

**Kurzstudie zu den Möglichkeiten der Länder zur Ausgestaltung der
Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Wohnungswesens**

im Auftrag der Fraktion DIE LINKE des Berliner Abgeordnetenhauses

von Prof. Dr. Pia Lange, LL.M. (UCT)

Universität Bremen

Bremen, Juli 2024

I. Hintergrund der Studie

Der immense Anstieg der Mieten für Wohnraum in den prosperierenden deutschen Städten hat sich zu dem drängenden sozialpolitischen Thema unserer Zeit entwickelt. Bund, Länder und Kommunen versuchen daher in den letzten Jahren mit durchwachsenem Erfolg durch den Einsatz unterschiedlicher Instrumente, neuen Wohnraum zu schaffen, bestehenden Wohnraum zu erhalten und die Bezahlbarkeit sowie den Zugang zu Wohnraum abzusichern.¹ Für die Sicherstellung der Bezahlbarkeit von Wohnraum spielt – angesichts der in Deutschland im internationalen Vergleich traditionell vorherrschenden geringen Eigentumsquote² – die Beschränkung der Miethöhe eine zentrale Rolle. Auch außerhalb des öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbaus mit seinen Mietbindungen³ unterliegt die Vereinbarung der Miethöhe gesetzlichen Beschränkungen. Solche Beschränkungen enthielt das Mietrecht bis zum Jahr 2015 in den §§ 557 ff. BGB ausschließlich für Bestandsmietverhältnisse, soweit man von den (weiten) gesetzlichen Grenzen in Gestalt des Verbots des Mietwuchers (§ 291 StGB) und der Mietpreisüberhöhung (§ 5 WiStG) absieht. Die zu diesem Zeitpunkt eingefügten §§ 556d ff. BGB, die die sogenannte Mietpreisbremse normieren, regulieren die Miethöhe seit nunmehr fast zehn Jahren auch beim Abschluss neuer Mietverträge, das heißt bei Wiedervermietungen nach einem Mieterwechsel.⁴

Dem Land Berlin, in dem in jüngerer Zeit ein besonders starker Mietanstieg zu verzeichnen war, gingen die auf bundesgesetzlicher Ebene

¹ Siehe dazu *Schollmeier*, Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum als Verfassungsfrage (2020), S. 229 ff.; *Lange*, Staatliche Wohnraumvorsorge (2023), S. 321 ff.

² Die Eigentumsquote liegt im Bundesdurchschnitt bei 41,8 %. In Berlin liegt sie allerdings mit 16 % noch drastisch darunter. Siehe <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/tabelle-eigentumsquote.html> (abgerufen am 13. Mai 2024).

³ Im geförderten Wohnungsbau gelten darüber hinaus die Beschränkungen des § 26 Abs. 1 Nr. 4 WoFG i.V.m. §§ 8 und 9 WoBindG des Bundes oder die Mietbindungen der Wohnraumförderungs- bzw. Wohnraumbindungsgesetze der Länder.

⁴ Eine derartige gesetzliche Bindung der Miethöhe im freien Wohnungsmarkt bestand zunächst nach dem Zweiten Weltkrieg für alle Altbauwohnungen, wurde jedoch bis zum Jahr 1968 schrittweise abgebaut. Lediglich in West-Berlin bestand die Preisbindung noch bis 1991 fort.

vorgenommenen Beschränkungen zur Ausgestaltung der Miethöhe nicht weit genug, weshalb eine stärkere Regulierung insbesondere der Miethöhe vorgenommen wurde. Am 23. Februar 2020 trat in Berlin das Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung in Kraft,⁵ nachdem es am 30. Januar 2020 im Berliner Abgeordnetenhaus beschlossen wurde.⁶ Artikel 1 des Gesetzes zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung enthielt das „Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG Bln)“ – kurz „Berliner Mietendeckel“. Die Begrenzung der Miethöhe durch den Mietendeckel erfolgte durch ein stichtagsbezogenes Einfrieren der Mieten (Mietenstopp), die Festlegung einer absoluten landesweiten Mietobergrenze sowie in der Folge die Absenkung von (zu hohen) Mieten. Mit Beschluss vom 25. März 2021 hat das Bundesverfassungsgericht den „Berliner Mietendeckel“ für mit Art. 72 Abs. 1 GG und Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG unvereinbar und nichtig erklärt, da das Recht der Mietverhältnisse der Materie des bürgerlichen Rechts zuzuordnen sei, jedenfalls soweit Regelungen an einen privat-autonom geschlossenen Mietvertrag anknüpfen und es dem Land Berlin dementsprechend an einer Gesetzgebungskompetenz fehle.⁷ Das Gericht hat in seiner Entscheidung allerdings darauf hingewiesen, dass die Dinge anders liegen, 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

⁵ Berliner GVBl. 2020, S. 50. Einen noch vor Verkündung des Gesetzes gestellten, auf eine teilweise Außerkraftsetzung des Mietendeckels gerichteten Antrag, auf Erlass einer einstweiligen Anordnung durch Berliner Vermieter*innen hat das Bundesverfassungsgericht durch Beschluss vom 13. Februar 2020 als unzulässig zurückgewiesen, da es dem Antrag an einer substantiierten Darlegung der Voraussetzungen für den Erlass einer einstweiligen Anordnung fehlte. Siehe BVerfG, Beschluss vom 13. Februar 2020, 1 BvQ 12/20, juris Auch ein späterer Antrag auf vorläufige Außerkraftsetzung der Bußgeldvorschriften des Gesetzes blieb erfolglos (BVerfG, Beschluss vom 10. März 2020, 1 BvQ 15/20, juris) ebenso wie ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, die sich gegen das Inkrafttreten des § 5 Abs. 1 und Abs. 2 des Gesetzes zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin am 22. November 2020 richtete (BVerfG, Beschluss vom 28. Oktober 2020, 1 BvR 972/20, juris).

⁶ Abgeordnetenhaus-Beschlussprotokoll Plenum 18/53, S. 2.

⁷ BVerfGE 157, 223 (Rn. 107 ff.).

weniger weitreichende Wohnraumbewirtschaftung ganz oder teilweise ausgeschlossen sei.⁸

Vor diesem Hintergrund soll die vorliegende Studie ausloten, welche Gesetzgebungskompetenzen den Ländern im Bereich des Wohnungswesens seit der Föderalismusreform I aus dem Jahr 2006 zustehen und wie eine öffentlich-rechtliche Wohnraumbewirtschaftung nach Maßgabe der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ausgestaltet sein müsste, damit sie nicht in Konkurrenz zu der bundesgesetzlichen Gesetzgebungskompetenz aus Art. 72 Abs. 1 GG und Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG stünde. Gleichzeitig muss sich eine landesgesetzlich ausgestaltete öffentlich-rechtliche Wohnraumbewirtschaftung jedoch auch innerhalb des vor allem durch die Grundrechte abgesteckten verfassungsrechtlichen Rahmens halten. Auch darauf geht die Studie in Bezug auf mögliche inhaltliche Ausgestaltungsmöglichkeiten eines Wohnraumbewirtschaftungsgesetzes ein, allerdings verbunden mit den Einschränkungen, dass eine verfassungsrechtliche Beurteilung nur anhand eines konkreten Gesetzesentwurfs möglich wäre und diese weitaus mehr Raum einnehme würde als im Rahmen einer Kurzstudie. Einleitend geht die Studie zudem darauf ein, ob und inwieweit sich aus dem Völker-, Europa- und Verfassungsrecht in Deutschland Vorgaben für die Länder in Bezug auf die Wohnraumversorgung ergeben, die staatlicherseits zwingend ergriffen werden müssen. Im Einzelnen sollen somit folgende Fragestellungen untersucht werden:

- 1) Lässt sich aus dem Völker-, Europa- und dem Verfassungsrecht ein „Recht auf Wohnen“ ableiten und was würde ein solches Recht umfassen? Inwieweit lässt sich aus Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt, der Europäischen Sozialcharta, Art. 28 der Verfassung von Berlin (VvB) oder aus Art. 20 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG rechtlich oder politisch ein Auftrag an die Landespolitik (in Berlin) ableiten, entsprechende Maßnahmen einzuleiten? Wie wäre ein solcher Auftrag auszuformulieren?

⁸ BVerfGE 157, 223 (Rn. 115).

- 2) Welche Regelungsbereiche sind der Gesetzgebungskompetenz zum „Wohnungswesen“ zuzuordnen, die mit der Föderalismusreform I von 2006 vom Bund zu den Ländern übergegangen ist? Welche allgemeinen Anforderungen (in der Ausgestaltung und Begründung) muss ein daraus abgeleitetes Wohnraumbewirtschaftungsgesetz erfüllen, um eine Abgrenzung zum Kompetenzbereich des Bundes sicherzustellen?
- 3) Welche Regelungsmöglichkeiten ergeben sich insbesondere in den folgenden Bereichen und welche verfassungsrechtlichen Anforderungen sind dabei jeweils in welcher Form zu berücksichtigen?

3a) Die Ausweitung von Belegungsrechten auf den nicht-geförderten Wohnungsbestand und -neubau

- Ist eine Begrenzung auf bestimmte Vermieter*innen (z.B. ab X Wohneinheiten) notwendig oder würde sie gar mit Art. 3 GG kollidieren? Wenn eine Beschränkung auf bestimmte Vermieter*innen notwendig oder empfehlenswert ist: Welche Anforderungen bestehen an die Definition der von der Regelung betroffenen Vermieter*innen?
- Ist eine Mietpreisbegrenzung für den so geschaffenen belegungsgebundenen Wohnraum möglich? Bis zu welchem Grad ist eine Begrenzung möglich? Müsste eine Förderung/Entschädigung vorgesehen werden und ggf. in welcher Höhe?

3b) Die Einführung von Benennungs- und Besetzungsrechten

- Können Vermieter*innen von freigewordenem Wohnraum qua Benennungsrecht behördlich (z.B. 3) Personen vorgeschlagen werden, unter denen diese eine Auswahl treffen können, jedoch gezwungen sind, einen Mietvertrag abzuschließen? Können Vermieter*innen qua Besetzungsrecht gezwungen werden, mit einer bestimmten Person/einem bestimmten Haushalt einen

Mietvertrag abzuschließen? Welche besonderen Voraussetzungen müssten dafür erfüllt sein?

- Können dabei Vorgaben über den Mietpreis gemacht werden? In welcher Höhe? Müsste dafür eine Förderung/Entschädigung vorgesehen werden und ggf. in welcher Höhe? Müsste darüber hinaus eine besondere Entschädigung für den tiefgreifenden Eingriff (oder eine Risikozulage o.Ä.) gezahlt werden?

3c) Welche Bewirtschaftungsvorgaben baulicher Art sind in einem Wohnraumbewirtschaftungsgesetz vorstellbar?

- Können Vermieter*innen zur Bildung von Instandhaltungsrücklagen aus den Mieteinnahmen verpflichtet werden? In welcher Höhe? Woran kann eine Summe festgemacht werden? Wie verhält sich dies zu ohnehin vorhandener Instandhaltungspflicht?
- Inwieweit sind Vorgaben über die Verwendung der Mittel möglich? Welche Maßnahmen in welchen zeitlichen Abständen? Wie müsste so etwas begründet werden?
- Können Vermieter*innen zu einem Nachweis über die Verwendung der Mittel zur Instandhaltung verpflichtet werden?
- Inwiefern können bauliche Maßnahmen, die teilweise auch schon an anderer Stelle geregelt sind und dem Klimaschutz bzw. der Anpassung an den Klimawandel dienen, als Teil der Bewirtschaftungsvorschriften in einem Wohnraumbewirtschaftungsgesetz vorgeschrieben werden (z.B. Sanierungspflichten, Grauwasserrecycling, etc.)

3d) Verhinderung von Wohnungsverlust über ein Wohnraumbewirtschaftungsgesetz

- Können Räumungen untersagt werden, sofern kein angemessener Ersatzwohnraum nachgewiesen werden kann?
- Gibt es rechtliche Bedenken gegenüber einer verpflichtenden amtlichen Berichterstattung zu Räumungsklagen (inkl. aller

tatsächlicher Begründungen) und vollzogenen Zwangsräumungen?

- Können Eigenbedarfskündigungen unter Genehmigungsvorbehalt gestellt und auf Fälle beschränkt werden, bei denen andernfalls eine besondere Härte für Vermieter*innen oder deren Familien vorliegen? Können Eigenbedarfskündigungen ausgeschlossen werden, wenn diese für die Mieter*innen eine besondere Härte darstellen (z.B. Alter, Mietdauer, Anzahl Kinder, niedriges Einkommen, Vorhandensein von angemessenem, d.h. auch ortsnahem Ersatzwohnraum)?

3e) Marktzugangsbeschränkungen im Wohnraumbewirtschaftungsgesetz

Können Transparenzpflichten für alle Akteur*innen, die in Berlin Wohnraum vermieten, verpflichtend eingeführt werden? Vor allem über transparente Eigentümer*innen-Strukturen (wirtschaftlich Berechtigte) aber auch Vermietungsstatus, Miethöhe, etc.

- 4) Beeinflusst die Einführung eines Wohnraumbewirtschaftungsgesetzes die rechtliche Zulässigkeit der Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen entsprechend dem Vorschlag des erfolgreichen Volksentscheides *Deutsche Wohnen und Co. Enteignen*?

II. Zusammenfassung der Ergebnisse

1) Das Grundgesetz enthält zwar kein explizites Recht auf Wohnen, aus Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG ergibt sich jedoch ein subjektives Grundrecht auf Gewährleistung einer menschenwürdigen Unterkunft.

2) Über dieses sozialstaatliche Minimum hinaus, verpflichtet das Völker-, Europa- und Verfassungsrecht Bund, Länder und Kommunen durch staatliche Maßnahmen für eine angemessene Wohnraumversorgung der Bevölkerung Sorge zu tragen. Diese Verpflichtungen drängen umso stärker auf Erfüllung, je prekärer sich die Lage auf dem Wohnungsmarkt darstellt.

3) Den Ländern wurde durch die Föderalismusreform nicht die Verantwortung für alle, aber für weite Teile des Wohnungswesens übertragen, namentlich das Recht der sozialen Wohnraumförderung, der Abbau von Fehlsubventionierung im Wohnungswesen, das Wohnungsbindungsrecht, das Zweckentfremdungsrecht im Wohnungswesen sowie das Wohnungsgenossenschaftsvermögensrecht.

4) Die Länder besitzen darüber hinaus die Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Wohnraumbewirtschaftung, „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 weitreichende Wohnraumbewirtschaftung ganz oder teilweise ausgeschlossen wird“ (BVerfGE 157, 223, Rn. 115).

5) Die Auswahl der Vertragspartner*innen, die Dauer und der Gegenstand des Mietverhältnisses, sowie die Miethöhe müssten insoweit zwingend vollständig oder teilweise öffentlich-rechtlich überlagert werden, um eine Gesetzgebungskompetenz der Länder aus dem Bereich des Wohnungswesens zu begründen. Solange die Auswahl der Vertragspartner*innen, die Dauer und der Gegenstand des Mietverhältnisses, sowie die Miethöhe in den gesetzlich vorgegebenen

Grenzen, auf einer privatautonomen Entscheidung der Vertragsparteien beruht, greift die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG.

6) Die Ausgestaltung einer solchen öffentlich-rechtlichen Wohnraumbewirtschaftung müsste zugleich die Grundrechte der Vermieter*innen bzw. Wohnungsunternehmen, insbesondere aus Art. 14 GG beachten. Ein Wohnraumbewirtschaftungsgesetz der Länder müsste sich daher innerhalb eines Korridors zwischen hinreichender öffentlich-rechtlicher Überformung des privaten Mietverhältnisses bei gleichzeitiger Wahrung der Grundrechte bewegen.

8) Für die Beurteilung der Angemessenheit eingriffsrelevanter Maßnahmen ist die Sozialpflichtigkeit des Eigentums aus Art. 14 Abs. 2 GG zu beachten. Art. 14 Abs. 2 GG kann insoweit dazu dienen, eigentumsbeschränkende Eingriffe durch den Gesetzgeber zu legitimieren, muss allerdings wiederum mit den Eigentümer*inneninteressen in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden.

9) Die Belange von Vermieter*innen und Mieter*innen weisen nicht zu jeder Zeit und in jedem Zusammenhang dasselbe Gewicht auf. Die jeweiligen Verhältnisse und Umstände auf dem Wohnungsmarkt sind vom Gesetzgeber zu berücksichtigen. Dieser muss den unterschiedlich zu gewichtenden Interessen von Vermieter*innen und Mieter*innen Rechnung tragen. Je angespannter sich die Lage auf dem Wohnungsmarkt darstellt, desto eingriffsintensivere Maßnahmen lassen sich daher rechtfertigen.

