



Materielle Verfassungsmäßigkeit des
Gesetzes zur Neuregelung gesetzlicher
Vorschriften zur Mietenbegrenzung

Rechtsgutachtliche Stellungnahme
im Auftrag des Bundesverbandes
deutscher Wohnungs- und Immobili-
unternehmen e.V. – GdW

Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier

Dezember 2019



Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	2
II. Vereinbarkeit mit Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentumsgarantie).....	2
1. <i>Schutzbereich und Eingriff in das Grundrecht</i>	2
2. <i>Verfassungsrechtliche Rechtfertigung</i>	4
a) Inhaltsbestimmung und Enteignung	4
b) Wahrung des objektiven Verfassungsrechts.....	5
c) Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	6
aa) Verfassungsrechtlich legitimes Ziel	7
bb) Geeignetheit.....	9
cc) Erforderlichkeit	10
dd) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne	12
(1) Mietenstopp	15
(2) Härtefallregelung.....	17
(3) Absenkungsregelung	19
(4) Modernisierungsmaßnahmen	20
(5) Zeitliche Befristung.....	21
(6) Stichtagsregelung 18. Juni 2019	21
(7) Mietobergrenzen.....	25
3. <i>Zwischenergebnis.....</i>	30
III. Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG	30
1. <i>Die Gleich- und Ungleichbehandlungen</i>	30
2. <i>Zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.....</i>	32
3. <i>Verhältnismäßigkeitsprüfung im Rahmen des Art. 3 Abs. 1 GG.....</i>	33
IV. Ergebnis	35

I. Einleitung

Bei der nachfolgenden rechtsgutachtlichen Stellungnahme handelt es sich um den Teil II eines umfassenden Rechtsgutachtens zur Vereinbarkeit des vom Land Berlin geplanten Gesetzes über einen sogenannten Mietendeckel, das mittlerweile in Form eines vom Senat von Berlin beschlossenen Entwurfs „Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung“ vorliegt. Der Teil I des Rechtsgutachtens, der im September 2019 vorgelegt worden ist¹, befasst sich mit der formellen Grundgesetzmäßigkeit des Vorhabens, also mit der Frage, ob der Landesgesetzgeber nach der grundgesetzlichen Kompetenzordnung (Art. 70 ff. des Grundgesetzes) überhaupt aus kompetenzrechtlichen Gründen befugt ist, ein solches Landesgesetz zu erlassen. Dies ist eindeutig verneint worden, so dass die nachfolgenden Ausführungen zur Vereinbarkeit mit den materiell-rechtlichen, grundrechtlichen Gewährleistungen des Grundgesetzes letztlich nur noch „hilfsweise“ darüber hinausgehende verfassungsrechtliche Einwände gegen dieses Gesetzesvorhaben behandeln. Die Grundrechte der Berliner Landesverfassung werden nachstehend nicht behandelt, sie dürften aber wegen des übereinstimmenden Inhalts mit den Grundrechten des Grundgesetzes zu keinem abweichenden Ergebnis führen und wären im Falle eines Normenkontrollverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht ohnehin kein Beurteilungsmaßstab.

II. Vereinbarkeit mit Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentumsgarantie)

1. Schutzbereich und Eingriff in das Grundrecht

a) Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG schützt alle vermögenswerten Rechte vor ungerechtfertigten Eingriffen der öffentlichen Gewalt. Dabei ist der Eigentumsbegriff der

¹ *Papier*, „Landeskompetenz zur Einführung eines sogenannten Mietendeckels?“, Rechtsgutachtliche Stellungnahme im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. – GdW, abrufbar unter: <https://www.morgenpost.de/politik/article227007553/Mietendeckel-verfassungswidrig-Das-Gutachten-im-Wortlaut.html>.

Verfassung in einem weiten Sinne zu verstehen; erfasst ist zwar nicht nur, in jedem Fall aber auch das Sacheigentum im Sinne des Privatrechts.² Geschützt sind nicht nur der Bestand des vorhandenen Eigentums, sondern auch dessen Nutzung. Dazu gehört die Freiheit, aus der vertraglichen Überlassung des Eigentums zur Nutzung durch andere Ertrag zu ziehen, der zur finanziellen Grundlage für die eigene Lebensgestaltung beiträgt.³ Die grundrechtlich geschützte Eigentumsfreiheit umfasst die Privatnützigkeit und die grundsätzliche Verfügungsbefugnis des Eigentümers über den Eigentumsgegenstand.⁴

b) Das geplante Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (im Folgenden MietenWoG Bln) wird im Wesentlichen durch drei Maßnahmen in die Eigentumsfreiheit der Vermieterinnen und Vermieter eingreifen: Zunächst greift § 3 MietenWoG Bln in Bestandsmietverhältnisse ein, indem es die zum Stichtag wirksam vereinbarte Miete oder die zum Ende der letzten Vermietung vor dem Stichtag (18. Juni 2019) vereinbarte Miete als bindend für das Vertragsverhältnis festschreibt: Es ist danach verboten, eine Miete zu fordern, welche die am 18. Juni 2019 (Stichtag) wirksam vereinbarte Miete überschreitet.

Außerdem stellt in diesem Zusammenhang die Absenkungsregelung des § 5 einen Eingriff in Bestandsmietverhältnisse dar, indem sie eine Absenkung eines bereits nach § 3 „eingefrorenen“ Mietpreises durch Verwaltungsakt der zuständigen Behörde unter bestimmten Voraussetzungen möglich macht. Hier spielen die gesetzlich festgelegten Mietobergrenzen eine Rolle.

² *Papier/Shirvani*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Stand: 87. EL März 2019, Art. 14 Rn. 160.

³ BVerfGE 101, 54, 75.

⁴ BVerfGE 52, 1, 30; 98, 17, 35; 101, 54, 74 f.

Drittens besteht ein weiterer gesetzgeberischer Eingriff in die Eigentumsfreiheit und die darin enthaltene Vertragsfreiheit der Eigentümer in der Regelung von Mietobergrenzen auch bei Neu- oder Wiedervermietung nach § 6 des Mieten-WoG Bln.

2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

a) Inhaltsbestimmung und Enteignung

Die gesetzgeberischen Eingriffe müssten verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Im Hinblick auf die Eingriffe des Gesetzgebers in das Eigentumsgrundrecht ist zwischen Inhalts- und Schrankbestimmungen (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) einerseits und Enteignungen (Art. 14 Abs. 3 GG) andererseits zu differenzieren.

Das Bundesverfassungsgericht unterscheidet hier vor allem anhand formaler Kriterien. Während eine Enteignung konkret-individuellen Charakter hat und der hoheitlichen Güterbeschaffung dient, weist eine Inhalts- und Schrankenbestimmung abstrakt-generellen Charakter auf.⁵ Die Enteignung ist ein Akt des Staates, der auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver, durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleisteter Rechtspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben gerichtet ist.⁶ Nutzungs- und Verfügungsbeschränkungen von Eigentümerbefugnissen können – selbst wenn sie die Nutzung des Eigentums nahezu oder völlig entwerten – keine Enteignung darstellen.⁷ Denn die Enteignung ist auf solche Fälle beschränkt, in denen hoheitlich im Sinne eines „Güterbeschaffungsvorgangs“ Eigentum zur Durchführung eines Vorhabens beschafft werden soll, um mit diesem Eigentumsgegenstand öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Gesetzliche Beschränkungen des Eigentums und der aus ihm folgenden Verfügungs- und Nutzungsbefugnisse sind unter keinen Umständen

⁵ BVerfGE 58, 300, 330.

⁶ BVerfGE 143, 246, 333 Rn. 245.

⁷ BVerfGE 143, 246, 333 Rn. 245 m. w. Nachw.

„Enteignungen“ im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG. Das MietenWoG Bln regelt abstrakt-generell die Befugnisse von Eigentümern und ist nicht auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver Eigentumspositionen und deren Übertragung auf die „öffentliche Hand“ gerichtet.

b) Wahrung des objektiven Verfassungsrechts

Der Inhalt und Schranken regelnde Gesetzgeber hat sich mit allen Normen des objektiven Verfassungsrechts im Einklang zu halten, also in formeller und materieller Hinsicht der Verfassung gemäÙes Recht zu setzen.⁸ Der Eigentümer hat einen grundrechtlichen Anspruch darauf, nur mit solchen eigentumsbeschränkenden Gesetzen belastet zu werden, die in jeder Hinsicht mit dem objektiven Verfassungsrecht vereinbar sind. Das bezieht sich auch und vor allem auf die grundgesetzlichen Kompetenzvorschriften (Art. 70 ff. GG). Ein vom unzuständigen Gesetzgeber erlassenes eigentumsbeschränkendes Gesetz verletzt zugleich das Grundrecht aus Art. 14 GG.⁹

Die Länder, somit auch der Landesgesetzgeber von Berlin, verfügen nach dem Grundgesetz unter keinen rechtlichen Gesichtspunkten über eine Gesetzgebungskompetenz zur Einführung eines sogenannten Mietendeckels und von Mietobergrenzen. Das bundesrechtliche soziale Mietpreisrecht der Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs übt eine Sperrwirkung gemäß Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG in Verbindung mit dem Grundsatz der bundesstaatlichen Rücksichtnahme aus.¹⁰ Dies ist im einzelnen im Rechtsgutachten

⁸ BVerfGE 14, 263, 278; 18, 121, 132; 25, 112, 117; 26, 215, 222; 31, 229, 240; 58, 137, 145 f.; 62, 169, 180; 70, 191, 200; 74, 203, 214; 83, 201, 212; 102, 1, 17.

