

Fachtagung

▣ Kernpunkte im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zur Mietpreisbremse

von **Bejda Çelebi-Schneider**

Bejda Çelebi-Schneider informiert über die Eckpunkte der Mietpreisbremse



Foto: Diana Freitag, AFS

Im Oktober 2014 wurde, um der Wohnungsknappheit in Großstädten und Ballungsräumen zu begegnen, das sogenannte Mietrechtsnovellierungsgesetz¹ mit der zentralen Vorschrift des § 556d BGB² beschlossen. Das Gesetz trat im Jahre 2015 in Kraft. In dieser Miethöhenregulierung wurde eine Verordnungsermächtigung aufgenommen, die den Landesregierungen erlaubte zu bestimmen, wann ein angespannter Wohnungsmarkt anzunehmen sei. Der Berliner Senat deklarierte im Juni 2015 aufgrund dieser Mietbegrenzungsverordnung ganz Berlin als angespannten Wohnungsmarkt. Im Folgenden wird die Verfassungsbeschwerde einer Berliner Vermieterin beleuchtet.

Dreh- und Angelpunkt des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zur Mietpreisbremse ist die verfassungsrechtliche Prüfung der Vorschrift des § 556d BGB. In dieser Norm ist vorgesehen, dass die Miete in Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt zu Beginn des Mietverhältnisses höchstens 10 % höher als die ortsübliche Vergleichsmiete sein darf. Wann ein angespannter Wohnungsmarkt gegeben ist, definiert der zweite Absatz dieser Norm. Ein angespannter Wohnungsmarkt liegt nach § 556d Absatz 2 Satz 2 BGB vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. § 556d Absatz 2 Satz 1 BGB normiert zudem, dass die Landesregierungen befugt sind, solche Gebiete für die Dauer von höchstens fünf Jahren zu bestimmen, wovon der Berliner Senat im Jahre 2015 Gebrauch machte.³

Das BVerfG hat sich erstmals klar positioniert und in seinem umfangreichen Beschluss⁴ vom 18. Juli 2019 mehrere Verfahren miteinander verbunden. Im Falle der Berliner Vermieterin hatte es die Aufgabe zu prüfen, ob tatsächlich ein Verstoß gegen das Grund-

gesetz vorlag. Denn die Beschwerdeführerin sah sich durch die Miethöhenregulierung und die Mietbegrenzungsverordnung in ihren Rechten verletzt. Sie rügte zum einen die Verletzung ihrer Grundrechte – namentlich seien ihre Eigentumsgarantie nach Artikel 14 GG⁵, der Allgemeine Gleichheitsgrundsatz aus Artikel 3 Absatz 1 GG und ihre Vertragsfreiheit als Ausfluss der Allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Artikel 2 Absatz 1 GG betroffen. Zum anderen stünden die Regulierung sowie die Verordnung nicht im Einklang mit dem Bestimmtheitsgebot, das in Artikel 80 Absatz 1 Satz 2 GG verankert ist.

Um die Ausführungen des Beschlusses besser nachvollziehen zu können, wird nachfolgend erläutert, wie die Begründetheitsprüfung einer Verfassungsbeschwerde erfolgt.

Zunächst prüft das BVerfG den Schutzbereich des gerügten Grundrechts. Sofern dieser einschlägig ist, stellt es sich die Frage, ob in dieses Grundrecht auch eingegriffen wurde. Unter einem Eingriff wird jede freiheitsverkürzende Maßnahme durch staatliches Handeln verstanden. Ein Eingriff führt allerdings nicht automatisch zu einem Grundrechtsverstoß, denn er kann verfassungsrechtlich gerechtfertigt

1 Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz – MietNovG) vom 21.04.2015, BGBl I S. 610.

2 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 24 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1724) geändert worden ist.

3 Verordnung des Berliner Senats zur zulässigen Miethöhe bei Mietbeginn gemäß § 556d Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) (Mietenbegrenzungsverordnung - MietBegrV) vom 28. April 2015 (GVBl [BE] S. 101).

4 Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18 –, Rn. (1-121), http://www.bverfg.de/ik20190718_1bvl000118.html.

