
Datum: 02.07.2020
Gericht: Landgericht Köln
Spruchkörper: 6. Zivilkammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 6 S 229/19
ECLI: ECLI:DE:LGK:2020:0702.6S229.19.00

Vorinstanz: Amtsgericht Köln, 208 C 186/19

Tenor:

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Die Kosten der Berufung trägt die Klägerin.

Das Urteil ist vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Gründe:

1

I.

2

Die Parteien streiten um Ansprüche anlässlich der sog. Mietpreisbremse.

3

Die Klägerin begehrt aus abgetretenem Recht der Mieter des Beklagten Auskünfte zum Vormietverhältnis und etwaigen Modernisierungsmaßnahmen, Rückzahlung des ihrer Auffassung nach unzulässig vereinbarten Mietzinses für den Monat Dezember 2018 sowie Erstattung vorgerichtliche Anwaltskosten. Die Klägerin behauptet, dass die vereinbarte Miethöhe teilweise unzulässig sei, sie übersteige die ortsübliche Vergleichsmiete um mehr als 10 %.

4

Das Amtsgericht hat die Klage mangels Anwendbarkeit der §§ 556d ff. BGB für das Gebiet Köln abgewiesen. Es fehle in Nordrhein-Westfalen (NRW) an einer wirksamen Verordnung im Sinne des § 556d Abs. 4 BGB. Die Mietpreisbegrenzungsverordnung NRW sei mangels ausreichender Begründung formell unwirksam. Hiergegen wendet sich die Klägerin mit der Berufung.

5

Im Übrigen wird von der Darstellung des Tatbestandes gemäß §§ 540 Abs. 2, 313 a Abs. 1 S. 1 ZPO, 26 Nr. 8 EGZPO abgesehen.	6
II.	7
Die form- und fristgerecht eingelegte Berufung hat keinen Erfolg.	8
Die Klägerin kann keine Ansprüche nach Maßgabe der §§ 556d ff. BGB geltend machen. Denn die sich daraus ergebenden Rechte gelten nicht für das hier gegenständliche Mietverhältnis für die im Gebiet Köln gelegene Wohnung. Zwar ist das Gebiet Köln in der Verordnung zur Bestimmung der Gebiete mit Mietpreisbegrenzung (MietbegrenzVO NRW) vom 23.06.2015 durch die Landesregierung zu einem Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt bestimmt worden. Diese Verordnung ist jedoch unwirksam.	9
Den Zivilgerichten obliegt im Rahmen eines Rechtsstreits, der die Dämpfung der Wiedervermietungsmiete nach Maßgabe der §§ 556 d ff. BGB zum Gegenstand hat, die Verpflichtung, die Vereinbarkeit einer einschlägigen Rechtsverordnung mit höherrangigem Recht zu prüfen und sie im Fall ihrer Unwirksamkeit nicht anzuwenden (BGH, Urteil vom 17.07.2019, Az. VIII ZR 130/18, Rn. 15 – zitiert nach juris mit Verweis auf BVerfG, NJW 2015, 3024 = NZM 2015, 777 Rn. 11 [zur MietenbegrenzungsVO des Landes Berlin]; Senat, BGHZ 207, 246 = NJW 2018, 476 = NZM 2016, 82 Rn. 20 ff. [zur KappungsgrenzenVO des Landes Berlin]; jew. mwN).	10
1.	11
Die MietbegrenzVO NRW ist nach dem Beschluss des BVerfG vom 18.07.2019 (Az. 1 BvL 1/18, 1 BvL 4/18, 1 BvR 1595/18) zwar aufgrund einer wirksamen Ermächtigungsgrundlage erlassen worden; die in § 556d Abs. 2 S. 1 BGB enthaltene Verordnungsermächtigung ist verfassungskonform, insbesondere liegt kein Verstoß gegen die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG vor. Die Verordnungsermächtigung entspricht auch den Vorgaben des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG.	12
2.	13
Zur Überzeugung der Kammer und in Übereinstimmung mit dem Urteil des Amtsgerichts Köln ist die MietbegrenzVO NRW aber formal unwirksam, da die gesetzlichen Anforderungen an die Begründungspflicht und die Verpflichtung zur Veröffentlichung der Begründung nach Maßgaben des § 556d Abs. 2 S. 5-7 BGB nicht eingehalten sind. Hierbei handelt es sich um eine Wirksamkeitsvoraussetzung, deren Fehlen zur Nichtigkeit der Verordnung führt (vgl. BGH, ebd., Rn. 42: zur grundsätzlichen Nichtigkeit fehlerhafter Rechtsverordnungen Remmert in Maunz/Dürig, GG, Art. 80 Rn. 137; Ossenbühl in Isensee/Kirchhof, HdBStR, 3. Aufl., § 103 Rn. 79; Brenner in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., Art. 80 Rn. 82; Bauer in Dreier, GG, 3. Aufl., Art. 80 Rn. 58).	14
a)	15
Die Verordnung ist jedenfalls nicht hinreichend begründet.	16
Gemäß § 556d Abs. 2 S. 6 BGB muss sich aus der Begründung ergeben, auf Grund welcher Tatsachen ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt im Einzelfall vorliegt. Gemäß § 556d Abs. 2 S. 7 BGB muss sich aus der Begründung ferner ergeben, welche Maßnahmen die Landesregierung in dem nach § 556d Abs. 2 S. 1 BGB durch die Rechtsverordnung jeweils bestimmten Gebiet und Zeitraum ergreifen wird, um Abhilfe zu schaffen.	17

