Dr. Rainer Tietzsch, Berlin:

Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 25.3.2021 zum sogenannten Mietendeckel Berlin – Was folgt daraus?

Vorbemerkung: Die im mündlichen Vortrag in der Präsentation gezeigten Folien zu etwaiger Formulierung möglicher Regelungen sind durchweg nur als Beispiel für Überlegungen zu verstehen, nicht als konkreter Gesetzgebungsvorschlag.

1. Das Gesetz des Landes Berlin

Im Land Berlin waren seit etwa 2013 die Mieten für Wohnungen sehr stark gestiegen, deutlich schneller als in anderen Ballungsgebieten, und da die Durchschnittseinkommen in Berlin vergleichsweise niedrig sind, hat dies zu einer immer stärkeren sozialen Schieflage geführt. Gestützt auf den Ansatz, dass öffentlich-rechtliche Preisregulierungen für Wohnraum seit jeher zur Kompetenz für das Wohnungswesen zählten, und dass diese Zuständigkeit mit der Föderalismusreform I (2006) auf die Länder übergegangen sei, erließ das Abgeordnetenhaus von Berlin ein Landesgesetz zur Begrenzung der Mieten für Wohnungen.

Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung vom 30.1.2020, GVBl. 2020, 50.

Das Gesetz war auf fünf Jahre befristet und bestand aus folgenden Elementen:

- Einem Mietestopp für die Dauer der Geltung des Gesetzes, abgemildert durch einen Inflationsausgleich ab 2022;
- einer vereinfachten Mietentabelle, basierend auf den Mietspiegeldaten 2012/2013 (weil zu dieser Zeit der Wohnungsmarkt nur wenig angespannt war) unter Hinzurechnung der seither eingetretenen allgemeinen Preissteigerungen;
- einer Begrenzung der Wiedervermietungsmiete auf diesen Tabellenwert;
- der Zulassung von Mieterhöhungen in begrenztem Umfang für bestimmte erwünschte Modernisierungen;
- einer Mietsenkung (neun Monate später in Kraft getreten) für Wohnungen, deren Miete diese zulässigen Mieten überstieg;
- der Möglichkeit eines Dispenses vom Mieterhöhungsverbot, der Bewilligung höherer Mieten in Härtefällen, bei Unauskömmlichkeit;
- der Kontrolle und Durchsetzung dieser Regelungen durch Behörden.

Das Gesetz trat am 23. Februar 2020 in Kraft und führte in den folgenden Monaten zu einer deutlichen Verlangsamung des Mietanstiegs.

Gegen dieses Gesetz wurden zahlreiche Verfassungsbeschwerden eingelegt, mehrere Gerichte legten die Frage, ob das Gesetz verfassungsgemäß sei, dem Bundesverfassungsgericht vor, und es wurden Normenkontrollanträge von Abgeordneten der CDU/CSU und der FDP sowohl beim Bundesverfassungsgericht als auch beim Verfassungsgerichtshof für Berlin und Brandenburg eingereicht. Für Verfassungsbeschwerden ist der erste Senat des Bundesverfassungsgerichts zuständig, für Normenkontrollverfahren der zweite Senat.

Mit Beschluss vom 25.3.2021 hat der zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts dieses Berliner Gesetz für nichtig erklärt mit der Begründung, das Land Berlin sei für derartige Regelungen nicht zuständig.

2. Die Zuständigkeitsnormen des Grundgesetzes

Das Grundgesetz unterscheidet in Art. 70 GG zwischen der ausschließlichen Zuständigkeit des Bundes nach Art. 71 und 73 GG, und der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 72 und Art. 74 GG. Nur letztere stand hier zur Debatte.

Bis 2006 ordnete Art. 74 Nr.18 das Wohnungswesen der konkurrierenden Zuständigkeit des Bundes zu. Seit der Föderalismusreform 2006 sind in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG nur noch einzelne hier nicht einschlägige Zuständigkeiten dem Bund zugewiesen. Andererseits steht seit jeher die Gesetzgebungszuständigkeit für das bürgerliche Recht dem Bund zu, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Es ging also um die Verfassungsfrage, ob die Länder im Rahmen ihrer Zuständigkeit für das Wohnungswesen Preisregulierungen anordnen können, die sich auf ansonsten bis dahin nicht gebundene Mietverhältnisse auswirken.

3. Die Kernsätze des BVerfG-Beschlusses vom 25.3.2021

Außerhalb der vom Senat selbst vorangestellten Leitsätzen und den dazu gehörenden Ausführungen sind einige teils eher versteckte Begründungserwägungen hervorzuheben.

1.

Der zweite Senat formulierte als **Leitsatz 1** (Erwägungen dazu insbesondere Rz. 79-91):

Das Grundgesetz enthält... eine vollständige Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten entweder auf den Bund oder die Länder. Doppelzuständigkeiten sind den Kompetenznormen fremd und wären mit ihrer Abgrenzungsfunktion unvereinbar. Das Grundgesetz grenzt die Gesetzgebungskompetenzen insbesondere mithilfe der in den Art. 73 und Art. 74 GG enthaltenen Kataloge durchweg alternativ voneinander ab.

Das ist zweifellos richtig, wobei zu bedenken ist, dass gemäß Art. 72 Abs. 1 GG im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung haben, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Es ist also nicht auf Anhieb festzustellen, ob die Länder Regelungen erlassen dürfen oder nicht.

2.

Bestätigt wird vom zweiten Senat ausdrücklich, dass mit der Föderalismusreform 2006 die Kompetenz für das Wohnungswesen auf die Länder übergegangen ist. Entgegen der Ansicht von *Papier* und anderen, dieser Zuständigkeitsbereich habe sich im Rahmen der Föderalismusreform

quasi aufgelöst, bekräftigt der 2. Senat, wenn auch an recht versteckter Stelle (Rz. 179) zu Art. 74 Nr. 18 a.F.GG:

*...wurde dieser Gesetzgebungstitel [also die konkurrierende Zuständigkeit des Bundes] auf den Grundstücksverkehr, das Bodenrecht (ohne das Recht der Erschließungsbeiträge), das Wohngeldrecht, das Altschuldenhilferecht, das Wohnungsbauprämienrecht, das Bergarbeiterwohnungsbaurecht und das Bergmannssiedlungsrecht beschränkt. **Die in der Neufassung nicht mehr aufgeführten Gegenstände gingen in die Zuständigkeit der Länder über. Das betrifft auch das Wohnungswesen.***

Dieser Ansatz des Landes Berlin wurde somit ausdrücklich bestätigt.