⁹ *Papier/Shirvani*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Stand: 87. EL März 2019, Art. 14 Rn. 439.

¹⁰ So im Ergebnis auch Battis, Gesetz zum Mietendeckel ist in Teilen verfassungswidrig, abrufbar unter: <https://www.morgenpost.de/berlin/article227476329/Gesetz-zum-Mietendeckel-ist-in-Teilen-verfassungswidrig.html>. Unverständlich bleibt allerdings, weshalb die Sperrwirkung des Bundesrechts speziell für die Regelung eines Mietensstopps nicht gelten soll.

„Landeskompetenz zur Einführung eines sogenannten Mietendeckels?“ vom September 2019 dargelegt worden.¹¹ Auf dieses Gutachten wird Bezug genommen.

c) Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

Als Inhalts- und Schrankenbestimmung muss das Gesetz dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen, also einem verfassungsrechtlich legitimen Ziel dienen, geeignet zur Erreichung dieses Ziels sowie erforderlich und auch nach einer Abwägung aller widerstreitenden Interessen als angemessen zu bewerten sein.

Die gesetzgeberischen Befugnisse zur Bestimmung des Inhalts und der Schranken des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG sind von Verfassungs wegen nicht grenzenlos. Der Gesetzgeber muss sicherstellen, dass der Gebrauch des Eigentums zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dient (Art. 14 Abs. 2 GG). Die Gemeinwohlverpflichtung des Eigentumsgebrauchs ist aber nicht nur Grund, sondern auch Grenze der gesetzgeberischen Beschränkung des Eigentums. Der Gesetzgeber, der Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmt, ist vor die Aufgabe gestellt, nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsprinzips und einer gerechten Abwägung die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls stets in einen gerechten Ausgleich und in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Der Kernbereich der Eigentumsgarantie darf dabei in keinem Fall ausgehöhlt werden.

Zu diesem Kernbereich zählt zum einen die Privatnützigkeit des Eigentums, also die Zuordnung des Eigentumsobjekts zu einem privaten Rechtsträger, dem es als Grundlage privater Initiativen von Nutzen sein soll. Gehen die gesetzgeberischen

¹¹ *Papier*, Landeskompetenz zur Einführung eines sogenannten Mietendeckels?“, Rechtsgutachtliche Stellungnahme im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. – GdW.

Beschränkungen des Eigentums so weit, dass dem privaten Rechtsträger jegliche Privatnützigkeit seines Eigentums genommen wird, so ist die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen überschritten. Zum anderen ist die privatrechtliche Verfügungsbefugnis über den Eigentumsgegenstand unentziehbar.

aa) Verfassungsrechtlich legitimes Ziel

In der Begründung zum Berliner Gesetzentwurf werden die sich stetig verschärfende Anspannung des Wohnungsmarktes und die damit einhergehende steigende Mietbelastung für die Mieterinnen und Mieter dargelegt. Vor allem für einkommensschwache Bevölkerungsschichten drohe eine Verdrängung aus dem sozialen Umfeld.

Vor dem Hintergrund des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 1 GG) und des Art. 28 der Verfassung von Berlin, der statuiert, dass jeder Mensch das Recht auf angemessenen Wohnraum hat, wird eine Pflicht des Landes Berlin gesehen, durch weitere Komponenten einer sozialen Wohnungsmarktpolitik eine Gefährdung des sozialen Friedens zu verhindern.¹² Der Zweck, einer Verdrängung weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen aus stark nachgefragten Wohnquartieren durch bezahlbaren Wohnraum entgegenzuwirken, liegt auch nach der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur bundesrechtlichen Mietpreisbremse im öffentlichen Interesse und stellt ein verfassungsrechtlich legitimes Ziel dar.¹³

Auch wenn die in der Gesetzesbegründung genannten Gründe an sich verfassungsrechtlich legitime Ziele darstellen, stellt sich dennoch die Frage, ob tatsächlich ein derartig drängender Handlungsbedarf besteht, ob also die angeführten Gründe objektiv gegeben sind.

¹² Vorlage über Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung, Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 18/2347, S. 15.

¹³ BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18, 1 BvR 1595/18, 1 BvL 4/18, Rn. 60.

Vergleicht man die Preisentwicklung bei Bestandsmietverhältnissen und Neuvermietungen, ergibt sich für das Land Berlin, dass Handlungsbedarf – in Anbetracht der bestehenden bundesrechtlichen Regelungen – wenn überhaupt, dann nur bei Neuvermietungen belegt werden kann. Der durchschnittliche Anstieg der Mietspiegelmiete liegt in den Jahren 2017 bis 2019 bei durchschnittlich 2,5 % und ist damit der geringste Wert seit zehn Jahren.¹⁴ Bei Neuvermietungen indes ergibt sich in Berlin im Jahr 2019 im Vergleich zum Vorjahr tatsächlich ein durchschnittlicher Anstieg von 9,2 %, was im Vergleich zu den anderen im deutschen Immobilienmarkt wichtigen Märkten Stuttgart, München, Hamburg, Frankfurt am Main, Düsseldorf und Köln den höchsten Wert darstellt.¹⁵ Hierbei muss jedoch auch die Entwicklung der durchschnittlichen Löhne mit in die Betrachtung einbezogen werden, die in den letzten Jahren ebenfalls deutlich gestiegen sind.¹⁶ Hierzu heißt es in der Begründung, dass im Zeitraum 2012 bis 2018 die Bestandsmieten gegenüber den Reallöhnen wesentlich schneller gestiegen sind (21,3 % zu 11,4 %).¹⁷ Bei Hinzuziehung des Reallohns ist jedoch Vorsicht geboten, da dieser im wesentlichen beeinflusst wird von der Inflation, also der durchschnittlichen Preissteigerung für *alle* Güter. Die durchschnittliche Kaufkraft des Lohns mit dem Anstieg der Bestandsmieten in Verhältnis zu setzen, überzeugt vorliegend nicht, da sich ein verzerrtes Bild ergibt. Der Verlust der Kaufkraft trifft alle Güter gleichermaßen. Ausschlaggebend muss vielmehr sein, wie viel ein Haushalt grundsätzlich an Einkommen netto zur Verfügung hat und diese Steigerung der letzten Jahre sollte zum Anstieg der Bestandsmieten in Verhältnis gesetzt werden.¹⁸ Setzt man diese beiden Größen in einen Vergleich zueinander, ergibt

¹⁴ Berliner Mietspiegel 2019, Information der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin, abrufbar unter <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/mietspiegel/de/download/Mietspiegel2019.pdf>, S. 5.

¹⁵ Büttmann-Hinz, Wohnen in der Sackgasse? Holzwege, Irrwege, Auswege, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Ausgabe Nr. 147, November 2019, herausgegeben von der Stiftung Marktwirtschaft, S. 7.

¹⁶ Amt für Statistik Berlin Brandenburg, Pressemitteilung Nr. 59 vom 29. März 2019, S. 2.

¹⁷ Vorlage über Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung, S. 14.

¹⁸ Knauth, Der Mietendeckel, Policy Paper 3/2019, herausgegeben von der Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e.V., S. 11;

sich schon ein deutlich anderes Bild: Der durchschnittliche Anstieg der Bestandsmieten und der Anstieg des Haushaltsnettoeinkommens haben sich im Zeitraum 2012 bis 2018 zahlenmäßig in etwa gleich entwickelt, das Haushaltsnettoeinkommen ist sogar durchschnittlich mehr angestiegen als die Bestandsmieten (durchschnittlich 4,2 % pro Jahr im Gegensatz zu 3,3 % pro Jahr). Der Anstieg der Mietspiegelmieten im angegebenen Zeitraum liegt bei 3,5 % pro Jahr.¹⁹

Es erscheint nach alledem äußerst fraglich, ob die zur Rechtfertigung eines über die bundesrechtlichen Regelungen des sozialen Mietpreisrechts hinausgehenden Eingriffs des Landesgesetzgebers angeführten Gründe mit hinreichenden Tatsachen belegt werden können.

bb) Geeignetheit

Die Eingriffe müssen ferner auch zur Erreichung dieser Ziele geeignet sein. Die Geeignetheit lässt sich bejahen, wenn der erstrebte Erfolg gefördert werden kann, wenn also zumindest die Möglichkeit der Zweckerreichung besteht. Der streitgegenständliche Eingriff darf nicht von vornherein gänzlich untauglich sein.²⁰ Die geplanten Eingriffe in Bestandsmietverhältnisse, Neu- und Wiedervermietungsverhältnisse setzen unmittelbar an den Mietpreisen an, verhindern für weite Teile der Mietverhältnisse im Land Berlin weitere Mietpreisanstiege, ermöglichen zum Teil sogar Absenkungen und setzen bei Neuvermietungen Obergrenzen des Mietpreises. Diese Eingriffe sollen der Verdrängung leistungsschwächerer Mieterinnen und Mieter aus stark nachgefragten Wohnquartieren entgegenwirken. Diese Regelungen sind daher nicht von vornherein gänzlich untauglich, die gesetzgeberischen Ziele zu befördern, insbesondere dazu beizutragen,

¹⁹ BBU-Jahrespressekonferenz Berlin 2019, S. 6, abrufbar unter: https://bbu.de/sites/default/files/press-releases/jpk_berlin_2019_praesentation_final-.pdf.