10) Die vom Gesetzgeber unter angemessener Berücksichtigung beider Rechtspositionen getroffene Interessenabwägung ist sodann auch von den Gerichten bei der Auslegung und Anwendung der rechtlichen Regelungen in einer Weise nachzuvollziehen, die den beiderseitigen Eigentumsschutz beachtet und unverhältnismäßige Eigentumsbeschränkungen vermeidet.

III. Rechtliche Würdigung der einzelnen Fragestellungen

1. (Verfassungs-)rechtliche Direktiven staatlicher Wohnraumversorgung

Das Grundgesetz enthält kein explizites „Recht auf Wohnen“. Der Befund bedeutet im Ergebnis allerdings nicht, dass keinerlei positive (verfassungs-)rechtliche Direktiven für den Staat in Bezug auf die Wohnraumversorgung bestehen. So hat sich die Bundesrepublik Deutschland zur Anerkennung der Gewährleistung angemessenen Wohnraums durch verschiedene internationale Verträge, insbesondere den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte⁹ verpflichtet, dem dort normierten Recht auf eine angemessene Wohnung zur Geltung zu verhelfen. Darüber hinaus ergeben sich auch aus den Landesverfassungen und aus dem Grundgesetz wohnungsbezogene Gewährleistungen, die in ihrem Schutzgehalt im Ergebnis nicht hinter einem ausdrücklich formulierten „Recht auf Wohnen“ zurückstehen. Bund, Länder und Kommunen haben daher die Verpflichtung, auf eine angemessene Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum hinzuwirken.

a. Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialcharta

Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialcharta stellt die wichtigste wohnungsbezogene Garantie im internationalen Recht dar. Der Inhalt des „Rechts auf Wohnen“ aus Art. 11 Abs. 1 ICESCR wird im General Comment No. 4 aus dem Jahr 1991 ausbuchstabiert.¹⁰ In diesem wird hervorgehoben, dass das Recht mehr umfasst als ein bloßes Obdach, und – in Verbindung mit dem Recht auf Menschenwürde – jedermann eine Unterkunft bieten soll, in welcher er oder sie in Sicherheit, Frieden und

⁹ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights vom 16. Dezember 1966, U.N.T.S. Bd. 993, 3 bzw. BGBl. 1973 II, S. 1569.

¹⁰ United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, The Right to Adequate Housing (Article 11 para 1): Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment 4 (1991) E/1992/23 (im Folgenden General Comment No. 4). Siehe auch General Comment No. 7, der sich mit Zwangsräumungen befasst. United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, The Right to Adequate Housing: Forced Evictions (Article 11 para 1): Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment 7 (1997) E/1998/22. Annex IV.

Würde leben kann.¹¹ Darüber hinaus wird betont, dass Art. 11 Abs. 1 des Paktes nicht lediglich eine Unterkunft für jedermann fordert, sondern nach seinem Wortlaut eine angemessene Unterkunft („angemessener Lebensstandard“).¹² Für die Auslegung des Art. 11 Abs. 1 Satz 2 ICESCR hat auch die im Jahr 2015 verabschiedete Agenda 2030 der Vereinten Nationen mit ihren 17 Nachhaltigkeitszielen Bedeutung.¹³ Denn in Ziel 11.1 der Agenda wird eine inklusive, sichere, widerstandsfähige und nachhaltige Gestaltung von Städten und Siedlungen angestrebt,¹⁴ was zukünftig noch stärkere Rückwirkungen auf die Auslegung des Wohnungsrechts des Sozialpaktes zeitigen könnte. Im Hinblick auf die bislang maßgeblichen inhaltlichen Maßstäbe aus dem *General Comment No. 4* gilt es indes zu beachten, dass zum einen der Wortlaut des Art. 11 Abs. 1 Satz 2 ICESCR eine Einschränkung für die Verpflichtung der Vertragsstaaten enthält. Danach sind die Vertragsstaaten lediglich dazu verpflichtet, geeignete Schritte zu unternehmen, um die Verwirklichung des Rechts zu gewährleisten. Zum anderen wird das Wohnungsrecht auch durch Art. 2 Abs. 1 des UN-Sozialpakts ausgeformt, welcher die Natur und den Umfang der Vertragspflichten allgemein ausgestaltet.¹⁵ Danach sind die Vertragsstaaten lediglich zu einer schrittweisen, progressiven Vollverwirklichung der Paktrechte verpflichtet, indem sie Maßnahmen treffen, die allerdings auf die volle Verwirklichung der Paktrechte abzielen und zudem konkret sowie zielgerichtet sein, sowie zügig und effektiv vorgenommen werden müssen.¹⁶ Das Merkmal der progressiven Verwirklichung entbindet die Vertragsstaaten daher nicht von ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen und darf diesen nicht als Vorwand

¹¹ General Comment No. 4 Ziffer 7.

¹² General Comment No. 4 Ziffer 7.

¹³ <https://www.2030agenda.de/de> (letzter Abruf am 28. Mai 2024).

¹⁴ <https://unric.org/de/17ziele/sdg-11/> (letzter Abruf am 28. Mai 2024).

¹⁵ M. C. R. Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (2002), S. 114.

¹⁶ General Comment No. 3, Ziffer 9.

dienen, bei der Verwirklichung der Paktrechte untätig zu bleiben.¹⁷ Der UN-Sozialpakt erzeugt vielmehr eine Verpflichtung für die Vertragsstaaten, Fortschritte bei der Erfüllung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte des Paktes zu erzielen. Seit der überfälligen Ratifikation des Fakultativprotokolls zum UN-Sozialpakt durch die Bundesrepublik Ende 2022,¹⁸ besteht neben der schon vorher erfolgten Kontrolle über ein Berichtsverfahren auch eine individuelle Beschwerdemöglichkeit in Bezug auf die Paktrechte. Stellt der Ausschuss im Rahmen eines solchen Beschwerdeverfahrens eine Verletzung der Paktrechte fest, löst dies eine Pflicht zur Stellungnahme des betroffenen Vertragsstaates aus, was die bislang bestehenden Vollzugsdefizite zwar nicht aufhebt, aber zumindest mindert.¹⁹

b. (Revidierte) Europäische Sozialcharta (ESC)

Mit der Europäischen Sozialcharta (ESC) vom 18. Oktober 1961²⁰ findet sich auch auf europäischer Ebene ein völkerrechtlicher Vertrag zum Schutz von wirtschaftlichen, sozialen und vereinzelt auch kulturellen Rechten. Die Sozialcharta ergänzt auf diese Weise den durch die Europäische Erklärung der Menschenrechte (EMRK)²¹ gewährleisteten Schutz der bürgerlich-politischen Rechte und bildet damit das europäische Pendant zum UN-Sozialpakt. Die ursprüngliche Fassung der Sozialcharta enthielt wohnungsrechtliche Garantien nur im Zusammenhang mit dem Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz

¹⁷ B. Simma, Soziale Grundrechte und das Völkerrecht, in: P. Badura/R. Scholz (Hrsg.), Wege und Verfahren des Verfassungslebens, Festschrift für Peter Lerche (1993), S. 83 (86).

¹⁸ Siehe BGBl. II 2023 Nr. 4 vom 12.01.2023.

¹⁹ Siehe dazu A. Mayr, Worth Waiting For: Deutschland und das Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt, VerfBlog, 2022/11/18, <https://verfassungsblog.de/worth-waiting-for/>, DOI: 10.17176/20221119-001758-0 (letzter Aufruf am 29. Mai 2024).

²⁰ *European Social Charter* vom 18. Oktober 1961, ETS No. 35, in Kraft getreten am 26. Februar 1965, BGBl. 1964 II, S. 1261.

²¹ *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* vom 04. November 1950, ETS No. 005, in Kraft getreten am 3. September 1952, BGBl. 1952 II, S. 685, 953, in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Oktober 2010, BGBl. 2010 II, S. 1198.

in Art. 16 ESC sowie in Bezug auf Wanderarbeiter*innen in Art. 19 Abs. 4 ESC. Mit der revidierten Fassung der Europäischen Sozialcharta aus dem Jahr 1996 wurde indes – neben weiteren wohnungsrechtlichen Gewährleistungen für bestimmte Personengruppen – in Art. 31 ein umfassendes Wohnungsrecht eingefügt.²² Gemäß Art. 31 der revidierten Europäischen Sozialcharta verpflichten sich die Vertragsparteien, um die wirksame Ausübung des Rechts auf Wohnen zu gewährleisten,

„Maßnahmen zu ergreifen, die darauf gerichtet sind: 1. den Zugang zu Wohnraum mit ausreichendem Standard zu fördern. 2. der Obdachlosigkeit vorzubeugen und sie mit dem Ziel der schrittweisen Beseitigung abzubauen. 3. die Wohnkosten für Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, so zu gestalten, dass sie tragbar sind.“

Art. 31 Abs. 2 RESC verlangt darüber hinaus von den Vertragsparteien, wohnungslosen Personen eine menschenwürdige Notunterkunft zur Verfügung zu stellen. Generell sollen Räumungen nur durchgeführt werden, wenn gleichzeitig die menschenwürdige Ersatzunterbringung der geräumten Personen sichergestellt ist.²³ Die Europäische Kommission für soziale Rechte (ESCR), betont zudem, dass die Unterbringung in einer Notunterkunft immer nur eine vorübergehende Lösung darstellen kann. Art. 31 Abs. 2 RESC erfordert vielmehr, dass die Vertragsparteien dafür Sorge tragen, dass Wohnungslose mittelfristig wieder Zugang zu angemessenem Wohnraum haben. Dazu sollen von den Vertragsstaaten zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden, welche dieser Personengruppe helfen, ihre Schwierigkeiten zu überwinden und sie davor bewahren erneut wohnungslos zu werden. Das Europäische Parlament hat in einer Entschließung aus dem Jahr 2020 ebenfalls die Zielsetzung ausgerufen, die Obdachlosigkeit bis zum Jahr 2030 zu überwinden.²⁴

²² *European Social Charter (Revised)* vom 03. Mai 1996, ETS No. 163. Die überarbeitete Fassung der ESC trat am 1. Juli 1999 nach der Ratifizierung durch drei Mitgliedstaaten in Kraft.

²³ Council of Europe, *Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights*, December 2018, S. 229.

²⁴ Abrufbar unter <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20201120IPR92124/eu-soll-obdachlosigkeit-bis-2030-beseitigen> (letzter Abruf am 31. Mai 2024) sowie auch den Aktionsplan des Bundesministeriums für Wohnen,

Wie Art. 11 Abs. 1 des UN-Sozialpakts verpflichtet Art. 31 der revidierten ESC die Vertragsparteien nicht zu unmittelbaren Ergebnissen, sondern zur Ergreifung von Maßnahmen.²⁵ Diese Maßnahmen müssen allerdings so ausgestaltet sein, dass sie dazu geeignet sind einen stetigen und effektiven Fortschritt bei der Umsetzung der in Art. 31 RESC normierten Gewährleistungen zu erreichen (Grundsatz der progressiven Verwirklichung).²⁶ Die Bundesrepublik Deutschland hat die Revidierte Europäische Sozialcharta zwar im März 2021 endlich ratifiziert, das Wohnungsgrundrecht des Art. 31 RESC dabei allerdings ausgerechnet ausdrücklich ausgenommen.

c. Landesverfassungsrecht (Art. 28 VvB)

Die Berliner Verfassung zählt – wie die Bremer Verfassung und die Bayerische Verfassung – zu denjenigen Verfassungen, die ihren Einwohner*innen normtextlich ein Recht bzw. einen Anspruch auf eine angemessene Wohnung einräumen. Art. 28 Abs. 1 der Berliner Verfassung räumt jedem Menschen „das Recht auf angemessenen Wohnraum“ ein und verpflichtet das Land darauf, „die Schaffung und Erhaltung von angemessenem Wohnraum, insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen, sowie die Bildung von Wohneigentum“ zu fördern. Trotz ihres individualrechtlich formulierten Wortlauts und ihrer Stellung im Grundrechteabschnitt der Berliner Landesverfassung wurde bzw. wird diesem „Anspruch“ bzw. „Recht“ auf Wohnraum in der Rechtsprechung und dieser nachfolgend in weiten Teilen der Literatur jedoch jede anspruchsbegründende Wirkung abgesprochen.²⁷ So geht auch der Verfassungsgerichtshof Berlin in ständiger Rechtsprechung davon aus,

Stadtentwicklung und Bauwesen, 2024, abrufbar unter https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/NAP.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (letzter Abruf am 24. Juli 2024).

²⁵ Council of Europe, *Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights*, December 2018, S. 42.

²⁶ Dazu Council of Europe, *Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights*, December 2018, S. 41 ff.

²⁷ Siehe hier nur F. Shirvani, Soziale Grundrechte, in: D. Merten/H.-J. Papier (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte* (2017), Bd. VIII, § 242 Rn. 61; A. Stiens, *Chancen und Grenzen der Landesverfassungen im deutschen Bundesstaat der Gegenwart* (1997), S. 271 f.

dass Art. 28 Abs. 1 VvB „weder ein allgemeines Behaltensrecht für eine bestimmte bezogene Wohnung noch [...] einen sonstigen Anspruch eines einzelnen Bürgers“ begründe und die Norm „grundsätzlich nicht unmittelbar anspruchsbegründend“ wirke.²⁸

Der subjektiv-rechtliche Wortlaut und die systematische Stellung der wohnungsrechtlichen Gewährleistungen in der Landesverfassung ließen indes durchaus auch eine andere, individualrechtliche Deutung der Vorschriften zu.²⁹ Jedenfalls wirken sie aber – wie auch die eher objektiv formulierten wohnungsrechtlichen Gewährleistungen in den anderen Landesverfassungen – als Staatszielbestimmungen, deren fortwährende Beachtung und Verfolgung den jeweiligen Hoheitsträgern als objektiv bindende Verpflichtung aufgegeben ist.³⁰ So sieht etwa der Berliner Verfassungsgerichtshof das Abgeordnetenhaus und den Senat von Berlin aufgrund von Art. 28 Abs. 1 Satz 1 VvB als verpflichtet an, das im Rahmen staatlicher Einflussnahme und unter Berücksichtigung anderer staatlicher Aufgaben und Pflichten Mögliche zu tun, um für die Schaffung und Erhaltung von Wohnraum zu sorgen.³¹

d. Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums und das Sozialstaatsprinzip

aa. Subjektives Recht

Wie einleitend erwähnt, enthält das Grundgesetz kein ausdrückliches Recht auf Wohnen. Das Bundesverfassungsgericht geht in seiner

²⁸ VerFGH Berlin, LVerfGE 4, 62 (63) sowie schon LVerfGE 2, 9 (11), wo allerdings noch offengelassen wird, ob zumindest dem Schutz vor Obdachlosigkeit eine subjektiv-rechtliche Qualität beizumessen ist.

²⁹ Es gibt auch Stimmen, welche die „Ansprüche auf eine angemessene Wohnung“ in den Landesverfassungen als grundrechtliche Gewährleistung und damit als subjektives Recht einstufen, den Ländern als Anspruchsverpflichteten jedoch einen weiten Ermessensspielraum bei der Erfüllung einräumen wollen, siehe *J. F. Lindner*, in: Ders./M. Möstl/H. A. Wolff, *Verfassung des Freistaates Bayern* (2017), Art. 106 Rn. 3 sowie als Ergebnis einer umfassenden Auslegung des Art. 106 BayVerf und des Art. 14 BremVerf *J. Schollmeier*, *Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum als Verfassungsfrage* (2020) S. 200, 211.

³⁰ Zur normativen Wirkung von Staatszielbestimmungen hier nur *K.-P. Sommermann*, *Staatsziele und Staatszielbestimmungen* (1997), S. 377 ff.

³¹ VerFGH Berlin, Beschluss vom 29. August 2003, Akz. 16/03, Rn. 30; Beschluss vom 13. Dezember 2001, Akz. 165/01 Rn. 14, unter Hinweis auf LVerfGE 4, 62 (63 f.).

Rechtsprechung jedoch schon seit langem davon aus, das aufgrund des sozialen Staatsziels des Art. 20 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG eine staatliche Pflicht zur Gewährung des Existenzminimums besteht.³² Seit seinem sog. *Hartz IV-Urteil* vom 2. Februar 2010 erkennt das Bundesverfassungsgericht schließlich gestützt auf Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG ausdrücklich ein im Wege der Verfassungsbeschwerde einklagbares Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums an.³³ Soweit einem Menschen die zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins notwendigen materiellen Mittel fehlen, weil er oder sie diese weder aus Erwerbstätigkeit, noch aus eigenem Vermögen oder durch Zuwendungen Dritter erhalten kann, ist der Staat im Rahmen seines Auftrags zum Schutz der Menschenwürde und in Ausfüllung seines sozialstaatlichen Gestaltungsauftrages aus Art. 20 Abs. 1 GG verpflichtet, dem oder der Hilfebedürftigen diese Mittel zur Verfügung zu stellen. Dass sich daraus auch ein subjektiver Leistungsanspruch der einzelnen Grundrechtsträger*innen ergibt, begründet das Gericht mit dem individuellen Charakter des Art. 1 Abs. 1 GG, welcher die Würde jedes und jeder Einzelnen schützt und dieser Schutz im Falle der beschriebenen Notlage nur durch eine materielle Absicherung erfolgen kann. Der Anspruch gewährleistet das gesamte (menschenwürdige) Existenzminimum im Rahmen einer einheitlichen grundrechtlichen Garantie, die

„sowohl die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, **Unterkunft**, Heizung, Hygiene und Gesundheit [...], als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß der Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben“³⁴

³² BVerfGE 40, 121 (133). Ähnlich BVerfGE 45, 187 (228); 78, 104 (117 ff.). Später BVerfGE 82, 60 (79 ff.); 87, 153 (169 ff.); 91, 93 (108 ff.); 99, 216 (233 f.); 99, 246 (259 ff.); 107, 27 (48); 112, 268 (281); zusammenfassend BVerfGE 120, 125 (154 f.).

