

I. Gesetzgebungszuständigkeit zur Einführung eines Mietendeckels

A. Zusammenfassung

- Der Gesetzesentwurf zur Mietenbegrenzung in Berlin beruft sich auf die Gesetzgebungskompetenz zum Wohnungswesen (Art. 70 Abs. 1 GG), die bis zur Föderalismusreform I im Jahr 2006 Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a.F. war. Ob hiermit das öffentliche Mietpreisrecht in die Kompetenz der Länder gefallen ist, ist zwar umstritten (dagegen *Papier*, Landeskompetenz zur Einführung eines sog. Mietendeckels?, Gutachten 2019; dafür *Mayer/Artz*, Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Aspekte eines „Mietendeckels“ für das Land Berlin, Gutachten 2019, S. 36; *Battis*, Verfassungsrechtliche Prüfung des Referentenentwurfs, Gutachten 2019, S. 8 f.), jedenfalls hat der Bund mit der Regelung des Mietpreisrechts auf dem freien Wohnungsmarkt von seiner Kompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG abschließend Gebrauch gemacht, sodass die Gesetzgebungskompetenz der Länder gesperrt ist (so auch *Papier* aaO, S. 7 ff.).
- Von dieser Regelungskompetenz hat der Bundesgesetzgeber u. a. mit dem Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung im Jahre 2015 (BGBl. I S. 610) durch die Einführung der §§ 556d ff. BGB Gebrauch gemacht, was vom BVerfG kompetenzrechtlich nicht beanstandet wurde (vgl. BVerfG, NJW 2019, 3054 ff.). Zentrale Neuregelung ist § 556d Abs. 1 BGB, der vorsieht, dass die Miete in Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt zu Beginn des Mietverhältnisses die ortsübliche Vergleichsmiete höchstens um 10 % übersteigen darf. Die Mietpreisbegrenzung wurde damit durch den Bund umfassend und abschließend geregelt.
- Eine solche konzeptionelle Entscheidung des zuständigen Bundesgesetzgebers darf durch auf Spezialzuständigkeiten gründende Einzelentscheidungen eines Landesgesetzgebers nicht verfälscht werden (BVerfGE 98, 265 <301>). Durch den geplanten Berliner „Mietendeckel“ würde jedoch den Vermietern untersagt, von rechtlichen

Möglichkeiten Gebrauch zu machen, die ihnen die §§ 556d ff. BGB gewähren. Dies wäre ein Verstoß gegen die bundesstaatliche Kompetenzordnung, die alle rechtsetzenden Organe dazu verpflichtet, ihre Regelungen so aufeinander abzustimmen, dass die Rechtsordnung nicht aufgrund unterschiedlicher Anordnungen widersprüchlich wird (BVerfGE 98, 265 <301>).

B. Wesentliche Erwägungen

Die Länder haben gemäß Art. 70 Abs. 1 GG das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder gemäß Art. 72 Abs. 1 GG die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner in Art. 74 GG benannten Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

Hinsichtlich der Regelung des Mietpreisrechts auf dem freien Wohnungsmarkt hat der Bund bereits gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG von seiner Kompetenz abschließend Gebrauch gemacht.

Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des bürgerlichen Rechts. Die Befugnis zur Regelung des bürgerlichen Rechts betrifft alle Normen, die dem Zivilrecht zugerechnet werden. Damit bezieht sich der Anwendungsbereich im Wesentlichen auf die Ordnung der Individualrechtsverhältnisse (vgl. BVerfGE 42, 20 <31>). Mit dem geplanten Landesgesetz Berlins wird beabsichtigt, die Miethöhe auf dem freien Wohnungsmarkt zu begrenzen. Damit würde das Landesgesetz die Vertragsfreiheit von Mietern und Vermietern einschränken und in privatrechtliche Individualrechtsverhältnisse eingreifen. Zu einer solchen Regelung auf dem Gebiet des bürgerlichen Rechts ist jedoch ausschließlich der Bundesgesetzgeber gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG befugt. Von dieser Regelungskompetenz hat der Bundesgesetzgeber u.a.¹ mit dem Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung im Jahre 2015 (BGBl. I S. 610) schließlich durch die Einführung der §§ 556d ff. BGB auch Gebrauch gemacht.