3.

Der zweite Senat kommt jedoch zu dem Ergebnis, der frühere Gesetzgebungstitel „Wohnungswesen“ habe 2006 die Zuständigkeit für Mietpreisregulierungen für ansonsten „ungebundenen Wohnraum“ gar nicht mehr umfasst:

BVerfG Rz 178:

Der frühere Gesetzgebungstitel Wohnungswesen (Art. 74 Abs. 1 Nummer 18 GG a.F.) umfasste jedenfalls im Zeitpunkt seiner Änderung durch die Föderalismusreform I im Jahr 2006 vor allem die Wohnraumbewirtschaftung, die Wohnungsbauförderung und den sozialen Wohnungsbau. Die Festlegung der höchstzulässigen Miete für ungebundenen Wohnraum fiel nicht darunter.

BVerfG Rz 185:

Die Regelung der höchstzulässigen Miete für ungebundenen Wohnraum war vom Kompetenztitel Wohnungswesen im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nummer 18 GG a.F. daher nicht (mehr) umfasst und konnte somit nicht in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder übergehen.

Das wirkt zirkelschlüssig. Auf welche Weise die Zuständigkeit für Mietpreisregulierungen aus dem Gesetzgebungstitel „Wohnungswesen“ entfernt worden sein soll, wird nicht nachvollziehbar. Es wird zwar dargelegt, dass der Bundesgesetzgeber seit den 1960er Jahren aufgrund seiner Einschätzung, die Wohnungsmärkte seien mehr und mehr entspannt, die früheren Mietpreisregelungen nach und nach aufgehoben hat. Der Senat setzt sich aber nicht damit auseinander, dass bis zum 31.12.1987 in Berlin eine öffentlich-rechtliche, auf die Zuständigkeit für das Wohnungswesen gegründete Preisbindung für Altbauwohnraum galt, und dass noch 1995 Preisregelungen für den Wohnraum in den neuen Bundesländern auf die Kompetenz für das Wohnungswesen gestützt wurden. Dass der einfache Gesetzgeber – ohne Beteiligung des Bundesrats – die Möglichkeit haben soll, für nachfolgende Inhaber der Gesetzgebungszuständigkeit für „das Wohnungswesen“ das Recht der Preisregulierung auszuschließen, erscheint nicht überzeugend. Eine Auseinandersetzung mit den zahlreichen Gegenstimmen der Rechtswissenschaft findet in dem Beschluss nicht statt.

4.

Unbestritten war und ist, dass der Bundesgesetzgeber kraft seiner Zuständigkeit für **das bürgerliche Recht** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) preisbegrenzende Regelungen für die Wohnraummiete treffen kann.

BVerfG Leitsatz 2:

Regelungen zur Miethöhe für freifinanzierten Wohnraum, der auf dem freien Wohnungsmarkt angeboten werden kann (ungebundener Wohnraum), fallen als Teil des sozialen Mietrechts in die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für das bürgerliche Recht im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG.

Der 2. Senat wendet sich auch gegen den Einwand, der Bundesgesetzgeber habe selbst in dem Bewusstsein, dass Regelungen für lokale Märkte durch die sachnäheren Länder getroffen werden müssen, gerade keine abschließende Regelung getroffen:

BVerfG Leitsatz 3:

Mit den §§ 556 bis 561 BGB hat der Bundesgesetzgeber von der konkurrierenden Zuständigkeit für das Mietpreisrecht als Teil des bürgerlichen Rechts abschließend Gebrauch gemacht.

Da die Länder nach Art. 72 Abs. 1 GG eine Befugnis zur Gesetzgebung im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nur haben, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat, war diese Feststellung einer „abschließenden“ Bundesregelung notwendig.

Der 2. Senat bekräftigt, dass das bürgerliche Recht nicht darauf beschränkt ist, die Interessen der vertragsschließenden Parteien zu berücksichtigen:

BVerfG Rz. 139:

Der Gesetzgeber kann insbesondere mit der entsprechenden Ausgestaltung des bürgerlichen Rechts soziale und andere Ziele verfolgen, indem er für die Vertragsgestaltung Vorgaben macht und ihre Beachtung und Durchsetzung gesichert.

BVerfG Rz. 140:

Das kann den Rückgriff auf verwaltungsrechtliche Instrumente rechtfertigen, wenn er dazu dient das im Kern privatrechtlich konzipierte soziale Mietrecht für ungebundenen Wohnraum abzusichern und seine Durchsetzung zu erleichtern.

Auch öffentlich-rechtliche Vorschriften (wie z.B. die Bestimmungen des sogenannten Wirtschaftsstrafgesetzes in §§ 5 ff., das in Wahrheit ein Ordnungswidrigkeitenrecht gegen Mietpreisüberhöhung ist) werden auf diese Weise als Annex des bürgerlichen Rechts angesehen.

5.

An anderer, wiederum etwas versteckter Stelle führt der 2. Senat aber auch aus:

BVerfG Rz. 115:

Anders liegen die Dinge dagegen, wenn die bürgerlich-rechtliche Prägung des Mietverhältnisses durch öffentlich-rechtliche Vorschriften ganz oder teilweise verdrängt und die Auswahl der Vertragsparteien sowie die Festlegung der Vertragsinhalte durch verwaltungsrechtliche Vorgaben überlagert und etwa durch eine mehr oder weniger weit reichende Wohnraumbewirtschaftung ganz oder teilweise ausgeschlossen wird. In einem solchen Fall beruhen wesentliche Rechte und Pflichten der Mietvertragsparteien gerade nicht auf ihrer grundsätzlich privatautonom getroffenen Entscheidung über die wesentlichen Inhalte des Mietverhältnisses, sondern auf Lenkung und

Verteilungsentscheidungen der Verwaltung. Derartige Regelungen sind selbst dann nicht dem bürgerlichen Recht zuzuordnen, wenn subsidiär oder zu Lückenfüllung auf die Paragraphen 535 ff. BGB zurückgegriffen wird.