³³ BVerfGE 125, 175 ff. (Leitsätze 1 und 2), daran anknüpfend BVerfGE 132, 134 ff.; 137, 34 ff.; 142, 353 ff. sowie BVerfGE 152, 68 ff.

³⁴ BVerfGE 125, 175 (223).

(soziokulturelles Existenzminimum) einschließt. Das Bundesverfassungsgericht zählt also insbesondere das Innehaben einer Unterkunft zu den physischen Voraussetzungen einer menschenwürdigen Existenzsicherung und nennt es insoweit in einer Reihe mit anderen lebensnotwendigen Gütern wie Nahrung und Kleidung. Im Hinblick darauf, dass eine Unterkunft dem bzw. der Einzelnen nicht nur ein „Dach über dem Kopf“ sichert, sondern zugleich als privater Rückzugsraum Möglichkeiten zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen schafft, ließe sich die Unterkunft auch dem Bereich des soziokulturellen Existenzminimums zuordnen, was angesichts der seitens des Gerichts erfolgten Einordnung der Unterkunft zum physiologisch Notwendigen jedoch letztlich unentschieden bleiben kann.³⁵

Das derart definierte Existenzminimum ist durch eine gesetzliche Regelung in Gestalt eines Anspruchs zu sichern,³⁶ der den existenznotwendigen Bedarf der einzelnen Grundrechtsträger*innen³⁷ vollständig abbildet. Bleibt die gesetzliche Ausgestaltung des Anspruchs hinter der verfassungsrechtlichen Garantie zurück, ist das einfache Recht verfassungswidrig. Der Leistungsanspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, den das Gericht aus Art. 1 Abs. 1 GG ableitet, ist somit dem Grunde nach verfassungsrechtlich vorgegeben; Art und Umfang des unmittelbar aus der Verfassung folgenden Leistungsrechts sind allerdings durch den parlamentarischen Gesetzgeber zu bestimmen, dem bei der Konkretisierung des Anspruchs ein Gestaltungsspielraum zukommt.³⁸ So steht es dem Gesetzgeber etwa hinsichtlich der Art der Leistungsgewährung frei, ob er das menschenwürdige Existenzminimum durch Geld-, Sach- oder

³⁵ P. Lange, Staatliche Wohnraumvorsorge (2023), S. 294 f.

³⁶ BVerfGE 125, 175 (223).

³⁷ Vom persönlichen Schutzbereich des Grundrechts sind sowohl Deutsche als auch Ausländer:innen erfasst. Siehe dazu das Urteil des BVerfG zum Asylbewerberleistungsgesetz (BVerfGE 132, 134 (173)), wonach der Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums „migrationspolitisch nicht“ relativierbar ist.

³⁸ BVerfGE 125, 175 (222; 224 f.).

Dienstleistungen sichert.³⁹ Auch die – besonders problematische – Bezifferung des Umfangs der Leistungen für ein menschenwürdiges Existenzminimum weist das Bundesverfassungsgericht dem parlamentarischen Gesetzgeber zu.⁴⁰ Insgesamt hat das Bundesverfassungsgericht, auch unter Bezugnahme auf die bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen aus internationalen Menschenrechtskatalogen, mit seiner Rechtsprechung ein weitreichendes soziales Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum geschaffen, welches das Wohnen mit einschließt. Die grundrechtliche Ausgestaltung dieses Rechts eröffnet dem bzw. der Einzelnen verfassungsprozessual die Möglichkeit, etwaige Verletzungen im Wege der Verfassungsbeschwerde geltend zu machen.

bb. Weiterreichende objektive Verpflichtungen

Darüber hinausreichende staatliche Maßnahmen zur angemessenen Wohnraumversorgung der Bevölkerung – etwa in Gestalt von Wohnungsbauförderung oder Miethöhebegrenzungen – sind je nach den tatsächlichen Verhältnissen auf dem Wohnungsmarkt durch das Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG geboten. Der über Art. 1 Abs. 1 GG versubjektivierte Anspruch, bildet insoweit lediglich den Minimalgehalt des Sozialstaatsprinzips ab. Drohen die Zielsetzungen eines sozialen Staates wie soziale Fürsorge, soziale Vorsorge, der Ausgleich sozialer Gegensätze oder die Herstellung von Chancengleichheit durch die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt verfehlt zu werden, ist dem Art. 20 Abs. 1 GG daher ein an den Gesetzgeber gerichteter objektiver Auftrag zu entnehmen, durch staatliche Maßnahmen für eine angemessene Wohnraumversorgung der

³⁹ BVerfGE 125, 175 (224). In Bezug auf die Gewährleistung einer menschenwürdigen Unterkunft hat sich der Gesetzgeber insoweit für die Sicherung durch Geldleistungen in Gestalt der Übernahme der Kosten für Unterkunft und Heizung entschieden. Siehe dazu im Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende § 22 SGB II, im Bereich der Grundsicherung bei Erwerbsminderung und der Grundsicherung im Alter §§ 42, 35 SGB XII sowie im Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt § 35 SGB XII.

⁴⁰ BVerfGE 125, 175 (222).

Bevölkerung Sorge zu tragen.⁴¹ Denn die genannten Gehalte des Art. 20 Abs. 1 GG sind nicht als bloße Berechtigungen, sondern als „Pflichtaufgaben“ unter dem Sozialstaatsprinzip anzusehen.

In Bezug auf derartige sozialstaatlich indizierte objektive Verpflichtungen gilt es allerdings zu beachten, dass sich daraus anders als aus dem grundrechtlichen Leistungsrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, keine konkreten Handlungspflichten staatlicher Organe ergeben.⁴² Es bleibt vielmehr dem unmittelbar demokratisch legitimierten Gesetzgeber überlassen, auf welche Art und Weise und mit welchen Maßnahmen er in den Wohnungsmarkt eingreift, um eine angemessene Wohnraumversorgung der Bevölkerung, die über die menschenwürdige Existenzsicherung der einzelnen Grundrechtsträger*innen hinausreicht, sicherzustellen. Die Verortung im Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG verleiht dem Anliegen einer angemessenen Wohnraumversorgung der Bevölkerung und damit staatlichen Maßnahmen, die dieses Anliegen verfolgen, jedoch eine verfassungsrechtliche Dignität, die bei der Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen zum Tragen kommt.⁴³ Das Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG kann insoweit als (kollidierendes) Rechtsgut von Verfassungsrang herangezogen und damit vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechten als verfassungsimmanenter Schrankenvorbehalt entgegengehalten werden und bei Grundrechten mit Schrankenvorbehalt als verfassungsrechtlicher Belang die Abwägung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zugunsten der staatlichen Maßnahme beeinflussen. Wie stets bedarf es dazu allerdings einer gesetzlichen Konkretisierung des Verfassungsgrundsatzes, da auch das

⁴¹ So im Ergebnis auch *H. Traub*, Der Ausverkauf kommunalen Wohneigentums; ein Verstoß gegen staatliche Gewährleistungsverantwortung (2015), S. 189 ff. Zu der Frage, ob sich aus dem Sozialstaat auch ein an den Gesetzgeber gerichteter Auftrag ergibt, für eine gewisse Heterogenität der Bevölkerung in den Wohnquartieren zu sorgen *T. Weigelt*, Die wachsende Stadt als Herausforderung für das Recht (2016), S. 57 ff.

⁴² BVerfGE 1, 97 (105); 50, 57 (108); 59, 231 (263); 82, 60 (80); 100, 271 (284); 103, 197 (223 f.); *F. Wittreck*, in: H. Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. (2015), Art. 20 (Sozialstaat) Rn. 25.

⁴³ Zum Sozialstaatsprinzip in der Abwägung *T. Kingreen*, Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverbund (2003), S. 143 ff.

Sozialstaatsprinzip keine verfassungsunmittelbare Ermächtigung enthält, Grundrechte einzuschränken.

e. Ergebnis zu Frage 1)

Das Grundgesetz gewährt aus Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG ein subjektives Grundrecht auf Gewährleistung einer menschenwürdigen Unterkunft. Darüber hinaus verpflichten das Völker, Europa- und Verfassungsrecht Bund, Länder und Kommunen durch staatliche Maßnahmen für eine angemessene Wohnraumversorgung der Bevölkerung Sorge zu tragen.⁴⁴ Diese Verpflichtungen drängen umso stärker auf Erfüllung, je prekärer sich die Lage auf dem Wohnungsmarkt darstellt. Angesichts der nun schon länger anhaltenden Situation insbesondere auf den großstädtischen Wohnungsmärkten, erscheinen weitere staatliche Maßnahmen dringend geboten.

Schon der Anspruch auf Gewährleistung des sozialstaatlichen Minimums aus Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG bleibt allerdings für viele Menschen in der Bundesrepublik Deutschland derzeit ein uneingelöstes Versprechen. Ausweislich der seit dem Jahr 2022 erhobenen Wohnungslosigkeitsstatistik⁴⁵ waren zum Stichtag 31. Januar 2022 178.100 Personen untergebracht wohnungslos, zum Stichtag 31. Januar 2023 372.000 sowie zum Stichtag 31. Januar 2024 439.500 Personen. Hinzu kommen noch weitere Menschen, die ohne jede Unterkunft auf der Straße leben, sowie Formen von verdeckter Wohnungslosigkeit, bei welcher Menschen zum Beispiel bei Bekannten oder Angehörigen unterkommen, welche in der Wohnungslosigkeitsstatistik nicht aufgeführt sind.⁴⁶ Auch wenn der starke Anstieg der Zahl der untergebrachten wohnungslosen Menschen in der

⁴⁴ Insoweit lässt sich die staatliche Wohnraumvorsorge auch als Element der Daseinsvorsorge einordnen, ohne dass daraus weiterreichende staatliche Handlungsverpflichtungen begründet werden. Siehe *Lange*, Staatliche Wohnraumvorsorge (2023), S. 314 ff.; ausführlich *Schollmeier*, Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum als Verfassungsfrage (2020), S. 167 ff.

⁴⁵ Zurückgehend auf das Wohnungslosenberichterstattungsgesetz (WoBerichtsG) vom 4. März 2020, BGBl. I, S. 437 wurden die Daten erstmals für das Jahr 2022 erhoben.

⁴⁶ Im Jahr 2022 wurde diese Gruppe auf 86.700 Personen zuzüglich 6.600 Minderjährige geschätzt.

Statistik teilweise darauf zurückzuführen ist, dass die Datenmeldungen im dritten Jahr seit der Einführung der Statistik verbessert wurde, ergibt sich daraus, dass der Staat seiner Verantwortung im Bereich der Wohnraumversorgung nicht ausreichend gerecht wird.

Wie angespannt die Lage auf dem Wohnungsmarkt vor allem in den Großstädten ist, zeigt sich auch an der Mietbelastungsquote der Mieterinnen und Mieter sowie an einer mitunter gleichzeitig bestehenden Unterversorgung mit Wohnfläche. So wendeten selbst in der Einkommensgruppe von 100 bis 120 Prozent des Medians 30,2 Prozent der Menschen über 30 Prozent ihres Einkommens für ihre (Bruttowarm)Miete auf, in der Einkommensgruppe von unter 60 Prozent des Medians sind es 91,6 Prozent der Menschen. In dieser Einkommensgruppe müssen sogar 39 Prozent der Menschen über 50 Prozent ihres Einkommens für die Miete aufwenden, mit der Folge, dass ihnen nach der Mietzahlung oftmals nur ein Resteinkommen verbleibt, welches unterhalb des Existenzminimums liegt.⁴⁷ Insgesamt wies fast die Hälfte der Haushalte in den Großstädten im Jahr 2018 und damit rund 4,4 Millionen Haushalte eine Mietkostenbelastung von über 30 Prozent auf, die als Grenze des maximalen Anteils der Wohnkosten am Haushaltseinkommen anzusehen ist.⁴⁸

Unter den insgesamt 4,4 Millionen unterversorgten Haushalten sind zudem etwa 280.000 Haushalte, die in zu kleinen Wohnungen leben. Über 160.000 Haushalte leben in Wohnungen, die gleichzeitig zu klein und zu teuer sind.⁴⁹

⁴⁷ *Holm u.a.*, Muster sozialer Ungleichheit der Wohnversorgung in deutschen Großstädten, Working Paper Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung, Nummer 222, August 2021, bezogen auf Daten aus dem Jahr 2018, S. 62.

⁴⁸ Für über eine Millionen Haushalte in den Großstädten liegt das Resteinkommen nach Abzug der Mietkosten unterhalb der Regelsätze des Arbeitslosengeldes II. Das entspricht einem Anteil von 8,8 Prozent aller Haushalte und 12,5 Prozent der Mieter*innenhaushalte, *Holm u.a.*, Muster sozialer Ungleichheit der Wohnversorgung in deutschen Großstädten, Working Paper Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung, Nummer 222, August 2021, bezogen auf Daten aus dem Jahr 2018, S. 62 und 68.

⁴⁹ *Holm u.a.*, Muster sozialer Ungleichheit der Wohnversorgung in deutschen Großstädten, Working Paper Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung, Nummer 222, August 2021, bezogen auf Daten aus dem Jahr 2018, S. 115.

Als Beleg für angespannte Wohnungslage in den Großstädten und vielen anderen Gemeinden dient auch der Umstand, dass mittlerweile – bis auf eine einzige Ausnahme – alle Länder von der Verordnungsermächtigung in § 556d BGB Gebrauch gemacht, und Mietpreisverordnungen erlassen haben, in denen sie insbesondere große Städte und Universitätsstädte als „Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt“, ausgewiesen haben.⁵⁰ Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten liegen nach § 556d Abs. 2 Satz 2 BGB vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. § 556d Abs. 2 Satz 3 BGB führt vier regelbeispielhafte Indikatoren auf, bei deren Vorliegen von einer besonderen Gefährdung ausgegangen werden kann. So liegt eine besondere Gefährdung insbesondere dann vor, wenn in einem Gebiet, 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. In Berlin besteht eine solche Gefährdung der Wohnraumversorgung der Bevölkerung für das gesamte Stadtgebiet, so dass die Mietpreisbremse dementsprechend beispielsweise in ganz Berlin gilt.⁵¹ Durch die tatsächlichen Verhältnisse am Wohnungsmarkt besteht oder droht somit derzeit eine Unterversorgung der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum und damit korrespondierend eine Verpflichtung des Staates gegen diese Unterversorgung vorzugehen.

⁵⁰ Namentlich haben Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, das Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen entsprechende Verordnungen erlassen. Lediglich Sachsen-Anhalt hat gänzlich vom Erlass einer entsprechenden Verordnung abgesehen.

⁵¹ Verordnung zur zulässigen Miethöhe bei Mietbeginn gemäß § 556d Abs. 2 BGB (Mietbegrenzungsverordnung) vom 19.5.2020 (Berl. GVBl. 2020, S. 343).

2. Aufteilung der Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Wohnungswesens

a. Generelle Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern

Das Grundgesetz geht – von der Ausnahme des Art. 109 Abs. 4 GG abgesehen – von einer abschließenden Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern aus.⁵² Gemäß Art. 30, 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Der Bund hat somit das Recht zur Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz ihm dieses ausdrücklich zuweist. Art. 30 GG und Art. 70 Abs. 1 GG stellen somit keine Vermutungsregel auf, sondern ordnen die Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern normativ zu. Der Grundsatz der Gesetzgebungskompetenz der Länder wird also nicht lediglich vermutet, vielmehr kann der Bund immer nur dann gesetzgeberisch tätig werden, wenn und soweit ihm das Grundgesetz die Befugnis zur Regelung einer bestimmten Materie verleiht.⁵³ Das Grundgesetz unterscheidet dabei verschiedene Kompetenztypen des Bundes (Art. 70 Abs. 2 GG). Einige Materien sind dem Bund zur ausschließlichen Gesetzgebung zugewiesen und damit grundsätzlich für die Länder gesperrt. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung kommt es dagegen darauf an, ob und in welchem Umfang der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat.⁵⁴

b. Die Gesetzgebungskompetenz für das Wohnungswesen

Vor der Föderalismusreform des Jahres 2006 stand dem Bund gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für „den Grundstücksverkehr, das Bodenrecht (ohne das Recht der Erschließungsbeiträge) und das landwirtschaftliche Pachtwesen, das

⁵² BVerfGE 157, 223 (Rn. 79, 81).

⁵³ BVerfGE 157, 223 (Rn. 82, 97); *F. Wittreck*, in: Dreier, GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 70 Rn. 10.

⁵⁴ BVerfGE 157, 223 (Rn. 97).

Wohnungswesen, das Siedlungs- und Heimstättenwesen“ zu. Das Wohnungswesen war also in seiner Gesamtheit Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung. Zum Wohnungswesen zählten Angelegenheiten, die sich aus sozialen Gründen auf Wohnzwecken dienende Gebäude bezogen, in Abgrenzung etwa zu Fragen der Bebauungsplanung oder des Grundstückverkehrs einerseits, sowie von Fragen des Bauordnungsrechts andererseits.⁵⁵ Der Kompetenztitel umfasste insoweit die Wohnraumbewirtschaftung, die Wohnungsbauförderung⁵⁶ und den sozialen Wohnungsbau,⁵⁷ einschließlich Subventionen und deren Rückabwicklung.⁵⁸

Mit der Föderalismusreform des Jahres 2006 wurde die vormals bestehende konkurrierende Bundeskompetenz im Wohnungswesen aufgeteilt und überwiegend auf die Länder übertragen. Die Bundeskompetenz für das *Wohnungswesen* beschränkt sich seit der Föderalismusreform auf Zuständigkeiten im Bereich des Wohngeldrechts, des Altschuldenhilferechts, des Wohnungsbauprämienrechts, des Bergarbeiterwohnungsbaurechts und des Bergmannssiedlungsrechts. Mit den einzelnen nunmehr in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG aufgeführten Katalogtatbeständen korrespondieren unmittelbar einschlägige Bundesgesetze.⁵⁹ Das Wohngeldgesetz,⁶⁰ das Altschuldenhilfegesetz,⁶¹ das Wohnungsbau-Prämiengesetz,⁶² das Bergarbeiterwohnungsbaugesetz⁶³ sowie das Bergmannssiedlungsgesetz.⁶⁴

⁵⁵ BVerfGE 3, 407 (416), Rechtsgutachten vom 16. Juni 1954 – 1 PBvV 2/52.

⁵⁶ BVerfGE 21, 117 (128).

⁵⁷ BVerfGE 78, 249 (266).

⁵⁸ Vgl. BVerfGE 78, 249 (266).

⁵⁹ F. Wittreck, in: H. Dreier, GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 74 Rn. 82.

⁶⁰ Ursprünglich Wohngeldgesetz vom 1. April 1965, BGBl. I, S. 177 ff. Mittlerweile Wohngeldgesetz vom 24. September 2008 (BGBl. I, S. 1856 ff.), zuletzt geändert durch Artikel 17 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 408).

⁶¹ Altschuldenhilfegesetz vom 23. Juni 1993, BGBl. I, S. 944 (986), zuletzt geändert durch Art. 6 der Verordnung vom 19. Juni 2020, BGBl. I, S. 1328.

⁶² Wohnungsbauprämiengesetz vom 17. März 1952, BGBl. I, S. 139 ff. in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Oktober 1997, BGBl. I, S. 2678.

⁶³ Gesetz zur Förderung des Bergarbeiterwohnungsbaus im Kohlenbergbau vom 23. Oktober 1951, BGBl. I, S. 865 ff. in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juli 1997, BGBl. I, S. 194.

⁶⁴ Gesetz über Bergmannssiedlungen vom 10. März 1930 (BGBl. III Nr. 2330-5), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 1989, BGBl. I, S. 2261.

„Die übrigen Bereiche des Wohnungswesens, das heißt das Recht der sozialen Wohnraumförderung, der Abbau von Fehlsubventionierung im Wohnungswesen, das Wohnungsbindungsrecht, das Zweckentfremdungsrecht im Wohnungswesen sowie das Wohnungsgenossenschaftsvermögensrecht fallen [...] in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder.“⁶⁵

Die schon seit der Weimarer Republik unter dem Begriff der Wohnungszwangswirtschaft zusammengefassten Maßnahmen zum Mieterschutz, zur Begrenzung der Miethöhe und zur öffentlichen Wohnraumbewirtschaftung benennt der verfassungsändernde Gesetzgeber in seiner Begründung zwar nicht ausdrücklich als Materien der Länderkompetenz, allerdings lässt dies nicht zwangsläufig darauf schließen, dass diese Kompetenzen nicht mit auf die Länder übertragen werden sollten.⁶⁶ Fraglich ist jedoch, wie weit die bei den Ländern liegende Gesetzgebungskompetenz der Wohnraumbewirtschaftung in Abgrenzung zu den Gesetzgebungskompetenzen des Bundes bei der Begrenzung der Miethöhe und sonstigem privaten Mietrecht inhaltlich reicht.⁶⁷ Diese Frage wurde vor allem im Hinblick darauf diskutiert, ob es für die Länder – trotz der auf bundesrechtlicher Ebene im Bürgerlichen Gesetzbuch bestehenden mietrechtlichen Regelungen – aufgrund der ihnen übertragenen Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Wohnungswesens

⁶⁵ Begründung des Gesetzesentwurfs zur Föderalismusreform I, BT-Drs. 16/813, S. 13.

⁶⁶ So u.a. *P. Weber*, Mittel und Wege landesrechtlichen Mietpreisrechts in angespannten Wohnungsmärkten, JZ 2018, S. 1022 ff.; *M. Putzer*, Ein Mietendeckel für Berlin, NVwZ 2019, S. 283 (286); *R. Tietzsch*, Landesgesetzliche Preisregulierungen für Wohnungsmieten, Mietendeckel für Berlin, WuM 2020, S. 121 (122); *P. Weber*, Mehrdimensionalität im Wohnungsrecht, ZMR 2019, S. 389 (393); *A. Fischer-Lescano/A. Gutmann/Christoph U. Schmid*, Landeskompetenzen für Maßnahmen der Mietpreisregulierung, Rechtsgutachten im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Dezember 2019, S. 8; *T. Kingreen*, Zur Gesetzgebungskompetenz der Länder für das öffentliche Mietpreisrecht bei Wohnraum, Kurzgutachten für die Bundestagsfraktion DIE LINKE, Februar 2020, S. 7 ff.

⁶⁷ Dazu etwa *M. Putzer*, Ein Mietendeckel für Berlin, NVwZ 2019, 283 (285) unter Hinweis auf BVerwGE 1, 247; *P. Weber*, Mittel und Wege landesrechtlichen Mietpreisrechts in angespannten Wohnungsmärkten, JZ 2018, S. 1022 (1023); *F. Mayer/M. Artz*, Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Aspekte eines „Mietendeckels“ für das Land Berlin, Rechtsgutachten für die SPD-Fraktion Berlin, März 2019, S. 33; *A. Fischer-Lescano/A. Gutmann/Christoph U. Schmid*, Landeskompetenzen für Maßnahmen der Mietpreisregulierung, Rechtsgutachten im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Dezember 2019, S. 10.

möglich ist, auch im ungebundenen Wohnraum, Regelungen zur Miethöhe vorzunehmen.

aa. Mietendeckelbeschluss des BVerfG

Mit dieser Frage hat sich das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss zum Berliner Mietendeckel vom 25. März 2021 intensiv auseinandergesetzt. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts fallen Regelungen zur Miethöhe für Wohnraum, der auf dem freien Wohnungsmarkt angeboten wird (sog. ungebundener Wohnraum), als Teil des sozialen Mietrechts in die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für das bürgerliche Recht im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG.⁶⁸ Zur Begründung führt das Bundesverfassungsgericht die 150-jährige Staatspraxis und Regelungstradition an, wonach das bürgerliche Recht herkömmlicherweise alle Normen umfasst, die dem Zivilrecht zugeordnet werden.⁶⁹ Der Grund dafür liegt darin, dass die Kompetenz für das Bürgerliche Recht ihr Vorbild in der Weimarer Reichsverfassung und diese wiederum ihr Vorbild in der Reichsverfassung von 1871 hatte.⁷⁰ Aufgrund dessen versteht das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgebungsgegenstand des bürgerlichen Rechts „grundsätzlich in gleicher Weise wie in der Weimarer Reichsverfassung“.⁷¹ Danach sind von der Befugnis zur Regelung des bürgerlichen Rechts alle Normen erfasst, die herkömmlicherweise dem Zivilrecht zugerechnet werden.⁷² Dies beinhaltet jedenfalls den Normbereich des Bürgerlichen Gesetzbuches, ist aber keinesfalls auf diese Kodifikation beschränkt, sondern umfasst vielmehr alle Regelungen der Beziehungen der Bürger*innen bzw. Privatpersonen untereinander.⁷³ Zur Festlegung was

⁶⁸ BVerfGE, 157, 223 (Rn. 108, 135). Äußerst kritisch zu der Entscheidung *T. Wihl*, Zur Nichtigkeit des Berliner Mietendeckels: Erste Anmerkungen zu einem eklatanten Fehlurteil, VerfBlog, 2021/4/15, <https://verfassungsblog.de/zur-nichtigkeit-des-berliner-mietendeckels/>, DOI: 10.17176/20210415-171802-0 (letzter Abruf am 24. Juli 2024).

⁶⁹ BVerfGE, 157, 223 (Rn. 111 ff.; 136 ff.).

⁷⁰ BVerfGE 157, 223 (Rn. 110).

⁷¹ BVerfGE 42, 20 (31), siehe auch BVerfGE 11, 192 (199) sowie BVerfGE 61, 149 (175) und BVerfGE 157, 223 (Rn. 110).

⁷² BVerfGE 126, 331 (357) unter Hinweis auf BVerfGE 11, 192 (199); 42, 20 (31).

⁷³ So BVerfGE 42, 20 (30 ff.).

bürgerliches Recht ist, stellt das Bundesverfassungsgericht somit nicht auf eine Gegenüberstellung von Privatrecht und öffentlichem Recht ab, sondern sieht es im Hinblick auf die in Rede stehende Vorschrift als entscheidend an, ob diese Privatrechtsverhältnisse, namentlich die Rechtsverhältnisse von Privaten und die daraus resultierenden Rechte und Pflichten, regeln soll.⁷⁴ Die Qualifizierung als Privatrecht entfalle zudem nicht bereits dadurch, dass eine Regelung im Zusammenhang mit öffentlich-rechtlichen Vorschriften stehe. Mithin lasse ein sozialstaatlich motivierter Eingriff in das Marktgeschehen die Zuständigkeit aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG nicht entfallen.⁷⁵

Nach Darlegung dieser allgemeinen Grundsätze geht das Bundesverfassungsgericht explizit auf das Mietrecht der §§ 535 ff. BGB ein. Es hebt hervor, dass die Überlassung von Wohnraum auf einer privatautonomen Entscheidung beruhe, in der sich die Vertragsparteien über Mietsache, Gebrauch, Mietdauer und Miethöhe einigen. Dies stelle die Wahrnehmung ihrer wechselseitigen grundrechtlich geschützten Interessen aus Art. 14 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG dar. Damit stellen Mietverträge generell Rechtsverhältnisse des bürgerlichen Rechts dar.⁷⁶ Die Qualifizierung als bürgerliches Recht bliebe selbst dann bestehen, wenn die Miete der Höhe nach an materielle Anforderungen gebunden wird, sofern es sich noch um einen Vertrag handle, der hinsichtlich Auswahl der Vertragspartner*in, Dauer und Gegenstand des Mietverhältnisses, sowie der Miethöhe in den gesetzlich vorgegebenen Grenzen, auf einer privatautonomen Entscheidung der Vertragsparteien beruhe. Daran ändere sich auch nichts, wenn die materiellen Anforderungen an die Miethöhe durch Vorschriften des Verwaltungs-, Ordnungswidrigkeiten- und Strafrechts durchgesetzt würden.⁷⁷

Spätestens mit der Abbaugesetzgebung, die im Jahr 1960 einsetzte, habe der Gesetzgeber sich dafür entschieden, die Maßnahmen zum

⁷⁴ BVerfGE, 157, 223 (Rn. 111).

⁷⁵ BVerfGE, 157, 223 (Rn. 111).

⁷⁶ BVerfGE, 157, 223 (Rn. 113).

⁷⁷ BVerfGE, 157, 223 (Rn. 114, 137 sowie auch Rn. 140, 169).

Mieterschutz und zu den Mietpreisregelungen in das Bürgerliche Gesetzbuch zu überführen und spezielle Regelung des Mieterschutzes, der Miethöhe und der Belegung von Wohnungen nur noch im Bereich des öffentlich-rechtlich geförderten Wohnungsbaus fortbestehen zu lassen.⁷⁸ Denn beginnend mit dem „Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht“ vom 23. Juni 1960,⁷⁹ dem sogenannten „Abbaugesetz“, wurde die Wohnungswirtschaft in die soziale Marktwirtschaft überführt. Die Mietpreisbindung und die Wohnungszwangswirtschaft wurden stufenweise aufgehoben und Regelungen zum Mieterschutz und zur Miethöhe in das soziale Mietrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches integriert.⁸⁰ Auch das Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung vom 21. April 2015, welches die Miethöhe zum Mietbeginn bei der Wohnraummiete begrenzt, sowie auch das Gesetz zur Verlängerung und Verbesserung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn vom 27. März 2020⁸¹ wurden auf den Kompetenztitel des Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 1 BGB gestützt.⁸² Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts habe der Bundesgesetzgeber mit den §§ 556 bis 561 BGB von der konkurrierenden Zuständigkeit für das Mietpreisrecht als Teil des bürgerlichen Rechts auch abschließend Gebrauch gemacht (Art. 72 Abs. 1 GG).⁸³ Der frühere Gesetzgebungstitel „Wohnungswesen“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a.F.) umfasste daher nach Auffassung des Gerichts jedenfalls im Zeitpunkt seiner Änderung durch die Föderalismusreform I im Jahr 2006 nicht die Festlegung der höchstzulässigen Miete für ungebundenen Wohnraum.⁸⁴

⁷⁸ BVerfGE 157, 223 (Rn. 128).

⁷⁹ BGBl. 1960 I, S. 389 ff.

⁸⁰ BVerfGE 157, 223 (Rn. 134, 142 ff.).

⁸¹ BGBl. 2020 I, S. 540.

⁸² Siehe Begründung des Gesetzesentwurfes, BT-Drs. 18/3121, S. 19 sowie Begründung des Gesetzesentwurfes, BT-Drs. 19/15854, S. 12.

⁸³ BVerfGE 157, 223 (Rn. 148 ff.).

⁸⁴ BVerfGE 157, 223 (Rn. 148 ff.).

bb. Verbleibende Gesetzgebungskompetenzen der Länder

Eine andere Bewertung, die zu einer Zuordnung von Regelungen der Miethöhe zur Gesetzgebungskompetenz der Länder führen könnte, ergäbe sich nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts nur, „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 weitreichende Wohnraumbewirtschaftung ganz oder teilweise ausgeschlossen wird.“⁸⁵ Die drei Elemente Miethöhe, Vertragsparteien und Vertragsinhalte müssten somit durch verwaltungsrechtliche Vorgaben weitgehend entschieden und dadurch die bürgerlich-rechtliche Prägung des Mietverhältnisses durch öffentlich-rechtliche Vorschriften ganz oder teilweise verdrängt werden. In einem solchen Fall beruhten wesentliche Rechte und Pflichten der Mietvertragsparteien gerade nicht auf ihrer grundsätzlich privatautonom getroffenen Entscheidung über die wesentlichen Inhalte des Mietverhältnisses, sondern auf Lenkungs- und Verteilungsentscheidungen der Verwaltung. Derartige Regelungen seien selbst dann nicht dem bürgerlichen Recht zuzuordnen, wenn subsidiär oder zur Lückenfüllung auf die §§ 535 ff. BGB zurückgegriffen wird.⁸⁶ Zur Inanspruchnahme der Gesetzgebungskompetenz der Länder im Bereich des Wohnungswesens bedarf es somit eines höheren Grades an öffentlich-rechtlicher Überformung des Mietverhältnisses als es in der Ausgestaltung des Berliner Mietendeckels vorhanden war.⁸⁷ Allein die Absicherung bzw. Erleichterung der Durchsetzung von privatrechtlichen Regelungen durch Vorschriften des Verwaltungs-, Ordnungswidrigkeiten- und Strafrechts war insoweit nicht ausreichend.⁸⁸

⁸⁵ BVerfGE, 157, 223 (Rn. 115).

⁸⁶ BVerfGE, 157, 223 (Rn. 115).

⁸⁷ *M. Sachs*, JuS 2021, S. 572 (574) spricht insoweit von einer allzu begrenzten „Flucht in das öffentliche Recht“ durch den Landesgesetzgeber.

⁸⁸ BVerfGE, 157, 223 (Rn. 114).

c. Ergebnis zu den Gesetzgebungskompetenzen der Länder im Wohnungswesen

Den Ländern wurde durch die Föderalismusreform nicht die Verantwortung für alle, aber für weite Teile des Wohnungswesens übertragen. Einige Bereiche sind klar umrissen und korrespondieren mit jeweils zugehörigen (fortgeltenden) Bundesgesetzen.⁸⁹ Dies sind bzw. waren das Wohnraumförderungsgesetz⁹⁰ und das Wohnungsbindungsgesetz⁹¹ des Bundes, welche beide mittlerweile überwiegend durch landesrechtliche Regelungen der Länder ersetzt worden sind, die Fehlbelegungsabgabegesetze der Länder, zu welchen sie bereits durch Bundesgesetz vom 11. Juli 1985⁹² ermächtigt worden waren und wovon alle alten Länder außer das Saarland sukzessive durch den Erlass – zeitlich befristeter – Fehlbelegungsabgabegesetze Gebrauch gemacht hatten, die Zweckentfremdungsverbotsgesetze⁹³ bzw. Wohnungsaufsichtsgesetze der Länder, welche ebenfalls vormals durch bundesgesetzliche Ermächtigung bzw. aufgrund der Gesetzgebungskompetenz der Länder im Bauordnungsrecht ergehen konnten sowie das Wohnungsgenossenschaftsvermögensgesetz.⁹⁴

Andere Bereiche wie die öffentlich-rechtliche Wohnraumbewirtschaftung sind weniger klar umrissen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts besteht eine Gesetzgebungskompetenz der Länder im Bereich der Wohnraumbewirtschaftung, jedenfalls im Bereich der Regulierung der Miethöhe jedoch nur, wenn der privatrechtliche Charakter des Mietvertrages durch öffentlich-rechtliche Vorschriften ganz

⁸⁹ F. Wittreck, in: in: H. Dreier, GG, Bd. II, 3. Aufl. (2015), Art. 74 Rn. 82.

⁹⁰ Wohnraumförderungsgesetz vom 13. September 2001, BGBl. I, S. 2376 (2377).

⁹¹ Wohnungsbindungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. September 2001, BGBl. I, S. 2404.

⁹² § 16 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen vom 11. Juli 1985, BGBl. I, S. 1276.

⁹³ § 6 Abs. 1 Satz 1 zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs vom 4. November 1971, BGBl. I, S. 1745. Verfehlt daher OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23. Mai 2023, OVG 5 B 29.19, Rn. 35 ff., dazu kritisch S. Gather, DÖV 2024, S. 150 ff.

⁹⁴ Wohnungsgenossenschafts-Vermögensgesetz vom 23. Juni 1993, BGBl. I, S. 944 (989) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 1994, BGBl. I, S. 1437.

oder teilweise verdrängt wird. Solange die Auswahl der Vertragspartner*innen, die Dauer und der Gegenstand des Mietverhältnisses, sowie die Miethöhe in den gesetzlich vorgegebenen Grenzen, auf einer privatautONOMEN Entscheidung der Vertragsparteien beruhen, greift die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Diese Elemente müssten insoweit zwingend ganz oder teilweise öffentlich-rechtlich überlagert werden, um die Gesetzgebungskompetenz der Länder aus dem Bereich des Wohnungswesens zu begründen. Eine Ausgestaltung einer solchen öffentlich-rechtlichen Wohnraumbewirtschaftung muss indes zugleich die Grundrechte der Vermieter*innen bzw. Wohnungsunternehmen, insbesondere aus Art. 14 GG, aber auch aus Art. 12 GG und Art. 3 Abs. 1 GG sowie die Vertragsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG und die informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG beachten. Ein Wohnraumbewirtschaftungsgesetz der Länder müsste sich also innerhalb eines Korridors zwischen hinreichender öffentlich-rechtlicher Überformung des privaten Mietverhältnisses bei gleichzeitiger Wahrung der Grundrechte bewegen.

3. Regelungsmöglichkeiten der Länder und verfassungsrechtliche Anforderungen

Mit einer gesetzlichen Regulierung der drei Elemente Miethöhe, Vertragsparteien und Vertragsinhalte sind zwangsläufig auf Seiten der Vermieter*innen bzw. Wohnungsunternehmen Grundrechtseingriffe verbunden. In erster Linie betroffen ist dabei die Eigentumsfreiheit aus Art. 14 Abs. 1 GG. Bevor die in den einzelnen unter 3) aufgeworfenen Fragestellungen in Bezug auf eine mögliche Ausgestaltung einer öffentlich-rechtlichen Wohnraumbewirtschaftung näher beleuchtet werden, sollen daher vorab kurz die verfassungsrechtlichen Determinanten des Art. 14 Abs. 1 GG erläutert werden. Vor allem zu Begrenzungen der Miethöhe und Einschränkung von Kündigungsmöglichkeiten der Vermieter*innen existiert verfassungsrechtliche Rechtsprechung, aus der Maßstäbe für zukünftige Regelungen entnommen werden können (a.). Anschließend sollen die einzelnen Fragestellungen – systematisiert anhand

der drei Elemente Vertragsparteien, Vertragsinhalte und Miethöhe – in den Blick genommen und, soweit dies ohne einen konkreten Regelungsentwurf möglich ist, einer überschlägigen verfassungsrechtlichen Einschätzung unterzogen werden (b).

a. Art. 14 Abs. 1 GG

Nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG werden das Eigentum und das Erbrecht gewährleistet. Der grundrechtliche Eigentumsbegriff ist dabei weiter gefasst als derjenige des Bürgerlichen Gesetzbuches, wobei dem zivilrechtlichen Sacheigentum eine Leitbildfunktion zukommt.⁹⁵ Der grundrechtliche Eigentumsbegriff erfasst die Gesamtheit aller vermögenswerten Rechte, die „dem Berechtigten ebenso ausschließlich wie Eigentum an einer Sache zur privaten Nutzung und eigenen Verfügung“⁹⁶ zugeordnet sind. Das Eigentum im Sinne des Art. 14 GG umfasst in seinem rechtlichen Schutzgehalt auch die Privatnützigkeit des Eigentums⁹⁷ und damit insbesondere auch „die Freiheit, den Eigentumsgegenstand zu veräußern und aus seiner Vermietung den Ertrag zu ziehen, der zur finanziellen Grundlage für eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung beiträgt.“⁹⁸ Die Nutzungsmöglichkeiten des Eigentums sind somit immanenter Bestandteil des verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffs.⁹⁹

Dem Gesetzgeber kommt gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG jedoch die Befugnis zu, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen. Art. 14 Abs. 1 GG ist ein sogenanntes normgeprägtes Grundrecht, was bedeutet, dass der Inhalt des Eigentums sich aus der Gesamtschau aller zu einem bestimmten Zeitpunkt geltenden Rechtssätze ergibt, die festlegen, welche Rechtssubjekte welche Herrschaftsbefugnisse über welche Rechtsobjekte

⁹⁵ O. Depenhauer/J. Froese, in: H. v. Mangoldt/F. Klein/C. Starck, GG-Kommentar, Bd. 1, 8. Aufl. (2024), Art. 14 Rn. 114.

⁹⁶ BVerfGE 78, 58 (71); 83, 201 (208).

⁹⁷ O. Depenhauer/J. Froese, in: H. v. Mangoldt/F. Klein/C. Starck, GG-Kommentar, Bd. 1, 8. Aufl. (2024), Art. 14 Rn. 69.

⁹⁸ BVerfGE 79, 292 (304); siehe auch BVerfGE 101, 54 (75) m.w.N.

⁹⁹ O. Depenhauer/J. Froese, in: H. v. Mangoldt/F. Klein/C. Starck, GG-Kommentar, Bd. 1, 8. Aufl. (2024), Art. 14 Rn. 66.

haben.¹⁰⁰ Auch wenn Inhalt und Schranken des Eigentums durch den Gesetzgeber bestimmt werden, müssen einschränkende staatliche Regelungen rechtsstaatliche Schranken beachten. Insbesondere dürfen Inhalts- und Schrankenbestimmungen nicht unverhältnismäßig in die verfassungsrechtlich garantierte Eigentumsfreiheit aus Art. 14 Abs. 1 GG eingreifen. Speziell bei der Beurteilung der Angemessenheit eingriffsrelevanter Maßnahmen ist dabei wiederum die Sozialpflichtigkeit des Eigentums aus Art. 14 Abs. 2 GG zu beachten. In dieser das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes konkretisierenden Norm ist festgeschrieben, dass „Eigentum verpflichtet“ und „[s]ein Gebrauch [...] zugleich dem Wohle der Allgemeinheit“ dienen soll, was in die vorzunehmende Abwägung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zugunsten der eigentumsbeschränkenden Maßnahmen mit einzubeziehen ist. Bei Art. 14 Abs. 2 GG handelt es sich um eine „Richtschnur und Grenze für den objektivrechtlichen Auftrag an den Gesetzgeber, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen“.¹⁰¹ Art. 14 Abs. 2 GG kann insoweit dazu dienen, eigentumsbeschränkende Eingriffe durch den Gesetzgeber zu legitimieren, muss allerdings wiederum mit den Eigentümer*inneninteressen in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden.¹⁰² Ebenso wenig wie die Eigentumsgarantie eine die soziale Funktion eines Eigentumsobjektes missachtende Nutzung schützt, kann Art. 14 Abs. 2 GG eine übermäßige, durch die soziale Funktion nicht gebotene Begrenzung privatrechtlicher Befugnisse rechtfertigen.¹⁰³

¹⁰⁰ S. Kempny, in: H. Dreier, GG, Bd. 1, 4. Aufl. (2023), Art. 14 Rn. 34.

¹⁰¹ BVerfGE 89, 1 (5).

¹⁰² Siehe dazu beispielsweise BVerfGE 37, 132 ff. zur Beschränkung der Miethöhe sowie BVerfGE 38, 348 ff. zur Zweckentfremdung von Wohnraum. In beiden Entscheidungen wird auf den durch den Gesetzgeber vorzunehmenden Ausgleich zwischen den Interessen des Eigentümer*innen und der Allgemeinheit hingewiesen.

¹⁰³ BVerfGE 37, 132 (140).

aa. Maßstäbe aus der verfassungsgerichtlichen Rspr. zu Begrenzungen der Miethöhe

Sowohl die Begrenzung der Miethöhe auf die ortsübliche Vergleichsmiete,¹⁰⁴ als auch die Mietpreisbremse¹⁰⁵ waren nach ihrer Einführung oder Abänderung Gegenstand verfassungsgerichtlicher Entscheidungen. Eine verfassungsgerichtliche Überprüfung der Kappungsgrenze¹⁰⁶ wurde bislang erst einmal, und zwar im Jahr 1985 in Bezug auf die 1983¹⁰⁷ eingeführte zeitlich befristete Kappungsgrenze in Höhe von 30 Prozent vorgenommen, die dabei als verfassungsgemäß eingestuft wurde.¹⁰⁸ In der Entscheidung zum Berliner Mietendeckel aus dem Jahr 2021 hat sich das Bundesverfassungsgericht demgegenüber nicht zur materiellen Verfassungsmäßigkeit der landesrechtlichen Regelungen geäußert, da es bereits – wie oben dargelegt – die Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin für die getroffene Regelung verneint hat.¹⁰⁹ Dementsprechend lassen sich aus dieser Entscheidung keine Erkenntnisse in Bezug auf die Verfassungsmäßigkeit miethöhebegrenzender Regelungen entnehmen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung zunächst die bereits oben geschilderte Erforderlichkeit der Vornahme einer Abwägung zwischen den Interessen der Mieter*innen bzw. der Allgemeinheit und denjenigen der Vermieter*innen hervorgehoben und dabei zum einen betont, dass der Gesetzgeber – angesichts des Umstands, dass sich grundrechtlich geschützte Rechtspositionen gegenüberstehen – über einen

¹⁰⁴ BVerfGE 37, 132; 49, 244; 53, 352.

¹⁰⁵ BVerfGK, Beschluss vom 18. Juli 2019, 1 BvL 1/18/1 BvL 4/18/1 BvR 1595/18, juris.

¹⁰⁶ BVerfGE 71, 230.

¹⁰⁷ BGBl. 1982 I, S. 1912.

¹⁰⁸ Siehe BVerfGE 71, 230. Zu einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung der Kappungsgrenze in Höhe von 20 Prozent und der im Jahr 2013 eingeführten zeitlich und regional beschränkten Kappungsgrenze in Höhe von 15 Prozent ist es hingegen bislang nicht gekommen. Zur Berliner Kappungsgrenzenverordnung, welche eine 15 Prozent Grenze statuiert, siehe jedoch das Urteil des BGH vom 4. November 2015, Az: VIII ZR 217/14, welches die Verfassungsmäßigkeit bejaht.

¹⁰⁹ BVerfGE 157, 223 ff.

weiten Gestaltungsspielraum verfügt.¹¹⁰ Zum anderen hat es darauf hingewiesen, dass die Belange von Vermieter*innen und Mieter*innen nicht „zu jeder Zeit und in jedem Zusammenhang dasselbe Gewicht haben müssten.“¹¹¹ Vielmehr ist der Gesetzgeber bei der Wahrnehmung seines Gestaltungsspielraums gehalten, die jeweiligen Verhältnisse und Umstände auf dem Wohnungsmarkt zu berücksichtigen und dabei den unterschiedlich zu gewichtenden Interessen bei einer Miethöhenregulierung im Bereich von Bestandsmieten einerseits und Wiedervermietungsmieten andererseits Rechnung zu tragen.¹¹² Maßgeblich für die Verhältnismäßigkeit jedweder Begrenzung der Miethöhe ist, dass sie den Konflikt zwischen der individuellen Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG) und der gleichzeitig bestehenden Sozialpflichtigkeit des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 2 GG im Hinblick auf die jeweils konkrete Situation auf dem Wohnungsmarkt in angemessener Weise auflöst. Je nachdem wie sich die Situation auf dem Wohnungsmarkt darstellt, können daher auch tiefgreifendere eigentumsbeschränkende Eingriffe gerechtfertigt sein. Was den Eigentümer*innen an Einschränkungen abverlangt werden darf, ist insoweit von den jeweiligen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnissen abhängig.¹¹³

Im Rahmen der Abwägung gilt es ferner zu beachten, dass die Wohnung aufgrund ihrer existenziellen Bedeutung für die einzelnen Personen einen weitaus stärkeren sozialen Bezug aufweist als andere Eigentumsobjekte, was auf Seiten der freiheitsbeschränkenden Maßnahme ebenfalls zu berücksichtigen ist.¹¹⁴ Denn je stärker ein Eigentumsobjekt soziale Funktionen erfüllt, desto größere Einschränkungen ihrer Befugnisse müssen die Eigentümer*innen von Verfassungen wegen hinnehmen. Große

¹¹⁰ BVerfGK, Beschluss vom 18. Juli 2019, 1 BvL 1/18/1 BvL 4/18/1 BvR 1595/18, Rn. 74.

¹¹¹ BVerfGE 37, 132 (141).

¹¹² BVerfGK, Beschluss vom 18. Juli 2019, 1 BvL 1/18/1 BvL 4/18/1 BvR 1595/18, Rn. 74.

¹¹³ BVerfGE 52, 1 (30).

¹¹⁴ BVerfGE 37, 132 (141); 38, 348 (370); BVerfGE 95, 64 (84); BVerfGK, Beschluss vom 18. Juli 2019, 1 BvL 1/18/1 BvL 4/18/1 BvR 1595/18, Rn. 71.

Teile der Bevölkerung können aus finanziellen Gründen keinen eigenen Wohnraum schaffen und sind daher auf die Nutzung fremden Eigentums angewiesen.¹¹⁵ Daher unterliegt das Eigentum an vermieteten Wohnungen erheblichen Beschränkungen.¹¹⁶ Für Bestandsmieter*innen gilt dies noch einmal in besonderem Maße, da ihr Besitzrecht seit dem wegweisenden Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1993 als Eigentum im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG anerkannt und damit durch eine eigene grundrechtliche Position geschützt ist.¹¹⁷

Wohnraum ist zudem abhängig von Grund und Boden und damit nicht beliebig reproduzierbar, was bei der Abwägung ebenfalls miteinzubeziehen ist.¹¹⁸ Die unternehmerische Nutzung von Eigentum kann ferner stärkeren Einschränkungen unterworfen werden als dies bei der Vermietung zur privaten Vorsorge der Fall ist, da dort die Bedeutung des Eigentums für die Freiheit der Einzelnen weniger hervortritt.¹¹⁹

Demgegenüber stehen die Interessen der Vermieter*innen an einer angemessenen wirtschaftlichen Verwertung ihres Eigentums.¹²⁰

Diesbezüglich hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss zur Mietpreisbremse allerdings erneut hervorgehoben, dass das Interesse der Eigentümer*innen, mit der Wohnung die höchstmögliche Rendite zu erzielen, durch die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG nicht geschützt wird und es auch keinen Schutz auf den Fortbestand hoher Renditen gibt.¹²¹ Vermieter*innen können – gerade angesichts der vielfach vorgenommenen Gesetzesänderungen im Bereich des Mietrechts – nicht auf den Fortbestand einer für sie günstigen Rechtslage auf alle Zeit

¹¹⁵ BVerfGE 79, 292 (302).

¹¹⁶ BVerfGE 79, 292 (302).

¹¹⁷ BVerfGE 89, 1 ff.

¹¹⁸ BVerfGK, Beschluss vom 18. Juli 2019, 1 BvL 1/18/1 BvL 4/18/1 BvR 1595/18, Rn. 71 sowie schon BVerfGE 95, 64 (85).

¹¹⁹ BVerfGK, Beschluss vom 18. Juli 2019, 1 BvL 1/18/1 BvL 4/18/1 BvR 1595/18, Rn. 101.

¹²⁰ BVerfGE 101, 54 (75); 143, 246 (341) m.w.N.; BVerfGK, Beschluss vom 18. Juli 2019, 1 BvL 1/18/1 BvL 4/18/1 BvR 1595/18, Rn. 70.

¹²¹ BVerfGE 37, 132 (142); 71, 230 (250); 91, 294 (310); 100, 225 (242 f.); BVerfGK, Beschluss vom 18. Juli 2019, 1 BvL 1/18/1 BvL 4/18/1 BvR 1595/18, Rn. 76, 88.

vertrauen.¹²² Mietpreisregulierungen dürfen jedoch nicht so ausgestaltet sein, dass sie „auf Dauer zu Verlusten für den Vermieter oder zu einer Substanzgefährdung der Mietsache“ führen.¹²³ Damit hat das Bundesverfassungsgericht seine schon in früheren Entscheidungen genannte, vom Gesetzgeber zu wahrende äußerste Grenze des durch Art. 14 Abs. 1 GG gewährleisteten Schutzes für die Vermieter*innen bestätigt.¹²⁴

Die Abwägung ist darüber hinaus im Wege einer Gesamtbetrachtung vorzunehmen, welche die gesetzliche Neuregelung nicht isoliert bewertet, sondern sämtliche Regelungen zur Miethöhe mit einbezieht.¹²⁵ Im Hinblick auf die verfahrensrechtliche Ausgestaltung von Mietpreisbegrenzungen gilt es zudem den vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobenen rechtsstaatlichen Grundsatz zu beachten, mietpreisrechtliche Vorschriften nach Inhalt und Voraussetzungen so zu gestalten, dass Vermieter*innen und Mieter*innen in der Lage sind, in zumutbarer Weise die gesetzlich zulässige Miete zu ermitteln.¹²⁶ Diese Maßstäbe aus der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 14 GG gilt es bei der Ausgestaltung eines Wohnraumbewirtschaftungsgesetzes dementsprechend zu beachten (dazu unter b.).

bb. Maßstäbe aus der verfassungsgerichtlichen Rspr. zu Einschränkungen des Kündigungsrechts

Zu einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung mietrechtlicher Regelungen, die die Kündigungsmöglichkeit der Vermieter*innen nach der durch die Abbaugesetzgebung erfolgten Freigabe wieder einschränkten, kam es erstmals Anfang der siebziger Jahre. Das Bundesverfassungsgericht erklärte in seiner Entscheidung vom 23. April

¹²² BVerfGE 37, 132 (142); 71, 230 (250); 91, 294 (310); 100, 225 (242 f.); BVerfGK, Beschluss vom 18. Juli 2019, 1 BvL 1/18/1 BvL 4/18/1 BvR 1595/18, Rn. 76, 88.

¹²³ BVerfGK, Beschluss vom 18. Juli 2019, 1 BvL 1/18/1 BvL 4/18/1 BvR 1595/18, Rn. 69.

¹²⁴ BVerfGE 71, 230 (250); 91, 294 (310).

¹²⁵ BVerfGE 71, 230 (248 ff.).

¹²⁶ BVerfGE 37, 132 (142).

1974¹²⁷ das Verbot der Änderungskündigung sowie die Erhöhungsmöglichkeit nach dem Vergleichsmietensystem für verfassungsgemäß, mahnte jedoch im Hinblick auf Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG eine rechtsstaatliche Handhabung des unbestimmten Rechtsbegriffs der ortsüblichen Vergleichsmiete durch die Gerichte an. Nachdem diese beiden Kernelemente des sozialen Mietrechts Ende des Jahres 1974 in eine Dauerregelung überführt wurden,¹²⁸ kam es nochmals zu einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung, die indes zu keinem anderen Ergebnis geführt und insbesondere die Regelung auch als Dauerregelung für verfassungskonform erachtet hat.¹²⁹

Konkretere Maßstäbe zur Ausgestaltung des mietrechtlichen Kündigungsrechts lassen sich den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts aus dem bereits oben angesprochenen Beschluss aus dem Jahr 1993 entnehmen, in welchem es das Besitzrecht der Mieter*innen anerkannt hat.¹³⁰ Denn als Begründung dafür führt das Bundesverfassungsgericht aus, dass

„[d]ie Wohnung [...] für jedermann Mittelpunkt seiner privaten Existenz [sei]. Der einzelne ist auf ihren Gebrauch zur Befriedigung elementarer Lebensbedürfnisse sowie zur Freiheitssicherung und Entfaltung seiner Persönlichkeit angewiesen. Der Großteil der Bevölkerung kann zur Deckung seines Wohnbedarfs jedoch nicht auf Eigentum zurückgreifen, sondern ist gezwungen, Wohnraum zu mieten. Das Besitzrecht des Mieters erfüllt unter diesen Umständen Funktionen, wie sie typischerweise dem Sacheigentum zukommen.“¹³¹

Die Anerkennung des Besitzrechts des Mieters als eigentumsrechtliche Position hat zur Folge, dass der Gesetzgeber in Erfüllung seines Auftrages aus Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG gehalten ist, die konkurrierenden

¹²⁷ BVerfGE 37, 132 ff.

¹²⁸ Durch das Zweite Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum vom 18. Dezember 1974, BGBl. 1974 I, S. 3603 ff.

¹²⁹ BVerfGE 53, 352 (357).

¹³⁰ BVerfGE 89, 1 ff.

¹³¹ BVerfGE 89, 1 (6).

Eigentumspositionen der Vermieter*innen auf der einen und der Mieter*innen auf der anderen Seite, in einen angemessenen Ausgleich zu bringen.¹³² So muss der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des mietrechtlichen Kündigungsrechts sowohl das Erlangungsinteresse der Vermieter*innen an der Wohnung als auch das Bestandsinteresse der Mieter*innen am Erhalt der Wohnung beachten.¹³³

Vertragstreue Mieter*innen müssen gegen einen Verlust der Wohnung geschützt werden, die nicht durch berechtigte Interessen der vermietenden Eigentümer*innen begründet sind. Die Wohnung als der räumliche Mittelpunkt ihrer privaten Existenz, als Freiraum eigenverantwortlicher Betätigung, darf ihnen nicht ohne triftige Gründe durch Kündigung entzogen werden.¹³⁴ Andererseits ist auch das Interesse der Vermieter*innen, die Wohnung wieder selbst als Lebensmittelpunkt zu nutzen oder durch privilegierte Angehörige nutzen zu lassen, bei der Ausgestaltung des Kündigungsrechts hinreichend miteinzubeziehen.¹³⁵

Die vom Gesetzgeber unter angemessener Berücksichtigung beider Rechtspositionen getroffene Interessenabwägung ist sodann auch von den Gerichten bei der Auslegung und Anwendung der mietrechtlichen Regelungen in einer Weise nachzuvollziehen, die den beiderseitigen Eigentumsschutz beachtet und unverhältnismäßige Eigentumsbeschränkungen auf Seiten der Vermieter*innen und auf Seiten der Mieter*innen vermeidet.¹³⁶ Diese verfassungsgerichtlichen Maßstäbe müssen ebenfalls bei der Ausgestaltung eines Wohnraumbewirtschaftungsgesetzes beachtet werden, damit dieses nicht mit Art. 14 GG kollidiert.

¹³² BVerfGE 89, 1 (8).

¹³³ BVerfGE 89, 1 (8).

¹³⁴ BVerfGE 89, 1 (9). Siehe auch schon BVerfGE 68, 361 (371).

¹³⁵ BVerfGE 89, 1 (8 f.). Dazu bereits BVerfGE 79, 292 (305) mit dem Hinweis, dass die Gerichte den Vermieter*innen dabei auch keine fremden Vorstellungen über angemessenes Wohnen und ihre weitere Lebensplanung bzw. diejenige ihrer privilegierten Angehörigen aufdrängen dürfen.

¹³⁶ BVerfGE 89, 1 (9).

b. Elemente einer öffentlich-rechtlichen Wohnraumbewirtschaftung

Nach diesem Überblick über die einschlägigen verfassungsrechtlichen Maßstäbe aus Art. 14 Abs. 1 GG, sollen nunmehr die einzelnen unter 3) aufgeworfenen Fragestellungen überschlägig in den Blick genommen werden. Vor dem Hintergrund, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Berliner Mietendeckel lediglich dann von einer Gesetzgebungskompetenz der Länder zur Regelung der Miethöhe ausgeht, wenn der privatrechtliche Charakter des Mietvertrages durch öffentlich-rechtliche Vorschriften ganz oder teilweise verdrängt wird, werden die einzelnen Fragestellungen soweit möglich, anhand der drei Elemente – Auswahl der Vertragspartner*innen, Dauer und Gegenstand des Mietverhältnisses und Miethöhe –, die öffentlich-rechtlich überformt sein müssten, systematisiert.

aa. Auswahl der Vertragspartner*innen

Erstes Element stellt die Auswahl der Vertragspartner*innen dar, welche nicht auf einer im Wesentlichen privatautonomen Entscheidung beruhen dürfte. Dies wäre der Fall, wenn durch ein Wohnraumbewirtschaftungsgesetz Belegungsbindungen ggf. mit Benennungs- bzw. Besetzungsrechten begründet werden. Belegungsbindungen bestehen bislang ausschließlich im geförderten, preisgebundenen Wohnraum und beinhalten, dass eine Wohnung einer Person nur dann zum Gebrauch überlassen werden darf, wenn diese einen Wohnberechtigungsschein (WBS) besitzt, der als Nachweis für die Wohnberechtigung dieser Person dient und dessen Erteilung wiederum an die Einhaltung bestimmter Einkommensgrenzen gebunden ist.¹³⁷ Die Vermieter*innen dürfen im Falle des Bestehens von Belegungsbindungen an einer Wohnung diese also nur einer Person zum Gebrauch überlassen, die von der zuständigen Stelle – in der Regel die Wohnungsämter der Kommunen – als wohnberechtigt benannt wurde und einen

¹³⁷ Ein Vorschlag zur Begründung von Belegungsbindungen im Bestand unlängst bei *Lincoln/Dedekind*, Grund-)Eigentum verpflichtet: Warum es eine verbindliche Sozialwohnungsquote für Wohnungsunternehmen braucht, *VerfBlog*, 2024/8/22, <https://verfassungsblog.de/grund-eigentum-verpflichtet/>, DOI: 10.59704/ddf1fc06d36d5288 (letzter Abruf am 26. August 2024).

entsprechenden Wohnberechtigungsschein vorlegt (sogenanntes allgemeines Belegungsrecht). Es bestünde für die Vermieter*innen somit nur noch eine eingeschränkte Freiheit bei der Auswahl der Vertragspartner*innen, da der Kreis potentieller Mieter*innen sich auf diejenigen Personen mit Wohnberechtigungsschein verengt.¹³⁸

Noch weiter eingeschränkt bzw. vollständig aufgehoben wird die Entscheidungsfreiheit der Vermieter*innen, wenn die entsprechende Wohnung nicht nur einem allgemeinen Belegungsrecht der öffentlichen Hand, sondern einem Benennungs- bzw. sogar einem Besetzungsrecht unterliegt. Bei einem Benennungsrecht der zuständigen Stelle beschränkt sich das Auswahlrecht der Vermieter*innen auf eine fest umgrenzte Anzahl von Personen bzw. Haushalte, bei einem Besetzungsrecht ist es der zuständigen Stelle sogar erlaubt, die Wohnung einer konkreten Person bzw. einem konkreten Haushalt zuzuweisen. Durch die Einführung eines Besetzungsrechts wäre die privatautonome Entscheidungsfreiheit der Vermieter*innen bei der Auswahl der Vertragspartner*innen somit vollständig aufgehoben, durch die Einführung eines Besetzungsrechts weitestgehend eingeschränkt.

Die Begründung von Belegungs- bzw. Benennungs- oder Besetzungsrechten schränkt die Vermieter*innen daher in ihrer Vertragsfreiheit ein, welche als Element der Privatautonomie grundrechtlich über Art. 2 Abs. 1 GG geschützt ist.¹³⁹ Die Vertragsfreiheit schützt insoweit Eigentümer*innen einer Wohnung auch davor, mit Personen zu kontrahieren, denen sie die Wohnung nicht zur Nutzung anvertrauen möchten. Das schließt indes sozialstaatlich motivierte

¹³⁸ Zur Verfassungsmäßigkeit einer solchen Regelung *Lincoln/Dedekind*, Grund-)Eigentum verpflichtet: Warum es eine verbindliche Sozialwohnungsquote für Wohnungsunternehmen braucht, *VerfBlog*, 2024/8/22, <https://verfassungsblog.de/grund-eigentum-verpflichtet/>, DOI: 10.59704/ddf1fc06d36d5288 (letzter Abruf am 26. August 2024).

¹³⁹ BVerfGE 8, 274; 12, 341 (347); 65, 196 (210); 72, 155 (170); 95, 267 (303); 103, 89 (100 f.); 126, 286 (300): Schutz der „Vertragsfreiheit als wesentlicher Ausdruck der Privatautonomie“ durch Art. 2 Abs. 1 GG; *G. Manssen*, Privatrechtsgestaltung durch Hoheitsakt (1994), S. 130 ff.; *J. Isensee*, Privatautonomie, in: Ders./P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, 3. Aufl. (2010), Band VII, § 150 Rn. 57 ff., der die Privatautonomie jedoch nicht ausschließlich über Art. 2 Abs. 1 GG als geschützt ansieht. Dieser soll als Auffangtatbestand vielmehr nur dann eingreifen, wenn keine spezielleren grundrechtlichen Gewährleistungen wie Eigentum, Ehe oder Erbrecht, eingreifen.

Eingriffe in die Vertragsfreiheit nicht aus. Um ein soziales Machtgefälle zwischen den Vertragspartner*innen zu kompensieren und den sozial schwächeren Vertragspartner bzw. die sozial schwächere Vertragspartnerin zu schützen, lassen sich Beschränkungen der Vertragsfreiheit des sozial überlegenen Vertragspartners bzw. der sozial überlegenen Vertragspartnerin durchaus rechtfertigen, solange sich diese als verhältnismäßig erweisen.¹⁴⁰

Benennungs- und Besetzungsrechte, wie sie sich bislang im Bereich des sozialen Wohnungsbaus finden, haben vorrangig den Zweck, dem Staat Zugriff auf Wohnungen für die Wohnraumversorgung von Personengruppen mit spezifischen Zugangsproblemen zu verschaffen. Belegungsrechte sichern für die Zielgruppe der Mieter*innen mit Wohnungsberechtigungsschein darüber hinaus die Bezahlbarkeit von Wohnraum ab, da die Wohnungen mit Belegungsbindung gleichzeitig einer Preisbindung unterliegen. Die Begründung von Belegungsbindungen ergibt letztlich ohne eine gleichzeitige Begrenzung der Miethöhe auch wenig Sinn, da man ansonsten der Zielgruppe von Mieter*innen Zugang zu für sie letztlich nicht bezahlbaren Wohnraum schaffen würde. Da sich die Einkommensgrenzen zur Ausstellung eines Wohnberechtigungsscheins nach den Summen der Wohnraumförderungsgesetze der Länder bemessen, wäre es denkbar auch die zulässige Miethöhe an die durchschnittliche Miethöhe im geförderten Wohnungsbau anzulehnen.¹⁴¹

Auch wenn die Begründung von Benennungs- und Belegungsrechten, die behördlicherseits zu verwalten wären, zu einem besonders hohen Grad öffentlich-rechtlicher Überformung beitragen würden, ist im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit darauf hinzuweisen, dass die Begründung von (allgemeinen) Belegungsrechten wesentlich weniger intensiv in die Vertragsfreiheit eingreifen würde als ein Benennungs- oder sogar Besetzungsrecht, das für Vermieter*innen einen Kontrahierungszwang mit bestimmten Personen bzw. Haushalten begründet. Derartig intensive

¹⁴⁰ J. Isensee, Privatautonomie, in: Ders./P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. (2010), Band VII, § 150 Rn. 61.

¹⁴¹ Zur Begrenzung der Miethöhe siehe noch unten unter bb.

Beschränkungen bestanden zuletzt unter Geltung des Wohnraumbewirtschaftungsgesetzes¹⁴² bis Ende der sechziger Jahre in der Bundesrepublik.¹⁴³

Angesichts der spezifischen Zwecksetzung von Benennungs- bzw. Besetzungsrechten, den Zugang zu Wohnraum für bestimmte Personen bzw. Haushalte zu sichern, würde es sich auch als ungemein schwieriger darstellen, die Erforderlichkeit einer solchen staatlichen Maßnahme darzulegen, da sich der Staat hier aufgrund der zwar großen, aber dennoch spezifischen Personengruppe ggf. auf andere mildere Mittel, wie beispielsweise das Vorhalten eigenen Wohnraums oder vertragliche Neubegründungen von Benennungs- und Besetzungsbindungen, verweisen lassen müsste. Ein finanzieller Ausgleich in Gestalt der Gewährung einer Risikozulage für die Begründung von Benennungs- oder Besetzungsrechte wäre jedenfalls zwingend.

Auch die Begründung allgemeiner Belegungsrechte müsste sich im Hinblick auf die Vertragsfreiheit und andere Freiheitsrechte (Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 9 Abs. 1 GG, Art. 14 Abs. 1 GG) als verhältnismäßig darstellen. Um dies sicherzustellen, böte es sich aufgrund der oben zusammengefassten verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung an, die Maßnahme jedenfalls auf Gebiete zu beschränken, in denen die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum für die Bevölkerung nicht mehr gewährleistet ist, etwa weil sich das Gebiet in einem Bereich mit angespanntem Wohnungsmarkt befindet. Darüber hinaus würde es die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme absichern und wäre aufgrund von Art. 3 Abs. 1 GG geboten, diese lediglich auf bestimmte Vermieter*innengruppen zu begrenzen. Die Rechtsprechung des

¹⁴² Wohnraumbewirtschaftungsgesetz vom 31. März 1953 (BGBl. 1953 I, S. 97) sowie die Neufassung vom 23. Juni 1960 (BGBl. 1960 I, S. 389 (481)).

¹⁴³ Siehe § 3a des geänderten Wohnraumbewirtschaftungsgesetzes, welches Bestandteil des als „Paketgesetz“ erlassenen „Gesetzes über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht“ war. BGBl. 1960 I, S. 389 (392 f.) sowie die als Anlage erlassene Neufassung des Wohnraumbewirtschaftungsgesetzes, BGBl. 1960 I, S. 389 (418). Etwas anderes galt indes für das (West-)Berlin, wo die Wohnraumbewirtschaftung einschließlich der Begrenzung der Miethöhe noch bis zum Ende des Jahres 1989 aufrechterhalten blieb. Siehe das Dritte Gesetz zur Änderung mietrechtlicher und mietpreispreisrechtlicher Vorschriften im Land Berlin, BGBl. 1982 I, S. 1106 ff.

Bundesverfassungsgerichts legt insoweit eine Differenzierung zwischen der unternehmerischen Nutzung des Eigentums und der Vermietung zur privaten Vorsorge geradezu nahe,¹⁴⁴ für welche die Anzahl der Wohneinheiten der Vermieter*innen jedenfalls ein Indiz ist. Spätestens ab einer gewissen Anzahl an Wohnungen setzt die Vermietung einen planmäßigen Geschäftsbetrieb voraus, der die Unternehmereigenschaft begründet.¹⁴⁵ Um eine überproportionale Inanspruchnahme der Wohnungsunternehmen zu vermeiden, böte sich insoweit eine Anknüpfung an die Anzahl an Wohneinheiten der Vermieter*innen ebenfalls an. Festzulegen, ab welcher Anzahl an Wohneinheiten von einer unternehmerischen Vermietungstätigkeit auszugehen ist, obliegt dabei der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers. Einer unverhältnismäßigen Inanspruchnahme ließe sich mit einer Härtefallklausel vorbeugen.

bb. Inhalte und Dauer des Vertragsverhältnisses

Das zweite Element, bei welchem sich aus kompetenziellen Gründen eine vollständige oder teilweise öffentlich-rechtliche Überformung durch ein etwaiges Landesgesetz ergeben müsste, ist der Inhalt und die Dauer des Vertragsverhältnisses, wobei nicht ausgeschlossen ist, dass subsidiär oder zur Lückenfüllung auf die §§ 535 ff. BGB zurückgegriffen wird.¹⁴⁶ Eine jedenfalls teilweise Überlagerung könnte insoweit durch die Begründung bestimmter Bewirtschaftungsvorgaben für die Vermieter*innen sowie eine Modifikation des Kündigungsrechts erfolgen, die sich aber wiederum innerhalb grundrechtlicher Grenzen bewegen müsste.

(1) Bewirtschaftungsvorgaben

Eine der vertraglichen Hauptpflichten der Vermieter*innen ist es, das Mietobjekt Instand zu halten bzw. zu setzen, § 535 Abs. 1 S. 2 BGB. Die Durchführung von sog. Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen ist, bezogen auf Wohnraummietverhältnisse, in §§ 555a-f BGB näher

¹⁴⁴ BVerfGK, Beschluss vom 18. Juli 2019, 1 BvL 1/18/1 BvL 4/18/1 BvR 1595/18, Rn. 101.

¹⁴⁵ BGH, NJW 2002, 368.

¹⁴⁶ BVerfGE, 157, 223 (Rn. 115).

geregelt. Teile der Instandhaltungspflichten können auf die Mieter*innen abgewälzt werden, dies ist der Praxis sogar in der Regel der Fall bei sog. Schönheits- und Kleinreparaturen, die im Rahmen von Allgemeinen Geschäftsbedingungen überwiegend auf Mieter*innen übertragen werden.¹⁴⁷ Soweit Vermieter*innen ihren Instandhaltungs- und Instandsetzungspflichten nicht vertragsgemäß nachkommen, haben Mieter*innen einen Anspruch auf Mängelbeseitigung und der geschuldete Mietzins ist für den Zeitraum des vertragswidrigen Zustandes der Mietwohnung ggf. gemindert, § 536 BGB, oder die Mieter*innen können unter bestimmten Bedingungen den Mangel selbst beseitigen und dafür Aufwendungsersatz verlangen, § 536a BGB.

Pflichten zur Instandhaltung des Mietobjekts finden sich darüber hinaus in den Wohnungsaufsichtsgesetzen der Länder, nach welchen eine Anordnung erforderlicher Maßnahmen zur (Wieder-)Herstellung erträglicher Wohnverhältnisse zum einen dann erfolgen kann, wenn der Verfügungsberechtigte seine Pflicht zur Ausstattung, Erhaltung und Wiederherstellung des Wohnraums in erheblichem Umfang vernachlässigt und dadurch der ordnungsgemäße Gebrauch zu Wohnzwecken gefährdet ist (Verwahrlosung). Zum anderen kann eine behördliche Anordnung dann ergehen, wenn eine erhebliche Beeinträchtigung des Gebrauchs zu Wohnzwecken bereits gegeben ist (Missstand). Die Wohnungsaufsichtsgesetze der Länder sehen – dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechend – Ausnahmen von der Pflicht zur Instandhaltung und -setzung bzw. der Beseitigung von Missständen vor, insbesondere dann, wenn die Beseitigung der Missstände für den Verfügungsberechtigten unter Ausschöpfung aller Finanzierungsmöglichkeiten nicht finanziert werden kann. Daneben enthalten die Wohnungsaufsichtsgesetze unter anderem Vorschriften zur Erklärung der Unbewohnbarkeit sowie der Belegung und Benutzung von Wohnraum.

Sog. Instandsetzungs- oder Erhaltungsrücklagen kennt das Mietrecht und auch öffentlich-rechtliche Vorschriften bislang nicht. Nur im

¹⁴⁷ A. Lehmann-Richter, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht, 16. Aufl. (2024), Rn. 885, 990 ff.

Wohnungseigentumsgesetz ist für Wohnungseigentümergeinschaften die Bildung einer angemessenen Erhaltungsrücklage gem. § 19 Abs. 2 Nr. 4 WEG vorgesehen, die zur ordnungsgemäßen Verwaltung des gemeinschaftlichen Wohneigentums gehört und deren Bildung jede*r Wohnungseigentümer*in von der Gemeinschaft verlangen kann. Ratio der Norm ist, dass das Eigentum der Miteigentümer*innen davor geschützt werden soll, dass im Falle einer dringend notwendigen Reparatur andere Eigentümer*innen nicht leistungsfähig sind und so die Wohnimmobilie in ihrem Bestand bedroht sein könnte.¹⁴⁸

Auch Mieter*innen können ein berechtigtes Interesse daran haben, ihren Instandhaltungsanspruch gegen den*die Vermieter*in durch eine entsprechende Instandhaltungsrücklage abgesichert zu sehen. Zu berücksichtigen ist insofern jedoch das den Wohnungseigentümergeinschaften bei der Bildung der Rücklage ein weiter Ermessensspielraum hinsichtlich der Höhe verbleibt,¹⁴⁹ für den im Falle einer öffentlich-rechtlichen Regelung erst einmal Kriterien zur Bemessung herausgebildet werden müssten. Insgesamt wäre die Verpflichtung zu einer Instandhaltungsrücklage für Vermieter*innen wegen der starken Beeinträchtigung der Eigentumsfreiheit schwierig, aber jedenfalls nicht undenkbar, soweit diese verhältnismäßig ausgestaltet werden würde und insbesondere das Vermögen von Vermieter*innen mit verhältnismäßig wenigen vermieteten Wohneinheiten insoweit geschont würde. Vorausgesetzt, eine solche Rücklage wäre verfassungsrechtlich zulässig, könnte deren Höhe individuell für den Instandhaltungsbedarf der Immobilie bemessen werden, wie dies im Bereich des WEG angenommen wird,¹⁵⁰ möglich wäre aber auch die Festsetzung einer Pauschale. Eine Pauschalisierung von Instandsetzungskosten findet sich beispielsweise bereits heute in § 28 der II. BV (Verordnung über wohnungswirtschaftliche Berechnungen nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz).

¹⁴⁸ O. Elzer, BeckOK WEG, 56. Edition, Stand: 04/2024, § 19, Rn. 134 ff. m.w.N.

¹⁴⁹ D. Skauradszun, BeckOGK, Stand: 06/2024, § 19 WEG, Rn. 86.

¹⁵⁰ O. Elzer, BeckOK WEG, 56. Edition, Stand: 04/2024, § 19, Rn. 150 ff.

Eine Zweckbindung entsprechender Mittel wäre ggf. möglich, wie dies auch für die Erhaltungsrücklage gem. § 19 Abs. 2 Nr. 4 WEG in ständiger Rechtsprechung angenommen wird; gegebenenfalls müsste aber – ebenfalls in Analogie zur Rechtsprechung zu § 19 Abs. 2 Nr. 4 WEG – eine Umwidmung der Mittel für den Fall ermöglicht werden, dass diese doch nicht im erwarteten Maße benötigt werden.¹⁵¹ Möglicherweise würde sich eine solche Regelung indes bereits als unverhältnismäßig erweisen, da sich der angestrebte Zweck, den Mängelbeseitigungsanspruch der Mieter*innen zu sichern, bereits durch eine Verpflichtung der Vermieter*innen, für notwendige dringende Reparaturen die kurzfristige Verfügbarkeit von den dafür notwendigen finanziellen Mitteln durch eine Bankbürgschaft nachzuweisen, ebenso effektiv Genüge getan würde. Die Festlegung von starren zeitlichen Vorgaben für Instandsetzungsmaßnahmen wäre jedenfalls nicht verhältnismäßig, denn soweit sich die Mietwohnung in einem vertragsgemäßen baulichen Zustand befindet, kann dem*der Vermieter*in eine Instandsetzung nicht abverlangt werden.

Für die Einführung umwelt- und Klimaschutzrechtlicher Regelungen müsste für jeden Fall zunächst gesondert die Kompetenz des Landesgesetzgebers festgestellt werden und es sollte darauf geachtet werden, dass durch derartige Regelungen nicht die Systematik des öffentlichen Bau- und Umweltrechts untergraben würde. Soweit man mildere bzw. strengere Anforderungen an vermieteten Wohnraum im Vergleich zu selbstbewohnten Immobilien stellen möchte, gelänge dies möglicherweise auch innerhalb der jeweiligen Fachgesetze. Bestehende Normen sind in der Regel auf selbstbewohntes wie auf vermietetes Wohneigentum gleichermaßen anzuwenden, von diesem Grundsatz gibt es aber durchaus Ausnahmen, die die finanzielle Überforderung von Eigenheim-Eigentümer*innen verhindern sollen, sodass teilweise an Vermieter*innen höhere Anforderungen gestellt werden (Bsp.: § 73 GEG). Möglicherweise würde sich ein Regelungsbedarf jedoch auch schon durch eine verbesserte Durchsetzung des Wohnungsaufsichtsrechts erübrigen.

¹⁵¹ O. Elzer, BeckOK WEG, 56. Edition, Stand: 04/2024, § 19 WEG, Rn. 140 ff.

Dieses krankt derzeit häufig an einer – personalbedingten – Durchsetzungsschwäche.

(2) Verhinderung von Wohnungsverlust durch Einschränkung von Kündigungsmöglichkeiten und Gewährung von Räumungsschutz

Unabhängig von der Lage auf dem Wohnungsmarkt ist für Mieter*innen der Verlust ihrer bisherigen Wohnung, die Wohnungssuche und der Umzug mit Belastungen verbunden sind, die ihren engeren persönlichen Lebenskreis betreffen.¹⁵² Ein erzwungener Wohnungswechsel greift schwerwiegend in die sozialen Verhältnisse der Mieter*innen ein. Die sozialen Folgen für den engeren persönlichen Lebenskreis sind umso gravierender, je schwieriger es ist, eine adäquate Ersatzwohnung anzumieten, weil diese entweder gar nicht, nicht zu leistbaren Konditionen oder nur weit entfernt vom bisherigen Wohnumfeld zur Verfügung steht. Daher stellt sich die Frage, ob durch ein öffentlich-rechtliches Wohnraumbewertungsgesetz die bestehenden verfassungsgemäßen Einschränkungen von Kündigungsmöglichkeiten der Vermieter*innen noch weiter eingeschränkt werden könnten, indem Eigenbedarfskündigungen generell unter einen behördlichen Genehmigungsvorbehalt gestellt und auf Fälle beschränkt werden, in denen anderenfalls eine besondere Härte für Vermieter*innen oder deren Familien droht oder, ob diese sogar ganz ausgeschlossen werden könnten, in Fällen in denen die Kündigung für die Mieter*innen eine besondere Härte darstellen würde (z.B. Alter, Mietdauer, Anzahl der Kinder, niedriges Einkommen, kein Vorhandensein von angemessenem, d.h. ortsnahem Ersatzwohnraum). Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob Räumungen untersagt werden könnten, sofern kein angemessener Ersatzwohnraum für die von der Räumung betroffenen Personen zur Verfügung steht.

(1) Einschränkung von Eigenbedarfskündigungen

Wie bereits oben dargelegt, hat das Bundesverfassungsgericht es als verfassungsgemäß erachtet, die Kündigungsmöglichkeit der

¹⁵² BVerfGE 79, 292 (302).

Vermieter*innen von der Geltungsmachung berechtigter Interessen abhängig zu machen. Vertragstreue Mieter*innen verdienen Schutz davor, dass ihnen die für sie äußerst negativen sozialen Folgen auferlegt werden, ohne dass dies durch berechnete Interessen der Vermieter*innen begründet wäre.¹⁵³ Der Gesetzgeber muss indes bei der Ausgestaltung des Kündigungsrechts die schutzwürdigen Interessen beider Seiten – diejenigen der Mieter*innen und derjenigen der Vermieter*innen berücksichtigen und in ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Dies würde es wohl nicht ausschließen, die Möglichkeit der Eigenbedarfskündigung im Falle eines gravierenden Mangels an Wohnraum in einem bestimmten Gebiet unter einen behördlichen Genehmigungsvorbehalt zu stellen, und das Interesse der Vermieter*innen anhand von Regelbeispielen zu konkretisieren, solange das Erlangungsinteresse der Vermieter*innen noch hinreichend Berücksichtigung findet. Nicht mit der Eigentumsfreiheit zu vereinbaren wäre es indes, das Interesse der Vermieter*innen, die Wohnung wieder selbst als Lebensmittelpunkt zu nutzen oder durch privilegierte Angehörige nutzen zu lassen, bei der Ausgestaltung des Kündigungsrechts völlig außer Acht zu lassen, indem die Kündigungsmöglichkeit in bestimmten Fällen vollständig ausgeschlossen wird.¹⁵⁴ Denn dann würde es an einem ausgewogenen Verhältnis gerade fehlen.

(2) Räumungsverbote im Falle drohender Wohnungslosigkeit

Die Einführung eines Verbots der Räumung in die Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit könnte indes verfassungsrechtlich anders zu bewerten sein. Hier erschiene es zumindest denkbar, dass man die (engen) Voraussetzungen unter welchen die polizeiliche Beschlagnahme von Wohnraum zur Unterbringung unfreiwillig Wohnungsloser auch in der ursprünglichen Wohnung möglich ist, in ein öffentlich-rechtliches Wohnraumbewirtschaftungsgesetz überführt. Das Erlangungsinteresse der Vermieter*innen duldet indes allenfalls eine zeitlich befristete Regelung.

¹⁵³ BVerfGE 79, 292 (302).

¹⁵⁴ BVerfGE 89, 1 (8 f.). Siehe auch schon BVerfGE 79, 292 (305).

Die Einführung einer Berichterstattungspflicht über die Anzahl erfolgter Räumungen begegnet demgegenüber keinen Bedenken.

cc. Beschränkung der Miethöhe

Wie oben bereits ausgeführt, ergibt die Begründung von Belegungsbindungen ohne eine gleichzeitige Begrenzung der Miethöhe wenig Sinn, da ansonsten die mit der Maßnahme getroffene Zielsetzung, der adressierten Zielgruppe von Personen mit niedrigen Einkommen Zugang zu für sie bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, von vornherein nicht erreicht werden könnte. Hinsichtlich der Beschränkung der zulässigen Miethöhe sind allerdings – wie oben ebenfalls bereits dargelegt – verschiedene Leitlinien des Bundesverfassungsgerichts zu beachten. Grundsätzlich gilt für alle eigentumsbeschränkenden Maßnahmen, dass diese nicht auf Dauer zu Verlusten oder einer Substanzgefährdung des Mietobjekts führen dürfen. Für die Frage, ob es zu Verlusten oder Substanzgefährdungen kommt, sind mehrere Kostenpunkte, die anders als die Nebenkosten nicht auf die Mieter*innen umlegbar sind, einzubeziehen und in einem Wohnraumbewirtschaftungsgesetz ggf. in einer Härtefallregelungen aufzufangen wären. Insofern bildet dies die äußerste Grenze für eine Mietpreisregulierung. Unterhalb dieser Grenze bestimmt sich die Verhältnismäßigkeit einer mietpreisbegrenzenden Regelung maßgeblich anhand der jeweiligen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse am Wohnungsmarkt.¹⁵⁵ Sofern man – wie oben vorgeschlagen – die Begründung von Belegungsrechten ohnehin auf bestimmte Gebiete mit angespannter Wohnungslage und unternehmerische Vermieter*innen beschränkt, ließe sich für die von den Belegungsbindungen betroffenen Wohnungen auch eine Mietbegrenzung als verhältnismäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung ausgestalten, für welche sich gerade keine Entschädigungspflicht ergibt.

¹⁵⁵ BVerfGE 52, 1 (30).

4. Transparenzpflichten und Einfluss auf andere wohnungspolitische Instrumente

a. Einführung eines Transparenzregisters

Anders als in anderen Lebens- und Wirtschaftsbereichen bestehen über die Wohnverhältnisse der Bevölkerung nur wenige Informationen, mit der Folge, dass Beschreibungen von Wohnungsmärkten und auch von Wohnungskrisen oftmals nur anhand von Durchschnittszahlen zu den lokalen Wohnungsmärkten erfolgen können.¹⁵⁶ Die oben in Bezug genommene Studie von *Holm u.a.* beruhte etwa auf durch den Mikrozensus erhobenen Daten, bei welchem 1 Prozent der Bevölkerung auf seine „Arbeits- und Lebensbedingungen“ befragt wird. Angesichts des Umstands, dass sich die Zielgerichtetheit und Effektivität wohnungspolitischer Instrumente bei Vorhandensein einer ausreichenden Datenlage weitaus besser steuern ließe und sich auch die Verhältnismäßigkeit staatlicher Maßnahmen, die Eigentümer*innen Einschränkungen abverlangen, sich maßgeblich anhand der jeweiligen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse am Wohnungsmarkt bemisst,¹⁵⁷ sollten die bestehenden Informationsdefizite dringend behoben werden. Die Kenntnis der Daten schafft insoweit die für eine am Sozialstaatsprinzip orientierte staatliche Politik unentbehrliche Handlungsgrundlage.¹⁵⁸ Dementsprechend stellt sich die Frage, ob sich durch ein öffentlich-rechtliches Wohnraumbewirtschaftungsgesetz auch Verpflichtungen von Vermieter*innen schaffen ließen, Eigentümer*innen-Strukturen, Vermietungsstatus, Miethöhe etc. über das jeweilige Mietobjekt gegenüber den Behörden offen zu legen. Daraus ließe sich ein Transparenzregister für Wohnraum erstellen, in welches Personen – je nach Ausgestaltung mit berechtigtem Interesse oder auch ohne Notwendigkeit eines solchen Interesses – wie es etwa in § 9 HGB in Bezug auf das Handelsregister vorgesehen ist – Einsicht nehmen können.

¹⁵⁶ *Holm u.a.*, Muster sozialer Ungleichheit der Wohnversorgung in deutschen Großstädten, Working Paper Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung, Nummer 222, August 2021, bezogen auf Daten aus dem Jahr 2018, S. 20.

¹⁵⁷ BVerfGE 52, 1 (30).

¹⁵⁸ Grundlegend dazu BVerfGE 65, 1 ff, Rn. 157.

In kompetenzieller Hinsicht erscheint der Aufbau eines solchen Transparenzregisters – unabhängig davon, ob es als öffentliches Register oder als Landesstatistik geführt werden soll – von der Gesetzgebungskompetenz der Länder aus Art. 70 GG gedeckt, da die erhobenen Daten zur Erfüllung der Aufgaben nach dem Wohnraumbewirtschaftungsgesetz und damit der Erfüllung einer Landesaufgabe dienen würden. Materiell könnten einer solchen Maßnahme indes für den Fall, dass die Daten nicht allein zu statistischen Zwecken erhoben werden, sondern als „Wohnungsregister“ mit Möglichkeit der Einsichtnahme gedacht sind, jedenfalls in Bezug auf natürliche Personen,¹⁵⁹ das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG entgegenstehen.¹⁶⁰ Insofern müssten die mit der Einrichtung eines öffentlichen Transparenzregisters verfolgten Zwecke in einer vorzunehmenden Abwägung die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Vermieter*innen überwiegen.

b. Rückwirkung auf Vergesellschaftungspläne

Wie dargelegt, bemisst sich die Verhältnismäßigkeit grundrechtsbeschränkender wohnungspolitischer Maßnahmen maßgeblich nach den tatsächlichen Verhältnissen auf dem Wohnungsmarkt. Die jeweils gegebenen Verhältnisse und Umstände auf dem Wohnungsmarkt, etwa in Gestalt einer Wohnungsmangellage, führen dazu, dass auch eingriffsintensivere Maßnahmen in die Eigentumsfreiheit gerechtfertigt sind. Bei Maßnahmen, die im Wesentlichen den gleichen Zweck verfolgen – wie z.B. die Sicherung der Bezahlbarkeit von Wohnraum oder den Schutz gemischter Quartiere – könnte der Einsatz eines Instruments Rückwirkungen auf die Verhältnismäßigkeit, anderer Maßnahmen zeitigen. Konkret ist danach gefragt, ob die Einführung eines Wohnraumbewirtschaftungsgesetzes durch das Land Berlin die rechtliche Zulässigkeit der Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen

¹⁵⁹ Die Anwendbarkeit des allgemeinen Persönlichkeitsrechts ist zwar für juristische Personen nicht ausgeschlossen (BVerfGE 118, 168 ff.), allerdings nur im Hinblick auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, welche hier nicht tangiert sein dürften.

¹⁶⁰ Grundlegend dazu BVerfGE 65, 1 ff, Rn. 143 ff.

gem. Art. 15 GG entsprechend dem Vorschlag des erfolgreichen Volksentscheides *Deutsche Wohnen und Co. Enteignen* beeinflusst, die von der durch den Berliner Senat eingesetzte Expert*innenkommission bejaht wurde.¹⁶¹

Nach mehrheitlicher Auffassung dieser Kommission ist die Verhältnismäßigkeitsprüfung im Falle einer Vergesellschaftung (Art. 15 GG) gegenüber einem Fall einer Enteignung (Art. 14 Abs. 3 GG) zu modifizieren, um dem eigenständigen Anliegen einer Vergesellschaftung Rechnung zu tragen, die privatnützige Verwertung zur Aufhebung wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Macht zu beenden.¹⁶²

Keine Mehrheit hat allerdings die Auffassung gefunden, dass diese Modifikation dahin geht, dass die Vergesellschaftung den alleinigen Zweck einer solchen Maßnahme bilden kann, worauf es bei der Vergesellschaftung der Wohnungsunternehmen indes nicht ankäme, da mit dieser ohnehin noch weitere Zwecke des Allgemeinwohls verfolgt werden. Auch diese sonstigen mit der Vergesellschaftung verfolgten Zwecke des Allgemeinwohls seien in die Verhältnismäßigkeitsprüfung einzustellen.¹⁶³ Auf der Stufe der Erforderlichkeit beschränke sich die Prüfung sodann auf die Frage nach Mitteln, die *offensichtlich* milder, aber gleich geeignet sind, um die weiteren Zwecke des Allgemeinwohls zu erreichen.¹⁶⁴ Im Rahmen der Abwägung privater und öffentlicher Belange wiederum ist dem Anliegen der Vergesellschaftung selbst besonderes Gewicht beizulegen.¹⁶⁵

¹⁶¹ Abschlussbericht der Kommission zum Volksentscheid Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen, 2. durchgesehene Aufl. (Juni 2023).

¹⁶² Abschlussbericht der Kommission zum Volksentscheid Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen, 2. durchgesehene Aufl. (Juni 2023), Rn. 40. Siehe dazu auch R. Schwens, *Vergemeinschaftung von Wohnraum am Beispiel des Berliner Vergesellschaftungsgesetzes* (2023), S. 225 ff.

¹⁶³ Abschlussbericht der Kommission zum Volksentscheid Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen, 2. durchgesehene Aufl. (Juni 2023), Rn. 140 ff.

¹⁶⁴ Abschlussbericht der Kommission zum Volksentscheid Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen, 2. durchgesehene Aufl. (Juni 2023), Rn. 143.

¹⁶⁵ Abschlussbericht der Kommission zum Volksentscheid Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen, 2. durchgesehene Aufl. (Juni 2023), Rn. 40.

Anhand dieser Maßstäbe könnte die Einführung eines Wohnraumbewirtschaftungsgesetzes die Verhältnismäßigkeitsprüfung¹⁶⁶ nur dann beeinflussen, wenn mit diesem dieselben, vielfältigen Zwecke wie mit der Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen in Berlin verfolgt werden und es diese Zielsetzungen unmittelbar erreichen würde. Daran fehlt es jedoch, da mit der Vergesellschaftung noch weitreichendere Zwecke des Allgemeinwohls wie Mieterpartizipation, interessengerechte und am Klimaschutz ausgerichtete energetische Gebäudesanierungen, sowie Neubau und Nachverdichtung und städtebauliche Qualifizierung ist verfolgt werden.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Siehe zu dieser Abschlussbericht der Kommission zum Volksentscheid Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen, 2. durchgesehene Aufl. (Juni 2023), Rn. 145 ff.

¹⁶⁷ Abschlussbericht der Kommission zum Volksentscheid Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen, 2. durchgesehene Aufl. (Juni 2023), Rn. 168.

Bibliographie

- Craven, Matthew C. R.*, The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights, A Perspective on its Development, Oxford 2002.
- Dreier, Horst*, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, Art. 1–19, 4. Auflage, Tübingen 2023.
- Dreier, Horst*, (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, Art. 20–82, 3. Auflage, Tübingen 2015.
- Expertenkommission zum Volksentscheid, Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen, 2. Auflage, Berlin 2023.
- Fischer-Lescano/Gutmann, Andreas/Schmid, Christoph Ulrich.*, Landeskompetenzen für Maßnahmen der Mietpreisregulierung, Rechtsgutachten im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin, Dezember 2019.
- Gather, Selma*, Berlin, Zweckentfremdung der grundgesetzlichen Kompetenzordnung? – Zugleich Anmerkung zu OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23. Mai 2023, OVG 5 B 29.19, DÖV 2024, 150-154.
- Gsell, Beate /Krüger, Wolfgang/Lorenz, Stephan* (Hrsg.), beck-online.GROSSKOMMENTAR, München 2022.
- Hogenschurz, Johannes*, BeckOK WEG, 56. Auflage, München 2024.
- Holm, Andrej/Regnault, Valentin/Sprengholz, Maximilian/Stephan, Meret*, Muster sozialer Ungleichheit der Wohnversorgung in deutschen Großstädten, Forschungsförderung Working Paper Forschungsförderung der Hans Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2022.
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VIII, Grundrechte: Wirtschaft, Verfahren, Gleichheit, 3. Auflage, Heidelberg 2010.
- Kingreen, Thorsten*, Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverbund, Gemeinschaftliche Einflüsse auf das deutsche Recht der gesetzlichen Krankenversicherung, Tübingen 2003.
- Ders.*, Zur Gesetzgebungskompetenz der Länder für das öffentliche Mietpreisrecht bei Wohnraum, Kurzgutachten für die Bundestagsfraktion DIE LINKE, Februar 2020, abrufbar unter https://www.linksfraktion.de/fileadmin/user_upload/PDF_Dokumente/2020/200218_Kingreen_Mietendeckel_Kompetenz.pdf.
- Lange, Pia*, Staatliche Wohnraumvorsorge, Tübingen 2023.

- Lindner, Josef Franz/Möstl, Markus/Wolff, Heinrich Amadeus* (Hrsg.), *Verfassung des Freistaates Bayern*, 2. Auflage, München 2017.
- Manssen, Gerrit*, *Privatrechtsgestaltung durch Hoheitsakt. Verfassungsrechtliche und Verwaltungsrechtliche Grundfragen*, Tübingen 1994.
- Mayer, Franz C./Artz, Markus*, *Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Aspekte eines „Mietendeckels“ für das Land Berlin*, Rechtsgutachten für die SPD-Fraktion Berlin, März 2019, abrufbar unter https://www.spdfraktion-berlin.de/system/files/mayer_artz_gutachten_mietendeckel_fuer_spd-fraktion.pdf.
- Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen* (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Band VIII, *Landesgrundrechte in Deutschland*, Heidelberg 2017.
- Putzer, Max*, *Ein Mietendeckel für Berlin. Zur Zuständigkeit der Länder für ein Mietpreisrecht*, NVwZ 2019, 283–286.
- Schmidt-Futterer*, *Mietrecht. Großkommentar des Wohn- und Gewerberaummietrechts*, 16. Auflage, München 2024.
- Schollmeier, Jana*, *Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum als Verfassungsfrage*, Tübingen 2020.
- Schwens, Richard*, *Vergemeinschaftung von Wohnraum am Beispiel des Berliner Vergesellschaftungsgesetzes*, Baden-Baden 2023.
- Simma, Bruno*, *Soziale Grundrechte und das Völkerrecht*, in: Badura, Peter/Scholz, Rupert (Hrsg.), *Wege und Verfahren des Verfassungslebens*, Festschrift für Peter Lerche, München 1993, S. 83–94.
- Sommermann, Karl-Peter*, *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*, Tübingen 1997.
- Stiens, Andrea*, *Chancen und Grenzen der Landesverfassungen im deutschen Bundesstaat der Gegenwart*, Berlin 1997.
- Tietzsch, Rainer*, *Landesgesetzliche Preisregulierungen für Wohnungsmieten, Mietendeckel für Berlin*, WuM 2020, S. 121–134.
- Traub, Holger*, *Der Ausverkauf kommunalen Wohneigentums; ein Verstoß gegen staatliche Gewährleistungsverantwortung*, Tübingen 2015.
- Weber, Peter*, *Mittel und Wege landesrechtlichen Mietpreisrechts in angespannten Wohnungsmärkten*, JZ 2018, S. 1022–1029.

Ders., Mehrdimensionalität im Wohnungsrecht, ZMR 2019, S. 389–394.

Weigelt, Thomas, Die wachsende Stadt als Herausforderung für das Recht: rechtliche Instrumente zum Erhalt und der Schaffung heterogener Bevölkerungsstrukturen in der Innenstadt, Tübingen 2016.

Wihl, Tim, Zur Nichtigkeit des Berliner Mietendeckels: Erste Anmerkungen zu einem eklatanten Fehlerurteil, VerfBlog, 2021/4/15, <https://verfassungsblog.de/zur-nichtigkeit-des-berliner-mietendeckels/>, DOI: 10.17176/20210415-171802-0.