¹ Daneben können etwa auch die Regelungen im Mietrecht zur Mieterhöhung im laufenden Mietverhältnis bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete und Modernisierungsmieterhöhung genannt werden.

Zentrale Neuregelung ist § 556d Abs. 1 BGB, der vorsieht, dass die Miete in Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt zu Beginn des Mietverhältnisses die ortsübliche Vergleichsmiete höchstens um 10 % übersteigen darf. Ein angespannter Wohnungsmarkt liegt vor, wenn in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. § 556d Abs. 2 BGB ermächtigt die Landesregierungen, solche Gebiete durch Rechtsverordnung für die Dauer von höchstens fünf Jahren zu bestimmen. Nur in einem durch Rechtsverordnung bestimmten Gebiet wird die Mietobergrenze wirksam. Für die Stadt Berlin hat der Senat von Berlin im Jahr 2015 eine Rechtsverordnung erlassen, die das gesamte Stadtgebiet für die Dauer von fünf Jahren als Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt bestimmt (vgl. BVerfG, NJW 2019, 3054 ff.). Insgesamt obliegt damit nach dem Willen des Bundesgesetzgebers lediglich die Bestimmung der Gebiete mit angespannten Wohnlagen den Ländern, während für die inhaltliche Ausgestaltung der „Mietpreisbremse“ der Bund zuständig ist. Die Mietpreisbegrenzung wurde damit durch den Bund umfassend und abschließend geregelt (*Dünchheim*, Die Unvereinbarkeit einer Mietpreisbremse mit dem Verfassungsrecht, Gutachten 2019, S. 20). Die Verfassungsmäßigkeit dieser Regelungen und damit auch kompetenzgemäße Erlass wurde zuletzt auch durch das Bundesverfassungsgericht bestätigt (BVerfG, NJW 2019, 3054 ff.).

Würde der Berliner Landesgesetzgeber nun auf Grundlage des Art. 70 Abs. 1 GG sein geplantes Gesetz zur Einführung eines „Mietendeckels“, welches mit seinen Mietpreisgrenzen teilweise deutlich über die bundesgesetzlichen Regelungen hinausgeht, erlassen, würde es die vom Bundesgesetzgeber getroffenen Regelungen durch die Hintertür aufheben und modifizieren (*Dünchheim*, Die Unvereinbarkeit einer Mietpreisbremse mit dem Verfassungsrecht, Gutachten 2019, S. 21). Für ein und denselben Wohnraum würden im Land Berlin sowohl bundesgesetzliche Regelungen als auch landesrechtliche Regelungen gelten und die Normadressaten wären gegenläufigen gesetzlichen Regelungen ausgesetzt (*Papier*, Rechtsgutachterliche Stellungnahme im Auftrag des Bundesverbands deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, Gutachten 2019, S. 2). Dies wäre ein Verstoß gegen die bundesstaatliche Kompetenzordnung, die alle rechtsetzenden Organe dazu verpflichtet, ihre Regelungen so aufeinander abzustimmen, dass die Rechtsordnung nicht aufgrund unterschiedlicher Anordnungen widersprüchlich wird (BVerfGE 98, 265

<301>). „Konzeptionelle Entscheidungen eines zuständigen Bundesgesetzgebers dürfen durch auf Spezialzuständigkeiten gründende Einzelentscheidungen eines Landesgesetzgebers nicht verfälscht werden“ (BVerfGE 98, 265 <301>). Durch den geplanten Berliner „Mietendeckel“ würde jedoch den Vermietern untersagt, von rechtlichen Möglichkeiten Gebrauch zu machen, die ihnen die §§ 556d ff. BGB gewähren (vgl. auch *Papier*, Rechtsgutachterliche Stellungnahme im Auftrag des Bundesverbands deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, S. 6).

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der teilweise vertretenen Annahme, die geplanten Regelungen eines Mietendeckels seien öffentlich-rechtlicher Natur (so aber etwa: *Weber*, JZ 2018, 1022 ff.; *Putzer*, NVwZ 2019, 283 ff.; *Mayer/Artz*, Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Aspekte eines „Mietendeckels“ für das Land Berlin, Gutachten 2019, S. 36). Die öffentlich-rechtliche Natur wird damit begründet, dass das Land Berlin, wie im Rahmen des Berliner „Mietendeckel“ vorgesehen, dem Bürger mit Geboten und Verboten gegenüber tritt, während die zivilrechtlichen Regelungen zur „Mietpreisbremse“ die gegenseitigen Beziehungen der Bürger zueinander bestimmen (*Mayer/Artz*, Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Aspekte eines „Mietendeckels“ für das Land Berlin, S. 19 ff.; *Putzer*, NVwZ 2019, 283 (286); vgl. zur Abgrenzung des sozialen und des öffentlichen Mietrechts auch: *Liesenfeld/Bickert/Dittmann*, Der geplante Mietendeckel in Berlin ist wichtig!, Gutachten 2019, S. 2 ff.). Daraus wird gefolgert, dass die Regelungen zum Mietpreisdeckel nicht dem bürgerlichen Recht im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG unterfallen würden, wodurch der Landesgesetzgeber wiederum zum Erlass von Regelungen nach Art. 70 GG befugt sei. Insbesondere verweisen die Vertreter dieser Ansicht in diesem Zusammenhang auf das „Wohnungswesen“, das ursprünglich als konkurrierende Bundesgesetzgebungskompetenz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a.F. ausgestaltet war und im Rahmen der Föderalismusreform I den Ländern zurückübertragen wurde. Das Wohnungswesen umfasse auch Regelungen zum Mietpreisrecht (so etwa *Battis*, Verfassungsrechtliche Prüfung des Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung in Berlin, Gutachten 2019, S. 8 ff.). Durch die Föderalismusreform seien diese in die Kompetenz des Landesgesetzgebers überführt worden.

Diese Begründung trägt jedoch nicht. Zunächst schließt der Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG Regelungen auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts nicht von

vornherein aus. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu klargestellt, dass das bürgerliche Recht im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG nur die Zusammenfassung aller Normen betreffe, die herkömmlicherweise dem Zivilrecht zugerechnet werden und damit gerade nicht als Gegensatz zum öffentlichen Recht zu verstehen sei (BVerfGE 11, 192 <199>). Vielmehr wird der Begriff im Sinne einer Traditionszuständigkeit des Bundes ausgelegt (BVerfGE 61, 149 <175>). Darüber hinaus verfolgen das soziale Mietrecht und etwaige öffentlich-rechtliche Regelungen oftmals den gleichen Zweck, nämlich die Dämpfung des Anstiegs der Mieten. Die Abgrenzung von sozialem Mietrecht und öffentlichem Preisrecht ist daher diffizil und klare Kriterien sind nicht ersichtlich. Selbst Befürworter dieser Ansicht geben zu, dass nebeneinander bestehende Vorschriften aus beiden Gebieten in die gleiche Richtung wirken oder sich teilweise widersprechen könnten (so etwa *Putzer*, NVwZ 2019, 283 <286>). Landesrechtliche Regelungen hierzu würden daher gegen die bundesstaatliche Kompetenzordnung verstoßen, die alle rechtsetzenden Organe dazu verpflichtet, ihre Regelungen so aufeinander abzustimmen, dass die Rechtsordnung nicht aufgrund unterschiedlicher Anordnungen widersprüchlich wird (BVerfGE 98, 265 <301>). Die geplanten landesrechtlichen Regelungen können auch nicht mit dem schlichten Hinweis, diese seien verwaltungsrechtlich und damit öffentlich-rechtlich geprägt, legitimiert werden. Eine rein begriffliche Differenzierung ist nämlich für die grundgesetzliche Kompetenzordnung und die Auslegung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG belanglos (*Papier*, Rechtsgutachterliche Stellungnahme im Auftrag des Bundesverbands deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, Gutachten 2019, S. 4). Vielmehr unterfallen die geplanten Vorschriften ihrem Schwerpunkt nach dem sozialen Mietrecht und müssen auch deshalb bereits der Bundeskompetenz unterliegen (*Papier*, Rechtsgutachterliche Stellungnahme im Auftrag des Bundesverbands deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, Gutachten 2019, S. 4). Auch der Hinweis die bundesrechtliche Mietpreisbremse und das geplante Berliner Mietenmoratorium seien nicht deckungsgleich, verfährt nicht (a.A. *Battis*, Verfassungsrechtliche Prüfung des Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung in Berlin, Gutachten 2019, S. 15 f.), da die Zielrichtung im Wesentlichen übereinstimmt und hierdurch eine diffuse Rechtslage geschaffen wird, die der grundgesetzlichen Kompetenzordnung widerspricht.

