

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvL 1/18 -
- 1 BvL 4/18 -
- 1 BvR 1595/18 -

**In den Verfahren
zur verfassungsrechtlichen Prüfung,**

ob § 556d Absatz 1 und Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) in der Fassung des Mietrechtsnovellierungsgesetzes (MietNovG) vom 21. April 2015 (BGBl I S. 610) mit Artikel 3 Absatz 1 und Artikel 80 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes unvereinbar und daher nichtig ist

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Landgerichts Berlin vom 7. Dezember 2017 - 67 S 218/17 -

- 1 BvL 1/18 -,

und

ob § 556d Absatz 1 und Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) in der Fassung des Mietrechtsnovellierungsgesetzes (MietNovG) vom 21. April 2015 (BGBl I S. 610) mit Artikel 3 Absatz 1 und Artikel 80 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes unvereinbar und daher nichtig ist

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Landgerichts Berlin vom 12. April 2018 - 67 S 328/17 -

- 1 BvL 4/18 -,

**sowie in dem Verfahren
über die Verfassungsbeschwerde**

der Frau W...,

Bevollmächtigte: 1. ...

2. ...

1. unmittelbar gegen

a) das Urteil des Landgerichts Berlin vom 20. Juni 2018 - 64 S 199/17 -,

b) den Beschluss des Amtsgerichts Charlottenburg vom 5. Oktober 2017 - 210 C 55/17 -,

c) das Urteil des Amtsgerichts Charlottenburg vom 31. August 2017 - 210 C 55/17 -,

2. mittelbar gegen

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

b) § 556d des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) in der Fassung des Gesetzes zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz - MietNovG) vom 21. April 2015 (BGBl I S. 610)

- 1 BvR 1595/18 -

hat die 3. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Vizepräsidenten Harbarth

und die Richterinnen Baer,

Ott

gemäß § 81a BVerfGG sowie gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 18. Juli 2019 einstimmig beschlossen:

1. Die Vorlagen sind unzulässig.

2. Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

G r ü n d e :

Die Verfahren betreffen durch das Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz - MietNovG) vom 21. April 2015 (BGBl I S. 610) geschaffene Vorschriften zur Regulierung der Miethöhe bei Mietbeginn im nicht preisgebundenen Wohnraum (sogenannte „Mietpreisbremse“).

1

I.

1. Mit der Regulierung der Miethöhe bei Mietbeginn durch das Mietrechtsnovellierungsgesetz will der Gesetzgeber den in prosperierenden Städten stark ansteigenden, teilweise in erheblichem Maß über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegenden Mieten bei der Wiedervermietung von Bestandswohnungen begegnen (vgl. BT-Drucks 18/3121, S.1). Nach der Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung soll die beabsichtigte Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Woh-

2

nungsmärkten dazu beitragen, der direkten oder indirekten Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen aus stark nachgefragten Wohnquartieren entgegenzuwirken. Dies betreffe inzwischen nicht nur einkommensschwache Haushalte, sondern auch Durchschnittsverdiener, insbesondere Familien mit Kindern. Die Begrenzung der Miethöhe bei Wiedervermietung solle ihnen in größerem Umfang einen Umzug innerhalb ihres angestammten Quartiers ermöglichen, Wohnraum bezahlbar erhalten und Anreize für Verdrängungsmaßnahmen verringern (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 15).

Zu diesem Zweck ergänzt das Mietrechtsnovellierungsgesetz die Bestimmungen über die Wohnraummiete im Bürgerlichen Gesetzbuch. Zentrale Neuregelung ist § 556d BGB, der wie folgt lautet:

3

§ 556d Zulässige Miethöhe bei Mietbeginn; Verordnungsermächtigung

(1) Wird ein Mietvertrag über Wohnraum abgeschlossen, der in einem durch Rechtsverordnung nach Absatz 2 bestimmten Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt liegt, so darf die Miete zu Beginn des Mietverhältnisses die ortsübliche Vergleichsmiete (§ 558 Absatz 2) höchstens um 10 Prozent übersteigen.

(2) Die Landesregierungen werden ermächtigt, Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten durch Rechtsverordnung für die Dauer von höchstens fünf Jahren zu bestimmen. Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten liegen vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn

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

Eine Rechtsverordnung nach Satz 1 muss spätestens am 31. Dezember 2020 in Kraft treten. Sie muss begründet werden. Aus der Begründung muss sich ergeben, auf Grund welcher Tatsachen ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt im Einzelfall vorliegt. Ferner muss sich aus der Begründung ergeben, welche Maßnahmen die Landesregierung in dem nach Satz 1 durch die Rechtsverordnung jeweils bestimmten Gebiet und Zeitraum ergreifen wird, um Abhilfe zu schaffen.

Die Regelung übernimmt die im nicht preisgebundenen Wohnraum bereits zuvor für Mieterhöhungen im laufenden Mietverhältnis geltende Koppelung der zulässigen Miethöhe an die ortsübliche Vergleichsmiete. Anders als dort darf die Miete bei Mietbeginn die ortsübliche Vergleichsmiete jedoch um bis zu 10 % übersteigen. Die Beschränkung gilt zudem nicht flächendeckend, sondern nur in den durch Rechtsver-

4

ordnung nach § 556d Abs. 2 BGB bestimmten Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten.

Eine über die nach § 556d Abs. 1 BGB zulässige Miethöhe hinausgehende Miethöhe darf der Vermieter nach § 556e BGB mit Blick auf die im vorangegangenen Mietverhältnis vereinbarte Miethöhe oder durchgeführte Modernisierungsmaßnahmen vereinbaren. Die Vorschrift lautet in der hier maßgebenden, bis zum 31. Dezember 2018 geltenden Fassung:

5

§ 556e Berücksichtigung der Vormiete oder einer durchgeführten Modernisierung

(1) Ist die Miethöhe, die der vorherige Mieter zuletzt schuldet (Vormiete), höher als die nach § 556d Absatz 1 zulässige Miethöhe, so darf eine Miethöhe bis zur Höhe der Vormiete vereinbart werden. Bei der Ermittlung der Vormiete unberücksichtigt bleiben Mietminderungen sowie solche Mieterhöhungen, die mit dem vorherigen Mieter innerhalb des letzten Jahres vor Beendigung des Mietverhältnisses vereinbart worden sind.

(2) Hat der Vermieter in den letzten drei Jahren vor Beginn des Mietverhältnisses Modernisierungsmaßnahmen im Sinne des § 555b durchgeführt, so darf die nach § 556d Absatz 1 zulässige Miethöhe um den Betrag überschritten werden, der sich bei einer Mieterhöhung nach § 559 Absatz 1 bis 3 und § 559a Absatz 1 bis 4 ergäbe. Bei der Berechnung nach Satz 1 ist von der ortsüblichen Vergleichsmiete (§ 558 Absatz 2) auszugehen, die bei Beginn des Mietverhältnisses ohne Berücksichtigung der Modernisierung anzusetzen wäre.

Nicht anzuwenden sind die Vorschriften über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn gemäß § 556f BGB auf erstmals genutzte und vermietete Wohnungen und auf die erste Vermietung nach umfassender Modernisierung.

6

§ 556f Ausnahmen

§ 556d ist nicht anzuwenden auf eine Wohnung, die nach dem 1. Oktober 2014 erstmals genutzt und vermietet wird. Die §§ 556d und 556e sind nicht anzuwenden auf die erste Vermietung nach umfassender Modernisierung.

Im Geltungsbereich der Miethöhenregulierung ist eine Vereinbarung über die Miethöhe nach § 556g Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 BGB unwirksam, soweit die zulässige Miethöhe überschritten wird.

7

2. Für die Stadt Berlin, auf deren Gebiet die den Gegenstand der Ausgangsverfahren bildenden Mietwohnungen liegen, hat der Senat von Berlin eine Rechtsverordnung nach § 556d Abs. 2 BGB erlassen. § 1 der Verordnung zur zulässigen Miethöhe bei Mietbeginn gemäß § 556d Abs. 2 BGB (Mietenbegrenzungsverordnung) vom 28. April 2015 (GVBl [BE] S. 101) bestimmt das gesamte Stadtgebiet Berlins als Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt im Sinne des § 556d Abs. 2 BGB.

8

3. In den Ausgangsverfahren wenden sich Mieter gegen die Vereinbarung einer die höchstzulässige Miethöhe bei Mietbeginn nach § 556d Abs. 1 BGB übersteigenden Miethöhe.

9

a) Die Kläger des dem Verfahren 1 BvL 1/18 zugrundeliegenden Ausgangsverfahrens nahmen ihre Vermieterin gerichtlich auf Feststellung in Anspruch, bis zum nächsten rechtswirksamen Mieterhöhungsverlangen nur zur Zahlung einer um 10 % oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete liegenden Nettokaltmiete verpflichtet zu sein. Das Amtsgericht gab der Klage teilweise statt. 10

Auf die Berufung der Vermieterin setzte das Landgericht das Verfahren mit Beschluss vom 7. Dezember 2017 - 67 S 218/17 - aus und legte dem Bundesverfassungsgericht die Frage vor, ob § 556d Abs. 1 und Abs. 2 BGB in der Fassung des Mietrechtsnovellierungsgesetzes (MietNovG) vom 21. April 2015 (BGBl I S. 610) mit Art. 3 Abs. 1 und Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar und daher nichtig sei. 11

Die Verordnungsermächtigung in § 556d Abs. 2 BGB verletze das Bestimmtheitsgebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, die bundesstaatliche Kompetenzverteilung und das am Gesamtstaat zu messende Gleichheitsgebot, weil die Ermächtigung dem Verordnungsgeber die freie Entscheidung zum Verordnungserlass zubillige und die Anwendbarkeit der Mietobergrenze damit auch von der politischen Willensbildung in den Ländern abhängt. § 556d Abs. 1 und Abs. 2 BGB könnten nicht verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass der Verordnungsgeber unter Zubilligung eines Beurteilungsspielraums bei Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarktes zum Verordnungserlass verpflichtet sei. 12

Die Regulierung der Miethöhe in § 556d Abs. 1 BGB verstoße gegen Art. 3 Abs. 1 GG, weil Vermieter angesichts bundesweit erheblich voneinander abweichender ortsüblicher Vergleichsmieten unterschiedlichen Mietobergrenzen unterlägen. Die wirtschaftlichen Folgen für Vermieter stünden in einem krassen Missverhältnis zu den mit der gesetzlichen Typisierung verbundenen Vorteilen. Der vom Gesetzgeber verfolgte Zweck rechtfertige die Ungleichbehandlung nicht. Die mit der Miethöhenregulierung verfolgten sozialpolitischen Ziele einerseits in Gebieten mit einer hohen Durchschnittsmiete und entsprechend hohen Mietenvereinbarungen verwirklicht zu sehen, andererseits aber die Vermietung zu einer erheblich darunterliegenden Miete allein deswegen zu versagen, weil die Wohnung in einem Gebiet mit günstigerer Durchschnittsmiete liege, sei auch nicht folgerichtig. Die mit der Typisierung verbundenen Vorteile rechtfertigten die Ungleichbehandlung nicht, weil zur Umsetzung des Gesetzeszwecks besser geeignete Alternativen zur kosten-, markt- oder einkommensbezogenen Preisregulierung zur Verfügung stünden. 13

§ 556d BGB verstoße auch insoweit gegen Art. 3 Abs. 1 GG, als § 556e Abs. 1 BGB ohne sachlichen Grund diejenigen Vermieter von der Preisregulierung bis zur Höhe der Vormiete ausnehme, die ihre Wohnung bereits vor der Wiedervermietung unter Überschreitung der nunmehr geltenden Mietobergrenze vermietet hatten. Dies widerspreche den vom Gesetzgeber verfolgten sozialen Zwecken. Bestandsschutzewägungen rechtfertigten dies auch unter Berücksichtigung eines dem Gesetzgeber zukommenden Beurteilungsspielraums nicht. Die Ungleichbehandlung sei zudem mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtung unvereinbar, weil sie 14

maßvolle Vermieter gegenüber solchen benachteilige, die in der Vergangenheit Mietverträge unter Ausschöpfung der maximal am Markt erzielbaren Mieten abgeschlossen und damit in ungleich höherem Maße zu einer Anspannung des Mietmarktes beigetragen hätten.

b) In dem dem Verfahren 1 BvL 4/18 zugrundeliegenden Ausgangsverfahren hatte die Vermieterin ihre Wohnung vor Inkrafttreten der Miethöhenregulierung zu einer mehr als 10 % oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete liegenden monatlichen Nettokaltmiete vermietet. Die nachfolgenden Mieter rügten eine Überschreitung der höchstzulässigen Miete bei Mietbeginn und nahmen die Vermieterin gerichtlich auf Rückzahlung überzahlter Miete in Anspruch. Das Amtsgericht gab ihrer Klage statt.

15

Auf die Berufung der Vermieterin setzte das Landgericht das Verfahren mit Beschluss vom 12. April 2018 - 67 S 328/17 - aus und legte dem Bundesverfassungsgericht erneut die vorgenannte Frage vor (oben Rn. 11). Das Landgericht sei weiterhin davon überzeugt, dass § 556d BGB wegen Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 und Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG verfassungswidrig sei. Die Verordnungsermächtigung in § 556d Abs. 2 BGB könne auch nicht verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass der Ordnungsgeber bei Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarktes in jedem Fall zum Erlass einer Verordnung als Akut-Maßnahme verpflichtet sei. Eine Ungleichbehandlung der Vermieter durch die regional abweichende ortsübliche Vergleichsmiete scheide schließlich nicht schon wegen der regional unterschiedlichen Bedingungen auf den jeweiligen Wohnungsmärkten aus.