²⁰ BVerfGE 90, 145, 172; 100, 313, 373.

dass einer Verdrängung leistungsschwächerer Mieterinnen und Mieter aus stark frequentierten Wohnquartieren entgegengewirkt wird.

cc) Erforderlichkeit

Ein Eingriff ist dann nicht erforderlich, wenn ein sachlich gleichwertiges, zweifelsfrei gleich wirksames, die Grundrechte aber weniger beeinträchtigendes Mittel zur Verfügung steht, um den mit dem Gesetz verfolgten Zweck zu erreichen.²¹ Dabei kommt es nicht darauf an, ob der Gesetzgeber die beste Lösung für die Erreichung seines Ziels gewählt hat. Dem Gesetzgeber kommt ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu.²²

Der Wohnungsneubau und seine gesteigerte staatliche Förderung können offensichtlich nicht als milderes Mittel angeführt werden, da diese wesentlich mehr Zeit in Anspruch nehmen und jedenfalls nicht als sachlich gleichwertige und zweifelsfrei gleich wirksame Mittel zur Verfolgung des gesetzgeberischen Ziels erachtet werden können. Entsprechendes gilt für die Verbesserung der finanziellen Lage der Mieterinnen und Mieter und Wohnungssuchenden durch verbesserte Gewährung von Wohngeld.²³

Als milderes Mittel kommt aber die bereits bundesrechtlich bestehende Mietpreisbremse in Betracht, die seit dem 1. Januar 2019 Verschärfungen zugunsten des Mieterschutzes erfahren hat. Weitere Regelungen wurden im Oktober beschlossen. In der Begründung des Berliner Gesetzentwurfs wird die bundesrechtliche Mietpreisbremse als nicht hinreichend wirksam erachtet.²⁴

²¹ BVerfGE 116, 202, 225.

²² BVerfGE 102, 197, 218; 116, 202, 225.

²³ BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18, 1 BvR 1595/18, 1 BvL 4/18, Rn. 67.

²⁴ Vorlage über Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung, S. 15.

Auch die bundesrechtliche Mietpreisbremse, die im Jahr 2015 eingeführt worden ist, soll den Preisanstieg in Städten mit einem angespannten Wohnungsmarkt eindämmen und trifft daher dezidierte Regelungen im BGB, die das Recht des Vermieters, die vertraglich vereinbarte Miete zu erhöhen oder einen nach seiner Vorstellung gerichteten Mietzins zu verlangen, beschränken. Ob und inwieweit die bundesrechtliche Mietpreisbremse hinreichend wirksam ist, lässt sich vor allem anhand der Mietpreisentwicklung in Berlin beurteilen: Betrachtet man den jährlichen prozentualen Anstieg der durchschnittlichen Mietspiegel-miete in den Jahren 2000 bis 2019, ist der durchschnittliche Anstieg von 2,5 % zwischen 2017 und 2019 der geringste Wert seit zehn Jahren.²⁵ Zwischen 2015 und 2017 lag der durchschnittliche Anstieg noch bei 4,6 % jährlich, so dass sich seit Einführung der Mietpreisbremse im Jahr 2015 eine deutliche Senkung des Anstiegs verzeichnen lässt.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass in Berlin ein qualifizierter Mietspiegel im Sinne des § 558d BGB existiert. Nach § 558d Abs. 1 BGB ist ein qualifizierter Mietspiegel ein Mietspiegel, der nach anerkannten wissenschaftlichen Grundsätzen erstellt und von der Gemeinde oder von Interessenvertretern der Vermieter und der Mieter anerkannt worden ist. Die Berliner Mietspiegeltabelle weist ausdifferenzierte Wertspannenfelder aus, die auf der Grundlage von Wohnfläche, Wohnlage und Ausstattung eine Wertspanne angeben, die für ein bestimmtes Objekt die ortsübliche Vergleichsmiete darstellen kann. Die Angabe von Wertspannen statt festen Werten, die Anerkennung der Tabelle durch Interessenvertreter sowohl der Vermieter- als auch der Mieterseite und die Vielfältigkeit der

²⁵ Berliner Mietspiegel 2019, Information der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin, abrufbar unter <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/mietspiegel/de/download/Mietspiegel2019.pdf>, S. 5.

ausschlaggebenden Kriterien lassen eine Wirkungslosigkeit der bundesrechtlichen Mietpreisbremse in Berlin auch für die Zukunft zweifelhaft erscheinen.

Auch wenn vieles dafür spricht, die bundesrechtliche Mietpreisbremse als durchaus wirksam und auch für Berlin als hinreichend anzusehen, ist in Rechnung zu stellen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dem Gesetzgeber grundsätzlich ein weiter Beurteilungsspielraum auch in der Frage der Erforderlichkeit zukommt. Von Verfassungs wegen dürfte es dem Gesetzgeber daher wohl unbenommen sein, eine nach seiner Beurteilung (noch) effektivere Regelung zur Erreichung seiner Ziele einzuführen. Die Einführung des Mietstopps, der Absenkung und der Mietobergrenzen dürfte daher am Erforderlichkeitsprinzip verfassungsrechtlich (noch) nicht scheitern.

dd) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne ist vor allem die Frage zu beantworten, ob die Eingriffe des Berliner Landesgesetzes auch nach Abwägung aller widerstreitenden Interessen noch angemessen erscheinen. Bei Eingriffen in die Eigentumsfreiheit durch abstrakt wirkende Inhalts- und Schrankenbestimmungen wird in besonderem Maße das Spannungsverhältnis zwischen der primär privatnützigen Eigentumsfreiheit und dem Gemeinwohl deutlich, was in Art. 14 Abs. 2 GG durch die Statuierung der Sozialbindung des Eigentums Ausdruck gefunden hat. Der einfache Gesetzgeber muss hier bei der Ausübung seiner Gestaltungsbefugnis „die schutzwürdigen Interessen der Beteiligten in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis bringen“.²⁶ Schon im Jahre 1974 führt das Bundesverfassungsgericht zu zwingenden mietrechtlichen Vorschriften aus:

²⁶ BVerfGE 79, 174, 198; 100, 226, 240; 126, 331, 360.

„Der Gesetzgeber muss bei solchen Regelungen sowohl die Belange des Mieters als auch die des Vermieters in gleicher Weise berücksichtigen. Das heißt freilich nicht, daß sie zu jeder Zeit und in jedem Zusammenhang dasselbe Gewicht haben müßten. Eine einseitige Bevorzugung oder Benachteiligung steht aber mit den verfassungsrechtlichen Vorstellungen eines sozialgebundenen Privateigentums nicht in Einklang.“²⁷

Der Gestaltungsbefugnis sind indes nicht in allen Sachbereichen die gleichen Grenzen gesetzt. Soweit das Eigentum die persönliche Freiheit des Einzelnen im vermögensrechtlichen Bereich schützt, genießt es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen besonders ausgeprägten Schutz.²⁸ In dieser Dimension trifft es im Besonderen die kleinen und mittelständischen Privatvermieter, die in Berlin knapp die Hälfte aller Eigentümer darstellen.²⁹ Die gesetzliche Regulierung soll zwar eigentlich Wohnungskonzerne oder Immobilienspekulanten treffen. In Wirklichkeit bekommen aber vor allem „kleine Vermieter“ die Folgen dieser Regulierung zu spüren.

Wie schwierig dieser Ausgleich im Einzelfall sein kann, zeigt sich anhand der vielfältigen und zahlreichen Judikatur des Bundesverfassungsgerichts. Für die Abwägung ist auf der einen Seite zu berücksichtigen, dass die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung umso weiter geht, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und in einer sozialen Funktion steht.³⁰ Gerade bei Mietwohnungen, die eine wichtige Grundlage für die Existenzsicherung und darüber hinaus auch einen wesentlichen Bestandteil für die Ausübung weiterer grundrechtlich verbürgter Freiheiten bilden, ist die Sozialbindung des

²⁷ BVerfGE 37, 132, 141.

²⁸ BVerfGE 100, 226, 241; 102, 1, 15; 143, 246, 341 Rn. 268.

²⁹ Auf der Grundlage von Berechnungen des BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V..

³⁰ BVerfGE 143, 246, 341 Rn. 268.

Eigentums an Mietwohnungen vor dem Hintergrund der Sicherung des sozialen Friedens und eines ausgeglichenen Wohnungsmarktes als tendenziell hoch zu bewerten.

Auf der anderen Seite ist das Gewicht der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie zu berücksichtigen. Ausschlaggebend sind insofern die Intensität sowie die Schwere und Tragweite der Eigentumsbeeinträchtigung.³¹ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind die von Art. 14 Abs. 1 GG gezogenen Grenzen jedenfalls dann überschritten, wenn die Miethöhenregulierung auf Dauer zu Verlusten für den Vermieter oder zu einer Substanzgefährdung der Mietsache führte.³² Jedoch kann ein unzulässiger Eingriff nicht erst bei der Grenze eines dauerhaften Verlustes oder einer Substanzgefährdung liegen. Vielmehr ist der Wesensgehalt des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG zu achten. Dieser ist dann angetastet, wenn dem Eigentümer der Gebrauch seines Eigentums ausschließlich nur noch allgemein-, staats- oder fremdnützig möglich ist.³³ Nach Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG soll der Gebrauch des Eigentums „zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen“. Die Privatnützigkeit darf also vom Gesetzgeber nicht gänzlich und substantiell entzogen oder ausgeschlossen werden. Im Falle der Eigentumsnutzung durch Vermietung muss also noch ein ökonomisch sinnvoller Ertrag für den Eigentümer möglich bleiben³⁴, auch wenn die Erzielung des höchstmöglichen Ertrages nicht gewährleistet ist.

³¹ BVerfGE 126, 331, 363.

³² BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18, 1 BvR 1595/18, 1 BvL 4/18, Rn. 69 unter Verweis auf BVerfGE 71, 230, 250; 91, 294, 310; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 3. April 1990 - 1 BvR 268/90 u.a., NJW 1992, 1377, 1378.

³³ *Papier/Shirvani*, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Stand: 87. EL März 2019, Art. 14 Rn. 445 ff. m. w. Nachw. aus der Rechtsprechung.

³⁴ BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18, 1 BvR 1595/18, 1 BvL 4/18, Rn. 88, unter Hinweis auf BVerfGE 100, 226, 243: „Wegfall jeder sinnvollen Nutzungsmöglichkeit“.

Bei der Abwägung dieser widerstreitenden Belange kommt dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu, der sich nach den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnissen richten kann und die jeweiligen Verhältnisse und Umstände auf dem Wohnungsmarkt berücksichtigen kann.³⁵ Die völlige Beseitigung bisher bestehender, durch die Eigentumsgarantie geschützter Rechtspositionen kann zwar zulässig sein, dann müssen die Gründe des öffentlichen Interesses aber aufgrund des schützenswerten Vertrauens des Bürgers auf den Fortbestand seines Rechts von besonderem Gewicht sein.³⁶

(1) Mietenstopp

Hinsichtlich des in § 3 geregelten Mietenstopps ist der Eingriff durch die Einfrierung der Mieten bei Bestandsmietverhältnissen und damit durch Suspendierung der durch das BGB ausdrücklich vorgesehenen Rechte zur – schrittweisen – Mieterhöhung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete nach § 558 BGB als besonders schwerwiegend zu erachten. Hier werden bestehende Rechtspositionen entzogen, so dass nach den vorstehend beschriebenen Abwägungsparametern verlangt werden muss, dass die zugrunde liegenden öffentlichen Interessen von einigem Gewicht sein müssen.

Die Gewährleistung von bezahlbarem Wohnraum zur Verhinderung einer Verdrängung wenig leistungsfähiger Einkommenschichten und zur Sicherung des sozialen Friedens stellen zwar grundsätzlich derartig gewichtige öffentliche Interessen dar. Die vollständige Suspendierung von nach dem Bundesrecht eigentlich bestehenden Rechten der Vermieter auf (schrittweise) Mieterhöhung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete wird aber nicht durch anderweitige Regelungen im geplanten Landesgesetz zugunsten der Vermieter hinreichend kompensiert. Vermieter haben nur die Erhöhungsmöglichkeit nach § 3 Abs. 4 anhand der später

³⁵ BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18, 1 BvR 1595/18, 1 BvL 4/18, Rn. 74 m. w. Nachw.

³⁶ BVerfGE 126, 331, 363; 143, 246, 342 Rn. 269.

eingetretenen Inflation, diese wiederum aber gedeckelt durch den Wert von 1,3 Prozent. Bei Betrachtung der Inflationsentwicklung im Jahr 2019 zeigt sich, dass der Wert von 1,3 Prozent durchaus häufig überschritten wird.³⁷ So kann die Erhöhungsmöglichkeit um bis zu 1,3 Prozent keine angemessene Kompensation darstellen.³⁸

Ferner werden bestimmte Gruppen von Vermietern durch diese nur eingeschränkten Erhöhungsmöglichkeiten in besonderem Maße in ihrem Eigentumsrecht beschnitten: Das sind zum einen die Vermieter, die bislang zugunsten ihrer Mieter hinsichtlich des Mietpreises keine der ortsüblichen Vergleichsmiete entsprechende Miete verlangt haben. Diese in der Vergangenheit besonders gemäßigt handelnden Vermieter werden nun durch die nur sehr eingeschränkt eingeräumte Erhöhungsmöglichkeit erheblich und überproportional in ihrem Eigentumsrecht beschränkt.³⁹ Zum anderen fallen Vermieter, die ihr Eigentumsobjekt umfassend saniert haben, weiterhin unter den Anwendungsbereich des Gesetzes, also auch unter die Mietenstopp-Regelung, während Vermieter von Eigentumsobjekten, die ab dem 1. Januar 2014 erstmalig bezugsfertig wurden, nach § 1 völlig vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden.

Schließlich werden alle Vermieter gleich behandelt, unabhängig davon, ob sie aus der vertraglichen Überlassung des Wohneigentums zur Nutzung durch andere einen Ertrag erzielen, der zur finanziellen Grundlage für die eigene Lebensgestaltung beiträgt. Für diese Gruppe ist der Eigentumsschutz der Verfassung

³⁷ Statistisches Bundesamt, Verbraucherpreisindex: Gesamtindex und 12 Abteilungen, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/Tabellen/Verbraucherpreise-12Kategorien.html?nn=214056>.

³⁸ Vgl. zur Kompensation der Inflation auch BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18, 1 BvR 1595/18, 1 BvL 4/18, Rn. 89; *Knauth*, Der Mietendeckel, Policy Paper 3/2019, herausgegeben von der Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e.V., S. 10.

³⁹ Stellungnahme des Deutschen Anwaltsvereins durch den Ausschuss Miet- und Wohnrecht zum Referentenentwurf der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Berlin für ein Gesetz zur Mietbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (Berliner MietenWoG), Stellungnahme 32/2019, S. 15.

besonders ausgeprägt. Die vom Bundesverfassungsgericht insoweit vorgenommene Abstufung der Gewichtung und des Schutzes durch die Eigentumsgarantie wird durch die vorgesehene Berliner Regelung völlig ignoriert.

Außerdem findet keinerlei Differenzierung nach der Leistungsfähigkeit der Mieterinnen und Mieter statt. Angesichts der Zielsetzung des Berliner Landesgesetzgebers, die Verdrängung wenig leistungsfähiger Mieterinnen und Mieter zu verhindern und einer Gefährdung des sozialen Friedens durch Gewährleistung von bezahlbarem Wohnraum vorzubeugen, ist nicht nachvollziehbar, warum keinerlei Unterscheidung zwischen leistungsfähigeren Mieterinnen und Mietern und weniger leistungsfähigen Personen stattfindet. Gerade die leistungsfähigeren Mieter sind gegenüber den Interessen der Vermieter als Eigentümer weniger schutzwürdig, vor allem dann, wenn jene bislang Mieten unterhalb des Mietspiegels 2019 beziehungsweise der ortsüblichen Vergleichsmiete verlangt haben. Eine gesetzgeberische Lösung, die pauschal *alle* Bestandsmietverhältnisse und alle davon betroffenen Vermieter- und Mietergruppen unterschiedslos erfasst, erscheint vor der Argumentation mit einer sozialen Wohnungspolitik nicht als sachgerecht und bringt die widerstreitenden Interessen nicht in einen angemessenen Ausgleich.

(2) Härtefallregelung

Die im § 8 vorgesehene Härtefallregelung vermag die Unverhältnismäßigkeit der Regelungen über den Mietestopp (§ 3) und die Absenkung „überhöhter“ Mieten (§ 5) nicht in einer verfassungsrechtlich relevanten Weise auszugleichen. Nach § 8 Abs. 1 „kann“ die „Investitionsbank“, die offenbar mit dieser hoheitlichen Aufgabe betraut werden soll, zur Vermeidung einer unbilligen Härte auf Antrag der Vermieter für das laufende Mietverhältnis sowie für alle nachfolgenden Mietverhältnisse eine angemessene Erhöhung der nach den §§ 3 bis 6

zulässigen Miete genehmigen. Nach Absatz 2 dieser Vorschrift liegt eine besondere Härte insbesondere vor, wenn die Beibehaltung der nach den §§ 3 bis 6 zulässigen Miete auf Dauer „zu Verlusten für die Vermieterinnen und Vermieter oder zur Substanzgefährdung der Mietsache führen würde.“

Nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG ist es Sache des Gesetzgebers, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen. Er darf dies nicht der vollziehenden Gewalt überlassen. Dies aber geschieht im § 8 Abs. 1, der in der Art einer „salvatorischen Klausel“ ohne hinreichende Bestimmung der tatbestandlichen Voraussetzungen und des Umfangs möglicher Rechtsfolgen mit einer Ermessensvorschrift es der zuständigen Stelle überlässt, ob und inwieweit eine unverhältnismäßige gesetzliche Beschränkung des Eigentums abgemindert werden soll. Eine Härtefallklausel kann nur dann eine verfassungsrechtlich hinreichende Lösung darstellen, wenn die gesetzliche Eigentumsbeschränkung regelhaft und für die typischen Sachverhaltsgestaltungen eine verfassungsgemäße Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums darstellt und allein in atypischen Ausnahmefällen eine im Einzelfall unzumutbare Belastung ausgleichen soll. Die in der gesetzlichen Regelung selbst angelegte und nicht nur im atypischen Einzelfall auftretende Unangemessenheit der Eigentumsbeschränkung kann mit einer solchen Ermächtigung zur exekutivischen Härtefallentscheidung nicht in verfassungsrechtlich beachtlicher Weise ausgeglichen werden. Der Gesetzgeber selbst hat die Voraussetzungen und die Rechtsfolgen einer Eigentumsbeschränkung hinreichend bestimmt selbst zu regeln (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG). Deshalb genügt auch § 8 Abs. 3, der die zuständige Senatsverwaltung dazu ermächtigt, durch Rechtsverordnung die für einen Härtefall maßgeblichen Kriterien näher zu bestimmen, nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Diese Ermächtigung entspräche auch nicht den rechtsstaatlichen Bestimmtheitsanforderungen.

(3) Absenkungsregelung

Zusammen mit dem Mietenstopp ist noch § 5 des geplanten Gesetzes zu betrachten. Dieser ermöglicht auf Antrag der Mieterinnen und Mieter eine Absenkung der bereits eingefrorenen, überhöhten Miete. Eine Miete soll dann überhöht sein, wenn und soweit sie die nach Berücksichtigung der Wohnlage bestimmte Mietobergrenze aus den §§ 6 oder 7 Abs. 1 um mehr als zwanzig Prozent überschreitet und nicht nach § 8 genehmigt ist. Zur Berücksichtigung der Wohnlage sind bei einfachen und mittleren Wohnlagen noch Abschläge in Höhe von 0,28 Euro beziehungsweise 0,09 Euro von der Obergrenze zu machen, während bei guten Wohnlagen 0,74 Euro auf die Obergrenze aufzuschlagen sind. Durch die Abschlagsregelung wird eine Absenkung also in einfachen und mittleren Wohnlagen noch einfacher möglich.

Die vorgesehene Absenkungsregelung stellt einen hoheitlichen *Teilentzug* von bestehenden Rechtsansprüchen der Vermieter dar. Ein solcher Entzug oder Teilentzug privatrechtlicher Ansprüche stellt zwar keine Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG dar, weil es hier um keinen sogenannten Güterbeschaffungsvorgang geht. Ist mit dem Entzug oder Teilentzug bestehender Rechtspositionen – wie hier – der Ausgleich privater Interessen beabsichtigt, kann es sich nur um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG handeln. Gleichwohl ist dieser Eingriff des Gesetzgebers in seiner Schwere einer (Teil-)Enteignung nahezu äquivalent, so dass an die rechtfertigenden Gründe vergleichbar hohe Anforderungen an die Bedeutung und an das Gewicht der Eingriffsgründe zu stellen sind. Ein solcher Entzug oder Teilentzug bestehender Rechtspositionen muss demnach durch überragende Gründe des Wohls der Allgemeinheit oder der widerstreitenden Belange Privater gerechtfertigt sein, welche die Gründe, die den Gesetzgeber veranlassen, einen solchen Entzug oder Teilentzug anzuordnen, eindeutig überwiegen. Dies ist unzweifelhaft aus den

oben zur Unverhältnismäßigkeit des Mietenstopps dargestellten Gründen nicht der Fall.

(4) Modernisierungsmaßnahmen

§ 7 des Entwurfs sieht eine Möglichkeit zur Erhöhung der Miete nach Modernisierungsmaßnahmen vor. Diese Erhöhung darf jedoch nur bis zu einem Maximum von 1 Euro pro Quadratmeter und maximal 1 Euro über der Obergrenze reichen. Hinsichtlich weiter reichender Modernisierungsmaßnahmen wird in der Begründung statuiert, dass diese grundsätzlich nicht umlagefähig sein sollen, bezüglich dieser Kosten wird auf Förderprogramme verwiesen.⁴⁰ Im Gesetz selbst sind diese Förderprogramme nicht geregelt. Unter welchen Voraussetzungen genau, in welchem Umfang und in welchem Verhältnis zur bundesrechtlichen Regelung von Modernisierungen diese stattfinden sollen, ist ebenfalls noch völlig unklar. Im Vergleich zur bundesrechtlichen Regelung des § 559 in Verbindung mit § 555b Nrn. 1, 3, 4, 6 und 6 BGB zeigt sich hier ein gewichtiger Eingriff in die bisherige Position des Eigentümers. So lässt § 559 Abs. 1 BGB eine Erhöhung der jährlichen Miete um 8 Prozent der für die Wohnung aufgewendeten Kosten zu, gedeckelt nach § 559 Abs. 3a BGB durch den Wert von 3 Euro oder bei geringen Mietpreisen um 2 Euro. Da schon die Mietobergrenzen selbst durchschnittlich um 0,44 geringer ausfallen als der durchschnittliche Mietspiegelwert 2019, verstärkt sich der Eingriffseffekt der Deckelung auf 1 Euro pro Quadratmeter über der Mietobergrenze.⁴¹ Außerdem ist noch zu berücksichtigen, dass § 559 Abs. 1 in Verbindung mit § 555b BGB auch tatbestandlich mehr Modernisierungsmaßnahmen erfasst, beispielsweise durch § 555b Nr. 4 BGB, der bauliche Veränderungen umfasst, durch die der Gebrauchswert der Mietsache nachhaltig erhöht wird. § 7 des geplanten Gesetzes ist also wesentlich enger gefasst als § 559 in

⁴⁰ Vorlage über Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung, S. 34.

⁴¹ Auf der Grundlage von Berechnungen des BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V..

Verbindung mit § 555b. Im Kontext von Modernisierungsmaßnahmen fällt außerdem ins Gewicht, dass nach § 1 Nr. 3 zwar Neubauten ab dem 1. Januar 2014 aus dem Anwendungsbereich des geplanten Gesetzes herausgenommen sind, vollständig sanierte Wohnungen aber weiterhin dem Anwendungsbereich unterfallen.

(5) Zeitliche Befristung

Man könnte argumentieren, dass die Schwere des durch den Mietenstopp ausgeübten Eingriffs zumindest dadurch abgemildert wird, dass die Einfrierung nur für fünf Jahre gelten wird. Die Rückkehr zum bundesrechtlichen Regelungsregime wird jedoch nachhaltig von den Folgen des Mietenstopps geprägt sein. Die eingefrorenen oder sogar nach § 5 abgesenkten Mietpreise werden dann die ortsübliche Vergleichsmiete widerspiegeln. Die Vermieter werden damit nur in erheblich eingeschränktem Maße den Mietzins erhöhen können, um die durch die Einfrierung eingetretenen Verluste irgendwann ausgleichen zu können. Die zeitliche Befristung sollte somit nicht über die zeitlich wesentlich weiter reichenden Folgen hinwegtäuschen.

(6) Stichtagsregelung 18. Juni 2019

Bei der Regelung zum Mietenstopp stellt sich noch eine weitere verfassungsrechtlich bedeutsame Frage, nämlich nach der Zulässigkeit der Anknüpfung der Regelung an den in der Vergangenheit liegenden Stichtag (18. Juni 2019). Aus dem Rechtsstaatsprinzip ergibt sich ein grundsätzliches Rückwirkungsverbot von Gesetzen, wenn der Bürger Vertrauen in den Fortbestand der jeweiligen Rechtslage hat und dieses Vertrauen schutzwürdig ist.⁴² Verfassungsrechtlich problematisch sind vor diesem Hintergrund aus Sicht des Bürgers rückwirkend belastende Gesetze. Der Mietenstopp begünstigt zwar einerseits die Mieter, belastet andererseits aber die Vermieter, die zum Stichtag ihr Eigentum vermietet haben.

⁴² Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Stand: 87. EL März 2019, Art. 20 Rn. 70.

Das Bundesverfassungsgericht differenziert zwischen einer unechten und einer echten Rückwirkung. Eine unechte Rückwirkung liegt vor, wenn der Gesetzgeber an Sachverhalte anknüpft, die bereits in der Vergangenheit entstanden sind, gegenwärtig jedoch noch fort dauern und an diese Sachverhalte für die Zukunft bestimmte Rechtsfolgen knüpft. Eine solche tatbestandliche Rückanknüpfung ist grundsätzlich zulässig, sofern sich die durch sie bewirkten Grundrechtseingriffe als verhältnismäßig erweisen.⁴³ Läge hier eine solche bloß tatbestandliche Rückanknüpfung vor, wäre zwar das rechtsstaatliche Rückwirkungsverbot nicht verletzt, der Eingriff wäre allerdings aus den oben dargelegten Gründen ohnehin unverhältnismäßig.

Eine echte Rückwirkung liegt vor, wenn der Gesetzgeber tatbestandlich an bereits in der Vergangenheit abgeschlossene Vorgänge oder Zustände anknüpft und für diese abgeschlossenen Tatbestände neue Rechtsfolgen anordnet. Eine echte Rückwirkung von Gesetzen ist grundsätzlich unzulässig und kann nur ausnahmsweise als zulässig erachtet werden.⁴⁴ Sie ist ausnahmsweise zulässig, wenn sie durch zwingende Gründe des gemeinen Wohls gefordert ist, wenn die rückwirkende Norm eine unklare Rechtslage bereinigt, wenn die betroffene Rechtsstellung Vertrauensschutz nicht genießt oder wenn ein Vertrauen auf den Fortbestand nicht begründet war.⁴⁵ Insbesondere ist eine Durchbrechung des Rückwirkungsverbotes zulässig, wenn der Bürger nach der rechtlichen Situation in dem Zeitpunkt, auf den der Eintritt der Rechtsfolge vom Gesetz zurückbezogen wird, mit dieser Regelung rechnen musste.⁴⁶

⁴³ BVerfGE 72, 200, 241 ff.; 95, 64, 86.

⁴⁴ BVerfGE 13, 261, 271; 15, 313, 324; 18, 135, 142; 27, 167, 173.

⁴⁵ BVerfGE 11, 64, 72 f.; 13, 261, 272; 19, 187, 195; 45, 142, 173.

⁴⁶ BVerfGE 13, 261, 272.

In der Begründung zum Gesetzentwurf wird von einer „tatbestandlichen“ Rückanknüpfung gesprochen.⁴⁷ Im Hinblick auf die bereits vereinbarten, wirksam eingefrorenen Mietpreise trifft dies zu: Der Gesetzgeber knüpft nur tatbestandlich an die Mietpreishöhe zum Stichtag an, die Rechtsfolge tritt aber erst mit Inkrafttreten des Gesetzes ein. Allerdings wird in der Begründung auf S. 25 sogleich noch eine weitere Fallgestaltung aufgegriffen, die eine echte Rückwirkung zum Gegenstand hat: Im Hinblick auf Vereinbarungen zur Miethöhe nach dem Stichtag ordnet das Gesetz in § 3 durch das Wort „verboten“ die Nichtigkeit dieser Vereinbarungen nach § 134 BGB an. Vereinbarungen zur Miethöhe, die also vor Inkrafttreten des Gesetzes, aber nach dem Stichtag getroffen werden, sollen nach der Begründung nichtig sein. Die Nichtigkeit hätte wiederum zur Folge, dass Vermieter nach dem Bereicherungsrecht ihrem Mieter die zu viel gezahlte Miete zurückzahlen müssten. Somit wird für diese abgeschlossenen Vereinbarungen eine neue Rechtsfolge angeordnet.

Fraglich ist, ob hierfür eine der bereits genannten Ausnahmen greift. Ab welchem Zeitpunkt der Bürger nicht mehr auf den Fortbestand einer Gesetzeslage vertrauen darf beziehungsweise ab welchem Zeitpunkt er mit einer (neuen) Regelung rechnen musste, wurde in der Rechtsprechung nicht einheitlich beantwortet. Jedenfalls ist aber nicht auf das Inkrafttreten eines Gesetzes abzustellen, der endgültige Gesetzesbeschluss des Bundestages genügt zur Beseitigung des Vertrauensschutzes der Bürger.⁴⁸ Parallel hierzu wäre der Zeitpunkt der Verabschiedung eines Gesetzes durch das Berliner Abgeordnetenhaus maßgeblich, was vorliegend jedoch noch nicht geschehen ist.

⁴⁷ Vorlage über Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung, S. 22.

⁴⁸ BVerfGE 13, 206, 213; 13, 261, 273.

Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings in einer Entscheidung aus dem Jahre 1997, die auch der Berliner Senat in seiner Begründung anführt, festgestellt, dass eine Anknüpfung an einen früheren Zeitpunkt als den des Gesetzesbeschlusses zulässig sein kann, und zwar zur Verhinderung von Ankündigungs- und Mitnahmeeffekten.⁴⁹ So ging es damals um die Aufgabe von zuvor gewährten Schiffsbausubventionen. Am 18. Juni 2019 hat der Berliner Senat sogenannte Eckpunkte für die Einführung landesrechtlicher Regelungen zur Begrenzung der Miethöhen veröffentlicht und am 30. August 2019 den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (Berliner MietenWoG) vorgelegt. Damit sollten sicherlich ebenfalls Ankündigungs- und Mitnahmeeffekte verhindert werden. Vermieter sollten daran gehindert werden, zur Sicherung eines höchstmöglichen Mietpreises ihr Erhöhungsrecht nach § 558 BGB auszuüben, um den eingefrorenen Mietpreis noch so hoch wie möglich zu gestalten. Es bestehen durchaus nachvollziehbare Zweifel an der Vergleichbarkeit des der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1997 zugrunde liegenden Sachverhalts mit dem des vorliegenden Falles.⁵⁰ Hier fällt vor allem ins Gewicht, dass es in der Entscheidung von 1997 um die Aufgabe der Gewährleistung von Subventionen ging, deren Erhalt grundrechtlich nicht gewährleistet ist, während es im vorliegenden Fall um den Entzug von Eigentumspositionen geht, die grundrechtlich verbürgt sind. Davon abgesehen, kann von einem politischen Senatsbeschluss, ein bestimmtes Gesetzesvorhaben einzuleiten, angesichts der Ungewissheiten darüber, ob und mit welchem Inhalt ein solches Gesetz tatsächlich vom zuständigen Gesetzgeber später beschlossen wird, eine rechtlich relevante Erschütterung des „Rechtsvertrauens“ der Bürger jedenfalls im allgemeinen nicht ausgehen. Dies wird auch durch den bisherigen Gang

⁴⁹ BVerfGE 97, 67, 81 f.

⁵⁰ Siehe hierzu ausführlich Wissenschaftlicher Parlamentsdienst, Abgeordnetenhaus Berlin, Gutachten zu einer Reihe von Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Rückwirkung des geplanten Mietengesetzes („Mietendeckel“), 28. Oktober 2019, S. 13 ff.

des Gesetzgebungsverfahrens untermauert: Seit den am 18. Juni 2019 beschlossenen „Eckpunkte[n] für ein Berliner Mietengesetz (Mietendeckel)“ sind schon einige materiell bedeutsame Änderungen an dem Entwurfstext vorgenommen worden. Vor allem im Hinblick auf die besonders umstrittene Regelung der Absenkung von Mieten (zuvor im Wortlaut des Entwurfs Kappung genannt) gilt diese Feststellung. So wurde beispielsweise die Anknüpfung für das Tatbestandsmerkmal der „überhöhten Miete“ an das anrechenbare Gesamteinkommen des Mieterhaushalts zwischenzeitlich gänzlich gestrichen und durch die Anknüpfung an Mietobergrenzen ersetzt. In diesem Kontext muss ferner noch berücksichtigt werden, dass insbesondere durch die bereits bestehende bundesrechtliche Mietpreisregelung für den Bürger noch nicht klar absehbar war, inwiefern seine Rechte nach dem BGB suspendiert werden sollen. Durch die inhaltliche Konkurrenz der beiden Mietpreisregelungssysteme müssen aus Gründen des Vertrauensschutzes der Bürgerinnen und Bürger besonders hohe Anforderungen an eine vertrauensbeseitigende Maßnahme des Gesetzgebers gestellt werden. Ein bloßes Eckpunkte-Papier der Regierung, dessen Umsetzung in ein Gesetz noch offen ist, kann diesen Anforderungen nicht genügen.

Letztlich kann die Frage aber offenbleiben, ob die echte Rückwirkung ausnahmsweise verfassungsrechtlich zulässig ist, denn die Regelung über den Mietenstopp ist insgesamt ein unverhältnismäßiger Eingriff in das Eigentumsrecht der betroffenen Vermieter.

(7) Mietobergrenzen

Auch im Hinblick auf die Mietobergrenzen, die vorwiegend die Angebotsmieten betreffen, sind die oben dargelegten Abwägungsparameter maßgeblich.

§ 6 des MietenWoG Bln sieht eine Mietentabelle mit Mietobergrenzen vor, die für Wiedervermietungen und Neuvermietungen nach dem Stichtag gelten. Auch das Bundesrecht kennt bereits eine Einschränkung der Mietpreise bei

Neuvermietungen durch die §§ 556d und 556e BGB. Nach § 556d Abs. 1 BGB darf die Miete zu Beginn des Mietverhältnisses die ortsübliche Vergleichsmiete, die durch den qualifizierten Mietspiegel abgebildet wird (vgl. § 558d Abs. 3 BGB), höchstens um 10 Prozent übersteigen. § 556e BGB sieht eine Ausnahme hiervon vor, wenn die Vormiete höher als die nach § 556d Abs. 1 BGB zulässige Miete war.

Im Gegensatz zum wesentlich ausdifferenzierten qualifizierten Mietspiegel knüpft die Mietentabelle nur an die Merkmale Baujahr und Vorhandensein von Sammelheizung und Bad an. Ausweislich der Gesetzesbegründung beruhen die Obergrenzen auf dem Berliner Mietspiegel aus dem Jahr 2013, da dieser noch den Zustand eines weitgehend entspannten Wohnungsmarktes in Berlin widerspiegeln.⁵¹

Auch hier ist zunächst die Intensität des Eingriffs zu prüfen. Im Vergleich zum qualifizierten Mietspiegel 2019 knüpft die Mietentabelle des geplanten Gesetzes an lediglich drei Merkmale an, während der qualifizierte Mietspiegel aus einer dezidierten Auswertung der Art des Objekts, der Größe, der Ausstattung, der Beschaffenheit und der Wohnlage resultiert.⁵² Schon hier zeigt sich ein gewichtiger Eingriff in die Eigentumsverwertungsmöglichkeit des Vermieters. Zur Wohnlage enthält § 6 überhaupt keine Aussage. Insbesondere die Wohnlage ist als wichtiger wertbildender Faktor ausschlaggebend für die Verwertungsmöglichkeit des Vermieters. Die Gesetzesbegründung verweist auf S. 31 auf die Zwecksetzung der Festlegung einheitlicher Obergrenzen für Gesamt-Berlin und der Erhaltung von gemischten Stadtquartieren. Unter diesem Gesichtspunkt wurde in

⁵¹ Vorlage über Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung, S. 30 f.

⁵² Berliner Mietspiegel 2019, Information der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin, abrufbar unter <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/mietspiegel/de/download/Mietspiegel2019.pdf>, S. 10 ff.

Abweichung zum Mietspiegel 2019 auch auf die Unterscheidung zwischen West und Ost verzichtet. So mag die Erhaltung gemischter Stadtquartiere durchaus ein vertretbarer Ansatz sein. Die völlige Aufgabe der Unterscheidungsmerkmale stellt jedoch eine pauschale und viel zu undifferenzierte Lösung dar. Vergleicht man die Obergrenze für West-Objekte mit dem derzeit geltenden durchschnittlichen Wert des Mietspiegels, liegt der Wert der Obergrenze um 1,78 Euro niedriger als nach dem Mietspiegel. Für Ost-Objekte ergibt sich wiederum ein Plus von 0,30 Euro im Gegensatz zum Mietspiegel.⁵³ Die Unterschiede in „Ost und West“ haben vor allem bauliche Hintergründe: So weisen West-Objekte vielfach objektiv eine bessere bauliche Qualität auf. Die große Differenz von 1,78 Euro beweist, dass eine gänzliche Ignorierung der Unterschiede nicht sachgerecht ist.

Darüber hinaus zeigt auch ein Vergleich des wertmäßigen Durchschnitts der Mietobergrenzen, der bei 6,28 Euro pro Quadratmeter liegt, und des durchschnittlichen Werts des Mietspiegels 2019, der bei 6,72 Euro pro Quadratmeter liegt, das erhebliche Ausmaß des Eingriffs auf.⁵⁴ Der um durchschnittlich 0,44 Euro höherliegende Wert des Mietspiegels bedeutet, dass mehr als die Hälfte aller erhobenen Werte des Mietspiegels derzeit über dem Wert der Mietobergrenze liegt. Somit wären bei Neuvermietung oder Wiedervermietung mehr als die Hälfte der in die Erhebung einbezogenen Mietwohnungen von der Mietentabelle betroffen und deren Eigentümer damit in ihrer Vertrags- und in ihrer Eigentumsfreiheit beschränkt. Da § 556d BGB sogar einen Wert von 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete und § 556e die Höhe der Vormiete als Maßstab zulassen und die ortsübliche Vergleichsmiete wie aufgezeigt an sich schon wertmäßig über dem Wert der Mietobergrenzen liegt, ist die Differenz zwischen Ist-Zustand

⁵³ Auf der Grundlage von Berechnungen des BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V..

⁵⁴ Auf der Grundlage von Berechnungen des BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V..

des Mietspiegels und Soll-Zustand nach dem Gesetzentwurf noch höher als 0,44 Euro zu beziffern.

In seinem jüngsten Beschluss zur bundesrechtlichen Mietpreisbremse sah das Bundesverfassungsgericht die Verhältnismäßigkeit des bundesrechtlichen Eingriffs vor allem dadurch gewährleistet, dass eine Anknüpfung an die ortsübliche Vergleichsmiete stattfindet. Die ortsübliche Vergleichsmiete spiegelt insofern eine am Markt orientierte, durch die gesetzlichen Bestimmungen angepasste Durchschnittsmiete wider.⁵⁵ Durch diese Anknüpfung wird dem Vermieter ein am örtlichen Markt orientierter Mietzins gesichert, der die Wirtschaftlichkeit der Wohnung regelmäßig sicherstellen wird.⁵⁶ Der bereits angesprochene Zuschlag von 10 Prozent und die Möglichkeit der Vereinbarung der Vormiete in bestimmten Fällen verstärken des weiteren den Effekt der Sicherung der Wirtschaftlichkeit. Denn dadurch werden jedenfalls derzeit die Inflation kompensiert und ein angemessener Ausgleich etwaiger Kostensteigerungen ermöglicht.⁵⁷ Die Mietobergrenzen des Berliner Landesrechts hingegen stellen eine nahezu vollständige Entkoppelung des verlangbaren Mietzinses von der Marktbezogenheit der regulierten Miethöhe dar. Es sind aber gerade diese Kriterien einer Marktbezogenheit der regulierten Miethöhe, welche die Wirtschaftlichkeit der Vermietung sicherstellen.⁵⁸

Der marktübliche Mietzins bildet auch ein wichtiges Entscheidungskriterium im Rahmen von Kauf-, Verkaufs- und Finanzierungsentscheidungen. Der Kaufpreis

⁵⁵ BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18, 1 BvR 1595/18, 1 BvL 4/18, Rn. 84.

⁵⁶ BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18, 1 BvR 1595/18, 1 BvL 4/18, Rn. 83 unter Verweis auf BVerfGE 37, 132, 142.

⁵⁷ BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18, 1 BvR 1595/18, 1 BvL 4/18, Rn. 89.

⁵⁸ BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18, 1 BvR 1595/18, 1 BvL 4/18, Rn. 96.

wie auch die konkrete Finanzierung desselben werden auf der Grundlage des marktüblichen Mietzinses für das betreffende Objekt gebildet.

Hinsichtlich derjenigen Vermieter, die den Wohnraum selbst nutzen, wird im Rahmen der Finanzierung für die Ermittlung des Beleihungswertes die fiktiv erzielbare Miete zugrunde gelegt. Sinkt die fiktiv erzielbare Miete nun aufgrund der eingeführten Obergrenzen, sinkt damit auch der Beleihungswert und die Darlehensnehmer müssen den Finanzierungsinstituten zusätzliche Sicherheiten stellen. Ist der Darlehensnehmer zur Stellung dieser Sicherheiten nicht in der Lage, hat der Darlehensgeber ein außerordentliches Kündigungsrecht.

Außerdem könnten Vermieter, die ihr Eigentumsobjekt an Dritte vermieten wollen, aufgrund der durch die Obergrenzen erheblich niedrigeren erzielbaren Mieten außerstande werden, den Kapitaldienst zu leisten.⁵⁹

Wie bereits dargelegt, bilden dauerhafte Verluste oder Substanzgefährdungen die äußerste Grenze für einen Eingriff durch Inhalts- und Schrankenbestimmungen. Entsprechendes gilt für den Wegfall jeder sinnvollen Nutzungsmöglichkeit des Eigentums.⁶⁰ Die gegebenenfalls erforderlich werdende Nachbeleihung sowie das Deckungsproblem bezüglich des Kapitaldienstes können sich zu solch dauerhaften Verlusten entwickeln. Auch wenn das Gesetz befristet für fünf Jahre gelten soll, können die bereits dargestellten erheblichen Wertdifferenzen zwischen derzeitigem Mietpiegel und einzuführenden Mietobergrenzen binnen kurzer Zeit zu einschneidenden Vermögensverlusten führen. Es kommt hinzu, dass nach Auslaufen des Fünfjahreszeitraums die ortsübliche Vergleichsmiete im Sinne des Bundesrechts nun weiter auf dem niedrigen Niveau der Mietobergrenzen verbleiben wird. Damit wird auch eine Rückkehr zum Regelungssystem des BGB die eingetretenen Verluste für weitere Jahre fortschreiben.

⁵⁹ *Knauth*, Der Mietendeckel, Policy Paper 3/2019, herausgegeben von der Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e.V., S. 12.

⁶⁰ BVerfGE 100, 226, 243; BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18, 1 BvR 1595/18, 1 BvL 4/18, Rn. 86.

Der Eingriff durch die Obergrenzen der Mietentabelle ist damit als besonders schwer zu gewichten. Hinreichende Kompensationsregelungen, die eine unzumutbare Belastung der betroffenen Eigentümer ausschließen, sind nicht ersichtlich. § 6 Abs. 2 sieht für Ein- und Zweifamilienhäuser einen Zuschlag von zehn Prozent auf die Mietobergrenze vor. § 6 Abs. 3 regelt bei moderner Ausstattung eine Erhöhung um 1 Euro. Ferner greifen auch für die Mietobergrenzen die Regelungen der §§ 7 und 8 bei Modernisierung und Härtefällen. Letztere können jedoch, wie bereits oben erörtert, keine ausreichende Kompensation darstellen. Der Zuschlag von zehn Prozent bei Ein- und Zweifamilienhäusern und die Erhöhung um 1 Euro bei moderner Ausstattung können als marginal wirkende Ausnahmeregelungen nicht die dargelegte Schwere und Tragweite der Gesamtregelung ausgleichen. Damit ist auch die Regelung der Mietobergrenzen unangemessen und nicht verhältnismäßig.

3. Zwischenergebnis

Der geplante Mietenstopp sowie die Mietobergrenzen sind nicht mit Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG vereinbar. Sie stellen keine verhältnismäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums der betroffenen Vermieter dar.

III. Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG

1. Die Gleich- und Ungleichbehandlungen

Ferner könnte das Gesetz auch mit dem Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar sein. Der Gesetzgeber ist über Art. 14 Abs. 1 GG hinaus bei der inhaltlichen Festlegung von Eigentümerbefugnissen und -pflichten auch an Art. 3

Abs. 1 GG gebunden.⁶¹ Der Gleichheitssatz gebietet es, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln.⁶²

Das Gesetz behandelt Ungleiches gleich. Wie bereits oben angesprochen, werden durch den Mietenstopp vor allem die Vermieter, die bisher gemäßigt hinsichtlich des Mietpreises gehandelt haben, genauso behandelt wie die Vermieter, die den nach den Regelungen des BGB möglichen maximalen Mietpreis verlangt haben. Ihnen stehen nach dem geplanten Gesetz nur die gleichen erheblich eingeschränkten Erhöhungsmöglichkeiten zur Verfügung. Gleichbehandelt werden auch alle Vermieter, ungeachtet, ob die Vermietung zur finanziellen Grundlage für die eigene Lebensgestaltung beiträgt oder nicht. Der Gesetzentwurf differenziert im Hinblick auf den Mietenstopp auch nicht zwischen all den Vermietern, die sich bei ihren Mietpreisforderungen im gesetzlich zulässigen Rahmen bewegen und den „schwarzen Schafen“, die – vereinfacht ausgedrückt – „Wuchermieten“ verlangen oder Mieter „bewusst herausmodernisieren“.