Diese Erwägung wird als Erklärung dafür geführt, dass es Wohnraum – bisher den geförderten Wohnraum – gibt, für den öffentlich-rechtliche Regelungen auch bezüglich der Mietpreise unzweifelhaft bestehen. Sie wirkt aber einerseits schief, weil auch für geförderten Wohnraum fast alle wesentlichen Elemente durch privatrechtlichen Vertrag vereinbart werden, auch die Auswahl des Vertragspartners nur leicht eingeschränkt ist. Sie zeigt andererseits auf, dass eine „mehr oder weniger weit reichende Wohnraumbewirtschaftung“ durchaus auch Preisregulierungen anordnen kann. Hierauf kommen wir später zurück.

4. Regelungsmöglichkeiten

Somit ergeben sich aus den Kernsätzen der Entscheidung des 2. Senats folgende Regelungsmöglichkeiten:

- Der Bundesgesetzgeber kann innerhalb des bürgerlichen Rechts Mietpreisregelungen treffen.
- Die Landesgesetzgeber können im Bereich des Wohnungswesens alle Regelungen treffen, die nicht unmittelbar und ausschließlich den Mietpreis für Wohnraum regeln.
- Die Landesgesetzgeber können möglicherweise in einem umfassenden Regelwerk für Bereiche des bisher ungebundenen Wohnungsbestandes Bindungen festlegen, die dann auch mietpreisrechtliche Regelungen enthalten können.

Der zweite Senat hat sich in seinem Beschluss ausschließlich mit der Kompetenzfrage befasst. Die materiellrechtlichen Verfassungsfragen, wie weit der Gesetzgeber (Bund oder Land) bei der Eigentumsbeschränkungen für Wohnraum gehen könnte, werden in dem Beschluss nicht behandelt. Sie bedürfen gegebenenfalls weiterer Prüfung.

5. Mögliche Regelungsziele

Von der Problemlage ausgehend, dass die Wohnungsmieten in den Ballungsgebieten ungehemmt steigen, und dies einer Regulierung bedarf, ergeben sich folgende Regelungsziele:

- Die Begrenzung der Mietsteigerung im Bestand,
- die Begrenzung der Miete bei der Wiedervermietungsmiete,
- die Senkung überhöhter Mieten.

6. Regelungsmodelle für Bundesrecht

Verschiedene Regelungsmodelle sind für Regelungen des Bundes zu erwägen:

- **Bundesunmittelbare** und **einheitliche** Regelungen für das ganze Bundesgebiet;

- **Bundesunmittelbare** aber **regionalisierte** Regelungen;
- Bundesregelungen, **die durch Länder regionalisiert** (für bestimmte Gebiete oder Kommunen) in Kraft gesetzt werden;
- Bundesregelungen, die **durch Kommunen für ihr Gebiet in Kraft gesetzt** werden.

7. Bundesunmittelbare und einheitliche Regelungen

Eine bundesunmittelbare und einheitliche Regelung finden wir in **§ 558 Abs. 2 BGB**, allerdings mit der Besonderheit, dass die ortsübliche Vergleichsmiete auf lokaler Ebene – wenn auch nach bundeseinheitlichen Maßstäben – festgestellt wird.

Eine Änderung dieser Bestimmung könnte Mietsteigerungen im Bestand und auch bei der Wiedervermietung dämpfen.

Es gibt eine bundesweite und einheitliche Begrenzung der Mieterhöhungen auf maximal 20 % durch die Kappungsgrenze des **§ 558 Abs. 3 BGB** (die in Satz 2 angelegte Regionalisierung lassen wir hier zunächst einmal außer Betracht). Es könnte eine flächendeckende Reduzierung dieser Kappungsgrenze durch den Bundesgesetzgeber angeordnet werden.

Die Wiedervermietungsmiete, bisher gemäß § 556d Abs. 1 BGB nur für bestimmte Gebiete vorgesehen, könnte bundeseinheitlich – z.B. auf maximal 10 % über der ortsüblichen Vergleichsmiete – beschränkt werden.

Die Regelungen der **§§ 5 ff. Wirtschaftsstrafgesetz** könnten bundeseinheitlich so verändert werden, dass sie wieder Anwendung finden.

1.

Der Maßstab für die ortsübliche Vergleichsmiete des **§ 558 Abs. 2 BGB**, die ja eine normativ überformte Festlegung aufgrund empirischer Daten darstellt, könnte in der Weise verändert werden, dass **alle im Gebiet feststellbaren Mieten** in diese Bemessung Eingang finden. Denn auch Mieten, die von den Vertragsparteien nicht verändert werden sind „ortsüblich“, werden von diesen Vermietern noch für auskömmlich und angemessen angesehen.

Siehe dazu bereits *Gsell*, NZM 2017, 305 (310); *Ziebarth*, WuM 2019, 481; *Rödl/Restorff*, WuM 2020, 57; *Tietzsch*, WuM 2021, 273 (276).

Damit würde der Rechtszustand wieder hergestellt, der 1974 (Miethöhegesetz) bei „Erfindung“ der ortsüblichen Vergleichsmiete geregelt wurde.

2.

Die Kappungsgrenze des **§ 558 Abs. 3 BGB** könnte in der Weise ersetzt oder ergänzt werden, dass bundesweit für eine bestimmte Zeit überhaupt keine Mieterhöhung möglich ist, also ein zeitlich befristeter **Mietenstopp**.

Hiergegen würde bestimmt eingewandt, die Regelung sei unverhältnismäßig, weil sie auch Mieterhöhungen in Gebieten verbieten würde, in denen gar keine Wohnungsknappheit besteht.

Allerdings sind in Gebieten mit wirklich entspanntem Wohnungsmarkt Mieterhöhungen ohnehin meist nicht durchsetzbar, weil die Mieter in diesem Fall ohne weiteres eine günstigere Alternativwohnung finden würden.

Jedenfalls müsste eine Härteklausel zur Verfügung gestellt werden für die Fälle, in denen eine Mieterhöhung erforderlich ist, um eine Unterdeckung zu vermeiden.
Das hatte übrigens auch der „Berliner Mietendeckel“ als Möglichkeit eröffnet.

3.

Alternativ könnte die Mieterhöhung im Bestand bundesweit begrenzt werden durch eine **Senkung der Kappungsgrenze**. Die bisherige bundesweite Grenze von 20 % in 3 Jahren für Mietsteigerungen, aber auch die verringerte Kappungsgrenze von 15 % in 3 Jahren, gehen weit über die üblichen Preissteigerungen in anderen Bereichen – und erst recht über die Einkommenssteigerungen – hinaus.

Möglich wäre eine bundesweite Begrenzung der Mietsteigerung z.B. auf 10 % in 5 Jahren. Hierzu wären lediglich die Parameter in § 558 Abs. 2 BGB zu verändern.