16

c) Die Beschwerdeführerin im Verfahren 1 BvR 1595/18 ist Vermieterin. Sie wurde von ihrer Mieterin gerichtlich auf Rückzahlung überzahlter Miete und Feststellung der Geltung einer abgesenkten Miete in Anspruch genommen, weil die bei Mietbeginn vereinbarte Miete die höchstzulässige Miete überschritten habe.

17

aa) Das Amtsgericht gab der Klage überwiegend statt. § 556d Abs. 1 und Abs. 2 BGB sowie die Berliner Mietenbegrenzungsverordnung verstießen nicht gegen das Grundgesetz. Die vereinbarte Nettokaltmiete überschreite trotz Korrekturen zugunsten der Beschwerdeführerin die ortsübliche Vergleichsmiete der Wohnung um mehr als 10 %, so dass hinsichtlich des übersteigenden Teils der Feststellungs- und Rückzahlungsanspruch bestehe.

18

Auf die Berufung der Beschwerdeführerin änderte das Landgericht das amtsgerichtliche Urteil nach weiteren Korrekturen bei der Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete teilweise zugunsten der Beschwerdeführerin ab. Die weitergehende Berufung wies es zurück. Die Mietenbegrenzungsverordnung sei hinreichend begründet und greife nicht unverhältnismäßig in Art. 14 Abs. 1 GG ein. Die Verordnungsermächtigung in § 556d Abs. 2 Satz 1 BGB sei verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass der Ordnungsgeber die ihm eingeräumte Regelungsmacht auszuüben habe, soweit er nach der ihm obliegenden Prüfung anhand der durch das Gesetz vorgegebenen Kriterien einen angespannten Wohnungsmarkt festgestellt habe. Die Obergrenze für die zulässige Miete sei verhältnismäßig. Die ortsübliche Vergleichs-

19

miete weise auch nach Inkrafttreten der ohnehin zeitlich befristeten Miethöhenregulierung einen hinreichenden Bezug zur jeweils auf dem Markt erzielbaren Miete auf. Dass weiterhin unterschiedlich leistungsfähige Mieter um denselben Wohnungsbestand konkurrierten, rechtfertige nicht den Schluss, die Miethöhenregulierung sei ungeeignet, eine Teilhabe einkommensschwacher Mieter am Wohnungsmarkt zu fördern. Soweit die Beschwerdeführerin meine, Wohnungsbauförderung oder Gewährung ausreichenden Wohngeldes seien mildere und geeignetere Mittel, um die gesetzgeberischen Ziele zu erreichen, setze sie lediglich ihr eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Gesetzgebers.

bb) Mit ihrer Verfassungsbeschwerde rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 14 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG sowie eine Verletzung des Bestimmtheitsgebots aus Art. 14 Abs. 1 Satz 2, Art. 20 Abs. 3 und Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG durch die angegriffenen Entscheidungen sowie mittelbar durch § 556d BGB und durch die auf § 556d Abs. 2 BGB beruhende Berliner Mietbegrenzungsverordnung. 20

(1) Gesetz- und Verordnungsgeber hätten in einer die Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG verletzenden Weise die Anforderungen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum sozialen Mietrecht verkannt. 21

(a) Die Mietobergrenze bei Mietbeginn sprengte das für Mieterhöhungen im bestehenden Mietverhältnis geltende Regelungskonzept. Sie hebe die bislang über die ortsübliche Vergleichsmiete erreichte Annäherung der Mietobergrenze an die auf einem unregulierten Wohnungsmarkt erzielbare Miete auf, weil mit der beinahe vollständigen Regulierung der Miethöhe in die Berechnung der ortsüblichen Vergleichsmiete nahezu ausschließlich regulierte Mieten einfließen. Für eine Regulierung von Mieten bei Mietbeginn fehle ein den Bestandsmietern vergleichbares Schutzbedürfnis der Wohnungssuchenden. Die Mietobergrenze schränke Vermieter durch ein zu einem Gemeinwohlbelang angehobenes Interesse der Wohnungssuchenden an einer Anmietung der Wohnung ein, obwohl diese noch keine Nutzungsbeziehung zum Vermietungseigentum begründet hätten. Der Sozialbezug des Vermietereigentums wandle sich zu einer unmittelbaren Drittpflicht gegenüber jedermann. Auch berücksichtige die Miethöhenregulierung den Bezug zwischen Eigentum und individueller Freiheit des Eigentümers nicht ausreichend, dem etwa durch Unterscheidung zwischen privaten und gewerblichen Vermietern hätte Rechnung getragen werden können. 22

(b) Die Miethöhenregulierung sei auch unverhältnismäßig. Die vom Gesetzgeber verfolgten Ziele wiesen keinen Bezug zum Eigentum privater Vermieter und deren Sozialbindung auf, sondern legten diesen ein Sonderopfer auf, um einen Wandel der Mieterstruktur in bestimmten großstädtischen Stadtvierteln zu vermeiden. Die Neuregelung sei darüber hinaus zum Erreichen legitimer Ziele weder geeignet noch erforderlich. Angebotsknappheit könne nicht durch regulatorische Preissenkungen verringert werden. Vielmehr erhöhe die Regulierung der Miethöhe den Wohnungsmangel, 23

weil künstlich reduzierte Mieten größere Wohnungen für breite Kreise zugänglich hielten, was den vom Gesetzgeber beabsichtigten Zugang einkommensschwächerer Bevölkerungsschichten zum Wohnungsmarkt verhindere. Dem Gesetzgeber stehe zudem mit dem sozialen Wohnungsbau ein den Zielen der Miethöhenregulierung vergleichbar dienendes, die Vermieter weniger belastendes Mittel zur Verfügung.

Der Eingriff in das Vermietereigentum sei schließlich unangemessen. Die Mietobergrenze bei Mietbeginn diene vorwiegend Wohnungssuchenden, deren Interessen im Rahmen der Abwägung von Privatnützigkeit und Gemeinwohlbelangen geringer wögen und sich zudem nach den realen Aussichten bemäßen, zumutbaren Wohnraum zu finden. Belange der Mieter in bestehenden Mietverhältnissen könnten nicht herangezogen werden. Demgegenüber komme den durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Belangen der Beschwerdeführerin besonderes Gewicht zu. Es handele sich um eine intensive Beschränkung ihres Preisgestaltungsrechts, deren Rechtfertigung zwingende Interessen der Öffentlichkeit erfordere. Die Intensität des Eingriffs werde zudem dadurch verstärkt, dass die ortsübliche Vergleichsmiete infolge der Ausdehnung der Miethöhenregulierung auf neu abgeschlossene Mietverhältnisse ihre Marktbindung verloren habe. Der Selbstbezug der Vergleichsmiete werde nicht durch § 556f BGB oder die zeitliche Begrenzung der Mietenbegrenzungsverordnung verringert. Es stehe nicht fest, dass diese Geltungsbegrenzung dauerhaft Bestand habe. Im Übrigen sei ein nennenswerter Einfluss auf die Marktmiete weder durch Neubauten noch durch die Vermietung umfassend modernisierter Wohnungen im Sinne von § 556f Satz 2 BGB zu erwarten.

24

(c) Nicht auszuschließen sei weiter, dass es infolge der Miethöhenregulierung langfristig zu Substanzeinbußen des Eigentums komme. Die nahezu vollständige Abkopplung der ortsüblichen Vergleichsmiete vom Markt gefährde auf Dauer die Wirtschaftlichkeit der Vermietung, weil etwa Finanzierungskosten für Darlehen sowie Unterhaltungskosten weiter der Marktentwicklung folgten.

25

(2) § 556d BGB sei auch mangels Bestimmtheit verfassungswidrig.

26

§ 556d Abs. 1 BGB verletze das Gebot der inhaltlichen Klarheit von Rechtsnormen. Er nehme auf den bestehenden Rechtsbegriff der ortsüblichen Vergleichsmiete Bezug und verändere diesen zugleich inhaltlich, denn die regulierten Mieten beeinflussten ihrerseits die Höhe der Vergleichsmiete. Darüber hinaus habe der Gesetzgeber trotz der gesetzlichen Regelbeispiele in § 556d Abs. 2 Satz 3 BGB unzureichend bestimmt, in welchen Fällen ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt vorliege, weil es an Regelungen dazu fehle, welche Entfernung zwischen der Wohnung einerseits und der Arbeitsstelle und den sonstigen Lebensmittelpunkten des Mieters andererseits einem Wohnungssuchenden zumutbar sei.

27

§ 556d Abs. 2 BGB sei mit Art. 80 Abs. 2 Satz 1 GG unvereinbar, weil er den Erlass der Verordnung, die die Miethöhenregulierung erst wirksam werden lasse, in das freie Ermessen der Landesregierungen stelle. Eine verfassungskonforme Auslegung scheitere am klaren Wortlaut der Verordnungsermächtigung und an der insoweit ein-

28

deutigen Begründung des Gesetzentwurfs. Darüber hinaus fehle es wiederum trotz der im Gesetz genannten Regelbeispiele an ausreichend klaren Vorgaben für die Landesregierungen, unter welchen Voraussetzungen ein Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt anzunehmen sei, weil die zentrale Frage der den Mietinteressenten zumutbaren Mobilität nicht gesetzlich geregelt sei.

(3) Verletzt sei weiter die Vertragsfreiheit als Bestandteil der allgemeinen Handlungsfreiheit. § 556d Abs. 1 BGB beschränke nicht nur die Freiheit der Beschwerdeführerin, eine bestimmte Miete zu fordern, sondern auch die Freiheit der Mietinteressenten, durch das Angebot einer höheren Miete den Zuschlag für die Wohnung zu erhalten. 29

(4) Der allgemeine Gleichheitssatz sei verletzt, weil die höchstzulässige Miete auf die erheblichen regionalen Abweichungen unterliegende ortsübliche Vergleichsmiete zurückgreife. Hinzu komme, dass die ortsübliche Vergleichsmiete regional abweichend ermittelt werde, weil die Gemeinden keiner Pflicht zum Erstellen von Mietspiegeln unterlägen und Mietspiegel auf regional abweichende Weise erstellten. § 556d Abs. 1 BGB verletze zudem Art. 3 Abs. 1 GG, weil § 556e Abs. 1 BGB Vermieter bei einer die höchstzulässige Miete übersteigenden Vormiete bis zu deren Höhe von der Preisregulierung ausnehme. 30

(5) Schließlich verstoße auch die starre Stichtagsregelung in § 556f Satz 1 BGB gegen Art. 14 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG. Vor und nach dem Stichtag fertiggestellte Wohnungen unterschieden sich mit Blick auf die Kostenbelastung nicht. 31

II.

Die Vorlagen sind unzulässig. Das vorlegende Gericht hat sie nicht hinreichend begründet (§ 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG). Dies kann die Kammer durch einstimmigen Beschluss feststellen (§ 81a Satz 1 BVerfGG). 32

1. Nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG hat ein Gericht das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen, wenn es ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei seiner Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig hält. Die Begründung der Vorlageentscheidung muss gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG angeben, inwiefern die Entscheidung des Gerichts in der Sache von der Gültigkeit der Rechtsvorschrift abhängig ist und mit welcher übergeordneten Rechtsnorm die Vorschrift unvereinbar ist. Diesem Begründungserfordernis genügt ein Vorlagebeschluss nur, wenn die Ausführungen des Gerichts erkennen lassen, dass es sowohl die Entscheidungserheblichkeit der Vorschrift als auch ihre Verfassungsmäßigkeit sorgfältig geprüft hat (vgl. BVerfGE 127, 335 <355 f.>). Hierfür muss das vorlegende Gericht in nachvollziehbarer und für das Bundesverfassungsgericht nachprüfbarer Weise darlegen, dass es bei seiner anstehenden Entscheidung auf die Gültigkeit der Norm ankommt und aus welchen Gründen es von der Unvereinbarkeit der Norm mit der Verfassung überzeugt ist (vgl. BVerfGE 7, 171 <173 f.>; 105, 61 <67>). 33

2. Diesen Anforderungen genügen die Vorlagen nicht. 34
- a) Die Vorlagefragen bedürfen der Präzisierung. Nach der Überzeugung des Landgerichts verstößt die Verordnungsermächtigung in § 556d Abs. 2 Satz 1 BGB gegen Art. 3 Abs. 1 und Art. 80 Abs. 1 GG. Die Mietobergrenze in § 556d Abs. 1 BGB soll dagegen - nach verständiger Auslegung der Vorlagen - zum einen wegen der Ermittlung der höchstzulässigen Miete und zum anderen im Zusammenwirken mit der Ausnahmevorschrift des § 556e Abs. 1 BGB gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen. Die dementsprechende Anpassung des Prüfungsumfangs darf das Bundesverfassungsgericht selbst vornehmen (vgl. BVerfGE 145, 106 <140 f. Rn. 95>). 35
- b) Um die Entscheidungserheblichkeit in einer den Anforderungen des § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG genügenden Weise darzulegen, muss das vorlegende Gericht verdeutlichen, dass sich die Beantwortung der gestellten Verfassungsfrage als unerlässlich darstellt, damit es das Ausgangsverfahren fortführen und abschließend entscheiden kann (vgl. BVerfGE 50, 108 <113>). Das setzt Ausführungen dazu voraus, dass und aus welchen Gründen das vorlegende Gericht im Falle der Gültigkeit der für verfassungswidrig gehaltenen Vorschrift zu einem anderen Ergebnis käme als im Falle der Ungültigkeit und wie es dieses Ergebnis begründen würde (vgl. BVerfGE 133, 1 <10 f. Rn. 35>). Ist das vorlegende Gericht der Überzeugung, dass die zur Prüfung gestellte Vorschrift den allgemeinen Gleichheitssatz verletzt, reicht es für die Entscheidungserheblichkeit aus, dass die Feststellung der Verfassungswidrigkeit die Chance offenhält, eine für den Beteiligten des Ausgangsverfahrens günstigere Regelung durch den Gesetzgeber zu erreichen (vgl. BVerfGE 121, 108 <115>; 122, 151 <173>). Die Entscheidungserheblichkeit ist damit in der Regel schon dann zu bejahen, wenn der Gesetzgeber den Gleichheitsverstoß auf verschiedenen Wegen heilen kann und eine der dem Gesetzgeber möglichen Entscheidungsvarianten das - bis dahin ausgesetzte - Ausgangsverfahren in Richtung einer für den betroffenen Verfahrensbeteiligten günstigen Entscheidung beeinflusst (vgl. BVerfGE 93, 386 <395>; 121, 108 <115 f.>). Dem genügen die Vorlagen nicht, soweit ihnen zugrunde liegt, dass § 556d Abs. 1 BGB im Zusammenwirken mit der Ausnahmevorschrift des § 556e Abs. 1 BGB für die Entscheidung des Ausgangsverfahrens erheblich sei. 36
- aa) Die Vorlage im Verfahren 1 BvL 1/18 geht auf die Entscheidungserheblichkeit insoweit nicht ein. Sie ist auch nicht ersichtlich. Entfielen die Ausnahmevorschrift des § 556e Abs. 1 Satz 1 BGB ersatzlos, führte dies zu keinem anderen Ergebnis des Ausgangsverfahrens. Eine bloße Erstreckung der Ausnahmevorschrift auf die Vermieterin scheitert an einer im Ausgangsverfahren die bei Mietbeginn höchstzulässige Miete nicht übersteigenden Vormiete. 37
- Mit der Erwägung, dass eine Unvereinbarkeit des § 556e Abs. 1 Satz 1 BGB mit dem allgemeinen Gleichheitssatz den Gesetzgeber insgesamt zu einer Neuregelung der höchstzulässigen Miete bei Mietbeginn veranlassen könne, lässt sich die Entscheidungserheblichkeit ebenfalls nicht ausreichend begründen. Der allgemeine Gleichheitssatz ist grundsätzlich kein Instrument, das es Beteiligten erlaubt, die an-

deren eingeräumte, sie selbst nicht betreffende Vergünstigung zu bekämpfen und so auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüfen zu lassen (vgl. BVerfGE 110, 274 <303>; 138, 136 <172 f. Rn. 97>). Dementsprechend ist ein vorlegendes Gericht nicht befugt, dem Bundesverfassungsgericht Normen eines Gesetzes zur verfassungsgerichtlichen Kontrolle zu unterbreiten, die Dritte womöglich gleichheitswidrig begünstigen, nicht aber die Beteiligten des Ausgangsverfahrens betreffen (vgl. BVerfGE 138, 136 <172 f. Rn. 97>). Etwas anderes gilt nur, wenn die Dritten gewährte Vergünstigungen für eine gleichheitsgerechte Regelung insgesamt übergreifende Bedeutung haben, die nur einer Gruppe gewährten Vergünstigungen also nach Zahl oder Umfang ein solches Ausmaß erreichen oder nach ihrer strukturellen Bedeutung ein solches Gewicht haben, dass im Falle der Verfassungswidrigkeit der Vergünstigungen die verbleibende Regelung ebenfalls gleichheitswidrig wäre (vgl. BVerfGE 138, 136 <173 Rn. 98>). Dazu müsste der Ausnahmevorschrift des § 556e Abs. 1 Satz 1 BGB eine die Bestimmungen über die Mietobergrenze derart prägende Stellung zukommen, dass im Fall ihrer Gleichheitswidrigkeit die Vereinbarkeit der Mietobergrenze mit dem allgemeinen Gleichheitssatz insgesamt in Frage stünde. Das legt die Vorlage nicht dar.

bb) Im Verfahren 1 BvL 4/18 fehlen hinreichende Darlegungen zur Entscheidungserheblichkeit des § 556e Abs. 1 Satz 1 BGB schon deshalb, weil die Beklagte des Ausgangsverfahrens eine von dieser Ausnahmevorschrift begünstigte Vermieterin ist. Die Vorlage beanstandet danach, der Gesetzgeber habe mit nicht von der Ausnahmevorschrift erfassten Vermietern eine am Ausgangsrechtsstreit nicht beteiligte Personengruppe bei der Gewährung von Begünstigungen außer Acht gelassen. Eine solche Vorlage ist mangels Entscheidungserheblichkeit unzulässig (vgl. BVerfGE 67, 239 <243 f.>). Wäre dies anders, könnte ein Gericht vom konkreten Anlass des Rechtsstreits absehen und im Wege einer Vorlage Gesetzesinitiativen zugunsten Dritter sogar dann auslösen, wenn diese selbst im Ausgangsverfahren keine Ansprüche erheben. Das ist weder Aufgabe der Gerichte noch Sinn einer konkreten Normenkontrolle (vgl. BVerfGE 66, 100 <106 f.>).

c) Um seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der vorgelegten Vorschriften in einer den Anforderungen des § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG genügenden Weise darzulegen, muss das vorlegende Gericht die für seine Entscheidung maßgeblichen Erwägungen nachvollziehbar und erschöpfend mitteilen (vgl. BVerfGE 88, 198 <201>; 93, 121 <132>). Der Vorlagebeschluss hat dazu den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab anzugeben, die naheliegenden tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte zu erörtern und sich sowohl mit der einfachrechtlichen als auch mit der verfassungsrechtlichen Rechtslage auseinanderzusetzen. Die in Literatur und Rechtsprechung entwickelten Rechtsauffassungen und insbesondere die maßgebliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat er zu berücksichtigen (vgl. BVerfGE 124, 251 <260>; 141, 1 <11 Rn. 23>). Zudem muss das vorlegende Gericht die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung erörtern und vertretbar begründen, dass es diese nicht für möglich hält (vgl. BVerfGE 121, 108 <117>; 124,

39

40

251 <262>). Diesen Anforderungen werden die Ausführungen der Vorlagen zur Verfassungswidrigkeit von § 556d Abs. 1 und Abs. 2 BGB nicht gerecht.

aa) Die Darlegung der Überzeugung von einem Verstoß des § 556d Abs. 1 BGB gegen den allgemeinen Gleichheitssatz lässt ausreichende Ausführungen dazu vermissen, inwieweit der regional abweichenden Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete unterschiedliche Bedingungen an den Mietmärkten gegenüberstehen.

41

(1) Die Vorlagen legen schon nicht ausreichend dar, dass die von ihnen angenommene Ungleichbehandlung wesentlich gleiche Sachverhalte betrifft. Zwar sehen sie, dass die unterschiedliche Belastung der Vermieter aufgrund örtlich abweichender Gestellungskosten für Wohnraum sowie erzielbarer Marktmieten einer Vergleichbarkeit entgegenstehen könnten. Ihrer Schlussfolgerung, dies gleiche die Belastung der Vermieter nur geringfügig aus, fehlt aber die notwendige tatsächliche Grundlage. Insofern versäumt es das Landgericht, die Verschiedenheit der von ihm miteinander verglichenen örtlichen Wohnungsmärkte und der auf diesen Wohnungsmärkten ohne Miethöhenregulierung jeweils erzielbaren Miete hinreichend zu erörtern (vgl. dazu LG Berlin, Urteil vom 25. April 2018 - 65 S 238/17 -, juris, Rn. 45 f.; Hamer/Schuldt, NZM 2018, S.124 <124>). Das vorlegende Gericht ist gehalten, alle tatsächlichen Umstände, die für die Vorlage Bedeutung erlangen können, unter Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Mittel aufzuklären. Dazu muss es in diesem Ausmaß tragfähige Feststellungen treffen, die der verfassungsrechtlichen Beurteilung zugrunde gelegt werden können (vgl. BVerfGE 86, 71 <77 f.>; 88, 198 <201>; vgl. auch BVerfGK 10, 171 <176>; 15, 447 <452>). Die Sachaufklärung muss sich insbesondere auch auf solche Umstände erstrecken, auf die das Gericht seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der Vorschrift stützt. Es muss im Rahmen der zumutbaren Aufklärung des Sachverhalts ausgeschlossen sein, dass nach den tatsächlichen Verhältnissen von der vorgelegten Vorschrift nur verfassungsrechtlich unbedenkliche Wirkungen ausgehen (vgl. BVerfGK 15, 447 <452 f.>). Daran fehlt es hier.

42

(2) Auch mit einer möglichen Rechtfertigung der Ungleichbehandlung durch regional abweichende Bedingungen an den Mietmärkten setzen sich die Vorlagen nicht ausreichend auseinander. Ihre Ausführungen dazu, inwieweit die vom Gesetzgeber in den Blick genommenen einkommensschwachen Haushalte und Durchschnittsverdiener in Gemeinden mit höherer ortsüblicher Vergleichsmiete über ein entsprechend höheres Einkommen verfügen könnten, bleiben ebenfalls ohne hinreichende tatsächliche Grundlage. Unterschiedliche örtliche Gegebenheiten können eine Ungleichbehandlung zwar grundsätzlich rechtfertigen (vgl. BVerwGE 5, 1 <9 f.>; Wollenschläger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 72; vgl. auch BVerfGE 1, 14 <52 f.>). Die Annahme der Vorlagen, es gebe keine belastbaren Anhaltspunkte, um unter Berücksichtigung unterschiedlicher Gestellungskosten und Marktmieten die vom Landgericht angenommene Spreizung der zulässigen Höchstmiete zu rechtfertigen, beruht aber auf unzureichenden tatsächlichen Feststellungen. Die offenkundig unterschiedlichen Verhältnisse an den Wohnungsmärkten in den verschiedenen Regionen Deutschlands (vgl. Hamer/Schuldt, NZM 2018, S. 124

43

<124>; Tietzsch/Raabe, WuM 2017, S. 688 <688>), die Abweichungen der durchschnittlichen Kaufkraft (vgl. Fleindl, in: Gsell/Krüger/Lorenz/Reymann, BeckOGK-BGB, § 556d Rn. 12 (1. Juli 2019); Tietzsch/Raabe, WuM 2017, S. 688 <688 f.>) oder örtlich abweichende Wohngeldvorschriften (vgl. Tietzsch/Raabe, WuM 2017, S. 688 <689>) hätten Veranlassung zu weiterer Erörterung gegeben.

bb) Die Vorlagen legen auch nicht hinreichend dar, dass die in § 556d Abs. 2 Satz 1 BGB enthaltene Ermächtigung der Landesregierungen zum Verordnungserlass gegen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 oder Art. 3 Abs. 1 GG verstößt.

(1) Zwar kann es entgegen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG an einer hinreichenden Bestimmtheit des Zwecks einer Verordnungsermächtigung fehlen, wenn erst der Erlass der Verordnung das Inkrafttreten eines Gesetzes bewirkt und der Gesetzgeber den Gebrauch der Ermächtigung allein der politischen Entscheidung des Ordnungsgebers anheimgibt (vgl. BVerfGE 78, 249 <272>; Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 80 Rn. 34). Verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt die Verordnungsermächtigung aber, wenn der Gesetzgeber dem Ordnungsgeber hinreichende normative Anhaltspunkte für seine Entscheidung an die Hand gibt, ob von der Ermächtigung Gebrauch zu machen ist oder nicht. Sie können entweder ausdrücklich in der Ermächtigungsgrundlage festgeschrieben werden oder sich aus dem Gesamtzusammenhang des Gesetzes und dem vom Gesetzgeber verfolgten Zweck, so wie er im Gesetz zum Ausdruck gekommen ist, ergeben (vgl. BVerfGE 78, 249 <274>). Dafür genügt eine gesetzgeberische Programmentscheidung, der der Ordnungsgeber entnehmen kann, unter welchen Voraussetzungen er zum Erlass der Verordnung verpflichtet sein soll (vgl. BVerfGE 78, 249 <274 f.>).

Die Ausführungen, mit denen die Vorlagen eine dahingehende verfassungskonforme Auslegung der Verordnungsermächtigung im Sinne einer ausreichenden gesetzgeberischen Programmentscheidung allein aufgrund des Wortlauts und eines vermeintlich entgegenstehenden Willens des Gesetzgebers ablehnen, greifen daher zu kurz. Es fehlt insbesondere die gebotene inhaltliche Auseinandersetzung mit der in Literatur (vgl. Lange, DVBl 2015, S. 1551 <1557>; Lehmann-Richter, WuM 2015, S. 204 <205>; Schuldt, Mietpreisbremse, 2017, S. 244 ff.) und Rechtsprechung (vgl. AG Neukölln, Urteil vom 8. September 2016 - 11 C 414/15 -, juris, Rn. 43 ff.; vgl. nunmehr auch LG Berlin, Urteil vom 25. April 2018 - 65 S 238/17 -, juris, Rn. 28) vertretenen Auffassung, wonach der Ordnungsgeber ungeachtet des Wortlauts des § 556d Abs. 2 Satz 1 BGB bei Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarktes zum Erlass einer Verordnung verpflichtet sein soll.

(2) Die Überzeugung eines Verstoßes der Verordnungsermächtigung gegen Art. 3 Abs. 1 GG ist ebenfalls nicht hinreichend dargetan. Dass die Mietobergrenze nur in einigen angespannten Wohnungsmärkten Anwendung findet, Vermieter also in Abhängigkeit von der Lage ihrer Wohnung abweichenden rechtlichen Regelungen unterliegen, kann für sich genommen keinen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz begründen. Eine an Regionen ausgerichtete Differenzierung ist in einem

Bundesgesetz nicht von vorneherein ausgeschlossen (vgl. BVerfGE 122, 1 <25 f.>). Zwar unterliegen derartige regionale Unterscheidungen einer auf den Gesamtstaat bezogenen Gleichheitsprüfung. Das schließt aber nicht aus, für besondere Fallgestaltungen Differenzierungen nach weiteren regionalen Merkmalen vorzunehmen, wenn sich dafür hinreichende sachliche Rechtfertigungsgründe finden lassen (vgl. BVerfGE 122, 1 <25 f.>; BVerwGE 129, 116 <120 f.>; vgl. auch BVerfGE 78, 249 <286 ff.>). Dazu verhalten sich die Vorlagen nicht.

III.

Die Verfassungsbeschwerde ist nicht zur Entscheidung anzunehmen. Annahmegründe nach § 93a Abs. 2 BVerfGG liegen nicht vor. 48

Die Verfassungsbeschwerde hat keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung im Sinne des § 93a Abs. 2 Buchstabe a BVerfGG (vgl. dazu BVerfGE 90, 22 <24 f.>). Auslegung und Anwendung der als verletzt gerügten Grundrechte sind in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geklärt. Inwieweit diese Maßstäbe auf das Mietrecht Anwendung finden, war mehrfach Gegenstand von Entscheidungen (vgl. BVerfGE 37, 132 <139 ff.>; 38, 348 <357 ff.>; 71, 230 <246 ff.>; 91, 294 <307 ff.>). Die Reichweite des Bestimmtheitserfordernisses aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG mit Blick auf Verordnungsermächtigungen, mittels derer eine gesetzliche Regelung in Kraft gesetzt werden kann, wirft ebenfalls keine klärungsbedürftigen verfassungsrechtlichen Fragen auf (vgl. BVerfGE 78, 249 <272 ff.>). 49

Die Annahme der Verfassungsbeschwerde ist auch nicht nach § 93a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG zur Durchsetzung der in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechte angezeigt (vgl. dazu BVerfGE 90, 22 <25 f.>). Die Verfassungsbeschwerde hat keine hinreichende Aussicht auf Erfolg. Die mittelbar angegriffenen Bestimmungen über die Miethöhenregulierung verletzen kein Verfassungsrecht. Auch Auslegung und Anwendung dieser Bestimmungen in den mit der Verfassungsbeschwerde unmittelbar angegriffenen Entscheidungen sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. 50

1. Die Regulierung der Miethöhe bei Mietbeginn durch § 556d Abs. 1 BGB verstößt weder gegen die Garantie des Eigentums aus Art. 14 Abs. 1 GG noch gegen die Vertragsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG noch den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG. 51

a) Zwar greift die Miethöhenregulierung in das durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Eigentum zur Vermietung bereiter Wohnungseigentümer ein. Dies bewirkt § 556d Abs. 1 BGB, der alle für den Grundrechtseingriff bedeutsamen gesetzgeberischen Entscheidungen trifft, und nicht erst die jeweils aufgrund von § 556d Abs. 2 Satz 1 BGB erlassene Landesverordnung. Der Eingriff ist aber gerechtfertigt. 52

aa) Das nach Art. 14 Abs. 1 GG gewährleistete Eigentum ist von besonderer Bedeutung für den sozialen Rechtsstaat. Der Eigentumsgarantie kommt im Gefüge der Grundrechte insbesondere die Aufgabe zu, dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern. Das verfassungsrechtlich 53

gewährleistete Eigentum ist durch Privatnützigkeit und grundsätzliche Verfügungsbefugnis des Eigentümers über den Eigentumsgegenstand gekennzeichnet. Es soll als Grundlage privater Initiative und in eigenverantwortlichem privatem Interesse von Nutzen sein. Dabei genießt es einen besonders ausgeprägten Schutz, soweit es um die Sicherung der persönlichen Freiheit des Einzelnen geht (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 23. Mai 2018 - 1 BvR 97/14, 1 BvR 2392/14 -, Rn. 70 m.w.N.). Zugleich soll der Gebrauch des Eigentums dem Wohl der Allgemeinheit dienen (Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG; BVerfGE 143, 246 <323 f. Rn. 216>). Vom Schutz des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG umfasst ist das zivilrechtliche Sacheigentum, dessen Besitz und die Möglichkeit, es zu nutzen (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 23. Mai 2018 - 1 BvR 97/14, 1 BvR 2392/14 -, Rn. 71 m.w.N.). Dazu gehört es, aus der vertraglichen Überlassung des Eigentumsgegenstands zur Nutzung durch andere den Ertrag zu ziehen, der zur finanziellen Grundlage für die eigene Lebensgestaltung beiträgt (vgl. BVerfGE 79, 292 <303 f.>; 101, 54 <75> m.w.N.).

bb) § 556d Abs. 1 BGB als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums der zur Vermietung bereiten Wohnungseigentümer ist gerechtfertigt. 54

Nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG werden Inhalt und Schranken des Eigentums durch Gesetz bestimmt. Ein solches Gesetz ist § 556d Abs. 1 BGB. Bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums unterliegt der Gesetzgeber besonderen verfassungsrechtlichen Schranken. Der Eingriff im Rahmen der Inhalts- und Schrankenbestimmung in die durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützten Rechte muss durch Gründe des öffentlichen Interesses unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt sein (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 23. Mai 2018 - 1 BvR 97/14, 1 BvR 2392/14 -, Rn. 79 m.w.N.). Der Gesetzgeber muss die Freiheitssphäre der Einzelnen mit dem Wohl der Allgemeinheit in ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Das Wohl der Allgemeinheit ist nicht nur Orientierungspunkt, sondern auch Grenze für die Beschränkung des Eigentums. Zugleich muss das zulässige Ausmaß einer Sozialbindung auch vom Eigentum selbst her bestimmt werden. Die Bestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG, der Regelungsauftrag des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG und die Sozialpflichtigkeit des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 GG stehen in einem unlöslichen Zusammenhang. Dagegen ist die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung umso weiter, je stärker der soziale Bezug des Eigentumsobjekts ist; hierfür sind dessen Eigenart und Funktion von entscheidender Bedeutung (BVerfGE 143, 246 <324 f. Rn. 218> m.w.N.; stRspr). 55

(1) § 556d Abs. 1 BGB ist hinreichend bestimmt. 56

Bei der zur Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete erfolgten Bezugnahme auf § 558 Abs. 2 BGB handelt es sich nicht um eine möglicherweise dem Gebot der Rechtsklarheit widersprechende dynamische Verweisung. Dynamische Verweisungen sind zulässig, wenn der Gesetzgeber den Inhalt seiner Vorschriften trotz Verweisung selbst festlegt und nicht der Entscheidung Dritter unterwirft (vgl. BVerfGE 78, 57

35 <35 f.>; 141, 143 <176 f. Rn. 75>). Dagegen verstößt die Bezugnahme auf § 558 Abs. 2 BGB in § 556d Abs. 1 BGB nicht. Sie beeinträchtigt die inhaltliche Klarheit, Widerspruchsfreiheit und Verständlichkeit aber auch dann nicht, wenn die anhand der ortsüblichen Vergleichsmiete bemessene höchstzulässige Miete bei Mietbeginn ihrerseits die Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete beeinflusst.

Auch soweit rechtsstaatliche Grundsätze gebieten, mietpreisrechtliche Vorschriften nach Inhalt und Voraussetzungen so zu gestalten, dass Vermieter und Mieter in der Lage sind, in zumutbarer Weise die gesetzlich zulässige Miete zu ermitteln (vgl. BVerfGE 37, 132 <142>), ist das Abstellen auf die ortsübliche Vergleichsmiete nicht zu beanstanden. Zwar kann ihre Ermittlung die Vertragsparteien in Gemeinden, in denen kein qualifizierter Mietspiegel aufgestellt ist, vor praktische Schwierigkeiten stellen (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 29; vgl. auch AG Neukölln, Urteil vom 8. September 2016 - 11 C 414/15 -, juris, Rn. 65 f.; Börstinghaus, NJW 2018, S. 665 <667>). Eine den Vorgaben der Verfassung entsprechende Anwendung der Regelungen über die ortsübliche Vergleichsmiete ist gleichwohl möglich (vgl. BVerfGE 37, 132 <143>).

58

(2) Die Miethöhenregulierung in § 556d Abs. 1 BGB wahrt auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip muss der Eingriff zur Erreichung eines legitimen Eingriffsziels geeignet sein und darf nicht weiter gehen, als es die Gemeinwohlbelange erfordern; ferner müssen Eingriffszweck und Eingriffintensität in einem angemessenen Verhältnis stehen (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 23. Mai 2018 - 1 BvR 97/14, 1 BvR 2392/14 -, Rn. 85 m.w.N.).

59

(a) Mit der Miethöhenregulierung in § 556d Abs. 1 BGB verfolgt der Gesetzgeber ein legitimes Ziel. Der gesetzgeberische Zweck, durch die Begrenzung der Miethöhe bei Wiedervermietung der direkten oder indirekten Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen aus stark nachgefragten Wohnquartieren entgegenzuwirken, liegt im öffentlichen Interesse.

60

(b) Die Regelung ist auch geeignet, dieses Ziel zu erreichen. Verfassungsrechtlich genügt für die Eignung, dass der erstrebte Erfolg gefördert werden kann, dass also die Möglichkeit der Zweckerreichung besteht (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 23. Mai 2018 - 1 BvR 97/14, 1 BvR 2392/14 -, Rn. 90). Das Gesetz darf nicht von vorneherein untauglich sein (vgl. BVerfGE 100, 313 <373>).

61

Zwar kann eine regulierte Miete die Nachfrage von Wohnungssuchenden in den betroffenen Regionen weiter ansteigen lassen, weil neben einkommensstarken Wohnungssuchenden auch solche mit geringeren Einkommen als Mieter infrage kommen. Es liegt auch nahe, dass Vermieterinnen und Vermieter mit Blick auf die Bonität in der Regel die einkommensstärksten Bewerberinnen und Bewerber auswählen werden, mit der Folge, dass sich die Chancen auf eine bezahlbare Wohnung für einkommensschwächere Wohnungssuchende bei gleichbleibendem Angebot an Mietwohnungen nicht erhöhen (vgl. LG Berlin, Urteil vom 29. März 2017 - 65 S 424/16 -, juris, Rn. 42; ebenso Blankenagel/Schröder/Spoerr, NZM 2015, S. 1 <17>; Leuschner, NJW 2014, S. 1929 <1930>). Letztlich kann auch nicht ausgeschlossen werden,

62

dass einzelne Eigentümer aufgrund der durch die Miethöhenregulierung verringerten Ertragsaussichten von der Wiedervermietung von Wohnungen Abstand nehmen und dadurch das Angebot an Mietwohnungen weiter sinken könnte (vgl. Schuldt, Mietpreisbremse, 2017, S. 72, 209).

Trotzdem schneidet die Miethöhenregulierung Preisspitzen auf angespannten Wohnungsmärkten ab und kann damit zumindest die Voraussetzungen für einen Marktzugang einkommensschwächerer Mieter schaffen (vgl. Leuschner, NJW 2014, S. 1929 <1930>; Tietzsch/Raabe, WuM 2017, S. 688 <690>). Dabei hat sie auch bremsende Wirkung auf die Entwicklung der ortsüblichen Vergleichsmieten, in deren Berechnung die regulierten Wiedervermietungsmieten zeitlich verzögert einfließen.

63

Die Regulierung der Miethöhe bei Mietbeginn ist auch im verfassungsrechtlichen Sinn geeignet, die legitimen Ziele des Gesetzgebers zu erreichen. Sie kann der Verdrängung von einkommensschwächeren Mieterinnen und Mietern aus ihren angestammten Stadtteilen entgegenwirken. Zwar dienen dem Schutz der Bestandsmieter in angespannten Wohnungsmärkten die gesetzlichen Bestimmungen zum Kündigungsschutz und zur Regulierung von Mieterhöhungen in bestehenden Mietverhältnissen. Einfluss auf die Mieterstruktur eines Stadtteils haben aber nicht nur Beendigungen bestehender Mietverhältnisse durch Vermieter und Mieterhöhungen im laufenden Mietverhältnis, sondern - über einen längeren Zeitraum - auch der Zuzug einkommensstärkerer Mieter infolge erneuter Vermietung von aus anderen Gründen frei gewordenen Wohnungen. Nicht auszuschließen ist zudem, dass die Miethöhenregulierung Wohnungssuchenden aus einkommensschwächeren Bevölkerungsschichten, die bei einem Wohnungswechsel aufgrund gestiegener Mieten in ihrem bisherigen Stadtteil ohne Miethöhenregulierung keine für sie bezahlbare Wohnung hätten finden können, das Anmieten einer Wohnung in ihrer angestammten Umgebung ermöglicht (vgl. Schuldt, Mietpreisbremse, 2017, S. 183).

64

Die Regelung sieht zudem vor, dass verschlechterte Ertragserwartungen der Vermieter nicht dazu führen, dass zukünftig Pläne für den Neubau von Wohnraum nicht mehr oder nur in geringerem Umfang verfolgt werden. § 556f Satz 1 BGB nimmt nach dem 1. Oktober 2014 erstmals genutzte und vermietete Wohnungen dauerhaft von der Anwendung des § 556d BGB aus. Das verbleibende Risiko, dass ein infolge der Miethöhenregulierung langfristig geringeres Mietniveau über seinen Eingang in die ortsübliche Vergleichsmiete mittelbar Einfluss auf die Neubautätigkeit haben kann (vgl. Leuschner, NJW 2014, S. 1929 <1931>), führt nicht dazu, dass die Eignung der Regelung zur Erreichung legitimer Ziele entfällt.

65

(c) Die Regelung in § 556d Abs. 1 BGB ist auch erforderlich, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Die Erforderlichkeit ist erst dann zu verneinen, wenn ein sachlich gleichwertiges, zweifelsfrei gleich wirksames, die Grundrechte weniger beeinträchtigendes Mittel zur Verfügung steht, um den mit dem Gesetz verfolgten Zweck zu erreichen (vgl. BVerfGE 116, 202 <225>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 23. Mai 2018 - 1 BvR 97/14, 1 BvR 2392/14 -, Rn. 94). Das Bundesverfassungsge-

66

richt prüft dabei nicht, ob der Gesetzgeber die beste Lösung für die hinter einem Gesetz stehenden Probleme gefunden hat, denn der Gesetzgeber verfügt insoweit über einen Beurteilungs- und Prognosespielraum (vgl. BVerfGE 103, 293 <308>; 116, 202 <225>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 23. Mai 2018 - 1 BvR 97/14, 1 BvR 2392/14 -, Rn. 94).

Gemessen daran sind die Grenzen der Erforderlichkeit nicht überschritten. Zwar kommt die regulierte Miete nicht allein einkommensschwächeren, sondern unterschiedslos allen Wohnungssuchenden auf angespannten Wohnungsmärkten zugute (vgl. Gsell, WuM 2017, S. 305 <307>). Auch kommen weitere staatliche Maßnahmen zur Linderung oder Behebung der Wohnungsnot in Betracht, etwa die Förderung des Wohnungsbaus (vgl. Blankenagel/Schröder/Spoerr, NZM 2015, S. 1 <17>; Derleder, WuM 2013, S. 383 <391>) oder die Verbesserung der finanziellen Lage der Wohnungssuchenden durch erweiterte Gewährung von Wohngeld (vgl. Blankenagel/Schröder/Spoerr, NZM 2015, S. 1 <18>). Ungeachtet der mit diesen Maßnahmen verbundenen Kosten ist aber nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber diese im Rahmen seines Prognose- und Beurteilungsspielraums als gegenüber der Miethöhenregulierung mildere und zweifelsfrei - auch kurzfristig - vergleichbar wirksame Mittel hätte heranziehen müssen.

67

(d) Die Miethöhenregulierung in § 556d Abs. 1 BGB ist Vermieterinnen und Vermietern auch zumutbar. Dazu ist zwischen der Schwere des Eingriffs einerseits und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe abzuwägen. Die Regelung muss die Grenze der Zumutbarkeit wahren und darf die betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer nicht übermäßig belasten (vgl. BVerfGE 83, 1 <19>; 126, 112 <152 f.>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 23. Mai 2018 - 1 BvR 97/14, 1 BvR 2392/14 -, Rn. 95). Auch bei Schaffung privatrechtlicher Vorschriften muss der Gesetzgeber den betroffenen Interessen der Beteiligten so weit wie möglich Geltung verschaffen (vgl. BVerfGE 37, 132 <140 f.>; 71, 230 <246 f.>).

68

Für die Ausgestaltung zwingender mietrechtlicher Vorschriften bedeutet dies: Der Gesetzgeber muss bei solchen Regelungen sowohl die Belange des Mieters als auch die des Vermieters in gleicher Weise berücksichtigen. Das heißt freilich nicht, dass sie zu jeder Zeit und in jedem Zusammenhang dasselbe Gewicht haben müssten. Eine einseitige Bevorzugung oder Benachteiligung steht aber mit den verfassungsrechtlichen Vorstellungen eines sozialgebundenen Privateigentums nicht in Einklang (vgl. BVerfGE 37, 132 <141>; 71, 230 <247>; ebenso BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 10. August 1992 - 1 BvR 605/92 -, juris, Rn. 10). Die von Art. 14 Abs. 1 GG gezogenen Grenzen wären jedenfalls dann überschritten, wenn die Miethöhenregulierung auf Dauer zu Verlusten für den Vermieter oder zu einer Substanzgefährdung der Mietsache führte (vgl. BVerfGE 71, 230 <250>; 91, 294 <310>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 3. April 1990 - 1 BvR 268/90 u.a. -, NJW 1992, S. 1377 <1378>).

69

(aa) Im Rahmen der Abwägung ist daher zunächst zu berücksichtigen, dass die Ei-

70

gentumsgarantie dem Grundrechtsträger einen Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich erhalten und dem Einzelnen damit die Entfaltung und eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens ermöglichen soll (vgl. BVerfGE 68, 193 <222>; 104, 1 <8>). Geschützt ist auch die Freiheit, aus der vertraglichen Überlassung des Eigentums zur Nutzung durch andere den Ertrag zu ziehen, der zur finanziellen Grundlage für die eigene Lebensgestaltung beiträgt (vgl. BVerfGE 101, 54 <75>). Soweit das Eigentum die persönliche Freiheit des Einzelnen im vermögensrechtlichen Bereich sichert, genießt es einen besonders ausgeprägten Schutz (BVerfGE 143, 246 <341 Rn. 268> m.w.N.). Zu berücksichtigen ist insoweit, dass § 556d Abs. 1 BGB unterschiedslos private Vermieter und andere Vermieter, etwa Wohnungsunternehmen, deren Eigentum nur in geringem Maße der persönlichen Freiheit eines Einzelnen dient, erfasst.

(bb) Die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung geht auf der anderen Seite umso weiter, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und in einer sozialen Funktion steht (vgl. BVerfGE 143, 246 <341 f. Rn. 268>). Das trifft auf die Miethöhenregulierung in besonderem Maße zu. Eine Wohnung hat für den Einzelnen und dessen Familie eine hohe Bedeutung (vgl. BVerfGE 37, 132 <141>; 38, 348 <370>; 95, 64 <84 f.>). Zwar gilt dies bei Mietbeginn nur abgeschwächt, weil Wohnungssuchende ihren privaten Lebensmittelpunkt noch nicht in der Mietwohnung genommen haben und sich daher jedenfalls nicht auf ein Besitzrecht als vermögenswerte Rechtsposition berufen können (vgl. insoweit BVerfGE 89, 1 <5 ff.>). Abhängig ist das Gewicht ihrer Belange zudem von ihrer tatsächlichen Aussicht auf zumutbaren Wohnraum in anderen Stadtvierteln. Aber auch in nachgefragten Stadtvierteln sind große Teile der Bevölkerung auf Mietwohnungen unausweichlich angewiesen (vgl. BVerfGE 38, 348 <370>). Ebenso ist das Wohnumfeld ein Gesichtspunkt, den der Gesetzgeber berücksichtigen darf. Zudem ist Wohnraum generell abhängig von Grund und Boden und damit auch auf angespannten Wohnungsmärkten nicht beliebig reproduzierbar (vgl. Gsell, WuM 2017, S. 305 <306>; vgl. auch BVerfGE 95, 64 <85>).

Zu berücksichtigen sind darüber hinaus die durch die Miethöhenregulierung mittelbar erfassten Interessen von Mietern in bestehenden Mietverhältnissen. Ihr Besitzrecht an der gemieteten Wohnung wird durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützt (vgl. BVerfGE 89, 1 <5 ff.>). Zwar sind sie auf den Schutz durch die Miethöhenregulierung nur in geringerem Umfang angewiesen, weil ihren Interessen grundsätzlich durch die gesetzlichen Regelungen zur ordentlichen Kündigung und die Regulierung der Mieterhöhung im laufenden Mietverhältnis in verfassungsrechtlich angemessener Weise (vgl. BVerfGE 37, 132 <141 ff.>; 71, 230 <249 f.>; 89, 1 <8 f.>) Rechnung getragen wird. Der Gesetzgeber ist aber bei mietrechtlichen Regulierungen nicht darauf beschränkt, die Belange der jeweiligen Mieter zu schützen. Er kann sich vielmehr auch auf das darüber hinausgehende gesellschaftspolitische Interesse an einer durchmischten Wohnbevölkerung in innerstädtischen Stadtvierteln berufen. Als langfristige Folge der Verdrängung einkommensschwächerer Mieter aus stark nachgefragten

71

72

Stadtvierteln droht eine Aufteilung der Wohnbevölkerung auf einzelne Stadtteile nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit (vgl. Gsell, WuM 2017, S. 305 <308>). Mit Blick auf diese, durch spätere Maßnahmen nur schwer zu beseitigenden Folgen einer Verdrängung einkommensschwächerer Mieter aus einzelnen Stadtvierteln kommt der von der Gesetzentwurfsbegründung angestrebten Verhinderung der Gentrifizierung (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 19) als Gemeinwohlbelang ebenfalls Gewicht zu.

(cc) Der Gesetzgeber hat die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich und in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht. 73

Bei der Abwägung der betroffenen Belange, insbesondere des Eigentums als Sicherung der Freiheit des Einzelnen im persönlichen Bereich einerseits und des Eigentums in seinem sozialen Bezug sowie seiner sozialen Funktion andererseits, verfügt der Gesetzgeber, angesichts des Umstands, dass sich grundrechtlich geschützte Positionen gegenüberstehen, über einen weiten Gestaltungsspielraum. Dieser wird durch die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse geprägt (vgl. BVerfGE 143, 246 <341 Rn. 268>). Insbesondere kann der Gesetzgeber die jeweiligen Verhältnisse und Umstände auf dem Wohnungsmarkt berücksichtigen (vgl. BVerfGE 91, 294 <310>) und dabei den unterschiedlich zu gewichtenden Interessen bei einer Miethöhenregulierung im Bereich von Bestandsmieten einerseits und Wiedervermietungsflächen andererseits Rechnung tragen. Die Grenzen dieses Gestaltungsspielraums überschreitet die in § 556d Abs. 1 BGB gefundene Regelung nicht. 74

(α) Die Eigentumsgarantie gebietet nicht, einmal ausgestaltete Rechtspositionen für alle Zukunft in ihrem Inhalt unangetastet zu lassen. Der Gesetzgeber kann im Rahmen der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums einmal geschaffene Regelungen nachträglich verändern und fortentwickeln (vgl. BVerfGE 58, 300 <351>; 143, 246 <342 Rn. 269>), auch wenn sich damit die Nutzungsmöglichkeiten bestehender Eigentumspositionen verschlechtern. Die Abänderung kann durch Gründe des öffentlichen Interesses unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt sein (vgl. BVerfGE 143, 246 <342 Rn. 269>). Die Gründe, die für einen solchen Eingriff sprechen, müssen so schwerwiegend sein, dass sie Vorrang vor dem Vertrauen des Eigentümers auf den Fortbestand seiner Rechtsposition haben, die durch den Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG innewohnenden Bestandsschutz gesichert wird (vgl. BVerfGE 42, 263 <294 f.>; 143, 246 <342 Rn. 269>). 75

Zwar tragen Vermieterinnen und Vermieter für die von der Miethöhenregulierung betroffenen Wohnungen hohe, häufig kreditfinanzierte Investitionskosten, die sich über Mieteinnahmen nur über einen langen Zeitraum rentieren können und insoweit auf Langfristigkeit angelegt sind (vgl. Schuldt, Mietpreisbremse, 2017, S. 57 f. m.w.N.). Auf dem sozialpolitisch umstrittenen Gebiet des Mietrechts müssen Vermieterinnen und Vermieter aber mit häufigen Gesetzesänderungen rechnen und können nicht auf den Fortbestand einer ihnen günstigen Rechtslage vertrauen (vgl. BVerfGE 71, 230 <252>). Ihr Vertrauen, mit der Wohnung höchstmögliche Mieteinkünfte erzie- 76

len zu können, wird durch die Eigentumsgarantie nicht geschützt, weil ein solches Interesse seinerseits vom grundrechtlich geschützten Eigentum nicht umfasst ist (vgl. BVerfGE 37, 132 <142>; 71, 230 <250>; 91, 294 <310>; 100, 226 <242 f.>).

(β) Verfahrensrechtlich sichert § 556d Abs. 2 BGB, dass die Miethöhenregulierung über das nach den gesetzgeberischen Zielen gebotene Maß nicht hinausgeht. 77

Der Gesetzgeber durfte davon ausgehen, dass die zum Verordnungserlass berufene Landesregierung regelmäßig besser als der Bundesgesetzgeber beurteilen kann, ob in einer Stadt oder einem Stadtviertel eine Regulierung der Miethöhe bei Mietbeginn erforderlich ist (so auch BTDrucks 18/3121, S. 28). Im Übrigen sind die aus § 556d Abs. 2 Satz 5 bis Satz 7 BGB folgenden Anforderungen an die Begründung der Verordnung geeignet, den Ordnungsgeber zu einer sorgfältigen Prüfung der Erlassvoraussetzungen auch mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit des mit ihr verbundenen Eingriffs in die Eigentumsgarantie der betroffenen Vermieter anzuhalten (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 28; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 4. April 2017 - Vf. 3-VII-16 -, juris, Rn. 32; Schuldt, NZM 2018, S. 257 <262>). 78

Der Erlass einer Verordnung nach § 556d Abs. 2 Satz 1 BGB enthebt Mieterinnen und Mieter davon, bei Berufung auf die Mietobergrenze im Einzelfall das Vorliegen einer Wohnraummangellage nachweisen zu müssen. Der zugrundeliegende Regelungsmechanismus wahrt zugleich das Vermieterinteresse an deren gerichtlicher Überprüfbarkeit. Liegen die Voraussetzungen für den Verordnungserlass - wozu in materieller Hinsicht auch das Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarkts gehört - von Anfang an nicht vor, ist die auf der Verordnung beruhende Miethöhenregulierung im Verhältnis zwischen Vermieter und Mieter unanwendbar, was ein Vermieter vor den Zivilgerichten durchsetzen kann (vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 24. Juni 2015 - 1 BvR 1360/15 -, Rn. 11). 79

(γ) Die Beschränkung ihres Anwendungsbereichs auf Gemeinden oder Gemeindeteile mit angespannten Wohnungsmärkten (§ 556d Abs. 2 Satz 2 BGB) gewährleistet eine Schonung des Vermietereigentums unter Wahrung der mit der Miethöhenregulierung verfolgten Ziele. 80

Ein solcherart beschränkter Anwendungsbereich entspricht den gesetzgeberischen Zielen der Miethöhenregulierung bei Mietbeginn. Dass eine Regulierung bereits dann möglich ist, wenn das einer ausreichenden Versorgung entsprechende Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage nur gefährdet ist, ein Nachfrageübergewicht also lediglich droht (vgl. Börstinghaus, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht, 13. Aufl. 2017, § 556d BGB Rn. 32; zum Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum: BVerwG, Urteil vom 11. März 1983 - 8 C 102/81-, juris, Rn. 23; zur Absenkung der Kappungsgrenze in § 558 Abs. 3 Satz 2 und Satz 3 BGB: BGHZ 207, 246 <274 Rn. 73>), greift nicht unzumutbar in das Eigentum der Vermieter ein. Das notwendige Maß der Unterversorgung wird durch das weitere Erfordernis einer besonderen Gefährdung ergänzt. Dazu muss eine Gemeinde oder ein Teil einer Gemeinde nach inzwischen gefestigter Rechtsprechung durch sachliche Eigenarten gekennzeichnet sein, die 81

geeignet sind, den Wohnungsmarkt für breitere Bevölkerungsschichten negativ zu beeinflussen und ihm so eine spezifische Labilität zu vermitteln (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. März 1983 - 8 C 102/81-, juris, Rn. 24; BGHZ 207, 246 <274 Rn. 73>). Dadurch ist gewährleistet, dass die Miethöhenregulierung gerade in solchen Gemeinden oder Gemeindeteilen zur Anwendung kommen kann, in denen die Belange der Mietinteressenten besonderen Schutzes bedürfen. Zugleich begrenzt das in der Rechtsprechung entwickelte Verständnis eines angespannten Wohnungsmarktes die mit der Miethöhenregulierung verbundene Durchsetzung der Interessen von Mietern oder Wohnungssuchenden auf ein den Gesetzeszielen entsprechendes Maß.

Es beeinträchtigt das Vermiitereigentum auch nicht unzumutbar, dass der Verordnungsgeber nach § 556d Abs. 2 Satz 2 BGB den räumlichen Geltungsbereich der Miethöhenregulierung auf Teile einer Gemeinde beschränken kann. Zwar orientiert sich die Mietobergrenze an der ortsüblichen Vergleichsmiete, die nach § 558 Abs. 2 Satz 1 BGB gemeindebezogen ermittelt wird. Diese bestimmt aber nicht den Anwendungsbereich der Miethöhenregulierung, sondern bildet lediglich einen am angestrebten Normalzustand (vgl. BVerfGE 38, 348 <360 f.>) orientierten Maßstab für die höchstzulässige Miete. Im Übrigen hält sich die Möglichkeit, die Miethöhenregulierung auf Teile einer Gemeinde zu beschränken, innerhalb der mit der gesetzlichen Regelung verfolgten Ziele. Für die angestrebte Durchmischung der Wohnbevölkerung ist es ohne Bedeutung, ob ausreichender Wohnraum in anderen Stadtvierteln zur Verfügung steht. Auch die Belange von Wohnungssuchenden würden nicht angemessen berücksichtigt, wenn sie auf Mietwohnungen verwiesen werden, die außerhalb nachgefragter Gemeindeteile liegen. Eine Wohnung bildet den Lebensmittelpunkt der Einzelnen und ihrer Familien und soll nicht allein der Befriedigung elementarer Lebensbedürfnisse, sondern auch der Freiheitssicherung und der Persönlichkeitsentfaltung dienen (vgl. BVerfGE 89, 1 <6>). Das umfasst auch die Lage der Wohnung, etwa in Bezug auf die Entfernung zu kulturellen Einrichtungen, Schulen, Einkaufsmöglichkeiten und Naherholungsgebieten oder die Erreichbarkeit mit öffentlichem Nahverkehr. Nichts Anderes gilt für die von der Miethöhenregulierung mittelbar geschützten Bestandmieter auf nachgefragten Wohnungsmärkten. Endet das bestehende Mietverhältnis, unterliegen ihre Interessen bei der Suche einer neuen Wohnung im bisherigen Stadtviertel jedenfalls einem den übrigen Wohnungssuchenden vergleichbaren Schutz.

82

(δ) § 556d Abs. 1 BGB schränkt die Nutzungsmöglichkeiten von Wohneigentum nicht unzumutbar ein. Die ortsübliche Vergleichsmiete sichert dem Vermieter einen am örtlichen Markt orientierten Mietzins, der die Wirtschaftlichkeit der Wohnung regelmäßig sicherstellen wird (vgl. BVerfGE 37, 132 <142>). § 556d Abs. 1 BGB entkoppelt die höchstzulässige Miete insofern nicht von der am unregulierten Markt erzielbaren Miete.

83

Zwar beschränkt eine an der ortsüblichen Vergleichsmiete orientierte Mietobergrenze mit fortschreitender Geltungsdauer den Vermieter bei Wiedervermietung in zunehmendem Maß in der wirtschaftlichen Verwertung seines Eigentums (vgl. Leuschner,

84

NJW 2014, S. 1929 <1933>; Schuldt, Mietpreisbremse, 2017, S. 192). Denn die ortsübliche Vergleichsmiete ihrerseits ist eine lediglich am Markt orientierte, durch die gesetzlichen Bestimmungen angepasste Durchschnittsmiete (vgl. BGH, Urteil vom 20. April 2005 - VIII ZR 110/04 -, WuM 2005, S. 394 <395>). In ihre Ermittlung gemäß § 558 Abs. 2 BGB fließen nicht nur bei Vertragsschluss aktuelle Mieten, sondern auch Mieten der vergangenen vier Jahre ein. Zudem finden auch Mieterhöhungen, die aufgrund der gesetzlichen Höchstgrenze für Mieterhöhungen (§ 558 Abs. 3 BGB) gekappt wurden, Eingang (vgl. Blankenagel/Schröder/Spoerr, NZM 2015, S. 1 <13>). In § 556d Abs. 1 BGB ist insofern eine weitere Entfernung der ortsüblichen Vergleichsmiete von der am unregulierten Markt erzielbaren Miete angelegt, als in Gebieten mit einer regulierten Miete bei Mietbeginn zunehmend solche Mieten einfließen, die sich nicht an der am Markt erzielbaren Höhe orientieren, sondern unter Berücksichtigung der Mietobergrenze abgeschlossen worden sind (vgl. Börstinghaus, NJW 2015, S. 1553 <1555>; Schultz, ZRP 2014, S. 37 <40>; vgl. auch BTDrucks 18/3121, S. 21).

Diese Auswirkungen treten aber nicht unmittelbar ein, sondern über das verzögerte Eingehen begrenzter Wiedervermietungsmieten in die ortsübliche Vergleichsmiete erst zeitlich versetzt (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 21). Zudem werden die Auswirkungen der Miethöhenregulierung dadurch abgemildert, dass § 556d Abs. 1 BGB einen zehnprozentigen Aufschlag auf die ortsübliche Vergleichsmiete zulässt, und dass die Miethöhenregulierung auch in den einer Verordnung nach § 556d Abs. 2 Satz 1 BGB unterworfenen Gebieten keine uneingeschränkte Geltung beansprucht.

85

Auf erstmals nach dem 1. Oktober 2014 genutzte und vermietete Wohnungen sowie auf umfassend modernisierte Wohnungen sind nach § 556f BGB die Vorschriften über die Miethöhenregulierung nicht anzuwenden. Auch die Mietobergrenze nach § 556d Abs. 1 BGB wird im Gesetz mehrfach durchbrochen. Der Vermieter kann nach § 556e Abs. 1 Satz 1 BGB eine Miete bis zur Höhe einer oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete liegenden Vormiete vereinbaren. Hat er in den letzten drei Jahren vor Beginn des Mietverhältnisses Modernisierungsmaßnahmen durchgeführt, die nicht den Umfang einer von § 556f Satz 2 BGB erfassten umfassenden Modernisierung erreichen, so darf die vereinbarte Miete nach § 556e Abs. 2 Satz 1 BGB die ortsübliche Vergleichsmiete um den Betrag überschreiten, um den der Vermieter infolge der Modernisierung die Miete im laufenden Mietverhältnis erhöhen dürfte. Die im Rahmen der Geltungsausnahmen und -beschränkungen oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete vereinbarten Mieten haben zugleich eine stärkere Anbindung der Vergleichsmiete an die jeweilige Marktmiete zur Folge und ungeachtet des Umfangs dieser Ausnahmen und Beschränkungen vermindert dies grundsätzlich den Umfang der Auswirkungen des § 556d Abs. 1 BGB bezogen auf den Gesamtwohnungsbestand.

86

Entsprechendes gilt für die Ausgestaltung der Miethöhenregulierung als vorübergehende Maßnahme durch Begrenzung ihrer Geltungsdauer in § 556d Abs. 2 Satz 1 BGB auf längstens fünf Jahre (vgl. Lange, DVBI 2015, S. 1551 <1556>; vgl. auch BTDrucks 18/3121, S. 28). Mit der dergestalt am örtlichen Markt orientierten

87

Miete sichert § 556d Abs. 1 BGB regelmäßig die Wirtschaftlichkeit der Wohnung und schränkt daher die Nutzungsmöglichkeiten von Wohnungseigentum auch dann nicht unzumutbar ein, wenn private Vermieterinnen und Vermieter ihren Lebensunterhalt durch Vermietung erwirtschaften.

(3) Die Regulierung der Miethöhe in § 556d Abs. 1 BGB greift schließlich auch nicht in die Eigentumssubstanz der Vermieter ein. Ein solcher Eingriff liegt nicht bereits vor, wenn aus einem Eigentumsobjekt nicht mehr die höchstmögliche Rendite erzielt werden kann (vgl. BVerfGE 71, 230 <250>; 100, 226 <242 f.>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 3. April 1990 - 1 BvR 268/90 u.a. -, NJW 1992, S. 1377). Jedenfalls dauerhafte Verluste für den Vermieter oder eine Substanzgefährdung der Mietsache (vgl. BVerfGE 91, 294 <310>) oder der Wegfall jeder sinnvollen Nutzungsmöglichkeit (vgl. BVerfGE 100, 226 <243>) sind nicht ersichtlich.

88

Dass sich die Vermietung von Wohnungen in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten für Vermieter in einem regulierten Wohnungsmietmarkt wirtschaftlich dauerhaft derart nachteilig entwickelt, erscheint schon aufgrund der gegenwärtigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht wahrscheinlich (vgl. Fleindl, in: Gsell/Krüger/Lorenz/Reymann, BeckOGK-BGB, § 556d Rn. 9 (1. Juli 2019)). Zudem erlaubt § 556d Abs. 1 BGB Vermietern, die Miete um 10% über die ortsübliche Vergleichsmiete hinaus zu steigern, was jedenfalls derzeit die Inflation kompensiert (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 21) und zugleich grundsätzlich einen angemessenen Ausgleich etwaiger Kostensteigerungen ermöglicht (vgl. Schuldt, Mietpreisbremse, 2017, S. 197, 219).

89

b) § 556d Abs. 1 BGB verletzt auch Art. 2 Abs. 1 GG nicht. Die Freiheit der Vertragsparteien, im Rahmen einer vertraglichen Vereinbarung die Gegenleistung nach ihren Vorstellungen auszuhandeln (vgl. BVerfGE 103, 89 <100>; 114, 73 <89 f.>), erfasst zwar auch Vermieter von Wohnraum, die zivilrechtlich nicht Eigentümer der Mietwohnungen sind und deswegen nicht bereits durch die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützt werden. Darüber hinaus schützt sie Wohnungssuchende, die sich durch ihre Bereitschaft, eine hohe Miete zu zahlen, Vorteile auf dem Wohnungsmarkt verschaffen wollen (vgl. Blankenagel/Schröder/Spoerr, NZM 2015, S. 1 <24>; Leuschner, NJW 2014, S. 1929 <1932>). § 556d Abs. 1 BGB hält sich aber innerhalb der Schranken der verfassungsmäßigen Rechtsordnung und wahrt insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Insoweit gilt nichts anderes als im Rahmen des Art. 14 GG (oben Rn. 52 ff.).

90

c) Die durch § 556d Abs. 1 BGB eingeführte Mietobergrenze greift auch nicht gleichheitswidrig in das Vermietereigentum ein.

91

Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Das hieraus folgende Gebot, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln, gilt für ungleiche Belastungen und ungleiche Begünstigungen (BVerfGE 148, 147 <183 Rn. 94>). Auch bei der inhaltlichen Festlegung von Eigentümerbefugnissen und -pflichten ist der Gesetzgeber an den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebunden (vgl. BVerfGE 143, 246 <341 f. Rn. 268> m.w.N.).

92

aa) § 556d Abs. 1 BGB verstößt nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG, indem er für die Bestimmung der zulässigen Miethöhe auf regional abweichende ortsübliche Vergleichsmieten abstellt. Ungeachtet dessen, dass im Hinblick auf die Verschiedenheit der örtlichen Wohnungsmärkte, insbesondere abweichende Gestellungskosten für Wohnraum und die ohne Miethöhenregulierung jeweils zu erzielende Miete, das Vorliegen gleicher Sachverhalte zweifelhaft erscheint, ist eine mit dem Abstellen auf die örtliche Vergleichsmiete verbundene Ungleichbehandlung jedenfalls verfassungsrechtlich gerechtfertigt. 93

(1) Art. 3 Abs. 1 GG verwehrt dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung. Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dabei gilt ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen. Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Anforderungen an den die Ungleichbehandlung tragenden Sachgrund ergeben sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die von gelockerten auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können. Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten ergeben. Zudem verschärfen sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen, je weniger die Merkmale, an die die gesetzliche Differenzierung anknüpft, für den Einzelnen verfügbar sind oder je mehr sie sich denen des Art. 3 Abs. 3 GG annähern (vgl. BVerfGE 138, 136 <180 Rn. 121 f.>; 139, 285 <309 Rn. 71>; stRspr). 94

(2) Nach diesem Maßstab ist die Ungleichbehandlung hier über das Willkürverbot hinaus an strengeren Verhältnismäßigkeitserfordernissen zu messen. Die regional abweichende ortsübliche Vergleichsmiete und die daraus folgenden Unterschiede bei der zulässigen Miethöhe wirken sich jedenfalls auf die Ausübung der grundrechtlich geschützten Eigentumsgarantie vor allem der Vermieter aus. Betroffen ist darüber hinaus die Freiheit beider Mietvertragsparteien, die Miethöhe im Rahmen einer vertraglichen Vereinbarung nach eigenen Vorstellungen auszuhandeln (vgl. BVerfGE 103, 89 <100>; 114, 73 <89 f.>). 95

(3) Den danach zur Anwendung kommenden Rechtfertigungsanforderungen genügt § 556d Abs. 1 BGB. Die Ungleichbehandlung knüpft an ein der Art nach sachlich gerechtfertigtes Unterscheidungskriterium an. Das Abstellen auf die ortsübliche Vergleichsmiete soll die Marktbezogenheit der regulierten Miethöhe und damit die Wirtschaftlichkeit der Vermietung sicherstellen. Dies ist angesichts dessen, dass die auf den jeweiligen Wohnungsmärkten vorherrschenden Bedingungen regionalen Abweichungen unterliegen (vgl. LG Berlin, Urteil vom 25. April 2018 - 65 S 238/17 -, juris, Rn. 45 f.; Tietzsch/Raabe, WuM 2017, S. 688 <688 f.>; Fleindl, in: Gsell/Krüger/Lorenz/Reymann, BeckOGK-BGB, § 556d Rn. 12 (1. Juli 2019)) sachgerecht, denn ge- 96

nau diese Abweichungen berücksichtigt die an der regional abweichenden ortsüblichen Vergleichsmiete orientierte höchstzulässige Miete (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 16, 19).

Das Differenzierungskriterium der regional abweichenden ortsüblichen Vergleichsmiete ist im verfassungsrechtlichen Sinn auch geeignet und erforderlich, einen hinreichenden Bezug zur regional unterschiedlichen Marktmiete herzustellen und damit auch die Wirtschaftlichkeit der Vermietung sicherzustellen. Zwischen der wirtschaftlichen Verwertbarkeit einer Mietwohnung und der ortsüblichen Vergleichsmiete besteht ein hinreichender sachlicher Bezug. Die an den Gegebenheiten des örtlichen Wohnungsmarktes orientierte Vergleichsmiete stellt die Wirtschaftlichkeit der Vermietung zu dieser Miete regelmäßig sicher (vgl. BVerfGE 37, 132 <142>). Auch im Geltungsbereich des § 556d Abs. 1 BGB fehlt es ihr nicht an einem hinreichenden Bezug zur Marktmiete. Da sie nach § 558 Abs. 2 BGB anhand der für vergleichbaren Wohnraum in den letzten vier Jahren vereinbarten Mieten ermittelt wird, spiegeln ihre regionalen Abweichungen vielmehr die regionalen Abweichungen der Marktmiete wider. Diesen Marktbezug verliert die ortsübliche Vergleichsmiete angesichts des um 10% zulässigen Aufschlags, der zeitlichen und räumlichen Beschränkungen sowie der Geltungsausnahmen der Miethöhenregulierung auch für die Geltungsdauer der Miethöhenregulierung nicht.

97

Dass sich die höchstzulässige Miete nach § 556d Abs. 1 BGB nicht an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mieter und Wohnungssuchenden orientiert, steht dem nicht entgegen. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Mieterseite fließt über die ortsübliche Vergleichsmiete jedenfalls mittelbar in die höchstzulässige Miete ein. Die der Vergleichsmiete nach § 558 Abs. 2 BGB zugrundeliegenden Mieten für vergleichbare Wohnungen in den letzten vier Jahren lassen sich am bisherigen Wohnungsmarkt regelmäßig nur dann durchsetzen, wenn Mieter und Mietinteressenten jedenfalls im Durchschnitt über eine entsprechende Wirtschaftskraft verfügen.

98

Das Abstellen auf die örtliche Vergleichsmiete ist im Ergebnis auch verhältnismäßig. Dass Vermieter die Lage der zu vermietenden Wohnung nicht beeinflussen können, gebietet insbesondere nicht, ihnen die Vermietung bis zu einer bundesweit einheitlichen Miethöhe zu ermöglichen. Denn die Wirtschaftlichkeit der Vermietung hängt ebenfalls von den auf den regionalen Mietmärkten vorherrschenden Bedingungen ab. Eine bundesweit einheitliche Mietobergrenze bleibt dazu aber ohne hinreichenden sachlichen Bezug. Zugleich fehlt es ihr an einer hinreichenden Anknüpfung an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der betroffenen Mieter, so dass eine solche Regelung der beabsichtigten Verdrängung einkommensschwächerer Mieter aus deren angestammten Wohnvierteln nicht effektiv entgegenwirken kann. Dem steht nicht entgegen, dass mit einer an der ortsüblichen Vergleichsmiete orientierten Mietobergrenze im Einzelfall aufgrund regionaler Unterschiede wirtschaftliche Nachteile für Vermieterinnen und Vermieter einhergehen können. Eine regional niedrige ortsübliche Vergleichsmiete beruht darauf, dass im vierjährigen Ermittlungszeitraum nach § 558 Abs. 2 BGB für vergleichbare Wohnungen entsprechend niedrigere Mietab-

99

schlüsse zu verzeichnen gewesen sind. Eine die ortsübliche Vergleichsmiete übersteigende Miete würde daher zu einem Mietenanstieg in einem Umfang führen, den die Miethöhenregulierung im Interesse von Wohnungssuchenden und Bestandmietern gerade verhindern möchte.

bb) § 556d Abs. 1 BGB verstößt auch nicht deshalb gegen Art. 3 Abs. 1 GG, weil er private Vermieter und gewerbliche Vermieter auch dann gleichbehandelt, wenn private Vermieter mit den Mieteinnahmen ihren Lebensunterhalt bestreiten. 100

Zwar tritt bei einer Vermietung zur privaten Vorsorge im Gegensatz zur unternehmerischen Nutzung die Bedeutung des Eigentums für die Freiheit der Einzelnen stärker hervor (vgl. BVerfGE 143, 246 <351 Rn. 297>). Doch auch insoweit ist die vom Gesetzgeber gewählte Gleichbehandlung gerechtfertigt. Mit Blick auf die mit der Miethöhenregulierung verfolgten Ziele besteht ein sachlicher Grund. Um die Verdrängung einkommensschwächerer Bevölkerungsgruppen aus nachgefragten Stadtvierteln wirksam zu verhindern und Wohnungssuchenden aus diesen Bevölkerungsgruppen dort weiterhin die Anmietung einer Wohnung zu ermöglichen, ist die gewählte Maßnahme auch geeignet und erforderlich, die mit der Miethöhenregulierung verbundene Dämpfung der Mieten unterschiedslos und ungeachtet der wirtschaftlichen Bedeutung der Mieteinnahmen für den Vermieter anzuwenden. Die gleiche Behandlung führt nicht zu einer im Ergebnis nicht mehr angemessenen Belastung privater Vermieter. § 556d Abs. 1 BGB sichert dem Vermieter eine am örtlichen Markt orientierte Miete, die die Wirtschaftlichkeit der Wohnung jedenfalls regelmäßig sicherstellen wird (vgl. BVerfGE 37, 132 <142>). Dabei ist eine unzumutbare Beeinträchtigung solcher privater Vermieter, die ihren Lebensunterhalt durch Vermietung erwirtschaften, schon vor dem Hintergrund der nur befristeten Geltung der Miethöhenregulierung nicht zu besorgen. 101

2. Die Entscheidungserheblichkeit der Ausnahmeregelung in § 556e Abs. 1 Satz 1 BGB für den Ausgangsrechtsstreit legt auch die Verfassungsbeschwerde nicht hinreichend dar. Ungeachtet dessen verletzt die Privilegierung von Vermietern, die ihre Wohnung vor der Wiedervermietung zu einer oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete liegenden Vormiete vermietet hatten, den allgemeinen Gleichheitssatz nicht. 102

Auch diese Ungleichbehandlung ist am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen. Den für eine Rechtfertigung erforderlichen Sachgrund bilden die in der Gesetzesentwurfsbegründung angeführten Bestandsschutzerwägungen (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 29 f.). Auch im Hinblick auf Differenzierungsziel und Ausmaß der Ungleichbehandlung erscheint § 556e Abs. 1 Satz 1 BGB angemessen. Zwar darf ein Vermieter nicht ohne weiteres darauf vertrauen, nach Beendigung eines bestehenden Mietverhältnisses auch im nachfolgenden Mietverhältnis eine gleich hohe Miete erzielen zu können (vgl. BGHZ 207, S. 246 <267 f. Rn. 57>; Artz, MDR 2015, S. 549 <551>; Tietzsch/Raabe, WuM 2017, S. 688 <691>). Der Gesetzgeber darf die Investitionssicherheit von Vermietern aber über diesen Umfang hinaus schützen. Kann ange- 103

spannten Wohnungsmärkten dauerhaft nur durch Sicherstellen ausreichenden Wohnraums wirksam begegnet werden, ist es sachgerecht, die kurzfristig wirkende Miethöhenregulierung derart auszugestalten, dass die Vermietung von Wohnraum nicht langfristig wirtschaftlich unattraktiv wird. Dass bestehende Mieten nicht abgesenkt, sondern lediglich unangemessene Mietanhebungen bei Wiedervermietung verhindert werden (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 29 f.), ist auch mit Blick auf die gesetzgeberischen Ziele der Miethöhenregulierung angemessen. Der Verdrängung von Bevölkerungsgruppen aus nachgefragten Stadtvierteln wirkt schon die bloße Fortgeltung der bestehenden Miethöhe bei Wiedervermietung entgegen. Dem Zugang zu bezahlbarem Wohnraum für einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen steht § 556e Abs. 1 Satz 1 BGB jedenfalls nicht entgegen. Zwar beschränkt er den Marktzugang zu als angemessen erachteten Bedingungen auf solche Wohnungen, die bereits zuvor zu diesen Bedingungen vermietet worden sind. Zugleich schafft er aber einen angemessenen Ausgleich mit den Interessen der Vermieter an Planungssicherheit hinsichtlich ihrer Mieteinnahmen. Die Anknüpfung der höchstzulässigen Miete an die ortsübliche Vergleichsmiete kann zudem sichern, dass auch auf einem angespannten Mietmarkt Wohnungen vorhanden sind, die zu einer unterhalb der zulässigen Mietobergrenze liegenden Miete vermietet werden.

Unangemessen ist die Ausnahmeregelung schließlich auch nicht deswegen, weil sie solche Vermieter, die durch Vereinbarung hoher Vormieten für die Anspannung des Wohnungsmarktes mitverantwortlich sind, gegenüber denjenigen Vermietern bevorzugt, die durch Vereinbarung niedriger Mieten in der Vergangenheit dem Gesetzeszweck bereits entsprochen haben. Ein möglicherweise sozial missbilligenswertes, in der Vergangenheit gleichwohl erlaubtes Vermieterverhalten zu sanktionieren, ist kein Ziel der Miethöhenregulierung (vgl. Börstinghaus, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht, 13. Aufl. 2017, § 556e BGB Rn. 2 mit Fn. 3; Tietzsch/Raabe, WuM 2017, S. 688 <691>).

104

3. Die Beschränkung der Ausnahmeregelung des § 556f Satz 1 BGB auf nach dem 1. Oktober 2014 erstmals genutzte und vermietete Wohnungen verstößt ebenfalls nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz. Dem Gesetzgeber ist es durch Art. 3 Abs. 1 GG nicht verwehrt, zur Regelung bestimmter Lebenssachverhalte Stichtage einzuführen, obwohl jeder Stichtag unvermeidlich gewisse Härten mit sich bringt (vgl. BVerfGE 122, 151 <178>; 126, 369 <399>). Voraussetzung ist allerdings, dass die Einführung eines Stichtags überhaupt notwendig und die Wahl des Zeitpunkts orientiert am gegebenen Sachverhalt vertretbar ist (vgl. BVerfGE 123, 111 <128>; 126, 369 <399>). Beide Voraussetzungen liegen vor.

105

Die mit der Mietobergrenze verfolgten Ziele machen es notwendig, Neubauten ab einem bestimmten Stichtag von deren Geltung auszunehmen. Der Wohnungsmangel auf angespannten Mietmärkten lässt sich dauerhaft nur durch Schaffen zusätzlichen Wohnraums bekämpfen. Eine Regulierung der zulässigen Miethöhe macht Vermietungen aber wirtschaftlich unattraktiver, was zu einer Verringerung der Neubautätigkeit führen kann. Dem wirkt es entgegen, Neubauten, die ab einem bestimmten

106

Stichtag erstmals genutzt worden sind, von der Miethöhenregulierung bei Mietbeginn auszunehmen.

Die Auswahl des 1. Oktober 2014 als Stichtag ist sachgerecht. An diesem Datum ist der dem Mietrechtsnovellierungsgesetz von 2015 zugrundeliegende Regierungsentwurf veröffentlicht worden. Durch den Rückbezug auf dieses Datum wird verhindert, dass nach Bekanntwerden des Gesetzesentwurfs die Vermietung bereits fertiggestellter Neubauten hinausgezögert oder unterlassen wird, um später eine unbeschränkte Miete vereinbaren zu können (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 31). 107

4. Die Mietenbegrenzungsverordnung für Berlin ist mit der Verfassung vereinbar. Insbesondere verletzt sie nicht die Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG. 108

a) Die Verordnungsermächtigung in § 556d Abs. 2 BGB entspricht den Vorgaben des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG. 109

Zwar enthält sie ihrem Wortlaut nach keine Regelung, die bestimmt, woran die Landesregierungen ihre Entscheidung über den Erlass oder Nichterlass einer Rechtsverordnung ausrichten sollen. Dies hindert jedoch für sich genommen nicht, die Verordnungsermächtigung im Sinne einer ausreichenden gesetzgeberischen Programmatscheidung verfassungskonform auszulegen. Eine verfassungskonforme Auslegung darf zwar nicht dazu führen, dass der eindeutige gesetzgeberische Wille überspielt (vgl. BVerfGE 118, 212 <234>) und der normative Gehalt des zu beurteilenden Gesetzes damit grundlegend neu bestimmt wird (vgl. BVerfGE 130, 371 <398>; 147, 253 <325 Rn. 151>). Insoweit ausgeschlossen ist sie aber nur dann, wenn sie zu dem Gesetzeswortlaut und dem klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers in Widerspruch tritt (vgl. BVerfGE 118, 212 <234>; 130, 371 <398>). Ein solcher ist der Gesetzentwurfsbegründung jedoch nicht zu entnehmen. 110

Eine hinreichende Vorgabe für den Ordnungsgeber im Sinne einer gesetzgeberischen Programmatscheidung ergibt sich vielmehr daraus, dass der auf einen Zeitraum von höchstens fünf Jahren begrenzten Miethöhenregulierung nur vorübergehende Bedeutung zukommen sollen, solange andere wohnungsmarktfördernde Maßnahmen noch keine ausreichende Wirkung entfalten (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 16; Blank, WuM 2014, 641 <645 f.>). Dass dies in die Entscheidung über den Verordnungserlass einzubeziehen ist (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 29), kommt in § 556d Abs. 2 Satz 7 BGB zum Ausdruck, wonach sich aus der Ordnungsbegründung ergeben muss, welche Abhilfemaßnahmen die Landesregierung im Geltungsbereich der Verordnung ergreifen wird. Das umfasst auch solche Maßnahmen, die bereits vor Inkrafttreten der Verordnung eingeleitet wurden, aber noch nicht abgeschlossen sind oder erst später Wirkung entfalten (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 29). Der Ordnungsgeber ist danach bei Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarktes zum Erlass einer Verordnung nach § 556d Abs. 2 Satz 1 BGB verpflichtet, soweit anderweitige bereits eingeleitete oder zu ergreifende wohnungspolitische Abhilfemaßnahmen noch keine Wirkung zeigen. Dies trägt den regionalen Besonderheiten angespannter Wohnungsmärkte Rechnung und schafft gegenüber bundeseinheitlichen Vorgaben 111

zum Verordnungserlass die gebotene Flexibilität. So verstanden, hat der Gesetzgeber von seiner Gesetzgebungsbefugnis für das „ob“ des Verordnungserlasses in hinreichender Weise Gebrauch gemacht.

Auch im Übrigen sind Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnungsermächtigung im Sinne von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG hinreichend bestimmt. Insbesondere bedarf es keiner Vorgaben des Gesetzgebers zur zumutbaren Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsplatz oder sonstigen für den Wohnungssuchenden bedeutsamen Orten. Darf der Ordnungsgeber nur tätig werden, soweit die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, so liegt darin zugleich die das Ausmaß der Verordnungsermächtigung hinreichend begrenzende Eingriffsschwelle (vgl. BVerfGE 38, 348 <363>). Inwieweit der zur Verfügung stehende Wohnraum angemessenen Bedingungen entspricht, kann angesichts der Verschiedenheit der örtlichen Wohnungsmärkte der Ordnungsgeber im Einzelfall sachgerecht entscheiden (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 28). Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG schließt nicht aus, dass dem Ordnungsgeber als demokratisch legitimiertem und politisch verantwortlichem Staatsorgan ein gewisser Beurteilungsspielraum für sein Eingreifen verbleibt (vgl. BVerfGE 38, 348 <363>).

112

b) Die Berliner Mietenbegrenzungsverordnung wahrt die verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen Vorgaben des ermächtigenden Gesetzes. Bei der Feststellung eines angespannten Wohnungsmarktes stand dem Senat von Berlin ein Beurteilungsspielraum zu (vgl. BVerfGE 38, 348 <363>). Diesen Spielraum hält ein Ordnungsgeber ein, wenn er den für die Gebietsfestsetzung erheblichen Sachverhalt ermittelt und bei Erlass der Verordnung zugrunde legt (vgl. BVerfGE 50, 50 <51>; 56, 298 <319>). Der Senat von Berlin hat sich an den in § 556d Abs. 2 Satz 3 BGB aufgeführten vier Kriterien orientiert und jeweils anhand statistischer Daten aus der Zeit unmittelbar vor Erlass der Verordnung nachvollziehbar begründet hergeleitet, dass jedes dieser Kriterien für das Stadtgebiet von Berlin erfüllt ist (vgl. Abschnitt A. a) Nr. 4 der Verordnungsbegründung vom 28. April 2015 - StadtUm IV A 36 / IV A 4 -).

113

c) Die Berliner Mietenbegrenzungsverordnung verletzt nicht die Anforderungen der Verhältnismäßigkeit.

114

Insbesondere hat der Senat von Berlin eine Erstreckung der Verordnung auf das gesamte Berliner Stadtgebiet und ihre Befristung auf die höchstmögliche Dauer von fünf Jahren als erforderlich ansehen dürfen. Auch insoweit steht ihm ein vom Gesetzgeber delegierter Gestaltungs- und Einschätzungsspielraum zu (vgl. BVerfGE 38, 348 <363>; 53, 135 <145>; 56, 298 <318>), der seinen Grund und zugleich Grenze in der jeweiligen gesetzlichen Ermächtigungsnorm findet (vgl. BVerfGE 53, 135 <145>; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 14. April 2016 - 1 BvR 243/16 -, Rn. 14). Er ist im Übrigen erst überschritten, wenn nach den dem Ordnungsgeber bekannten Tatsachen und im Hinblick auf bisher gemachte Erfahrungen eindeutig feststellbar ist, dass die alternativ in Betracht kommende Maßnahme mit geringerer Eingriffswirkung die angestrebten Ziele sachlich gleichwertig erreicht

115

(vgl. BVerfGE 102, 197 <218 f.>; 105, 17 <36>; 115, 276 <309>). Das ist hier nicht der Fall.

aa) Der Berliner Ordnungsgeber war nicht gehalten, die Verordnung auf einen Teil der Stadt zu beschränken. Die sich aus der Differenzierung zwischen der Gemeinde insgesamt und Teilen von ihr ergebende Möglichkeit einer Begrenzung der Verordnung auf einen einzelnen Gemeindeteil ist bereits im Wortlaut des § 556d Abs. 2 Satz 2 BGB angelegt (vgl. zu § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 14. April 2016 - 1 BvR 243/16 -, Rn. 17). Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit muss der Ordnungsgeber aber die Möglichkeit, den Geltungsbereich der Verordnung grundrechtsschonender auf einen Teil der Gemeinde zu beschränken, ernsthaft prüfen und sich mit dieser Möglichkeit auseinandersetzen. Der Senat von Berlin hat ausweislich der Ordnungsbegründung von einer Teilausweisung abgesehen, weil Berlin aufgrund seiner polyzentrischen Ausrichtung als einheitlicher Wohnungsmarkt, der sich territorial nicht weiter aufspalten lasse, zu fassen sei (vgl. Abschnitt A. a) Nr. 3.1 der Ordnungsbegründung vom 28. April 2015 - StadtUm IV A 36 / IV A 4 -). Gründe, warum dies verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht genügt, sind weder vorgetragen noch ersichtlich.

116

bb) Der Senat von Berlin durfte die Befristung der Verordnung auf die höchstmögliche Dauer von fünf Jahren als erforderlich ansehen. Die Festlegung der Geltungsdauer setzt eine Prognose des Ordnungsgebers über die zukünftige Entwicklung des Berliner Wohnungsmarktes voraus. Eine auf einer solchen Prognoseentscheidung beruhende Rechtsverordnung ist je nach Zusammenhang anhand unterschiedlicher Maßstäbe zu überprüfen, die von einer Evidenz- über eine Vertretbarkeitskontrolle bis hin zu einer intensivierten Inhaltskontrolle reichen können. Im Einzelnen sind dabei die Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, die Möglichkeiten des Ordnungsgebers, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und die Beachtung der betroffenen Rechtsgüter maßgebend (vgl. BVerfGE 50, 290 <332 f.>; 106, 1 <16 f.>). Die Komplexität des Berliner Wohnungsmarktes und die darauf beruhenden Schwierigkeiten, zukünftige Entwicklungen sicher einzuschätzen, sprechen dafür, es bei der festgelegten Geltungsdauer zugrundeliegenden Prognoseentscheidung bei einer Vertretbarkeitskontrolle zu belassen (vgl. BVerfGE 50, 290 <332 f.>; 53, 135 <145>; 106, 1 <16 f.>). Dafür genügt es, wenn der Ordnungsgeber die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausschöpft, um die voraussichtlichen Auswirkungen seiner Regelung so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können und einen Verstoß gegen Verfassungsrecht zu vermeiden (vgl. BVerfGE 50, 290 <333 f.>). Dem trägt die Annahme des Berliner Senats, die zu erwartende Bevölkerungszunahme in Berlin könne mittelfristig nach den vorliegenden Daten nicht durch den Neubau von Wohnungen ausgeglichen werden, so dass zum Erzielen der beabsichtigten Wirkung die höchstmögliche Geltungsdauer auszuschöpfen war (vgl. Abschnitt A. a) Nr. 3.2 der Ordnungsbegründung vom 28. April 2015 - StadtUm IV A 36 / IV A 4 -), hinreichend Rechnung.

117

cc) Die Mietenbegrenzungsverordnung ist auch im Hinblick darauf erforderlich, dass ein gleich wirksames, die Grundrechte aber weniger beeinträchtigendes Mittel zur Erreichung der verfolgten Ziele nicht ersichtlich ist (vgl. zum Maßstab BVerfGE 116, 202 <225>). Eine solche Kontrolle ist aus Gründen des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes geboten, in der Ermächtigungsnorm angelegt (vgl. § 556d Abs. 2 Satz 7 BGB) und entspricht dem Willen des Gesetzgebers, der eine Mietpreisbegrenzungsverordnung nur als vorübergehende und gegenüber nachhaltigeren Maßnahmen der Wohnungsmarktförderung nachrangige Maßnahme verstanden wissen wollte (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 15 f.). Die in Betracht kommenden Maßnahmen der Förderung des sozialen Wohnungsbaus, einer aktiven kommunalen Liegenschaftspolitik, der Unterstützung privater Wohnbautätigkeit oder der Schaffung generationen- und altersgerechten Wohnraums (vgl. BT-Drucks 18/3121, S. 15) können ihre Wirkung indes nur mittel- und langfristig entfalten. Sie stehen daher der Erforderlichkeit der auf fünf Jahre befristeten Berliner Mietenbegrenzungsverordnung nicht entgegen.

5. Die mit der Verfassungsbeschwerde unmittelbar angegriffenen Gerichtsentscheidungen verstoßen nicht gegen Grundrechte oder grundrechtsgleiche Rechte der Beschwerdeführerin. Zwar sind die Gerichte von Verfassungs wegen gehalten, die gesetzgeberische Abwägung der gegenseitigen Rechte und Pflichten von Mietern und Vermietern zu beachten und nicht durch die Gesetzesanwendung einseitig zu Lasten einer Partei zu verändern (vgl. BVerfGE 37, 132 <145 f.>; 49, 244 <249>; 53, 352 <357 f.>). Dass Amtsgericht oder Landgericht bei der Anwendung der gesetzlichen Vorschriften über die Miethöhenregulierung diese Vorgaben nicht in dem gebotenen Umfang beachtet hätten, ist aber weder dargelegt noch sonst ersichtlich.

Von einer weiteren Begründung wird gemäß § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen.

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

Harbarth

Baer

Ott

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom
18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18, 1 BvR 1595/18, 1 BvL 4/18**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2019
- 1 BvL 1/18, 1 BvR 1595/18, 1 BvL 4/18 - Rn. (1 - 121),
http://www.bverfg.de/e/lk20190718_1bvl000118.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2019:lk20190718.1bvl000118