Zudem ist festzustellen, dass trotz der Änderungen durch die Föderalismusreform I der Bundesgesetzgeber das Mietpreisrecht hinsichtlich des freien Wohnungsmarktes weiterhin als Bestandteil des bürgerlichen Rechts im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG sah. In seiner Gesetzesbegründung zum „Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes“ im Jahr 2006 (BT-Drs. 16/813), mit welchem der Kompetenztitel des Wohnungswesens in die Zuständigkeit der Länder überführt wurde, hat der verfassungsändernde Gesetzgeber klargestellt, dass das Wohnungswesen nicht vollständig auf die Länder übergegangen ist. Vielmehr wurden ausdrücklich nur „das Recht der sozialen Wohnraumförderung, der Abbau von Fehlsubventionierung im Wohnungswesen, das Wohnungsbindungsrecht, das Zweckentfremdungsrecht im Wohnungswesen sowie das Wohnungsgenossenschaftsvermögensrecht“ in die Länderkompetenz überführt. Etwaige Begrenzungen der Mietpreise durch den Landesgesetzgeber sind daher auch nur im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung möglich. Hier haben die meisten Länder seit der Föderalismusreform eigene Wohnungsförderungs- und Wohnungsbindungsgesetze erlassen. Soweit das Wohnraumförderungsgesetz des Bundes und das Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG) des Bundes nicht durch landesrechtliche Regelungen ersetzt worden sind, bleiben sie weiterhin gültig (<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung-node.html>).

Im Übrigen wird dies durch ein historisches Argument verdeutlicht: Unter dem damaligen Bundesminister für Wohnungsbau, Paul Lücke, hat der Bundesgesetzgeber im Jahr 1959 u.a. das Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Mietrecht erlassen (BT-Drs. 3/1234), das zu einer Liberalisierung des Wohnungsmarktes führte. Damals wurden zwar Mietpreisregulierungen nicht wie heutzutage eingeführt, sondern diese aufgehoben. Ähnlich wie heute wurden aber auch damals bereits die Modalitäten zur Höhe der Mietpreise auf dem freien Wohnungsmarkt seitens des Bundes geregelt, während die Landesregierungen lediglich per Rechtsverordnungen diejenigen Gebiete bestimmen durften, in denen die Mietpreisregulierung aufgehoben werden sollte. Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb der Bundesgesetzgeber nun von dieser jahrzehntelangen Praxis der Kompetenzverteilung abweichen wollte.

Ferner ändert auch ein Verweis auf Art. 28 Abs. 1 der Verfassung von Berlin nichts an diesem Ergebnis (so aber *Mayer/Artz*, Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Aspekte eines „Mietendeckels“ für das Land Berlin, S. 14). Art. 28 Abs. 1 besagt, dass jeder Mensch das Recht auf angemessenen Wohnraum hat. Derartige Staatszielbestimmungen können jedoch Handlungspflichten des Landesgesetzgebers nur im Rahmen der grundgesetzlichen Kompetenzordnung begründen. Andernfalls würde das Landesrecht die grundgesetzliche Kompetenzverteilung untergraben, was zur Folge hätte, dass von Bundesland zu Bundesland ein unterschiedliches Bundesverfassungsrecht gelten würde (*Papier*, Rechtsgutachterliche Stellungnahme im Auftrag des Bundesverbands deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, Gutachten 2019, S. 7).

Mithin kommt dem Bund vorliegend eine umfassende Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zu, was eine Sperrwirkung für den Landesgesetzgeber zur Folge hat. Ein entsprechendes Berliner Landesgesetz zur Einführung eines „Mietendeckels“ wäre damit formell verfassungswidrig.

II. Vereinbarkeit einer gesetzlichen Einführung eines Mietendeckels mit Art. 14 GG

A. Zusammenfassung

- Der Gesetzentwurf greift in die Eigentumsfreiheit der Wohnungseigentümer (und ihre Vertragsfreiheit) ein.
- Der gesetzgeberische Zweck, durch die Begrenzung der Miethöhe der Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen entgegenzuwirken, liegt nach der Rechtsprechung des BVerfG im öffentlichen Interesse (Verhinderung der Gentrifizierung ist Gemeinwohlbelang).
- Der Gesetzentwurf dürfte geeignet und erforderlich sein, den o.g. Zweck zu erreichen.
- Problematisch ist die Zumutbarkeit: Ob die durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Interessen der Eigentümer derart weit in den Hintergrund gestellt werden dürfen, wie es der Gesetzentwurf vorsieht, erscheint zweifelhaft.

- Vom sog. Mietenstopp werden unterschiedslos alle Vermieter erfasst, auch solche, die bislang nur geringe Mieten verlangt haben. Dies ist auch unter Art. 3 GG-Aspekten problematisch.
- Die Mietobergrenze versetzt die zulässige Miete auf den Stand des Mietspiegels von 2013 (basierend auf den Mieten der Jahre 2008-2012). Die seit dieser Zeit gestiegenen Preise (im Baugewerbe für Instandhaltung sowie sonstige für das Grundeigentum typische Kosten), bleiben unberücksichtigt.
- Aus dem gleichen Grund erscheint auch die Kappung zu hoher Bestandsmieten („Wuchermiete“) problematisch. Bezugspunkt ist hier wiederum die 2013 ortsübliche Miete. Ob 120 % der 2013 ortsüblichen Miete bereits als Grenze zur „Wuchermiete“ angesehen werden kann, erscheint zweifelhaft.
- Es fehlt an einer gesetzlichen Absicherung für Eigentümer, um eine (verfassungswidrige) Substanzverletzung auszuschließen, wenn Eigentümer/Vermieter erhebliche Investitionen (energetische Sanierung) getätigt haben. Eine Abmilderung ist lediglich über die Härtefallklausel möglich.
- Es ist zudem durch den Gesetzentwurf selbst nicht abgesichert, dass durch die Vermietung auch ein Ertrag, der zur finanziellen Grundlage für die eigene Lebensgestaltung beiträgt, erwirtschaftet werden kann.

B. Wesentliche Erwägungen

Das nach Art. 14 Abs. 1 GG gewährleistete Eigentum ist durch Privatnützigkeit und grundsätzliche Verfügungsbefugnis des Eigentümers über den Eigentumsgegenstand gekennzeichnet. Zugleich soll der Gebrauch des Eigentums dem Wohl der Allgemeinheit dienen (Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG) (vgl. BVerfG Beschluss vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 Rn. 53 m.w.N. – „Mietpreisbremse“).

Nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG werden Inhalt und Schranken des Eigentums durch Gesetz bestimmt. Dabei muss der Gesetzgeber die Freiheitssphäre der Einzelnen mit dem Wohl der Allgemeinheit in ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung ist umso weiter, je stärker der soziale Bezug des Eigentumsobjekts ist (BVerfG a.a.O. Rn. 55 m.w.N.; stRspr).

Ein Grundrechtseingriff ist nur dann verfassungsrechtlich gerechtfertigt, wenn er verhältnismäßig ist. Dies ist der Fall, wenn der Eingriff einem legitimen Zweck dient und zum Erreichen dieses Zwecks geeignet, erforderlich sowie angemessen ist.

a) Legitimer Zweck

Das Berliner MietenWoG soll die rasante Preisentwicklung der Mieten bremsen und die Mieten auf ein sozialverträgliches Maß zurückführen. Damit soll auch für Bevölkerungsschichten mit mittleren und geringen Einkommen angemessener Wohnraum zu bezahlbaren Mieten erhalten bzw. zugänglich gemacht und Verdrängungsprozessen entgegengewirkt werden. Der gesetzgeberische Zweck, durch die Begrenzung der Miethöhe der direkten oder indirekten Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen entgegenzuwirken, liegt nach der Rechtsprechung des BVerfG im öffentlichen Interesse (vgl. BVerfG Beschluss vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 Rn. 60). Von daher dürfte ein legitimer Zweck vorliegen.

b) Geeignetheit

Verfassungsrechtlich genügt für die Eignung, dass der erstrebte Erfolg gefördert werden kann, dass also die Möglichkeit der Zweckerreichung besteht. Das Gesetz darf nicht von vorneherein untauglich sein.

Zwar kann die Mietobergrenze die Nachfrage von Wohnungssuchenden weiter ansteigen lassen, weil neben einkommensstarken Wohnungssuchenden auch solche mit geringeren Einkommen als Mieter infrage kommen. Trotzdem können mit dem Gesetzentwurf zumindest die Voraussetzungen für einen Marktzugang einkommensschwächerer Mieter geschaffen werden. Der Mietenstopp und die Mietobergrenze können zudem der Verdrängung von einkommensschwächeren Mietern aus ihren angestammten Stadtteilen entgegenwirken.

Zudem kann es zu einer Reduzierung der Neubauaktivitäten kommen. Allerdings sind Neubauten ab dem Jahr 2014 vom Mietendeckel ausgenommen. Ein verbleibendes Risiko, dass ein langfristig geringeres Mietniveau mittelbar Einfluss auf die Neubautätigkeit haben kann, lässt die Eignung der Regelung nicht entfallen (vgl. BVerfG a.a.O. Rn. 65).

c) Erforderlichkeit

Die Regelung ist erforderlich, wenn kein sachlich gleichwertiges, zweifelsfrei gleich wirksames, die Grundrechte weniger beeinträchtigendes Mittel zur Verfügung steht,

um den mit dem Gesetz verfolgten Zweck zu erreichen. Der Gesetzgeber verfügt insoweit über einen Beurteilungs- und Prognosespielraum.

Gemessen hieran dürften die Grenzen der Erforderlichkeit nicht überschritten sein. Zwar kommt der Mietendeckel nicht allein einkommensschwächeren, sondern unterschiedslos allen Wohnungssuchenden zugute. Auch kommen weitere staatliche Maßnahmen zur Linderung oder Behebung der Wohnungsnot in Betracht, etwa die Förderung des Wohnungsbaus. Allerdings dürften diese Maßnahmen gegenüber dem Mietendeckel nicht zweifelsfrei - kurzfristig - vergleichbar wirksam sein.

d) Zumutbarkeit / Verhältnismäßigkeit i.e.S.

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit i.e.S. ist zwischen der Schwere des Eingriffs einerseits und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe abzuwägen. Eine einseitige Bevorzugung oder Benachteiligung steht mit den verfassungsrechtlichen Vorstellungen eines sozialgebundenen Privateigentums nicht in Einklang. Die von Art. 14 Abs. 1 GG gezogenen Grenzen wären jedenfalls dann überschritten, wenn die Miethöhenregulierung auf Dauer zu Verlusten für den Vermieter oder zu einer Substanzgefährdung der Mietsache führte (vgl. BVerfG a.a.O. Rn. 68 f).

Die Befugnis des Gesetzgebers geht umso weiter, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und in einer sozialen Funktion steht. Das trifft auf eine Miethöhenregulierung in besonderem Maße zu. Eine Wohnung hat für den Einzelnen und dessen Familie eine hohe Bedeutung. Zwar gilt dies bei Mietbeginn nur abgeschwächt, weil Wohnungssuchende ihren privaten Lebensmittelpunkt noch nicht in der Mietwohnung genommen haben und sich daher jedenfalls nicht auf ein Besitzrecht als vermögenswerte Rechtsposition berufen können. Abhängig ist das Gewicht ihrer Belange zudem von ihrer tatsächlichen Aussicht auf zumutbaren Wohnraum in anderen Stadtvierteln. Aber auch in nachgefragten Stadtvierteln sind große Teile der Bevölkerung auf Mietwohnungen unausweichlich angewiesen. Ebenso ist das Wohnumfeld ein Gesichtspunkt, den der Gesetzgeber berücksichtigen darf. Zudem ist Wohnraum generell abhängig von Grund und Boden und damit auch auf angespannten Wohnungsmärkten nicht beliebig reproduzierbar (BVerfG a.a.O. Rn. 71).

Zu berücksichtigen sind darüber hinaus die Interessen von Mietern in bestehenden Mietverhältnissen, deren Besitzrecht an der gemieteten Wohnung durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützt ist. Allerdings sind sie auf den Schutz durch die Miethöhenregulierung nur in geringerem Umfang angewiesen, weil ihren Interessen grundsätzlich durch die gesetzlichen Regelungen zur ordentlichen Kündigung und die Regulierung der Mieterhöhung im laufenden Mietverhältnis bereits in verfassungsrechtlich angemessener Weise Rechnung getragen wird (BVerfG a.a.O. Rn. 71).

Der Gesetzgeber ist nicht darauf beschränkt, die Belange der jeweiligen Mieter zu schützen. Er kann sich – wie hier - auch auf das gesellschaftspolitische Interesse an einer durchmischten Wohnbevölkerung in innerstädtischen Stadtvierteln berufen. Droht als langfristige Folge der Verdrängung einkommensschwächerer Mieter eine Aufteilung der Wohnbevölkerung auf einzelne Stadtteile nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, kommt der angestrebten Verhinderung der Gentrifizierung als Gemeinwohlbelang ebenfalls Gewicht zu (vgl. BVerfG a.a.O. Rn. 72).

Von daher gebietet die Eigentumsgarantie nicht, Rechtspositionen für alle Zukunft in ihrem Inhalt unangetastet zu lassen. Der Gesetzgeber kann einmal geschaffene Regelungen nachträglich verändern und fortentwickeln, auch wenn sich damit die Nutzungsmöglichkeiten bestehender Eigentumspositionen verschlechtern. Auf dem sozialpolitisch umstrittenen Gebiet des Mietrechts müssen Vermieter mit häufigen Gesetzesänderungen rechnen und können nicht auf den Fortbestand einer ihnen günstigen Rechtslage vertrauen. Ihr Vertrauen, mit der Wohnung höchstmögliche Mieteinkünfte erzielen zu können, wird durch die Eigentumsgarantie nicht geschützt (vgl. BVerfG a.a.O. Rn 75).

Ob die Interessen der Eigentümer/Vermieter jedoch derart weit in den Hintergrund gestellt werden dürfen, wie der Gesetzentwurf es vorsieht, erscheint in einigen Punkten zweifelhaft:

aa) So werden vom sog. „Mietenstopp“ nicht nur solche Vermieter erfasst, die Wohnraum zu überhöhten Preisen anbieten, sondern unterschiedslos alle Vermieter, auch solche, die bislang nur geringe Mieten verlangt haben. Gerade „sozialen“ Vermietern wird es durch den Mietenstopp erheblich erschwert, Rücklagen nicht nur für Modernisierungen, sondern auch für andere wohnwerterhöhende Maßnahmen zu bilden, so dass die Gebäude im Vergleich an Attraktivität einbüßen dürften. Das

Eingreifen der Härtefallregelung stellt lediglich sicher, dass die Vermietung nicht auf Dauer mit wirtschaftlichen Verlusten einhergeht oder zur Substanzgefährdung der Mietsache führen würde. Verfassungsrechtlich muss es aber auch möglich sein, durch die Vermietung einen Ertrag, der zur finanziellen Grundlage für die eigene Lebensgestaltung beiträgt, zu erwirtschaften. Hier findet sich lediglich in der Gesetzesbegründung ein vager Hinweis, dass mit Blick auf die Rspr. des BVerfG eine verfassungskonforme Auslegung der Härtefallregelung erforderlich ist, ohne dass die Position der Vermieter im Gesetzestext selbst abgesichert wäre.