Normativ etwas komplizierter, aber ebenfalls möglich wäre die Begrenzung von Mietsteigerungen auf die Inflationsrate.

4.

Eine generelle, bundesweite **Begrenzung der Wiedervermietungsmiete**, könnte angeordnet werden, z.B. auf einen Satz von maximal 10 % über der (aus allen Wohnungsmieten gezogenen) ortsüblichen Vergleichsmiete. Hierfür müsste lediglich in § 556d BGB die Beschränkung auf Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt gelöscht werden.

Wiederum wäre dem Einwand, die Regelung sei unverhältnismäßig, weil sie höhere Mietervertragsabschlüsse auch in Gebieten verbieten würde, in denen gar keine Wohnungsknappheit besteht, mit dem Argument zu begegnen, dass in Gebieten mit wirklich entspanntem Wohnungsmarkt die Mieter einen Vertragsabschluss zu höherer Miete ohnehin in der Regel ablehnen würden, weil sie ohne weiteres eine günstigere Alternativwohnung finden könnten.

5.

Bundeseinheitlich könnte – und müsste – **§ 5 WiStG** geändert werden in der Weise, dass bei einem Vertragsabschluss zu überhöhter Miete nicht mehr dem Vermieter nachgewiesen werden muss, dass der Mieter gar keine andere Wahl hatte, der Vermieter das geringe Wohnungsangebot „ausgenutzt“ hat.

So die Auslegung der bisherigen Gesetzesfassung durch BGH Urteil vom 28.1.2004, NJW 2004, 1740, WuM 2004, 204.

Möglich und sinnvoll wäre auch, die sehr weite Toleranzgrenze in § 5 Abs. 2 WiStG zu reduzieren: Es ist nicht einzusehen, dass erst eine Abweichung von mehr als 20 % von der ortsüblichen Vergleichsmiete als „wesentlich“ anzusehen sein soll.

Anstatt der (unvollständigen) Wiederholung der Vergleichsmieten-Merkmale sollte direkt auf die mietpreisbegrenzenden Vorschriften der §§ 556d, 557, 559 BGB verwiesen werden, so dass sich jede Änderung dort ohne weiteres auch auf § 5 WiStG auswirkt.

Die Auslegung der bisherigen Vorschriften durch den BGH führt dazu, dass auch derjenige, der die ortsübliche Miete weit überschreitet, den Überschreibungsbetrag bis zur „Toleranzgrenze“ behalten darf.

BGH Rechtsentscheid vom 11.1.1984, BGHZ 89, 316, WuM 1984, 68

Damit besteht für einen Vermieter gar keine Veranlassung, sich auf die ortsübliche Miete oder auch eine begrenzte Wiedervermietungsmiete zu beschränken, oder wenigstens die Toleranzgrenze nicht auszuschöpfen.

Es könnte durch bundeseinheitliche Regelung angeordnet werden, dass im Falle einer festgestellten Überschreitung der ortsüblichen Miete zwar ein Bußgeld erst bei Überschreitung der Toleranzgrenze fällig wird, dann aber der gesamte Überschreibungsbetrag, ohne „Gutschrift“ der Toleranzmarge, abgeschöpft werden kann, in der Regel an die geschädigten Mieter abzuführen ist. Das würde einen starken Anreiz setzen, jedenfalls unterhalb der Toleranzgrenze zu bleiben.

8. Regionalisierte Regelungen durch Bundesrecht

Gegen eine einheitliche Regelung für das gesamte Bundesgebiet spricht, dass die Wohnungsmarktverhältnisse in den verschiedenen Regionen sehr unterschiedlich sind. Es gibt Bundesländer, die kaum Wohnungsknappheit haben. Es gibt zahlreiche Bundesländer, die in einigen Regionen entspannter Wohnungsmärkte haben, aber in anderen Gebieten, insbesondere in Städten, angespannte Wohnungsmärkte.

- Regionale Differenzierungen sind notwendig, mindestens für
- **entspannte** Wohnungsmärkte,
- **angespannte** Wohnungsmärkte,
- vielleicht auch **stark angespannte** Wohnungsmärkte.

Der Bundesgesetzgeber selbst kann gesetzliche Regelungen differenzieren. Er könnte ausgehend von der Unterscheidung etwa der oben genannten drei Kategorien direkt durch Gesetz – z.B. in einer Liste als Anhang des Gesetzes – festlegen, welche Kommunen wie zu klassifizieren sind, oder er könnte ein Bundesministerium ermächtigen, durch Bundesverordnung die Gemeinden der jeweiligen Kategorie zuzuordnen, aufzulisten.

Nachteil dieser Regelungsweise ist die Schwerfälligkeit: Es bedarf für Änderungen stets eines Bundesgesetzes oder jedenfalls einer geänderten Bundesverordnung. Weder der Bundesgesetzgeber noch ein Bundesministerium können aber zeitnah einen Überblick über die Wohnungsversorgung der einzelnen Kommunen haben.

Der Bundesgesetzgeber hat daher – wie übrigens fast alle preisregulierenden Regelungen seit dem Ende des Kaiserreichs – für regionalisierte Regelungen ein zweistufiges Modell der Normsetzung in Gebrauch genommen.

9. Bundesrecht regionalisiert – Inkraftsetzung durch Länder

Dieses Modell kennen wir im Bereich des Mietrechts im BGB bei

- der Kappungsgrenzenverordnung, § 558 Abs. 3 BGB,
- der Umwandlungsschutzverordnung, § 577 Abs. 2 BGB,
- und der Mietpreisbremse, § 556d BGB.

1.

Vorteil dieses Regelungsmodells ist, dass bundeseinheitliche Rechtssätze und Rechtsfolgen festgelegt werden, die somit im gesamten Bundesgebiet bekannt sind, dass aber die sachnäheren Länder über die Anwendbarkeit entscheiden.

Regelungsdefizite entstehen hier einerseits dadurch, dass über die Bundesregelung auch die Abgeordneten und Vertreter der Bundesländer mitabstimmen, in deren Region das Problem gar nicht auftritt. Andererseits kommt es vor, dass Landesregierungen sich weigern, Kommunen in die entsprechende Liste aufzunehmen, obwohl objektiv Bedarf dafür besteht.

Die Regelungstechnik, durch Bundesgesetz die Länder zur Inkraftsetzung bundesrechtlicher Regelungen zu ermächtigen, ist verfassungsgerichtlich bestätigt und praktisch erprobt, und die normierten Rechtssätze und Rechtsfolgen können zu bundeseinheitlicher Auslegung geführt werden.

Aber andererseits kann auch bei dringenden Bedarf lokaler Abweichung wiederum nur der Bundesgesetzgeber die gesetzlichen Vorgaben ändern oder anpassen. Kommen weitere Verfahrensanforderungen – wie die Pflicht zur zeitgleichen und leicht zugänglichen Veröffentlichung der Verordnungsbegründung – hinzu, dann erschwert dies zusätzlich die Inkraftsetzung unnötigerweise, so dass die Betroffenen ohne sachlichen Grund schutzlos bleiben.

Ein weiterer gravierender Mangel dieser Regelungen ist, dass eine Flankierung durch öffentlich-rechtliche Instrumente – sieht man einmal von den derzeit nicht anwendbaren Vorschriften des Wirtschaftsstrafgesetzes ab – nicht vorgesehen ist. Die Rechtsdurchsetzung hängt somit vollständig von der Wehrhaftigkeit der jeweils betroffenen Mieter ab. Es liegt auf der Hand, dass damit gerade die schwächsten Vertragspartner schutzlos bleiben. Darauf kommen wir am Ende zurück.

2.

Alle bereits zuvor für bundeseinheitliche Änderungen des Regelwerks erörterten Möglichkeiten zur Regulierung gibt es auch in dem Stufenmodell, bei welchem bundesunmittelbare Regelungen der Inkraftsetzung durch die Länder bedürfen.

- Wenig sinnvoll erscheint allerdings, die Einbeziehung aller Wohnungsmieten in die **ortsübliche Vergleichsmiete** nur für Regionen vorzusehen, in denen ein angespannter oder stark angespannter Wohnungsmarkt besteht. Denn hier wird die „Regionalisierung“ ohnehin direkt durch die örtlichen Daten realisiert.

- Ein temporärer **Mietenstopp** oder eine **Reduzierung der Kappungsgrenzen** können regionalisiert werden, indem sie von einer Inkraftsetzung durch Verordnung der Landesregierung abhängig gemacht werden. Dies ist bisher in § 558 Abs. 3 BGB bereits angelegt.

- Die Begrenzung der **Wiedervermietungsrente** in § 556d BGB ist bisher von der Inkraftsetzung einer Verordnung der Landesregierung abhängig. Ob man dies für eine besondere Kategorie (angespannte Wohnungsmärkte) ermöglicht, wie bisher, oder etwa für eine weitere (stark angespannte Wohnungsmärkte), ist kein grundlegendes normatives Problem.

In jedem Falle sollten allerdings die Ausnahmen und die Rügeobliegenheit der § 556e bis 556g BGB gestrichen werden. Es schadet dem Ansehen des Rechtsstaats, wenn Regelungen erlassen werden mit dem Anspruch, die Mieten zu begrenzen, dies aber aus für die Bürger nicht durchschaubaren Gründen doch meist nicht erfolgt, oder wenn z.B. ohne jeden sachlichen Grund eine Rückforderung nur für 30 Monate anstatt – wie nach der allgemeinen Verjährungsregelung – für 36 Monate verlangt werden kann.

3.

Andrej Holm und Benjamin Raabe haben soeben ein Konzept vorgelegt, wonach zusätzlich zu der bereits bestehenden Kategorie „Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt“ als weitere Kategorie das „Wohnungsnotlagegebiet“ eingeführt werden soll.

<https://www.rosalux.de/publikation/id/44898>

Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt bestehen bisher gemäß § 556d BGB

„insbesondere dann, wenn

1. *die Mieten deutlich stärker steigen als im bundesweiten Durchschnitt,*
2. *die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte den bundesweiten Durchschnitt deutlich übersteigt,*
3. *die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass durch Neubautätigkeit insoweit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird, oder*
4. *geringer Leerstand bei großer Nachfrage besteht.“*

Die **Wohnungsnotlagegebiete** sollen durch zusätzliche Merkmale gekennzeichnet sein, und zwar dass

- *die Bestands- und Angebotsmieten innerhalb der letzten fünf Jahre überdurchschnittlich gestiegen sind,*
- *die Differenz zwischen Angebots- und Bestandsmieten überdurchschnittlich hoch ist, und*
- *50 Prozent der Haushalte mehr als 30 Prozent ihres verfügbaren Einkommens für die Warmmiete ausgeben.*

Die Autoren legen dar, dass diese zusätzlichen Kriterien gut diejenigen Gebiete markieren, in denen höchste Dringlichkeit für ein Eingreifen gegeben ist, und dass ausreichende Daten für diese Bewertung vorliegen.

Für die Dreigliederung spricht auch, dass Gebiete nicht von heute auf morgen von einem „entspannten“ zu einem höchst dramatischen Wohnungsmarkt werden, es vielmehr einen Zwischenbereich gibt, in dem eine Steuerung notwendig ist, aber noch nicht alle Register staatlicher Regulierung gezogen werden müssen. Reichen die milderen Mittel aus, dann kommt ein „angespanntes Gebiet“ nicht in den Bereich der Wohnungsnotlage; scheitert die Regulierung auf dieser Stufe, dann scheinen schärfere Regulierungen zur Abwendungen der Gefahren auch geboten.

So sehen die Autoren für Wohnungsnotlagengebiete – aber eben nicht für alle angespannten Gebiete – einen befristeten Mietestopp vor und auch eine Begrenzung auf die leistbare Miete.

Wie dies im Einzelnen normativ umgesetzt werden soll, ist dort noch nicht ausgeführt und kann auch hier nicht vertieft werden.

10. Bundesrecht regionalisiert – Inkraftsetzung durch Kommunen

Weiter wird diskutiert, ob nicht der Bund Regelungen erlassen könnte, die dann direkt durch die Kommunen – durch kommunale Satzung – in Kraft gesetzt werden.

Dieses Regelungsmodelle gibt es bisher im Baurecht:

Der Bundesgesetzgeber stellt im Baugesetzbuch die Rechtsinstrumente zur Verfügung. Die Kommune beschließt über die Anwendung der Rechtsinstrumente auf bestimmte Gebiete durch kommunale Satzung, zum Beispiel Bebauungspläne, Vorkaufsrechtssatzung, Sanierungssatzung, Erhaltungssatzung, Entwicklungssatzung und andere. Die Frage ist, ob dieses Modell auch auf das bürgerliche Recht übertragbar wäre.

Vorteil einer solchen Regelungsweise wäre, dass die Kommune die örtliche Problematik der Wohnungsversorgung am besten kennt, dass aber letztlich doch bundeseinheitliche Rechtssätze zur Anwendung kämen.

Allerdings ist der Eingriff in Eigentum durch kommunale Satzung außerhalb des Baurechts bisher wenig erprobt – das könnte zu einem Akzeptanzproblem führen. Nicht ausgeschlossen sind auch Verzerrungen zum Beispiel dadurch, dass in Gemeinderäten, Stadtverordnetenversammlungen möglicherweise Eigentümer und wirtschaftlich gut versorgte Bürger dominieren, die durch die Befürwortung solch einer Satzung sogar gegen eigene Interessen handeln müssten. Aus dem Umweltrecht ist zudem das Risiko bekannt, dass Kommunen niedrige Standards als Wettbewerbsvorteil benutzen.

11. Öffnung des BGB für abweichende Regelungen der Länder

Ausgehend davon, dass der Bund für das bürgerliche Recht die konkurrierende Zuständigkeit hat (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 BGB), gibt es die Überlegung, in das Mietrecht des BGB eine Öffnungsklausel einzufügen, die Ländern abweichende Regelungen ermöglicht. Wenn der Bund von der ihm zustehenden Kompetenz nicht angemessen Gebrauch mache, müsse er wenigstens den

sachnäheren Ländern ein Eingreifen ermöglichen. Der Senat von Berlin hat eine entsprechende EntschlieÙung als Initiative für den Bundesrat gefasst.

BR-Ds. 694/21 <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0601-0700/694-21.pdf>

Vorteil einer derartigen Regelung wäre, dass nicht Bundestagsabgeordnete – viele ohne eigenen Einblick in die Problemlage in den Bundesländern und Kommunen – darüber entscheiden müssten, unter welchen Voraussetzungen genau von einer Wohnungsmangellage auszugehen ist, welche Rechtsinstrumente im Einzelnen zur Verfügung gestellt werden, und dass insbesondere auch eine Abstimmung mit dem Ordnungsrecht und Förderinstrumenten des einzelnen Bundeslandes besser möglich wäre.

Grundsätzlich ist eine solche Öffnung möglich. Sogar für den Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes (Art. 71 GG) lässt die Verfassung zu, dass der Bund die Länder zum Erlass von Gesetzen ermächtigt. Dies muss erst recht im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit gelten. Denn hier sind die Länder ohnehin zur Gesetzgebung zuständig, „soweit und solange der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“, also nur dann von der Gesetzgebung ausgeschlossen, wenn das Bundesgesetz abschließend sein soll. Ob die einschlägige gesetzliche Regelung des Bundes abschließend ist, kann letztlich nur durch das Verfassungsgericht entschieden werden, das dafür insbesondere den Wortlaut und die Gesetzesbegründung heranzieht – bezüglich der Mietpreisregelungen des BGB für Wohnraum vom 2. Senat geprüft (**Rz. 148 bis 159**) und in dem Sinne entschieden worden, dass sie als abschließend zu verstehen seien (**Leitsatz 3**).

Wenn aber der Bundesgesetzgeber durch die Formulierung des Wortlauts und die Begründung festlegen kann, dass seine Regelung abschließend sein soll – wobei nie auszuschließen ist, dass das Verfassungsgericht zum gegenteiligen Ergebnis kommt –, dann muss es ebenso möglich sein, dass der Bundesgesetzgeber ausdrücklich ergänzende oder abweichende Regelungen der Länder zulässt. Dagegen spricht auch nicht, dass Art. 72 Abs. 3 GG den Ländern die Möglichkeit der Abweichung für ganze Rechtsgebiete (Jagdrecht, Naturschutz, Bodenverteilung, Raumordnung, Wasserhaushalt und Hochschulzulassung), nicht aber für das bürgerliche Recht ausdrücklich einräumt, denn das bürgerliche Recht ist ein besonders umfassendes Gebiet, das sich für solch eine Katalog-Ermächtigung nicht eignet; für enger abgegrenzte Bereiche kann gleichwohl die Öffnung durch den Bundesgesetzgeber selbst erfolgen.

Betrachtet man die Gesetzssystematik des Titels Mietrechts im BGB, dann müsste die Öffnungsklausel jedenfalls im Untertitel 2 „Mietverhältnisse über Wohnraum“ stehen, z.B. am Anfang (vor § 549) oder am Schluss (nach § 572). Soll die Öffnung auf den Bereich der Miethöhe beschränkt sein, bietet sich das Kapitel 2 an, z.B. als § 561a BGB. Es könnte auch das Unterkapitel 1 umetikettiert werden: „Vereinbarung über die Miete in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt“ und die Öffnungsklausel dann dort abgelegt werden.

Für die Formulierung einer Öffnungsklausel sind verschiedene Vorschläge gemacht worden, z.B. „Festlegungen zur Miethöhe durch Landesgesetz bleiben unberührt“, oder „Die Länder können stärker mietpreisbegrenzende Regelungen erlassen“.

Eine weitere Möglichkeit wäre, alle Öffnungsregelungen, die für angespannte Wohnungsmärkte gelten sollen, in einem Kapitel zusammenzufassen.

Der Bund könnte auf diese Weise, wenn er nicht selbst die Verantwortung für die Bezahlbarkeit der Wohnungsmieten übernehmen und nicht selbst effektiv regulierend eingreifen will, den Bundesländern den Weg zu eigenverantwortlicher Regelung öffnen.

12. Umfassende Regelungen zur Wohnraumbewirtschaftung

In **Rz. 115** seines Beschlusses hat der 2. Senat dem bürgerlichen Recht, das auch ergänzende öffentlich-rechtliche Regelungen umfasse, „eine mehr oder weniger weitreichende Wohnraumbewirtschaftung“ gegenübergestellt, bei der „die bürgerlich-rechtliche Prägung des Mietverhältnisses durch öffentlich-rechtliche Vorschriften ganz oder teilweise verdrängt und die Auswahl der Vertragsparteien sowie die Festlegung der Vertragsinhalte durch verwaltungsrechtliche Vorgaben überlagert ... ganz oder teilweise ausgeschlossen wird.“ „Derartige Regelungen“, so der 2. Senat, „sind selbst dann nicht dem bürgerlichen Recht zuzuordnen, wenn subsidiär oder zur Lückenfüllung auf die §§ 535 ff. BGB zurückgegriffen wird.“

Solche Regelungen einer „mehr oder weniger weitreichenden Wohnraumbewirtschaftung“, nicht dem bürgerlichen Recht zugehörig, wären somit nicht von der konkurrierenden Kompetenz des Bundes gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr 1 GG erfasst, sie wären nicht durch als abschließend angesehene Regelungen des BGB „gesperrt“, sie könnten (nur) durch die Länder erlassen werden, denn diese sind (siehe **Rz 179** am Ende) für „das Wohnungswesen“ zuständig.

Nach diesen Kriterien wären die Regelungen des Berliner Gesetzes zu Mietbegrenzung für Wohnraum möglicherweise zu eng gefasst gewesen – es waren im Gesetzgebungsprozess weitere Regelungen für Wohnraum in Berlin vorgeschlagen, letztlich aber nicht in das Gesetz aufgenommen worden, unter anderem um die Inkraftsetzung nicht zu verzögern.

In der Tat können reine Mietpreisregelungen zwar zur besseren Versorgung mit Wohnraum beitragen, weil es dann nicht lohnt, Wohnraum in Erwartung höherer Preise leerstehen zu lassen oder mit dem Ziel der höherpreisigen Vermietung zu kündigen; sie können auch zur Dämpfung beim Verkauf von Eigentumswohnungen führen, weil die Gewinnerwartung für vermietetes Wohneigentum niedriger ausfällt. Aber es kann immer noch sein, dass Vermieter Haushalte mit höherem Einkommen – auch wenn es für die gedämpfte Miete gar nicht erforderlich ist – bevorzugen, dass sie Mietverträge kündigen, um die Wohnung leer zu höheren Preisen zu verkaufen, oder dass sie die Instandhaltung vernachlässigen. Letztlich müssen die Kommune und das Land die Folgen solcher Regelungsdefizite tragen, z.B. indem sie die betroffenen Bewohner, die wegen ihrer niedrigen Haushaltseinkommen keinen angemessenen Wohnraum mehr anmieten können, im Rahmen der sozialen Wohnungsfürsorge unterbringen. Regelungsdefizite des Zivilrechts wirken sich unmittelbar nachteilig auf die Kommunen und Länder aus.

Eine „mehr oder weniger weitreichende Wohnraumbewirtschaftung“ könnte z.B. als weitere Regelungen für den freifinanzierten Wohnraum in einem Wohnungsmangelgebiet umfassen

- die Festlegung einer Instandhaltungsrücklagepflicht
- die Pflicht zur Abstimmung von Modernisierungsmaßnahmen
- Belegungsbindungen für einen bestimmten Anteil der Wohnungen eines Eigentümers
- Kündigungsbeschränkungen
- Preisbegrenzungen
- die öffentlich-rechtliche Kontrolle
- entsprechende Sanktionen.

Ein Wohnraumbewirtschaftungsgesetz in einem Bundesland könnte auch präzise abgestimmt werden auf die Regelungen zur behördlichen Wohnungsaufsicht und zum Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum, die planungsrechtlichen Festsetzungen und die Landesregelungen für Förderungen.

13. Öffentlich-rechtliche Regelungen

Der 2. Senat hat in seinem Beschluss die Gegenüberstellung zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht als nicht relevant angesehen, weil der Gesetzgeber des bürgerlichen Rechts nicht nur die Vertragsinteressen der beiden Seiten, sondern auch Belange des Allgemeinwohls berücksichtigen darf und oft berücksichtigt. Das ist richtig, dennoch erscheint sehr fragwürdig, diese Unterscheidung, die eine lange und tiefe Tradition und gravierende Konsequenzen hat, einfach über Bord zu werfen. Zwar kann man, wenn man die vorrangige Gesetzgebungskompetenz des Bundes begründen will, auch ergänzende öffentlich-rechtliche Regelungen als „zum bürgerlichen Recht“ – und damit in die Kompetenz des Bundes gehörend – ansehen. Dieser Ansatz greift aber zu kurz. Der Senat hält zutreffend fest, es komme darauf an, ob öffentliches Recht unmittelbar (dann verboten) oder mittelbar (dann wohl erlaubt) in das Mietpreisrecht des bürgerlichen Rechts eingreift. Er untersetzt aber gar nicht argumentativ, wo das „unmittelbare“ Eingreifen liegen soll und setzt sich an keiner Stelle mit den dezidierten und sorgfältig begründeten Stimmen der Wissenschaft und Rechtsprechung zu diesem Aspekt auseinander, die darlegen, dass die öffentlich-rechtlichen Normen des Berliner Gesetzes nur mittelbar – nämlich über § 134 BGB, eine ausdrücklich zur Aufnahme solcher außerhalb des bürgerlichen Rechts liegenden Normen geschaffene Bestimmung – in das Vertragsverhältnis eingriffen.

Siehe dazu etwa LG Berlin vom 31.7.2020 – 66 S 95/20, WuM 2020, 572

Gegen öffentlich-rechtliche Regelungen, also Ordnungsrecht, Verbote, wird gern vorgebracht, der Staat solle sich aus privatrechtlichen Verhältnissen heraushalten. Dabei wird einerseits vergessen, dass es ohne staatliche Regulierung und Sanktionierung gar keinen gesicherten Rechtsverkehr gäbe, und andererseits, dass zwangsläufig die Abstinenz von Regulierungen dazu führt, dass die weniger „wehrhaften“ Teile der Bevölkerung ihre Rechte kaum durchsetzen können. Die gerühmte „Vertragsfreiheit“ besteht für viele Mieter bei Wohnungsmangellage nur insoweit, als sie entweder auf das Wohnen verzichten, oder eben zahlen, was verlangt wird, auch wenn das ihr Haushaltsbudget überschreitet.

Öffentlich-rechtliche Regelungen haben den Vorteil, dass sie auch Aspekte einbeziehen können, die nicht unmittelbar das laufende Mietverhältnis betreffen, sondern Belange nachfolgender Mieter (z.B. Instandhaltung) und der Allgemeinheit (z.B. Versorgung bedürftiger Mietinteressenten), und zwar unabhängig davon, ob und mit wem der Vermieter einen Mietvertrag abgeschlossen hat oder abschließt. Öffentlich-rechtliche Normen können klarere Maßstäbe festlegen als die am Markt oder an Marktsimulationsmodellen (ortsübliche Vergleichsmiete) orientierten Regelungen des bürgerlichen Rechts. Sie haben dann einen klar ablesbaren Warneffekt gegenüber den Vertragsparteien; so war im Berliner Landesgesetz zur Mietbegrenzung eine übersichtliche Mietentabelle veröffentlicht, aus der jeder fast auf einen Blick ersehen konnte, ob eine vorgeschlagene oder vereinbarte Miete als angemessen anzusehen war oder nicht.

