



Gesellschaft für
Freiheitsrechte

freiheitsrechte.org

Amicus Curiae Brief
zu den Verfahren
1 BvR 515-20 und 1 BvR 623-20
vor dem Bundesverfassungsgericht
zur Verfassungsmäßigkeit des

**Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen
in Berlin (MietenWoG Bln) vom 11. Februar 2020**

Stand der Bearbeitung: 29. Juli 2020

Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.
Hessische Straße 10, D-10115 Berlin
Telefon (030) 555 71 665 - 0, E-Mail info@freiheitsrechte.org
freiheitsrechte.org

I.	Einleitung	3
II.	Menschenrecht Wohnen.....	6
III.	Grundrechtskonformität des MietenWoG Bln	9
1.	<i>Vereinbarkeit mit Artikel 14 Absatz 1 GG.....</i>	9
a)	Verfassungsrechtlicher Maßstab	9
b)	Verhältnismäßigkeit der Mietpreisvorgaben im MietenWoG Bln.....	11
aa)	Mietenstopp, § 3 MietenWoG Bln	12
bb)	Mietobergrenzen, §§ 4, 6 MietenWoG Bln	18
cc)	Absenkung hoher Mieten, § 5 MietenWoG Bln	22
2.	<i>Vereinbarkeit mit Artikel 3 Abs. 1 GG.....</i>	25
a)	Gleichbehandlung von Vermieter*innen unabhängig von der Lage der Wohnung	26
b)	Gleichbehandlung von privaten und gewerblichen Vermieter*innen	27
c)	Gleichbehandlung von hohen und niedrigen Mieten.....	27
d)	Ungleichbehandlung von Neubau und umfassend sanierten Objekten	28
3.	<i>Vereinbarkeit mit Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 12 Abs. 1 GG.....</i>	29
IV.	Historische Betrachtung der Gesetzgebungskompetenz für das Mietpreisrecht.....	31
1.	<i>Zum Begriff des Mietpreisrechts</i>	32
2.	<i>Entwicklungen des Mietpreisrechts 1914 bis zur Weimarer Reichsverfassung.....</i>	33
3.	<i>Entwicklungen des Mietpreisrechts von 1919 bis 1949.....</i>	34
4.	<i>Verständnis des Verfassungsgebers.....</i>	37
5.	<i>Entwicklungen von 1949 bis zur Föderalismusreform 2006</i>	39
6.	<i>Schlussfolgerungen.....</i>	45

I. Einleitung

Der vorliegende Schriftsatz bezieht sich auf die Verfahren 1 BvR 515-20 und 1 BvR 623-20 gegen das am 23. Februar 2020 in Kraft getretene Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG Bln) vom 11. Februar 2020¹.

Die Gesellschaft für Freiheitsrechte äußert sich als *amicus curiae* und bittet um Beachtung im Verfahren. Die Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF) ist ein 2015 gegründeter gemeinnütziger Verein, der vornehmlich mit dem Mittel der strategischen Prozessführung die praktische Verwirklichung der Grund- und Menschenrechte fördert. Kerntätigkeit ist die Durchführung, sachverständige Unterstützung und Finanzierung von gerichtlichen und außergerichtlichen Verfahren zum Schutz der Grund- und Menschenrechte.

Die GFF äußert sich in den vorliegenden Verfahren wegen der zentralen Bedeutung des MietenWoG Bln für die Gewährleistung des international verankerten Menschenrechts auf angemessenen Wohnraum und der Gemeinwohlbindung des Eigentums. Der Mangel an bezahlbarem Wohnraum in deutschen Großstädten ist zur sozialen Frage unserer Zeit geworden. In Berlin steigen die Mieten im Vergleich zum übrigen Bundesgebiet exorbitant. Von 2006 bis 2018 verdoppelten sich die Angebotsmieten nettokalt in Berlin von 5,53 Euro auf 11,09 Euro je Quadratmeter Wohnfläche monatlich.² Immer mehr Haushalte auch mittleren Einkommens haben große Schwierigkeiten, „leistbaren“ Wohnraum zu finden. Die Initiative „Mietenwatch“ kommt nach Auswertung von 90.000 Online-Wohnungsinseraten zwischen April 2018 und Oktober 2019 zu dem Ergebnis, dass sich Einpersonenhaushalte mit einem Netto-Haushaltseinkommen von durchschnittlich 1.375,- Euro berlinweit nur drei

¹ Verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung vom 11. Februar 2020 (GVBl. S. 50).

² Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 18/2347, S. 13.

Prozent der Wohnungsangebote leisten können; innerhalb des S-Bahn-Rings nur ein Prozent der Wohnungsangebote. Für Haushalte mit fünf und mehr Personen und einem Durchschnittseinkommen von 3000 Euro war unter den 859 in Frage kommenden Angeboten innerhalb des S-Bahn-Rings kein einziges „leistbares“ Angebot dabei. Als „leistbar“ galt eine Wohnung im Rahmen dieser Untersuchung, wenn die Miete inklusive aller Betriebs- und Nebenkosten 30 Prozent des Netto-Haushaltseinkommens nicht übersteigt.³

Das Recht auf eine angemessene Unterkunft ist nicht nur in Art. 28 Abs. 1 der Berliner Landesverfassung verankert, Deutschland hat sich auch in Art. 11 Abs. des Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verpflichtet, dieses Menschenrecht zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands müssen auch bei der Auslegung des Grundgesetzes berücksichtigt werden (dazu II).

Es dient dem Gemeinwohl, bezahlbaren Wohnraum zu erhalten und zu verhindern, dass einkommensschwache Mieter*innen aus ihren Wohnungen verdrängt werden. Nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss das Interesse der Vermieter*innen an hohen Mieten dahinter zurücktreten. Die Regelungen sind angesichts der vorgesehenen Ausnahmegesetze und der zeitlichen Begrenzung auch verhältnismäßig im engeren Sinne (dazu III).

Im letzten Teil ergänzt die Stellungnahme die vorhandenen Analysen zur Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin für das MietenWoG Bln um eine historische Betrachtung. Einen besonderen Einfluss auf die Auslegung eines Kompetenztitels des Grundgesetzes hat dessen Entstehungsgeschichte.⁴ Dabei wird deutlich, dass das Mietpreisrecht lange Zeit ausschließlich öffentlich-rechtlich geregelt war. Wenn vom Gesetzgeber eine ausdrückliche Zuordnung getroffen wurde, war das Mietpreisrecht stets dem Kompetenztitel

³ Ergebnisse einer Auswertung der Initiative Mietenwatch, online abrufbar unter <https://www.mietenwatch.de/leistbarkeit/>, zuletzt abgerufen am 27. Juli 2020.

⁴ BVerfG, Urteil vom 19. Oktober 1982 – 2 BvF 1/81 – juris Rn. 88, 89.

„Wohnungswesen“ aus Art. 74 Abs. Nr. 18 GG a.F. zugeordnet. Mit dem MietenWoG Bln kann das Land Berlin das Instrument öffentlich-rechtlicher Mietpreisvorgaben nun wiederbeleben, denn die Gesetzgebungskompetenz für das Wohnungswesen liegt seit der Föderalismusreform beim Land Berlin (dazu IV).

II. Menschenrecht Wohnen

Das Grundgesetz ist im Lichte der völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands auszulegen. Der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit ergibt sich aus der Zusammenschau einzelner Bestimmungen des Grundgesetzes, insbesondere aus Art. 23 Abs. 1, Art. 24, Art. 25, Art. 26 und Art. 59 Abs. 2 GG.⁵ Darüber hinaus verdeutlicht insbesondere Art. 1 Abs. 2 GG, dass die Grundrechte auch als Ausprägung der Menschenrechte zu verstehen sind und diese als Mindeststandard in sich aufgenommen haben.⁶

Das Menschenrecht auf eine angemessene Unterkunft ist im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) verankert. Mit Art. 11 des UN-Sozialpakts hat sich Deutschland verpflichtet, jedem einen angemessenen Lebensstandard, einschließlich angemessener Nahrung, Unterkunft und Verpflegung zu gewährleisten. Der UN-Sozialausschuss, der die Umsetzung des UN-Sozialpaktes überwacht, hat den Inhalt des Rechts auf eine angemessene Unterkunft und die sich daraus ergebenden Staatenpflichten in allgemeinen Kommentaren konkretisiert.

Wenngleich die Bestimmung der Angemessenheit einer Unterkunft von zahlreichen sozialen, ökonomischen, geographischen und kulturellen Faktoren abhängt, so hat der UN-Sozialausschuss gleichwohl allgemeinverbindliche Kriterien entwickelt, die unabhängig vom Kontext berücksichtigt werden müssen.⁷

Dazu zählen neben anderen Kriterien auch die Bezahlbarkeit und die Lage der Unterkunft.

Die Kosten der Unterkunft dürfen nicht so hoch sein, dass andere Grundbedürfnisse darunter leiden. Die Vertragsstaaten sollen sicherzustellen,

⁵ Vgl. BVerfGE 112, 1 (24).

⁶ Vgl. BVerfGE 74, 358 (370); 111, 307 (329).

⁷ CESCR General Comment No. 4, The Right to Adequate Housing, E/1992/23, lit. 8.

dass der Anteil der wohnungsbezogenen Kosten dem Einkommensniveau angemessen ist. Die Vertragsstaaten sollen die Mieter durch geeignete Maßnahmen vor unangemessen hohen Mieten und Mieterhöhungen schützen.⁸ Zur Lage führt der UN-Sozialausschuss aus, dass der Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten, Gesundheitsdiensten, Schulen, Kinderbetreuung und anderen sozialen Einrichtungen sichergestellt sein muss.⁹

Die Vertragsstaaten sind zur Achtung, zum Schutz und zur Gewährleistung des Rechts auf eine angemessene Unterkunft verpflichtet. Die Frage, ob Bund oder Länder für die Umsetzung zuständig sind, richtet sich nach den allgemeinen Grundsätzen über die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten nach Art. 70 GG. Während bestimmte Gewährleistungspflichten vom Staat eine fortschreitende Umsetzung im Rahmen der finanziellen Mittel verlangen, sind die Achtungs- und Schutzpflichten sowie das Diskriminierungsverbot unmittelbar umzusetzen. Dazu gehören auch Gesetze oder andere Maßnahmen, die sicherzustellen, dass private Akteure die Menschenrechtsstandards in Bezug auf das Recht auf angemessenen Wohnraum respektieren. Staaten sollen zum Beispiel den Wohnungs- und Mietmarkt so regulieren, dass das Recht auf angemessenen Wohnraum gefördert und geschützt wird.¹⁰ Bei der verfassungsrechtlichen Bewertung des MietenWoG Bln sind diese menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands nach dem Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Auslegung des Grundgesetzes zu berücksichtigen.

Auch die Berliner Landesverfassung enthält in Art. 28 Abs. 1 ein Recht auf angemessene Unterkunft. Nach ständiger Rechtsprechung des Berliner VerfGH enthält Art. 28. Abs. 1 Berliner Verfassung zwar höchstens bei drohender Obdachlosigkeit ein subjektives Recht und ist überwiegend als

8 CESCR General Comment No. 4, The Right to Adequate Housing, E/1992/23, lit. 8c.

9 CESCR General Comment No. 4, The Right to Adequate Housing, E/1992/23, lit. 8f.

10 Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)/UN-Habitat, The Right to Adequate Housing, Geneva–New York, 2009, S. 33.

Staatszielbestimmung zu verstehen.¹¹ Allerdings wird der Senat in Art. 28 Abs. 1 Berliner Verfassung verpflichtet, das im Rahmen staatlicher Einflussnahme und unter Berücksichtigung anderer staatlichen Aufgaben und Pflichten Mögliche zu tun, für Schaffung und Erhaltung von Wohnraum zu sorgen.

¹¹ Vgl. BerlVerfGH, Beschluss vom 17. März 1994 - VerfGH 139/93 - LVerfGE 2, 9 (11); BerlVerfGH, Beschluss vom 22. Mai 1996 - VerfGH 34/96 - LVerfGE 4, 62 (63ff.); BerlVerfGH, Beschluss vom 29. August 2003, VerfGH 16/03, openJur 2012, 1316.

III. Grundrechtskonformität des MietenWoG Bln

Die Regelungen des MietenWoG Bln greifen nicht unverhältnismäßig in die Grundrechte der Vermieter*innen ein. Sie verfolgen den legitimen und menschenrechtlich gebotenen Zweck, die Versorgung der Berliner Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum sicherzustellen und der zunehmenden Verdrängung einkommensschwächerer Bevölkerungsschichten entgegenzutreten. Sie sind angesichts der vorgesehenen Ausnahmegesetze und der zeitlichen Begrenzung auch verhältnismäßig im engeren Sinne.

1. Vereinbarkeit mit Artikel 14 Absatz 1 GG

a) Verfassungsrechtlicher Maßstab

Das Bundesverfassungsgericht hat in mehreren Entscheidungen zur Regulierung des Grundeigentums den verfassungsrechtlichen Maßstab für Eingriffe in Artikel 14 Absatz 1 S. 1 GG konkretisiert, zuletzt im Beschluss zur Mietpreisbremse vom 18. Juli 2019.¹²

Bei der Abwägung der betroffenen Belange, insbesondere des Eigentums als Sicherung der Freiheit des Einzelnen im persönlichen Bereich einerseits und des Eigentums in seinem sozialen Bezug sowie seiner sozialen Funktion andererseits, verfügt der Gesetzgeber über einen weiten Gestaltungsspielraum. Dieser wird durch die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse geprägt.¹³

Die Befugnis zur Inhalts- und Schrankenbestimmung geht umso weiter, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und in einer sozialen Funktion steht und je stärker der Einzelne auf die Nutzung fremden Eigentums angewiesen ist.¹⁴ Das trifft nach Aussage des Bundesverfassungsgerichts auf die Miethöhenregulierung in besonderem Maße zu. Eine Wohnung hat für den

¹² BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 -.

¹³ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 - Rn. 74.

¹⁴ BVerfGE 42, 263 (294) = NJW 1976, 1783.

Einzelnen und dessen Familie eine hohe Bedeutung. Das betrifft Mieter*innen, die ihren privaten Lebensmittelpunkt bereits in der Mietwohnung haben, aber auch Wohnungssuchende, die auf Mietwohnungen unausweichlich angewiesen sind.¹⁵ Dabei betont das Bundesverfassungsgericht, dass die Wohnung nicht allein der Befriedigung elementarer Lebensbedürfnisse, sondern auch der Freiheitssicherung und der Persönlichkeitsentfaltung dient. Das umfasse auch die Lage der Wohnung, etwa in Bezug auf die Entfernung zu kulturellen Einrichtungen, Schulen, Einkaufsmöglichkeiten und Naherholungsgebieten oder die Erreichbarkeit mit öffentlichem Nahverkehr.¹⁶ Zudem sieht das Bundesverfassungsgericht ein darüberhinausgehendes gesellschaftspolitisches Interesse an einer durchmischten Wohnbevölkerung in innerstädtischen Stadtvierteln. Als langfristige Folge der Verdrängung einkommensschwächerer Mieter aus stark nachgefragten Stadtvierteln drohe eine Aufteilung der Wohnbevölkerung auf einzelne Stadtteile nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Mit Blick auf diese durch spätere Maßnahmen nur schwer zu beseitigenden Folgen einer Verdrängung einkommensschwächerer Mieter aus einzelnen Stadtvierteln komme auch der Verhinderung der direkten oder indirekten Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen Gewicht als Gemeinwohlbelang zu.¹⁷

Für geeignet hält das Bundesverfassungsgericht Maßnahmen, bei denen nicht auszuschließen ist, dass sie Wohnungssuchenden aus einkommensschwächeren Bevölkerungsschichten, die bei einem Wohnungswechsel aufgrund gestiegener Mieten in ihrem bisherigen Stadtteil ohne Miethöhenregulierung keine für sie bezahlbare Wohnung hätten finden können, das Anmieten einer Wohnung in ihrer angestammten Umgebung ermöglichen.¹⁸

¹⁵ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 - Rn. 71; BVerfGE, NJW 1975, 727 ff. (730); vgl. auch BVerfGE 37, 132 (141); 38, 348 (370); 95, 64 (84 f.).

¹⁶ BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 - Rn. 82.

¹⁷ BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 - Rn. 71.

¹⁸ BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 Rn. 64.

Auch bei der Erforderlichkeit räumt das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber einen weiten Beurteilungs- und Prognosespielraum ein. Das Bundesverfassungsgericht prüft nicht, ob der Gesetzgeber die beste Lösung für die hinter einem Gesetz stehenden Probleme gefunden hat. Die Erforderlichkeit ist erst dann zu verneinen, wenn ein sachlich gleichwertiges, zweifelsfrei gleich wirksames, die Grundrechte weniger beeinträchtigendes Mittel zur Verfügung steht, um den mit dem Gesetz verfolgten Zweck zu erreichen.¹⁹

Das Bundesverfassungsgericht hat zudem immer wieder darauf hingewiesen, dass die Eigentumsgarantie nicht die einträglichste Nutzung des Eigentums gewährleistet.²⁰ Der Gesetzgeber kann einmal geschaffene Regelungen nachträglich verändern und fortentwickeln, auch wenn sich damit die Nutzungsmöglichkeiten bestehender Eigentumspositionen verschlechtern. Diese Abänderung muss durch Gründe des öffentlichen Interesses unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt sein.²¹ Die von Artikel 14 Absatz 1 GG gezogenen Grenzen sind erst dann überschritten, wenn Mietpreisbindungen auf Dauer zu Verlusten für den Vermieter oder zur Substanzgefährdung der Mietsache führen würden.²²

b) Verhältnismäßigkeit der Mietpreisvorgaben im MietenWoG Bln

Gemessen an diesen Anforderungen sind der Mietenstopp nach § 3 MietenWoG Bln, die Mietobergrenzen gemäß §§ 4, 6 MietenWoG Bln und die Absenkung hoher Mieten nach § 5 MietenWoG Bln verhältnismäßig.

¹⁹ BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 Rn. 66.

²⁰ Zuletzt BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 Rn. 64, vgl. auch BVerfGE 87, 114 (146); BVerfGE 37, 132 (141); 89, 1 (8).

²¹ Zuletzt BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 Rn. 75.

²² BVerfGE 71, 230 (250).

aa) Mietenstopp, § 3 MietenWoG Bln

Der Mietenstopp in § 3 MietenWoG Bln verbietet eine Miete, die die am 18. Juni 2019 (Stichtag) wirksam vereinbarte Miete überschreitet. Mit dem Mietenstopp verfolgt der Landesgesetzgeber ein legitimes Ziel. Die Maßnahme richtet sich gegen eine weitere Anhebung der Bestandsmieten, die in Berlin in den letzten Jahren deutlich oberhalb der Steigerungen der Reallohnentwicklung lag, so dass sich zunehmend breite Bevölkerungsschichten wegen regelmäßiger Mieterhöhungen ihre langjährig bewohnte Wohnung nicht mehr leisten können.²³ Der Mietenstopp soll zudem Mieterhöhungen bei Neuvermietungen verhindern und damit angemessenen Wohnraum auch für Bevölkerungsschichten mit mittlerem und geringem Einkommen zu bezahlbaren Mietpreisen zugänglich zu machen. Die Bevölkerung soll vor umfassenden Verdrängungsprozessen und dadurch bedingten sozialen Verwerfungen geschützt werden. Insbesondere soll der Mietenstopp der zunehmenden Segregation durch Verdrängung einkommensschwacher Bevölkerungsschichten in abgelegene Wohngegenden entgegenwirken und die soziale Durchmischung der Stadtviertel fördern.²⁴ Damit kommt das Land Berlin seinen Verpflichtungen aus Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt und Art. 28 Abs. 1 der Berliner Landesverfassung nach, angemessenem Wohnraum zu schaffen und zu erhalten, insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen. Das Bundesverfassungsgericht hat zudem in seinem Beschluss zum Mietpreisdeckel bestätigt, dass diese Ziele im öffentlichen Interesse liegen.²⁵

Ein Mietenstopp ist zur Erreichung dieser Ziele auch geeignet, denn er stellt mindestens für den Geltungszeitraum des MietenWoG Bln sicher, dass einkommensschwache Mieter nicht in Folge von Mieterhöhungen ihre Wohnungen verlassen müssen. Zudem wirkt sich der Mietenstopp auch auf die aktuelle

²³ Von 2006 bis 2018 verdoppelten sich die Angebotsmieten nettokalt in Berlin von 5,53 Euro auf 11,09 Euro je Quadratmeter während sich der Reallohnindex zwischen 2012 und 2018 nur um 11,4 % erhöhte, vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 18/2347, S. 14 ff.

²⁴ Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 18/2347, S. 2, 23 ff.

²⁵ BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 Rn. 60.

Vergleichsmiete aus, die nach Ablauf des Geltungszeitraums des MietenWoG Bln wieder der Bestimmung und Begrenzung der nach BGB zulässigen Mieterhöhungen dient. Auch insoweit ist es förderlich, Mieterhöhungen für einen begrenzten Zeitraum weitestgehend zu unterbinden und damit die Preisentwicklung den finanziellen Möglichkeiten der Mieter*innen anzupassen.

Etwaige Spekulationen über den Rückgang von Investitionen in den Berliner Wohnungsmarkt oder die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen stehen der Geeignetheit nicht entgegen. Zur Aufrechterhaltung der Neubautätigkeiten sind alle ab 1. Januar 2014 erstmals bezugsfertige Wohnungen gemäß § 1 Nr. 3 MietenWoG Bln vom Anwendungsbereich ausgenommen. Auch ein mittelbarer Effekt auf den Neubau ist bislang nicht zu verzeichnen: Im ersten Quartal 2020 sind etwa 10 % mehr Baugenehmigungen für Wohnungen genehmigt worden als im gleichen Quartal im Vorjahr.²⁶

Selbst wenn sich ein Anstieg von Eigentumswohnungen belegen ließe, stellt dies nicht die Geeignetheit des Mietenstopps grundsätzlich in Frage. Die positiven Auswirkungen auf die Mietpreise, die mit der Regelung bezweckt werden, lassen sich bereits jetzt beobachten. In Berlin ist ein Rückgang der Angebotsmieten zu verzeichnen. Auswertungen der F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH zufolge lag die durchschnittliche Angebotsmiete im 1. Quartal 2020 um 2,4 % niedriger als 12 Monate zuvor bzw. sank zum Vorquartal um 1,9 %.²⁷ Das Wohnungsportal Immowelt verglich die Angebotsmieten zwischen Januar und Mai 2020 mit den Angebotsmieten im gleichen Zeitraum des Vorjahrs und stellte eine Senkung um 8 % fest.²⁸

²⁶ Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Pressemitteilung vom 11. Mai 2020, abrufbar unter <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/pms/2020/20-05-11.pdf>, zuletzt abgerufen am 27. Juli 2020.

²⁷ F+B-Wohn-Index Deutschland I-2020, abrufbar unter <https://www.f-und-b.de/beitrag/fb-wohn-index-deutschland-i-2020.html>, zuletzt abgerufen am 27. Juli 2020.

²⁸ Zacharias Zacharakis: Mietendeckel, das vorläufige Ende des Immermehr, in Zeit Online vom 17. Juni 2020, abrufbar unter <https://www.zeit.de/wirtschaft/2020-06/mietendeckel-berlin-senkung-mieten-wohnungsmarkt>, zuletzt abgerufen am 27. Juli 2020.

Der Mietenstopp in § 3 MietenWoG Bln ist auch erforderlich. Bereits getroffene, mildere wohnungspolitische Maßnahmen des Lands Berlin haben nicht die nötige Wirkung gezeigt. Dazu gehören insbesondere die im Jahr 2014 wieder aufgenommene Förderung des Neubaus mietpreis- und belegungsgebundener Wohnungen, das Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung, die Umstellung der Berliner Liegenschaftspolitik, die Ausweisung von Sozialen Erhaltungsgebieten, die Entwicklung neuer Wohngebiete oder der Abschluss von Kooperationsvereinbarungen mit den städtischen Wohnungsbaugesellschaften.²⁹ Auch die Bestimmungen im BGB zur Regulierung der Mietpreise haben nicht den gewünschten Effekt gezeigt. So konnte die Mietpreisbremse den rasanten Preisanstieg von Mietwohnungen in Berlin nicht stoppen.

Auch in der konkreten Ausgestaltung ist der Mietenstopp in § 3 MietenWoG Bln erforderlich. Die Maßnahme ist auf fünf Jahre begrenzt. Ein kürzeres Einfrieren der Mieten würde sich weitaus weniger nachhaltig auf die Mieten und damit den Erhalt der Bevölkerungsstruktur auswirken. Der Erforderlichkeit des Mietenstopps steht nicht entgegen, dass sie allen Bestandsmieter*innen zugutekommt, unabhängig von ihrer finanziellen Lage und ihres individuellen Verdrängungsrisikos. Der Mietenstopp wirkt sich ungeachtet der individuellen Bedürftigkeit positiv auf die Entwicklung der für zukünftige Mieterhöhungen maßgeblichen Vergleichsmiete aus und reicht damit in seiner Wirkung weit über den einzelnen Haushalt hinaus. Zudem gesteht das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber einen weiten Prognose- und Beurteilungsspielraum zu und hat schon bei der Überprüfung der Mietpreisbremse erkennen lassen, dass sich die gesetzgeberische Entscheidung für flächendeckende Maßnahmen in Abgrenzung zur erweiterten Gewährung von Wohngeld oder anderen sozialpolitischen Maßnahmen der verfassungsrechtlichen Überprüfung entzieht.³⁰

²⁹ Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 18/2347, S. 1.

³⁰ Vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 -Rn. 67.

Auch die Rückwirkung des Mietenstopps auf den Stichtag ist erforderlich und verfassungsrechtlich unbedenklich. Dem Gesetzgeber ist es nicht verwehrt, zur Regelung bestimmter Lebenssachverhalte Stichtage einzuführen. Voraussetzung ist allerdings, dass die Einführung eines Stichtags überhaupt notwendig und die Wahl des Zeitpunkts orientiert am gegebenen Sachverhalt vertretbar ist.³¹ Die Erforderlichkeit eines Stichtages ergibt sich dadurch, dass der sogenannte Mietendeckel schon seit einiger Zeit in der politischen Diskussion ist und verhindert werden sollte, dass Vermieter*innen ihre Mieterhöhungsmöglichkeiten in unbilliger Weise ausschöpfen, bevor das Gesetz in Kraft tritt. An dem gewählten Stichtag hat der Senat die „Eckpunkte für ein Berliner Mietengesetz (Mietendeckel)“ beschlossen und im Anschluss veröffentlicht, in denen unter anderem festgehalten ist, dass Mieten für fünf Jahre nicht erhöht werden sollen. Schon in den Monaten zuvor hatte sich dieser Schritt deutlich abgezeichnet. Die gesetzgeberischen Pläne wurden also transparent kommuniziert und haben es den Vermieter*innen ermöglicht, ihre wirtschaftlichen Dispositionen entsprechend anzupassen.

Der Mietenstopp ist auch angemessen. Für die vorübergehende Beschränkung von Mieterhöhungen streiten erhebliche Gemeinwohlbelange. Der Gesetzgeber hat hinreichend dargelegt, dass die stetig steigenden Mieten in Berlin in den letzten Jahren zu einem akuten Wohnraummangel geführt haben und der vorübergehende Mietenstopp erforderlich ist, um der weiteren Verdrängung weniger wohlhabender Mieter*innen aus ihren angestammten Quartieren vorzubeugen und soziale Verwerfungen zu verhindern. Gerade auf dem sozialpolitisch umstrittenen Gebiet des Mietrechts müssen Vermieter*innen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit häufigen Gesetzesänderungen rechnen und können nicht auf den Fortbestand einer ihnen günstigen Rechtslage vertrauen.³² Die Grenzen der Verhältnismäßigkeit setzt das Bundesverfassungsgericht jedoch dort, wo die Miethöhenregulierung auf Dauer zu

31 BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18 –, Rn. 105.

32 vgl. BVerfGE 71, 230 (252).

Verlusten für den Vermieter*innen oder zu einer Substanzgefährdung der Mietsache führte.³³

Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen hält der Mietenstopp in § 3 MietenWoG Bln stand.

Einer übermäßigen Belastung der Vermieter*innen in Form von Verlusten oder Substanzgefährdungen beugt das MietenWoG Bln durch verschiedene Ausnahmeregelungen vor. So sieht § 3 Abs. 4 MietenWoG Bln ab dem 1. Januar 2020 einen Inflationsausgleich vor. Die Miete kann dann jährlich um den Prozentsatz der seit dem 18. Juni 2019 eingetretenen Inflation erhöht werden, maximal jedoch um 1,3 % und nur bis zur Obergrenze des § 6 MietenWoG. Zudem sieht § 3 Abs. 3 MietenWoG Bln eine Ausnahme für Mieten unterhalb von 5,02 Euro je Quadratmeter vor. Bei Neuvermietung erhöht sich die zulässige Miete um 1 Euro je Quadratmeter, maximal jedoch auf 5,02 je Quadratmeter monatlich. Auf diese Weise sind die Vermieter*innen, die bislang sehr niedrige Mieten verlangt haben, von dem strengen Mietenstopp ausgenommen. § 7 MietenWoG Bln ermöglicht Vermieter*innen Mieterhöhungen in Höhe von bis zu 1 Euro je Quadratmeter nach bestimmten Modernisierungsmaßnahmen. Darüber enthält § 8 MietenWoG Bln eine Härtefallregelung. Auf Antrag der Vermieter*innen kann die Investitionsbank Berlin zur Vermeidung einer unbilligen Härte eine höhere als die nach den §§ 3 bis 6 zulässige Miete genehmigen. Unbillige Härten liegen gemäß § 8 Absatz 2 MietenWoG Bln, angelehnt an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dann vor, wenn die nach §§ 3 bis 6 zulässige Miete auf Dauer zu Verlusten für die Vermieter*innen oder zu einer Substanzgefährdung der Mietsache führen würde. Die Voraussetzungen sind hinreichend bestimmt. Insbesondere konkretisiert § 8 Abs. 2 Satz 2 MietenWoG Bln den Begriff der dauerhaften Verluste und der Substanzgefährdung.³⁴

33 vgl. BVerfGE 71, 230 (250); 91, 294 (310); BVerfG, Beschluss vom 3. April 1990 - 1 BvR 268/90, NJW 1992, 1377 (1378); BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 Rn.69.

34 So auch Herrlein/Tuschl: Das Ringen um Mietpreisbegrenzung in Bund und Ländern, NZM 2020, 217 (224).

Zur Angemessenheit der getroffenen Regelungen trägt auch bei, dass die Regelungen auf fünf Jahre befristet sind und durch die Feststellung einer akuten Wohnungskrise bedingt sind.

Der Verhältnismäßigkeit steht auch nicht entgegen, dass viele Vermieter*innen mit den üblichen Mieterhöhungen kalkuliert haben. Die Eigentumsgarantie gebietet nicht, einmal ausgestaltete Rechtspositionen für alle Zukunft in ihrem Inhalt unangetastet zu lassen. Der Gesetzgeber kann im Rahmen der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums einmal geschaffene Regelungen nachträglich verändern und fortentwickeln auch wenn sich damit die Nutzungsmöglichkeiten bestehender Eigentumspositionen verschlechtern.³⁵ Die Abänderung kann wie hier durch Gründe des öffentlichen Interesses unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt sein.³⁶ So entschied das Bundesverfassungsgericht schon 1983 hinsichtlich einer Regelung zur Erhöhung des Mietzinses, die sich auf erfolgte Erhöhungen der letzten drei Jahre bezog, dass der Vermieter schon im Hinblick auf die sozialpolitische Bedenklichkeit des alten Rechtszustandes nicht davon ausgehen konnte, der Gesetzgeber werde auch für alle Zukunft prozentual unbegrenzte Mietanhebungen auf das Vergleichsmietenniveau zulassen. Unter diesem Gesichtspunkt sei es bereits zweifelhaft, ob das Vertrauen eine*r Vermieter*in auf den Fortbestand der bisherigen Rechtslage überhaupt eine Rücksichtnahme durch den Gesetzgeber beanspruchen kann, jedenfalls im sozialpolitisch umstrittenen Gebiet des sozialen Mietrechts könnten Vermieter*innen nicht ohne weiteres auf das unveränderte Fortbestehen einer ihnen derzeit günstigen Rechtslage vertrauen.³⁷

³⁵ vgl. BVerfGE 58, 300 (351); 143, 246 (342).

³⁶ BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/181BvL 1/18 - Rn. 75.

³⁷ Ebenda.

bb) Mietobergrenzen, §§ 4, 6 MietenWoG Bln

§ 4 MietenWoG Bln schreibt vor, dass bei Neu- oder Wiedervermietung unbeschadet des Mietensstopps des § 3 MietenWoG Bln die in § 6 MietenWoG Bln festgelegten Mietobergrenzen nicht überschritten werden dürfen. Die Obergrenzen kommen zudem in angepasster Form auch bei der Absenkung hoher Mieten gemäß § 5 MietenWoG Bln und als Obergrenze bei der Erhöhung niedriger Mieten gemäß § 3 Abs. 4 MietenWoG Bln zur Anwendung. Bei den Mietobergrenzen handelt es sich um auf die Wohnfläche bezogene gesetzlich bestimmte Miethöchstpreise. Sie basieren auf dem Berliner Mietspiegel 2013, der die Mietänderungen und Neuvertragsmieten der letzten vier Jahre vor dem Stichtag 1. September 2012 beinhaltet.

Die Bestimmung von Mietobergrenzen soll die rasante Preisentwicklung auf dem freien Mietenmarkt bremsen und die Mieten in Berlin auf ein sozialverträgliches Maß zurückführen. Auch für Bevölkerungsschichten mit mittlerem und geringem Einkommen sollen Mietwohnungen in attraktiven Wohnvierteln zu bezahlbaren Mietpreisen zugänglich werden.³⁸ Diese Ziele stehen im Einklang mit den menschenrechtlichen Pflichten des Landes Berlins aus Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt und Art. 28 Abs. 1 Berliner Verfassung und liegen im öffentlichen Interesse.³⁹ Die Begrenzung der Mieten in §§ 4,6 MietenWoG Bln ist geeignet, diese Ziele zu erreichen. Durch Mietobergrenzen, die unabhängig von der Wohnlage gelten, wird eine Durchmischung der Bevölkerung in den angespannten Wohnvierteln erhalten und gefördert. Die Obergrenzen ermöglichen es einkommensschwächeren Bevölkerungsschichten das Anmieten einer Wohnung in ihrer angestammten Umgebung. Wie schon der Mietensstopp, entfalten auch die Mietobergrenzen über ihren Geltungszeitraum hinaus Wirkung, da sie den Anstieg des Mietspiegels bremsen.⁴⁰

³⁸ Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 18/2347, S. 28.

³⁹ Vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 Rn. 60.

⁴⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 -Rn. 63.

Weniger einschneidende Maßnahmen sind denkbar, jedoch nicht gleichermaßen geeignet.

Höhere Obergrenzen, insbesondere eine Ausrichtung am aktuellen Mietspiegel, wären nicht gleichermaßen geeignet, der Mietpreisentwicklung Einhalt zu bieten. Der aktuelle Mietspiegel ist bereits Ausdruck eines überhitzten Wohnungsmarktes mit den jeweiligen Verdrängungseffekten, die mit den vorgeschlagenen Mietobergrenzen wieder eingefangen werden sollen. Der in § 6 MietenWoG Bln übernommene Mietspiegel von 2013 bildet nach der Gesetzesbegründung letztmals eine weitgehend ausgeglichene Wohnungsmarktlage ab, zu der mit Hilfe der neuen Regelungen zurückgefunden werden soll. Durch die Kappungsgrenzen-Verordnung vom 7. Mai 2013 wurde ganz Berlin zu einer Gemeinde im Sinne § 558 Absatz 3 Satz 2 BGB bestimmt, in der die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Hiermit wurde erstmals öffentlich festgestellt, dass das gesamte Stadtgebiet Berlins eine angespannte Wohnungsmarktlage aufweist. Für den Zeitraum davor geht der Berliner Senat noch von weitgehend ausgeglichenen Mietpreisen aus.⁴¹

Auch die Entkopplung der Mietobergrenzen von der Lage der Wohnung ist erforderlich. Eine Differenzierung nach Wohnlage wäre nicht gleichermaßen geeignet, der zunehmenden Spaltung der Stadt in attraktive Wohnlagen mit sehr wohlhabenden Bevölkerungsschichten und Stadtvierteln mit einkommensschwachen Bevölkerungsschichten entgegenzuwirken.