bb) Die Mieten sollen nach dem Gesetzentwurf nicht nur – auf dem Stand vom 18.6.2019 – auf der vertraglich vereinbarten Höhe „eingefroren“ werden, sondern zusätzlich auch „auf ein sozialverträgliches Maß“ zurückgeführt werden. Deshalb sieht der Gesetzentwurf bestimmte Miethöchstpreise bei Neuvermietungen vor, die auf dem Berliner Mietspiegel 2013 basieren, dem wiederum die Mieten der letzten vier Jahre vor dem 1.9.2012 zugrunde liegen. Begründet wird dies damit, dass dies der letzte Zeitpunkt war, zu dem noch kein angespannter Wohnungsmarkt vorlag. Die Mietobergrenze versetzt die zulässige Miete somit auf den Stand der Jahre 2008 – 2012. Ob dies noch verhältnismäßig ist, erscheint zweifelhaft. Seit diesem Zeitraum sind nicht nur die Mieten gestiegen, sondern auch die sonstigen Preise, was gänzlich unberücksichtigt bleibt. Eigentümer tragen z.T. hohe, häufig kreditfinanzierte Investitionskosten, die sich über Mieteinnahmen nur über einen langen Zeitraum rentieren können. Zumindest die allgemeine Preissteigerung – und ggf. auch die hiervon abweichende Steigerung im Baugewerbe für Instandhaltungskosten sowie sonstige für das Grundeigentum typische Kosten – müssten durch Mieterhöhungen ausgeglichen werden können. Diesen Interessen der Vermieter trägt der Gesetzentwurf allenfalls über die Härtefallregelung Rechnung. Ein - begrenzter - Inflationsausgleich ist erst ab dem Jahr 2022 vorgesehen.

cc) Vor diesem Hintergrund erscheint auch die vorgesehene Kappung zu hoher Bestandsmieten (auf 120 % der Mietobergrenze) problematisch. Bei einer gesetzlichen Kappung liegt ein größerer Eingriff als bei einer Deckelung vor. Bezugspunkt für die Kappung ist wiederum die 2013 ortsübliche Miete war. Ob 120 % der 2013 ortsüblichen Miete bereits zu einer gesetzlichen Kappung berechtigen, erscheint zweifelhaft.

dd) Es fehlt ebenfalls an einer gesetzlichen Regelung, um eine (verfassungswidrige) Substanzverletzung auszuschließen, wenn Eigentümer/Vermieter erhebliche Investitionen – beispielsweise im Rahmen der energetischen Sanierung alten Wohnraums -getätigt haben. Eine Abmilderung ist lediglich über die Härtefallklausel möglich. Für die Zukunft sind bei energetischen Sanierungen lediglich geringe Mieterhöhungen möglich. Daneben kündigt der Senat Förderprogramme der IBB an, allerdings ohne die Rechtsposition der Eigentümer gesetzlich abzusichern.

ee) Problematisch erscheint auch die unterschiedslose Einbeziehung von Mietverhältnissen über möblierte Wohnungen. Es ist nicht vorgesehen, dass für die Möblierung ein Ausgleich gefordert werden kann. Auch Verträge mit Staffelmieten werden unterschiedslos erfasst, was zudem einen noch weitergehenden Eingriff in die Privatautonomie beinhaltet, ohne dass hier ein Interessenausgleich vorgesehen wäre.

4. Eingriff in Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 GG

Der Gesetzentwurf greift zudem in die Vertragsfreiheit der Eigentümer/Vermieter ein, wobei sich im Rahmen der Verhältnismäßigkeit keine von Art. 14 GG abweichende Bewertung ergeben dürfte.

Zudem trifft er alle Eigentümer/Vermieter gleichermaßen, was insbesondere beim Mietenstopp problematisch ist. Für eine Bewertung unter Gleichheitsaspekten wäre eine genauere Kenntnis der Situation von Eigentümern/Vermieter erforderlich.