Die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der MietbegrenzVO NRW veröffentlichte amtliche Begründung genügt diesen Anforderungen nicht, auch nicht in der Gesamtschau mit der zu diesem Zeitpunkt ebenfalls veröffentlichten Kurzfassung des Endberichtes des Institutes F+B. Anhand der veröffentlichten Begründung kann nicht für jede einzelne der in der MietbegrenzVO NRW aufgeführten 22 Gemeinden nachvollzogen werden, warum gerade diese in den Schutzbereich des § 556d Abs. 1 BGB aufgenommen wurde. Auch ergibt sich nicht, welche Abhilfemaßnahmen die Landesregierung ergreifen wird.	18
Diese Begründungsverpflichtung hat der Bundesgesetzgeber in die Ermächtigungsgrundlage aufgenommen, um in Anbetracht der mit der Bestimmung von Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten verbundenen Beschränkung der grundrechtlich geschützten Eigentumsfreiheit die Verhältnismäßigkeit der von der Landesregierung vorzunehmenden Gebietsausweisung zu gewährleisten. Ausweislich der Gesetzesmaterialien erfordert die Bestimmung und Abgrenzung der Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt eine sorgsame Überprüfung der Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Gebietsbestimmung. Dies hat der Gesetzgeber als notwendig erachtet, um den verfassungsrechtlichen Maßgaben des Eigentumsschutzes (Art. 14 GG) Rechnung zu tragen (vgl. Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum Mietrechtsnovellierungsgesetz, BT-Drs. 18/3121, S. 28). Damit kommt der Begründungspflicht nicht nur verfahrensrechtliche Bedeutung zu; sie hat vielmehr auch materiell-rechtlichen Gehalt (vgl. dazu BVerfGE 127, 293 [320] = NVwZ 2011, 289; Nierhaus, Bonner Kommentar zum GG, Stand November 1998, Art. 80 Rn. 420). Mittels der Verordnungsbegründung soll die Entscheidung der jeweiligen Landesregierung nachvollziehbar gemacht werden insbesondere im Hinblick darauf, aufgrund welcher Tatsachen sie die Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten bestimmt hat und welche Begleitmaßnahmen sie plant, um die Anspannung der Wohnungsmärkte zu beseitigen (BT-Drs. 18/3121, S. 29). Es geht also darum, dass der Verordnungsgeber im Einzelnen zu begründen hat, auf welcher Tatsachenbasis, insbesondere aufgrund welcher Indikatoren die Landesregierung die betroffenen Gebiete als angespannte Wohnungsmärkte beurteilt und welche Maßnahmen sie getroffen hat oder plant, um die Situation zu mildern. Weiter erwartet der Gesetzgeber in Fällen angespannter Wohnungsmärkte eine Abwägung auch der gegenläufigen Interessen von Vermieter und Mieter. Hierbei soll einfließen, ob der Vermieter die ortsübliche Vergleichsmiete mit zumutbarem Aufwand ermitteln kann. Die Begründungspflicht der Landesregierung ist daher ein grundlegendes Instrumentarium, um die vom Gesetzgeber geforderte Verhältnismäßigkeit der Gebietsausweisung zu überprüfen (vgl. BGH, ebd., Rn. 22 - 24).	19
Gemäß § 556d Abs. 2 S. 3 BGB können Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten <i>insbesondere</i> dann vorliegen, wenn	20
1. die Mieten deutlich stärker steigen als im bundesweiten Durchschnitt (Mietenentwicklung),	21
2. die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte den bundesweiten Durchschnitt deutlich übersteigt (Mietenbelastung),	22
3. die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass durch Neubautätigkeit insoweit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird (Bevölkerungswachstum), oder	23
4. geringer Leerstand bei großer Nachfrage besteht (Leerstandsquote).	24
Aus dem Wort „insbesondere“ ergibt sich, dass auch andere als die vorgenannten Kriterien im Einzelfall aussagekräftig sein können.	25

In der amtlichen Begründung weist die Landesregierung selbst im Abschnitt A.1. darauf hin, dass sich nur aus der *Gesamtschau* unter Berücksichtigung der *individuellen* Gegebenheiten ergeben könne, ob *im Einzelfall* die Erfüllung eines oder mehrerer der festgelegten Indikatoren zur Ausweisung eines Gebiets als Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt ausreiche; von starren Vorgaben werde aus diesem Grund abgesehen. Im Folgenden wird im Abstrakten erklärt, wie das von ihr beauftragte Institut F+B bei der Ermittlung und Bewertung vorgegangen ist. Es sei zur Einschätzung der jeweiligen Gebietslagen ein Punktemodell entwickelt worden, dem sowohl landesweit verfügbare statistische Daten zugrunde lagen als auch ergänzend eine kommunale Befragung. Bei dieser sei insbesondere die Einschätzung der Kommunen zum derzeitigen und zukünftigen Mietwohnungsmarkt abgefragt worden; darauf aufbauend hätte von den Gemeinden ein Votum für die Aufnahme in die Gebietskulisse abgegeben werden können. In Grenzfällen könnte dieses Votum der Kommune über die Aufnahme in die Gebietskulisse entscheiden. Letztendlich wird indes lediglich festgehalten, dass sich der räumliche Geltungsbereich der Verordnung auf 22 Gemeinden erstrecke. Nach dem in der Untersuchung des Instituts F+B entwickelten Nutzwertanalysemodell habe sich ergeben, dass in 22 Gemeinden die Voraussetzungen für die Einführung einer Mietobergrenze vorlägen, die Mietobergrenze könne in den genannten Gemeinden anhand eines Mietspiegels bestimmt werden. 26

Die Angabe lediglich des Gesamtergebnisses der Gesamtschau reicht indes gerade nicht aus. Inwieweit der Weg, den die Landesregierung – die sich, wie in der amtlichen Begründung dargelegt, die Ergebnisse des Instituts F+B ausdrücklich zu eigen gemacht hat – zur Ermittlung der jeweiligen Gebiete hinreichend und schlüssig ist, kann offenbleiben. Denn jedenfalls fehlt es an den Darlegungen im Tatsächlichen zu den einzelnen Gemeinden. Dem Adressaten ist es im Konkreten nicht möglich, anhand der Begründung nachzuvollziehen, warum die in der Verordnung bestimmten Gemeinden als solche, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, bestimmt worden sind. Dies gilt umso mehr, als dass auch auf kommunale „Selbst-Voten“ abgestellt wird, die dem Adressaten umso weniger transparent sind. 27

Auch unter Berücksichtigung der gleichzeitig veröffentlichten Kurzfassung des Endberichtes des Institutes F+B liegt eine hinlängliche Begründung nicht vor. Zwar wird hier das Vorgehen des Instituts F+B annähernd vertiefter erklärt, insbesondere die Grundlagen für die Festlegung und Gewichtung der einzelnen Indikatoren zu einem Gesamtwert. Indes wird auch hier letztendlich lediglich abstrakt das erarbeitete Ergebnis dargelegt, wonach bei der Betrachtung von 60 Städten und Gemeinden des Landes NRW 21 – aufgeführte – Kommunen ermittelt worden seien, bei denen eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen gefährdet sei. Im Nachgang zu diesem veröffentlichten Kurzbericht erfolgt ein Hinweis, dass die Gebietskulisse 22 Städte erfasse, weil die Stadt Bocholt ihr Votum im Laufe des Ordnungsverfahrens geändert habe, sodass die erforderliche Punktzahl für die Aufnahme in die Gebietskulisse erreicht worden sei. 28

Auch in der Zusammenschau mit diesem Kurzbericht kann der Adressat der Verordnung, also insbesondere Mieter und Vermieter, nicht wissen, warum eine bestimmte Gemeinde gerade in die Verordnung aufgenommen worden ist. 29

Ob und inwieweit das Gutachten des Instituts F+B in seiner Langfassung den Begründungsanforderungen genügt, kann offenbleiben. Insoweit ist zum Inhaltlichen anzumerken, dass dem Ordnungsgeber ein Beurteilungs- und Bewertungsspielraum zusteht, der durch die Gerichte nur eingeschränkt kontrolliert werden kann. Wie auch sonst 30

beim Bestehen von Einschätzungs- und Gestaltungsspielräumen dürfte eine vollständige inhaltliche Überprüfung und gegebenenfalls eine Bejahung der Fehlerhaftigkeit nur bei eklatanten Mängeln und sich aufdrängender Ungeeignetheit der gewählten Ansätze und Kriterien in Betracht kommen.

Jedenfalls ist diese Langfassung erst nach Inkrafttreten der Verordnung veröffentlicht worden. 31
Das Begründungsdefizit kann nicht mit Wirkung ex tunc, d. h. rückwirkend auf den Zeitpunkt des Verordnungserlasses, geheilt werden (BGH, ebd., Rn. 38 ff.). Denn dies könnte dazu führen, dass die Landesregierungen ihre Begründung für den Erlass der Verordnung unter Umständen noch nach Ablauf der Geltungsdauer der Verordnung abgeben könnten. Die Zielrichtung des Begründungserfordernisses aber strebt mit Rücksicht auf die erhöhte Grundrechtsrelevanz der Begrenzung der Wiedervermietungsmiete von Bestandswohnungen eine nachvollziehbare und transparente Gebietsausweisung an. Daher darf die jeweilige Landesregierung ihre Begründung für die Auswahl der von ihr herangezogenen Indikatoren und die Bestimmung der von der Mietpreisbegrenzung betroffenen Gemeinden oder Gemeindeteile mit angespannten Wohnungsmärkten nicht erst nach dem Inkrafttreten der Verordnung bekannt machen. Die Heilungsmöglichkeit ist dabei also unabhängig davon ausgeschlossen, ob die Verordnungsbegründung schon bei Verordnungserlass existierte – und nur nicht veröffentlicht worden war – oder ob sie gar erst nach Verordnungserlass erstellt wurde.

Die Frage, ob eine Heilungsmöglichkeit zumindest mit Wirkung ex nunc, d. h. ab dem 32
Zeitpunkt der nachträglichen Veröffentlichung der Begründung, möglich ist, bedarf hier keiner Klärung. Der streitgegenständliche Mietvertrag wurde geschlossen im Oktober 2018; dass die Langfassung bereits zu diesem Zeitpunkt veröffentlicht gewesen wäre, trägt die Klägerin auch in der Berufungsinstanz nicht vor und entspricht auch nicht dem Kenntnisstand der Kammer. Grundsätzlich dürfte jedoch auch eine Heilung mit Wirkung ex nunc nicht möglich sein. Für alle Rechtsnormen, für förmliche Gesetze ebenso wie für Rechtsverordnungen oder Satzungen, gilt im deutschen Recht traditionell der Grundsatz der ipso-iure-Nichtigkeit ex tunc, der inhaltliche Mängel ebenso erfasst wie Fälle verfahrensfehlerhafter Entstehung (vgl. Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 78 Rn. 7, 58. EL Januar 2020 m.w.N.; Schuldt, NZM 2018, 257, 264).

b) 33

Dahingestellt bleiben kann, ob die Begründung zur MietpreisbegrenzungsVO hinreichend 34
bekannt gegeben worden ist. Auch wenn sich aus dem Wortlaut des § 556d Abs. 2 S. 5-7 BGB eine Pflicht zur öffentlichen Bekanntmachung der Begründung einer Mietpreisbegrenzungsverordnung nicht ausdrücklich ergibt, so folgt aus dem Sinn und Zweck der angeordneten Begründungsverpflichtung, dass es sich bei dem Inhalt der Verordnungsbegründung nicht um ein Regierungsinternum handelt. Zwar ist nicht erforderlich, dass die Begründung der Verordnung gemeinsam mit dem Verordnungstext selbst in einem Dokument im jeweiligen Gesetz- und Verordnungsblatt eines Landes verkündet wird, auch wenn dafür Gründe der Rechtssicherheit sprechen. Dem Begründungsgebot wohnt (jedoch) die Verpflichtung inne, die Begründung der Öffentlichkeit in zumutbarer Weise an einer allgemein zugänglichen (amtlichen) Stelle bekannt zu machen (vgl. BGH, ebd., Rn. 31, 34 ff. mit Verweis auf LG Hamburg, NZM 2018, 745 Rn. 47 ff.; LG Berlin [64. ZK], WuM 2018, 502 [503] = BeckRS 2018, 15246; LG Stuttgart, NZM 2019, 290 Rn. 19 ff.; Schuldt, NZM 2018, 257 [262 f.]; Börstinghaus in Schmidt-Futterer, Mietrecht, 13. Aufl., § 556 d Rn. 39; BeckOGK BGB/Fleindl, Stand 1.4.2019, § 556 d Rn. 43; BeckOK Mietrecht/Theesfeld, Stand 1.6.2019, § 556 d Rn. 34 d; s. auch Zuck, NJW 2016, 3573

[3577]).

Die Frage, ob der Verordnungstext – etwa in Form einer Bezugnahme – deutlich machen muss, dass es eine entsprechende Begründung der Landesregierung gibt und wo diese zu finden ist, hat der BGH explizit offengelassen (ebd., Rn. 37); dies bedarf auch hier keiner entscheidungserheblichen Klärung. 35

Hinsichtlich des Ortes der Veröffentlichung hat die Kammer grundsätzlich keine Bedenken, dass die Veröffentlichung der Begründung (allein) auf der damaligen Internetseite des damaligen Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes NRW erfolgte (vgl. BGH, ebd., Rn. 38 [zur Hessischen MietbegrenzungsVO]). Inwieweit dies im vorliegenden Fall indes in einer zumutbaren Weise erfolgt ist, erscheint fraglich. Wie die Kammer bei eigener Recherche feststellen musste, lässt sich die gegenständliche amtliche Begründung nur mit vertiefteren Vorkenntnissen und einer gewissen Sensibilisierung finden. Letztlich bedarf dies hier ebenfalls keiner entscheidungserheblichen Klärung. 36

Die prozessualen Nebenentscheidungen folgen aus § 97 ZPO bzw. §§ 708 Nr. 10, 711, 713 ZPO. 37

III. 38

Die Revision gegen dieses Urteil ist nicht zuzulassen, da die Voraussetzungen des § 543 Abs. 2 ZPO nicht vorliegen. Es handelt sich um die Entscheidung in einem landesrechtlichen Einzelfall über die MietbegrenzVO NRW. Im Übrigen wurde die Zulassung der Revision von keiner der Parteien beantragt; auch weicht die Kammer mit ihrer Entscheidung nicht von einer gegenteiligen obergerichtlichen Rechtsprechung oder einer im Schrifttum vertretenen Auffassung ab. 39

Streitwert für das Berufungsverfahren: bis 3.000 € 40