Eine Gleichbehandlung von Ungleichem liegt ferner auch hinsichtlich der pauschalierten Obergrenzen ohne Anknüpfung an die Wohnlage vor. Besonders deutlich wird diese Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem in den Gruppen West-Objekte und Ost-Objekte. Die Beispielrechnung auf S. 27 zeigt, dass die oftmals anzutreffenden erheblichen baulichen Unterschiede zwischen West- und Ostobjekten einer weiteren Differenzierung bedürfen.

Außerdem wird auch wesentlich Gleiches ungleich behandelt. Während nach § 1 Nr. 3 Wohnraum, der ab dem 1. Januar 2014 erstmalig bezugsfertig wurde, aus dem Anwendungsbereich des Landesgesetzes ausgenommen wird, fallen

⁶¹ BVerfGE 143, 246, 342 Rn. 268.

⁶² BVerfGE 148, 147, 183 Rn. 94.

umfassend sanierte Objekte weiterhin unter den Anwendungsbereich des Gesetzes.

2. Zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung

Indes verwehrt Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber nicht jede Form der Differenzierung, wie das Bundesverfassungsgericht in seinem jüngsten Beschluss zur Mietpreisbremse nochmals festgestellt hat. So führt es aus:

„Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dabei gilt ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen. Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Anforderungen an den die Ungleichbehandlung tragenden Sachgrund ergeben sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die von gelockerten auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können. Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten ergeben.“⁶³

Wie bereits erörtert, wirken sich die durch das MietenWoG Bln vorgesehenen Eingriffe in besonderem Maße auf die Eigentumsgarantie aus. Vor diesem Hintergrund kann nur eine Prüfung anhand des strengen Maßstabs der Verhältnismäßigkeit vorzunehmen sein.

⁶³ BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18, 1 BvR 1595/18, 1 BvL 4/18, Rn. 94.

3. Verhältnismäßigkeitsprüfung im Rahmen des Art. 3 Abs. 1 GG

Zunächst müssen Sachgründe vorliegen, die dem Ziel und dem Ausmaß der Gleichbehandlung beziehungsweise der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dem Berliner Landesgesetzgeber geht es primär um den Schutz von Mieterinnen und Mietern und um die Gewährleistung von bezahlbarem Wohnraum. Dieser Sachgrund steht jedoch im Hinblick auf die tatsächlichen Verhältnisse in keinem angemessenen Verhältnis zur gewählten *pauschalen* Einfrierung der Mieten für alle Arten von Mietverhältnissen. Vermieter, die Mieten unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete verlangen oder bislang auf Mieterhöhungen unter Ausschöpfung der legalen Möglichkeiten nach dem BGB verzichtet haben, verfahren durch ihre angebotenen Mietpreise eigentlich gerade in besonderem Maße nach dem gesetzlichen Leitbild eines entspannten Wohnungsmarktes, auf dem einkommensschwächere Mieterinnen und Mieter nicht durch überhöhte Mieten verdrängt werden. Es lässt sich kein Sachgrund für die Gleichbehandlung feststellen. Andererseits lässt sich die unterschiedliche Behandlung von ab 2014 bezugsfertigen Wohnungen und umfassend sanierten Wohnungen sachlich nicht begründen.

Bezüglich der fehlenden Berücksichtigung der Wohnlage und der Unbeachtlichkeit der Unterschiede zwischen West und Ost im Rahmen der Mietobergrenzen wird in der Begründung ausgeführt, dass der Verzicht auf das Kriterium der Wohnlage und der West-Ost-Unterscheidung der Herstellung von Rechtssicherheit und der Erfüllung des Gesetzesziels diene, Verdrängungen entgegenzuwirken und gemischte Stadtquartiere zu erhalten. Grundsätzlich können darin sachliche Gleichbehandlungsgründe gesehen werden. Indes muss die vorgenommene Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem dem Grundsatz der

Verhältnismäßigkeit entsprechen, insbesondere verhältnismäßig im engeren Sinne sein.

Die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne erscheint besonders dann zweifelhaft, wenn sachlich ins Gewicht fallende Unterscheidungsmerkmale zwischen den beiden gleichbehandelten Gruppen eine Ungleichbehandlung erfordern. Die Unterscheidung zwischen Ost und West geht auf bauliche Merkmale zurück, dies wird besonders deutlich, wenn man die bisherigen durchschnittlichen Mietspiegelwerte für West- und Ostobjekte vergleicht. Bei Westobjekten liegt der Durchschnitt 2019 bei 7,82 Euro pro Quadratmeter und bei Ostobjekten bei 5,74 Euro pro Quadratmeter.⁶⁴ Die Mietspiegelwerte resultieren, wie bereits dargelegt, aus einer ausdifferenzierten Auswertung verschiedener Merkmale, die den marktüblichen Mietzins wiedergeben. Nach dem Bundesverfassungsgericht gewährleistet aber gerade diese Marktorientierung oder Marktbezogenheit einer regulierten Miethöhe die Sicherung der Wirtschaftlichkeit für den Vermieter. Die völlige Entkoppelung vom Markt, das heißt die völlige Aufgabe einer Marktbezogenheit der regulierten Miethöhe und die pauschale Gleichbehandlung von West- und Ostobjekten – obwohl zwischen beiden nach dem derzeitigen Kriterienkatalog des qualifizierten Mietspiegels offensichtlich vielfach noch immer erhebliche Unterschiede bestehen – kann keinesfalls als angemessen oder verhältnismäßig eingestuft werden.

Auch die Wohnlage bildet nach dem Berliner Mietspiegel ein wichtiges Einordnungskriterium. Hier wird unterteilt zwischen einfacher, mittlerer und guter Wohnlage. Der genannte Sachgrund der Rechtssicherheit vermag hier einen Verzicht auf die Wohnlageberücksichtigung schon deswegen nicht zu rechtfertigen, weil § 5 Abs. 2 des Gesetzentwurfs selbst in Bezug auf die Mietobergrenzen Zu- oder Abschläge nach jeweiliger Wohnlage – wenn auch in unzulänglicher Weise

⁶⁴ Auf der Grundlage von Berechnungen des BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V..

– vorsieht. Auch die Zielsetzung einer Erhaltung oder Herstellung von gemischten Wohnquartieren kann eine derart pauschale Gleichbehandlung nicht rechtfertigen. Ein Blick auf den Mietspiegel zeigt schon, dass die Wohnlage ein erheblicher wertbildender Faktor ist. Eine völlige Entkoppelung vom Markt und die Aufgabe jeglicher Marktbezogenheit greifen hier empfindlich in die Wirtschaftlichkeit des Eigentums an der Wohnung und der Nutzungsmöglichkeit für den Vermieter ein. Insoweit kann auf die Ausführungen zur Unverhältnismäßigkeit des Eingriffs in die Eigentumsgarantie verwiesen werden.

IV. Ergebnis

1. Ein Mietenstopp im Sinne des § 3 Berliner MietenWoG stellt einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Eigentumsgrundrecht der betroffenen Vermieter dar. Eine gesetzgeberische Lösung, die pauschal *alle* Bestandsmietverhältnisse und alle davon betroffenen Vermieter- und Mietergruppen unterschiedslos erfasst, bringt die widerstreitenden Interessen nicht in einen angemessenen und ausgewogenen Ausgleich.
2. Das gilt erst Recht für die vorgesehene Absenkungsregelung im § 5 Berliner MietenWoG. Denn hier geht es um einen hoheitlichen Teilentzug von bestehenden Rechtsansprüchen der Vermieter. Wegen der besonderen Schwere solcher (Teil-)Entziehungen von durch Art. 14 GG geschützten Rechtspositionen müssen an das Gewicht der Eingriffsgründe besonders hohe Anforderungen gestellt werden. Dem werden die geplanten gesetzlichen Regelungen nicht gerecht.
3. Die Mietobergrenzen des Berliner MietenWoG stellen eine nahezu vollständige Entkoppelung des verlangbaren Mietzinses von der Marktbezogenheit der regulierten Miethöhe dar. Es sind aber gerade diese Kriterien einer Marktbezogenheit der regulierten Miethöhe, welche die Wirtschaftlichkeit der Vermietung sicherstellen. Die gesetzlichen Regelungen wahren insoweit

nicht den Kerngehalt der Eigentumsgarantie, nämlich das Erfordernis eines hinreichenden Maßes an Privatnützigkeit des Eigentums.

4. Die im § 8 vorgesehene Härtefallregelung vermag die Unverhältnismäßigkeit der Regelungen des Mietendeckels verfassungsrechtlich nicht auszugleichen. Der Gesetzgeber selbst hat die Voraussetzungen und die Rechtsfolgen einer Eigentumsbeschränkung hinreichend bestimmt selbst zu regeln (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG). Eine Härtefallklausel kann nur dann eine verfassungsrechtlich hinreichende Lösung darstellen, wenn die gesetzliche Eigentumsbeschränkung regelhaft und für die typischen Sachverhaltsgestaltungen eine verfassungsgemäße Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums darstellt und allein in atypischen Ausnahmefällen eine im Einzelfall unzumutbare Belastung ausgleichen soll.
5. Das vorliegende Gesetz ist auch unvereinbar mit dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG), weil es Gleich- und Ungleichbehandlungen vorsieht, die den strengen Anforderungen einer verhältnismäßigen Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht genügen.
6. Der Landesgesetzgeber ist für den Erlass eines Gesetzes zum Mietpreisdeckel nicht zuständig. Ein vom unzuständigen Gesetzgeber erlassenes eigentumsbeschränkendes Gesetz verletzt schon deswegen das Grundrecht des Art. 14 GG.

München, im Dezember 2019



Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier