

## **Mieterhöhung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete und 15%-Kappungsgrenze BGH: Berliner Kappungsgrenzen-Verordnung ist verfassungsgemäß**

Grundsatzurteil zur Wirksamkeit der Ermächtigungsgrundlage des § 558 Abs.3 Satz 3 BGB und der Berliner Kappungsgrenzenverordnung vom 7. Mai 2013;

Hinweis: Vermieter hat *Verfassungsbeschwerde* zum Bundesverfassungsgericht eingelegt.

BGH, Urteil vom 4. November 2015 - VIII ZR 217/14<sup>1</sup>

Mit dem ersten Teil des „Mietrechtspakets“ hat der Bundestag u.a. den Ländern die Möglichkeit gegeben, die allgemeine Kappungsgrenze von 20% für Mieterhöhungen innerhalb von drei Jahren, wie sie in § 558 Abs.3 Satz 1 BGB festgelegt ist, zeitlich begrenzt auf 15% abzusenken. Die am 1. Mai 2013 in Kraft getretene neue Regelung des § 558 Abs.3 Satz 2 und 3 BGB hat folgenden Wortlaut:

*2. Der Prozentsatz nach Satz 1 beträgt 15 vom Hundert, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder in einem Teil einer Gemeinde besonders gefährdet ist und diese Gebiete nach Satz 3 bestimmt sind. 3. Die Landesregierungen werden ermächtigt, diese Gebiete durch Rechtsverordnung für die Dauer von jeweils höchstens fünf Jahren zu bestimmen.*

Satz 2 eröffnet mit seiner auffallenden und ungewöhnlichen Anhäufung von unbestimmten Rechtsbegriffen („*ausreichende Versorgung*“, „*zu angemessenen Bedingungen*“, „*in einem Teil der Gemeinde*“) und der Notwendigkeit einer Prognose („*besonders gefährdet*“) den Landesregierungen einen nahezu unbegrenzten Auslegungsspielraum. Deshalb konnte man von Anfang an Bedenken haben, ob diese Ermächtigungsgrundlage dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot für einen Eingriff in das Grundrecht auf Schutz des Eigentums (Art. 14 GG) und andere Grundrechtspositionen genügt. Für Berlin kommt „erschwerend“ hinzu, dass angesichts der Größe und Heterogenität des Gebietes und der Bevölkerung von Berlin sich die Überlegung aufdrängen musste, ob hier nicht eine Beschränkung der Verordnung auf bestimmte Bezirke zwingend geboten sei. Nur um diese Fragen ging es in dem am 4. November 2015 entschiedenen Fall; die schlichten mietrechtlichen Aspekte (Ausgangsmiete, Dreijahresfrist, Sperrfrist, § 558 Abs.1 und Abs.3 Satz 1 BGB) spielten nicht einmal am Rand eine Rolle.

### Der Fall:

Es geht um eine Mieterhöhung für eine in Berlin-Wedding gelegene Wohnung. Der Vermieter hatte im September 2013 – also nach dem Inkrafttreten der Berliner Kappungsgrenzen-VO

---

<sup>1</sup> VIII ZR 217/14, noch nicht veröffentlicht (Stand 15. Januar 2016). Vorinstanzen: Amtsgericht Wedding - Urteil vom 3. März 2014 - 22d C 175/13, Grundeigentum 2014, 593 = DWW 2014, 132; Landgericht Berlin - Urteil vom 3. Juli 2014 - 67 S 121/14, Grundeigentum 2014, 1064 = DWW 2014, 260 = WuM 2014, 554 = ZMR 2014, 885.

am 19. Mai 2013 – den Mieter aufgefordert, einer Erhöhung der Miete um 20% von 227,36 € auf 272,72 € monatlich zuzustimmen. Der Mieter hatte einer Erhöhung um 15% (34,10 €) zugestimmt. Einziger Streitpunkt zwischen den Parteien war die Frage, ob die *Berliner Kappungsgrenzen-VO* wirksam ist.

Das AG Wedding hatte eine Prüfungskompetenz der Zivilgerichte insoweit verneint und die alleinige Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte angenommen; deshalb hatte es – ausgehend von der Wirksamkeit der Kappungsgrenzen-Verordnung – einen Anspruch des Vermieters auf Zustimmung des Mieters zu einer die Kappungsgrenze übersteigenden Mieterhöhung verneint und die Klage insoweit abgewiesen;<sup>2</sup> wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Sache hatte es die Berufung zugelassen (§ 511 Abs.1 Nr. 4 ZPO). Demgegenüber war das Berufungsgericht – das LG Berlin – von der eigenen uneingeschränkten Prüfungskompetenz ausgegangen, hatte die Wirksamkeit der Verordnung vom 7. Mai 2013 bejaht und demzufolge die Berufung des Vermieters zurückgewiesen, zugleich jedoch die Revision zum Bundesgerichtshof zugelassen.<sup>3</sup>

#### Die Entscheidung:

Der BGH hat das Berufungsurteil bestätigt. Das Urteil zeichnet sich bereits durch seinen außergewöhnlichen Umfang von immerhin 60 Seiten aus; davon sind nicht weniger als 50 Seiten den verfassungsrechtlichen Fragen gewidmet. Die Antworten erscheinen überzeugend, was nach der (ausführlichen) Pressemitteilung vom 4. November 2015 nicht unbedingt zu erwarten war.

Die Wiedergabe der Urteilsgründe im einzelnen würde den Rahmen dieser Darstellung sprengen. Im Kern geht es um drei Fragen, nämlich:

- Steht den Zivilgerichten eine *Prüfungskompetenz* hinsichtlich der von den Ländern erlassenen Kappungsgrenzen-Verordnungen zu?<sup>4</sup>

Wenn dies zu bejahen ist:

- Stellt die Regelung des § 558 Abs.3 Satz 2 und 3 BGB angesichts der Vielzahl der in ihr enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe eine wirksame, insbesondere verfassungsrechtlich *unbedenkliche Ermächtigungsgrundlage* für die Landesregierungen als Ordnungsgeber dar?<sup>5</sup>

und schließlich:

<sup>2</sup> Urteil vom 3. März 2014 – 22d C 175/13, DWW 2014, 132 = Grundeigentum 2014, 593, RNR.11 m.w.N.

<sup>3</sup> Urteil vom 3. Juli 2014 – 67 S 121/14, Grundeigentum 2014, 1064 = DWW 2014, 260 = WuM 2014, 554 = ZMR 2014, 885

<sup>4</sup> Urteil vom 4. November 2015 – VIII ZR 217/14, RNR. 20 ff

<sup>5</sup> aaO RNR. 25 ff

- Hat der *Senat von Berlin* in verfassungsrechtlich einwandfreier Weise von dieser Ermächtigungsgrundlage Gebrauch gemacht, insbesondere: war eine Differenzierung nach einzelnen Teil des Gebietes von Berlin geboten?<sup>6</sup>

In den Urteilsgründen hat der VIII. Senat sämtliche Komplexe mit einer außergewöhnlichen Gründlichkeit, unter Beachtung der gesamten einschlägigen Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG sowie des umfangreichen Schrifttums zu diesen Fragen erörtert und auf Grund dieser Prüfung die Wirksamkeit der Berliner KappungsgrenzenVO bejaht. Soweit dabei an erster Stelle die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit der Ermächtigungsgrundlage der § 558 Abs.3 Satz 2 und 3 BGB bejaht worden ist, hat die Entscheidung, falls sie nicht wider Erwarten in einem etwaigen Verfassungsbeschwerdeverfahren aufgehoben wird, zwangsläufig Präjudizcharakter für die bislang erlassenen KappungsgrenzenVOen anderer Bundesländer.

Die zentralen Aussagen des Urteils vom 4. November 2015 hat der Senat in den folgenden Leitsätzen wie folgt zusammengefasst:

- Die Zivilgerichte haben im Rahmen eines Rechtsstreits über ein Mieterhöhungsverlangen zu prüfen, ob eine von der Landesregierung erlassene Kappungsgrenzen-Verordnung den Anforderungen an die gesetzliche Ermächtigung in § 558 Abs.3 Satz 3 BGB in Verbindung mit Satz 2 genügt und auch im Übrigen mit höherrangigem Recht in Einklang steht.*
- Die vorgenannte gesetzliche Ermächtigungsgrundlage genügt dem Bestimmtheitsgebot nach Art. 80 Abs.1 Satz 2 GG und verstößt weder gegen die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs.1 GG noch gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs.1 GG) oder gegen die Vertragsfreiheit (Art. 2 Abs.1 GG).*
- Die Kappungsgrenzen-Verordnung des Landes Berlin vom 7. Mai 2013 hält sich im Rahmen des der Landesregierung als demokratisch legitimiertem und politischem Staatsorgan von der gesetzlichen Ermächtigung in mehrfacher Hinsicht eingeräumten politischen Beurteilungs- und Gestaltungsspielraums. Dieser ist von den Fachgerichten nur beschränkt daraufhin überprüfbar, ob die getroffene Maßnahme den Rahmen der Zweckbindung der gesetzlichen Ermächtigung überschreitet.*
- Die Kappungsgrenzen-Verordnung des Landes Berlin vom 7. Mai 2013 genügt ihrerseits den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Sie verletzt weder die Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs.1 GG) noch den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs.1 GG) oder die Vertragsfreiheit (Art. 2 Abs.1 GG).*

#### Anmerkung und Stellungnahme:

Angesichts der ungewöhnlichen Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen und des dadurch auf den ersten Blick fast ins Uferlose ausgedehnten, durch die notwendige Prognose („*besonders gefährdet*“) mit zusätzlichen Unsicherheitsfaktoren belasteten Beurteilungs- und Entscheidungsspielraums des Ordnungsgebers ist man zunächst geneigt, die Verfas-

---

<sup>6</sup> aaO RNr. 59 ff und 99 ff

sungsmäßigkeit der Ermächtigungsgrundlage des § 558 Abs.3 Satz 2 und 3 BGB zumindest in Zweifel zu ziehen. Wenn man sich zudem die Besonderheiten des Landes Berlin – seine kommunale Vielgestaltigkeit, die Vielzahl und zu einem erheblichen Teil ganz unterschiedliche Prägung der einzelnen Bezirke, die hohe Bevölkerungszahl und die Heterogenität der Bevölkerung – vor Augen hält, kommen konkrete, auf die Berliner Verordnung bezogene Bedenken hinzu. Liest man die Begründung der Entscheidung des VIII. Senats jedoch mit der gebotenen Gründlichkeit, kann man ihr die Überzeugungskraft nicht absprechen. Ersichtlich die gesamte einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und teilweise auch des Bundesverwaltungsgerichts ist beachtet worden, die für und gegen die Wirksamkeit sowohl der Ermächtigungsgrundlage als auch der Berliner Kappungsgrenzen-Verordnung sprechenden Argumente – auch des Schrifttums – sind mit äußerster Sorgfalt geprüft und gegeneinander abgewogen. Eine Verfassungsbeschwerde dürfte unter diesen Umständen nur geringe Aussicht auf Erfolg bieten.

#### Auswirkungen für die Praxis / Anmerkungen:

Ob das BGH-Urteil vom 4. November 2015 das letzte Wort zum Komplex Absenkung der Kappungsgrenze auf 15% ist, ist keineswegs sicher. Bereits nach den Ausführungen des Vertreters des Vermieters in der Verhandlung vor dem VIII. Senat des BGH erschien es nicht ausgeschlossen, dass der Vermieter im Fall des Unterliegens das Urteil mit einer Verfassungsbeschwerde angreifen würde; dies ist inzwischen geschehen. Angesichts der zahlreichen verfassungsrechtlichen Probleme, die sowohl die Ermächtigungsgrundlage des § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB als auch speziell die Berliner Kappungsgrenzen-Verordnung aufwerfen, ist es im Interesse der Rechtssicherheit zu begrüßen, dass das Bundesverfassungsgericht Gelegenheit erhält, die Wirksamkeit dieser Bestimmungen zu überprüfen. Für die Praxis insgesamt – Wohnungswirtschaft, Mietverbände, Rechtsanwälte und Gerichte – empfiehlt es sich deshalb dringend, den weiteren Gang des Verfahrens zu beobachten.

#### 1) Zu § 558 Abs.3 Satz 2 und 3 BGB

Für *sämtliche Bundesländer*, die bisher Kappungsgrenzen-Verordnungen erlassen haben, dürfte mit dem Urteil die *Frage der Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsgrundlage des § 558 Abs.3 BGB zunächst jedenfalls geklärt* sein. Soweit im Prozess noch diesbezügliche Bedenken von der einen oder anderen Seite geltend gemacht werden, könnten sie an sich durch die Instanzgerichte und die beteiligten Rechtsanwälte ggf. durch die schlichte Bezugnahme auf das Urteil vom 4. November 2015 entkräftet werden; zweckmäßiger und prozessökonomisch sinnvoller dürfte es allerdings sein, den Ausgang des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht abzuwarten.

## 2) Zu den Kappungsgrenzen-Verordnungen der Länder

Aber auch *Angriffe gegen eine Kappungsgrenzen-Verordnung eines einzelnen Bundeslandes* dürften schwierig werden. Der im Urteil vom 4. November 2015 ausführlich dargelegte und begründete weitgefasste, verfassungsrechtlich jedoch grundsätzlich unbedenkliche Beurteilungs- und Ermessensspielraum des Ordnungsgebers lässt es als eher unwahrscheinlich erscheinen, dass in der Verordnung selbst oder mittelbar in ihrer Begründung ein derart schwerwiegender Verstoß gegen verfassungsrechtliche Grundsätze oder Bestimmungen oder gegen die von der Ermächtigungsgrundlage gezogenen Grenzen gefunden werden kann, der den Bestand der Verordnung in Frage stellt. Das gilt namentlich für die Auswahl der „gefährdeten“ Gemeinden oder Gemeindeteile und die Geltungsdauer der Verordnung. Nahezu alles, was der VIII. Senat zur Wirksamkeit der Berliner Verordnung ausgeführt hat, lässt sich jedenfalls im Grundsatz auf die Kappungsgrenzen-Verordnungen anderer Länder übertragen.

### Das letzte Wort hat das Bundesverfassungsgericht

Aber – wie gesagt – das letzte Wort wird das Bundesverfassungsgericht haben; es bleibt zu hoffen, dass die Entscheidung dort nicht auf die lange Bank geschoben wird. Mietrechtssachen dulden keine Verzögerung, zumal dann, wenn aktuell geltende Rechtslage fortlaufend – nachträglich nur schwer wieder zu beseitigende – wirtschaftliche Nachteile für die Vermieterseite erzeugt und die Geltung der Bestimmung, um deren Wirksamkeit gestritten wird, zeitlich begrenzt ist. Ein Urteil des Verfassungsgerichts zu einem Zeitpunkt, in dem die 5-Jahresfrist der Berliner Verordnung abgelaufen ist (10. Mai 2018) oder kurz davor steht, würde in der Praxis wohl nicht mehr allzu viel bewirken.