Ein bürgerlich-rechtlicher Mietendeckel für den Bund?

Zu den Vollzugsdefiziten eines privaten Mietpreisrechts

Joachim Kummer

19.04.2021 doi: 10.17176/20210419-221157-0

Ein bürgerlich-rechtlicher Mietendeckel auf Bundesebene ist möglich. So lässt sich eine der vielen Folgen des Mietendeckel-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts zusammenfassen. Die Regelungen zur Mietenhöhe im freifinanzierten Wohnungsraum, so das Gericht, gehören allein zum sozialen Mietrecht und seien damit dem bürgerlichen Recht zuzuordnen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG). Für den Schutz von Mieter:innen ist das jedoch keine gute Nachricht – denn eine Steuerung des Mietpreises durch einen bürgerlich-rechtlichen Mietendeckel ist erheblich weniger effektiv als die hoheitliche Normdurchsetzung von Preisvorschriften.

Nimmt man den Beschluss des Bundeverfassungsgerichts beim Wort, wäre ein Mietendeckel auf Bundesebene – in welcher konkreten Form auch immer – allein im bürgerlichen Recht umsetzbar. Umgekehrt wäre ein öffentlich-rechtlicher Mietendeckel auf Bundesebene ausgeschlossen, da ein solcher gerade außerhalb des sozialen Mietrechts stünde. Daran anknüpfend sehen einige Kommentare die Lösung der Mietenkrise in einem bundesweiten Mietendeckel. Andere Stimmen begrüßen den Beschluss als Aufwertung privatrechtlicher Steuerungsmechanismen zugunsten (wohnungs-)politischer Ziele auf Bundesebene. Hier ist allerdings Vorsicht vor zu viel Optimismus geboten, denn die Steuerung des Mietpreises mithilfe bürgerlich-rechtlicher Normen ist stets schwächer als seine hoheitliche Durchsetzung. Dies wird gerade im Fall des Berliner Mietendeckels offenbar: Eine wesentliche Grundlage seines relativ hohen Schutzniveaus bestand darin, dass die Preisvorschriften (weitestgehend) staatlich vollstreckt wurden. Ein solches Schutzniveau ließe sich auf der Bundesebene mithilfe des bürgerlichen Rechts nicht herstellen. Stattdessen würde es zu einem Vollzugsdefizit kommen, wie es schon bei der praktisch irrelevanten Mietpreisbremse zu beobachten ist (zu den ähnlichen Problemen beim Vollzugsdefizit der Mietpreisbremse MüKo/Artz § 5556d Rn. 4).

Politisches Privatrecht

Um vorab keine Missverständnisse aufkommen zu lassen: Dass ein Bundesmietendeckel sich des privatrechtlichen Vertragsverhältnisses bedient, aber ein darüber hinausgreifendes wohnungspolitisches Ziel verfolgt, ist für sich genommen unbedenklich. Aus der Perspektive der Gesetzgebung wäre es noch nicht einmal etwas Besonderes. Hier zählt es zu den Allgemeinplätzen, dass sich das Privatrecht – oder konkreter: das bürgerliche Recht – an politischen und sozialen Zwecken und zunehmend auch am Umweltschutz orientiert und sich gerade nicht darauf beschränkt, einen unpolitischen „Raum der Freiheit“ abzusichern. Bereits im bürgerlichen Wohnungsmietrecht finden sich hierfür zahlreiche Beispiele: Das dortige Modernisierungsrecht (§§ 555b ff., 559 ff. BGB) verfolgt städtebauliche Ziele, da es einen modernisierten Wohnungsstandard garantieren möchte. Innerhalb des Modernisierungsrechts differenziert die Gesetzgebung nochmals, indem sie klimapolitische Ziele besonders privilegiert (§ 536 Abs. 1a BGB). Nicht zuletzt verfolgt auch die Mietpreisbremse (§§ 556d ff.) ein wohnungspolitisches Ziel, nämlich die Verhinderung von sozialer Segregation. Eine Politisierung des Privatrechts wäre also kein Argument gegen einen bürgerlich-rechtlichen Bundesmietendeckel, weil dieses – wie etwa Schirmer völlig zu Recht hervorhebt – schon immer politisch war. Mit einer gewissen Verzögerung dämmert auch der Privatrechtswissenschaft diese Tatsache, welche die Thematik neuerdings unter dem Begriff der Regulierung diskutiert und erforscht.

Schwächen privater Rechtsdurchsetzung

Problematisch ist also nicht die drohende Politisierung eines vermeintlich „reinen“ Zivilrechts, sondern die Tatsache, dass die Steuerungsmechanismen eines bürgerlich-rechtlichen Mietendeckels gegenüber ihrer hoheitlichen Durchsetzung im Falle des Mietpreisrechts defizitär sind. Denn unabhängig davon, welche konkrete Ausgestaltung ein solcher Mietendeckel auf Bundesebene haben würde, stünde eines immer fest: seine klageweise Durchsetzung wäre Privatsache. Sobald es zu einem vermeintlichen Verstoß (durch überteuerte Mieten) gegen einen solchen Mietendeckel käme, müssten die damit verbundenen Rechtsfragen als bürgerliche Rechtsstreitigkeit geführt werden. Hierin liegt eine entscheidende Schwäche eines bürgerlich-rechtlichen Mietendeckels, denn eine private Durchsetzung von Mietpreisvorschriften ist für den Mieter aus mehreren Gründen unattraktiv und riskant: Zum einen haben Mieter:innen nur selten Kenntnis von der, auch für einen Bundesmietendeckel erwartbar komplexen, Rechtslage. Schließlich müsste ein bürgerlich-rechtlicher Mietendeckel, um überhaupt verfassungsmäßig zu sein, viele inhaltliche und regionale Differenzierungen sowie Ausnahmevorschriften enthalten (vgl. kritisch zur Umsetzbarkeit Ackermann). Das macht die Frage, ob eine jeweilige Preisvorschrift einschlägig ist oder nicht, nur schwer beantwortbar. Vor diesem Aufwand werden Mieter:innen naturgemäß zurückscheuen. Zum anderen ist die generelle Konfliktbereitschaft der Mieter:innen gegenüber Vermieter:innen nur gering und kann in einem angespannten Wohnungsmarkt kaum angenommen werden. Viele Mieter:innen werden in diesen Situationen froh sein, überhaupt eine Wohnung gefunden zu haben und daher unter Inkaufnahme des überteuerten Mietzinses eher auf eine Durchsetzung der Rechte verzichten. Dies ist auch verständlich, denn das Wohnungsmietverhältnis ist auf Dauer angelegt, von wechselseitigen Abhängigkeiten geprägt und bildet als Lebensmittelpunkt einen besonders sensiblen Bereich.

Aber auch wenn man diese Risikoaversion beiseitestellt und eine Bereitschaft zum Rechtstreit annimmt, wird die Lage für die Mieter:innen bei einer privaten Durchsetzung nicht besser: Entweder der/die Mieter:in weigert sich unter Berufung auf die Preisnormen des Bundesmietendeckels, die vermeintlich überhöhten Beträge zu zahlen. Dann bestünde nicht nur das Risiko einer Zahlungsklage, sondern bei entsprechenden angelaufenen Beträgen auch das Risiko einer Kündigung wegen Zahlungsverzugs mit entsprechender Räumungsklage. Oder der/die Mieter:in zahlt den überhöhten Betrag und klagt die Differenz zum zulässigen Mietendeckelpreis ein. Dies aber würde die finanzielle Entlastung des Mietendeckels für die ungewisse Dauer der Klage vereiteln, wobei der Verfahrensausgang ohnehin offen ist. Zudem lägen die Prozessinitiativlast und Darlegungslast bei den Mietern:innen. Ein bürgerlich-rechtlicher Mietendeckel verlagert also insgesamt die Durchsetzungslast und das Prozessrisiko auf die Mieter:innen. Von ihm würde kaum Gebrauch gemacht werden.

Normdurchsetzung und „public/private distinction“

Auf einer abstrakteren Ebene lässt sich damit festhalten: Eine „public/private distinction“ existiert sehr wohl. Zwar ist es (wie erwähnt) nichts Besonderes mehr, dass die Gesetzgebung mithilfe des bürgerlichen Rechts politische Ziele verfolgt und hierzu das privatrechtliche Vertragsverhältnis als Steuerungsmechanismus einsetzt. Diese Erkenntnis führt auch tatsächlich zu einer Annäherung von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Zielsetzungen. Eine Kongruenz von politischen Zielen bedeutet aber keineswegs, dass die Unterscheidung von öffentlichem und privatem Recht hinfällig ist. Denn auf der Ebene der Normdurchsetzung wird die Unterscheidung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht wieder praktisch relevant: Ein bürgerlich-rechtlicher Bundesmietendeckel verlagert den Aufwand und die Risiken der Rechtsdurchsetzung auf die Bürger:innen, beim öffentlich-rechtlichen Mietendeckel hätte Staat die Normdurchsetzung garantiert.

Bei der Frage der Normdurchsetzung zeigt sich also nochmal die problematische Wirkung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts: Es hat nicht „nur“ eine Abgrenzung der Gesetzge-

bungskompetenzen stattgefunden. Entschieden wurde auch, dass eine hoheitliche Durchsetzung des Mietpreises überhaupt nicht (mehr) möglich ist und die Gesetzgebung sich auf das sehr viel schwächere bürgerliche Recht beschränken muss. Sofern also ein bürgerlich-rechtlicher Mietendeckel kommen sollte, würde er mehr der praktisch irrelevanten Mietpreisbremse ähneln und nicht mehr dem Berliner Mietendeckel.

AUTOR*IN

Joachim Kummer
Joachim Kummer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Freien Universität Berlin

EMPFOHLENE ZITATION

Kummer, Joachim: Ein bürgerlich-rechtlicher Mietendeckel für den Bund?: Zu den Vollzugsdefiziten eines privaten Mietpreisrechts, Verfassungsblog, 19.04.2021, doi: 10.17176/20210419-221157-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20210419-221157-0.