und stellt ausschließlich die formelle Verfassungswidrigkeit des Gesetzes heraus. Aspekte der materiellen Verfassungsmäßigkeit werden (folgerichtig) nicht untersucht; damit musste sich das Bundesverfassungsgericht insbesondere auch nicht mit der Frage der verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeit der Regelungen des MietenWoG Bln beschäftigen.

Erwägungen des Senats zur Gesetzgebungskompetenz

Mit Blick auf die umstrittene Zuständigkeit des Landes oder Bundes betont das Bundesverfassungsgericht zunächst die im Grundsatz abschließende Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern. Dabei unterfallen Regelungen zur Miethöhe für frei finanzierten Wohnraum, der auf dem freien Wohnungsmarkt angeboten werden kann (sogenannter ungebundener Wohnraum), nach Auffassung des Gerichts der konkurrierenden Gesetzgebung. In diesem Bereich sind die Länder zur Gesetzgebung nur befugt, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungsbefugnis keinen abschließenden Gebrauch gemacht hat. Dies bedeutet auch, dass für die Länder in dem Zeitpunkt und in dem Umfang, in dem der Bund die Gesetzgebungskompetenz in Anspruch nimmt, eine Sperrwirkung eintritt.

Von der konkurrierenden Zuständigkeit für das Mietpreisrecht hat der Bundesgesetzgeber – so das Bundesverfassungsgericht – bereits durch Schaffung der §§ 556 bis 561 BGB, einschließlich der Mietpreisbremse in § 556d BGB, Gebrauch gemacht. Bereits Regulationsintensität und Regulationsdichte dieser Vorschriften legen nach Auffassung

des Gerichts nahe, dass es sich um abschließende Regelungen handelt; zudem seien keine Regelungsvorbehalte, Öffnungsklauseln oder Ermächtigungsvorschriften zugunsten der Länder in die §§ 556 bis 561 BGB integriert worden.

Aufgrund des abschließenden Charakters der bundesgesetzlichen Regelungen zur Miethöhe für ungebundenen Wohnraum habe dem Land Berlin für den Erlass des MietenWoG Bln, welches im Wesentlichen denselben Gegenstand wie die bundesgesetzliche Mietpreisbremse habe, die Gesetzgebungskompetenz gefehlt. Andere Kompetenztitel zugunsten des Landes Berlin schieden nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ebenfalls aus, sodass das Gericht die Unvereinbarkeit zentraler Normen des MietenWoG mit den grundgesetzlichen Kompetenzregelungen konstatieren musste.

Die Nichtigkeitsfolge

Die Nichtigkeitserklärung führt zu einer Unwirksamkeit des gesamten Gesetzes; diese Folge tritt zudem (rückwirkend) mit dem damaligen Inkrafttreten des Gesetzes ein.

Nichtigkeit des gesamten Gesetzes

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht nur die Unvereinbarkeit einzelner Regelungen des MietenWoG mit dem Grundgesetz festgestellt. Diese Unvereinbarkeit einzelner Normen führt indes zur Nichtigkeit des gesamten Gesetzes. Dies gilt insbesondere auch für den Ordnungswidrigkeitentatbestand, der – so das Bundesverfassungsgericht – keine eigenständige Bedeutung entfaltet.

Nichtigkeit von Anfang an

Die Nichtigkeit des Gesetzes besteht von Anfang an, d. h. seit seinem Inkrafttreten.

Zwar steht dem Bundesverfassungsgericht unter bestimmten Voraussetzungen auch die Möglichkeit einer bloßen Unvereinbarkeitserklärung – anstelle der weiterreichenden Nichtigkeitserklärung – offen. Mit einer solchen Unvereinbarkeitserklärung gehen meist eine vorübergehende Weitergeltungsanordnung und eine Direktive an den Gesetzgeber einher, innerhalb eines bestimmten Zeitraums eine verfassungskonforme Lösung zu finden. Die Unvereinbarkeitserklärung statt einer Nichtigkeit des Gesetzes ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes regelmäßig dann geboten, wenn die sofortige Ungültigkeit

der zu beanstandenden Norm dem Schutz überragender Güter des Gemeinwohls die Grundlage entziehen würde und eine Abwägung mit den betroffenen Grundrechten ergibt, dass der Eingriff für eine Übergangszeit hinzunehmen ist.

Im Fall des Berliner Mietendeckels sah das Bundesverfassungsgericht indes „keinen Anlass“ für eine Unvereinbarkeitserklärung, weshalb das Gericht bei der Nichtigkeitsfeststellung blieb.

Ansprüche aufgrund legislativen Unrechts?

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wird zweifelsohne weitreichende finanzielle Folgen für viele Berliner Mieter und Vermieter haben. Es wird sich vor diesem Hintergrund die Frage stellen, ob das Land Berlin für sein verfassungswidriges Gesetz gegenüber Dritten als sog. „legislatives Unrecht“ haften muss.

Es geht dabei um die Frage der Amtshaftung: Voraussetzung für einen Amtshaftungsanspruch ist die schuldhafte Verletzung einer gegenüber einem Dritten bestehenden Amtspflicht. Der Begriff der Amtspflicht ist weit zu verstehen und umfasst insbesondere auch die Pflicht zu rechtmäßigem Handeln. Die – einfache – Amtspflichtverletzung reicht indes nicht aus; es muss gerade auch eine drittbezogene Amtspflicht verletzt worden sein. Haftungsansprüche für legislatives Unrecht scheitern in der Regel an diesem Merkmal der Drittbezogenheit: Gesetze enthalten im Grundsatz nur generelle und abstrakte Regeln. Der Gesetzgeber nimmt in aller Regel Aufgaben gegenüber der Allgemeinheit wahr; eine Ausrichtung auf bestimmte Personen oder Personenkreise, die eine Drittbezogenheit begründen könnte, fehlt daher regelmäßig bei der gesetzgeberischen Tätigkeit.

Auch im vorliegenden Fall sind die Chancen für das Bestehen von Amtshaftungsansprüchen wegen eines legislativen Unrechts des Landes Berlin als gering einzustufen: Das Gesetz betrifft keine einzelnen Mieter, sondern einen großen, individuell kaum begrenzten Personenkreis. Eine Drittbezogenheit im Sinne des Amtshaftungsanspruchs wird daher nur schwer zu konstruieren sein. Die Hürden für Amtshaftungsansprüche wegen eines legislativen Unrechts dürften damit auch mit Blick auf den Berliner Mietendeckel sehr hoch sein.

LEGAL UPDATE

Öffentliches Wirtschaftsrecht

Berlin, 16.04.2021

GÖRG

IHRE WIRTSCHAFTSKANZLEI

Hinweis

Dieser Überblick dient ausschließlich der allgemeinen Information und kann konkreten Rechtsrat im einzelnen Fall nicht ersetzen. Sprechen Sie bei Fragen bitte Ihren gewohnten Ansprechpartner bei GÖRG bzw. den Autor Dr. Marc Schüffner unter +49 30 884503-183 oder mschueffner@goerg.de an. Informationen zum Autor finden Sie auf unserer Homepage www.goerg.de.

Unsere Standorte

GÖRG Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB

BERLIN

Kantstraße 164, 10623 Berlin
Tel. +49 30 884503-0, Fax +49 30 882715-0

KÖLN

Kennedyplatz 2, 50679 Köln
Tel. +49 221 33660-0, Fax +49 221 33660-80

FRANKFURT AM MAIN

Ulmenstraße 30, 60325 Frankfurt am Main
Tel. +49 69 170000-17, Fax +49 69 170000-27

MÜNCHEN

Prinzregentenstraße 22, 80538 München
Tel. +49 89 3090667-0, Fax +49 89 3090667-90

HAMBURG

Alter Wall 20 – 22, 20457 Hamburg
Tel. +49 40 500360-0, Fax +49 40 500360-99