Die Mietobergrenzen sind auch angemessen. Um besondere Härten zu vermeiden gelten auch hier die oben genannten Ausnahmeregelungen für Härtefälle in § 8 MietenWoG Bln, die Aufschläge für Modernisierungen gemäß § 7 MietenWoG Bln, die Herausnahme der Neubauten aus dem Anwendungsbereich gemäß § 1 Nr. 3 MietenWoG Bln und die Befristung der Mietobergrenzen auf fünf Jahre.

⁴¹ Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 18/2347, S. 30 f.

Im Übrigen sind die in §§ 4, 6 MietenWoG Bln normierten preisrechtlichen Kappungsgrenzen zur Durchsetzung gewichtiger Allgemeinwohlbelange verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

So hat das Bundesverfassungsgericht auch schon in der Vergangenheit Miet- oder Pachtzinsbegrenzungen aufgrund sozialpolitischer Erwägungen für verfassungsrechtlich unproblematisch erachtet. Bereits 1985 wies das Gericht die Beschwerde eines Vermieters zurück, der eine Miete, die bis vor kurzem einer Mietpreisbindung unterlegen hatte, um mehr als 30 % auf die ortsübliche Vergleichsmiete erhöhen wollte. Mit der Einführung einer Kappungsgrenze sei keine unverhältnismäßige, in die Substanz des Eigentums eingreifende Belastung des Vermieters verbunden. Die Vorschrift regule lediglich die Begrenzung künftiger Erträge aus der Vermietung von Wohnraum. Dabei werde zwar dem Vermieter eine Höchstgrenze vorgegeben, die unabhängig von der künftigen Mietpreis- und Geldwertentwicklung Geltung beansprucht. Verfassungsrechtliche Probleme können sich daraus aber allenfalls dann ergeben, wenn die Vermietung von Wohnraum auch bei voller Ausschöpfung des Mieterhöhungsrechts im Ergebnis zu Verlusten führen würde. Die Bestandsgarantie des Artikel 14 Absatz 1 Satz 1 GG sei noch nicht berührt, wenn nicht die höchstmögliche Rendite aus dem Eigentumsobjekt erzielt werden könne.⁴² 1992 hat das Bundesverfassungsgericht bezüglich der Pachtzinsbegrenzung für Kleingärtner ausgeführt, dass Grund und Boden nicht vermehrbar seien und sich am Markt ein Preis bildet, der im Hinblick auf die soziale Funktion des Eigentumsobjekts nicht mehr angemessen sei. Unter diesen Umständen könne der Gesetzgeber durch eine Pachtzinsbegrenzung einer Preisentwicklung vorbeugen, die dazu führen würde, dass ein Großteil der Bevölkerungsschichten, für die die Nutzung eines Kleingartens aus den dargelegten Gründen von besonderer Bedeutung ist, durch den Pachtzins unangemessen belastet würde.⁴³

⁴² BVerfG Beschluss v. 4. Dezember 1985 – 1 BvL 1/85, BeckRS 1985, (67).

⁴³ BVerfG Beschl. v. 23. September 1992 – 1 BvL 36/87, BeckRS 1992, 118456.

Auch hat das Bundesverfassungsgericht mehrfach die Begrenzung der Miete auf die ortsübliche Vergleichsmiete für verfassungsgemäß erklärt. Die Regelung sichere dem Vermieter*innen einen am örtlichen Markt orientierten Mietzins, der die Wirtschaftlichkeit der Wohnung regelmäßig sicherstellen wird. Dass sie zugleich die Ausnutzung von Mangellagen auf dem Wohnungsmarkt verhindere und Preisspitzen abschneide, könne schon deshalb nicht beanstandet werden, weil eine solche Nutzung des Eigentums im Hinblick auf die soziale Bedeutung der Wohnung für die hierauf angewiesenen Menschen keinen verfassungsrechtlichen Schutz genießt.⁴⁴ Vor dem Hintergrund kann auch die Festlegung einer am Mietspiegel von 2013 orientierten Obergrenze keiner anderen Bewertung unterliegen. Für den Zeitraum vor 2013 kann nach Einschätzung des Berliner Senats von einer weitgehend ausgeglichene Wohnungsmarktlage ausgegangen werden. Im Mai 2013 wurde erstmals öffentlich festgestellt, dass das gesamte Stadtgebiet Berlins eine angespannte Wohnungsmarktlage aufweist. Die damals üblichen Mieten werden auch heute noch regelmäßig die Wirtschaftlichkeit der Wohnung sicherstellen. Die Erhaltungskosten sind seitdem nicht nennenswert gestiegen, bei drohenden Verlusten greift die Härtefallklausel des § 8 MietenWoG Bln.

Im Übrigen sind die Mietobergrenzen in § 6 MietenWoG Bln hinreichend differenziert und ermöglichen die Berücksichtigung wohnwerterhöhender Sondermerkmale. Neben den Kriterien Baujahr, Sammelheizung und Bad sehen § 6 Abs. 2 und 3 MietenWoG Bln weitere Kriterien vor, die in die Berechnung der Mietobergrenzen eingehen. Zutreffend wies das Bundesverfassungsgericht bereits in seinem im März 2020 ergangenen Beschluss zum MietenWoG Bln darauf hin, dass die in § 6 MietenWoG Bln für die Bestimmung der Mietobergrenzen normierten Kriterien weitestgehend denjenigen entsprechen, die schon bislang für die Bildung der ortsüblichen Vergleichsmiete gemäß § 558 Abs. 2 BGB in den örtlichen Mietspiegeln herangezogen worden und dass zur Konkretisierung auf die

44 BVerfG, Beschluss vom 23. April 1974 - 1 BvR 6/74 u. 2270/73 - NJW 1974, 1499.

insoweit gleichlautenden wohnwerterhöhenden Sondermerkmale des Berliner Mietspiegels zurückgegriffen werden könne.⁴⁵

Bedenken könnten sich allenfalls hinsichtlich der fehlenden Differenzierung der Obergrenze anhand der Wohnlage ergeben. In bestimmten Gegenden wird die vorgegebene Obermiete erheblich vom bisherigen Mietzins abweichen. Doch auch diese Regelung lässt sich mit dem gesetzgeberischen Zweck einer ausgewogenen Stadtentwicklung, der Vorbeugung einer weiteren sozialen Spaltung und der Förderung einer gesunden Durchmischung der Stadtbevölkerung über alle Stadtviertel hinweg rechtfertigen. Insofern ist auch zu bedenken, dass die sprunghafte Wertsteigerung in bestimmten Wohnlagen nicht vor allem auf einer Leistung der Vermieter*innen beruht, sondern auf einer wirtschaftlich günstigen Entwicklung der Region, etwa dem Ansehen einer Universität, der Infrastruktur, Arbeitsmarkt- und/oder Kulturangebot und viele anderen Leistungen der Allgemeinheit zurückzuführen ist.⁴⁶

Zudem stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass es nicht wahrscheinlich erscheint, dass sich die Vermietung von Wohnungen in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten für Vermieter in einem regulierten Wohnungsmietmarkt wirtschaftlich dauerhaft derart nachteilig entwickelt.⁴⁷

cc) Absenkung hoher Mieten, § 5 MietenWoG Bln

§ 5 MietenWoG Bln tritt am 11. November 2020 in Kraft und sieht vor, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen auf Antrag von Mieter*innen die Mieten mit Wirkung für die Zukunft absenkt, wenn die Mietobergrenze um 20 % überschritten wird und Abschläge auf die Quadratmetermiete für einfache und

⁴⁵ BVerfG, Beschluss vom 10. März 2020, 1 BvQ 15/20, Rn 25

⁴⁶ vgl. LG Berlin, Urteil vom 29. März 2017 – 65 S 424/16 – juris Rn. 31 f.

⁴⁷ BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18 -, Rn. 89.

mittlere Wohnlagen (0,28 EUR / 0,09 EUR) und Zuschläge für gute Wohnlagen (0,74 EUR) berücksichtigt wurden.

§ 5 MietenWoG Bln soll dazu beitragen, die Mieten in Berlin auf ein sozialverträgliches Maß zurückzuführen, um angemessenen Wohnraum auch für Bevölkerungsschichten mit mittlerem und geringem Einkommen zu bezahlbaren Mietpreisen zu erhalten und zugänglich zu machen und so Verdrängungsprozessen und sozialem Unfrieden entgegenzuwirken. Durch die Kappung überhöhter Mieten sollen Fehlentwicklungen am Wohnungsmarkt teilweise rückgängig gemacht werden, indem Preisspitzen abgeschnitten werden, die sich seit dem Jahr 2013 herausgebildet haben und die einen wesentlichen Beitrag zur sozialen Entmischung leisten.⁴⁸ Die Absenkung hoher Mieten nach § 5 MietenWoG Bln ist zur Erreichung dieser Gemeinwohlzwecke geeignet und erforderlich. Viele Haushalte mit mittlerem oder geringem Einkommen waren aufgrund des angespannten Berliner Wohnungsmarkts in den letzten Jahren gezwungen, Mietverträge mit überdurchschnittlich hohen Mieten abzuschließen. Diese überhöhten Mieten treiben nicht nur die ortsübliche Vergleichsmiete hoch, sondern führen in vielen Haushalten zu einer unzumutbaren Mietbelastung und einem erhöhten Risiko, dass eine geringfügige Veränderung der finanziellen Verhältnisse den Fortbestand des Mietverhältnisses bedroht.

So ist der Gesetzesbegründung zum MietenWoG Bln zu entnehmen, dass der Anteil der Hauptmieterhaushalte mit einer Mietbelastung nettokalt von 30 % und mehr in Berlin zwischen 2011 und 2017 von 21,4 % auf 24,9 % anstieg. In der Gruppe von Haushalten, die ihre Wohnung innerhalb der letzten vier Jahre bezogen haben, stieg die Mietbelastung nettokalt im gleichen Zeitraum sogar von 20,2 % auf 32,1 %.⁴⁹

⁴⁸ Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 18/2347, S. 17.

⁴⁹ Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 18/2347, S. 15.

Die Begrenzung der Maßnahmen auf die Unterbindung zukünftiger Mieterhöhungen und die Festlegung von Mietobergrenzen bei Neuvermietung wären vor diesem Hintergrund nicht gleichermaßen geeignet, der Verdrängung von Bevölkerungsteilen mit niedrigem oder mittlerem Einkommen entgegenzuwirken. Gerade die Absenkung der Mietpreisspitzen ermöglicht es diesen Bevölkerungsgruppen, auch in Zukunft ihre Wohnung zu halten und damit ihren Lebensmittelpunkt zu bewahren. Die Absenkung hoher Mieten dient zudem nicht ausschließlich den davon profitierenden Mietparteien, sondern trägt auch zum übergeordneten Ziel einer langfristigen Entspannung des Mietmarkts bei, indem Mieten flächendeckend und nachhaltig auf ein sozialverträgliches Maß zurückgeführt werden.

Zudem ist es aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht erforderlich, die Absenkung der Mieten auf bedürftige Haushalte zu beschränken oder besonderen Härten ausschließlich durch Wohngeld oder anderen sozialpolitischen Maßnahmen zu begegnen. Insoweit kommt dem Gesetzgeber ein weiter Prognose- und Beurteilungsspielraum zu.⁵⁰

Die Absenkung überhöhter Mieten gemäß § 5 MietenWoG Bln ist auch angemessen. § 5 MietenWoG Bln weist zwar eine größere Eingriffsintensität als die übrigen Maßnahmen auf, da in bestehende Verträge eingegriffen und bereits vereinbarte Mieten abgesenkt werden. Doch auch diese Maßnahme lässt sich mit den Gemeinwohlzwecken des Gesetzes rechtfertigen. Eine einmal getroffene vertragliche Vereinbarung genießt keinen absoluten verfassungsrechtlichen Bestandsschutz, vielmehr muss der Eingriff in Artikel 14 Abs. 1 GG und in die Privatautonomie wiederum mit den entgegenstehenden Gemeinwohlinteressen abgewogen werden. Unter Berücksichtigung der sozialen Funktion des Mieteigentums muss das Interesse der Vermieter*innen an einer, die Kappungsgrenzen des § 5 MietenWoG Bln überschreitenden Miete hinter dem Gemeinwohlinteresse an einer durchmischten Wohnbevölkerung in

⁵⁰ Vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 -Rn. 67.

innerstädtischen Stadtvierteln und der Verhinderung der Verdrängung einkommensschwächerer Mieter aus stark nachgefragten Stadtvierteln zurückstehen.

Es liegt kein Fall einer echten Rückwirkung vor, da nicht in einen bereits abgeschlossenen Sachverhalt eingegriffen wird, sondern in ein Dauerschuldverhältnis, das zwar einen Anknüpfungspunkt in der Vergangenheit hat, aber noch nicht abgeschlossen ist.⁵¹ Zudem genießen die Vermieter*innen nur einen verminderten Vertrauensschutz, da sie aufgrund der anhaltenden gesellschaftspolitischen Debatten zur Mietenkrise in Berlin mit politischen Maßnahmen rechnen mussten. Dem verbleibenden Vertrauensschutz wird zur Genüge Rechnung getragen, indem die Kappung der Bestandsmieten erst neun Monate nach Verkündung des Gesetzes in Kraft tritt. So wies das Bundesverfassungsgericht schon in seinem Beschluss vom 10. März 2020 darauf hin, dass die Vermieter hinreichend Zeit haben, sich mit den neuen Regelungen auseinanderzusetzen.⁵² Zur Angemessenheit der Regelung in § 5 MietenWoG Bln trägt zudem bei, dass auf die in § 6 MietenWoG Bln normierten Mietobergrenzen 20 % aufgeschlagen werden sowie Zuschläge für bessere Wohnlagen vorgesehen sind. Insoweit werden Bestandsmieten deutlich gegenüber Neuvermietungen privilegiert. Dauerhafte Verluste oder eine Substanzgefährdung der Mietsache oder der Wegfall jeder sinnvollen Nutzungsmöglichkeit werden durch die Härtefallregelung in § 8 MietenWoG Bln verhindert.

2. Vereinbarkeit mit Artikel 3 Abs. 1 GG

Die Regelungen des MietenWoG Bln sind auch an Artikel 3 Abs. 1 GG zu messen. Im Folgenden werden verschiedene Vergleichsgruppen gebildet und die Rechtfertigung einer Gleich- bzw. Ungleichbehandlung erörtert. Differenzierungen bedürfen stets eines Sachgrunds und unterliegen wegen der von den Regelungen

⁵¹ BVerfG, Beschluss vom 4. Dezember 1985, BeckRS 1985, 5774 (71).

⁵² BVerfG, Beschluss vom 10. März 2020, 1 BvQ 15/20, Rn 27.

betroffenen Eigentumsgarantie und des Eingriffs in die Privatautonomie über das Willkürverbot hinaus strengeren Verhältnismäßigkeitsanforderungen.⁵³

a) Gleichbehandlung von Vermieter*innen unabhängig von der Lage der Wohnung

Eine Gleichbehandlung wesentlich Ungleichem erfolgt bei der Festlegung von Mietobergrenzen in § 6 MietenWoG Bln ohne Berücksichtigung der Wohnlage. Dadurch werden diejenigen Vermieter*innen, die Wohneigentum zu hohen Preisen in attraktiven Wohnvierteln erworben haben, bei der zulässigen Miete mit den Vermieter*innen gleichgestellt, deren Wohnungen in weniger attraktiven Wohnvierteln gelegen sind. In der Entscheidung zur Mietpreisbremse hat das Bundesverfassungsgericht eine Differenzierung nach regionalen Unterschieden anhand der ortsüblichen Vergleichsmiete für gerechtfertigt gehalten, um die Wirtschaftlichkeit sicherzustellen. Dabei stellte das Bundesverfassungsgericht einen direkten Zusammenhang zwischen der ortsüblichen Vergleichsmiete und der Wirtschaftlichkeit der Vermietung her. Eine bundesweit einheitliche Mietgrenze bliebe hingegen nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ohne hinreichenden sachlichen Bezug. Zugleich fehle es ihr an einer hinreichenden Anknüpfung an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der betroffenen Mieter*innen, so dass eine solche Regelung der befürchteten Verdrängung einkommensschwächerer Mieter*innen aus deren angestammten Wohnvierteln nicht effektiv entgegenwirken könne.⁵⁴ Dies begründet das BVerfG damit, dass die ortsübliche Vergleichsmiete auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Mieter*innen widerspiegele.

Anders als das vom Bundesverfassungsgericht in Bezug genommene Bundesgebiet ist jedoch der gesamte Berliner Wohnungsmarkt angespannt.⁵⁵ Die fehlende

⁵³ BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2019 zur Mietpreisbremse – Zitiert: 1 BvL 1/18 -, Rn. 95.

⁵⁴ BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 zur Mietpreisbremse – 1 BvL 1/18 -, Rn. 99.

⁵⁵ Kappungsgrenzen-Verordnung vom 7. Mai 2013 (GVBl. S 128).

Differenzierung nach Wohnlage kann vorliegend damit gerechtfertigt werden, dass sich in bestimmten Stadtvierteln wohlhabende Mieter*innen ballen, während einkommensschwache Bevölkerungsteile in weniger attraktive Wohngebieten verdrängt werden. Um dieser Segregation entgegenzuwirken, ist es geboten, einkommensschwachen Mieter*innen durch deutliche Absenkung der Mieten in attraktiven Gebieten den Zuzug zu ermöglichen.

b) Gleichbehandlung von privaten und gewerblichen Vermieter*innen

Die Gleichbehandlung von privaten und gewerblichen Vermieter*innen begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Insofern lassen sich die Argumente des BVerfG zur Mietpreisbremse übertragen. Zwar trete bei einer Vermietung zur privaten Vorsorge im Gegensatz zur unternehmerischen Nutzung die Bedeutung des Eigentums für die Freiheit der Einzelnen stärker hervor, mit Blick auf die mit der Miethöhenregulierung verfolgten Ziele bestehe jedoch ein sachlicher Grund.⁵⁶ Um die Verdrängung einkommensschwächerer Bevölkerungsgruppen aus nachgefragten Stadtvierteln wirksam zu verhindern und Wohnungssuchenden aus diesen Bevölkerungsgruppen dort weiterhin die Anmietung einer Wohnung zu ermöglichen, ist es geeignet und erforderlich, die mit der Miethöhenregulierung verbundene Dämpfung der Mieten unterschiedslos und ungeachtet der wirtschaftlichen Bedeutung der Mieteinnahmen für den Vermieter*innen anzuwenden. Die gleiche Behandlung führt nicht zu einer im Ergebnis nicht mehr angemessenen Belastung privater Vermieter*innen, da auch hier die Ausnahme- und Härtefallregelungen greifen.

c) Gleichbehandlung von hohen und niedrigen Mieten

Es ist auch nicht zu beanstanden, dass von den Regelungen auch Vermieter*innen betroffen sind, die in der Vergangenheit mögliche Mieterhöhungen nicht ausgereizt haben oder konnten. Bereits jetzt ist es so, dass die Regelungen zur

⁵⁶ BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18 –, Rn. 101.

Mietpreiserhöhung diejenigen Vermieter*innen benachteiligen, deren Mieter*innen schon seit vielen Jahren in der Mietwohnung leben und deswegen eine verhältnismäßig geringe Miete zahlen. Sowohl einer Erhöhung geringer Mieten zur Anpassung an die ortsübliche Vergleichsmiete als auch der Kündigung zwecks Mieterhöhung hat das Bundesverfassungsgericht sehr klare Absagen erteilt.⁵⁷ In dem Beschluss zum Mietendeckel bewertete das BVerfG eine Privilegierung der Vermieter*innen, die zuvor die zulässigen Mieten ausgereizt hatten, als unproblematisch.⁵⁸ Es sei nicht Ziel der Miethöhenregulierung, ein sozial missbilligenswertes, aber in der Vergangenheit erlaubtes Vermieter*innenverhalten zu sanktionieren. Auch das Einfrieren niedriger Mieten trägt zur Entspannung des Mietmarkts bei und kann der Verdrängung einkommensschwacher Haushalte entgegenwirken. Zudem sieht § 3 Abs. 3 MietenWoG Bln vor, dass Mieten unter 5,02 € je Quadratmeter bei Wiedervermietung um 1 Euro erhöht werden können, wenn die Wohnung zwei Merkmale nach § 6 Absatz 3 aufweist.

d) Ungleichbehandlung von Neubau und umfassend sanierten Objekten

Wohnraum, der ab dem 01. Januar 2014 erstmalig bezugsfertig wurde, ist gemäß § 1 Nr. 3 MietenWoG Bln aus dem Anwendungsbereich des MietenWoG Bln ausgenommen, umfassend sanierte Objekte fallen hingegen in den Anwendungsbereich. Die Setzung des Stichtags verfolgt jedoch nicht das Ziel, besonders neuwertige Wohnobjekte zu privilegieren, sondern zur Schaffung von zusätzlichem Wohnraum durch Neubauten zu animieren. So billigte das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss zur Mietpreisbremse die Beschränkung der Ausnahmeregelung des § 556f Satz 1 BGB auf nach dem 1. Oktober 2014 erstmals genutzte und vermietete Wohnungen, da sich der Wohnungsmangel auf angespannten Mietmärkten dauerhaft nur durch Schaffen

⁵⁷ BVerfG Beschluss vom 4. Dezember 1985 – 1 BvL 1/85, BeckRS 1985, 5774 (67); BVerfG, Beschluss vom 23. April 1974 - 1 BvR 6/74 u. 2270/73 NJW 1974, 1499 ff. (1500).

⁵⁸ BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18 -, Rn. 104.

zusätzlichen Wohnraums bekämpfen lässt. Dieses Ziel macht eine Ausnahmeregelung notwendig und rechtfertigt die Ungleichbehandlung.⁵⁹

3. Vereinbarkeit mit Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 12 Abs. 1 GG

Vermieter*innen, die zivilrechtlich nicht Eigentümer*innen der Wohnung sind und daher nicht bereits durch die Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützt sind, können sich auf die Vertragsfreiheit als Teil der allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. GG berufen.⁶⁰

Wie unter II. 1 bereits dargelegt, sind die Beschränkung der Preisfreiheit jedoch ein geeignetes, erforderliches und angemessenes Mittel, um der erheblichen Wohnungsknappheit entgegenzuwirken.

Auch eine Verletzung von Art. 12 Abs. 1 GG ist zu verneinen. Die Regulierung der Miethöhe durch §§ 3, 4 und 5 MietenWoG Bln beeinträchtigen gewerbliche Vermieter zwar in ihrer Berufsausübung. Fraglich ist schon, ob sie eine objektiv berufsregelnde Tendenz aufweisen, da sie die zulässige Miethöhe unabhängig davon regulieren, ob die Vermietung im Rahmen einer beruflichen Tätigkeit erfolgt oder nicht. Doch selbst wenn man hier eine berufsregelnde Tendenz bejahen will, weil das MietenWoG im Schwerpunkt Tätigkeiten betrifft, die typischerweise beruflich ausgeübt werden, sind die Eingriffe wie oben dargelegt gerechtfertigt. Einschlägig ist nur die Berufsausübungsfreiheit, nicht die Berufswahlfreiheit. Auch wenn die Regelungen des MietenWoG Bln zu erheblichen finanziellen Einbußen bei den Vermietern führen, zwingt sie die Vermieter nicht, ihre Berufstätigkeit aufzugeben. Die Vermieter können vielmehr ihre Tätigkeit an die neue Rechts- und Marktlage anpassen.⁶¹ Der Gesetzgeber genießt bei Berufsausübungsregelungen einen erweiterten Ermessensspielraum. Für die Rechtfertigung sind vernünftige Allgemeinwohlerwägungen ausreichend.⁶²

⁵⁹ vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 Rn. 105 f.

⁶⁰ BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 - Rn. 90.

⁶¹ VG Berlin, Urteil vom 8. Juni 2016 - 6 K 103.16 - juris, Rn. 92.

⁶² BVerfG, Urteil vom 11. Juni 1958 - 1 BvR 596/56 - juris, Rn. 74.

Das MietenWoG Bln verfolgt wie oben dargelegt den legitimen Zweck, die Versorgung mit angemessenem Wohnraum sicherzustellen und der zunehmenden Verdrängung einkommensschwächerer Bevölkerungsschichten entgegenzutreten.

IV. Historische Betrachtung der Gesetzgebungskompetenz für das Mietpreisrecht

Grundsätzlich steht den Ländern das Recht zur Gesetzgebung zu. Im Zweifel ist ein Kompetenztitel des Bundes deshalb zu verneinen.⁶³ Einen besonderen Einfluss auf die Auslegung eines Kompetenztitels des Grundgesetzes hat dessen Entstehungsgeschichte.⁶⁴ Maßgeblich ist, welches Verständnis vom Begriff des Mietpreisrechts der verfassungsgebende Gesetzgeber 1949 haben konnte, als er die Kompetenztitel „das bürgerliche Recht“ und „Wohnungswesen“ in das Grundgesetz aufnahm und ob sich dieses Verständnis bis zur Föderalismusreform 2006 gewandelt hat. Ein historischer Blick auf die Gesetzgebung zum Mietpreisrecht seit der Weimarer Republik zeigt, dass das Mietpreisrecht lange Zeit ausschließlich öffentlich-rechtlich geregelt war. Erst in den 1970er und 1980er Jahren bildete sich ein privatrechtliches soziales Mietpreisrecht heraus, das auf einen gerechten Ausgleich im Individualrechtsverhältnis zwischen Mieter und Vermieter abzielte. Wo erforderlich, existierte daneben über viele Jahre weiterhin ein vorrangig geltendes öffentliches Mietpreisrecht, um der Wohnungsnot auf den regionalen Wohnungsmärkten zu begegnen. Erst 2001 wurde das Mietpreisrecht vollständig in das bürgerliche Recht überführt. Wenn vom Gesetzgeber eine ausdrückliche Zuordnung getroffen wurde, war das öffentliche Mietpreisrecht stets dem Kompetenztitel „Wohnungswesen“ aus Art. 74 Abs. Nr. 18 GG a.F. zugeordnet. Es gab bis zur Föderalismusreform im Jahr 2006 keinen einzigen Gesetzentwurf, der eine mietpreisrechtliche Regelung ausschließlich auf den Titel „das bürgerliche Recht“ stützte. Mit dem MietenWoG Bln kann das Land Berlin das Instrument öffentlich-rechtlicher

⁶³ BVerfG, Beschluss vom 9. Juli 1969 – 2 BvL 25/64 –, BVerfGE 26, 281-302, juris, Rn. 74 m.w.N.; Kingreen, Zur Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Öffentliche Mietpreisrecht bei Wohnraum, S. 6, zuletzt abgerufen am 22.05.2020 auf: https://www.linksfraktion.de/fileadmin/user_upload/PDF_Dokumente/2020/200218_Kingreen_Mietendeckel_Kompetenz.pdf; Jarass, Allgemeine Probleme der Gesetzgebungskompetenz des Bundes, NVwZ 2000, 1089, 1089.

⁶⁴ BVerfG, Urteil vom 19. Oktober 1982 – 2 BvF 1/81 –, BVerfGE 61, 149-208, juris, Rn. 88, 89.

Mietpreisvorgaben nun wiederbeleben, denn die Gesetzgebungskompetenz für das Wohnungswesen liegt seit der Föderalismusreform beim Land Berlin.

1. Zum Begriff des Mietpreisrechts

Es kann zwischen öffentlichem und privatem Mietpreisrecht – auch Miethöherecht oder soziales Mietrecht genannt – differenziert werden.⁶⁵ Neben dem privaten Mietpreisrecht existiert eine öffentlich-rechtliche Regulierungsschicht, die die privatrechtlichen Regelungen ergänzt und überlagert.⁶⁶ In Deutschland wurden die mietrechtlichen Regelungen des BGB nahezu durchgehend von öffentlich-rechtlichen Bindungen flankiert.⁶⁷ Die Abgrenzung von privatem und öffentlichem Mietpreisrecht kann im Einzelfall schwierig sein. Die Trennlinien sind, wie bei der Abgrenzung von öffentlichem und Privatrecht im Allgemeinen, bis heute nicht geklärt.⁶⁸

Für die Unterscheidung im Einzelfall können neben dem Schutzzweck das anzurufende Gericht, die Existenz behördlicher Eingriffsbefugnisse und die Möglichkeit staatlicher Sanktionen Anhaltspunkte sein. Privates Mietpreisrecht hat demnach das individuelle Vertragsverhältnis im Blick. Es regelt Ansprüche zwischen Privaten. Im Streitfall entscheiden die Zivilgerichte. Es sieht weder Eingriffsbefugnisse für Behörden noch staatliche Sanktionen im Falle eines Verstoßes vor. Das öffentliche Mietpreisrecht hat den Mietwohnungsmarkt insgesamt und damit Allgemeininteressen im Blick. Der Staat trifft Regelungen durch Ge- und Verbote. Im Streitfall entscheiden grundsätzlich die

⁶⁵ Zur Geschichte derselben: Hügemann, Die Geschichte des öffentlichen u. privaten Mietpreisrechts vom Ersten Weltkrieg bis zum Gesetz zur Regelung der Miethöhe von 1974 (Diss. Bielefeld 1996), Peter Lang Verlag 1998.

⁶⁶ Mayer/Artz, Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Aspekte eines „Mietendeckels“ für das Land Berlin, Rechtsgutachten im Auftrag der Fraktion der SPD im Abgeordnetenhaus von Berlin, S. 21, abrufbar unter: https://www.spdfraktion-berlin.de/system/files/mayer_artz_gutachten_mietendeckel_fuer_spd-fraktion.pdf

⁶⁷ Dazu sogleich unten.

⁶⁸ Mayer/Artz, Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Aspekte eines „Mietendeckels“ für das Land Berlin, Rechtsgutachten im Auftrag der Fraktion der SPD im Abgeordnetenhaus von Berlin, S. 22, abrufbar unter: https://www.spdfraktion-berlin.de/system/files/mayer_artz_gutachten_mietendeckel_fuer_spd-fraktion.pdf

Verwaltungsgerichte. Typischerweise sieht öffentliches Mietpreisrecht Eingriffsbefugnisse für Behörden und staatliche Sanktionen vor.⁶⁹

2. Entwicklungen des Mietpreisrechts 1914 bis zur Weimarer Reichsverfassung

Das öffentliche Mietrecht der vergangenen 100 Jahre geht zurück auf die Wohnungszwangswirtschaft der Weltkriegszeit ab 1914.⁷⁰ Sogenannte Einigungsämter fundierten seit 1914 als Vermittlungsstelle zwischen Vermietern und Mietern.⁷¹ Diese kommunalen Anstalten hatten selbst zwar keine Eingriffsbefugnisse. Die Mietvertragsparteien waren ihnen gegenüber jedoch zu umfassenden Auskünften verpflichtet, die das Gemeindeamt durch Ordnungsstrafen durchsetzen konnte.⁷² Die Einigungsämter setzten selbst keinen Mietpreis fest. Sie hatten aber mittelbaren Einfluss auf die Höhe desselben, da sie vor den Zivilgerichten als Gutachter zu hören waren.⁷³ Der Einfluss der Einigungsämter erhöhte sich erheblich mit der Mieterschutzverordnung vom 26. Juli 1917.⁷⁴ Im Streitfall über eine Kündigung wurden die Einigungsämter ermächtigt, über die Wirksamkeit der Kündigung und über eine Erhöhung des Mietpreises zu entscheiden.⁷⁵

Die Wohnungsmangelverordnung vom 23. September 1918⁷⁶ führte in Bezug auf Mietverträge erstmals einen Abschlusszwang – durch Festsetzung – ein.⁷⁷ Wurde

⁶⁹ Putzer, Ein Mietendeckel für Berlin, NVwZ 2019, 283 (285).

⁷⁰ Zu den Entwicklungen von 1914 bis 1959: BT-Drs. 3/1234, S. 46.

⁷¹ § 1 der Bekanntmachung betreffend Einigungsämter, RGBl. 1914, S. 511 (511).

⁷² § 2 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. Abs. 1 Satz 2 der Bekanntmachung betreffend Einigungsämter, RGBl. 1914, S. 511 (511).

⁷³ § 4 der Bekanntmachung betreffend Einigungsämter, RGBl. 1914, S. 511 (512).

⁷⁴ RGBl. 1917, S. 659.

⁷⁵ § 1 Satz 1 Nr. 1 der Mieterschutzverordnung, RGBl. 1917, S. 659 (659).

⁷⁶ RGBl. 1918, S. 1143.

⁷⁷ § 4 der Wohnungsmangelverordnung, RGBl. 1918, S. 1143 (1144).

der Festsetzung nicht rechtzeitig widersprochen, galt ein Vertrag als geschlossen.⁷⁸ Die Wohnungsmangelverordnung sah die Möglichkeit einer Geldstrafe für den Fall vor, dass Auskunftspflichten gegenüber den Gemeindeämtern verletzt wurden.⁷⁹

Die Entbehrungen der Nachkriegszeit waren ebenfalls von Wohnungsnot geprägt. Als die Weimarer Reichsverfassung (WRV) entstand, gab es nur öffentliches Mietpreisrecht.⁸⁰ Der Kompetenztitel „bürgerliches Recht“ in Artikel 7 Abs. 1 WRV ging auf die Reichskompetenz für „das gesamte bürgerliche Recht“ der Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 zurück und umfasste – wie heute – alle Normen, die herkömmlicherweise dem Zivilrecht zuzuordnen sind.⁸¹ Daneben sah die WRV in Artikel 10 Nr. 4 die Grundsatzgesetzgebungskompetenz vor für:

„das Bodenrecht, die Bodenverteilung, das Ansiedlungs- und Heimstättenwesen, die Bindung des Grundbesitzes, das Wohnungswesen und die Bevölkerungsverteilung“

Dass das dort genannte Wohnungswesen auch mietpreisrechtliche Vorschriften der Wohnungszwangswirtschaft meint, wird deutlich, wenn man sich die Protokolle zu den Beratungen zum Reichsmietengesetz ansieht.⁸²

3. Entwicklungen des Mietpreisrechts von 1919 bis 1949

Das Reichsmietengesetz vom 24. März 1922 sah eine „gesetzliche Miete“ vor, auf die die Parteien ihre Miete durch einseitige Erklärung zurückführen konnten.⁸³ Die

⁷⁸ Ebenda.

⁷⁹ § 10 Nr. 2 i. V. m. § 3 der Wohnungsmangelverordnung, RGBl. 1918, S. 1143 (1145, 1144).

⁸⁰ Das Wucherverbot des § 138 Abs. 2 BGB ist kein originäres Mietpreisrecht, hatte aber ebenfalls mietpreisrechtliche Auswirkungen.

⁸¹ Burghart in: Leibholz/Rinck, Grundgesetz, 79. Lieferung 10.2019, Art. 74 GG, Rn. 1.

⁸² Hierzu sogleich unter II. 3.

⁸³ § 1 des Reichsmietengesetzes, RGBl. 1922, S. 273 (273).

Erklärung hatte die Wirkung, dass die gesetzliche Miete ab dem nächstmöglichen Kündigungsdatum an die Stelle des vereinbarten Mietpreises trat.⁸⁴ Die Preisbindung des Reichsmietengesetzes galt nicht für neu gebaute Wohnungen. Das Gesetz sah Anzeigepflichten vor, deren Verletzung strafbewehrt war.⁸⁵

In der zweiten Beratung zum Entwurf eines Reichsmietengesetz war unstrittig, dass dieses auf den Titel Wohnungswesen zu stützen war. Gestritten wurde lediglich darüber, ob die Reichsgesetzgebung angesichts der Grundsatzkompetenz eine zu detaillierte Regelung getroffen habe.⁸⁶ Es ging um die Frage, ob der Gesetzgeber eine verfassungsändernde Mehrheit benötigte, die es erlaubte, von der Grundsatzkompetenz abzuweichen bzw. eine umfassende Reichskompetenz für das Wohnungswesen zu begründen. Dem entgegnete die Reichsregierung:

„Der Vorwurf, daß hier ein zentralistisches Gesetz vorliegt, ist daher zweifelslos nicht begründet. Da es sich nur um ein Grundsatzgesetz handelt, das den Landesregierungen weitergehenden Spielraum gewährt, steht die Reichsregierung auch auf dem Standpunkte, daß das Gesetz nicht von den Vorschriften des Art. 10 der Verfassung abweicht, wonach die Reichsgesetzgebung nur Grundsätze über das Wohnungswesen aufstellen kann.“ (Ministerialdirektor Dr. Ritter)⁸⁷

Die Diskussion um die Regelungsdichte des RMG ergibt nur vor dem Hintergrund einer Grundsatzkompetenz aus dem Wohnungswesen Sinn. Sie wäre obsolet gewesen, wenn sich eine Reichskompetenz aus Art. 7 WRV ergeben hätte. Nur soweit das Reichsmietengesetz über die Aufstellung solcher Grundsätze

⁸⁴ Ebenda.

⁸⁵ § 23 des Reichsmietengesetzes, RGBl. 1922, S. 273 (279).

⁸⁶ 170. Sitzung des Reichstages, 15. Februar 1922, Protokoll zuletzt abgerufen am 22. Mai 2020 unter: <https://daten.digital-sammlungen.de/~db/bsb00000036/images/index.html?id=00000036&groesser=&fip=eayayztsewqeayaxssdasyztsqrseayaxs&no=&seite=00617>.

⁸⁷ Ebenda.

hinausging, wurde die Kompetenz in Art. 7 Nr. 1 WRV (das Bürgerliche Recht) gesehen.⁸⁸

Das Wohnungsmangelgesetz vom 26. Juli 1923 sah umfassende Auskunft- und Duldungspflichten gegenüber den Gemeindebehörden vor.⁸⁹ Deren Befugnisse wurden durch eine Generalklausel erweitert.⁹⁰ Verstöße gegen Anzeigepflichten oder Anordnungen, die aufgrund der Generalklausel erlassen wurden, waren strafbewehrt.⁹¹ Die Preistreiberverordnung 1923⁹² als strafrechtlicher Einfluss auf das Mietrecht, die Steuernotverordnung von 1924⁹³, die die Länder ermächtigte, die Mietpreisbildung abweichend vom Reichsmietengesetz zu regeln, und die Mieterschutzgesetznovelle von 1926⁹⁴, die die Strafbewehrung der Preistreiberverordnung in das Mieterschutzgesetz verlagerte, können allesamt dem öffentlichen Mietpreisrecht zugeordnet werden. Am 26. November 1936 wurde die Preisstoppverordnung erlassen, die die Preise für sämtliche Güter und Leistungen – auch Mietpreise – einfrore.⁹⁵ Die Verordnung war strafbewehrt. Auch im Rahmen dieser Verordnung gab es behördliche Eingriffsbefugnisse, etwa Betriebsschließungsbefugnisse.⁹⁶ Im Rahmen dieser Gesetze äußerte sich der Gesetzgeber nicht zur Gesetzgebungskompetenz.

Nach dem zweiten Weltkrieg wurde der Wohnraum einer umfassenden und vollständigen öffentlichen Bewirtschaftung durch das Wohnungsgesetz des Kontrollrats vom 8. März 1946 unterstellt.⁹⁷ Hierin hieß es:

⁸⁸ Vgl. Gebhard, Handkommentar zur Verfassung des Deutschen Reichs, 1931, Art. 10 Rn. 7.

⁸⁹ RGBL. I 1923, S. 754.

⁹⁰ § 6 des Wohnungsmangelgesetzes, RGBL. I 1923, S. 754 (755).

⁹¹ § 17 des Wohnungsmangelgesetzes, RGBL. I 1923, S. 754 (757).

⁹² RGBL. I 1923, 700.

⁹³ RGBL. I 1924, 74.

⁹⁴ RGBL. I 1926, S. 317.

⁹⁵ RGBL. I 1936, S. 956.

⁹⁶ § 5 des Preisstopperlasses, RGBL. I 1936, S. 956.

⁹⁷ Zu dieser Entwicklung BT-Drs. 3/1234, S. 46.

„Ein Mietvertrag gemäß Absatz 2 a) oder eine Verfügung mit der Wirkung eines solchen, gemäß Absatz 2 b), ist für die von der zuständigen Wohnungsbehörde festgesetzte Dauer gültig. Mietvertrag oder Verfügung müssen den zu zahlenden Mietzins sowie alle von der Wohnungsbehörde als zweckmäßig erkannten Bedingungen und Bestimmungen enthalten. Hierbei hat die Wohnungsbehörde Mietverträge, wie sie für Wohnungen der betreffenden Art ortsüblich sind, zu berücksichtigen.“⁹⁸

Die Verfügungen der Behörden hatten unmittelbaren Einfluss auf das Mietrechtsverhältnis. Diese wurden umfassend – durch eine Generalklausel – ermächtigt, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen.⁹⁹ Zuwiderhandlungen waren abermals strafbewehrt.¹⁰⁰

4. Verständnis des Verfassungsgebers

Zum Zeitpunkt der Erarbeitung des Grundgesetzes konnte auf eine Historie von 35 Jahren Wohnungszwangswirtschaft zurückgeblickt werden. Bis hierhin unterlag das Mietpreisrecht weitreichenden öffentlich-rechtlichen Bindungen.

Im Rahmen der Erarbeitung des Grundgesetzes wurde über viele Fragen kontrovers diskutiert. Die Zuständigkeiten des Bundes für „das bürgerliche Recht“ und das „Wohnungswesen“ zählten nicht hierzu. Diskutiert wurde zwar, ob dem Bund wegen der großen Wohnungsnot eine ausschließliche

⁹⁸ Artikel VIII lit. c) des Kontrollratsgesetz Nr. 18, zuletzt abgerufen am 22.05.2020 auf: <http://www.verfassungen.de/de45-49/kr-gesetz18.htm>.

⁹⁹ Artikel IV des Kontrollratsgesetz Nr. 18, Zuletzt abgerufen am 22.05.2020 auf: <http://www.verfassungen.de/de45-49/kr-gesetz18.htm>

¹⁰⁰ Ebenda.

Gesetzgebungskompetenz zustehen solle.¹⁰¹ Der Inhalt des Kompetenztitels „Wohnungswesen“ war jedoch unstrittig. Im Bericht zum Verfassungskonvent von Herrenchiemsee heißt es zu den Gesetzgebungskompetenzen:

„Die Aufzählung der einzelnen Gesetzgebungs-Zuständigkeiten schließt sich auf vielen Gebieten dem Katalog der Weimarer Verfassung an. (...) Auch die Formulierungen sind, wo es angängig war, aus der Weimarer Verfassung übernommen worden, zumal Rechtsprechung und Verwaltung mit übernommenen und abgeklärten Fassungen leichter arbeiten als mit völlig neuen.“¹⁰²

Begriffskontinuitäten erleichtern Rechtsprechung und Verwaltung die Arbeit, weil sie auf eine vorangegangene Auslegungspraxis zurückgreifen können. Auch insofern wird also deutlich, dass der Verfassungsgeber den Begriff „Wohnungswesen“ nicht anders verstanden wissen wollte, als es die Weimarer Reichsverfassung tat. Etwas anderes lässt allenfalls der Umstand vermuten, dass sich statt des Titels „Wohnungswesen“ der Titel „Wohnungsrecht“ im Bericht über das Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee wiederfindet.¹⁰³ Eine Kontroverse gab es hierüber aber nicht. Im Gegenteil, dieser Umstand fiel erst dem Allgemeinen Redaktionsausschuss auf. Seine Stellungnahme zu dem Titel „Wohnungsrecht“ lautete schlicht „Wohnungswesen?“.¹⁰⁴ Bereits im Entwurf nach der 1. Lesung des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rats war dieser redaktionelle Fehler beseitigt und der Titel lautete wieder „Wohnungswesen“.¹⁰⁵

101 Wandersleb, Die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes auf dem Gebiete des Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesens, DÖV 1959, 244 (244).

102 Ministerpräsidenten-Konferenz/Verfassungsausschuss (Hrsg.), Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, München 1948, 31.

103 Ministerpräsidenten-Konferenz/Verfassungsausschuss (Hrsg.), Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, München 1948, 65.

104 Michael Hollmann, Entwürfe zum Grundgesetz, Walter de Gruyter 2010, S. 49.

105 Entwurf zuletzt abgerufen am 22. Mai 2020 auf: <https://www.verfassungen.de/de49/grundgesetz-entwurf2-48-i.htm>.

Die inhaltsgleiche Transformation des Titels „Wohnungswesen“ aus der WRV in das Grundgesetz deutet darauf hin, dass dieser Titel zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Grundgesetzes, ebenso wie zu Zeiten der WRV, das öffentliche Mietpreisrecht umfasste.

5. Entwicklungen von 1949 bis zur Föderalismusreform 2006

Der Deutsche Bundestag reagierte auf den Wohnungsmangel nach dem zweiten Weltkrieg mit dem ersten Wohnungsbaugesetz von 1950, das die Preisbindung für neu gebaute Wohnungen zum Teil aufhob.¹⁰⁶ Der Gesetzgeber stützte das Gesetz allein auf Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18, also das „Wohnungswesen“.¹⁰⁷ Er ging also selbst davon aus, dass die Mietpreisbindung zumindest auch der Materie des „Wohnungswesens“ unterfiel.

Es folgte 1951 der Entwurf für ein Wohnraummangelgesetz.¹⁰⁸ Er räumte den Preisbehörden die Befugnis ein, den Mietpreis entsprechend der geltenden Mietpreisvorgaben festzusetzen.¹⁰⁹ Der Vertragsschluss selbst konnte durch einen Hoheitsakt, die sogenannten Mietverfügung, ersetzt werden.¹¹⁰ Der Gesetzgeber erblickte in der Mietverfügung ein traditionelles Instrument öffentlicher Wohnraumbewirtschaftung. So heißt es in der Begründung zum Entwurf eines Wohnraummangelgesetzes:

„Die Mietverfügung, welche die Wirkung eines Mietvertrages hat, bisher auch vielfach „Zwangsmietvertrag“ genannt, ist eine Maßnahme, um die Zuweisung eines

¹⁰⁶ Herrlein, 100 Jahre „Mietpreisbremse, NZM 2016, 1 (7).

¹⁰⁷ BT-Drs. 1/567, S. 16.

¹⁰⁸ BT-Drs. 1/2158.

¹⁰⁹ BT-Drs. 1/2158, S. 5.

¹¹⁰ Ebenda.

Wohnungsuchenden durchzusetzen. Das Institut entspricht der öffentlichen Wohnraumbewirtschaftung seit jeher.“¹¹¹

Das Wohnraumangelgesetz wurde ebenfalls ausschließlich auf den Titel „Wohnungswesen“ gestützt.¹¹²

1951 und 1952 folgten zwei preisrechtliche Verordnungen, die Verordnung über Maßnahmen auf dem Gebiet des Mietpreises und die Verordnung über einen allgemeinen Mietzuschlag bei Wohnraum des Althausbesitzes. Diese Verordnungen waren gestützt auf das Preisgesetz von 1948, das die zuständigen Behörden ermächtigte, Preise, Mieten, Pachten, Gebühren und sonstige Entgelte für Güter und Leistungen jeder Art, ausgenommen Löhne, festzusetzen und zu genehmigen. Das BVerfG hatte zu entscheiden, ob die Verlängerung des Preisgesetzes im Jahr 1950 nicht der Zustimmung des Bundesrates bedurft hätte, und hat im Zuge dessen die Gesetzgebungskompetenz für das „das Recht der Wirtschaft“ gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 bejaht.¹¹³

Im Jahr 1955 vereinheitlichte der Gesetzgeber mit dem ersten Bundesmietengesetz (BMG) das bestehende Mietpreisrecht.¹¹⁴ Dieses erlaubte bei Altbauten erstmals schrittweise Mieterhöhungen von bis 20 % und ließ bei Neubauten freie Mietvereinbarungen zu. § 10 BMG sah für den Fall, dass sich durch die Preisvorschriften des BMG oder anderer Gesetze eine Miete ergäbe, die für den Vermieter nicht mehr kostendeckend war, die Möglichkeit vor, auf Antrag des Vermieters durch die Preisbehörde eine Erhöhung der Miete zuzulassen.¹¹⁵ Verstöße gegen das Mietpreisrecht waren fortan nicht mehr strafbewehrt. Der öffentlich-rechtliche Charakter blieb trotz der Flexibilisierung des Mietpreises erhalten.

¹¹¹ BT-Drs. 1/2158, S. 15.

¹¹² BT-Drs. 1/2158, S.8.

¹¹³ BVerfGE 8, 274 (294).

¹¹⁴ BGBl. I 1955, S. 458.

¹¹⁵ BT-Drs. 2/1110, S. 4.

Vermieter*innen konnten gemäß § 10 BMG bei der Preisbehörde eine Erhöhung der Miete beantragen, wenn die Miete des BMG oder anderer Gesetze für den Vermieter nicht mehr kostendeckend war. Verstöße gegen die Preisvorschriften führten zur Nichtigkeit des zivilrechtlichen Vertrags:

„Verstöße gegen die Mietpreisvorschriften sind in Zukunft nicht mehr strafbar. Wird gegen die Preisvorschriften verstoßen, so wirkt sich dieser Verstoß nur noch zivilrechtlich dahin aus, daß der Vertrag insoweit nichtig ist, als die Miete über der preisrechtlich zulässigen Miete liegt.“¹¹⁶

Eine kompetenzrechtliche Zuordnung nahm der Entwurf nicht vor.

In den 60er Jahren folgte dann allmählich die Abkehr von der Wohnungszwangswirtschaft und vom öffentlichen Mietpreisrecht. Das „Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht“¹¹⁷ von 1960 sah einen stufenweisen Abbau der Wohnungszwangswirtschaft vor, und zwar in dem Maße, wie sich die Wohnungsnot verringerte. Dieser Prozess sollte ursprünglich bis 1965 abgeschlossen sein, dieser Termin wurde jedoch für einige Gebiete mehrfach verschoben, weil der Wohnungsfehlbestand dort noch zu hoch war.¹¹⁸ In West-Berlin galt die Mietpreisbindung noch bis 1987.¹¹⁹

Parallel zu der teilweise noch bestehenden Wohnungszwangswirtschaft und dem gesetzlichen Mietpreisrecht entwickelte sich ab den 70er Jahren das sogenannte soziale Mietrecht.

¹¹⁶ BT-Drs. 2/1110, S. 39.

¹¹⁷ BGBl. I 1960, S. 97.

¹¹⁸ Vgl. BT-Drs. 4/3199, S. 8; 8/2544, S. 1.

¹¹⁹ BGBl. 1987, S. 1625.

1971 verabschiedete der Deutsche Bundestag das Wohnraumkündigungsschutzgesetz (WKSchG). § 1 WKSchG verbot die Kündigung zum Zweck der Mieterhöhung. Da dies allein Mieterhöhungen noch immer beliebig ermöglicht hätte, wurde gleichzeitig das System der Zustimmung zur Mieterhöhung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete eingeführt.¹²⁰ Das Gesetz war zeitlich auf vier Jahre befristet und seine Vorschriften wurden 1974 im Wesentlichen in das Miethöheregelungsgesetz (MHG) überführt.¹²¹ Das MHG unterschied sich zum WKSchG in einem wesentlichen Punkt. Während das WKSchG noch den erheblichen Nachfrageüberhangs auf dem Wohnungsmarkt an den Beginn seiner Begründung stellt,¹²² richtet das MHG seinen Blick auf das Individualrechtsverhältnis.

So heißt es im Entwurf zum MHG:

„Dieser Kündigungsschutz ist unabhängig davon erforderlich, ob die Lage auf dem Wohnungsmarkt als ausgeglichen angesehen wird. Jeder Wohnungswechsel bringt für den Mieter regelmäßig nicht unbeträchtliche Kosten und andere meist erhebliche Unzuträglichkeiten mit sich. Eine Belastung des vertragstreuen Mieters mit solchen Kosten und Unzuträglichkeiten ist bei der Bedeutung der Wohnung in einem sozialen Rechtsstaat nur gerechtfertigt, wenn der Vermieter ein berechtigtes Interesse an der Kündigung hat.“¹²³

Es wurde nicht mehr das Wohnungswesen oder der Wohnungsmarkt geregelt, sondern das individuelle Rechtsverhältnis von Mieter und Vermieter. Damit war auch der Schutzzweck des MHG ein privatrechtlicher.

¹²⁰ Herrlein, 100 Jahre „Mietpreisbremse“, NZM 2016, 1 (7).

¹²¹ BGBl. I 1974, S. 3603.

¹²² BT-Drs. 6/1549, S. 1.

¹²³ BT-Drs. 7/2011, S. 7.

Zur Frage der Gesetzgebungskompetenz äußerte sich der Gesetzgeber weder im Entwurf zum WKSchG noch im Entwurf zum MHG. Das Bundesverfassungsgericht betrachtete das WKSchG in einer Entscheidung von 1974 als zwingende Vorschriften des Mietrechts im Bereich des Bürgerlichen Rechts.¹²⁴

1982 wurde durch das MHG-Änderungsgesetz¹²⁵ die ortsübliche Vergleichsmiete durch Verkürzung des Betrachtungszeitraums „künstlich erhöht“.¹²⁶ Durch Artikel 1 des Gesetzes wurden auch mietrechtliche Vorschriften des BGB, durch Artikel 3 Vorschriften des Wohnungsbindungsgesetzes verändert. Erstmals stützte man die Gesetzgebungskompetenz neben Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18 auch auf Nr. 1, „das bürgerliche Recht“.¹²⁷ Da die Kompetenzzuordnung undifferenziert erfolgte, lässt sich nicht eindeutig beantworten, ob der Titel „das bürgerliche Recht“ nur wegen der Änderung von Vorschriften im BGB aktiviert wurde oder ob das MHG selbst als bürgerliches Recht im Sinne von Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 GG angesehen wurde.

In den 70er und 80er Jahren existierte mit der auslaufenden Mietpreisbindung und dem neu entstandenen sozialen Mietrecht zwei Regime nebeneinander, die unterschiedliche Zielrichtungen verfolgten und mit unterschiedlichen Instrumenten durchgesetzt wurden. Dass sich diese Systeme für eine Übergangszeit ergänzen konnten, erkannte auch der Gesetzgeber in der Begründung für die Verlängerung preisbindender Elemente für eine Übergangszeit in Berlin:

„Das *System des sozialen Mietrechts* wird durch *preisbindende Elemente* für eine Übergangszeit *ergänzt*, die einerseits die Mieter vor ungerechtfertigten Mieterhöhungen schützen, andererseits jedoch die Überleitung und Anpassung

¹²⁴ BVerfGE 37, 132 LS 1.

¹²⁵ BGBl. I 1982, S. 1912.

¹²⁶ Herrlein, 100 Jahre „Mietpreisbremse“, NZM 2016, 1 (7).

¹²⁷ BT-Drs. 9/2079, S. 11.

der besonderen miet- und mietpreisrechtlichen Vorschriften im Land Berlin an das soziale Mietrecht zum 1. Januar 1988 erlauben.“¹²⁸

Nach der Wiedervereinigung stiegen die Mietpreise durch starke Wanderungsbewegungen von Ost nach West.¹²⁹ Der Deutsche Bundestag reagierte auf die „Engpasssituation auf dem Wohnungsmarkt“¹³⁰ mit dem vierten Mietrechtsänderungsgesetz.¹³¹ Das Gesetz wurde ebenfalls auf Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 und 18 GG gestützt.¹³² Da auch in diesem Fall mietrechtliche Vorschriften des BGB geändert wurden, lässt sich abermals nicht eindeutig beantworten, ob Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 GG wegen der Sachmaterie des Mietpreisrechtes oder wegen der Änderung von Vorschriften des BGB aktiviert wurde. Jedenfalls wurde im vierten Mietrechtsänderungsgesetz sogar privates Mietpreisrecht mindestens auch auf den Titel „Wohnungswesen“ gestützt.

2001 wurde das MHG in das BGB überführt. Durch Artikel 10 des Mietrechtsreformgesetzes von 2001¹³³ wurde das MHG aufgehoben und durch Artikel 1 des Gesetzes in das BGB integriert. Im Unterschied zu allen vorangegangenen Gesetzentwürfen setzte man sich im Rahmen des Mietrechtsreformgesetzes von 2001 erstmals differenziert mit der Gesetzgebungskompetenz auseinander, indem nicht das Gesetz als Ganzes auf einen oder mehrere Kompetenztitel gestützt wurde, sondern die einzelnen Artikel des Gesetzes einzelnen Kompetenztiteln zugewiesen wurden. Artikel 1 des Gesetzes (Integration des MHG in das BGB) wurde auf „das bürgerliche Recht“ gestützt, während die anderen Artikel, also auch Artikel 10 (Aufhebung des MHG), auf „Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 (Strafrecht, gerichtliches Verfahren), Artikel 74 Abs. 1

128 BT-Drs. 11/304, S.1

129 Herrlein, 100 Jahre „Mietpreisbremse, NZM 2016, 1 (8).

130 BT-Drs. 12/3254, S. 1.

131 BGBl. I 1993, S. 1257.

132 BT-Drs. 12/3254, S. 12.

133 BGBl. I 2001, S. 1149.

Nr. 7 (öffentliche Fürsorge), Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 (Recht der Wirtschaft) und Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18 (Bodenrecht, landwirtschaftliches Pachtwesen, Wohnungswesen) des Grundgesetzes“ gestützt wurden.¹³⁴

Soweit der Gesetzgeber sich für mietpreisrechtliche Regelungen ausdrücklich auf einen Kompetenztitel berief, nannte er stets (auch) Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18 GG. Wenn daneben Vorschriften des BGB geändert wurden, berief er sich auch auf Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 GG.

6. Schlussfolgerungen

2006 konnte der verfassungsändernde Gesetzgeber auf ein Mietpreisrecht zurückblicken, das lange Zeit als Bestandteil der Wohnungszwangswirtschaft öffentlich-rechtlich geregelt war. Es diente einer ausgeglichenen Wohnungsversorgung und sollte sozialen Notlagen auf den Wohnungsmärkten begegnen. Erst in den 60er und 70er Jahren gab es einen Übergang vom öffentlich-rechtlichen Mietpreisrecht zum zivilrechtlich geregelten sozialen Mietrecht oder Miethöherecht, das sich um einen sozialen Ausgleich im Individualrechtsverhältnis bemühte. Viele Jahre existierten beide Instrumente nebeneinander, bis mit dem 31. Dezember 1987 schließlich auch in Berlin die Mietpreisbindung auslief. Die unterschiedlichen Schutzzwecke und Durchsetzungsinstrumente ermöglichten eine Koexistenz, bei der die öffentlich-rechtlichen Vorgaben Vorrang vor den privatrechtlichen Bestimmungen genossen.

Jedenfalls das öffentliche Mietpreisrecht wurde in der Vergangenheit – dort wo der Gesetzgeber einen Kompetenztitel genannt hat – stets auf den Kompetenztitel Wohnungswesen gestützt. Der Titel „das bürgerliche Recht“ kam daneben teilweise dann zur Anwendung, wenn privates Mietpreisrecht geregelt wurde und immer, wenn auch Vorschriften des BGB geändert wurden. Es ist daher davon

¹³⁴ BT-Drs. 14/4553, S. 39.

auszugehen, dass jedenfalls öffentliches Mietpreisrecht bislang immer Teil des Titels „Wohnungswesen“ war.

Damit steht einer Wiederbelebung des Instruments der öffentlich-rechtlichen Mietpreisvorgaben durch das Land Berlin nichts im Wege. Denn die Gesetzgebungskompetenz für das Wohnungswesen ist mit der Föderalismusreform auf das Land Berlin übergegangen. Genauso wie das in bis in die 1980er Jahre Rechtsnormalität war, kann auch heute das öffentliche Mietpreisrecht neben dem sozialen Mietrecht existieren. Als „Ausnahme- und Sonderrecht“¹³⁵ erfüllt es damals wie heute einen ganz anderen Schutzzweck als das soziale Mietrecht, nämlich die vorübergehende Bekämpfung einer sozialen Notlage auf dem Wohnungsmarkt insgesamt. Das öffentliche Mietpreisrecht darf nur so lange aufrechterhalten werden, wie es der Wohnungsmangel erfordert.

Bei Widersprüchen zum sozialen Mietrecht des BGB gilt im Zweifel ein Vorrang des öffentlichen Mietpreisrechts. Denn das Wohnungswesen als selbständige Sondermaterie (BVerfGE 3, 407/415) ist „lex specialis im Vergleich zur allgemeinen Bundeskompetenz zur Regelung des Bürgerlichen Rechts“.¹³⁶

Autor*innen:

Sarah Lincoln

Juristin und Fallkoordinatorin der Gesellschaft für Freiheitsrechte

Robin Becker

¹³⁵ Vgl. BT-Drs. 3/1234, 47.

¹³⁶ Dazu ausführlich Fischer-Lescano/Gutmann/Schmid, Rechtgutachten: Landeskompetenzen für Maßnahmen der Mietpreisregulierung, S. 4, 20.