Öffentlich-rechtliche Regelungen entlasten die Vertragsverhältnisse: Es muss oft gar kein Rechtsstreit zwischen Mieter und Vermieter geführt werden, wenn eine Behörde die angemessene Miete festgestellt hat – und selbst wenn ein Prozess geführt werden muss, ist dessen Ausgang – von atypischen Ausnahmefällen abgesehen – klar absehbar. Da außerhalb von Berlin (West) die Preisbindung für Altbauwohnraum deutlich früher aufgehoben wurde, können sich viele Betrachter

dies gar nicht mehr vorstellen. In Berlin (West) konnten bis Ende 1987 Mieter in ihrem Bezirk bei der Preisstelle für Mieten anfragen, ob die von ihnen verlangte Miete rechtmäßig war oder nicht; stellte die Preisstelle die zulässige Miete fest, dann wurde dieser Bescheid im Zivilprozess zugrunde gelegt, so dass hiernach etwaige Rückforderungsansprüche oder die künftige Miete ohne weiteres ausgeurteilt werden konnten. Dieses Ineinandergreifen von öffentlichem und privatem Recht gibt es auch heute noch im Bereich des geförderten Wohnraums, also bei Anwendung des Wohnungsbindungsgesetzes oder der Wohnraumförderungsgesetze der Länder.

Hier erweist sich übrigens die Argumentation des 2. Senats des BVerfG zur Kompetenzlage als inkonsistent: Richtig ist, dass der Bundesgesetzgeber sich seit den 1960er Jahren entschieden hat, die Preisregulierungen für Wohnraum für ein Gebiet nach dem anderen („schwarzer Kreis“ mit Altbaupreisbindung wurde zu „weißem Kreis“ ohne Preisbindung) nach und nach zurückzunehmen, weil er meinte, die Wohnungsmangellage sei größtenteils behoben. Doch es kann der historische Gesetzgeber nicht auf diese Weise – außer durch eine Verfassungsänderung unter Beteiligung beider Kammern – für nachfolgende Gesetzgeber ein Gebiet „sperren“.

Ob und welche Regulierungen erforderlich sind, obliegt der politischen Bewertung des jeweils gewählten Gesetzgebers, der hier mit weitem Beurteilungsspielraum ausgestattet ist. Irrelevant für diese Frage ist, ob diese Bewertung (kraft der damals beim Bunde liegenden Kompetenz für das Wohnungswesen) vom Bundesgesetzgeber zu treffen ist, oder aber vom Landesgesetzgeber, auf den diese Kompetenz 2006 übergegangen ist.

Ein weiterer Aspekt, der für öffentlich-rechtliche Regelungen (z.B. unter Einbeziehung eines Mietenkatasters) spricht: Die Landesregierungen erhalten genauere Rückmeldungen für die Problemlagen und etwaigen Handlungsbedarf und können darauf mit Änderungen oder flankierenden Maßnahmen reagieren.

14. Fragen des materiellen Verfassungsrechts

Der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts hat sich in seinem Beschluss vom 25.3.2021 ausschließlich mit der Frage der Gesetzgebungskompetenz befasst. An keiner Stelle prüft oder erörtert er, ob die Regelungen des Berliner Gesetzes – wenn denn die Zuständigkeit des Landes bejaht worden wäre – als materiell verfassungsgemäß angesehen worden wären; auch der 1. Senat des Bundesverfassungsgerichts, bei dem zahlreiche Verfassungsbeschwerden lagen, und dessen Beurteilung möglicherweise anders ausgesehen hätte, hat dazu keine Entscheidung mehr getroffen. Die Frage ist hier nicht zu behandeln, nur soviel: Gegensätzliche Meinungen auch zur materiell-verfassungsrechtlichen Bewertung sind von Gerichten und in der Wissenschaft zahlreich veröffentlicht worden.

Da der Spielraum des Gesetzgebers für die Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums gerade im Bereich vermieteten Wohnraums sehr weit ist, kommt es immer auf die präzise Formulierung der einzelnen Regelungen und ihr Zusammenwirken an.

Wenn konkrete Vorschläge vorliegen, wäre zu prüfen:

- Sind solche Regelungen überhaupt erforderlich?
- Sind sie geeignet, dem angestrebten Ziel näherzukommen?
- Wird das Eigentum des Vermieters durch die Regelungen unverhältnismäßig eingeschränkt?
- Führen die Regelungen zu einem Substanzverlust? Auch bei Befristung?
- Führen Abgrenzungsmerkmale dazu, dass wesentlich Gleiches ohne sachliche Rechtfertigung ungleich behandelt wird,
- oder dass umgekehrt markant Ungleiches willkürlich gleich behandelt wird?

Es liegt auf der Hand, dass auch darüber gestritten werden müsste. Aber der Streit darüber, welche Konzepte – gerade im Bereich der Wirtschaft und der Bestimmung von Inhalt und Grenzen des Eigentums, und welche Modellierung dem Schutz der auf Wohnraum angewiesenen Nichteigentümer und dem Schutz der Allgemeinheit vor schädlichen Folgen besser gerecht wird, gehört – schon seit der Weimarer Verfassung – zum Kern der demokratischen Auseinandersetzung.

Nachweise zum Verhältnis von öffentlichem Recht und Privatrecht in der Stadtentwicklung, zum Berliner Gesetz zur Mietbegrenzung für Wohnraum, zu den von verschiedenen Seiten vorgebrachten Gutachten und den Stellungnahmen in Wissenschaft und Rechtsprechung sind zusammengetragen in: *Tietzsch*: WuM 2019, 180; WuM 2020, 121; WuM 2020, 601; WuM 2021, 273; sowie nach deren Drucklegung insbesondere *Li*, DVBl. 2021, 846, sowie zahlreiche Beiträge auf verfassungsblog.de

Berliner Mieterverein, Stellungnahme für das Bundesverfassungsgericht,

<https://www.berliner-mieterverein.de/downloads/bverfg-stellungnahme-bmv-0727-a.pdf>