

Leitsätze

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 25. März 2021

2 BvF 1/20

2 BvL 4/20

2 BvL 5/20

- 1. Das Grundgesetz enthält – von der Ausnahme des Art. 109 Abs. 4 GG abgesehen – eine vollständige Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten entweder auf den Bund oder die Länder. Doppelzuständigkeiten sind den Kompetenznormen fremd und wären mit ihrer Abgrenzungsfunktion unvereinbar. Das Grundgesetz grenzt die Gesetzgebungskompetenzen insbesondere mit Hilfe der in den Art. 73 und Art. 74 GG enthaltenen Kataloge durchweg alternativ voneinander ab.**
- 2. Regelungen zur Miethöhe für frei finanzierten Wohnraum, der auf dem freien Wohnungsmarkt angeboten werden kann (ungebundener Wohnraum), fallen als Teil des sozialen Mietrechts in die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für das bürgerliche Recht im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG.**
- 3. Mit den §§ 556 bis 561 BGB hat der Bundesgesetzgeber von der konkurrierenden Zuständigkeit für das Mietpreisrecht als Teil des bürgerlichen Rechts abschließend Gebrauch gemacht.**

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvF 1/20 -

- 2 BvL 4/20 -

- 2 BvL 5/20 -



IM NAMEN DES VOLKES

In den Verfahren zu den verfassungsrechtlichen Prüfungen,

I. ob § 3, § 4, § 5 Absatz 1, § 6 Absatz 1 bis Absatz 4, § 7 und § 11 des Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG Bln) in der Fassung des Artikel 1 des Gesetzes zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung vom 11. Februar 2020 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin vom 22. Februar 2020 Seite 50) mit Artikel 72 Absatz 1, Artikel 31 GG und § 549 in Verbindung mit § 535 Absatz 2, § 555f Nummer 3, §§ 556 bis 556g, § 557 Absatz 1 und Absatz 2, § 557a, § 557b, §§ 558 bis 558d, § 559, § 559b, § 559c und § 573 BGB sowie § 5 WiStG und § 291 StGB, hilfsweise mit dem rechtsstaatlichen Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung, unvereinbar und nichtig sind

Antragsteller: 1. Dr. L...,

2. Dr. A...,

sowie 282 weitere Antragsteller

- Bevollmächtigte: 1. ...,

2. ... -

- **2 BvF 1/20** -,

II. ob Artikel 1 § 3 des Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG Bln) in der Fassung vom 11. Februar 2020 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin vom 22. Februar 2020 Seite 50) mit Artikel 72 Absatz 1, Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG in Verbindung mit § 557 Absatz 1, § 558 Absatz 1 und Absatz 2 BGB unvereinbar und deshalb nichtig ist

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Landgerichts Berlin vom 12. März 2020 - 67 S 274/19 -

- **2 BvL 4/20** -,

III. ob § 3 Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG Bln) in der Fassung vom 11. Februar 2020 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin vom 22. Februar 2020 Seite 50) im Hinblick auf § 557 Absatz 1, § 558 Absatz 1 und Absatz 2 BGB mit Artikel 72 Absatz 1, Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG unvereinbar und deshalb nichtig ist

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Amtsgerichts Mitte vom 18. Mai 2020 - 113 C 5055/19 -

- **2 BvL 5/20** -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsidentin König,

Huber,

Hermanns,

Müller,

Kessal-Wulf,

Maidowski,

Langenfeld,

Wallrabenstein

am 25. März 2021 beschlossen:

- 1. Die Verfahren 2 BvF 1/20, 2 BvL 4/20 und 2 BvL 5/20 werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.**
- 2. Das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG Bln) in der Fassung des Artikel 1 des Gesetzes zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung vom 11. Februar 2020 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin vom 22. Februar 2020 Seite 50) ist mit Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig.**

G r ü n d e :

A.

Die Normenkontrollverfahren richten sich gegen verschiedene Vorschriften des Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG Bln) in der Fassung von Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung vom 11. Februar 2020 (sog. „Berliner Mietendeckel“; GVBl vom 22. Februar 2020 S. 50). Gerügt wird ihre Vereinbarkeit mit den Vorschriften des Grundgesetzes über die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern.

1

I.

1. Am 30. Januar 2020 beschloss das Abgeordnetenhaus von Berlin das Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung in der Fassung der (dringlichen) Beschlussempfehlung des Ausschusses für Stadtentwicklung und Wohnen und des Hauptausschusses vom 22. Januar 2020 (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Drucks 18/2437, S. 1 ff., 6; Plenarprotokoll 18/53, S. 6317 <6350>). Es umfasst das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG Bln), Artikel 1, das Gesetz zur Änderung des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes, Artikel 2, und das Gesetz zur Änderung des Investitionsbankgesetzes, Artikel 3. Artikel 4 regelt das In- und Außerkrafttreten.

2

Artikel 1 des Gesetzes zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung vom 11. Februar 2020 hat folgenden Wortlaut:

3

Erster Abschnitt Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Anwendungsbereich

Dieses Gesetz gilt für Wohnraum mit Ausnahme

1. von Wohnraum des öffentlich geförderten Wohnungsbaus,
2. von Wohnraum, für den Mittel aus öffentlichen Haushalten zur Modernisierung und Instandsetzung gewährt wurden und der einer Mietpreisbindung unterliegt,
3. von Wohnraum, der ab dem 1. Januar 2014 erstmalig bezugsfertig wurde oder im Einzelfall sonst dauerhaft unbewohnbarer und unbewohnter ehemaliger Wohnraum, der mit einem dem Neubau entsprechenden Aufwand zu Wohnzwecken wiederhergestellt wird,
4. von Wohnraum in einem Wohnheim und
5. von Wohnraum, den eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder ein anerkannter privater Träger der Wohlfahrtspflege zur Überlassung an Personen mit dringendem Wohnbedarf, mit Pflege- oder Teilhabebedarf mietet oder vermietet.

§ 2 Zuständigkeit, Aufgaben und Befugnisse

(1) Aufgaben nach § 5 werden von der für das Wohnungswesen zuständigen Senatsverwaltung durchgeführt. Die Durchführung der Aufgaben nach den §§ 7 bis 9 obliegt der Investitionsbank Berlin. Im Übrigen obliegt die Durchführung der Aufgaben nach diesem Gesetz den Bezirksämtern.

(2) Die Bezirksämter überwachen die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes, soweit nicht nach Absatz 1 andere Behörden für die Durchführung zuständig sind. Sie können von Amts wegen alle Maßnahmen treffen, die zur Umsetzung dieses Gesetzes erforderlich sind.

(3) Die nach diesem Gesetz zuständigen Stellen sind befugt, personenbezogene Daten zu verarbeiten und insbesondere einander zu übermitteln, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz erforderlich ist. Darüber hinaus sind sie ermächtigt, Mieterinnen und Mietern auch jenseits eines konkreten Verwaltungsverfahrens Auskunft über die nach diesem Gesetz zulässige Miethöhe zu erteilen. Mieterinnen, Mieter, Vermieterinnen und Vermieter sowie die für diese handelnden Personen sind verpflichtet, der zuständigen Stelle auf Verlangen die zur Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes erforderlichen Auskünfte zu erteilen und Unterlagen vorzulegen.

(4) Die für das Wohnungswesen zuständige Senatsverwaltung wird ermächtigt, Ausführungsvorschriften für die Anwendung dieses Gesetzes zu erlassen.

Zweiter Abschnitt Zulässige Miethöhe und Preiserhöhungsverbot

§ 3 Mietenstopp

(1) Vorbehaltlich der nachfolgenden Regelungen ist eine Miete verboten, die die am 18. Juni 2019 (Stichtag) wirksam vereinbarte Miethöhe überschreitet. Wurde vertraglich eine Staffel- oder Indexmiethöhe vereinbart, ist die zu diesem Stichtag geschuldete Miethöhe maßgeblich. Mängelbedingte Mietminderungen bleiben außer Betracht. Vermieterinnen und Vermieter haben den Mieterinnen und Mietern unaufgefordert vor Abschluss eines neuen Mietvertrages und jederzeit auf Verlangen der Mieterinnen und Mieter oder des zuständigen Bezirksamtes die zum Stichtag vereinbarte oder geschuldete Miethöhe schriftlich oder elektronisch mitzuteilen.

(2) Wurde Wohnraum, der zum Stichtag noch nie als Wohnraum vermietet war, zwischen dem Stichtag und dem Tag des Inkrafttre-

tens dieses Gesetzes erstmalig vermietet, so ist die wirksam vereinbarte Miete für das Verbot nach Absatz 1 maßgeblich. Wird Wohnraum nach dem Stichtag wiedervermietet und besteht dieses Mietverhältnis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes fort, so ist diese wirksam vereinbarte Miete für das Verbot nach Absatz 1 maßgeblich.

(3) Beträgt die nach Absatz 1 und 2 zulässige Miete weniger als 5,02 Euro je Quadratmeter Wohnfläche monatlich und weist die Wohnung zwei Merkmale nach § 6 Absatz 3 auf, erhöht sich die nach diesem Gesetz zulässige Miete bei Wiedervermietung um 1 Euro, höchstens jedoch auf 5,02 Euro je Quadratmeter Wohnfläche monatlich.

(4) Die durch Absatz 1 und 2 festgeschriebenen Höchstwerte erhöhen sich ab dem 1. Januar 2022 jährlich um den Prozentsatz der seit dem Stichtag eingetretenen und durch das Statistische Bundesamt zum 31. Dezember des Vorjahres festgestellten Inflation, höchstens jedoch um 1,3 Prozent. Dies gilt nicht, wenn dadurch die Obergrenzen nach § 6 überschritten werden. Die für das Wohnungswesen zuständige Senatsverwaltung stellt den maßgeblichen Prozentsatz durch Rechtsverordnung fest.

(5) Miete im Sinne dieses Gesetzes ist die Nettokaltmiete einschließlich aller Zuschläge.

§ 4 Mietobergrenzen

Wird Wohnraum nach Inkrafttreten dieses Gesetzes wieder vermietet oder wird Wohnraum, der zuvor noch nie als Wohnraum vermietet war, erstmalig vermietet, ist unbeschadet der Regelungen des § 3 für dieses und alle nachfolgenden Mietverhältnisse eine Miete verboten, welche die Mietobergrenzen überschreitet, die sich aus den §§ 6 und 7 ergeben.

§ 5 Überhöhte Mieten

(1) Eine überhöhte Miete im Sinne dieses Gesetzes ist verboten. Eine Miete ist überhöht, soweit sie die nach Berücksichtigung der Wohnlage bestimmte Mietobergrenze aus den §§ 6 oder 7 Absatz 1 um mehr als 20 Prozent überschreitet und nicht nach § 8 genehmigt ist. Zur Berücksichtigung der Wohnlage sind bei einfachen Wohnlagen 0,28 Euro und bei mittleren Wohnla[n]gen 0,09 Euro von der Obergrenze abzuziehen. Bei guten Wohnlagen sind 0,74 Euro auf die Mietobergrenze aufzuschlagen.

(2) Die für das Wohnungswesen zuständige Senatsverwaltung

überwacht die Einhaltung des Verbots nach Absatz 1. Sie kann von Amts wegen alle Maßnahmen treffen, die insoweit zur Durchsetzung erforderlich sind.

(3) Die für das Wohnungswesen zuständige Senatsverwaltung wird ermächtigt, die Wohnlagezuordnung durch Rechtsverordnung festzusetzen.

§ 6 Mietentabelle

(1) Obergrenzen zur Bestimmung der monatlich zulässigen Miete ergeben sich in Abhängigkeit von der Wohnfläche einer Wohnung nach Maßgabe der folgenden Tabelle:

(...)

(2) Liegt der Wohnraum in Gebäuden mit nicht mehr als zwei Wohnungen, erhöht sich die Mietobergrenze nach Absatz 1 um 10 Prozent.

(3) Für Wohnraum mit moderner Ausstattung erhöht sich die Mietobergrenze nach Absatz 1 um 1 Euro. Eine moderne Ausstattung liegt vor, wenn der Wohnraum wenigstens drei der folgenden fünf Merkmale aufweist:

1. schwellenlos von der Wohnung und vom Hauseingang erreichbarer Personenaufzug,
2. Einbauküche,
3. hochwertige Sanitärausstattung,
4. hochwertiger Bodenbelag in der überwiegenden Zahl der Wohnräume,
5. Energieverbrauchskennwert von weniger als 120 kWh/(m² a).

(4) Vermieterinnen und Vermieter haben den Mieterinnen und Mietern unaufgefordert innerhalb von zwei Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes Auskunft über die zur Berechnung der Mietobergrenze maßgeblichen Umstände zu erteilen. Die gleiche Pflicht trifft die Vermieterinnen und Vermieter neuen Mieterinnen und Mietern gegenüber vor Vertragsabschluss. Der für das Wohnungswesen zuständigen Senatsverwaltung gegenüber ist auf deren Verlangen in jedem Fall diese Auskunft zu erteilen.

(5) Die für das Wohnungswesen zuständige Senatsverwaltung ist verpflichtet, die Obergrenzen zur Bestimmung der monatlich zulässigen Miete in Absatz 1 nach Ablauf von jeweils zwei Jahren nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes zum Zwecke der Anpassung an

die allgemeine Reallohnentwicklung im Land Berlin durch Rechtsverordnung fortzuschreiben.

§ 7 Miete nach Modernisierung

(1) Erhöhen Vermieterinnen und Vermieter nach Inkrafttreten dieses Gesetzes nach durchgeführter Modernisierung

1. auf Grund einer gesetzlichen Verpflichtung,
2. zur Wärmedämmung der Gebäudehülle, der Kellerdecke, der obersten Geschossdecke oder des Daches,
3. zur Nutzung erneuerbarer Energien,
4. zur energetischen Fenstererneuerung,
5. zum Heizanlagenaustausch mit Heizanlagenoptimierung,
6. zum Aufzugsanbau oder
7. zum Abbau von Barrieren durch Schwellenbeseitigung, Türverbreiterung oder Badumbau

die Miete, so ist dies der Investitionsbank Berlin elektronisch oder schriftlich anzuzeigen. Im Fall von Modernisierungsmaßnahmen im Sinne von Satz 1 erhöht sich die zulässige Miete gemäß § 3 und § 6 um nicht mehr als 1 Euro pro Quadratmeter. Auch im Falle mehrfacher Modernisierung im Geltungszeitraum dieses Gesetzes darf sich die nach diesem Gesetz zulässige Miete insgesamt dadurch um nicht mehr als 1 Euro pro Quadratmeter erhöhen.

(2) Absatz 1 gilt entsprechend für Modernisierungsmaßnahmen, die zwischen dem Stichtag und dem Inkrafttreten des Gesetzes erfolgt sind. Die Mieterhöhung ist ab Inkrafttreten des Gesetzes zulässig, wenn die Anzeige innerhalb von drei Monaten nach diesem Zeitpunkt erfolgt.

§ 8 Härtefälle

(1) Die Investitionsbank Berlin kann zur Vermeidung einer unbilligen Härte auf Grund dieses Gesetzes auf Antrag der Vermieterinnen und Vermieter für das laufende Mietverhältnis sowie alle nachfolgenden Mietverhältnisse eine höhere als die nach den §§ 3 bis 6 zulässige Miete genehmigen, soweit dies aus Gründen, die nicht im Verantwortungsbereich der Vermieterinnen und Vermieter liegen, erforderlich ist. Im Verantwortungsbereich der Vermieterinnen und Vermieter können dabei zum Beispiel liegen: Wertsteigerungserwartungen, Renditeerwartungen, Finanzierungskosten außerhalb des Marktüblichen, Ertragserwartungen, denen auch unabhängig

von diesem Gesetz überhöhte Mieten zugrunde liegen, Verluste, die durch die Aufteilung in Wirtschaftseinheiten entstehen.

(2) Eine unbillige Härte liegt insbesondere vor, wenn die Beibehaltung der nach den §§ 3 bis 6 zulässigen Miete auf Dauer zu Verlusten für die Vermieterinnen und Vermieter oder zur Substanzgefährdung der maßgeblichen Wirtschaftseinheit führen würde. Ein Verlust liegt vor, wenn die laufenden Aufwendungen die Erträge für die maßgebliche Wirtschaftseinheit übersteigen. Eine Substanzgefährdung ist gegeben, wenn Erträge aus der Wirtschaftseinheit für ihre Erhaltung nicht mehr ausreichen. Eine Wirtschaftseinheit ist eine einzelne Wohnung, wenn an dieser Wohnungseigentum besteht, ein Gebäude oder mehrere Wohnungen oder Gebäude, wenn diese gemeinsam bewirtschaftet werden und in einem unmittelbaren räumlichen Zusammenhang stehen.

(3) Die für das Wohnungswesen zuständige Senatsverwaltung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung die für einen Härtefall maßgeblichen Kriterien näher zu bestimmen.

Dritter Abschnitt Ergänzende Vorschriften und Schlussbestimmungen

§ 9 Mietzuschuss

Wird nach § 8 eine Miete genehmigt, die die Mietobergrenze nach § 6 überschreitet, können die Mieterinnen und Mieter einen Mietzuschuss entsprechend den Bestimmungen des § 2 des Wohnraumgesetzes Berlin vom 1. Juli 2011, das zuletzt durch Gesetz vom 20. Juli 2017 (GVBl. S. 380) geändert worden ist, bei der Investitionsbank Berlin beantragen. Der Mietzuschuss darf höchstens dem die Mietobergrenze überschreitenden Betrag entsprechen.

§ 10 Rechtsbehelfe

(1) Ein Vorverfahren nach § 68 der Verwaltungsgerichtsordnung ist auch dann erforderlich, wenn ein Verwaltungsakt nach diesem Gesetz von der für das Wohnungswesen zuständigen Senatsverwaltung erlassen worden ist.

(2) Rechtsbehelfe gegen Maßnahmen und Entscheidungen nach diesem Gesetz haben keine aufschiebende Wirkung. Die für das Wohnungswesen zuständige Senatsverwaltung entscheidet über den Widerspruch gegen einen auf Grundlage dieses Gesetzes erlassenen Verwaltungsakt und damit verbundene Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung.

§ 11 Ordnungswidrigkeiten

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig
1. seiner Pflicht zur Mitwirkung nach § 2 Absatz 3 Satz 3 nicht, nicht richtig oder nicht vollständig nachkommt,
 2. seiner Pflicht zur Mitteilung nach § 3 Absatz 1 nicht, nicht richtig oder nicht vollständig nachkommt,
 3. die Auskunft nach § 6 Absatz 4 nicht, nicht richtig oder nicht vollständig erteilt,
 4. ohne erforderliche Genehmigung nach § 8 eine höhere als die nach den §§ 3 bis 7 zulässige Miete fordert oder entgegennimmt oder
 5. entgegen § 7 die Erhöhung nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig anzeigt.
- (2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu 500.000 Euro geahndet werden.

Artikel 4 des Gesetzes vom 11. Februar 2020 hat folgenden Wortlaut:

4

- (1) Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Satzes 2 am Tag nach der Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin in Kraft. Artikel 1 § 5 tritt neun Monate nach der Verkündung in Kraft.
- (2) Artikel 1 tritt fünf Jahre nach seinem Inkrafttreten außer Kraft. Artikel 1 §§ 9 bis 11 sind auch nach dem Außerkrafttreten anzuwenden, soweit und solange sie Wirkung für den Geltungszeitraum dieses Gesetzes entfalten.

2. Am 18. Juni 2019 hatte der Senat von Berlin Eckpunkte für ein Berliner Mietengesetz (sog. Mietendeckel; vgl. Senatskanzlei, Pressemitteilung vom 18. Juni 2019) beschlossen. In der Beschlussvorlage der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (Senatsvorlage Nr. S-2365/2019 vom 17. Juni 2019) heißt es zur Begründung, Anlass des geplanten Gesetzes sei die steigende Nachfrage nach Wohnraum, die bisher nicht durch eine entsprechende Angebotserweiterung gedeckt werden könne. Aufgrund der Anspannung des Wohnungsmarkts in Berlin stiegen die Mieten stärker als die Einkommen, was durch die im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) geregelte sogenannte Mietpreisbremse nicht verhindert werde. Deren Ziel sei es lediglich, eine Entkoppelung der individuell vereinbarten Miethöhen von der Marktentwicklung zu verhindern. Um einen weiteren Mietenanstieg in Berlin effektiv zu unterbinden und die Bezahlbarkeit der Wohnungen bis zur Entspannung auf dem Wohnungsmarkt zu sichern, sei es jedoch notwendig, auf die Marktentwicklung selbst Einfluss zu nehmen und zusätzliche öffentlich-rechtliche Maßnahmen zur Mietenbegrenzung zu ergreifen. Dadurch solle die Bevölkerung auch vor allzu raschen Veränderungen der Stadtgesellschaft, umfassenden Verdrängungsprozessen und dadurch bedingten sozialen Verwerfungen geschützt werden. Neben dem Mietendeckel, der

5

auch aufgrund seines temporären Charakters nicht die alleinige Maßnahme darstelle, verfolge der Senat insbesondere die zügige Ausweitung des Wohnungsangebots.

Seit der Streichung des Kompetenztitels „Wohnungswesen“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a.F. im Zuge der Föderalismusreform I von 2006 seien die Länder befugt, aufgrund von Art. 70 Abs. 1 GG gesetzliche Regelungen zum Wohnungswesen zu erlassen. Dazu hätten stets auch Regelungen des öffentlichen Mietpreisrechts gezählt. Während die Bestimmungen des sozialen Mietpreisrechts unter den Titel „bürgerliches Recht“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) fielen, könnten die Länder auf Art. 70 Abs. 1 GG gestützte Mietpreisbestimmungen öffentlich-rechtlicher Natur erlassen.

Es solle ein gesetzlich festgelegtes Mietenmoratorium gelten. Die Mieten dürften für fünf Jahre nicht erhöht werden. Auf Antrag der Mieterinnen und Mieter sei eine Überprüfung der Miete auf Mietpreisüberhöhung möglich. In Form eines Absenkungsbegehrens werde die Miete dann auf die zulässige Miete reduziert, die sich an einer zu definierenden allgemeingültigen Mietobergrenze orientiere. Die Mietobergrenzen sollten ausgehend von einem Zeitpunkt bestimmt werden, als der Berliner Wohnungsmarkt noch nicht in Schieflage geraten sei. Bei Vermietung von Wohnungen dürfe höchstens die zuletzt vereinbarte Miete aus dem vorherigen Mietverhältnis verlangt werden, sofern diese die Mietobergrenze nicht übersteige.

Alternativ zum Mietendeckel sei ein Moratorium mit Inflationsausgleich oder festgelegter prozentualer Steigerung denkbar. Eine solche Indexmiete werde jedoch bereits in § 557b BGB geregelt; die landesrechtliche Regelung wäre hierzu inhaltsgleich. Eine andere Alternative bestehe in der ausschließlichen Einführung einer Mietobergrenze für Bestandsmietverhältnisse und/oder für die Wiedervermietung von Wohnräumen ohne Moratorium. Bei bestehenden Mietverhältnissen wären Mieterhöhungen über eine noch zu bestimmende Mietobergrenze hinaus unzulässig; Mieterhöhungen nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch blieben bis zu einer bestimmten Grenze weiterhin möglich. Das Ziel, den jetzigen Zustand des Wohnungsmarkts zu sichern beziehungsweise einzufrieren, um schädlichen zukünftigen Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt rechtzeitig entgegen zu wirken, ließe sich mit einer Mietobergrenze ohne Moratorium jedoch nicht erreichen.

3. Auf der Grundlage des Beschlusses des Senats von Berlin vom 18. Juni 2019 legte die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen am 30. August 2019 den Referentenentwurf eines (Artikel-)Gesetzes zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung vor.

4. Im Auftrag der Senatskanzlei des Landes Berlin erstattete Professor Battis, Humboldt-Universität zu Berlin, ein Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit des Referentenentwurfs. Dieses legte dar, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber 2006 nicht davon ausgegangen sei, das soziale Mietrecht einschließlich des Mietpreisrechts sei Bestandteil des bürgerlichen Rechts und abschließend im Bürgerlichen Gesetzbuch geregelt. Er habe das traditionell zum Wohnungswesen zählende Mietpreisrecht nicht von der Zuständigkeit der Länder ausschließen wollen. Daher stehe

insbesondere die Mietpreisbremse im Bürgerlichen Gesetzbuch einem öffentlich-rechtlichen Einschreiten der Länder auf dem Wohnungsmarkt nach dem Vorbild der Wohnraumbewirtschaftungs- und Mietpreisgesetze nicht pauschal entgegen.

Das geplante Mietenmoratorium in § 3 Abs. 1 sei mit der Mietpreisbremse des Bürgerlichen Gesetzbuchs funktionell nicht deckungsgleich und verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Es sei auf den Wohnungsmarkt ausgerichtet, während die Mietpreisbremse an der Struktur des schuldrechtlichen Vertrags zwischen Vermieter und Mieter ansetze und den Preisanstieg, am Marktgeschehen orientiert, bremse. Darüber gehe das Mietenmoratorium hinaus, indem es einen Anstieg der Mieten für einen bestimmten Zeitraum verhindere und damit zur Bewahrung einer sozial ausgewogenen Zusammensetzung der Mieterschaft in den verschiedenen Wohngebieten beitrage.

11

Nicht von der Gesetzgebungskompetenz des Landes gedeckt seien dagegen die geplanten Mietobergrenzen und die Möglichkeit zur Herabsetzung von Mieten (§ 4 und § 5 des Referentenentwurfs). Sie bildeten ein Gegenkonzept zum sozial abgeforderten Mietrecht des Bürgerlichen Gesetzbuchs. So sei die Lage der Wohnung ohne Belang; zudem werde ihr Zustand in § 5 durch Bezugnahme auf nicht sachgerechte Merkmale nur völlig unzureichend abgebildet. Dadurch werde das vom sozialen Mietrecht des Bürgerlichen Gesetzbuchs intendierte Gleichgewicht zwischen Vermieter und Mieter gezielt ausgehebelt. Die Anreicherung des ursprünglich liberalen Modells eines synallagmatischen Mietrechts durch soziale Schutzvorschriften begrenze die Kompetenz des Landesgesetzgebers für das Wohnungswesen. Hieran ändere die öffentlich-rechtliche Natur von § 4 und § 5, die das System des synallagmatischen Vertrags zerstörten, nichts.

12

5. Am 22. Oktober 2019 beschloss der Senat von Berlin, den Gesetzentwurf dem Rat der Bürgermeister vorzulegen (vgl. Senatsverwaltung, Pressemitteilung vom 22. Oktober 2019), und am 26. November 2019 (vgl. Senatsverwaltung, Pressemitteilung vom 26. November 2019), den zwischenzeitlich geringfügig geänderten Entwurf des Gesetzes zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung in das Abgeordnetenhaus einzubringen (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Drucks 18/2347).

13

a) Die Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs zum Mietpreisrecht hätten sich als nicht hinreichend wirksam erwiesen, um den stetigen Anstieg der Mieten im Land Berlin zu unterbinden. Es sei daher notwendig, auf die Marktentwicklung selbst Einfluss zu nehmen und weitere Maßnahmen zur Mietpreisbegrenzung zu ergreifen. Hierzu sehe das Gesetz vor allem eine Kombination von Mietenstopp und Mietobergrenzen vor.

14

b) Seit der Streichung des Kompetenztitels „Wohnungswesen“ seien die Länder befugt, auf der Grundlage von Art. 70 Abs. 1 GG ein öffentlich-rechtlich ausgestaltetes Mietpreisrecht zu schaffen; lediglich das zivilrechtliche Mietrecht sei Gegenstand von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Mieterschutzbestimmungen, insbesondere Mietpreisregelungen, seien stets auch öffentlich-rechtlich geprägt gewesen. Da das Mietpreisrecht

15

vor und seit Inkrafttreten des Grundgesetzes stets von zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Bestandteilen geprägt gewesen sei, könne die bloße Streichung des Begriffs „Wohnungswesen“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG keine Aufhebung dieser Zweigleisigkeit bewirkt haben. Vielmehr dürften Regelungen, die bis dahin auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a.F. gestützt werden konnten, nunmehr aufgrund von Art. 70 Abs. 1 GG von den Ländern erlassen werden. Das Mietpreisrecht sei nicht allein dem Zivilrecht vorbehalten, sondern könne als Regelung des Wohnungswesens – wie mit dem Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin – auch öffentlich-rechtlich ausgestaltet werden.

c) Dieses Gesetz biete einen stärkeren Schutz vor Mieterhöhungen als das Bürgerliche Gesetzbuch. Es mache dessen Bestimmungen zum sozialen Mietpreisrecht angesichts der unterschiedlichen Ansatzpunkte und Regelungsinhalte jedoch nicht obsolet und verdränge sie nicht. Der Mietenstopp werde ein Ansteigen der Bestandsmieten im Land Berlin erheblich verlangsamen und diese langfristig aufgrund der bei Neu- und Wiedervermietungen geltenden Mietobergrenzen auf ein sozialverträgliches Maß zurückführen.

16

d) § 3 MietenWoG Bln beinhalte materiell-rechtliche Regelungen zum Mietenstopp und stelle – zusammen mit den nachfolgenden Bestimmungen – eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG dar, die der Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) – auch gestützt auf Art. 28 Abs. 1 Satz 2 Verfassung von Berlin (VvB) – besonderes Gewicht beimesse. Das „Einfrieren“ bestehender Mieten (§ 3 Abs. 1 Satz 1) sei ein angemessenes Mittel zur dauerhaften Entspannung der Mietpreise im Land Berlin. Der Senat habe am 18. Juni 2019 die Eckpunkte für ein Berliner Mietengesetz (Mietendeckel) beschlossen, in denen unter anderem festgehalten sei, dass die Mieten für die Dauer von fünf Jahren nicht erhöht werden sollten. Seither sei öffentlich bekannt gewesen, dass dieser Tag als Anknüpfungspunkt für das künftige Verbot von Mieterhöhungen dienen solle. Vor diesem Hintergrund hätten die Vermieter nicht mehr uneingeschränkt darauf vertrauen können, dass das geltende Recht zukünftig unverändert fortbestehen werde. Zwar werde mit dem Gesetz in bestehende vertragliche Vereinbarungen einer Staffel- oder Indexmiete eingegriffen (§ 3 Abs. 1 Satz 2); dies sei durch das Interesse an einer allgemeinen Dämpfung der Mietpreise und das Ziel, auch mittelbare Verdrängungseffekte, insbesondere für Bevölkerungsschichten mit geringem Einkommen, zu bekämpfen, jedoch gerechtfertigt. Die Auskunftspflicht (§ 3 Abs. 1 Satz 4) sei zur Durchführung des Gesetzes zwingend erforderlich. Sie stelle einen Annex zu der materiell-rechtlichen Regelung dar und sei von der Kompetenz des Landesgesetzgebers für das Wohnungswesen umfasst.

17

Die Festlegung einer Mietobergrenze bei Wiedervermietung (§ 4) sei ein angemessenes Mittel, um die Mietpreise in Berlin dauerhaft auf ein sozialverträgliches Maß zurückzuführen. Die Bemessung der Mietobergrenzen in § 6 Abs. 1 MietenWoG Bln knüpfe an den Zeitpunkt an, zu dem der Berliner Wohnungsmarkt noch entspannt gewesen sei. Durch die Kappungsgrenzen-Verordnung vom 7. Mai 2013 sei ganz

18

Berlin zu einer Gemeinde im Sinne von § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB bestimmt worden, in der die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet sei. Die Auskunftspflicht (§ 6 Abs. 4) diene dazu, dass Mieter einen Antrag auf Kappung überhöhter Mieten nach § 5 stellen könnten; sie sei zur Durchführung des Gesetzes erforderlich und ebenfalls von der Annexkompetenz des Landesgesetzgebers umfasst. Die Pflicht zur Fortschreibung (§ 6 Abs. 5) diene der Herstellung eines gerechten Ausgleichs zwischen den Interessen der Vermieter und Mieter und somit langfristig der Wahrung der Verhältnismäßigkeit der Mietobergrenzen.

Die Härtefallregelung in § 8 Abs. 2 MietenWoG Bln gebe wörtlich die Grenze wieder, die das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung für eine mietpreisrechtliche Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums gezogen habe. 19

6. Das Abgeordnetenhaus überwies den Gesetzentwurf am 12. Dezember 2019 vorab an den (federführenden) Ausschuss für Stadtentwicklung und Wohnen, den Rechtsausschuss und den Hauptausschuss und vertagte die erste Lesung (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Plenarprotokoll 18/51, S. 6001 <6161>). 20

a) Der Gesetzentwurf wurde im Ausschuss für Stadtentwicklung und Wohnen mehrfach beraten. In der Sitzung vom 11. Dezember 2019 fand eine Anhörung von Fachleuten statt, die den Gesetzentwurf – mit unterschiedlichen Nuancen – teils für verfassungskonform (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Ausschuss für Stadtentwicklung und Wohnen, Sitzung vom 11. Dezember 2019, Wortprotokoll, S. 11 f., 14 f., 45, 51 f.), teils für grundgesetzwidrig hielten (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Ausschuss für Stadtentwicklung und Wohnen, Sitzung vom 11. Dezember 2019, Wortprotokoll, S. 13 f., S. 17 ff., 22, 48, 57). 21

Weitere Sitzungen fanden am 15. Januar 2020 (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Ausschuss für Stadtentwicklung und Wohnen, Sitzung vom 15. Januar 2020, Wortprotokoll, S. 2; Inhaltsprotokoll, S. 1 f., 3, 6 ff.) und am 22. Januar 2020 (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Ausschuss für Stadtentwicklung und Wohnen, Sitzung vom 22. Januar 2020, Wortprotokoll, S. 1 ff.) statt, auf denen insbesondere auch die Frage der (fehlenden) Kompetenz des Landes Berlin zum Erlass des Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin thematisiert wurde (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Ausschuss für Stadtentwicklung und Wohnen, Sitzung vom 15. Januar 2020, Inhaltsprotokoll, S. 6 ff.; Sitzung vom 22. Januar 2020, Wortprotokoll, S. 9, 21 f.). 22

b) Im Rahmen der Anhörung beteiligter Fachkreise und Verbände (§ 39 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung <GGO II>) wurde insgesamt 23 Verbänden Gelegenheit zur Stellungnahme zum geplanten Gesetz eingeräumt. Auch hier wurde mehrfach auf die Problematik der Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin hingewiesen; der Senat teilte die diesbezüglich geäußerten Bedenken im Ergebnis jedoch nicht (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Drucks 18/2347, S. 40, 42). 23

7. In einem Änderungsantrag vom 21. Januar 2020 zum Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Änderungsantrag zu Drucks 18/2347) hoben die Fraktionen von SPD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hervor, dass sich das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin als eine öffentlich-rechtliche Regulierung von Preisen auf dem Wohnungsmarkt verstehe und darin vom Mietvertragsrecht des Bürgerlichen Gesetzbuchs unterscheide; es trete selbstständig neben das Mietrecht des Bundes und sei von diesem unabhängig. Regelungszweck und -inhalt unterschieden sich grundlegend vom Bürgerlichen Gesetzbuch, da das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin Preisobergrenzen als gesetzliche Verbote festsetze, die unabhängig von einem nach den Regeln des Zivilrechts begründeten Mietverhältnis gölten und nur an den Wohnraum als dingliche Einheit anknüpften. Während das soziale Mietrecht des Bürgerlichen Gesetzbuchs einen fairen Ausgleich zwischen den Interessen von Mietern und Vermietern anstrebe, diene das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin der Durchsetzung von Gemeinwohlzielen, namentlich dem Schutz des Mietpreisstands in einem angespannten Wohnungsmarkt und damit der Bewahrung bezahlbaren Wohnraums und der Verhinderung einer Verdrängung sozial schwächerer Mieter. Das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin greife nicht unmittelbar in das Vertragsverhältnis ein, dessen Zustandekommen und Inhalt sich allein nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch richte. Die sich daraus ergebenden Rechte könnten allerdings nur innerhalb der vom Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin gesetzten öffentlich-rechtlichen Grenzen wahrgenommen und durchgesetzt werden.

24

§§ 3 bis 5 MietenWoG Bln enthielten gesetzliche Verbote (§ 134 BGB). Der Änderungsvorschlag zu § 7 Abs. 1 MietenWoG Bln weite den Anwendungsbereich des Gesetzes erheblich aus und betone zudem seinen öffentlich-rechtlichen Charakter.

25

8. Am 16. Januar 2020 fand die erste (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Plenarprotokoll 18/52, S. 6181 <6259 ff.>), am 30. Januar 2020 die zweite Lesung des Gesetzentwurfs statt. Dabei wurde die Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin thematisiert (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Plenarprotokoll 18/52, S. 6181 <6264 f.>). Am Ende der zweiten Lesung beschloss das Abgeordnetenhaus das Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Stadtentwicklung und Wohnen und des Hauptausschusses vom 22. Januar 2020 (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Drucks 18/2437, S. 1 ff., 6) mit 85 Ja-Stimmen zu 64 Nein-Stimmen und einer Enthaltung (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Plenarprotokoll 18/53, S. 6317 <6326 ff.>). Es wurde am 22. Februar 2020 verkündet (vgl. GVBl vom 22. Februar 2020 S. 50) und trat am Folgetag in Kraft.

26

II.

1. Die Antragsteller im Verfahren 2 BvF 1/20 – 284 Abgeordnete des Deutschen Bundestages aus den Fraktionen der CDU/CSU und der FDP – beantragen die Fest-

27

stellung, dass § 3, § 4, § 5 Abs. 1, § 6 Abs. 1 bis Abs. 4, § 7 und § 11 MietenWoG Bln mit Art. 72 Abs. 1 und Art. 31 GG unvereinbar und deshalb nichtig sind.

a) Nach Ansicht der Antragsteller ist der Antrag auf abstrakte Normenkontrolle zulässig (aa) und begründet (bb). 28

aa) Der Antrag sei zulässig. Es bestehe insbesondere ein objektives Klarstellungsinteresse. Sie seien von der Unvereinbarkeit der zur Prüfung gestellten Norm mit höherrangigem Recht überzeugt. Ein weitergehendes Rechtsschutzbedürfnis sei nicht erforderlich; auf die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung komme es nicht an. 29

bb) Der Antrag sei auch begründet. Die angegriffenen Vorschriften seien mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig. Die Regelungen in § 3, § 4, § 5 Abs. 1, § 6 Abs. 1 bis Abs. 4, § 7 MietenWoG Bln unterfielen der Kompetenzmaterie des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG („bürgerliches Recht“). 30

(1) Das heutige soziale Mietrecht, das die Vertragsfreiheit der Mietvertragsparteien einschränke, sei Teil des bürgerlichen Rechts und unterfalle daher Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Dies gelte insbesondere für Regelungen zur Miethöhe bei frei finanziertem Wohnraum und entspreche der Regelungstradition. So habe sich der Bundesgesetzgeber ausschließlich auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG gestützt, als er im Jahr 2000 die mietpreislichen Vorschriften in das Bürgerliche Gesetzbuch überführt und im Jahr 2015 die Mietpreisbremse eingeführt habe. 31

Zum Kompetenzbereich „Wohnungswesen“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a.F.) gehöre dagegen lediglich die Preisgestaltung für öffentlich geschaffenen, geförderten und gebundenen Wohnraum. Darauf könne das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin nicht gestützt werden, weil dazu ein Bezug zum Bauen und zur Bodenbewirtschaftung vorhanden sein müsse, wie es ihn typischerweise im Bereich des öffentlich geförderten Wohnungsbaus gebe. Das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin sei demgegenüber ausschließlich auf Individualrechtsverhältnisse bezogen. In der Vergangenheit habe der Gesetzgeber Regelungen zur Miethöhe bei frei finanziertem Wohnraum nie auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a.F. gestützt, sondern (lediglich) Regelungen zur Wohnraumbewirtschaftung und Wohnbauförderung. Von dieser zwischenzeitlich konsolidierten Staatspraxis sei auch der verfassungsändernde Gesetzgeber der Föderalismusreform I ausgegangen. Allein in der 19. Legislaturperiode seien vier Gesetze zum Schutz der Mieter – gestützt auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG – erlassen worden. 32

Das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin könne nicht auf den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG („Recht der Wirtschaft“) gestützt werden. Es enthalte lediglich bürgerlich-rechtliches Preisrecht und halte den Preisstand nicht aus wirtschaftspolitischen Gründen aufrecht. 33

(2) Der Bund habe mit den Vorschriften zur Mietenhöhe (§§ 549 ff. BGB) von der ihm zukommenden Gesetzgebungskompetenz für das bürgerliche Recht abschlie- 34

ßend Gebrauch gemacht; dies belegten Entstehungsgeschichte und Zweck der Vorschriften. Das Wohnraummietrecht des Bundes tariere die Belange der Mietvertragsparteien detailliert aus und vermeide einseitige Bevorzugungen oder Benachteiligungen. Seit dem Jahr 1960 habe der Bundesgesetzgeber eine gesetzlich absolut fixierte Mietobergrenze (Tabellenhöchstmiete) wiederholt verworfen. Er habe das Bundesrecht immer wieder überprüft und den aktuellen Gegebenheiten angepasst. Mit der Mietpreisbremse wolle er insbesondere einer Verdrängung leistungsschwächerer Bevölkerungsgruppen aus stark nachgefragten Wohnquartieren entgegenwirken.

Zentrales Element des bundesgesetzlich vorgesehenen Interessenausgleichs zwischen den Mietvertragsparteien seien der Ausschluss der Kündigung des Mietverhältnisses zur Durchsetzung von Mieterhöhungen einerseits sowie das eng und vielfältig eingegrenzte Recht der Vermieter, die Miete in bestimmten Zeitabständen bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete erhöhen zu können, andererseits (§ 558 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 BGB). Auch die § 3, § 4, § 5 Abs. 1, § 6 Abs. 1 bis Abs. 4, § 7 MietenWoG Bln regelten als Verbotsgesetze (§ 134 BGB) primär und unmittelbar die privaten Rechtsbeziehungen zwischen den Mietvertragsparteien. Daran änderten die – dem öffentlichen Recht zugehörigen – behördlichen Eingriffs- und Durchsetzungsbefugnisse ebenso wenig etwas wie die Verfolgung öffentlicher Interessen. Mit dem Wegfall der in § 5 MietenWoG Bln zunächst vorgesehenen Mietabsenkung durch privatrechtsgestaltenden Verwaltungsakt sei der bürgerlich-rechtliche (Verbots-)Charakter des Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens sogar noch verstärkt worden.

35

(3) § 11 Abs. 1 MietenWoG Bln verstoße gegen Art. 72 Abs. 1 GG, weil der Bundesgesetzgeber auf der Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG („Strafrecht“) die Vereinbarung einer überhöhten Miete mittels eines abgestuften und aufeinander abgestimmten Systems in § 5 WiStG und § 291 StGB abschließend geregelt habe.

36

b) Der Senat und das Abgeordnetenhaus von Berlin haben eine gemeinsame Stellungnahme zum Verfahren abgegeben. Sie halten das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin für formell und materiell verfassungsgemäß. Das Gesetz stelle eine Reaktion auf die zunehmende Anspannung des Mietwohnungsmarkts in Berlin dar, nachdem sich die bestehenden Regelungen bislang als nicht hinreichend effektiv erwiesen hätten, um die Entwicklung aufzuhalten oder zumindest zu dämpfen. Dies gelte sowohl für die Mietpreisbremse des Bürgerlichen Gesetzbuchs, die zudem häufig durch Individualabsprachen umgangen werde, als auch für verschiedene vom Land Berlin ausgeschöpfte Maßnahmen, die keine Verbesserung der Mietpreisentwicklung bewirkt hätten. Mit dem Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin solle die Preisentwicklung auf dem Mietwohnungsmarkt in Berlin begrenzt werden, sodass die Mieten auf ein sozialverträgliches Maß zurückgeführt würden. Angemessener Wohnraum solle für Bevölkerungsschichten mit mittlerem und geringem Einkommen in allen Teilen der Stadt erhalten und zugänglich gemacht werden.

37

aa) Das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin ziele mit der Kombination von Mietenstopp (§ 3) und Mietobergrenzen (§§ 4 ff.) nicht auf die Schaffung von Vertragsparität, sondern auf die öffentlich-rechtliche Behebung einer gravierenden Schieflage auf dem Wohnungsmarkt. Das bürgerliche Recht im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG erstrecke sich nicht auf öffentlich-rechtliche Regelungen, die öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnisse konstituierten oder ausgestalteten, sondern lediglich auf Regelungen zur Preisbildung, die der bürgerlich-rechtlichen Struktur entsprächen. Diese sei von Vertragsfreiheit, freier Preisbildung und der Idee des Marktwerts geprägt. Gesetzliche Preisvorgaben, namentlich Mindestvergütungen und öffentlich-rechtliche Preisvorgaben, würden dagegen stets auf andere Kompetenztitel gestützt.

38

bb) Mit dem Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin sei bewusst ein genuin öffentlich-rechtlicher Ansatz der Mietpreisregulierung gewählt worden, da die Länder keine von der Bundesgesetzgebung abweichenden bürgerlich-rechtlichen Mietpreisregelungen erlassen dürften. Das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin enthalte jedoch (lediglich) öffentlich-rechtliche Mietpreisgrenzen und unterscheide sich daher grundlegend von den Regelungen des sozialen Mietvertragsrechts. Diese entsprächen hinsichtlich der Preisbildung der normativen Struktur des bürgerlichen Rechts. Selbst die Regeln des sozialen Mietrechts umfassten keine öffentlich-rechtlichen Mietpreisgrenzen, sondern allenfalls privatrechtliche Preisvorgaben. Der Anspruch auf Zustimmung zur Mieterhöhung (§ 558 Abs. 1 BGB) gleiche den Ausschluss der Änderungskündigung zum Zwecke der Mieterhöhung aus. § 556d BGB sei keine öffentlich-rechtliche Preisgrenze, sondern eine der Preisfreiheit immanente Grenze, die das bürgerliche Recht mit Blick auf das Individualrechtsverhältnis zum Tragen bringe und daher dem Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG unterfalle.

39

Das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin stelle dagegen öffentlich-rechtliches Preisrecht dar, enthalte bezifferte Preisvorgaben für die Neuabschlüsse von Mietverträgen, hebe die Bindung laufender Mieten an die Werterhöhung der Vermieterleistung auf und senke vereinbarte Mieten auf bezifferte Höchstgrenzen ab. Der öffentlich-rechtliche Charakter der Mietpreisgrenzen des Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin komme dadurch zum Ausdruck, dass sie als öffentlich-rechtliche Verbote gefasst seien. Historisch betrachtet sei das öffentlich-rechtliche Mietpreisrecht nie auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG gestützt worden. Eine abweichende kompetenzrechtliche Beurteilung gebiete selbst das – mehrere diesbezügliche Besonderheiten aufweisende – Reichsmietengesetz aus dem Jahr 1922 nicht. Das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin unterfalle daher nicht der Regelungsmaterie „bürgerliches Recht“, sondern derjenigen des Wohnungswesens. Während privatrechtliche Regeln über die Miethöhe auf einen materiell gerechten Austausch im Individualverhältnis zielten, reagierten die öffentlich-rechtlichen Vorgaben auf Störungen der marktwirtschaftlichen Versorgung mit essentiellen Gütern oder Leistungen und auf die Bewältigung einer beson-

40

deren Knappheitslage.

Das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin diene nicht allein der Wiederherstellung der Vertragsparität zwischen den Mietvertragsparteien, sondern auch dem sozialstaatlichen Zweck sozial gerechter Wohnungsversorgung und sei daher dem Kompetenztitel „Wohnungswesen“ zuzuordnen. Die dieser Sachmaterie unterfallenden Gesetze schlossen öffentlich-rechtliche Mietpreisgrenzen ein, zumal öffentliche Wohnraumbewirtschaftung mit öffentlich-rechtlichen Mietpreisgrenzen Hand in Hand gehe. Es entspreche zudem der Tradition und der Staatspraxis, dass auf den Kompetenztitel „Wohnungswesen“ gestützte öffentlich-rechtliche Mietpreisgrenzen nicht nur für öffentlich geförderten Wohnraum erlassen würden. Hätte der verfassungsändernde Gesetzgeber bei der Änderung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a.F. im Jahr 2006 öffentlich-rechtliche Mietpreisgrenzen für nicht öffentlich geförderte Wohnungen von der Kompetenz der Länder ausnehmen wollen, hätte dies in der Begründung ausdrücklich Erwähnung finden müssen.

cc) Selbst wenn die Regelungen des Gesetzes dem bürgerlichen Recht zugeordnet werden sollten, besitze das Land Berlin die Gesetzgebungskompetenz, da der Bund mit dem Mietvertragsrecht des Bürgerlichen Gesetzbuchs keine abschließende Regelung im Sinne von Art. 72 Abs. 1 GG getroffen habe. Dies sei zwar hinsichtlich der bürgerlich-rechtlichen Regelungen einer zulässigen Miethöhe der Fall, nicht jedoch hinsichtlich der öffentlich-rechtlichen Mietpreisgrenzen. Dies werde zudem durch § 558 Abs. 2 Satz 2 BGB belegt, der nicht nur Preisgrenzen im öffentlich geförderten Wohnungsbau erfasse.

c) Die Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. und der Berliner Mieterverein e.V. haben zum Verfahren jeweils eine Amicus Curiae-Eingabe eingereicht. Mit unterschiedlicher Begründung erachten sie das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin als kompetenzgemäß.

2. Dem Verfahren 2 BvL 4/20 liegt eine Vorlage des Landgerichts Berlin zugrunde. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens ist Vermieterin einer Wohnung in Berlin. Nachdem die Beklagten die mit Schreiben vom 8. März 2019 verlangte Zustimmung zur Erhöhung der Nettokaltmiete verweigert hatten, erhob sie beim Amtsgericht Spandau Klage auf Zustimmung zur Mieterhöhung, der dieses mit Urteil vom 29. Oktober 2019 – gestützt auf § 558 Abs. 1 BGB – vollumfänglich stattgab. Mit der zum Landgericht Berlin erhobenen Berufung machen die Beklagten unter anderem geltend, dass das Erhöhungsverlangen nach § 3 MietenWoG Bln unwirksam sei.

a) Mit Beschluss vom 12. März 2020 hat das Landgericht Berlin das Verfahren nach Art. 100 Abs. 1 GG ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob § 3 MietenWoG Bln mit Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG in Verbindung mit § 557 Abs. 1, § 558 Abs. 1 und Abs. 2 BGB unvereinbar und nichtig ist.

aa) Die Verfassungsgemäßheit von § 3 MietenWoG Bln sei entscheidungserheb-

lich, da die übrigen Berufungsangriffe keinen Erfolg hätten. Sofern § 3 MietenWoG Bln verfassungswidrig sei, wäre die Berufung zurückzuweisen, ansonsten wäre sie erfolgreich.

bb) Die Kammer sei davon überzeugt, dass § 3 MietenWoG Bln mit Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG in Verbindung mit § 557 Abs. 1, § 558 Abs. 1 und Abs. 2 BGB unvereinbar und nichtig sei, weil es dem Land Berlin an der Gesetzgebungskompetenz fehle. Regelungen zur Miethöhe im „preisfreien“ Wohnraum unterfielen dem „bürgerlichen Recht“ im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Mit den §§ 556d ff., § 557, §§ 558 ff., §§ 559 ff. BGB habe der Bundesgesetzgeber das Recht der Mieterhöhung und Mietpreisvereinbarung abschließend geregelt. Die Mietpreisbremse betreffe nicht nur dieselbe Materie wie das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin, sie verfolge auch denselben Zweck. Bei Einführung der Mietpreisbremse habe der Bundesgesetzgeber nicht erkennen lassen, dass er Teile der Regelungsmaterie ungeregelt lassen und insoweit den Ländern eine Gesetzgebungskompetenz eröffnen wollte. Daran ändere die Verordnungsermächtigung des § 556d Abs. 2 BGB nichts, weil sie den Landesregierungen keinen eigenständigen Umsetzungsspielraum einräume.

47

Das Mietpreisrecht außerhalb des preisgebundenen, öffentlich geförderten Wohnraums unterfalle nicht dem Kompetenztitel „Wohnungswesen“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a.F.). Auf diesen könnten allenfalls öffentlich-rechtliche Mietpreisbegrenzungen gestützt werden, die ausschließlich öffentliche Eigentümer von Wohnungsbeständen verpflichteten oder eine Mietpreisbindung als Gegenleistung für die Inanspruchnahme einer öffentlichen Förderung durch Private vorsähen, nicht jedoch Regelungen zur Miethöhe in frei finanzierten Wohnungsbeständen. Mit § 3 MietenWoG Bln sei zudem kein öffentlich-rechtliches Gesamtkonzept eingeführt, sondern es seien lediglich die bundesgesetzlichen Regelungen zur Miethöhe verschärft worden.

48

cc) Die Staatszielbestimmung des Art. 28 VvB sei ebenfalls nicht geeignet, eine Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin zu begründen.

49

b) Die Klägerin des Ausgangsverfahrens ist der Auffassung, dass die Vorlage unzulässig ist, weil es für die Entscheidung des Rechtsstreits auf die Gültigkeit von § 3 MietenWoG Bln nicht ankomme. Ihr Mieterhöhungsverlangen sei den Beklagten bereits am 8. März 2019 zugestellt und somit zum 1. Juni 2019 – das heißt vor dem in § 3 Abs. 1 Satz 1 MietenWoG Bln als Stichtag festgelegten 18. Juni 2019 – wirksam geworden (§ 558b Abs. 1 und Abs. 2 BGB). Unabhängig davon sei § 3 MietenWoG Bln allerdings verfassungswidrig.

50

c) Senat und Abgeordnetenhaus von Berlin halten die Vorlage mangels Entscheidungserheblichkeit von § 3 MietenWoG Bln ebenfalls für unzulässig. Dieser finde auf das streitgegenständliche Erhöhungsverlangen keine Anwendung, weil er erst seit seinem Inkrafttreten am 23. Februar 2020 gelte. Die Rechtswirkungen der Zustimmungsfiktion des § 894 Abs. 1 ZPO seien dagegen bereits zum 1. Juni 2019 eingetreten. Im Übrigen sei das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Ber-

51

lin mit der grundgesetzlichen Kompetenzordnung vereinbar.

3. Dem Verfahren 2 BvL 5/20 liegt eine Vorlage des Amtsgerichts Mitte zugrunde. Die Klägerin, eine gewerbliche Vermieterin von Wohnraum in Berlin, verlangte von den beklagten Mietern mit Schreiben vom 13. Juni 2019 die Zustimmung zur Erhöhung der Nettokaltmiete. Nachdem die Beklagten diese verweigerten, erhob sie Klage zum Amtsgericht Mitte und macht geltend, dass § 3 MietenWoG Bln mit Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG in Verbindung mit § 557 Abs. 1, § 558 Abs. 1 und Abs. 2 BGB unvereinbar und nichtig sei. 52

a) Mit Beschluss vom 18. Mai 2020 hat das Amtsgericht Mitte das Verfahren nach Art. 100 Abs. 1 GG ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob § 3 MietenWoG Bln mit Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 557 Abs. 1, § 558 Abs. 1 und Abs. 2 BGB unvereinbar und deshalb nichtig ist. 53

§ 3 MietenWoG Bln sei entscheidungserheblich. Sei dieser nichtig, sei die Klage begründet, weil dann ausschließlich die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs zur Anwendung gelangten. Habe er Bestand, verstoße das Mieterhöhungsverlangen gegen ein gesetzliches Verbot im Sinne von § 134 BGB, sodass die Klage abzuweisen sei. 54

Das Gericht sei davon überzeugt, dass § 3 MietenWoG Bln mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 und Art. 72 Abs. 1 GG in Verbindung mit § 557 Abs. 1, § 558 Abs. 1 und Abs. 2 BGB unvereinbar und nichtig sei, weil dem Land Berlin insoweit die Gesetzgebungskompetenz fehle. Die Regelung unterfalle dem Kompetenztitel „bürgerliches Recht“, von dem der Bundesgesetzgeber umfassend Gebrauch gemacht habe. 55

Das gelte traditionell für das Mietpreisrecht im Allgemeinen und die streitgegenständliche Vorschrift im Besonderen. Das Mietrecht des Bürgerlichen Gesetzbuchs beschränke die Vertragsfreiheit der Parteien, um einen sozial ausgewogenen Ausgleich der widerstreitenden Interessen sicherzustellen. § 3 Abs. 1 MietenWoG Bln versage dem Vermieter dagegen ohne Rücksicht auf die im Bürgerlichen Gesetzbuch geregelten Voraussetzungen und Fristen eine Mieterhöhung. Die – zudem nur marginalen – öffentlich-rechtlichen Regelungen des Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin änderten nichts an der fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin. In der Gesetzesbegründung zur Mietpreisbremse des Bürgerlichen Gesetzbuchs fänden sich vielmehr weitgehend dieselben Erwägungen wie in der Begründung zum Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin. Die teilweise Öffnung für landesgesetzliche Regelungen in § 556d Abs. 2, § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB verdeutliche, dass das bürgerliche Recht bundesrechtlich abschließend geregelt sei. 56

Der (frühere) Kompetenztitel „Wohnungswesen“ könne insoweit nicht als Grundlage herangezogen werden. Dieser betreffe (lediglich) öffentlich-rechtliche Maßnahmen zur Wohnraumbeschaffung und Wohnraumnutzung, nicht aber Regelungen für den 57

gesamten – auch frei finanzierten – Wohnungsmarkt.

b) Der Senat und das Abgeordnetenhaus von Berlin halten die Vorlage ebenfalls für unzulässig; jedenfalls sei § 3 MietenWoG Bln formell und materiell mit dem Grundgesetz vereinbar. 58

III.

Die Fraktionen von CDU und FDP im Abgeordnetenhaus von Berlin haben am 25. Mai 2020 beim Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle eingereicht, mit dem – anders als im vorliegenden Verfahren – weitergehende Verstöße gegen die Verfassung von Berlin geltend gemacht werden. Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin hat das Verfahren bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ausgesetzt (vgl. VerfGH Bln, Aussetzungsbeschluss vom 21. Oktober 2020 - VerfGH 87/20 -). 59

IV.

Mit Schriftsatz vom 21. Dezember 2020 haben die Antragsteller im Verfahren 2 BvF 1/20 auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung (§ 25 Abs. 1 BVerfGG) verzichtet. 60

B.

Der Antrag auf abstrakte Normenkontrolle (I.) und die beiden Richtervorlagen (II.) sind zulässig. 61

I.

Der Antrag auf abstrakte Normenkontrolle (2 BvF 1/20) ist zulässig. Die Antragsteller sind antragsbefugt (1.), und der Antrag ist auf einen tauglichen Gegenstand gerichtet (2.). Ein objektives Klarstellungsinteresse liegt vor (3.). 62

1. Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG in Verbindung mit § 13 Nr. 6 und § 76 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG kann ein Viertel der Mitglieder des Bundestages einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle stellen, wenn es Bundes- oder Landesrecht wegen seiner förmlichen oder sachlichen Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz für nichtig hält. Für die Berechnung des Quorums ist – in Anknüpfung an Art. 121 GG – die sich aus § 1 Abs. 1 Satz 1 Bundeswahlgesetz (BWahlG) ergebende gesetzliche Mitgliederzahl des Deutschen Bundestages (vgl. Graßhof, in: Burkiczak/ Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2015, § 76 Rn. 13; Rozek, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 76 Rn. 11 <September 2017>) zum Zeitpunkt der Antragstellung maßgebend. 63

Die 284 Antragsteller repräsentieren mehr als ein Viertel der insgesamt 709 Mitglieder des 19. Deutschen Bundestages (vgl. Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2018, S. 297). Sie werden durch dieselben Bevollmächtigten vertreten und haben denselben Sachantrag gestellt. 64

2. Der Antrag ist auf einen tauglichen Gegenstand gerichtet, da die angegriffenen Regelungen der § 3, § 4, § 5 Abs. 1, § 6 Abs. 1 bis Abs. 4, § 7 und § 11 MietenWoG Bln zum Zeitpunkt der Antragstellung noch Rechtswirkungen entfaltet haben und weiterhin entfalten (vgl. BVerfGE 7, 305 <310>; 38, 258 <267>; 79, 311 <326 f.>; 99, 57 <67>; 119, 96 <116>). 65

3. Damit ist das für eine abstrakte Normenkontrolle notwendige objektive Klarstellungsinteresse an der Gültigkeit der Norm (vgl. BVerfGE 6, 104 <110>; 52, 63 <80>; 73, 118 <150>; 88, 203 <334>; 96, 133 <137>; 100, 249 <257>; 119, 394 <409>; 127, 293 <319>; 128, 1 <32>; 133, 241 <259 Rn. 45>; 150, 1 <77 f. Rn. 138>; 151, 152 <161 f. Rn. 27>; stRspr) zu bejahen. Ein solches Klarstellungsinteresse ist indiziert, wenn ein auf das Grundgesetz in besonderer Weise verpflichtetes Organ oder ein Organteil von der Unvereinbarkeit der Norm mit höherrangigem Bundesrecht überzeugt ist und eine diesbezügliche Feststellung beim Bundesverfassungsgericht beantragt (vgl. BVerfGE 6, 104 <110>; 39, 96 <106>; 52, 63 <80>; 96, 133 <137>; 103, 111 <124>; 119, 394 <409>; 127, 293 <319>; 150, 1 <77 f. Rn. 138>). Es entfällt lediglich, wenn von der zur Prüfung gestellten Norm unter keinem denkbaren Gesichtspunkt mehr Rechtswirkungen ausgehen können (vgl. BVerfGE 97, 198 <213 f.>; 100, 249 <257>; 110, 33 <45>; 133, 241 <259 Rn. 45>; 150, 1 <77 f. Rn. 138>; 151, 152 <161 f. Rn. 27>; stRspr). Eines subjektiven allgemeinen Rechtsschutzinteresses bedarf es dagegen nicht (vgl. BVerfGE 103, 111 <124>). 66

Vorliegend sind die Antragsteller im Verfahren 2 BvF 1/20 nach ihrem Vortrag von der Nichtigkeit der angegriffenen Vorschriften des Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin überzeugt. 67

II.

Die Richtervorlagen (Art. 100 Abs. 1 GG i.V.m. § 13 Nr. 11, § 80 Abs. 1 und Abs. 2 BVerfGG) in den Verfahren 2 BvL 4/20 (1.) und 2 BvL 5/20 (2.) sind ebenfalls zulässig. 68

1. Die Vorlage des Landgerichts Berlin ist zulässig. Das Landgericht hat in einer den Anforderungen des Art. 100 Abs. 1 GG und des § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG genügenden Weise dargelegt, dass die Frage der Verfassungsmäßigkeit des § 3 MietenWoG Bln für den bei ihm anhängigen Ausgangsrechtsstreit entscheidungserheblich ist und dass es von der Verfassungswidrigkeit des § 3 MietenWoG Bln überzeugt ist. 69

a) Entscheidungserheblichkeit setzt voraus, dass die Endentscheidung des Ausgangsverfahrens von der für verfassungswidrig gehaltenen Vorschrift abhängt (vgl. BVerfGE 11, 330 <334 f.>; 149, 1 <10 Rn. 21>; 153, 310 <330 Rn. 47>). Das Vorlagegericht muss je nach Gültigkeit oder Ungültigkeit der beanstandeten Norm zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen (vgl. BVerfGE 7, 171 <173 f.>; 141, 1 <10 f. Rn. 22>; 145, 171 <189 Rn. 52>; 153, 310 <333 Rn. 55>; stRspr). Dabei ist grundsätzlich auf die Auffassung des vorlegenden Gerichts abzustellen (vgl. BVerfGE 2, 181 <190 f.>; 57, 295 <315>; 105, 61 <67>; 127, 224 <244>; 133, 1 <10 f. Rn. 35>; 70

148, 64 <67 f. Rn. 13>; stRspr), solange diese nicht offensichtlich unhaltbar ist (vgl. BVerfGE 2, 380 <389>; 145, 171 <189 Rn. 52>; stRspr).

Das vorlegende Gericht muss zudem von der Verfassungswidrigkeit der zur Prüfung gestellten Norm überzeugt sein und die für seine Überzeugung maßgeblichen Erwägungen nachvollziehbar darlegen (vgl. BVerfGE 141, 1 <11 Rn. 23>; 145, 249 <266 f. Rn. 36>; 149, 1 <11 Rn. 21>; 153, 310 <335 Rn. 60>). Es muss den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab angeben und sich mit der Rechtslage, insbesondere der maßgeblichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, auseinandersetzen (vgl. BVerfGE 149, 1 <11 Rn. 21>; 153, 310 <335 Rn. 60>). Dabei hat es die aus seiner Sicht zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit erforderlichen tatsächlichen Feststellungen zu treffen und in den Vorlagebeschluss aufzunehmen (vgl. BVerfGE 145, 249 <266 f. Rn. 36>; 149, 1 <11 Rn. 21>). § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG verpflichtet das vorlegende Gericht jedoch nicht dazu, auf jede denkbare Rechtsauffassung einzugehen (vgl. BVerfGE 141, 1 <11 Rn. 22>; 145, 1 <7 Rn. 12>; 145, 106 <141 Rn. 96>; 152, 274 <310 Rn. 90>).

71

b) Die Vorlage des Landgerichts Berlin im Verfahren 2 BvL 4/20 genügt diesen Anforderungen. Das Landgericht legt nachvollziehbar dar, dass die Verfassungsmäßigkeit des § 3 Abs. 1 Satz 1 MietenWoG Bln für das Berufungsverfahren entscheidungserheblich ist und warum es von dessen Verfassungswidrigkeit überzeugt ist.

72

Die Entscheidungserheblichkeit von § 3 MietenWoG Bln wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass die (zeitliche) Anwendbarkeit von § 3 MietenWoG Bln auf das Erhöhungsverlangen des Ausgangsverfahrens umstritten ist. Nach Auffassung des Landgerichts Berlin fallen Bestimmungen über die Höhe des Mietzinses, die nach dem Stichtag des 18. Juni 2019 getroffen wurden, aufgrund des eindeutigen Gesetzeswortlauts und der ausdrücklichen Gesetzesbegründung in den Anwendungsbereich des Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin. Dieses sehe eine unechte Rückwirkung vor, indem es die zulässige Miethöhe nach einem Zeitpunkt bestimme, der vor dem Inkrafttreten des Gesetzes liege. Auf eine ihm günstigere Miethöhe zum Stichtag könne sich ein Vermieter nach Auffassung des Landgerichts nur dann mit Erfolg berufen, wenn er bis zum 18. Juni 2019 entweder eine vertragliche Vereinbarung in Höhe der nach dem Inkrafttreten des Gesetzes geforderten Miete getroffen, der Mieter einem Mieterhöhungsverlangen bis zu diesem Zeitpunkt zugestimmt oder ein bis zum 18. Juni 2019 rechtskräftig gewordenes Urteil die Zustimmung des Mieters nach § 894 Satz 1 ZPO ersetzt habe. Diese Auslegung ist nicht offensichtlich unhaltbar. § 3 MietenWoG Bln bedarf hinsichtlich seiner zeitlichen Anwendbarkeit der Auslegung. Der Wortlaut spricht jedenfalls nicht gegen die Auffassung des Landgerichts Berlin, die zudem mit zahlreichen Belegstellen aus amtlichen Dokumenten, Rechtsprechung und Literatur begründet wird.

73

Auch die Ausführungen des Landgerichts Berlin zur Unvereinbarkeit von § 3 Abs. 1 MietenWoG Bln mit dem Grundgesetz genügen den Darlegungsanforderungen. Die Kammer begründet ausführlich, warum die Vorschrift mit Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs.

74

1 Nr. 1 GG in Verbindung mit § 557 Abs. 1, § 558 Abs. 1 und Abs. 2 BGB unvereinbar und deshalb nichtig sei.

2. Die Vorlage des Amtsgerichts Mitte ist ebenfalls zulässig. Es legt hinreichend substantiiert dar, dass es für seine Endentscheidung auf die Verfassungsmäßigkeit des § 3 Abs. 1 Satz 1 MietenWoG Bln ankommt. Wäre die Vorschrift mit dem Grundgesetz vereinbar, wäre die Klage abzuweisen, ansonsten hätte sie – an den dann maßgeblichen Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs gemessen – Erfolg. 75

a) Soweit sich das Amtsgericht Mitte mit Blick auf die Entscheidungserheblichkeit des § 3 Abs. 1 MietenWoG Bln zu dessen zeitlichem Anwendungsbereich äußert, entsprechen die Ausführungen jenen des Landgerichts Berlin im Verfahren 2 BvL 4/20. Sie genügen ebenfalls den Anforderungen von Art. 100 Abs. 1 GG und § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG. 76

b) Darüber hinaus stellt das Amtsgericht Mitte – unter Nennung verschiedener Belegstellen sowie unter Heranziehung der einschlägigen Rechtsprechung – nachvollziehbar dar, warum § 3 Abs. 1 Satz 1 MietenWoG Bln seiner Auffassung nach mit Art. 72 Abs. 1 GG unvereinbar ist und der Bund von der Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG umfassend und abschließend Gebrauch gemacht hat. 77

C.

Das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin ist mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit Art. 72 Abs. 1 GG unvereinbar und nichtig. 78

I.

Das Grundgesetz geht von einer in aller Regel abschließenden Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern aus. Der Bund hat das Recht zur Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz ihm dieses ausdrücklich zuweist (1.). Solange und soweit er im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch macht, entfällt die Regelungsbefugnis der Länder (2.). Im Übrigen sind die Länder nach Art. 70 und Art. 72 Abs. 1 GG zur Gesetzgebung berufen (3.). Welcher Materie eine gesetzliche Regelung zuzuordnen ist, bemisst sich nach ihrem objektiven Regelungsgehalt (4.). 79

1. Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht zur Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse zuweist. Eine solche Zuweisung von Gesetzgebungskompetenzen an den Bund findet sich ausweislich Art. 70 Abs. 2 GG vor allem in den Vorschriften über die ausschließliche (Art. 73 und Art. 105 Abs. 1 GG) und die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74 und Art. 105 Abs. 2 GG). Daneben werden dem Bund in zahlreichen Einzelbestimmungen (vgl. u.a. Art. 21 Abs. 5, Art. 23 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 Satz 3, Abs. 7, Art. 24 Abs. 1, Art. 26 Abs. 2 Satz 2, Art. 29 Abs. 2, Abs. 5 Satz 4, Abs. 6 Satz 2, Abs. 7 Satz 2, Art. 38 Abs. 3, Art. 41, Art. 45b Satz 2, Art. 45c Abs. 2, Art. 45d Abs. 2, Art. 48 Abs. 3 Satz 3, Art. 54 Abs. 7, Art. 79 Abs. 1, Abs. 2, Art. 84 Abs. 1 Satz 2, Abs. 5, Art. 85 Abs. 1 Satz 1, 80

Art. 86, Art. 87 Abs. 3 Satz 1, Satz 2, Art. 87b Abs. 1 Satz 3, Abs. 2, Art. 87d Abs. 1 Satz 3, Abs. 2, Art. 87e Abs. 1 Satz 2, Abs. 2, Abs. 3 Satz 3, Satz 4, Abs. 4 Satz 2, Art. 91a Abs. 2, Art. 91c Abs. 4, Abs. 5, Art. 91e Abs. 3, Art. 93 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 3, Art. 94 Abs. 2, Art. 95 Abs. 3 Satz 2, Art. 96 Abs. 2 Satz 3, Art. 104a Abs. 5 Satz 2, Abs. 6 Satz 4, Art. 104b Abs. 2, Art. 106 Abs. 3 Satz 3, Satz 6, Abs. 4 Satz 2, Abs. 5 Satz 2, Abs. 6 Satz 5, Art. 106a Satz 2, Art. 106b Satz 2, Art. 107 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1, Art. 108 Abs. 1 Satz 2, Abs. 4 bis Abs. 6, Art. 109 Abs. 4, Abs. 5 Satz 3, Art. 109a Abs. 1, Art. 110 Abs. 2 Satz 1, Art. 112 Satz 3, Art. 114 Abs. 2 Satz 4, Art. 115 Abs. 1 GG) weitere Gesetzgebungsbefugnisse zugewiesen.

a) Das Grundgesetz enthält – von der Ausnahme des Art. 109 Abs. 4 GG abgesehen – eine vollständige Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten entweder auf den Bund oder die Länder (vgl. BVerfGE 109, 190 <218>). Doppelzuständigkeiten sind den Kompetenznormen fremd und wären mit ihrer Abgrenzungsfunktion unvereinbar. Das Grundgesetz grenzt die Gesetzgebungskompetenzen insbesondere mit Hilfe der in den Art. 73 und Art. 74 GG enthaltenen Kataloge durchweg alternativ voneinander ab. Auch wenn die Materie eines Gesetzes Bezug zu verschiedenen Sachgebieten aufweist, die teils dem Bund, teils den Ländern zugewiesen sind, besteht deshalb die Notwendigkeit, sie dem einen oder anderen Kompetenzbereich zuzuweisen (vgl. BVerfGE 36, 193 <202 f.>; 61, 149 <204>; 106, 62 <114>).

81

b) Nach der Systematik der grundgesetzlichen Kompetenzordnung wird der Kompetenzbereich der Länder daher grundsätzlich durch die Reichweite der Bundeskompetenzen bestimmt, nicht umgekehrt (vgl. BVerfGE 135, 155 <196 Rn. 103>). Aus der in Art. 30 und Art. 70 Abs. 1 GG verwendeten Regelungstechnik ergibt sich keine Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder (vgl. implizit BVerfGE 98, 265 <299>; anders noch BVerfGE 26, 281 <297>; 42, 20 <28>), die bei der Auslegung der einzelnen Kompetenztitel oder bei verbleibenden Auslegungszweifeln zu berücksichtigen wäre. Eine solche Vermutung widerspräche der Systematik der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung (vgl. Pützer, Landesorganisationshoheit als Schranke der Bundeskompetenzen, 1988, S. 86 ff.; Heintzen, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar, Bd. 14, Art. 70 Rn. 109 f. <Oktober 2018>; Rozek, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 70 Rn. 14) und missachtete deren umfassende Justitiabilität. Nach der Konzeption des Grundgesetzes ist die Zuordnung eines Regelungsgegenstands zu einer Kompetenzmaterie eine Rechtsfrage, deren Beantwortung insbesondere weder von Darlegungs- und Begründungslasten des Gesetzgebers noch davon abhängt, ob diese mehr oder weniger erfolgreich erfüllt werden (vgl. Rinck, in: Festschrift für Gebhard Müller, 1970, S. 289 <290 f.>; Erbuth, DVBl 1988, S. 317 <319>; Uhle, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 70 Rn. 33 <Oktober 2008>).

82

c) Öffnungsklauseln in Bundesgesetzen sind grundsätzlich zulässig (vgl. Art. 71 und Art. 72 Abs. 1 GG), gewähren den Ländern jedoch keine über die Öffnung hinausgehenden Spielräume. Konzeptionelle Entscheidungen des Bundesgesetzgebers dürfen durch die Landesgesetzgeber nicht verfälscht werden (vgl. BVerfGE 98, 265

83

<301 m.w.N.>; 113, 348 <372>). Die Grundkonzeption des Bundesgesetzes muss grundsätzlich auch dann gewahrt bleiben, wenn die Länder von entsprechenden Öffnungsklauseln Gebrauch machen (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 9. Mai 2016 - Vf. 14-VII-14 u.a. -, Rn. 189 ff., juris; Degenhart, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 70 Rn. 68).

d) Die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung ist unverfügbar. Kompetenzen stehen nicht zur Disposition ihrer Träger (vgl. BVerfGE 1, 14 <35>; 32, 145 <156>; 63, 1 <39>; 119, 331 <364 f.>; 137, 108 <147 f. Rn. 91>; 145, 171 <191 Rn. 59>). Vorbehaltlich spezieller verfassungsrechtlicher Ermächtigungen können Bund und Länder daher selbst mit Zustimmung der jeweils anderen Ebene nicht in Bereichen tätig werden, die das Grundgesetz der jeweils anderen Ebene zuweist (vgl. BVerfGE 1, 14 <35>). 84

2. Das Grundgesetz regelt die konkurrierende Gesetzgebung in Anlehnung an Art. 7 WRV im Wesentlichen in Art. 72 und Art. 74 GG. Dabei enthält Art. 74 GG – von den Fällen der Art. 105 Abs. 2 und Art. 115c Abs. 1 GG abgesehen – einen abschließenden Katalog der in die konkurrierende Gesetzgebung fallenden Gegenstände. 85

a) Sofern nicht die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG eingreift, kann der Bund Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung ohne weitere Voraussetzungen an sich ziehen. Dies ergibt sich – argumentum e contrario – aus der in Art. 72 Abs. 2 GG enthaltenen Aufzählung. Die Gegenstände der dort nicht erwähnten Materien kann der Bundesgesetzgeber daher ohne Weiteres regeln. 86

b) Macht der Bund von der konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch, verlieren die Länder gemäß Art. 72 Abs. 1 GG das Recht zur Gesetzgebung in dem Zeitpunkt („solange“) und in dem Umfang („soweit“), in dem der Bund die Gesetzgebungskompetenz zulässigerweise in Anspruch nimmt (sog. Sperrwirkung). Soweit die Sperrwirkung reicht, entfällt die Gesetzgebungskompetenz der Länder (vgl. BVerfGE 20, 238 <250>; 67, 299 <328>; 98, 265 <300>; 109, 190 <229 f.>; 113, 348 <371 f.>; Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 85; Schneider/Franke, DÖV 2020, S. 415 <419>). Die Sperrwirkung verhindert für die Zukunft den Erlass neuer Landesgesetze und entzieht in der Vergangenheit erlassenen Landesgesetzen die Kompetenzgrundlage, sodass sie nichtig sind beziehungsweise werden. 87

aa) Die Sperrwirkung im Sinne von Art. 72 Abs. 1 GG setzt voraus, dass bundes- und landesgesetzliche Regelung denselben Gegenstand betreffen (vgl. BVerfGE 2, 232 <235>; 20, 238 <248>; 32, 319 <327>; 109, 190 <229>; 138, 261 <280 Rn. 44>). Die bundesgesetzliche Regelung darf vom Bundesverfassungsgericht nicht für verfassungswidrig erklärt worden sein (vgl. BVerfGE 7, 377 <387>; Degenhart, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 34; Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Stark, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 69); Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit einer Norm genügen hingegen nicht, weil die Sperrwirkung sonst unterlaufen werden könnte (vgl. BVerfGE 98, 265 <318 ff.>). 88

bb) „Gebrauch“ im Sinne von Art. 72 Abs. 1 GG macht der Bundesgesetzgeber nur, solange und soweit er für die betreffende Materie eine erschöpfende Regelung trifft oder treffen will (vgl. Uhle, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 72 Rn. 79 <Dezember 2015>). Je nach Reichweite der bundesgesetzlichen Regelung kann der Landesgesetzgeber von der Rechtsetzung also gänzlich ausgeschlossen oder auf bestimmte Teilmaterien und -gegenstände beschränkt werden. Hat der Bund einen Gegenstand abschließend geregelt, tritt die Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG für eine Regelung der Länder in diesem Sachbereich unabhängig davon ein, ob diese den bundesrechtlichen Bestimmungen widerstreitet, sie ergänzt oder lediglich (deklaratorisch) wiederholt (vgl. BVerfGE 20, 238 <250>; 102, 99 <115>; 109, 190 <230>; 113, 348 <372>; 138, 261 <280 Rn. 44>).

89

Ein deutliches Anzeichen dafür, dass eine landesrechtliche Bestimmung einen Bereich betrifft, den der Bundesgesetzgeber geregelt hat, liegt vor, wenn ihr Vollzug die Durchsetzung des Bundesrechts beeinträchtigt und dieses nicht mehr – zumindest nicht mehr vollständig – oder nur verändert angewandt und sein Regelungsziel lediglich modifiziert verwirklicht werden kann (vgl. BVerfGE 102, 99 <115>).

90

(1) In sachlich-inhaltlicher Hinsicht reicht die Sperrwirkung so weit, wie der Bundesgesetzgeber eine erschöpfende, also lückenlose und abschließende Regelung getroffen hat beziehungsweise treffen wollte (vgl. BVerfGE 109, 190 <230>; 138, 261 <280 Rn. 44>). Handelt es sich bei der bundesgesetzlichen Regelung lediglich um eine Mindestgarantie, bleibt es dem Landesgesetzgeber unbenommen, strengere Regelungen für denselben Sachverhalt zu erlassen. Entscheidend ist, ob und inwieweit den Ländern Raum zu eigener Rechtsetzung belassen wird oder werden soll (vgl. Broemel, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2021, Art. 72 Rn. 20; Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 72, 83 ff.).

91

Die Reichweite der Sperrwirkung ist jeweils für die konkrete Regelung und den konkreten Sachbereich zu bestimmen (vgl. BVerfGE 109, 190 <229>; 113, 348 <371>). Da sich der abschließende Charakter einer bundesgesetzlichen Regelung erst aus dem Zusammenspiel verschiedener, gegebenenfalls inhaltlich und zeitlich aneinander anschließender Gesetze ergeben kann (vgl. BVerfGE 34, 9 <28>; 102, 99 <114>; 138, 261 <280 Rn. 44>), bedarf es dazu in der Regel einer Gesamtwürdigung des betreffenden Normenkomplexes, also der gesetzgeberischen Gesamtkonzeption (vgl. BVerfGE 67, 299 <324>; 98, 265 <301>; 102, 99 <114>; 109, 190 <229>; 138, 261 <280 Rn. 43 f.>). In diesem Zusammenhang sind nicht nur der Wortlaut des Bundesgesetzes selbst zu würdigen, sondern auch der dahinterstehende Regelungszweck, die Gesetzgebungsgeschichte und die Gesetzesmaterialien (vgl. BVerfGE 98, 265 <300 f.>; 102, 99 <115>; 109, 190 <229 f.>; 138, 261 <280 Rn. 43 f.>). Ob die bundesgesetzliche Regelung abschließend ist, ist materien- und nicht zielbezogen zu bestimmen, sodass es für eine möglicherweise verbleibende Gesetzgebungskompetenz der Länder allein auf die Identität der Regelungsmaterien ankommt, nicht hingegen auf die konkrete – gegebenenfalls abweichende – Zielsetzung des Landesgesetzgebers. Maßgeblich ist, welche Sachverhalte der Bundesgesetzgeber gese-

92

hen hat und einer Regelung zuführen wollte (vgl. Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 83 ff.). Wenn der Bundesgesetzgeber nur eine abstrakte Zielvorstellung festschreibt, die Wege zu ihrer Verwirklichung aber den Ländern überlässt, verbleibt den Ländern eine eigene Gesetzgebungskompetenz (vgl. BVerfGE 49, 343 <359>; 138, 261 <280 Rn. 43>). Der Erlass eines Bundesgesetzes zur Regelung eines bestimmten Gegenstands rechtfertigt für sich allein noch nicht die Annahme, dass die Länder damit von einer eigenen Gesetzgebung ausgeschlossen sind; es können insofern durchaus Bereiche verbleiben, deren Regelung für die Gesetzgebung der Länder offen ist (vgl. BVerfGE 56, 110 <119>; 102, 99 <114 f.>; 109, 190 <229 f.>).

Erfasst ein Bundesgesetz lediglich einzelne Regelungsbereiche und klammert es andere relevante Tatbestände aus oder trifft es nur bestimmte grundsätzliche Entscheidungen und lässt es die weitere Konkretisierung des Normprogramms offen, spricht dies für eine lediglich teilweise abschließende Regelung, die unter dem Blickwinkel von Art. 72 Abs. 1 GG nur eine sogenannte Teilsperre entfaltet (vgl. Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 85; Degenhart, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 32).

93

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts besteht eine Vermutung für einen absichtsvollen Regelungsverzicht und damit eine abschließende bundesgesetzliche Regelung, soweit sich der Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren mit einer bestimmten Frage auseinandergesetzt, diese aber in der Norm keinen Niederschlag gefunden hat (vgl. BVerfGE 98, 265 <313 ff.>). Eine abschließende Regelung liegt auch vor, wenn der Bundesgesetzgeber ergänzende Regelungen, die ein Landesgesetzgeber der Sache nach treffen könnte, als Bestandteil seiner inhaltlichen Konzeption im Sinne einer Teilsperre ausgeschlossen hat (vgl. BVerfGE 2, 232 <236>; 32, 319 <327>; 138, 261 <280 Rn. 43>). Das gilt allerdings dann nicht, wenn das Bundesgesetz ausschließlich dazu dienen soll, den Landesgesetzgeber von der Gesetzgebung auszuschließen (vgl. BVerfGE 34, 9 <28>).

94

Bloße Wert- oder Zielvorstellungen, mögen sie auch in einem Bundesgesetz zum Ausdruck gekommen sein, verpflichten die Länder nicht zu einer mit den Vorstellungen des Bundesgesetzgebers konformen Gesetzgebung. Die Länder sind in einem solchen Fall auch zum Erlass von Gesetzen berechtigt, die den politischen Vorstellungen des Bundesgesetzgebers zuwiderlaufen, solange und soweit dieser eine solche Gesetzgebung nicht durch eine ausdrückliche und eindeutige Regelung unterbindet. Ein *politisches* Homogenitätsgebot kennt das Grundgesetz nicht (vgl. BVerfGE 49, 343 <359>; 138, 261 <280 Rn. 43>).

95

(2) In zeitlicher Hinsicht erfordert eine Sperrwirkung im Sinne von Art. 72 Abs. 1 GG nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass das Bundesgesetz bereits erlassen ist; es muss noch nicht in Kraft getreten sein. Eine Gesetzesinitiative genügt insoweit nicht (vgl. BVerfGE 77, 308 <330 f.>; Uhle, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 72 Rn. 109 <Dezember 2015>; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke,

96

GG, 14. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 20).

3. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung sind die Länder zur Gesetzgebung somit nur befugt, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungsbefugnis keinen abschließenden Gebrauch gemacht hat (Art. 70, Art. 72 Abs. 1 GG). Ihnen verbleibt trotz der vom Grundgesetz verwandten Regelungstechnik eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses zugunsten der Länder (lediglich) eine sogenannte Residualkompetenz (vgl. Wittreck, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 70 Rn. 9; Heintzen, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar, Bd. 14, Art. 70 Rn. 47 <Oktober 2018>; Schede/Schuldt, NVwZ 2019, S. 1572 <1573>; Farahat, JZ 2020, S. 602 <605>; Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 70 Rn. 1), deren konkrete Reichweite sich nach der Subtraktionsmethode bemisst (vgl. Maurer, in: Festschrift für Walter Rudolf, 2001, S. 337 <344>).

4. Für die Zuordnung einer gesetzlichen Regelung zu einer Kompetenzmaterie sind die verfassungsrechtlichen Kompetenztitel auszulegen (a) und die fragliche Regelung nach ihrem Regelungsgegenstand, dem Normzweck, ihrer Wirkung und ihren Adressaten zuzuordnen (b).

a) Wie auch Art. 73 GG enthält Art. 74 GG zur Umschreibung der dort geregelten Gesetzgebungsgegenstände durchweg unbestimmte und daher auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe. Einzelne davon weisen bis auf die Verfassung des Deutschen Reichs von 1871 (Art. 4 RV) oder die Weimarer Reichsverfassung (Art. 7 WRV) zurückreichende Traditionslinien auf und haben durch die Staatspraxis eine nähere Konturierung erfahren. Daneben gibt es Kompetenztitel, die erst in jüngerer Zeit Aufnahme in die Verfassung gefunden haben und bei denen die Entstehungsgeschichte (noch) eine größere Rolle spielt.

Die Auslegung der Kompetenztitel folgt den allgemeinen Regeln der Verfassungsinterpretation (vgl. Rengeling, in: Isensee/Kirchhof, HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 135 Rn. 32; Degenhart, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 70 Rn. 53 mit Verweis auf Stern, Staatsrecht II, S. 607 ff.), die vor allem auf Wortlaut, Systematik, Normzweck und Entstehungsgeschichte abstellt (vgl. BVerfGE 109, 190 <212>; 138, 261 <273 Rn. 29>; 145, 20 <58 f. Rn. 98>). In diesem Zusammenhang kommt insbesondere der Staatspraxis (vgl. BVerfGE 12, 205 <226>; 26, 281 <299>; 61, 149 <175>; 109, 190 <213>; 134, 33 <55 Rn. 55>; 145, 20 <59 Rn. 99, 62 Rn. 105>) und der Entwicklung der betreffenden Kompetenzmaterie Bedeutung zu (vgl. BVerfGE 97, 198 <219>). Aus der Staatspraxis kann abgeleitet werden, ob und wie der historische Gesetzgeber eine Kompetenz genutzt und inwieweit sich dadurch über die Zeit hinweg ein bestimmtes Verständnis der Norm herausgebildet hat (vgl. BVerfGE 77, 308 <331>). Das gilt namentlich für ältere, insbesondere vorkonstitutionelle und umfassend kodifizierte Gesetzgebungsgegenstände, während der Tradition bei jüngeren und entwicklungs-offenen Begriffen naturgemäß keine vergleichbare Bedeutung zukommen kann (vgl. Rozek, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 70 Rn. 50, 52).

Eine sachgemäße und funktionsgerechte Interpretation (vgl. BVerfGE 36, 193 <209>) der Kompetenztitel muss darüber hinaus dem Grundsatz der Einheit der Verfassung (vgl. BVerfGE 19, 206 <220>; 55, 274 <300>) gerecht werden und der Grundentscheidung des Verfassungsgebers für eine abschließende Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern sowie für einen weitgehenden Ausschluss von Kompetenzüberschneidungen Rechnung tragen (vgl. BVerfGE 67, 299 <321>; Schwarz, NordÖR 2012, S. 331 <332>). Für Zweckmäßigkeitserwägungen ist in diesem Zusammenhang ebenso wenig Raum (vgl. März, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 30 Rn. 24) wie für am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit oder dem Subsidiaritätsprinzip orientierte Abwägungen. Eine Auslegung anhand des einfachen Gesetzesrechts scheidet mit Blick auf die Höherrangigkeit der Verfassung und ihren Selbststand aus (vgl. Rengeling, in: Isensee/Kirchhof, HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 135 Rn. 33 f.).

Art. 70 Abs. 1 GG begründet keine Auslegungsmaxime, nach der die Kompetenzverteilungsregeln des Grundgesetzes im Zweifel zugunsten der Länder auszulegen wären (vgl. Broemel, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2021, Art. 70 Rn. 12; Wittreck, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 70 Rn. 10, jeweils m.w.N.). Eine grundsätzlich restriktive Auslegung der in Art. 73 und Art. 74 GG verwandten Begriffe ist mit den Art. 70 ff. GG ebenso wenig vereinbar (vgl. Rengeling, in: Isensee/Kirchhof, HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 135 Rn. 33; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 70 Rn. 2) wie eine prinzipiell extensive Auslegung zugunsten des Bundes (vgl. BVerfGE 26, 246 <254>; 134, 33 <105 Rn. 175>). Wie alle Zuständigkeitsvorschriften des Grundgesetzes gelten die Art. 70 ff. GG „strikt“ (vgl. BVerfGE 12, 205 <228 f.>; 26, 246 <254>; 42, 20 <28>; 61, 149 <174>; 106, 62 <136>). Das erfordert eine Auslegung, die dem Wortlaut und dem Sinn der Kompetenznorm gerecht wird und eine möglichst eindeutige vertikale Gewaltenteilung gewährleistet (vgl. BVerfGE 12, 205 <228 f.>; 37, 363 <405>; 61, 149 <174>; 138, 261 <273 Rn. 28>; 145, 20 <58 f. Rn. 98>; stRspr). Der Regelungsgehalt der einzelnen Kompetenztitel kann daher weder unter Rückgriff auf eine vorgebliche Kompetenzvermutung zugunsten der Länder offengelassen noch „landesfreundlich“ ausgelegt werden (vgl. Uhle, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 70 Rn. 33 <Oktober 2008>; Rozek, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 70 Rn. 14).

Für die Abgrenzung und den Inhalt der Gesetzgebungsbefugnisse von Bund und Ländern sind allein die Art. 70 ff. GG maßgeblich (vgl. BVerfGE 45, 297 <341>; 68, 319 <327 f.>). Eine Auslegung des Grundgesetzes im Lichte landesverfassungsrechtlicher Vorgaben stellte den Geltungsvorrang des Grundgesetzes (Art. 1 Abs. 3, Art. 20 Abs. 3, Art. 28 Abs. 1 Satz 1, Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) in Frage und beinhaltete das Risiko einer regionalen Fragmentierung der auf Einheit angelegten Bundesverfassung. Zwar ist es den Ländern unbenommen, im Rahmen ihrer Verfassungsautonomie Staatsziele festzulegen, die das Grundgesetz nicht kennt (vgl. BVerfGE 147, 185 <210 Rn. 46>); das bindet jedoch ausschließlich die durch die jeweilige Landesverfassung verfasste Staatsgewalt und ist für die Kompetenzverteilung zwi-

schen Bund und Ländern irrelevant (vgl. Degenhart, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 70 Rn. 23; Papier, Landeskompetenz zur Einführung eines sogenannten Mietendeckels?, 2019, S. 14).

b) Die Zuordnung einer gesetzlichen Regelung zu einem Kompetenztitel von Art. 73, Art. 74 oder Art. 105 GG erfolgt anhand ihres (unmittelbaren) Regelungsgegenstands (vgl. BVerfGE 48, 367 <373>; 78, 249 <266>; 116, 202 <216>; 121, 30 <47>; 121, 317 <348>), ihrer Wirkungen und Adressaten sowie des Normzwecks (vgl. BVerfGE 8, 143 <149 f.>; 13, 181 <196 f.>; 13, 367 <371 f.>; 14, 76 <99>; 106, 62 <106>; 111, 226 <257 f.>; 121, 30 <47>; 135, 155 <196 Rn. 102>).

Ob sich eine Regelung unter einen Kompetenztitel subsumieren lässt, hängt davon ab, ob der dort genannte Sachbereich unmittelbar oder lediglich mittelbar Gegenstand dieser Regelung ist (vgl. BVerfGE 8, 104 <116 f.>; 9, 185 <190>; 13, 181 <196>; 28, 119 <149>; 34, 139 <144>; 36, 193 <205>; stRspr). Für dessen Ermittlung ist der sachliche – auch aufgrund des Gesamtzusammenhangs der Regelung im jeweiligen Gesetz zu ermittelnde – Gehalt einer Regelung und nicht die vom Gesetzgeber gewählte Bezeichnung maßgebend (vgl. BVerfGE 8, 260 <269 f.>; 58, 137 <145 f.>; 68, 319 <328>; 70, 251 <264>; 77, 308 <329>; 116, 202 <216>; 134, 33 <59 Rn. 65>; 135, 155 <199 f. Rn. 108>; 149, 222 <250 Rn. 56>). Eine gesetzliche Regelung ist – ihrem Hauptzweck entsprechend – dem Kompetenztitel zuzuordnen, den sie speziell und nicht (lediglich) allgemein behandelt (vgl. Scholz, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz – Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, Bd. II, 1976, S. 252 <268>; Bothe, in: AK-GG, Bd. 2, 2. Aufl. 1989, Art. 70 Rn. 16; Heintzen, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar, Art. 70 Rn. 201 <Oktober 2018>), wobei die Regelung in ihrem – kompetenzbe gründenden – (Gesamt-)Sachzusammenhang zu erfassen ist (vgl. Rengeling, in: Isensee/Kirchhof, HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 135 Rn. 45; Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 70 Rn. 7). Dass der Gegenstand eines Kompetenztitels lediglich reflexartig berührt oder als Annex behandelt wird, genügt insoweit nicht (vgl. BVerfGE 28, 119 <146 f.>; 80, 124 <132>).

Während die – erst ex post zu bestimmenden – Wirkungen eines Gesetzes aus seinen Rechtsfolgen hervorgehen (vgl. Scholz, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz – Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, Bd. II, 1976, S. 252 <268>; Rengeling, in: Isensee/Kirchhof, HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 135 Rn. 45; vgl. auch Heintzen, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar, Art. 70 Rn. 200 <Oktober 2018>), ergibt sich der Normzweck regelmäßig aus dem – durch Auslegung zu ermittelnden – objektivierten Willen des Gesetzgebers (vgl. BVerfGE 1, 299 <312>; 8, 274 <307>; 11, 126 <130 f.>; 19, 354 <362>; 24, 1 <15>; 48, 246 <256>; 105, 135 <157>; 133, 168 <205 Rn. 66>; 144, 20 <212 f. Rn. 555>; 150, 244 <276 Rn. 74>). Dieser ist mit Hilfe der anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung zu ermitteln, das heißt anhand des Wortlauts der Norm, ihrer systematischen Stellung, nach Sinn und Zweck sowie anhand der Gesetzesmaterialien und ihrer Entstehungsgeschichte, wobei sich diese Methoden nicht gegenseitig

ausschließen, sondern ergänzen. Keine unter ihnen hat einen unbedingten Vorrang vor der anderen (vgl. BVerfGE 105, 135 <157>; 144, 20 <212 f. Rn. 555>). Nicht entscheidend sind allerdings die subjektiven Vorstellungen der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe oder Einzelner ihrer Mitglieder (vgl. BVerfGE 1, 299 <312>; 10, 234 <244>; 144, 20 <212 f. Rn. 555>).

II.

Regelungen zur Miethöhe für frei finanzierten Wohnraum, der auf dem freien Wohnungsmarkt angeboten werden kann (im Folgenden ungebundener Wohnraum), fallen als Teil des sozialen Mietrechts in die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für das bürgerliche Recht im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (1.). Mit den §§ 556 bis 561 BGB hat der Bundesgesetzgeber von der konkurrierenden Zuständigkeit für das Mietpreisrecht als Teil des bürgerlichen Rechts abschließend Gebrauch gemacht (2.). Aufgrund der hierdurch eingetretenen Sperrwirkung verbleibt für die Regelungen zur Miethöhe in § 1 in Verbindung mit § 3, § 4, § 5 Abs. 1, § 6 Abs. 1 bis Abs. 4, § 7 MietenWoG Bln kein Raum (3.). Die Vorschriften lassen sich zudem weder auf den Kompetenztitel „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) noch auf Art. 70 GG stützen (4.).

107

1. Die Regelung der Miete für ungebundenen Wohnraum fällt unter die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis für das bürgerliche Recht im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (a). Das gilt für das soziale Mietrecht im Allgemeinen und für die Vorschriften über Festlegung und Durchsetzung der zulässigen Miethöhe im Besonderen (b).

108

a) Die Regelungen von Mietverhältnissen über ungebundenen Wohnraum sind Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung für das bürgerliche Recht gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (aa). Das belegen Regelungstradition und Staatspraxis (bb).

109

aa) Der in Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung benannte Sachbereich „bürgerliches Recht“ knüpft an einen bereits unter der Geltung von Art. 4 Nr. 13 RV und Art. 7 Nr. 1 WRV bekannten einfach-gesetzlichen Normbestand an und macht sich diesen normativ-rezeptiv zu eigen (vgl. BVerfGE 109, 190 <218>). Vor diesem Hintergrund kommt der Regelungstradition eine besondere Bedeutung zu (vgl. BVerfGE 11, 192 <199>; 42, 20 <29>; 61, 149 <175 f.>), sodass der Begriff des bürgerlichen Rechts in Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG grundsätzlich in demselben Sinn zu verstehen ist, wie dies unter der Reichsverfassung 1871 und der Weimarer Reichsverfassung der Fall war (vgl. BVerfGE 3, 407 <415>; 12, 205 <226>; 26, 281 <299>; 33, 52 <61>; 42, 20 <29>; 61, 149 <175 f.>).

110

Nach dem durch Staatspraxis und Regelungstradition seit nunmehr 150 Jahren geprägten Rechtsverständnis umfasst das bürgerliche Recht die Gesamtheit aller Normen, die herkömmlicherweise dem Zivilrecht zugerechnet werden (vgl. BVerfGE 11, 192 <199>; 126, 331 <357>; 142, 268 <282 f. Rn. 54>). Dabei kommt es nicht vorrangig darauf an, ob ein Sachbereich nach heutigem Verständnis dem Privatrecht oder dem öffentlichen Recht zuzuordnen ist. Bürgerliches Recht im Sinne des Art. 74

111

Abs. 1 Nr. 1 GG ist nicht als Gegensatz zum öffentlichen Recht zu verstehen, sodass Gegenstände, die nach heutigem Verständnis dem öffentlichen Recht zuzuordnen sind, auch dem Anwendungsbereich von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG unterfallen können (vgl. BVerfGE 11, 192 <199>; Wittreck, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 18; Papier, a.a.O., S. 7; Schede/Schuldt, NVwZ 2019, S. 1572 <1573>; Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 74 Rn. 3; Ackermann, JZ 2021, S. 7 <10 f.>). Entscheidend ist, ob durch eine Vorschrift Privatrechtsverhältnisse geregelt werden, also die Rechtsverhältnisse zwischen Privaten und die sich aus ihnen ergebenden Rechte und Pflichten (vgl. BVerfGE 42, 20 <31>; 61, 149 <163>; 142, 268 <282 f. Rn. 54>; BayVerfGH, Entscheidung vom 16. Juli 2020 - Vf. 32-IX-20 -, juris, Rn. 56). Das gilt auch, soweit Regelungen des Privatrechts im normativen Zusammenhang mit (einzelnen) öffentlich-rechtlichen Vorschriften stehen und vom Traditionszusammenhang des bürgerlichen Rechts umfasst werden, sofern der Regelungsschwerpunkt im Privatrecht verbleibt (vgl. Niedobitek, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar, Bd. 15, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Rn. 48 <Februar 2007>). Ein sozialstaatlich motivierter Eingriff in das Marktgeschehen mit dem Ziel, soziale Disparitäten auszugleichen oder zu beseitigen, lässt den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG daher noch nicht entfallen (vgl. BVerfGE 142, 268 <283 Rn. 55>).

Das bürgerliche Recht im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG umfasst neben den fünf Büchern des Bürgerlichen Gesetzbuchs als weitgehend abschließender Regelung wichtiger Kernbestandteile des Privatrechts auch vielfältige Nebengesetze zur Ordnung von Privatrechtsverhältnissen wie etwa das Wohnungseigentumsrecht und das Beurkundungsrecht einschließlich der Gebührenfestsetzung (vgl. BVerfGE 11, 192 <199>). Mitunter enthalten diese Nebengesetze verwaltungsrechtliche, ordnungswidrigkeiten- und strafrechtliche Vorkehrungen zu ihrer Durchsetzung.

112

Das Recht der Mietverhältnisse ist seit dem Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuchs am 1. Januar 1900 in den §§ 535 ff. BGB geregelt und – ungeachtet zahlreicher Änderungen – ein essentieller Bestandteil des bürgerlichen Rechts. Das gilt insbesondere für Mietverhältnisse über Wohnungen (§ 549 BGB). Die Überlassung einer Wohnung beruht auf einem Vertrag zwischen Vermieter und Mieter, in dem Mietsache, Gebrauch, Mietdauer und die zu zahlende Miete festgelegt werden. Dieser Vertrag ist das Ergebnis privatautonomer Entscheidungen der Vertragsparteien und – vorbehaltlich gesetzlicher Schrankenziehungen – durch ihre grundrechtlich geschützten Interessen aus Art. 14 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG abgesichert. Gemäß § 535 Abs. 1 Satz 1 BGB wird der Vermieter durch den Mietvertrag verpflichtet, dem Mieter den Gebrauch der Mietsache während der Mietzeit zu gewähren, während der Mieter dem Vermieter nach § 535 Abs. 2 BGB die vereinbarte Miete zu entrichten hat. Ergeben sich die – synallagmatischen – Pflichten der Gebrauchsüberlassung einerseits und der Mietzahlung andererseits jedenfalls dem Grunde nach aus dem zwischen Vermieter und Mieter frei angebahnten und abgeschlossenen Mietvertrag, geht es um ein dem bürgerlichen Recht zuzuordnendes Rechtsverhältnis.

113

Das gilt selbst dann, wenn die privatautonom begründeten Rechte und Pflichten durch den Gesetzgeber näher ausgestaltet oder begrenzt werden. Regelungen über die zulässige Miethöhe können den Anspruch aus § 535 Abs. 2 BGB an eine Reihe von prozeduralen und materiell-rechtlichen Anforderungen binden. Knüpfen sie jedoch an einen privatautonom geschlossenen Mietvertrag an, in dem die Auswahl des Vertragspartners, der Gegenstand des Mietverhältnisses, seine Dauer und – in den gesetzlichen Grenzen – die Höhe der Miete das Ergebnis grundrechtlich geschützter Entscheidungen der Vertragsparteien sind, sind sie auch dann der Materie des bürgerlichen Rechts im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zuzuordnen, wenn ihre Durchsetzung durch Vorschriften des Verwaltungs-, Ordnungswidrigkeiten- und Strafrechts abgesichert und/oder erleichtert wird (vgl. Pestalozza, in: v. Mangoldt/Klein/ders., GG, Bd. 8, 3. Aufl. 1996, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Rn. 55 Fn. 133; Niedobitek, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar, Bd. 15, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Rn. 48 <Februar 2007>; Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 12; a.A. Ackermann, JZ 2021, S. 251 <251 f.>).

Anders liegen die Dinge dagegen, wenn die bürgerlich-rechtliche Prägung des Mietverhältnisses durch öffentlich-rechtliche Vorschriften ganz oder teilweise verdrängt und die Auswahl der Vertragsparteien sowie die Festlegung der Vertragsinhalte durch verwaltungsrechtliche Vorgaben überlagert und etwa durch eine mehr oder weniger weitreichende Wohnraumbewirtschaftung ganz oder teilweise ausgeschlossen wird. In einem solchen Fall beruhen wesentliche Rechte und Pflichten der Mietvertragsparteien gerade nicht auf ihrer grundsätzlich privatautonom getroffenen Entscheidung über die wesentlichen Inhalte des Mietverhältnisses, sondern auf Lenkungs- und Verteilungsentscheidungen der Verwaltung. Derartige Regelungen sind selbst dann nicht dem bürgerlichen Recht zuzuordnen, wenn subsidiär oder zur Lückenfüllung auf die §§ 535 ff. BGB zurückgegriffen wird.

bb) Regelungstradition und Staatspraxis bestätigen diesen Befund. Sie belegen, dass der Gesetzgeber Mietverhältnisse über ungebundenen Wohnraum nach Inkrafttreten des Grundgesetzes nicht mehr öffentlich-rechtlich reglementieren wollte, sondern dass er sie im Kern zivilrechtlich ausgestaltet und die gesetzlichen Regelungen in das auf der Privatautonomie gründende Rechtsverhältnis zwischen Vermieter und Mieter eingebunden hat (vgl. Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/ Hofmann/Hennecke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 232; Schede/Schuldt, NVwZ 2019, S. 1572 <1574>; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 - 3000 - 149/19, S. 3).

(1) Das Bürgerliche Gesetzbuch war zunächst vom Grundsatz der Vertragsfreiheit und durch einen liberalen Eigentumsbegriff geprägt (vgl. zur Kritik v. Gierke, Die soziale Aufgabe des Privatrechts, 1889, S. 10; Repgen, Die soziale Aufgabe des Privatrechts, 2001, S. 3 f., 55 ff.). Zwar vereinheitlichte es erstmals die mietrechtlichen Regelungen in Deutschland; diese waren jedoch weitgehend dispositiv. Zudem enthielt es keine spezifisch auf Mietverhältnisse über Wohnraum zugeschnittenen Vorschriften, insbesondere fehlten Regelungen zur Höhe des Mietzinses (vgl. Hügemann, Die Geschichte des öffentlichen und privaten Mietpreisrechts vom Ersten

Weltkrieg bis zum Gesetz zur Regelung der Miethöhe von 1974, 1998, S. 47 f., 69; Pitzer, Die Mieteinigungsämter zwischen 1914 und 1918, 2018, S. 11 f.). Schutz vor überhöhten Mieten bot in engen Grenzen allein der im Jahr 1893 geschaffene Tatbestand des Wuchers (§ 302e StGB) in Verbindung mit § 138 BGB (vgl. Börstinghaus, WuM 2018, S. 610 <612>).

Das soziale Mietrecht entwickelte sich mit der Kriegswirtschaft des Ersten Weltkriegs und sodann in der Weimarer Republik. Teilweise noch während des Ersten Weltkriegs erließ das Reich, das nach Art. 4 Nr. 13 RV lediglich über eine Gesetzgebungskompetenz für das Obligationenrecht verfügte (vgl. Hügemann, a.a.O., S. 75), auf dieser bis zum Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung fortgeltenden Grundlage (vgl. Art. 178 Abs. 1 WRV; § 1 und § 4 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919 <RGBl S. 169>; Übergangsgesetz vom 4. März 1919 <RGBl S. 285>; vgl. Schneider, in: Isensee/Kirchhof, HStR I, 3. Aufl. 2003, § 5 Rn. 14) drei Mieterschutzverordnungen, die Regelungen zum Kündigungsschutz und zur Miethöhenbegrenzung enthielten und behördliche Eingriffsbefugnisse zur Bekämpfung des Wohnungsleerstands vorsahen: die Bekanntmachung zum Schutze der Mieter (sog. Erste Mieterschutzverordnung) vom 26. Juli 1917 (RGBl S. 659), die Bekanntmachung betreffend Änderung der Verordnung zum Schutze der Mieter (sog. Zweite Mieterschutzverordnung) vom 23. September 1918 (RGBl S. 1135) und – nach der Revolution 1918 – die (weitere) Verordnung zum Schutze der Mieter (sog. Dritte Mieterschutzverordnung) vom 22. Juni 1919 (RGBl S. 591). Um jedenfalls in Preußen eine Vereinheitlichung der Mietpreisentwicklung zu erreichen, erließ der Minister für Volkswohlfahrt am 9. Dezember 1919 die Anordnung betreffend Einführung einer Höchstgrenze für Mietzinssteigerungen (sog. Preußische Höchstmietenverordnung; Preußische Gesetzessammlung S. 187), die auf der Grundlage von § 5a der sogenannten Dritten Mieterschutzverordnung bewusst außerhalb des Bürgerlichen Gesetzbuchs stand (vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 7 - 3000 - 121/18, S. 5 f.).

118

Am 11. Mai 1920 erließ die Weimarer Nationalversammlung das Gesetz über Maßnahmen gegen Wohnungsmangel (RGBl S. 949), am 24. März 1922 der Reichstag das – dem bürgerlichen Recht zugeordnete (vgl. BVerwGE 1, 104 <120 f.>; Bettermann, Grundfragen des Preisrechts für Mieten und Pachten, 1952, S. 59) – Reichsmietengesetz (RGBl I S. 273). Es folgten das Gesetz über Mieterschutz und Mieteinigungsämter vom 1. Juni 1923 (RGBl I S. 353) und das Wohnungsmangelgesetz vom 26. Juli 1923 (RGBl I S. 754).

119

Noch in der Weimarer Zeit gab es erste Forderungen nach einem sozialen Mietrecht (vgl. Kerner, Wohnraumzwangswirtschaft in Deutschland, 1996, S. 548). Dahinter stand die Überzeugung, dass die im Ersten Weltkrieg mit der Ersten Mieterschutzverordnung eingeführte Zwangsbewirtschaftung von Wohnraum im weiteren Sinne (hierzu zählten zudem Maßnahmen des Kündigungsschutzes und der Mietpreisregulierung) sowie die mit der Zweiten Mieterschutzverordnung vom 23. September 1918 eingeführte Zwangsbewirtschaftung im engeren Sinne (vgl. zu den Begriffen Kerner,

120

a.a.O., S. 93 Fn. 128) kein Dauerzustand bleiben und in der Perspektive wieder zu einem freien Wohnungsmarkt zurückgekehrt werden sollte (vgl. Hügemann, a.a.O., S. 232 f.). Insoweit wurde die staatliche Reglementierung des Wohnungsmarkts als ein auf Not- und Krisenzeiten beschränkter Fremdkörper im bürgerlichen Recht wahrgenommen.

Ab dem Jahr 1924 wurde die „Wohnungszwangswirtschaft“ wieder gelockert (vgl. Kerner, a.a.O., S. 331 f.). Dies geschah insbesondere mit dem Gesetz zur Abänderung des Mieterschutzgesetzes vom 29. Juni 1926 (RGBl I S. 317), dem Gesetz zur Änderung des Reichsmietengesetzes vom 14. Februar 1928 (RGBl I S. 21) und der Neubekanntmachung des Reichsmietengesetzes vom 20. Februar 1928 (RGBl I S. 38). Der Begriff „soziales Mietrecht“ tauchte erstmals in der Vierten Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zum Schutze des inneren Friedens vom 8. Dezember 1931 (RGBl I S. 699) auf. Danach hätten das Reichsmietengesetz und das Gesetz über Mieterschutz und Mieteinigungsämter am 1. April 1933 außer Kraft treten sollen, falls bis zu diesem Zeitpunkt ein Gesetz in Kraft getreten wäre, das das Mietrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches sozial ausgestaltet hätte.

121

Das gelang allerdings nicht. Das Reichsmietengesetz blieb nach 1933 zunächst weiter in Kraft (vgl. Hügemann, a.a.O., S. 69, 284 f., 305 f.) und wurde durch das Gesetz zur Änderung des Reichsmietengesetzes und des Mieterschutzgesetzes vom 18. April 1936 (RGBl I S. 371) erheblich verändert. Am 26. November 1936 erging die Verordnung über das Verbot von Preiserhöhungen (RGBl I S. 955). Im Zusammenwirken mit ihr führten zahlreiche Verordnungen über die Mietpreisbildung letztlich zu einer vollständigen Mietpreisbindung. Mit dem Mieterschutzgesetz in der Fassung vom 15. Dezember 1942 (RGBl I S. 712) wurde der Kündigungsschutz wieder ausgedehnt. Zusammen mit Verordnungen wie der Verordnung zur Wohnraumlenkung vom 27. Februar 1943 (RGBl I S. 127) oder der Verordnung zur Wohnraumversorgung der luftkriegsbetroffenen Bevölkerung vom 21. Juni 1943 (RGBl I S. 355) bedeutete dies im Ergebnis die Wiedereinführung der Wohnraumzwangsbewirtschaftung (vgl. insgesamt hierzu Emmerich, in: Staudinger, BGB, Buch II, §§ 535-555g – Mietrecht 1, 2018, Vorbem. zu § 535 Rn. 5).

122

Am 8. Mai 1946 verkündete der Alliierte Kontrollrat das Kontrollratsgesetz Nr. 18 (sog. Wohnungsgesetz; Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland 1946 S. 117), das die deutschen Behörden zur Erfassung und Zuweisung von Wohnraum an bedürftige Personen gegen den Willen des Eigentümers ermächtigte. Zwei Jahre später erließ der Wirtschaftsrat für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet das – dem späteren Kompetenztitel „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) zuzuordnende (vgl. BVerfGE 8, 274 <294>) – und bis heute fortgeltende Übergangsgesetz über Preisbildung und Preisüberwachung (PreisG) vom 10. April 1948 (WiGBl S. 27). Der umfassende Kündigungsschutz durch das Mieterschutzgesetz 1942, der (Miet-)Preisstopp aufgrund der Verordnung vom 26. November 1936 und die Zwangsbewirtschaftung aller Wohnräume galten fort (vgl. Emmerich, in: Staudinger, BGB, Buch II,

123

§§ 535-555g – Mietrecht 1, 2018, Vorbem. zu § 535 Rn. 6).

(2) Die Jahrzehnte nach 1949 sind durch einen stetigen Abbau der Wohnungszwangswirtschaft gekennzeichnet (vgl. Weiß, Die Entwicklung des Mieterschutzes, 1993, S. 84). Zwar war die Wohnungspolitik zunächst weiter darauf gerichtet, der andauernden Wohnungsnot zu begegnen. Zunehmend setzte sich jedoch die Überzeugung durch, dass der Mangel vor allem durch den zügigen Bau neuer Wohnungen beseitigt werden konnte (vgl. BTDrucks I/567, S. 8 f.). 124

Mit dem Ersten Wohnungsbaugesetz vom 24. April 1950 (BGBl I S. 83) versuchte der Gesetzgeber, Anreize für den Wohnungsbau zu setzen, und deutete an, dass der zwangsbewirtschaftete Wohnungsmarkt alsbald in die soziale Marktwirtschaft überführt werden solle (vgl. BTDrucks I/567, S. 15). Hierzu stellte er die nach dem 31. Dezember 1949 bezugsfertig gewordenen steuerbegünstigten und frei finanzierten Wohnungen von der Wohnraumbewirtschaftung frei und nahm sie vom Mieterschutz aus (vgl. Weiß, a.a.O., S. 84 f.). In Bezug auf die Miethöhe wurde fortan zwischen öffentlich gefördertem, steuerbegünstigtem und frei finanziertem Wohnraum differenziert; zunächst wurde der frei finanzierte Wohnraum von der Mietpreisbindung befreit (vgl. Weiß, a.a.O., S. 85). 125

Auf der Grundlage von § 2 PreisG wurde die Verordnung PR Nr. 71/51 über Maßnahmen auf dem Gebiete des Mietpreisrechts vom 29. November 1951 (BGBl I S. 920) erlassen, wonach Mietpreise in geringem Umfang – für Gewerbemieten und Neubauten – freigegeben wurden. Mit dem Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Ersten Wohnungsbaugesetzes vom 25. August 1953 (BGBl I S. 1037) wurde schließlich die Mietpreisbindung für den steuerbegünstigten Wohnraum weitgehend aufgehoben. 126

Das Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiete des Mietpreisrechts (Erstes Bundesmietengesetz) vom 27. Juli 1955 (BGBl I S. 458) stellte weite Teile des Mietpreisrechts für den preisgebundenen Wohnraum auf eine neue Grundlage und enthielt weitere Lockerungen. Ziel des Gesetzes war es, den Übergang zur Marktmiete durch die Ermächtigung zu gewissen Mieterhöhungen und die Abfederung sozialer Härten über personenbezogene Beihilfen vorzubereiten (vgl. Kerner, a.a.O., S. 550 f.). Am 23. Juli 1958 wurde die Verordnung über den Mietpreis für den bis zum 31. Dezember 1949 bezugsfertig gewordenen Wohnraum (Altbaumietenverordnung) erlassen (BGBl I S. 549) und die Verordnung PR Nr. 71/51 hiermit aufgehoben (§ 45 Abs. 1 Nr. 1). 127

Wichtigster Schritt zum sozialen Mietrecht in der heute geltenden Form war das Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht vom 23. Juni 1960 (BGBl I S. 389; vgl. Kerner, a.a.O., S. 551 Fn. 45; Häublein, in: Münchener Kommentar zum BGB, Bd. 5, 8. Aufl. 2020, Vor § 535 Rn. 62). Mit ihm entschied der Gesetzgeber angesichts der geänderten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gegebenheiten, die öffentlich-rechtliche Reglementierung des Wohnungsmarkts schrittweise abzubauen und durch eine soziale Ausgestaltung des 128

Mietrechts zu ersetzen. Die Rückkehr zum marktwirtschaftlichen System wurde damit begründet, dass die mit der Wohnraumzwangsbewirtschaftung verbundenen Beschränkungen des Eigentums nur vertretbar seien, solange der aktuelle Wohnungsmangel diese erfordere (vgl. BTDrucks III/1234, S. 46 ff.). Demnach sollten die bis dahin preisgebundenen Mieten schrittweise in die freie Mietpreisbildung entlassen werden. Mehrfach bringt der Gesetzentwurf zum Ausdruck, dass die Wohnungszwangswirtschaft „endgültig“ in die soziale Marktwirtschaft überführt werden solle und die Schaffung eines sozialen Mietrechts als konstitutiver Teil dieses Vorhabens betrachtet werde. Der Gesetzgeber wollte sich vollständig von der öffentlich-rechtlichen Regulierung des Mietpreisrechts lösen (vgl. Weiß, a.a.O., S. 90). Da der Entwurf aus Zeitmangel nicht abschließend beraten werden konnte, wurden zunächst nur einige Vorschriften in das Bürgerliche Gesetzbuch inkorporiert (vgl. Art. VI Abbaugesetz). Wichtigste Änderung war die Einführung der sogenannten Sozialklausel in § 556a BGB a.F. (vgl. Kerner, a.a.O., S. 553; Weiß, a.a.O., S. 93), heute §§ 574 bis 574c BGB.

Das Erste Gesetz zur Änderung mietrechtlicher Vorschriften vom 29. Juli 1963 (BGBl I S. 505), das Zweite Gesetz zur Änderung mietrechtlicher Vorschriften vom 14. Juli 1964 (BGBl I S. 457) und das Dritte Gesetz zur Änderung mietrechtlicher Vorschriften vom 21. Februar 1967 (BGBl I S. 1248) enthielten eine Reihe zwingender Mieterschutzvorschriften. Mit den hierdurch im Bürgerlichen Gesetzbuch neu geschaffenen beziehungsweise geänderten Vorschriften wurden die wichtigsten Teile des heutigen sozialen Mietrechts parallel zum Abbau der Zwangsbewirtschaftung von Wohnraum geschaffen (vgl. Weiß, a.a.O., S. 92; Emmerich, in: Staudinger, BGB, Buch II, §§ 535-555g – Mietrecht 1, 2018, Vorbem. zu § 535 Rn. 10).

129

In den 1970er Jahren führten Baupreiserhöhungen in Ballungsgebieten wieder zu einem spürbaren Anstieg der Mieten (vgl. BTDrucks VI/1549, S. 1 ff.). In der Folge erließ der Gesetzgeber unter anderem das Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum vom 25. November 1971 (sog. Erstes Wohnraumkündigungsschutzgesetz; BGBl I S. 1839) und das Zweite Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum vom 18. Dezember 1974 (Zweites Wohnraumkündigungsschutzgesetz, BGBl I S. 3603), das in Art. 3 das Gesetz zur Regelung der Miethöhe (BGBl I S. 3604) enthielt. Seitdem setzt eine ordentliche Kündigung eines Wohnraummietverhältnisses ein berechtigtes Interesse des Vermieters an der Vertragsbeendigung voraus; eine Kündigung zum Zweck der Mieterhöhung ist ausgeschlossen. Im Gegenzug wurde dem Vermieter gestattet, unter bestimmten Voraussetzungen die Miete bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete anzuheben (heute §§ 557 ff. BGB). Ausführungen zur grundgesetzlichen Kompetenzgrundlage finden sich in den Begründungen der beiden Gesetzentwürfe (vgl. BTDrucks VI/1549; 7/2011) nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat die Regelungen des Ersten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes jedoch der Sache nach dem Privatrecht zugeordnet (vgl. BVerfGE 37, 132 <Leitsatz, 140>).

130

Das Gesetz zur Regelung der Miethöhe wurde mit Art. 2 Nr. 1 des Gesetzes zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen vom 20. Dezember 1982 (BGBl I S. 1912) geändert und erstmals eine Kappungsgrenze eingeführt (heute § 558 Abs. 3 BGB), wonach sich die Miete nach § 558 Abs. 1 BGB innerhalb von drei Jahren, von Erhöhungen nach den §§ 559 bis 560 BGB abgesehen, grundsätzlich nicht um mehr als 30 vom Hundert erhöhen durfte. Mit dem Vierten Gesetz zur Änderung mietrechtlicher Vorschriften (Viertes Mietrechtsänderungsgesetz) vom 21. Juli 1993 (BGBl I S. 1257) wurden für die Mehrzahl der Wohnungen die Kappungsgrenze von 30 vom Hundert auf 20 vom Hundert gesenkt und weitere Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs zur Stärkung des Mieterschutzes geändert. Beide Gesetze waren ausweislich der Entwurfsbegründungen auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 („bürgerliches Recht“) und Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG („Recht der Wirtschaft“) gestützt (vgl. BTDrucks 9/2079, S. 11; 12/3254, S. 12).

(3) Das heute vollständig im Bürgerlichen Gesetzbuch geregelte soziale Mietrecht geht auf das Gesetz zur Neugliederung, Vereinfachung und Reform des Mietrechts (Mietrechtsreformgesetz) vom 19. Juni 2001 (BGBl I S. 1149) zurück, mit dem der Gesetzgeber das zersplitterte Wohnraummietrecht reformieren und das bisher im Gesetz zur Regelung der Miethöhe enthaltene Mietpreisrecht für ungebundenen Wohnraum (§§ 558 ff. BGB a.F.) in das Bürgerliche Gesetzbuch überführen wollte (vgl. BTDrucks 14/4553, S. 1, 53 f.). Ziel der Reform, die – wie auch alle nachfolgenden Gesetzesvorhaben zum Mietrecht – auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG gestützt wurde (vgl. BTDrucks 14/4553, S. 39), war es, das Recht der Mietverhältnisse über ungebundenen Wohnraum im Bürgerlichen Gesetzbuch zusammenzufassen und zu vereinheitlichen; das öffentliche Wohnungsrecht blieb hiervon ausdrücklich ausgeklammert (vgl. BTDrucks 14/4553, S. 35).

Die so neu gefassten Regelungen der §§ 535 ff. BGB sind in der Folge mehrfach geändert worden, unter anderem durch das Gesetz zur Modernisierung des Schuldrechts vom 26. November 2001 (BGBl I S. 3138) und das Gesetz über die energetische Modernisierung von vermietetem Wohnraum und über die vereinfachte Durchsetzung von Räumungstiteln (Mietrechtsänderungsgesetz) vom 11. März 2013 (BGBl I S. 434).

Die bislang letzte größere Reform des sozialen Mietrechts war die Einführung der Mietpreisbremse durch das Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz) vom 21. April 2015 (BGBl I S. 610), mit dem – erstmals seit dem Jahr 1953 – eine Mietobergrenze bei Neuvermietungen für ungebundenen Wohnraum festgesetzt wurde (§ 556d Abs. 1 i.V.m. § 558 Abs. 2 BGB). Die Regelung wurde zwischenzeitlich durch das Gesetz zur Ergänzung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn und zur Anpassung der Regelungen über die Modernisierung der Mietsache (Mietrechtsanpassungsgesetz) vom 18. Dezember 2018 (BGBl I S. 2648) verschärft und mit dem Gesetz zur Verlängerung und Verbesserung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn vom

19. März 2020 (BGBl I S. 540) in ihrer Geltungsdauer bis zum Jahr 2025 verlängert.

b) Das soziale Mietrecht im Allgemeinen (vgl. Maunz, in: ders./Dürig, GG, Art. 74 Rn. 54 <Oktober 1984>; Papier, a.a.O., S. 6; Schede/Schuldt, NVwZ 2019, S. 1572 <1574>; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 - 3000 - 017/19, S. 6) und die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs über Festlegung und Durchsetzung der zulässigen Miete für auf dem freien Markt verfügbaren Wohnraum im Besonderen (vgl. BTDrucks 14/4553, S. 39; Bothe, in: AK-GG, 2. Aufl. 1989, Art. 74 Rn. 41; Pestalozza, in: v. Mangoldt/Klein/ders., GG, Bd. 8, 3. Aufl. 1996, Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Rn. 1262; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 10. Aufl. 2004, Art. 74 Rn. 174; Broemel, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 4; Degenhart, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 6, 81) fallen unter die konkurrierende Gesetzgebung für das bürgerliche Recht im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. 135

aa) Von Anfang an stellte sich das soziale Mietrecht als ein Konglomerat von Rechtsvorschriften dar, bei dem zivilrechtliche und öffentlich-rechtliche Anteile immer wieder wechselten. Ausgangs- und Bezugspunkt aller mietrechtlichen Vorschriften war stets das durch § 535 BGB geregelte synallagmatische Rechtsverhältnis, wonach der Vermieter verpflichtet ist, dem Mieter die Mietsache zum vertragsgemäßen Gebrauch zu überlassen (Abs. 1 Satz 1), und der Mieter die vereinbarte Miete zu entrichten hat (Abs. 2). 136

Das wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass das Recht der Mietverhältnisse schon unter der Reichsverfassung 1871 nicht nur zivilrechtliche, sondern (auch) öffentlich-rechtliche Vorkehrungen kannte (vgl. Börstinghaus, WuM 2018, S. 610; Weber, JZ 2018, S. 1022 <1024 f.>; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 7 - 3000 - 121/18, S. 5 f.; Mayer/Artz, Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Aspekte eines „Mietendeckels“ für das Land Berlin, 2019, S. 23; Putzer, NVwZ 2019, S. 283 <283 f.>) und dass Letztere – als das Grundgesetz am 23. Mai 1949 in Kraft trat – nicht die Ausnahme, sondern die Regel bildeten (vgl. nur BTDrucks III/1234, S. 46 f.). Denn die – krisenbedingt – öffentlich-rechtliche Regulierung blieb mit der zivilrechtlichen Grundkonzeption des Mietverhältnisses stets auf das Engste verflochten, sodass eine klare Abgrenzung kaum möglich war und in der Staatspraxis nicht vorgenommen wurde (vgl. Hügemann, a.a.O., S. 178 f.). 137

Im Laufe der Zeit und mit der schrittweisen Rückführung der öffentlich-rechtlichen Vorgaben für das Recht der Mietverhältnisse über ungebundenen Wohnraum haben sich das Kündigungsschutz- und das Mietpreisrecht sodann als wichtigste Komponenten des sozialen Mietrechts herausgebildet (vgl. Bettermann, Grundfragen des Preisrechts für Mieten und Pachten, 1952, S. 57). Soweit sie sich im Bürgerlichen Gesetzbuch finden, wird ihre Zugehörigkeit zum Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung für das „bürgerliche Recht“ im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG nicht angezweifelt (vgl. Maunz, in: ders./Dürig, GG, Art. 74 Rn. 54 <Oktober 1984>; Bothe, in: AK-GG, 2. Aufl. 1989, Art. 74 Rn. 41; Pestalozza, in: v. Mangoldt/Klein/ders., GG, Bd. 8, 3. Aufl. 1996, Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Rn. 1262; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/ 138

Klein, GG, 10. Aufl. 2004, Art. 74 Rn. 174; Broemel, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 4; Degenhart, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 6, 81; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 - 3000 - 017/19, S. 6).

bb) Der (Bundes-)Gesetzgeber ist nicht daran gehindert, die Materie des bürgerlichen Rechts im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG innerhalb der gegenständlichen Grenzen fortzuentwickeln (vgl. Niedobitek, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar, Bd. 15, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Rn. 47 <Februar 2007>). Der Begriff des bürgerlichen Rechts wurde von jeher als entwicklungs offen angesehen und erlaubt es dem (Bundes-)Gesetzgeber, die damit erfassten Teilmaterien spezieller auszuformen und in aus dem Bürgerlichen Gesetzbuch ausgegliederten Sondergesetzen fortzuentwickeln, um spezifische Regelungen für die Bewältigung neuartiger Probleme bei der Ordnung von Privatrechtsverhältnissen zu schaffen (vgl. Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 10). Der Gesetzgeber kann insbesondere mit der entsprechenden Ausgestaltung des bürgerlichen Rechts soziale und andere Ziele verfolgen, indem er für die Vertragsgestaltung Vorgaben macht und ihre Beachtung und Durchsetzung sichert. 139

Das kann den Rückgriff auf verwaltungsrechtliche Instrumente rechtfertigen, wenn er dazu dient, das im Kern privatrechtlich konzipierte soziale Mietrecht für ungebundenen Wohnraum abzusichern und seine Durchsetzung zu erleichtern (vgl. Schede/Schuldt, NVwZ 2019, S. 1572 <1574>; Wolfers/Opper, DVBl 2019, S. 1446 <1448>). Der Zuordnung eines Instruments zum Zivilrecht oder zum Öffentlichen Recht kommt insoweit keine ausschlaggebende Bedeutung zu (vgl. BVerfGE 11, 192 <199>; Bay-VerfGH, Entscheidung vom 16. Juli 2020 - Vf. 32-IX-20 -, juris, Rn. 56; Wittreck, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 18; Papier, a.a.O., S. 7; Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 74 Rn. 3; Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 74 Rn. 2 <15. Februar 2021>). 140

(1) Dementsprechend hat der Bundesgesetzgeber – insbesondere seit dem Mietrechtsreformgesetz vom 19. Juni 2001 – Gesetze zur Regelung der Miethöhe jeweils allein auf der Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG erlassen. 141

Das gilt für die – vorliegend besonders bedeutsame – Einführung der Mietpreisbremse (§§ 556d ff. BGB) mit dem Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz) vom 21. April 2015 (BGBl I S. 610), das ausweislich der Entwurfsbegründung auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG gestützt wurde (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 19; BRDrucks 447/14, S. 16). In den Beratungen des Bundestages (vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/66 – Stenographischer Bericht, S. 6191 ff.; Plenarprotokoll 18/91 – Stenographischer Bericht, S. 8594 ff.) und des Bundesrates (vgl. Bundesrat, Plenarprotokoll 927 – Stenographischer Bericht, S. 354 ff.; Plenarprotokoll 932 – Stenographischer Bericht, S. 111 ff.) wurde die Kompetenzgrundlage ebenso wenig thematisiert wie im Ausschuss für 142

Recht und Verbraucherschutz (vgl. BTDrucks 18/4220, S. 3 ff.) und im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (vgl. BTDrucks 18/4219, S. 4 f.), sondern als offenbar selbstverständlich vorausgesetzt.

Das Gesetz zur Ergänzung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn und zur Anpassung der Regelungen über die Modernisierung der Mietsache (Mietrechtsanpassungsgesetz) vom 18. Dezember 2018 (BGBl I S. 2648) wurde ausweislich der Entwurfsbegründung ebenfalls auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG gestützt (vgl. BTDrucks 19/4672, S. 15; BRDrucks 431/18, S. 10). Auch in diesem Fall wurde die Kompetenzgrundlage weder in den Plenardebatten des Bundestages (vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19/59 – Stenographischer Bericht, S. 6585 ff.; Plenarprotokoll 19/68 – Stenographischer Bericht, S. 7819 ff.) und des Bundesrates (vgl. Bundesrat, Plenarprotokoll 971 – Stenographischer Bericht, S. 377 ff.; Plenarprotokoll 973 – Stenographischer Bericht, S. 489) noch in den Beratungen des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (vgl. BTDrucks 19/6153, S. 14 ff.) in Zweifel gezogen.

143

Das Gesetz zur Verlängerung des Betrachtungszeitraums für die ortsübliche Vergleichsmiete vom 21. Dezember 2019 (BGBl I S. 2911) wurde wiederum auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG gestützt (vgl. BTDrucks 19/14245, S. 11; BRDrucks 468/19, S. 6), ohne dass Bundestag (vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19/122 – Stenographischer Bericht, S. 15206 ff.; Plenarprotokoll 19/137 – Stenographischer Bericht, S. 17138 ff.; Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz <BTDrucks 19/15952, S. 4 ff.>) oder Bundesrat (vgl. Bundesrat, Plenarprotokoll 982 – Stenographischer Bericht, S. 541; Plenarprotokoll 984 – Stenographischer Bericht, S. 668) Anlass gesehen hätten, dies zu thematisieren.

144

Schließlich stützt sich das am 19. März 2020 beschlossene Gesetz zur Verlängerung und Verbesserung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn (BGBl I S. 540) auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (vgl. BTDrucks 19/15824, S. 12; BRDrucks 519/19, S. 6), was weder im Bundestag (vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19/136 – Stenographischer Bericht, S. 16988 ff.; Plenarprotokoll 19/147 – Stenographischer Bericht, S. 18359 ff.; Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz <vgl. BTDrucks 19/17156, S. 4 ff.>) noch im Bundesrat (vgl. Bundesrat, Plenarprotokoll 983 – Stenographischer Bericht, S. 597 ff.; Plenarprotokoll 986 – Stenographischer Bericht, S. 63, 80) in Frage gestellt wurde.

145

(2) Das Bundesverfassungsgericht hat diese Staatspraxis – bereits in den Jahren vor 2015 – nie problematisiert oder die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG sogar ausdrücklich bejaht (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 10. August 1992 - 1 BvR 605/92 -, juris, Rn. 8). In der Mehrzahl der Fälle hat der Erste Senat die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das soziale Mietrecht stillschweigend unterstellt (vgl. BVerfGE 37, 132 <141 ff.>; 49, 244 <248 f.>; 53, 352 <357>; 68, 361 <367, 369 ff.>; 71, 230 <246 ff.>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18

146

u.a. -, Rn. 54 ff.). In zwei – das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin betreffenden – Entscheidungen im einstweiligen Rechtsschutz hat die 3. Kammer des Ersten Senats dagegen die Gesetzgebungsbefugnis des Landes ausdrücklich offen gelassen (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 10. März 2020 - 1 BvQ 15/20 -, Rn. 19; Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 28. Oktober 2020 - 1 BvR 972/20 -, Rn. 15).

(3) Schließlich geht die herrschende Auffassung im Schrifttum nahezu einhellig davon aus, dass die Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs zur Miethöhe für ungebundenen Wohnraum durch die konkurrierende Gesetzgebung für das „bürgerliche Recht“ gedeckt sind (vgl. Blankenagel/Schröder/Spoerr, NZM 2015, S. 1 <15>; Degenhart, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 81; Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 10; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 232; Schede/Schuldt, NVwZ 2019, S. 1572 <1574>; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 - 3000 - 149/19, S. 3; Wolfers/Opper, DVBl 2019, S. 1446 <1448>; Herrlein/Tuschl, NZM 2020, S. 217 <227>; Broemel, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 4; Seiler, in: Epping/ Hillgruber, BeckOK GG, Art. 74 Rn. 2.3 <15. Februar 2021>).

147

2. Mit den §§ 556 bis 561 BGB hat der Bundesgesetzgeber von der konkurrierenden Zuständigkeit für das Mietpreisrecht als Teil des bürgerlichen Rechts abschließend Gebrauch gemacht (Art. 72 Abs. 1 GG). Er hat damit ein umfassendes Regelungskonzept für die Miete für ungebundenen Wohnraum auf angespannten Wohnungsmärkten geschaffen. Das ergibt sich nicht nur aus dem Regelungsgegenstand, sondern auch aus den jeweiligen Gesetzesbegründungen (a) und hat zur Folge, dass die Länder insoweit von der Gesetzgebungszuständigkeit ausgeschlossen sind (b).

148

a) Spätestens mit dem Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz) vom 21. April 2015 hat der Bund die Bemessung der höchstens zulässigen Miete für ungebundenen Wohnraum bundesrechtlich abschließend geregelt. In den vergangenen sechs Jahren hat er mit vier, teils umfangreichen Gesetzen auf die sich verschärfende Wohnungssituation in den Ballungsgebieten reagiert und versucht, mit detaillierten Regelungen einen Ausgleich zwischen den grundrechtlich geschützten Interessen der Vermieter und der Mieter zu gewährleisten und hierdurch die Mietpreisentwicklung in angespannten Wohnungsmärkten zu dämpfen.

149

aa) Schon Regulationsintensität und Häufigkeit dieser bundesgesetzlichen Nachsteuerung legen nahe, dass es sich bei den §§ 556 ff. BGB um eine umfassende und abschließende Regelung handelt. Die §§ 556 ff. BGB enthalten außerdem keine Regelungsvorbehalte, Öffnungsklauseln oder Ermächtigungsvorschriften, die den Ländern den Erlass eigener oder abweichender mietpreisrechtlicher Vorschriften ermög-

150

lichen würden. Das ausdifferenzierte Regelungssystem und der Zusammenhang mit dem Kündigungsschutzrecht machen vielmehr deutlich, dass der Bundesgesetzgeber eine abschließende Regelung treffen wollte (vgl. Schede/Schuldt, NVwZ 2019, S. 1572 <1575>; Wolfers/Opper, DVBl 2019, S. 1446 <1448>; Kreuter-Kirchhof, DÖV 2021, S. 103 <109>). Er hat sich – was denkbar gewesen wäre – bei der Miethöhe zudem weder auf bloße Zielvorgaben oder Mindestregelungen beschränkt noch den materiell-rechtlichen Interessenausgleich offen gelassen (vgl. Shirvani, RuP 2020, S. 309 <313 f.>). Dieser ist, was den Schutz der Mieter angeht, nicht dispositiv (§ 556g Abs. 1 Satz 1 BGB; vgl. Artz, in: Münchener Kommentar zum BGB, Bd. 5, 8. Aufl. 2020, § 556g Rn. 2).

bb) Die Gesetzgebungsgeschichte seit 2015 bestätigt diesen Befund (vgl. Theesfeld, in: Schach/Schultz/Schüller, BeckOK Mietrecht, § 556d BGB Rn. 71 <1. Februar 2021>; Wagner, JZ 2021, S. 247 <248 f., 250 f.>; a.A. Ackermann, JZ 2021, S. 7 <14 f.>; ders., JZ 2021, S. 251 <252>). 151

(1) Mit dem Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz) vom 21. April 2015 (BGBl I S. 610) wurde die in den §§ 556d ff. BGB geregelte Mietpreisbremse erstmals in das Bürgerliche Gesetzbuch aufgenommen. Dabei lässt sich der Begründung des Gesetzentwurfs eine umfassende Abwägung aller berührten Belange entnehmen und damit das Ziel eines abschließenden Interessenausgleichs zwischen den Vertragsparteien. 152

Dort heißt es, das soziale Mietrecht, das dem Schutz der Mieter als strukturell schwächerer Vertragspartei dienen solle, gewährleiste einerseits sozialen Kündigungsschutz und andererseits das Recht der Vermieter, die Miete an die ortsübliche Vergleichsmiete anpassen oder nach Modernisierung erhöhen zu können. In innerstädtischen Lagen würden freiwerdende Mietwohnungen jedoch von einer Vielzahl Mietsuchender nachgefragt, sodass erhebliche Mietsteigerungen durchgesetzt werden könnten. Große Teile der angestammten Wohnbevölkerung würden auf diese Weise aus ihren Wohnquartieren verdrängt. Diesen Problemen auf dem Mietwohnungsmarkt solle die mit den §§ 556d ff. BGB eingeführte Mietpreisbremse vor allem in prosperierenden Städten begegnen. Die mit ihr angestrebte Dämpfung der Miethöhe bei Wiedervermietungen solle dazu beitragen, der direkten oder indirekten Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen aus stark nachgefragten Wohnquartieren entgegenzuwirken und den Fortbestand sozial stabiler Bewohnerstrukturen, ausgewogener Siedlungsstrukturen und ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse zu sichern. Ziel der Mietpreisbremse sei insgesamt die Abwehr sozialpolitischer Nachteile (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 1 f., 11, 14 ff., 18, 21, 27; BRDrucks 447/14, S. 6, 9 ff., 14, 18, 25). 153

Die Verordnungsermächtigung in § 556d Abs. 2 BGB solle den Ländern dabei ein Mittel an die Hand geben, um auf lokal angespannte Marktsituationen reagieren, den Mietanstieg dämpfen und auf diese Weise die „Gentrifizierung“, insbesondere von in- 154

nenstädtischen Lagen, zumindest verlangsamten zu können. Die Abgrenzung der Gebiete nach § 556d Abs. 2 BGB erfordere eine sorgsame Überprüfung von Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Gebietsbestimmung, um den verfassungsrechtlichen Maßgaben des Eigentumsschutzes (Art. 14 Abs. 1 GG) Rechnung zu tragen.

(2) Am 18. Dezember 2018 erließ der Bundesgesetzgeber das Gesetz zur Ergänzung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn und zur Anpassung der Regelungen über die Modernisierung der Mietsache (Mietrechtsanpassungsgesetz; BGBl I S. 2648). Da die Mietpreisbremse nach Auffassung der Bundesregierung nicht die erhofften Wirkungen gezeigt habe, strebe der Gesetzgeber nunmehr einen veränderten, gleichwohl ausgewogenen Interessenausgleich zwischen Vermietern und Mietern an, wobei die sozial-, wohnungs-, wirtschafts-, demographie- und umweltpolitische Bedeutung des privaten Mietrechts berücksichtigt werden solle. Die Neuregelung solle verhindern, dass Mieter ihre Wohnungen aufgrund von Modernisierungen verlassen müssten. Das Regelungsanliegen des § 556g Abs. 1a BGB sei identisch mit dem Ziel der Mietpreisbremse. Mit der Vorschrift des § 559 Abs. 3a BGB reagiere der Gesetzgeber zudem auf die Tatsache, dass die Wohnung für viele Mieter den Lebensmittelpunkt darstelle. Die absolute Kappungsgrenze gewährleiste jedoch, dass selbst bei Wohnungen mit niedrigen Ausgangsmieten sinnvolle Modernisierungsmaßnahmen durchgeführt werden könnten (vgl. BT-Drucks 19/4672, S. 1, 14, 31).

155

(3) Am 21. Dezember 2019 beschloss der Bundestag das Gesetz zur Verlängerung des Betrachtungszeitraums für die ortsübliche Vergleichsmiete (BGBl I S. 2911). Das Gesetz ziele auf eine moderate Nachjustierung der „ortsüblichen Vergleichsmiete“ nach § 558 Abs. 2 Satz 1 BGB, namentlich auf die Verlängerung des Betrachtungszeitraums von vier auf sechs Jahre, um die Belange von Vermietern und Mietern von Wohnraum wieder in ein ausgewogeneres Verhältnis zu bringen. Die Regelung sei unter Abwägung aller zu berücksichtigenden Interessen verhältnismäßig und stelle insbesondere die Wirtschaftlichkeit der Vermietung nicht in Frage (vgl. BT-Drucks 19/14245, S. 9 ff., 25).

156

(4) Am 19. März 2020 beschloss der Bundestag schließlich das Gesetz zur Verlängerung und Verbesserung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn (BGBl I S. 540). Die Ausgestaltung des sozialen Mietrechts de lege lata erscheine aufgrund der durch die Evaluierung der Mietpreisbremse gewonnenen Erkenntnisse nicht mehr vollständig sachgerecht; dem trügen die Neuregelungen Rechnung, die unter dem Gesichtspunkt wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und sozialer Verantwortung tragfähig seien. Insgesamt strebe die Neuregelung einen ausgewogenen Interessenausgleich zwischen Vermietern und Mietern an und werde sich dämpfend auf das Preisniveau auswirken. Die Ausgangslage bei Einführung der Mietpreisbremse sei im Wesentlichen unverändert. Die angespannte Lage in vielen Gebieten habe sich bislang noch nicht deutlich gebessert, weshalb den Ländern die Möglichkeit eingeräumt werde, die Mietpreisbremse für einen klar umrissenen Zeit-

157

raum weiter anzuwenden. Bis zu einer spürbaren Entspannung der regionalen Wohnungsmärkte sei eine Verlängerung der Mietpreisbremse weiterhin ein geeignetes Mittel, um Maßnahmen zur Schaffung zusätzlichen Wohnraums zu flankieren (vgl. BTDrucks 19/15824, S. 1 ff., 9 ff., 16).

cc) Der abschließende Charakter der §§ 556 ff. BGB und der Umstand, dass ihnen ein zusammenhängendes, detailliertes und umfassendes Konzept zugrunde liegt, in dem die Mietpreisbremse ein zentrales Instrument ist (vgl. Äußerungen des Obmanns der CDU/CSU-Fraktion im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz Luczak <Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 19/147 – Stenographischer Bericht, S. 18370 f.>; ebenso BayVerfGH, Entscheidung vom 16. Juli 2020 - Vf. 32-IX-20 -, juris, Rn. 49 ff.), wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Gesetzesbegründung hervorhebt, die Mietpreisbremse könne nur ein Element einer umfassenden Bau- und Wohnungspolitik sein, da durch sie kein zusätzlicher Wohnraum geschaffen werde (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 2, 15; BRDrucks 447/14, S. 11; Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/66 – Stenographischer Bericht, S. 6203; Plenarprotokoll 18/91 – Stenographischer Bericht, S. 8595, 8607; Bundesrat, Plenarprotokoll 927 – Stenographischer Bericht, S. 358; Plenarprotokoll 932 – Stenographischer Bericht, S. 112). Im Gegenteil geht der Bundesgesetzgeber offenbar davon aus, dass neben der Regulierung der Miethöhe nur der Neubau von Wohnungen Abhilfe schaffen könne – sei es der frei finanzierte oder der soziale Wohnungsbau. In der parlamentarischen Beratung wurde auch insoweit die Verantwortungsübernahme für die gesamte Wohnungspolitik betont (vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/91 – Stenographischer Bericht, S. 8595, 8607). Diese politische Verantwortungsübernahme korrespondiert mit der rechtlichen Entscheidung des Gesetzgebers für einen abschließenden Charakter der Mietpreisbremse und damit für eine Sperrwirkung gegenüber Gesetzen der Länder.

158

Die abschließende Regelung der Miethöhe durch die §§ 556 ff., 556d ff. BGB wird auch nicht durch die in § 556d Abs. 2 BGB normierte Verordnungsermächtigung der Länder in Frage gestellt. Sie ändert nichts an der durch die abschließende bundesgesetzliche Regelung bewirkten Sperrwirkung für den Landesgesetzgeber aus Art. 72 Abs. 1 GG (vgl. Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 80; Uhle, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 72 Rn. 100 <Dezember 2015>; Schneider/Franke, DÖV 2020, S. 415 <420 Fn. 72>; Kreuter-Kirchhof, DÖV 2021, S. 103 <109>). Die Länder sind insoweit lediglich Delegatäre einer Regelung, die der Bund ausweislich Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG nach Inhalt, Zweck und Ausmaß weitgehend determiniert hat (vgl. insoweit BVerfGE 150, 1 <99 ff. Rn. 198 ff.>). Eine eigenständige Regelungsbefugnis ist damit nicht verbunden, auch wenn die Länder nach Art. 80 Abs. 4 GG statt der Rechtsverordnung ein Gesetz erlassen können. Durch eine Rechtsverordnung nach § 556d Abs. 2 BGB werden zwar die Regelungen über die Mietpreisbremse räumlich konkretisiert. Die Verordnungsermächtigung eröffnet den Ländern aber keinen inhaltlichen Gestaltungsspielraum, sondern erschöpft sich darin, die auf Ebene des Bürgerlichen Gesetzbuchs detailliert ausgestaltete Mietpreis-

159

bremse nach Maßgabe der in den einzelnen Ländern bestehenden Verhältnisse zur Anwendung zu bringen. Zweck der Verordnungsermächtigung in § 556d Abs. 2 BGB ist es allein, angesichts der Heterogenität der lokalen Mietwohnungsmärkte den insoweit sachnäheren Ländern die Festlegung der Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten zu überlassen. Das wird dadurch unterstrichen, dass der Bundesgesetzgeber in § 556d Abs. 2 Satz 4 bis Satz 7 BGB die Geltungsdauer der Rechtsverordnung festgelegt und besondere formelle Anforderungen für ihren Erlass vorgeschrieben hat. Die Länder können daher nur innerhalb des engen bundesgesetzlich vorgegebenen Rahmens regelnd tätig werden und sind darauf beschränkt, die Vollziehbarkeit der bundesgesetzlichen Regulierung für ihren Bereich sicherzustellen. Dabei sind sie sogar zum Tätigwerden verpflichtet, wenn die in § 556d Abs. 2 BGB normierten Tatbestandsvoraussetzungen für den Verordnungserlass vorliegen und anderweitige Abhilfemaßnahmen (noch) keine Wirkung zeigen (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 u.a. -, Rn. 111; Lehmann-Richter, WuM 2015, S. 204 <205>; Schede/Schuldt, NVwZ 2019, S. 1572 <1575>; Schneider/Franke, DÖV 2020, S. 415 <420 Fn. 72>). Dies ist nach Auffassung des Gesetzgebers inhaltlich so klar und eng konturiert, dass der Bundesrat eine bundesgesetzliche Festlegung der dafür relevanten Kriterien nicht für erforderlich hielt. Die Begründungspflicht in § 556d Abs. 2 Satz 5 bis Satz 7 BGB stellt allerdings sicher, dass die Einstufung der Gebiete nachvollziehbar ist (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 16, 28 f., 43; BRDrucks 447/14, S. 27 f.).

b) Da der Bund mit den Regelungen über die Miethöhe im Allgemeinen (§§ 556 ff. BGB) und die Mietpreisbremse im Besonderen (§§ 556d ff. BGB) für Mietverhältnisse über ungebundenen Wohnraum von der konkurrierenden Gesetzgebung für das bürgerliche Recht jedenfalls im Hinblick auf die Festlegung der höchstzulässigen Miete abschließend Gebrauch gemacht hat, sind die Länder von Regelungen zur Festlegung der Miethöhe in diesem Bereich ausgeschlossen (Art. 72 Abs. 1 GG). Das gilt unabhängig davon, ob die landesrechtliche Regelung den §§ 556 ff. BGB widerspricht, sie ohne inhaltlichen Widerspruch ergänzt oder nur wiederholt. 160

3. § 1 in Verbindung mit § 3, § 4, § 5 Abs. 1, § 6 Abs. 1 bis Abs. 4, § 7 MietenWoG Bln regelt ebenfalls die zulässige Miete für ungebundenen Wohnraum und unterfällt dem „bürgerlichen Recht“ im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (a). Da dieser Bereich durch §§ 556 ff. BGB bundesrechtlich abschließend geregelt ist (siehe oben unter 2.), fehlt dem Land Berlin insoweit die Gesetzgebungskompetenz; etwas anderes ergibt sich auch nicht aus den Staatszielbestimmungen der Verfassung von Berlin (b). 161

a) § 1 in Verbindung mit § 3, § 4, § 5 Abs. 1, § 6 Abs. 1 bis Abs. 4, § 7 MietenWoG Bln regelt im Kern die zulässige Höhe der Miete für ungebundenen Wohnraum. Das ergibt sich aus Gegenstand (aa) und Zweck (bb) der Vorschriften. 162

aa) Der „Berliner Mietendeckel“ besteht für die von seinem Anwendungsbereich erfassten Wohnungen im Wesentlichen aus drei Regelungskomplexen: Einem Mietestopp, wonach eine Miete verboten ist, die die am 18. Juni 2019 (Stichtag) wirksam 163

vereinbarte Miete überschreitet (vgl. §§ 1, 3 MietenWoG Bln), einer lageunabhängigen Mietobergrenze bei Wiedervermietungen (vgl. §§ 1, 4 MietenWoG Bln), wobei gebäude- und ausstattungsbezogene Zuschläge sowie bestimmte Modernisierungsumlagen erlaubt sind (vgl. §§ 1, 4 i.V.m. §§ 6, 7 MietenWoG Bln), sowie einem gesetzlichen Verbot überhöhter Mieten (vgl. §§ 1, 5 MietenWoG Bln).

§ 1 in Verbindung mit § 3, § 4, § 5 Abs. 1, § 6 Abs. 1 bis Abs. 4, § 7 MietenWoG Bln betrifft – wie die §§ 556 ff. BGB – das individuelle, auf privatautonomer Grundlage begründete Rechtsverhältnis zwischen Vermieter und Mieter über ungebundenen Wohnraum (vgl. Schede/Schuldt, NVwZ 2019, S. 1572 <1574>; Wolfers/Opper, DVBl 2019, S. 1446 <1447 f.>; Heusch, NZM 2020, S. 357 <365>; Ackermann, JZ 2021, S. 7 <10>; Kreuter-Kirchhof, DÖV 2021, S. 103 <109>). „Berliner Mietendeckel“ und bundesgesetzliche Mietpreisbremse regeln im Wesentlichen denselben Gegenstand, nämlich den Schutz des Mieters vor überhöhten Mieten für ungebundenen Wohnraum (vgl. Herrlein/Tuschl, NZM 2020, S. 217 <229>).

Die Berliner Regelung verengt dabei die durch die bundesrechtlichen Regelungen belassenen Spielräume der Vertragsparteien (vgl. Farahat, JZ 2020, S. 602 <605 f.>) und führt ein paralleles Mietpreisrecht auf Landesebene mit statischen und marktunabhängigen Festlegungen ein (vgl. Ackermann, JZ 2021, S. 7 <9>). § 1 in Verbindung mit § 3, § 4, § 5 Abs. 1, § 6 Abs. 1 bis Abs. 4, § 7 MietenWoG Bln statuiert gesetzliche Verbote im Sinne von § 134 BGB, die die Privatautonomie der Parteien beim Abschluss von Mietverträgen über Wohnraum über das nach §§ 556 ff. BGB erlaubte Maß hinaus begrenzen. Er modifiziert damit die durch das Bundesrecht angeordneten Rechtsfolgen und verschiebt die von diesem angeordnete Austarierung der beteiligten Interessen.

§ 3 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 2 MietenWoG Bln verbietet die nach § 557 Abs. 1 BGB zulässige Mieterhöhung im laufenden Mietverhältnis beziehungsweise für Neuvermietungen. Durch § 3 Abs. 1 Satz 2 MietenWoG Bln sind die nach §§ 557a, 557b BGB zulässigen Staffel- oder Indexmieten auf die zum Stichtag geschuldete Miete eingefroren; eine nach dem Bundesrecht zulässige Staffel- oder Indexmiete wird somit ebenfalls außer Kraft gesetzt. § 7 MietenWoG Bln begrenzt die mieterhöhungsrelevanten Modernisierungsmaßnahmen auf einen Katalog, der enger ist als die Maßnahmen nach § 555b Nr. 1, Nr. 3 bis Nr. 6 BGB; die Erhöhung des Gebrauchswerts der Mietsache oder die Verbesserung der allgemeinen Wohnverhältnisse wird insoweit nicht berücksichtigt. Zudem begrenzt § 7 MietenWoG Bln die zulässige Mieterhöhung nach Modernisierungsmaßnahmen stärker als § 559 Abs. 1 BGB.

Der Anwendungsbereich der Mietpreisregulierung wird durch die Regelungen des Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin ausgeweitet, und nach Bundesrecht zulässige Mieterhöhungen werden ebenso wie nach Bundesrecht zulässige Vereinbarungen über die Miethöhe bei Mietbeginn verboten. So wird durch die Mietobergrenzen des § 6 Abs. 1 bis Abs. 3 MietenWoG Bln die Vereinbarung einer 110 % der ortsüblichen Vergleichsmiete betragenden Miete – auch in den Fällen

des § 4 MietenWoG Bln – entgegen § 556d Abs. 1 BGB ausgeschlossen. Die aus Bestandsschutzgründen auf der Basis der Vormiete eine höhere als die nach § 556d Abs. 1 BGB zulässige Miete gestattende Vorschrift des § 556e Abs. 1 Satz 1 BGB findet im Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin keine Entsprechung. Während § 556f Satz 2 BGB die Mietpreisbremse auf die erste Vermietung nach umfassender Modernisierung für unanwendbar erklärt, sieht § 1 Nr. 3 MietenWoG Bln eine Ausnahme vom Anwendungsbereich nur bei einem Neubau oder der Wiederherstellung von ansonsten dauerhaft unbewohnbarem Wohnraum vor. Damit ist im Ergebnis die Vereinbarung einer nach § 556g Abs. 1 Satz 2 BGB wirksamen Miete verboten, weil die nach den §§ 556 ff. BGB zulässige Miete höher liegen kann als die nach § 6 Abs. 1 bis Abs. 3 MietenWoG Bln gestatteten Mietobergrenzen.

Mit diesen Beschränkungen tritt das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin neben das Regelungsregime der Mietpreisbremse gemäß §§ 556d ff. BGB. Auch wenn der Anwendungsbereich des Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin in § 1 enger bestimmt ist, so dass nicht für alle Wohnraummietverhältnisse im Anwendungsbereich der Mietpreisbremse gemäß § 556d ff. BGB die landesrechtlichen Beschränkungen gelten, so wird doch ein großer Teil der Mietverhältnisse erfasst. Soweit dies der Fall ist, wählt das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin im Grundsatz auch den gleichen Wirkmechanismus wie §§ 556d ff. BGB. Nach § 556d Abs. 1 in Verbindung mit § 556g Abs. 1 Satz 1 BGB ist eine von der Mietpreisbegrenzung zum Nachteil des Mieters abweichende Vereinbarung unwirksam. Die Rechtsfolgen dieser Unwirksamkeit kann und muss der Mieter grundsätzlich selbst gegenüber dem Vermieter durchsetzen. Ebenso führt das im Gesetz enthaltene Verbot höherer Mieten in Verbindung mit § 134 BGB zur Nichtigkeit, wobei davon auszugehen ist, dass das Vertragsverhältnis mit der gesetzlich zulässigen Miete fortbestehen soll. Auch hier kann und muss der Mieter grundsätzlich selbst gegenüber dem Vermieter diese Rechtsfolge durchsetzen. Die in § 8 MietenWoG Bln vorgesehene Genehmigung einer gegenüber den §§ 3 bis 6 MietenWoG Bln höheren Miete, mit der die Rechtswirkungen von einer hoheitlichen Entscheidung abhängig gemacht werden, ist nur für eng umschriebene Härtefälle, aber nicht als grundsätzlicher Regelungsansatz vorgesehen.

Dass die Berliner Regelung die von ihr vorgenommene Ausgestaltung des Rechtsverhältnisses zwischen Vermietern und Mietern über ungebundenen Wohnraum auch mit verwaltungs-, ordnungs- und strafrechtlichen Instrumenten abzusichern beziehungsweise durchzusetzen versucht (vgl. etwa § 5 Abs. 2 MietenWoG Bln), berührt ihren im Kern bürgerlich-rechtlichen Gegenstand nicht. Abgesehen davon, dass der im Gesetzentwurf zunächst vorgesehene privatrechtsgestaltende Verwaltungsakt zur Absenkung überhöhter Mieten auf Antrag (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Drucks 18/2347, S. 9) im Gesetzgebungsverfahren gestrichen und die öffentlich-rechtliche Dimension des Gesetzgebungsvorhabens dadurch spürbar relativiert worden ist, kommt es für die kompetenzielle Zuordnung hierauf nicht an. Soweit insbesondere § 2 Abs. 2, Abs. 3 Satz 1, Abs. 4, § 5 Abs. 2, Abs. 3, § 6 Abs. 4 Satz 3 oder § 8 Abs. 1

168

169

Satz 1 MietenWoG Bln Verwaltungszuständigkeiten begründen oder § 11 MietenWoG Bln Verstöße gegen das Gesetz ordnungswidrigkeitenrechtlich bewehrt, sind die Regelungen auf die Mietverhältnisse bezogen und dienen ausschließlich der Durchsetzung mietrechtlicher Bestimmungen. Diese öffentlich-rechtliche beziehungsweise ordnungswidrigkeitenrechtliche Einkleidung ändert nichts daran, dass die Vorschriften des Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin der Sache nach Regelungen der Rechtsverhältnisse zwischen Vermietern und Mietern darstellen und damit Teil des Privatrechts sind (vgl. Schede/Schuldt, NVwZ 2019, S. 1572 <1574>; Wolfers/Opper, DVBl 2019, S. 1446 <1448>; Ackermann, JZ 2021, S. 7 <9, 11>). Sie haben neben diesen keinen Selbststand.

bb) Auch nach dem Normzweck unterfällt § 1 in Verbindung mit § 3, § 4, § 5 Abs. 1, § 6 Abs. 1 bis Abs. 4, § 7 MietenWoG Bln dem bürgerlichen Recht im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Dieser deckt sich mit dem Zweck der §§ 556 ff. BGB und insbesondere der in den §§ 556d ff. BGB geregelten Mietpreisbremse. 170

Das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin soll Teil eines umfassenderen Konzepts zur Verbesserung der Situation auf dem Berliner Wohnungsmarkt sein. Ausweislich der Gesetzesbegründung sollen die § 1, § 3 Abs. 1 MietenWoG Bln den Preisanstieg auf dem freien Wohnungsmarkt im Land Berlin auf ein sozialverträgliches Maß zurückführen, um angemessenen Wohnraum auch für Bevölkerungsschichten mit mittlerem und geringerem Einkommen zu bezahlbaren Mieten zu erhalten und Verdrängungsprozessen sowie sozialem Unfrieden entgegenzuwirken (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Drucks 18/2347, S. 2). 171

Diese sozialpolitischen Zielsetzungen decken sich nahezu vollständig mit jenen, die den Bundesgesetzgeber zum Erlass seiner Regelungen über die höchstzulässige Miete veranlasst haben. Diese sollen – als Teil des sozialen Mietrechts – ebenfalls einen angemessenen Ausgleich zwischen den Rechten und den Interessen der Vermieter beziehungsweise Eigentümer einerseits und den Mietern andererseits herstellen; daneben dienen sie dem Schutz der Mieter als strukturell schwächerer Vertragspartei. Auch mit der Einführung der Mietpreisbremse verfolgt der Bundesgesetzgeber vor allem sozialpolitische Zwecke und will dazu beitragen, der direkten oder indirekten Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen aus stark nachgefragten Wohnquartieren entgegenzuwirken (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 15; Hinz, in: Dauner-Lieb/Langen, BGB – Schuldrecht, 3. Aufl. 2016, § 556d Rn. 2; Schüller, in: Hau/Poseck, BeckOK BGB, § 556d Rn. 3 <1. Februar 2021>). 172

Soweit der Senat und das Abgeordnetenhaus im Verfahren vortragen, dass im Zentrum des Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin nicht die Herstellung der Parität im individuellen Vertragsverhältnis zwischen dem Vermieter und dem Mieter stehe, sondern zur Realisierung von Gemeinwohlbelangen auf den Mietwohnungsmarkt Berlins als Ganzes eingewirkt werden solle, folgt daraus nichts anderes. Diese Zielsetzung unterscheidet sich nicht von der Zielsetzung der §§ 556 ff. BGB und vermag nicht in Frage zu stellen, dass § 1 in Verbindung mit § 3, § 4, § 173

5 Abs. 1, § 6 Abs. 1 bis Abs. 4, § 7 MietenWoG Bln von seiner Regelungsintention her auf das auf privatautonomer Grundlage geschlossene Mietverhältnis zwischen Vermieter und Mieter zielt.

b) Da die zulässige Miethöhe für ungebundenen Wohnraum durch die §§ 556 ff. BGB abschließend geregelt ist (siehe oben unter 2.), fehlt dem Land Berlin die Gesetzgebungskompetenz zum Erlass von § 1 in Verbindung mit § 3, § 4, § 5 Abs. 1, § 6 Abs. 1 bis Abs. 4, § 7 MietenWoG Bln. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus Art. 28 VvB, der ein „Recht auf Wohnen“ als Staatszielbestimmung normiert (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 16. Juli 2020 - Vf. 32-IX-20 -, juris, Rn. 32, 77; Papier, a.a.O., S. 14; Schede/Schuldt, NVwZ 2019, S. 1572 <1576>; Herrlein/Tuschl, NZM 2020, S. 217 <230>). Die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes bildet einen zwingenden Rahmen für den Landes(verfassungs-) gesetzgeber, den dieser nicht unterlaufen darf (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 31. März 2016 - 2 BvR 1576/13 -, Rn. 49 ff.; BayVerfGH, Entscheidung vom 16. Juli 2020 - Vf. 32-IX-20 -, juris, Rn. 43; ThürVerfGH, Urteil vom 25. September 2018 - 24/17 -, juris, Rn. 145).

174

4. § 1 in Verbindung mit § 3, § 4, § 5 Abs. 1, § 6 Abs. 1 bis Abs. 4, § 7 MietenWoG Bln lässt sich weder auf andere Kompetenztitel der konkurrierenden Gesetzgebung wie Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG für das „Recht der Wirtschaft“ (a) noch auf die Gesetzgebungskompetenz der Länder gemäß Art. 70 Abs. 1 GG (b) stützen.

175

a) Zwar können auf der Grundlage dieses Kompetenztitels preisrechtliche Regelungen grundsätzlich erlassen werden. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG umfasst insoweit alle das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen, die sich in irgendeiner Weise auf die Erzeugung, die Herstellung und die Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen (vgl. BVerfGE 8, 143 <148 f.>; 26, 246 <254>; 28, 119 <146>; 55, 274 <308>; 68, 319 <330>; 116, 202 <215 f.>; 135, 155 <196 Rn. 101>; stRspr). Auf dieser Grundlage können das Wirtschaftsleben insgesamt sowie Fragen der Wirtschaftsorganisation, einzelner Wirtschaftszweige und bestimmter wirtschaftender Personen geregelt werden (vgl. Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 74 Rn. 32 <15. Februar 2021>). Daneben zählen hierzu Normen, die ordnend und lenkend in das Wirtschaftsleben eingreifen (vgl. BVerfGE 4, 7 <13>; 67, 256 <275>; 68, 319 <330>; 82, 159 <179>; Degenhart, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 50). Die Kompetenznorm erfasst insoweit das öffentliche und das private Wirtschaftsrecht (vgl. Rengeling, in: Isensee/Kirchhof, HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 135 Rn. 221). Das gilt grundsätzlich auch für die Preisbildung und -überwachung sowie den Verbraucherschutz (vgl. Kloepfer, NJW 2019, S. 1656 <1656, 1659>; Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 74 Rn. 29). Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht die Grundlage für den Erlass des Preisgesetzes im Kompetenztitel „Recht der Wirtschaft“ gesehen (vgl. BVerfGE 8, 274 <294>).

176

Allerdings unterfällt nicht jede zivilrechtliche Regelung, die darauf zielt, soziale Dis-

177

paritäten auszugleichen oder zu beseitigen, dem Recht der Wirtschaft im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Da das bürgerliche Recht im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG jedenfalls heute auch durch Elemente sozialer Regulierung wirtschaftlicher Vorgänge geprägt ist (vgl. BVerfGE 142, 268 <282 f. Rn. 54>), tritt Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG insoweit zurück (vgl. Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 74 Rn. 3 <15. Februar 2021>; Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 74 Rn. 3); Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG hat gegenüber kompetenziellen Spezialregelungen innerhalb und außerhalb des Katalogs von Art. 74 GG (lediglich) die Funktion eines subsidiären Auffangtatbestands (vgl. Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 96). Die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft ist zudem nur einschlägig, wenn der Regulierungsansatz des Gesetzgebers im Kern darauf zielt, Fragen der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen, der wirtschaftlichen Organisation und der Abläufe zu optimieren, es also um wirtschaftliches Leben als solches geht und nicht außerökonomische Ziele im Vordergrund stehen, bei denen lediglich in einem anderen Kontext das Recht der Wirtschaft in irgendeiner Weise angesprochen ist (vgl. Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 96). Letzteres ist bei den hier zu beurteilenden Regelungen zur höchstzulässigen Miete der Fall.

b) § 1 in Verbindung mit § 3, § 4, § 5 Abs. 1, § 6 Abs. 1 bis Abs. 4, § 7 MietenWoG Bln lässt sich schließlich nicht auf Art. 70 GG stützen. Der frühere Gesetzgebungstitel „Wohnungswesen“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a.F.) umfasste jedenfalls im Zeitpunkt seiner Änderung durch die Föderalismusreform I im Jahr 2006 (aa) vor allem die Wohnraumbewirtschaftung, die Wohnungsbauförderung und den sozialen Wohnungsbau (bb). Die Festlegung der höchstzulässigen Miete für ungebundenen Wohnraum fiel nicht darunter (cc).

178

aa) Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG in der Fassung vom 27. Oktober 1994 erstreckte sich die konkurrierende Gesetzgebung auf den Grundstücksverkehr, das Bodenrecht (ohne das Recht der Erschließungsbeiträge), das landwirtschaftliche Pachtwesen, das Wohnungswesen sowie das Siedlungs- und Heimstättenwesen. Mit dem 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl I S. 2034) wurde dieser Gesetzgebungstitel auf den Grundstücksverkehr, das Bodenrecht (ohne das Recht der Erschließungsbeiträge), das Wohngeldrecht, das Altschuldenhilferecht, das Wohnungsbauprämienrecht, das Bergarbeiterwohnungsbaurecht und das Bergmannssiedlungsrecht beschränkt. Die in der Neufassung nicht mehr aufgeführten Gegenstände gingen in die Zuständigkeit der Länder über. Das betrifft auch das Wohnungswesen (vgl. Wittreck, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 79; Degenhart, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 81 f.).

179

bb) Der damit entfallene Gesetzgebungstitel für das Wohnungswesen in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 a.F. umfasste vor allem die Wohnraumbewirtschaftung, die Wohnungsbauförderung und den sozialen Wohnungsbau, einschließlich Subventionen und deren Rückabwicklung (vgl. Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 10. Aufl. 2004, Art. 74 Rn. 170 f.; Rengeling, in: Isensee/Kirchhof, HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 135 Rn.

180

261).

Ob und inwieweit anfänglich die Mietzinskontrolle hiervon ebenfalls erfasst war, ist unklar (vgl. BVerfGE 3, 407 <416>; Pestalozza, in: v. Mangoldt/Klein/ders., GG, Bd. 8, 3. Aufl. 1996, Art. 74 Rn. 1260; Hügemann, a.a.O., S. 177; ähnlich Bothe, in: AK-GG, 2. Aufl. 1989, Art. 74 Rn. 41). Da die konkurrierende Gesetzgebung sowohl das bürgerliche Recht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) als auch das Wohnungswesen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a.F.) umfasste, war eine trennscharfe Abgrenzung zwischen den beiden Regelungsbereichen nicht erforderlich (vgl. Fischer-Lescano/Gutmann/Schmid, Landeskompetenzen für Maßnahmen der Mietpreisregulierung, 2019, S. 9; Putzer, NVwZ 2019, S. 283 <284>). 181

Unter dem Eindruck der Staatspraxis seit 1949 hat sich der Begriff „Wohnungswesen“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a.F. jedoch in der Weise geklärt, dass er das dem bürgerlichen Recht zuzuordnende Recht der Miethöhe für ungebundenen Wohnraum, bei dem die Auswahl der Vertragspartner, die Bestimmung der Mietsache, die Mietdauer und der Mietzins vorbehaltlich gesetzlicher Schrankenziehungen auf der privatautonomen Entscheidung der Vertragspartner beruhen, nicht (mehr) umfasst. 182

Dieser Klärungsprozess reicht in seinen Anfängen zurück bis zum Ersten Wohnungsbaugesetz vom 24. April 1950 (BGBl I S. 83), das zwischen öffentlich gefördertem sozialen Wohnungsbau, frei finanziertem steuerbegünstigten Wohnraum und völlig frei finanziertem Wohnraum unterschied. Dabei wurde die Differenzierung zwischen dem frei finanzierten und dem öffentlich-rechtlich geprägten Wohnungsmarkt zunehmend maßstabbildend (vgl. BTDrucks 7/2011, S. 10; 14/4553, S. 35; Pestalozza, in: v. Mangoldt/Klein/ders., GG, Bd. 8, 3. Aufl. 1996, Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Rn. 1262; vgl. auch BTDrucks VI/1549, S. 12). Das gilt ebenfalls für das Mietpreisrecht, wo zwischen preisfreiem (frei finanziertem) und preisgebundenem (öffentlich gefördertem) Wohnraum unterschieden wurde (vgl. Börstinghaus, Miethöhe-Handbuch, 2. Aufl. 2016, Kap. 3 Rn. 2 f., Kap. 4 Rn. 3, Kap. 8 Rn. 3 f.). Auf Letzteren waren und sind die Miethöhenregelungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs in der Regel nicht anwendbar (vgl. BTDrucks 14/4553, S. 35; Börstinghaus, Miethöhe-Handbuch, 2. Aufl. 2016, Kap. 2 Rn. 24; Flintrop, in: Hannemann/Wiegner, Münchener Anwaltshandbuch Mietrecht, 5. Aufl. 2019, § 23 Rn. 4). 183

Jedenfalls im Zeitpunkt der Änderung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a.F. im Zuge der Föderalismusreform I des Jahres 2006 war die über fast sechs Jahrzehnte gewachsene Unterscheidung zwischen frei finanziertem und öffentlich-rechtlich gefördertem Wohnraum etabliert (vgl. BTDrucks 7/2011, S. 10; 14/4553, S. 35; Pestalozza, in: v. Mangoldt/Klein/ders., GG, Bd. 8, 3. Aufl. 1996, Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Rn. 1262; vgl. auch BVerfGE 18, 121 <124 f.>; 78, 249 <266>). Der Kompetenztitel für das Wohnungswesen umfasste vor allem die Mietpreisbindung staatlich geförderter Wohnungen (vgl. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 16/23 – Stenographischer Bericht, S. 1769; BVerfGE 21, 117 <128>; 67, 256 <279>; 78, 249 <266>; Bay-VerfGH, Entscheidung vom 16. Juli 2020 - Vf. 32-IX-20 -, juris, Rn. 72 f.; Böhmler, in: 184

Holtzheimer/Schön, Die Reform des Bundesstaates, 2007, S. 271 <277>; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 231; Bister, in: Hannemann/Wiegner, Münchener Anwaltshandbuch Mietrecht, 5. Aufl. 2019, § 25 Rn. 2; Schede/Schuldt, NVwZ 2019, S. 1572 <1576>; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 - 3000 - 017/19, S. 6; Wolfers/Opper, DVBl 2019, S. 1446 <1448>; Hardan/ Pustelnik, NZM 2021, S. 67 <69>; vgl. auch Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 16/44 – Stenographischer Bericht, S. 4342, 4365; BVerfGE 3, 407 <416>), während eine entsprechende Regelung als Teil des sozialen Mietrechts für ungebundenen Wohnraum ausschließlich dem Kompetenztitel „bürgerliches Recht“ unterfiel (vgl. Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 232; vgl. auch Rengeling, in: Isensee/Kirchhof, HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 135 Rn. 261).

cc) Die Regelung der höchstzulässigen Miete für ungebundenen Wohnraum war vom Kompetenztitel „Wohnungswesen“ im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a.F. daher nicht (mehr) umfasst und konnte somit nicht in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder übergehen. Das 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl I S. 2034) betraf ausschließlich den Titel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a.F. in seinem damaligen Zuschnitt. Eine Modifizierung des Katalogs von Art. 74 Abs. 1 GG war – mit Ausnahme der hier nicht relevanten Materie des Notariats und des zugehörigen Beurkundungs- und Gebührenrechts – ebenso wenig gewollt (vgl. BTDrucks 16/2069, S. 42; vgl. auch Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 16/23 – Stenographischer Bericht, S. 1749 ff.; Plenarprotokoll 16/44 – Stenographischer Bericht, S. 4233 ff.; Bundesrat, Plenarprotokoll 824 – Stenographischer Bericht, S. 203 ff.; Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissionsdrucksache 38, S. 4 f.; Kommissionsdrucksache 45, S. 12; Kommissionsdrucksache 85, S. 2, 10; Burgbacher, in: Holtzheimer/Schön, Die Reform des Bundesstaates, 2007, S. 281 <284 f.>) wie eine Verschiebung von Gegenständen zwischen den in der Staatspraxis etablierten Kompetenztiteln. Sie war zu keinem Zeitpunkt auch nur Diskussionsgegenstand in den Beratungen der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung beziehungsweise im Verfahren zur Änderung des Grundgesetzes (vgl. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, 3. Sitzung – Stenographischer Bericht, S. 52, 55, 57, 58, 61, 62, 63, 65, 67, 69, 71, 73, 74, 75, 77 f., 88; 9. Sitzung – Stenographischer Bericht, S. 204, 205 f., 207, 208, 210, 212, 215, 216, 228, 229, 232, 234; 11. Sitzung – Stenographischer Bericht, S. 281; Böhmler, in: Holtzheimer/Schön, Die Reform des Bundesstaates, 2007, S. 271 <271 f., 278>). Inhalt und Reichweite der von der Verfassungsänderung nicht berührten Gegenstände, insbesondere auch der Titel „bürgerliches Recht“ im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (vgl. Schede/Schuldt, NVwZ 2019, S. 1572 <1576>), blieben folglich unverändert.

185

D.

Die Unvereinbarkeit von § 1 in Verbindung mit § 3, § 4, § 5 Abs. 1, § 6 Abs. 1 bis Abs. 4, § 7 MietenWoG Bln mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit Art. 72 Abs. 1 GG führt zur Nichtigkeit des gesamten Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin. Das gilt auch für den Ordnungswidrigkeitentatbestand in § 11 MietenWoG Bln, der neben den § 3, § 4, § 5 Abs. 1, § 6 Abs. 1 bis Abs. 4, § 7 MietenWoG Bln keine eigenständige Bedeutung hat, weil mit der Nichtigkeit des Gesetzes im Übrigen die tatbestandliche Anknüpfung an ein bußgeldbewehrtes Verhalten entfällt. In gleicher Weise gilt dies für § 2 MietenWoG Bln, der in Absatz 1 auf § 5, §§ 7 bis 9 MietenWoG Bln Bezug nimmt, § 8 MietenWoG Bln, der in Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 Satz 1 jeweils auf die nach den §§ 3 bis 6 MietenWoG Bln zulässige Miete verweist, § 9 MietenWoG Bln, der sich auf §§ 6 und 8 MietenWoG Bln bezieht, und § 10 MietenWoG Bln, der Rechtsbehelfe gegen Maßnahmen und Entscheidungen nach dem Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin regelt. Schließlich sind damit die in § 5 Abs. 2 und § 6 Abs. 5 MietenWoG Bln der zuständigen Senatsverwaltung übertragenen Aufgaben ebenso gegenstandslos wie deren Ermächtigung in § 5 Abs. 3 MietenWoG Bln.

Für eine von der grundsätzlichen Regelung in § 95 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit § 78 Satz 1 BVerfGG abweichende Unvereinbarkeitserklärung (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 7. Juli 2020 - 2 BvR 696/12 -, Rn. 103) besteht kein Anlass.

E.

Die Entscheidung ist hinsichtlich der Begründung mit 7 : 1 Stimmen, im Ergebnis einstimmig ergangen.

König

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

Maidowski

Langenfeld

Wallrabenstein

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 25. März 2021 -
2 BvF 1/20, 2 BvL 5/20, 2 BvL 4/20**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 25. März 2021 - 2 BvF 1/
20, 2 BvL 5/20, 2 BvL 4/20 - Rn. (1 - 188), [http://www.bverfg.de/e/
fs20210325_2bvf000120.html](http://www.bverfg.de/e/fs20210325_2bvf000120.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2021:fs20210325.2bvf000120