5 Grundgesetz (GG) für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546) geändert worden ist.

sein. Grundrechte gelten nämlich nicht schrankenlos, vielmehr können sie eingeschränkt werden, beispielsweise durch Gesetze oder durch andere kollidierende Grundrechte. Dabei muss unter anderem stets der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt sein. Die Verhältnismäßigkeit ist ein sehr wichtiger Prüfungspunkt und Teil des Rechtsstaatsprinzips. Bei dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz geht es letztlich darum, dass staatliche Gewalt gegenüber Bürgerinnen und Bürgern schonend und nur bei wirklicher Dringlichkeit angewandt werden soll.

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit prüft das BVerfG nun in vier Schritten, ob ein Eingriff verhältnismäßig war. Es prüft, ob ein legitimer Zweck mit einem legitimen Mittel vorliegt, also ob der Staat mit der Maßnahme ein zulässiges Ziel verfolgt hat und ob dieses Mittel geeignet, erforderlich und angemessen war. Genau diese Prüfung hat das BVerfG auch in seinem Beschluss zur Mietpreisbremse vorgenommen. Das Eigentumsrecht und das Bestimmtheitsgebot werden nun näher betrachtet.

Artikel 14 GG besagt, dass Eigentum und Erbrecht gewährleistet werden, wobei Inhalt und Schranken durch die Gesetze bestimmt werden. Wie aus dem zweiten Absatz der Vorschrift zu entnehmen ist, berechtigt aber Eigentum nicht nur, sondern verpflichtet auch. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen, heißt es.

Auf das Eigentumsrecht kann sich jeder berufen, also alle natürlichen Personen, aber auch alle juristischen Personen des Privatrechts. Sachlich (inhaltlich) umfasst das Eigentumsrecht alle vermögenswerten Güter, die durch die Rechtsordnung zugewiesen sind und räumt zugleich eine private Nutzungs- und Verfügungsbefugnis ein. Geschützt wird demzufolge der Bestand des Eigentums, also das sogenannte Erworben. Was Artikel 14 GG allerdings nicht schützt, ist das Vermögen als solches, bloße Erwartungen auf den künftigen Erwerb, irgendwelche Gewinnchancen oder Hoffnungen.

Das BVerfG hat folgende Kernaussagen im Beschluss zur Mietpreisbremse getroffen: Die Miethöhenregulierung und die darauf beruhende Mietbegrenzungsverordnung seien verfassungskonform. Denn die Vorschrift des §556d BGB stünde im Einklang mit der Eigentumsgarantie, verstoße nicht gegen das Bestimmtheitsgebot, sei vereinbar mit dem Allgemeinen Gleichheitssatz und verletze nicht die Vertragsfreiheit.

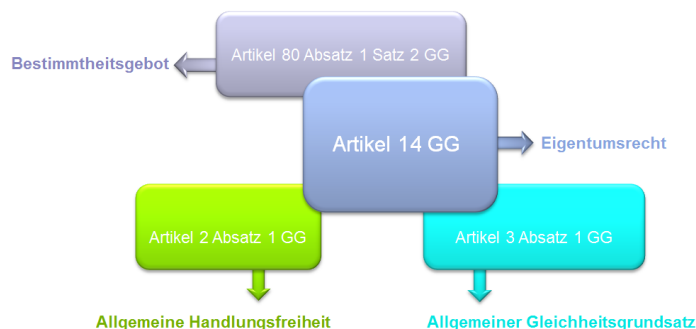
Der legitime Zweck sei, der Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen entgegenzuwirken, was im öffentlichen Interesse liege und der Allgemeinheit zugutekomme.

Die Regulierung und Verordnung seien im Ergebnis auch geeignet, um den Zweck zu erfüllen. Zwar könne die regulierte Miete die Nachfrage von Wohnungssuchenden in betroffenen Regionen weiter ansteigen lassen, weil sowohl wirtschaftlich starke als auch schwache Mieterinnen und Mieter in Frage kämen und Vermieterinnen und Vermieter wohl eher geneigt sein könnten, den wirtschaftlich Stärkeren als Mieterin beziehungsweise Mieter auszuwählen. Bei dem Prüfungspunkt der Geeignetheit geht es aber gerade nicht darum, das beste Mittel zur Verfügung zu stellen, sondern darum, ob der Zweck der Maßnahme zumindest gefördert werden kann und nicht von vornherein untauglich ist. Das BVerfG sieht deshalb die Regulierung und Verordnung als geeignet an, weil einkommensschwachen Wohnungssuchenden zumindest der Marktzugang ermöglicht werde und darüber hinaus die Regulierung eine bremsende Wirkung auf die Entwicklung der ortsüblichen Vergleichsmiete habe.

Das Mittel sei zudem erforderlich, denn obwohl Wohngelderhöhung und soziale Wohnbauförderung ebenfalls als Alternativen in Betracht kämen, sei zumindest zweifelhaft, ob diese Fördermittel gleich wirksam wären. Jedenfalls habe der Gesetzgeber einen Beurteilungsspielraum. Er habe diese Alternativen, so das BVerfG, nicht als milder betrachten müssen, zumal der Berliner Senat ohnehin von den Alternativen Gebrauch mache, bisher jedoch noch keine große Wirkung zu verzeichnen sei.

Letztlich seien die Regulierung und Verordnung auch angemessen. Vermieterinnen und Vermieter können sich nicht auf den Vertrauensschutz berufen, denn gerade im sozial politisch umstrittenen Mietrecht müssten sie stets mit Gesetzesänderungen rechnen und könnten nicht auf die Beständigkeit der Sachlage beziehungsweise ihrer Rechtsposition vertrauen. Vor allem müsse das öffentliche Interesse hier Vorrang genießen angesichts des großen Sozialbezugs. Eine Wohnung habe für jeden Einzelnen eine enorm hohe Bedeutung. Artikel 14 GG schütze eben nicht die Einnahme von höchstmöglichem Mietzins. Zudem seien Vermieterinnen und Vermieter auch nicht gänzlich in ihrer Nutzungsbefugnis eingeschränkt. Ferner komme die Regulierung nur dort zum Einsatz, wo sie zum Schutze der Mieterinnen und Mieter notwendig ist – nämlich in angespannten Wohnungsmärkten. Außerdem sei

a | Verstoß gegen das Grundgesetz?



en die Belange der Vermieterinnen und Vermieter hinreichend berücksichtigt worden, dadurch dass ihnen ein zehnprozentiger Aufschlag auf die ortsübliche Vergleichsmiete gewährt werde und die Regelung auf fünf Jahre begrenzt sei. Darüber hinaus seien Ausnahmeregelungen geschaffen worden. § 556d BGB gilt nicht bei Neubauten, nicht bei Vermietungen nach umfassender Modernisierung und auch nicht bei Mieten, die schon vor der Regelung höher als die ortsübliche Vergleichsmiete waren.

Das Bestimmtheitsgebot, das in Artikel 80 GG geregelt ist, besagt, dass durch Gesetz die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen, wobei Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden müssen.

Auch hier vertritt das BVerfG den Standpunkt, dass das Bestimmtheitsgebot weder durch die Miethöhenregulierung noch durch die Mietbegrenzungsverordnung verletzt sei.

§ 556d BGB sei hinreichend bestimmt. Es sei klar geregelt, wie lange die Miethöhenregulierung gelten soll (nämlich maximal fünf Jahre). Überdies räume das Bestimmtheitsgebot dem Ordnungsgeber einen gewissen Beurteilungsspielraum ein, so

auch hier bei der Feststellung eines angespannten Wohnungsmarktes. Diesen Beurteilungsspielraum habe der Ordnungsgeber, der Berliner Senat, auch eingehalten, indem er den für die Gebietsfestsetzung erheblichen Sachverhalt ermittelt und diesen bei Erlass der Verordnung zugrunde gelegt habe. Insbesondere habe er sich an den in § 556d Absatz 2 Satz 3 BGB aufgeführten vier Kriterien orientiert und jeden einzelnen Punkt für das Stadtgebiet von Berlin als erfüllt angesehen, wobei dies anhand statistischer Daten nachvollziehbar begründet worden sei. Zu guter Letzt sei die Mietbegrenzungsverordnung verhältnismäßig. Der Berliner Senat habe sich nicht auf einen Stadtteil beschränken müssen, da Berlin mit seiner polyzentrischen Ausrichtung als einheitlicher Wohnungsmarkt betrachtet werden müsse.

Angesichts der Tatsache, dass die Bundesregierung beschlossen hat, die Geltung der Mietpreisbremse bis 2025 zu verlängern und Verschärfungen einzuführen, ist absehbar, dass es zu neuen Klagen von Vermieterinnen und Vermietern kommen wird. Es bleibt mit Spannung abzuwarten, wie das BVerfG als letzte Instanz bei dieser neuen Sachlage entscheiden wird.

Bejda Çelebi-Schneider ist Referentin im Referat *Recht* des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg.