

# Rechtsgutachten

## **Verfassungsrechtliche Anforderungen**

an eine bundesrechtliche Regelung zur Deckelung  
der Wohnraummieten

für die Bundestagsfraktion Die Linke

Autor:

Universitätsprofessor  
Dr. Thorsten Kingreen

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,  
Sozialrecht und Gesundheitsrecht

Universität Regensburg

Juni 2026

**Die Linke**

Im Bundestag



Fraktion Die Linke im Bundestag · Platz der Republik 1 · 11011 Berlin  
dialog@dielinkebt.de  
V.i.S.d.P. Ina Latendorf  
Mehr Informationen zu unseren parlamentarischen Initiativen finden Sie  
unter: [www.dielinkebt.de](http://www.dielinkebt.de)

# **Verfassungsrechtliche Anforderungen an eine bundesrechtliche Regelung zur Deckelung der Wohnraummieten**

Rechtsgutachten für die  
Bundestagsfraktion Die Linke  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

erstattet von

Universitätsprofessor Dr. Thorsten Kingreen  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sozialrecht und Gesundheitsrecht  
Universität Regensburg

Juni 2026

## Inhaltsübersicht

|                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----|
| A. Ergebnisse.....                                                                   | 4  |
| B. Fragestellung.....                                                                | 6  |
| C. Verfassungsrechtliche Bewertung.....                                              | 9  |
| I. Gesetzgebungskompetenz des Bundes.....                                            | 9  |
| 1. Regelungsziel der Kompetenzordnung: Keine Doppelzuständigkeiten.....              | 9  |
| 2. Der Kompetenztitel Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (Bürgerliches Recht).....              | 9  |
| a) Einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.....                    | 10 |
| b) Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers für die vorgeschlagenen<br>Maßnahmen.....    | 12 |
| aa) Sachlicher Anwendungsbereich: Mietverträge über Wohnraum.....                    | 12 |
| bb) Kompetenzverteilung: Einzelmaßnahmen.....                                        | 13 |
| (1) Berechnung des Mietspiegels.....                                                 | 13 |
| (2) Ausweisung angespannter Wohnungsmärkte.....                                      | 14 |
| (3) Mietobergrenzen, Absenkung von überhöhten Mieten,<br>Härteklauseln.....          | 15 |
| (4) Umsetzung und Kontrolle der Mietpreisregulierung.....                            | 17 |
| cc) Kompetenzausübungsschranke: Abstimmungspflicht zwischen<br>Bund und Ländern..... | 18 |
| II. Grundrechte.....                                                                 | 19 |
| 1. Prüfungsmaßstäbe.....                                                             | 19 |
| a) Art. 14 GG (Eigentum).....                                                        | 19 |
| aa) Schutzbereich.....                                                               | 19 |
| (1) Sachliche und persönliche Schutzdimension.....                                   | 19 |
| (2) Geschütztes Verhalten.....                                                       | 21 |
| bb) Ausgestaltung und Eingriff.....                                                  | 21 |

|                                                                                                                                                |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| (1) Abgrenzung zwischen Inhalts- und Schrankenbestimmungen<br>(Art. 14 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 GG) und Enteignungen<br>(Art. 14 Abs. 3 GG)..... | 21 |
| (2) Unterscheidung zwischen Inhalts- und Schrankenbestimmungen.....                                                                            | 22 |
| cc) Verfassungsrechtliche Anforderungen an Inhalts- und Schranken-<br>bestimmungen.....                                                        | 23 |
| (1) Eigenart des vermögenswerten Rechts.....                                                                                                   | 24 |
| (2) Personaler oder sozialer Bezug des Eigentums.....                                                                                          | 25 |
| (3) Grenze: Privatnützige Substanz des Eigentums.....                                                                                          | 27 |
| (4) Fazit.....                                                                                                                                 | 29 |
| b) Art. 3 Abs. 1 GG.....                                                                                                                       | 29 |
| aa) Prüfungsmaßstab.....                                                                                                                       | 29 |
| bb) Vergleichsgruppen.....                                                                                                                     | 31 |
| 2. Materielle Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen.....                                                                          | 32 |
| a) Mietspiegel und Gebietstypen.....                                                                                                           | 33 |
| b) Mietobergrenzen und Absenkung überhöhter Mieten.....                                                                                        | 36 |

## **A. Ergebnisse**

Das Rechtsgutachten befasst sich aus Anlass eines Entwurfs eines Beschlussantrags der Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag (nachfolgend: Entwurf) mit verfassungsrechtliche Anforderungen an eine bundesrechtliche Regelung zur Deckelung der Wohnraummieten. Seine Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- 1.** Der Bund verfügt nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG über die Gesetzgebungskompetenz für das bürgerliche Recht.
  - a)** Unter diesen Kompetenztitel fallen nicht nur Regelungen im Bürgerlichen Gesetzbuch, sondern auch öffentlich-rechtliche Normen, die privatrechtliche Mietverhältnisse aus sozialstaatlichen Gründen regulieren. Hingegen sind die Länder für öffentlich-rechtliche Vorschriften zuständig, die die privatautonome Auswahl der Vertragsparteien sowie die Festlegung der Vertragsinhalte durch ein Wohnraumbewirtschaftungsrecht verwaltungsrechtlich überformen.
  - b)** Der Bundesgesetzgeber ist grundsätzlich für alle im Entwurf vorgesehenen Maßnahmen nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zuständig. Die Regelung der jeweils für die Organisation und Durchsetzung der Mietpreisregulierung zuständigen Landesbehörden muss er aber nach Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG den Landesgesetzgebern überlassen. Zudem besteht eine Abstimmungspflicht mit denjenigen Ländern, die bereits wohnraumbewirtschaftende Vorschriften normiert haben oder dies absehbar planen.
- 2.** Eine bundesrechtliche Regulierung der Mieten muss insbesondere mit der Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG) und dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) vereinbart sein.
  - a)** Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG schützt das Privateigentum, stellt dieses aber unter den Vorbehalt der Ausgestaltung durch den Gesetzgeber (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG) sowie der Sozialbindung (Art. 14 Abs. 2 GG). Die Sozialbindung des Eigentums hat insbesondere im Bereich des Wohneigentums eine besondere Bedeutung: erstens, weil Grund und Boden knapp sind und daher besonderer Verteilungsregeln bedürfen und zweitens, weil auch Mieter durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützt werden und auf Wohnraum existentiell angewiesen sind. Bei der Ausgestaltung und bei Eingriffen in das Eigentum hat der Ge-

setzgeber einen sehr weiten Gestaltungsspielraum, den er auch dazu nutzen, eine gesellschaftspolitische nicht erwünschte Gentrifizierung und Segregation zu verhindern. Eine Grenze seiner Gestaltungsbefugnis ist die Privatnützigkeit des Eigentums, die aber nur überschritten wird, wenn gesetzliche Regelungen dazu führen, dass Vermieter mit Verlust vermieten müssten.

- b)** Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) ist Maßstab für gesetzliche Differenzierungen im Rahmen der Mietpreisregulierung und ggfs. auch fehlende, aber notwendige Differenzierungen.
- 3.** Die im Entwurf vorgeschlagenen Maßnahmen halten einer Überprüfung am Maßstab von Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG im Wesentlichen Stand:
  - a)** Eine methodisch stringente Normierung der Anforderungen an Mietspiegel und die Feststellung der Angespanntheit von Wohnungsmärkten ist eine kardinale Voraussetzung für eine Deckelung der Wohnraummieten. Insoweit bedeutet der Entwurf einen erheblichen verfassungsrechtlichen Mehrwert im Vergleich zum bestehenden Recht. Allenfalls ist zu erwägen, bestimmte Arten von Wohnungen (Neubauten, sozial geförderter Wohnraum) entweder einheitlich sowohl für den Mietspiegel als auch für die Angespanntheit des Wohnungsmarktes zu berücksichtigen oder nicht zu berücksichtigen.
  - b)** Auch die Regelung zu Mietobergrenzen und zur Absenkung von Wuchermieten sind verfassungsgemäß. Selbst die generelle Absenkung aller Mieten auf das Niveau der ortsüblichen Vergleichsmieten in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt oder gar Wohnungsnotlagen ist zur Sicherstellung der Gleichbehandlung unter den Vermietern zulässig. Grundsätzlich nicht beanstanden sind auch die Begrenzungen für Mieterhöhungen.

## B. Fragestellung

Das Rechtsgutachten befasst sich mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an bundesrechtliche Regelungen zur Begrenzung der Mieten für Wohnräume. Sein Anlass ist der Entwurf eines Beschlussantrags der Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag (Stand: 15.06.2026; im Folgenden: Beschlussantrag). Dieser fordert die Bundesregierung unter der Überschrift „Bundesweiter Mietendeckel“ auf, als gesetzliche Sofortmaßnahme zunächst einen grundsätzlichen Mietenstopp in „angespannten Wohnungsmärkten“ vorzuschlagen und sodann einen Gesetzentwurf für einen bundesweiten Mietendeckel vorzulegen, der im Wesentlichen die folgenden Maßnahmen vorsehen soll:

- (1) In die für die Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete maßgebliche *Berechnung des Mietspiegels* sollen nur Bestands- und Sozialmieten, nicht jedoch Neubau- (fünf Jahre nach seiner Fertigstellung) und Wuchermieten einfließen. Diese „echte Durchschnittsmiete“ soll nach Ausstattung und Baujahr differenzieren, nicht jedoch nach Lage.
- (2) Das bisherige System der *Ausweisung angespannter Wohnungsmärkte* soll durch die Differenzierung nach *drei Gebietstypen* (Gebiete mit einem nicht angespannten Wohnungsmarkt – Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt – Wohnungsnotlagen) ersetzt werden. Für die Einstufung soll erstens die örtlichen Bevölkerungsentwicklung, zweitens die Leerstandsquote, drittens das Verhältnis zwischen Bestands- und Angebotsmieten und viertens der Mietkostenbelastungsquote maßgebend sein. Wenn zumindest zwei der vier im Entwurf näher ausformulierten Grenzwerte für diese Kriterien überschritten sind, soll ein angespannter Wohnungsmarkt bzw. ein Wohnungsnotlage vorliegen. Die Einstufung in die Gebietstypen soll alle zwei Jahre gemäß der aktuellen Datenlage aktualisiert werden.
- (3) Nach Ablauf des zeitlich befristeten Mietenstopps sollen bundesweit *kommunale Mietobergrenzen* festgelegt werden:
  - a) Erstens sollen die Mietobergrenzen Mieterhöhungen *in allen laufenden Mietverträgen* sowie in *aus der Bindung fallenden Sozialmietverträgen* auf maximal das Niveau der Durchschnittsmiete begrenzt werden. Zweitens sollen in Gebieten „mit angespannten Wohnungsmärkten“ auf sechs Prozent in drei Jahren beschränkt werden und in Gebieten „mit Wohnungsnotlage“ vorbehaltlich einer Härtefallregelung ausgeschlossen werden.



- b) Bei *Wiedervermietungen* soll die Miethöhe in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten nur bis zu zwei Prozent über der Durchschnittsmiete sowie maximal zwei Prozent über der gegebenenfalls niedrigeren Vormiete liegen dürfen. In Gebieten mit Wohnungsnotlage soll die Miethöhe bei Wiedervermietung maximal auf die Höhe der Durchschnittsmiete sowie maximal auf zwei Prozent über der gegebenenfalls niedrigeren Vormiete begrenzt werden. Eine Ausnahmeregelung erlaubt Vermietern, die bislang mit weniger als 80% unter der Durchschnittsmiete vermietet haben, einen etwas größeren Spielraum bei der Wiedervermietung. Für diese darf die Wiedervermietung 4% über der Vormiete liegen.
- (4) Die *Absenkung von überhöhten Mieten* soll in nicht angespannten Wohnungsmärkten durch eine Verschärfung von § 5 Abs. 2 und 3 WiStG erreicht werden. Unangemessen soll danach eine Miete schon dann sein, wenn sie mehr als 15 Prozent über der echten Durchschnittsmiete liegt (bislang 20%). Zudem soll der begrenzende Tatbestand der „Ausnutzung eines geringen Angebots an vergleichbaren Räumen“ (§ 5 Abs. 2 S. 1 WiStG) gestrichen und der Bußgeldrahmen verdoppelt werden. In angespannten Wohnungsmärkten sowie in Wohnungsnotlagegebieten sollen auch bestehende Mietverträge auf die eingeführten Mietobergrenzen abgesenkt werden, d.h. für angespannte Wohnungsmärkte auf 2% über der Durchschnittsmiete und für Wohnungsnotlagegebiete auf die Höhe der Durchschnittsmiete.
- (5) In allen drei Gebietstypen soll eine *wirtschaftliche Härtefallregelung für Vermietende* greifen, die in wirtschaftliche Not geraten. Die Modernisierungsumlage soll abgeschafft und durch eine Regelung für weitgehend warmmietenneutrale Modernisierungen ersetzt werden soll. Zudem sollen Ausnahmen bei Neubauwohnungen für fünf Jahre nach ihrer Fertigstellung gestattet werden.
- (6) Schließlich werden diverse Maßnahmen zur *Umsetzung und Kontrolle der Mietpreisregulierung* vorgeschlagen (effektive Kontrollstrukturen in den Gemeinden in personeller und sächlicher Hinsicht, insbes. Einführung von Mietpreisprüfstellen; Sanktionierung von Verstößen gegen den Mietendeckel; Anspruch von Nachmietern auf Information über die Vormiete).

Die Bundestagsfraktion Die Linke hat den Unterzeichner gebeten, in einem Rechtsgutachten unter Einbeziehung der genannten Vorschläge die Vereinbarkeit eines bundesweiten Mietendeckels mit den Kompetenzbestimmungen (Art. 70 ff. GG) und der Eigentumsfreiheit (Art. 14 GG) des Grundgesetzes zu prüfen.

## **C. Verfassungsrechtliche Bewertung**

Der verfassungsrechtliche Prüfauftrag bezieht sich auf bestimmte Instrumente zur Begrenzung der Mieten; Prüfungsgegenstände sind also noch nicht konkrete gesetzliche Bestimmungen. Verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstäbe sind erstens die Kompetenzordnung des Bundes (I.) und zweites die Grundrechte (II.).

### **I. Gesetzgebungskompetenz des Bundes**

#### **1. Regelungsziel der Kompetenzordnung: Keine Doppelzuständigkeiten**

Art. 70 Abs. 1 GG legt „ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zu Gunsten der Länder“<sup>1</sup> fest. Nach der Systematik des Grundgesetzes streitet mithin bei Zweifeln

„eine Vermutung zugunsten der Zuständigkeit der Länder, nicht aber zugunsten einer Bundeskompetenz (BVerfGE 26, 281 [297]; 15, 1 [17]). Es muß gewissermaßen der ‚Nachweis‘ geführt werden, daß die geregelte Materie einem der in Art. 74 GG aufgeführten Sachbereiche zugeordnet ist.“<sup>2</sup>

Zu prüfen ist damit, ob und ggfs. welche Kompetenztitel eine Zuständigkeit des Bundes für die im Beschlussantrag genannten Maßnahmen begründen könnten. Mögliche Kompetenztitel ergeben sich aus den in den Art. 73 und 74 GG enthaltenen Kataloge. Zwar weisen Gesetze regelmäßig Bezüge zu mehreren Sachgebieten auf, die teils dem Bund, teils den Ländern zugewiesen sind. Doch sind „Doppelzuständigkeiten den Kompetenznormen fremd“, denn sie wären „mit ihrer Abgrenzungsfunktion unvereinbar“. Es besteht daher die Notwendigkeit, „den jeweiligen Regelungsgegenstand dem einen oder anderen Kompetenzbereich zuzuweisen.“<sup>3</sup>

#### **2. Der Kompetenztitel Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (Bürgerliches Recht)**

Maßgeblicher Kompetenztitel für die im Entwurf des Beschlussantrags vorgeschlagenen Maßnahmen ist Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (Bürgerliches Recht). Dieser gehört zur konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz, was für die Länder bedeutet, dass sie nach Art. 72 Abs. 1 GG zuständig sind, wenn und soweit der Bund von seiner Zuständigkeit noch keinen Gebrauch gemacht hat. Für den Bund bestehen keine weiteren Zuständigkeitsvoraussetzungen, denn der für andere Kompetenztitel geltende Vorbehalt in Art. 72 Abs. 2 GG, dass ein Bedürfnis nach

---

<sup>1</sup> BVerfGE 111, 226 (247).

<sup>2</sup> BVerfGE 42, 20 (28).

<sup>3</sup> Zitate jeweils aus BVerfGE 157, 223 Rn. 81.

bundeseinheitlicher Regelung bestehen muss, gilt, für den Kompetenztitel der Nr. 1 nicht. Allerdings bedarf der Kompetenztitel der Abgrenzung mit dem Sachbereich „Wohnungswesen“, der bis zur Föderalismusreform I (2006) in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 normiert war und nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts diejenigen Angelegenheiten erfasste, „die sich auf Wohnzwecken dienende Gebäude beziehen.“<sup>4</sup> Mit der Streichung des Kompetenztitels ist dieser Sachbereich in die Zuständigkeit der Länder übergegangen.<sup>5</sup> Nachfolgend wird die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Kompetenztitel „Bürgerliches Recht“ unter besonderer Einbeziehung seiner Entscheidung zum Berliner Mietendeckel vom 25.03.2021 aufgearbeitet und dabei insbesondere auch die Abgrenzung zum „Wohnungswesen“ behandelt (dazu a)). Auf dieser Grundlage werden sodann die im Entwurf des Beschlussantrags vorgeschlagenen Maßnahmen kompetenzrechtlich gewürdigt (b)):

#### **a) Einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts**

Das Bundesverfassungsgericht hat den Kompetenztitel „bürgerliches Recht“ zunächst sehr allgemein und scheinbar tautologisch als „Zusammenfassung aller Normen, die herkömmlicherweise dem Zivilrecht zugerechnet werden“<sup>6</sup>, bezeichnet. Tatsächlich hat es damit zum Ausdruck gebracht, dass der Kompetenztitel „normativ-rezeptiv“ auf einen einfach-gesetzlichen Normenbestand Bezug nimmt, der, wie das Bürgerliche Gesetzbuch, bereits aus vorkonstitutioneller Zeit stammt. Hat also „der Verfassungsgeber eine normativ ausgeformte Materie vorgefunden und sie normativ benannt, so bestimmt die einfachgesetzliche Ausformung in der Regel den Zuweisungsgehalt auch der Kompetenznorm.“<sup>7</sup>

In dieser traditionellen einfach-gesetzlichen Ausformung diene das bürgerliche Recht seit jeher der „Ordnung der Individualrechtsverhältnisse“, während die „Beziehungen des einzelnen zu den öffentlichen Einrichtungen [...] sich prinzipiell außerhalb des bürgerlichen Rechts [bewegen].“<sup>8</sup> Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht das „bürgerliche Recht“ schon seit

---

<sup>4</sup> BVerfGE 3, 407 (417).

<sup>5</sup> BVerfGE 157, 223 Rn. 179.

<sup>6</sup> BVerfGE 11, 192 (199).

<sup>7</sup> BVerfGE 109, 190 (218); ähnlich BVerfGE 138, 261 Rn. 229; ferner *Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 70 Rn. 53.

<sup>8</sup> BVerfGE 42, 20 (31).

Beginn seiner Rechtsprechung nicht in einen strengen Gegensatz zum öffentlichen Recht gestellt.<sup>9</sup> In seiner Entscheidung zum Berliner Mietendeckel sieht das Bundesverfassungsgericht vielmehr auch solche öffentlich-rechtlichen Normen vom Kompetenztitel „bürgerliches Recht“ umfasst, die in einem hinreichend engen Sachzusammenhang mit der „Ordnung der Individualrechtsverhältnisse“<sup>10</sup> stehen. Es komme

„nicht vorrangig darauf an, ob ein Sachbereich nach heutigem Verständnis dem Privatrecht oder dem öffentlichen Recht zuzuordnen ist. Bürgerliches Recht im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG ist nicht als Gegensatz zum öffentlichen Recht zu verstehen, sodass Gegenstände, die nach heutigem Verständnis dem öffentlichen Recht zuzuordnen sind, auch dem Anwendungsbereich von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG unterfallen können [...]. Entscheidend ist, ob durch eine Vorschrift Privatrechtsverhältnisse geregelt werden, also die Rechtsverhältnisse zwischen Privaten und die sich aus ihnen ergebenden Rechte und Pflichten [...]. Das gilt auch, soweit Regelungen des Privatrechts im normativen Zusammenhang mit (einzelnen) öffentlich-rechtlichen Vorschriften stehen und vom Traditionszusammenhang des bürgerlichen Rechts umfasst werden, sofern der Regelungsschwerpunkt im Privatrecht verbleibt [...].“<sup>11</sup>

Selbst „ein sozialstaatlich motivierter Eingriff in das Marktgeschehen mit dem Ziel, soziale Disparitäten auszugleichen oder zu beseitigen, [lasse] den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG daher noch nicht entfallen.“<sup>12</sup>

Zum „bürgerlichen Recht“ i.S.v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zählen daher neben den fünf Büchern des Bürgerlichen Gesetzbuchs auch Nebengesetze zur Ordnung von Privatrechtsverhältnissen wie etwa das Wohnungseigentumsrecht und das Beurkundungsrecht einschließlich der Gebührenfestsetzung, selbst wenn diese verwaltungsrechtliche, ordnungswidrigkeiten- und strafrechtliche Vorkehrungen zu ihrer Durchsetzung enthalten.<sup>13</sup> Wenn sich daher die mietrechtlichen „Pflichten der Gebrauchsüberlassung einerseits und der Mietzahlung andererseits jedenfalls dem Grunde nach aus dem zwischen Vermieter und Mieter frei angebahnten und abgeschlossenen Mietvertrag [ergeben], geht es um ein dem bürgerlichen Recht zuzuordnendes Rechtsverhältnis.“<sup>14</sup> Das gilt auch dann, „wenn die privatautonom begründeten Rechte

---

<sup>9</sup> S. schon, bezogen auf das bürgerliche Recht, BVerfGE 11, 192 (199): „also nicht als Gegensatz zum öffentlichen Recht zu verstehen ist“.

<sup>10</sup> BVerfGE 42, 20 (31).

<sup>11</sup> BVerfGE 157, 223 Rn. 111.

<sup>12</sup> BVerfGE 157, 223 Rn. 111.

<sup>13</sup> BVerfGE 157, 223 Rn. 112.

<sup>14</sup> BVerfGE 157, 223 Rn. 113.

und Pflichten durch den Gesetzgeber näher ausgestaltet oder begrenzt werden.“<sup>15</sup> Entscheidend ist die Anknüpfung an „einen privatautonom geschlossenen Mietvertrag an, in dem die Auswahl des Vertragspartners, der Gegenstand des Mietverhältnisses, seine Dauer und - in den gesetzlichen Grenzen - die Höhe der Miete das Ergebnis grundrechtlich geschützter Entscheidungen der Vertragsparteien sind, sind sie auch dann der Materie des bürgerlichen Rechts im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zuzuordnen, wenn ihre Durchsetzung durch Vorschriften des Verwaltungs-, Ordnungswidrigkeiten- und Strafrechts abgesichert und/oder erleichtert wird.“<sup>16</sup>

Es kommt damit für die Kompetenzabgrenzung nicht auf die formale Zugehörigkeit der zu prüfenden Vorschriften zum bürgerlichen Recht an. Auch öffentlich-rechtliche Normen können unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG fallen, wenn sie die Funktion haben, das privatrechtliche Rechtsverhältnis insbesondere aus sozialstaatlichen Gründen zu regulieren. Maßgebend ist stets die Anknüpfung am zivilrechtlichen Mietvertrag:

„Ergeben sich die - synallagmatischen - Pflichten der Gebrauchsüberlassung einerseits und der Mietzahlung andererseits jedenfalls dem Grunde nach aus dem zwischen Vermieter und Mieter frei angebahnten und abgeschlossenen Mietvertrag, geht es um ein dem bürgerlichen Recht zuzuordnendes Rechtsverhältnis.“<sup>17</sup>

Das Bundesverfassungsgericht versucht aber dort eine Grenze der Bundeskompetenz zu ziehen, wo es nicht mehr um die öffentlich-rechtliche Überformung zivilrechtlicher Mietverträge, sondern um das „Wohnungswesen“ geht, das bis zur Föderalismusreform I Gegenstand der konkurrierenden Bundeskompetenz war und nunmehr der Regelungskompetenz der Länder unterfällt. Der Kompetenztitel „bürgerliches Recht“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) sei, so das Bundesverfassungsgericht, daher nicht einschlägig,

„wenn die bürgerlich-rechtliche Prägung des Mietverhältnisses durch öffentlich-rechtliche Vorschriften ganz oder teilweise verdrängt und die Auswahl der Vertragsparteien sowie die Festlegung der Vertragsinhalte durch verwaltungsrechtliche Vorgaben überlagert und etwa durch eine mehr oder weniger weitreichende Wohnraumbewirtschaftung ganz oder teilweise ausgeschlossen wird. In einem solchen Fall beruhen wesentliche Rechte und Pflichten der Mietvertragsparteien gerade nicht auf ihrer grundsätzlich privatautonom getroffenen Entscheidung über die wesentlichen Inhalte des Mietverhältnisses, sondern auf Lenkungs- und Verteilungsentscheidungen der Verwaltung. Derartige Regelungen sind selbst

---

<sup>15</sup> BVerfGE 157, 223 Rn. 114.

<sup>16</sup> BVerfGE 157, 223 Rn. 114.

<sup>17</sup> BVerfGE 157, 223 Rn. 113.

dann nicht dem bürgerlichen Recht zuzuordnen, wenn subsidiär oder zur Lückenfüllung auf die §§ 535ff. BGB zurückgegriffen wird.“<sup>18</sup>

Für die Kompetenzabgrenzung ist daher nicht allein maßgebend, ob eine Norm bei formaler Betrachtung dem Zivilrecht oder dem Öffentlichen Recht angehört; Letzteres ist stets der Fall, wenn Behörden beteiligt sind. An der Zugehörigkeit zum „bürgerlichen Recht“ ändert sich nämlich nichts, wenn privatrechtliche Regelungen von Behörden auf der Grundlage verwaltungs- oder sanktionsrechtlicher Normen durchgesetzt werden. Auch der Regelungsstandort ist zwar nicht allein ausschlaggebend, eine Regelung der Materie im Bürgerlichen Gesetzbuch dürfte aber indiziell dafür sprechen, dass auch „bürgerliches Recht“ im kompetenzrechtlichen Sinne vorliegt.

In Grenzfällen ist entscheidend, ob die jeweiligen Bestimmungen die privatautonomen Entscheidungen über den Vertragspartner und die Miethöhe grundsätzlich den Vertragsparteien belassen und diese nur hinsichtlich der näheren Ausgestaltung regulieren oder ob sie ein von den individuellen Mietverträgen unabhängiges Mietraumbewirtschaftungsrecht unter Einschluss der Wohnungsbauförderung und des sozialen Wohnungsbaus etablieren sollen.<sup>19</sup> Beispielsweise umfasst die heutige Länderkompetenz für das Wohnungswesen die Mietpreisbindung staatlich geförderter Wohnungen, während eine entsprechende Regelung als Teil des sozialen Mietrechts für ungebundenen Wohnraum ausschließlich dem Kompetenztitel „bürgerliches Recht“ unterfällt.<sup>20</sup> Unter das „Wohnungswesen“ fallen somit – am Beispiel von Berlin – die Regelungsgegenstände

- im *Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbot-Gesetz - ZwVbG Bln)*, das die zweckfremde Nutzung von Wohnraum unter ein Verbot mit Genehmigungsvorbehalt stellt,
- im *Gesetz zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen für eine langfristig gesicherte Wohnraumversorgung (Berliner Wohnraumversorgungsgesetz – WoVG Bln)*, das vom BGB abweichende Regelungen zum Mietrecht für Wohnungen der landeseigenen Wohnungsbauunternehmen normiert,

---

<sup>18</sup> BVerfGE 157, 223 Rn. 115.

<sup>19</sup> Vgl. BVerfGE 157, 223 Rn. 180.

<sup>20</sup> BVerfGE 157, 223 Rn. 184.

- im *Gesetz über den Sozialen Wohnungsbau in Berlin (Wohnraumgesetz Berlin – WoG Bln)*, das u.a. Mietzuschüsse für Mieterhaushalte im öffentlich geförderten Wohnungsbau vorsieht und
- im *Wohnungsaufsichtsgesetz (WoAufG Bln)*, das für die Beseitigung von Wohnungsmissständen und die Verbesserung von Wohnverhältnissen sorgen soll, wenn gesetzlich festgelegte Mindeststandards nicht erreicht werden,

Auch eine diskutierte, aber bislang nicht realisierte Sozialvermietungspflicht würde als öffentlich-rechtliche Lenkungs- und Verteilungsentscheidung<sup>21</sup> in den Kompetenzbereich der Länder fallen.<sup>22</sup> Hingegen war das Land Berlin für die Deckelung von in privatrechtlichen Mietverträgen vereinbarten Mieten nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts nicht zuständig, weil insoweit der Kompetenztitel „bürgerliches Recht“ greift und der Bund diesen für den Bereich des Mietpreisrechts abschließend im Sinne von Art. 72 Abs. 1 GG normiert hat.<sup>23</sup>

## **b) Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers für die vorgeschlagenen Maßnahmen**

Am Maßstab der vorstehend skizzierten Rechtsprechung ist nachfolgend zu prüfen, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (bürgerliches Recht) umfasst wären.

### **aa) Sachlicher Anwendungsbereich: Mietverträge über Wohnraum**

Der Entwurf der Beschlussvorlage bezieht sich allein auf Mietverträge über Wohnraum. Eingeschlossen sind dabei zunächst Verträge, die von vornherein allein privatrechtlicher Natur sind und daher unproblematisch unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG („bürgerliches Recht“) fallen.

Die vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen sollen aber auch die aus den öffentlich-rechtlichen Bindungen herausfallenden Sozialmietverträge anwendbar sein. Zwar fallen nach der referierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Mietverhältnisse, die durch öffentlich-rechtliche Vorschriften ganz oder teilweise verdrängt und bei denen die Auswahl der Vertragspar-

---

<sup>21</sup> BVerfGE 157, 223 Rn. 115.

<sup>22</sup> *Lehmann-Richter*, Die Sozialvermietungspflicht. Konzeption und Muster eines Wohnraumversorgungsgesetzes, 2026, S. 15 f.

<sup>23</sup> BVerfGE 157, 223 Rn. 148 ff.; 185; das war vor der Entscheidung umstritten: anders etwa *Ackermann*, JZ 2021, 7 ff, 251 ff.; *Kingreen*, NVwZ 2020, 737 (739 ff.); *Putzer*, NVwZ 2019, 283 (284 ff.) und grundlegend schon *Weber*, JZ 2018, 1022 ff.



teilen sowie die Festlegung der Vertragsinhalte durch verwaltungsrechtliche Vorgaben überlagert werden,<sup>24</sup> nicht unter diesen Kompetenztitel, sondern in die Zuständigkeit der Länder. Ausgelaufene Sozialmietverträge unterliegen diesen Bindungen aber nicht mehr, sondern werden rechtlich nicht anders als andere nach Maßgabe der §§ 535 ff. BGB abgeschlossene Mietverträge behandelt. Sie unterfallen damit ebenfalls dem „bürgerlichen Recht“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG). Nur ergänzend sei angemerkt, dass ihre Herausnahme aus dem Maßnahmenpaket vor dem Hintergrund der Bindung an den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) sogar problematisch wäre, weil die Mieter und Mieterinnen ab dem Zeitpunkt des Auslaufens der Sozialbindung den gleichen Schutzbedarf haben wie alle anderen Mieter und Mieterinnen.

## **bb) Kompetenzverteilung: Einzelmaßnahmen**

### **(1) Berechnung des Mietspiegels**

Der Gesetzentwurf der seinerzeitigen Bundesregierung vom 24.02.2021 zur Reform des Mietspiegelrechts (Mietspiegelreformgesetz – MsRG)<sup>25</sup> bezeichnete das Vergleichsmietensystem als „Aushängeschild des sozialen Mietrechts“. Mietspiegel sind danach

„in der Praxis das wichtigste Darstellungsinstrument für die ortsübliche Vergleichsmiete. Sie bieten für eine Vielzahl unterschiedlicher Mietwohnungen einer Gemeinde Anhaltspunkte zur Feststellung der maßgeblichen Einzelvergleichsmiete. Bei einem qualifizierten Mietspiegel wird sogar vermutet, dass die im Mietspiegel bezeichneten Entgelte die ortsübliche Vergleichsmiete wiedergeben. Seit Einführung des Begriffs der ortsüblichen Vergleichsmiete haben Mietspiegel stetig an Bedeutung gewonnen, zunächst für Mieterhöhungen im Bestand nach den §§ 558 ff. des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) und inzwischen auch für die zulässige Neuvertragsmiete in angespannten Wohnungsmärkten (§ 556d BGB – sogenannte Mietpreisbremse).“<sup>26</sup>

Gemäß § 558d Abs. 3 wird bei einem Mietspiegel, der nicht älter als zwei Jahre bzw. der rechtzeitig angepasst worden ist (§ 558d Abs. 2 BGB), vermutet, dass die in ihm angegebenen Entgelte die ortsübliche Vergleichsmiete wiedergeben. Der qualifizierte Mietspiegel ist zwar kein Beweismittel im Prozess, aber eine Beweislastnorm mit dem Inhalt, dass sich bis zum Beweis des Gegenteils derjenige, der sich auf die Angaben aus dem qualifizierten Mietspiegel beruft, lediglich die Ausgangstatsachen (Vermutungstatbestand) darzulegen hat.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> S. nochmals BVerfGE 157, 223 Rn. 115.

<sup>25</sup> BT-Drucks. 19/26918.

<sup>26</sup> BT-Drucks. 19/26918, 1.

<sup>27</sup> Schüller, in: Hau/Poseck (Hrsg.), BeckOK BGB (77. Ed. 1.2.2026), § 558d Rn. 80.

Mietspiegel sind also die zentrale Datengrundlage für die Feststellung ortsüblicher Vergleichsmieten und haben damit eine genuin bürgerlich-rechtlich Funktion; dafür spricht indiziell auch ihr Regelungsstandort in den §§ 558c und d BGB. Zwar ist die Aufstellung des Mietspiegels nach § 558c Abs. 4 S. 1 BGB eine Aufgabe der nach Landesrecht zuständigen Behörden und gemäß § 558d Abs. 4 S. 2 BGB in Gemeinden über 50.000 Einwohnern sogar ihre Pflicht. Aber diese öffentlich-rechtliche Zuordnung ändert nach der referierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nichts an der Zuordnung zum Kompetenztitel „bürgerliches Recht“, solange der Bezug zum Inhalt des privatrechtlichen Mietvertrags erhalten bleibt. Das ist, weil der Mietspiegel Referenzgröße für einen der wesentlichen Vertragsinhalte (nämlich die Miethöhe) ist, der Fall. Dementsprechend durfte auch der erwähnte Gesetzentwurf zum Mietspiegelreformgesetz ohne allzu großen Begründungsaufwand von einer Kompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG ausgehen.<sup>28</sup>

## **(2) Ausweisung angespannter Wohnungsmärkte**

Die Regelungen zur Ausweisung von angespannten Wohnungsmärkte und zur zulässigen Miethöhe befinden sich bislang in den bundesrechtlichen Bestimmungen der §§ 556d ff. BGB. Sie beziehen sich damit unmittelbar auf den Inhalt privatrechtlicher Mietverträge und sind daher dem Kompetenztitel „bürgerliches Recht“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) zuzuordnen. Das ist so selbstverständlich, dass das Bundesverfassungsgericht die Frage der Zuständigkeit des Bundes in den beiden einschlägigen Entscheidungen zu dieser sog. „Mietpreisbremse“<sup>29</sup> noch nicht einmal angesprochen hat.

Keine andere Beurteilung ergibt sich insbesondere aus der Tatsache, dass die Ausweisung angespannter Wohnungsmärkte gemäß § 556d Abs. 2 BGB durch die dem Öffentlichen Recht zuzuordnenden Rechtsverordnungen der Länder erfolgt. Denn der Bezugspunkt dieser Rechtsverordnungen bleiben privatrechtliche Mietverträge.

---

<sup>28</sup> BT-Drucks. 19/26918, 15: „Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes beruht hinsichtlich der Änderungen im Mietrecht auf Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes (GG) (Bürgerliches Recht). Die zugehörigen Regelungen zu Auskunftspflichten von Wohnungseigentümern und Mietvertragsparteien als Basis der Mietspiegelerstellung sind kraft Sachzusammenhangs hiervon mit umfasst, die begleitenden Regelungen zu Datenverarbeitungen zum Zweck der Mietspiegelerstellung unterfallen als Annex hierzu ebenfalls der Gesetzgebungskompetenz des Bundes.“

<sup>29</sup> BVerfG, NJW 2019, 3054 Rn. 51 ff. und NZM 2026, 261 Rn. 25 ff.

### **(3) Mietobergrenzen, Absenkung von überhöhten Mieten, Härteklauseln**

Für die vorgeschlagenen Mietobergrenzen, die Absenkung von überhöhten Mieten und die Härteklauseln gilt das zur Ausweisung angespannter Wohnungsmärkte Gesagte entsprechend. Sie alle beziehen sich auf den Inhalt privatrechtlicher Mietverträge und sind teilweise dem Grunde nach bereits im BGB geregelt (s. § 556d Abs. 1 und § 556e BGB für Mietobergrenzen und § 556f für erstmals vermietete Wohnungen).

### **(4) Umsetzung und Kontrolle der Mietpreisregulierung**

Nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erfasst der Kompetenztitel „bürgerliches Recht“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG auch die Durchsetzung der gesetzlichen Vorgaben für den Inhalt privatrechtlicher Mietverhältnisse durch Vorschriften des Verwaltungs-, Ordnungswidrigkeiten- und Strafrechts.<sup>30</sup> Für die straf- und ordnungswidrigkeitenrechtlichen Regelungen kann ergänzend auf den ebenfalls in Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG normierten Kompetenztitel „Strafrecht“ zurückgegriffen werden, der auch das Recht der Ordnungswidrigkeiten umfasst.<sup>31</sup>

Zu beachten ist allerdings, dass die Länder nach Art. 83 GG das Bundesgesetz BGB grundsätzlich als eigene Angelegenheit ausführen und daher nach Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG insbesondere für die Regelung zuständig sind, welche Behörden mit welcher personellen Ausstattung die Mietpreisregulierung durchsetzen. Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG begründet also eine grundsätzliche Landesgesetzgebungskompetenz für die Behördenorganisation und das Verwaltungungsverfahren bei der Durchführung von Bundesgesetzen.<sup>32</sup> Zwar kann der Bund diese Kompetenz nach Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG an sich ziehen, die Länder können aber dann von dieser bundesrechtlichen Regelung abweichen. Nur hinsichtlich des Verwaltungsverfahrens (also nicht der Behördenorganisation!<sup>33</sup>) könnte der Bund eine Abweichungsbefugnis der Länder ausschließen; dies hätte aber nach Art. 84 Abs. 1 S. 5 GG die Zustimmungsbefürftigkeit des Gesetzes durch den Bundesrat zur Folge. Selbst in einem solchen Gesetz dürfte der Bundesgesetzgeber aber nach Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG nicht die Gemeinden und Gemeindeverbände verpflichten.

---

<sup>30</sup> S. nochmals BVerfGE 157, 223 Rn. 114.

<sup>31</sup> BVerfGE 142, 268 Rn. 56.

<sup>32</sup> *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 24.

<sup>33</sup> *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 62.

Es empfiehlt sich vor diesem Hintergrund also, die bundesgesetzliche Regelung dahingehend zu beschränken, dass die nach Landesrecht zuständigen Behörden die Regelungen über die Mietpreisregulierung durchzusetzen haben.

### **cc) Kompetenzausübungsschranke: Abstimmungspflicht zwischen Bund und Ländern**

Man kann damit festhalten, dass der Bundesgesetzgeber grundsätzlich für alle Maßnahmen, die in dem Entwurf des Beschlussantrags vorgeschlagen werden, die Gesetzgebungskompetenz hätte.

Zugleich bleiben allerdings die Länder für Regelungen zuständig, die die privatautonome Auswahl der Vertragsparteien sowie die Festlegung der Vertragsinhalte verwaltungsrechtlich überlagern. In der Gesetzgebungspraxis können Überschneidungen dieser landesrechtlichen mit den vorgeschlagenen bundesrechtlichen Regelungen jedenfalls nicht vollkommen ausgeschlossen werden. Solche unvermeidbaren Überschneidungen ändern zwar nichts an der grundsätzlichen Kompetenzverteilung. Aber das Bundesverfassungsgericht leitet insbesondere aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) Abstimmungspflichten von Bund und Ländern bei der *Ausübung* ihrer Kompetenzen ab.<sup>34</sup> Danach müssen

„alle rechtsetzenden Organe, ihre Regelungen so aufeinander abzustimmen, daß die Rechtsordnung nicht aufgrund unterschiedlicher Anordnungen widersprüchlich wird. Die Verpflichtungen einerseits zur Beachtung der bundesstaatlichen Kompetenzgrenzen und andererseits zur Ausübung der Kompetenz in wechselseitiger bundesstaatlicher Rücksichtnahme werden durch das Rechtsstaatsprinzip in ihrem Inhalt verdeutlicht und in ihrem Anwendungsbereich erweitert. Beide setzen damit zugleich der Kompetenzausübung Schranken. Konzeptionelle Entscheidungen eines zuständigen Bundesgesetzgebers dürfen auch durch auf Spezialzuständigkeiten gründende Einzelentscheidungen eines Landesgesetzgebers nicht verfälscht werden. Insbesondere dürfen den Normadressaten nicht gegenläufige Regelungen erreichen, die die Rechtsordnung widersprüchlich machen.“<sup>35</sup>

Selbst Bestimmungen, die grundsätzlich kompetenzgemäß erlassen worden sind, können daher in Ausnahmefällen materiell verfassungswidrig werden, wenn sie zu nicht aufeinander abgestimmten Vorgaben für die Vermietung von Wohnraum führen. Die Abstimmungspflicht würde aber erst virulent werden, wenn es in den Ländern oder einzelnen von ihnen eine ent-

---

<sup>34</sup> Zu weiteren möglichen Ableitungen der Kompetenzausübungsschranken vertiefend *Heintzen*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 70 [2018] Rn. 112 ff.

<sup>35</sup> BVerfGE 98, 265 (301).

sprechende verwaltungsrechtliche Regulierung gibt oder solche Regelungen jedenfalls absehbar geplant sind. Eine voraussetzende Abstimmungspflicht des Bundesgesetzgebers im Hinblick auf noch nicht absehbare zukünftige landesrechtliche Gesetzgebung gibt es nicht.

## **II. Grundrechte**

Die vorgeschlagenen Regelungen zur Regulierung der Mieten werden daher an der Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht scheitern. Sie müssen aber so ausgestaltet werden, dass die Grenzen des materiellen Verfassungsrechts, hier insbesondere der Grundrechte, eingehalten werden. Nachfolgend werden zunächst die beiden wesentlich Prüfungsmaßstäbe (Art. 14 Abs. 1 GG: Eigentum; Art. 3 Abs. 1 GG: Allgemeiner Gleichheitssatz) entfaltet (1.) und sodann aus diesen Grenzen für die im Beschlussantrag vorgeschlagenen Maßnahmen abgeleitet (2.):

### **1. Prüfungsmaßstäbe**

#### **a) Art. 14 GG (Eigentum)**

Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG schützt das Eigentum (dazu aa)) und bestimmt in Art. 14 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 und 3 die Anforderungen an staatliche Ausgestaltungen und Eingriffe (bb)):

##### **aa) Schutzbereich**

###### **(1) Sachliche und persönliche Schutzdimension**

*Gegenständlich* zählen zum Eigentum „alle vermögenswerten Rechte, [...] die dem Berechtigten von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, dass er die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben darf.“<sup>36</sup> Diese Definition des Bundesverfassungsgerichts betont die in Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG („Inhaltsbestimmung“) vorausgesetzte Rechtsabhängigkeit des Eigentums. Bezugspunkt ist damit primär das bürgerliche Recht, das in den §§ 903ff. BGB das Eigentum und die Befugnisse des Eigentümers garantiert. Was zivilrechtlich Eigentum ist, ist es auch verfassungsrechtlich. Wohnungen sind zivilrechtlich Sachen (§ 903 S. 1 BGB), die das bürgerliche Recht als Eigentum an Grundstücken ansieht. Sie sind daher gegenständlich durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützt. Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG schützt allerdings in *personaler Hinsicht* nicht nur den Eigentümer einer Wohnung. Der verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff geht nämlich über das hinaus, was das

---

<sup>36</sup> BVerfGE 83, 201 (208 f.); 89, 1 (6); 97, 350 (371).

einfache Recht als Eigentum bezeichnet. Hierin liegt der eigentliche Kern der der Inhaltsbestimmung nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG vorangestellten Gewährleistung des Eigentums in Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG: Zwar wird das verfassungsrechtliche Eigentum nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG durch das bürgerliche Recht geprägt, aber nach Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG nicht abschließend definiert. Es gibt damit ein vom bürgerlichen Recht unabhängiges Eigentum,<sup>37</sup> das alle vermögenswerten Rechtspositionen erfasst, die für Persönlichkeitsentfaltung und Existenzsicherung funktional die gleiche Bedeutung wie Sacheigentum haben. Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht das Besitzrecht des Mieters und der Mieterin in den sachlichen Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG einbezogen, obwohl das bürgerliche Recht Besitz (§§ 854ff. BGB) und Eigentum (§§ 903 ff. BGB) unterscheidet. Für Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG sei maßgebend, dass „ein vermögenswertes Recht dem Berechtigten ebenso ausschließlich wie Sacheigentum zur privaten Nutzung und zur eigenen Verfügung zugeordnet ist“<sup>38</sup>. Das privatrechtliche Sacheigentum ist damit zwar der argumentative Bezugspunkt des verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffs, aber eben nicht seine Grenze. Das Bundesverfassungsgericht entwickelt den verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriff über die Funktion des privatrechtlichen Eigentums fort: Der Mieter sei auf Wohnraum „zur Befriedigung elementarer Lebensbedürfnisse sowie zur Freiheitssicherung und Entfaltung seiner Persönlichkeit“ ebenso angewiesen wie ein Eigentümer; daher stelle das Besitzrecht „eine privatrechtliche Rechtsposition dar, die dem Mieter wie Sacheigentum zugeordnet ist“<sup>39</sup>. Es ist also nicht allein das einfache Recht, das den Inhalt des Eigentums bestimmt.

Das Bundesverfassungsgericht hat Art. 14 Abs. 1 GG daher auch als Schutznorm für einen Mieter aktiviert, der sich einer auf Eigenbedarf gestützten Räumungsklage ausgesetzt sah. Explizit spricht es von zwei „miteinander konkurrierenden Eigentumspositionen“, die der Gesetzgeber inhaltlich ausgestalten, gegeneinander abgrenzen und die jeweiligen Befugnisse so bestimmen“ müsse, dass „die beiden Eigentumspositionen angemessen gewahrt werden.“<sup>40</sup> Entsprechendes gilt für die Regulierung der Miete für Wohnräume, die beide durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Interessen zum Ausgleich bringen muss und damit auch darf.<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup> Hufen Staatsrecht II. Grundrechte, 11. Aufl. 2025, § 38 Rn 8.

<sup>38</sup> BVerfGE 89, 1 (6).

<sup>39</sup> BVerfGE 89, 1 (6).

<sup>40</sup> BVerfGE 89, 1 (8).

<sup>41</sup> Dazu gleich näher unten bb).

## **(2) Geschütztes Verhalten**

Zum grundrechtlich geschützten Verhalten zählt das Bundesverfassungsgericht

„das Recht, den Eigentumsgegenstand selbst zu nutzen und Dritte von Besitz und Nutzung auszuschließen, ebenso wie die Freiheit, den Eigentumsgegenstand zu veräußern [...]. Vom Schutz der grundrechtlichen Eigentumsfreiheit umfasst 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.“<sup>42</sup>

Damit zählt die Vermietung von Wohnraum sowie die ihr vorausgehenden Entscheidungen über die Auswahl der Mieter und Mieterinnen und die freie Vereinbarung der Miethöhe zum durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützten Verhalten.

### **bb) Ausgestaltung und Eingriff**

Man kann damit festhalten, dass die im Entwurf vorgeschlagenen Maßnahmen zur Deckelung der Mieten den Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG berühren. Es kommt damit darauf an, welche Anforderungen das Grundrecht an derartige Regelungen stellt.

### **(1) Abgrenzung zwischen Inhalts- und Schrankenbestimmungen (Art. 14 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 GG) und Enteignungen (Art. 14 Abs. 3 GG)**

Diese Anforderungen hängen maßgeblich davon ab, ob es sich bei den im Entwurf vorgeschlagenen Maßnahmen um unter Art. 14 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 GG fallende Inhalts- und Schrankenbestimmungen oder um Enteignungen i.S.v. Art. 14 Abs. 3 GG handelt.

Enteignung auf der einen Seite und Inhalts- und Schrankenbestimmungen auf der anderen Seite sind zwei streng abgegrenzte staatliche Gestaltungsinstrumente in Bezug auf das Eigentum; zwischen ihnen gibt es keine Übergänge. Die Abgrenzung erfolgt vom Begriff der Enteignung her, weil wegen der zwingend mit ihr verbundenen staatlichen Entschädigungspflicht (Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG) Rechtssicherheit darüber herrschen muss, in welchen Fällen staatliches Handeln haushaltsrelevante Entschädigungspflichten auslöst.<sup>43</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat daher nur den Enteignungsbegriff begrifflich formalisiert; alles, was nicht Enteignung ist, unterfällt als Inhalts- und Schrankenbestimmung Art. 14 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 GG.

---

<sup>42</sup> BVerfG, NZM 2026, 261 Rn. 26.

<sup>43</sup> Zu den Hintergründen näher *Kingreen/Poscher*, Grundrechte. Staatsrecht II, 41. Aufl. 2025, Rn. 1239 ff.

Enteignung ist die vollständige oder teilweise individuelle Entziehung konkreter subjektiver Eigentumspositionen durch einen final darauf gerichteten Rechtsakt zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben.<sup>44</sup> Die Abgrenzung hängt also nicht von der Intensität der Beeinträchtigung ab, sondern es allein darum geht, ob sich die privatrechtliche Eigentumszuordnung durch die öffentlich-rechtliche Maßnahme verändert hat. Das ist aber bei den im Entwurf vorgesehenen Maßnahmen offensichtlich nicht der Fall, denn die Eigentümer und Eigentümerinnen behalten diesen Status auch dann, wenn ihnen Vorgaben für die Ausgestaltung der Mieten gemacht werden. Es handelt sich daher Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums. Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet dementsprechend § 556d Abs. 1 BGB zur zulässigen Miethöhe auf angespannten Wohnungsmärkten in seiner ersten Entscheidung zur Mietpreisbremse explizit als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums<sup>45</sup> und hält dies in seiner zweiten Entscheidung sogar für so selbstverständlich, dass es auf diese Zuordnung ganz verzichtet und die die Mieten deckelnden Bestimmungen allein am Maßstab des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit misst.<sup>46</sup>

## **(2) Unterscheidung zwischen Inhalts- und Schrankenbestimmungen**

Bevor auf die verfassungsrechtlichen Anforderungen an Inhalts- und Schrankenbestimmungen für das Immobiliareigentum eingegangen wird, bedarf es einer knappen begrifflichen Abklärung. Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG ist nach dem Gesagten ein sog. normgeprägtes Grundrecht, d.h. er bedarf – weil Eigentum kein natürliches Gut ist wie das Leben, der Glaube oder die Meinung – der Ausgestaltung durch den einfachen Gesetzgeber: „Wer welche Objekte in welchen Formen, unter welchen Bedingungen und in welchen Grenzen ‚zu eigen‘ haben kann, wird in allen Gesellschaften immer und ausschließlich von der Rechtsordnung festgelegt.“<sup>47</sup> Das ist der Grund dafür, dass Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG die Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums dem Gesetzgeber überlässt.

Die Betonung der Normprägung des Grundrechts ist deshalb wichtig, weil Gesetze, die das Eigentum erst mit konstitutiver Wirkung schaffen und ausformen, nicht gleichzeitig als rechtfertigungsbedürftige Eingriffe in das Eigentum angesehen werden können. Der Gesetzgeber

---

<sup>44</sup> Vgl. BVerfGE 102, 1 (15 f.); 104, 1 (9).

<sup>45</sup> BVerfG, NJW 2019, 3054 Rn. 54.

<sup>46</sup> S. BVerfG, NZM 2026, 261 Rn. 27 ff.

<sup>47</sup> *Bryde/Wallrabenstein*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 8. Aufl. 2025, Art. 14 Rn. 87.



muss sich für die Ausgestaltung normgeprägter Grundrechte dem Grunde nach nicht rechtfertigen, weil er zu ihr verpflichtet ist, um Konflikte beim Umgang mit dem Eigentum zu vermeiden bzw. gerecht aufzulösen. Deshalb unterliegt der Eigentümer, der seine Sache verkaufen will, ebenso bestimmten bürgerlich-rechtlichen Bindungen, die den Käufer schützen (wie etwa seine Rechte in § 437 BGB normierten Rechte bei Sachmängeln) wie der Vermieter und Mieter bestimmte Regeln zur Ausgestaltung der Miete und zur Beendigung des Mietverhältnisses (§§ 556 ff., 568 ff. BGB) beachten müssen, die dem Interessenausgleich zwischen Eigentümer und Mieter dienen. Solche grundrechtsausgestaltenden, den Umgang mit dem Eigentum dienenden Regelungen sind Inhaltsbestimmungen des Eigentums und daher keine Eingriffe.<sup>48</sup> Sie sind zwar auch nicht grenzenlos zulässig, unterliegen aber einem vergleichsweise weiten Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers, der letztlich dort endet, wo die Funktion des Privateigentums entwertet wird.<sup>49</sup>

Anders sind Schrankenbestimmungen zu beurteilen, die nicht der Moderation des spezifischen Verfügungs- und Ausschlusspotentials der Eigentümerstellung gelten, sondern ein anderes Rechtsgut schützen wie beispielsweise die Normen über die polizeirechtliche Sicherstellung, die die Polizei ermächtigen, Fahrzeuge von alkoholisierten Fahrzeugführern vorübergehend in amtliche Verwahrung zu nehmen.<sup>50</sup> Für solche Maßnahmen gelten die üblichen Anforderungen an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Eingriffen.

### **cc) Verfassungsrechtliche Anforderungen an Inhalts- und Schrankenbestimmungen**

Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet zwar Regelungen, die die Mietpreise begrenzen, als „Eingriffe“<sup>51</sup>. Es spricht aber bisweilen auch von „Ausgestaltungen“<sup>52</sup> und differenziert nicht zwischen Inhaltsbestimmungen auf der einen und Schrankenbestimmungen auf der anderen Seite,<sup>53</sup> so dass eher unwahrscheinlich ist, dass mit dem Begriff „Eingriff“ eine bewusste Einstufung als Schrankenbestimmung verbunden sein sollte. Letztlich kann diese Frage allerdings

---

<sup>48</sup> Kingreen/Poscher, Grundrechte. Staatsrecht II, 41. Aufl. 2025, Rn. 353 ff.

<sup>49</sup> Dazu gleich cc).

<sup>50</sup> S. das Beispiel bei Kingreen/Poscher, JZ 2022, 961 966).

<sup>51</sup> BVerfG, NJW 2019, 3054 Rn. 52 und NZM 2026, 261 Rn. 27.

<sup>52</sup> BVerfG, NJW 2019, 3054 Rn. 69.

<sup>53</sup> S. nur: BVerfG, NJW 2019, 3054 Rn. 71: „Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung“ und passim.

dahinstehen, denn in der Sache behandelt das Bundesverfassungsgericht Mietpreisregulierungen als Instrumente zur Ausgestaltung der Nutzungskonflikte zwischen Vermietern und Mietern und damit im hiesigen Begriffsbestimmung<sup>54</sup> als Inhaltsbestimmungen:

„Der Gesetzgeber, der Inhalt und Schranken der als Eigentum grundrechtlich geschützten Rechtspositionen bestimmt, hat dabei sowohl der grundgesetzlichen Anerkennung des Privateigentums (Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG) als auch der Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) Rechnung zu tragen. Das Wohl der Allgemeinheit, an dem sich der Gesetzgeber hierbei zu orientieren hat, ist nicht nur Grund, sondern auch Grenze für die Beschränkung der Eigentümerbefugnisse. Der Gesetzgeber hat daher die schutzwürdigen Interessen der Eigentümerinnen und Eigentümer und die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich sowie ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen.“<sup>55</sup>

Anders als bei den anderen Freiheitsrechten gewährleistet das Grundgesetz das Eigentum also von vornherein nur als sozial gebundene Freiheit. Die zulässige bzw. notwendige Reichweite der Sozialbindung des Eigentums hängt dabei von mehreren Faktoren ab:

### **(1) Eigenart des vermögenswerten Rechts**

Der Ausgleich zwischen den Eigentümerinteressen und den Interessen der Allgemeinheit muss die Eigenart des vermögenswerten Rechts beachten. Grundlegend ist insoweit die Unterscheidung zwischen Mobiliareigentum und Grundeigentum. Das Bundesverfassungsgericht hat die Sonderstellung des Grundeigentums schon 1967 wie folgt begründet:

„Die Tatsache, daß der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern. Der Grund und Boden ist weder volkswirtschaftlich noch in seiner sozialen Bedeutung mit anderen Vermögenswerten ohne weiteres gleichzustellen; er kann im Rechtsverkehr nicht wie eine mobile Ware behandelt werden.“<sup>56</sup>

Die Knappheit von Grund und Boden ist also ein wesentlicher Grund für die stärkere Regierungsbedürftigkeit von Grundeigentum. Diese zitierten Ausführungen machen zudem deut-

---

<sup>54</sup> S. bb) (2).

<sup>55</sup> BVerfG, NZM 2026, 261 Rn. 41.

<sup>56</sup> BVerfGE 21, 73 (82 f.); in ähnlicher Formulierung aufgegriffen durch BVerfGE 104, 1 (12).

lich, dass die Regulierung der Interessen von Eigentümern und Nicht-Eigentümern von Immo-  
biliareigentum keinesfalls nur eine Frage des grundrechtlichen Dürfens, sondern des grund-  
rechtlichen Müssens ist.

Das Bundesverfassungsgericht akzentuiert die Eigenart des Grundeigentums auch in seiner  
Rechtsprechung zur Mietpreisregulierung. Es begründet und legitimiert diesen Eingriff in den  
Preismechanismus damit, dass „Grund und Boden nicht beliebig vermehrbar sind und Grund-  
stücke auch nicht ohne Weiteres ausgetauscht werden können“<sup>57</sup> und verbindet diese beson-  
dere Eigenart des Grundeigentums mit seiner sozialen Funktion.<sup>58</sup> Wegen der Knappheit von  
Grund und Boden könne sich

„aufgrund steigender Nachfrage am Markt ein Preis bilden, der im Hinblick auf die  
soziale Funktion des Eigentumsobjekts nicht mehr angemessen ist. Das kann es in  
besonderem Maß erforderlich machen, die Interessen der Allgemeinheit durch ge-  
setzliche Regelungen zur Geltung zu bringen und die Nutzung nicht völlig dem  
freien Spiel der Kräfte und dem Belieben der Einzelnen zu überlassen [...]. Legitim  
ist vor diesem Hintergrund auch das Anliegen, im Bereich der Wiedervermietung  
einer Preisentwicklung vorzubeugen, die einen großen Anteil der Bevölkerung, für  
den die Nutzung von Mietwohnungen von existenzieller Bedeutung ist, finanziell  
unangemessen belasten würde [...]. Insbesondere kann sich der Gesetzgeber im  
Rahmen des an ihn gerichteten sozialstaatlichen Gestaltungsauftrags aus Art. 20  
Abs. 1 GG und Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG bemühen, auf dem Mietwohnungsmarkt zu-  
lasten von Wohnungssuchenden bestehende soziale und wirtschaftliche Ungleich-  
gewichte angemessen auszugleichen [...] und vor Nachteilen aufgrund der Eigen-  
tumsverhältnisse und der Nachfragesituation auf dem Wohnungsmarkt zu schüt-  
zen.“<sup>59</sup>

## **(2) Personaler oder sozialer Bezug des Eigentums**

In die Abwägung muss ferner die Funktion der vermögenswerten Position einfließen. Unter  
diesem Gesichtspunkt kann mal die personale, mal die soziale Funktion des Eigentums im Mit-  
telpunkt stehen.<sup>60</sup>

**(a)** Das Bundesverfassungsgericht betont auf der einen Seite die Funktion von Art. 14 Abs. 1  
GG als Freiheitsrecht: Dieser solle „dem Grundrechtsträger einen Freiraum im vermögens-

---

<sup>57</sup> BVerfG, NZM 2026, 261 Rn. 32.

<sup>58</sup> Dazu gleich (2).

<sup>59</sup> BVerfG, NZM 2026, 261 Rn. 32.

<sup>60</sup> Grundlegend: BVerfGE 50, 290 (340 ff).

rechtlichen Bereich erhalten und dem Einzelnen damit die Entfaltung und eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens ermöglichen.“<sup>61</sup> Die *personale Funktion* ist daher besonders zu berücksichtigen, wenn und soweit das Eigentum die persönliche Freiheit und Existenz des Einzelnen sichert. Auch das Grundeigentum genießt, so das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung „Mietpreisbremse I“, „einen besonders ausgeprägten Schutz, soweit es um die Sicherung der persönlichen Freiheit des Einzelnen geht.“<sup>62</sup> Dabei unterscheidet es zwischen „privaten Vermietern“ (gemeint sind wohl die klassischen Kleinvermieter von einer oder wenigen Wohnungen), bei denen der personale Faktor sehr hoch ist, und „Wohnungsunternehmen, deren Eigentum nur in geringem Maße der persönlichen Freiheit eines Einzelnen dient.“<sup>63</sup> Wenn also, insbesondere bei Kleinvermietern, der personale Bezug besonders hoch ist, reduziert sich der Gestaltungsspielraum des Gesetzgeber; gerade hier zeigt sich aber auch die Bedeutung von Härtefallregelungen.<sup>64</sup> Aus der Perspektive des Allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) eröffnet die Unterscheidung zwischen Klein- und Großvermietern zudem Raum für zulässige Differenzierungen.

**(b)** Hingegen ist die Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers umso weiter, je mehr das Eigentumsobjekt einen *sozialen Bezug* aufweist; insoweit verpflichtet das Eigentum auch und es verwirklicht sich seine Sozialbindung (Art. 14 Abs. 2 GG). Der soziale Bezug von Wohneigentum kommt zunächst darin zum Ausdruck, dass auch die Mieter von Wohneigentum durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützt werden:

„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.“<sup>65</sup>

Das Bundesverfassungsgericht begründet den sozialen Bezug des Wohneigentums aber nicht nur mit dem grundrechtlichen Schutz des Vermieters, sondern sieht den Mieterschutz als immanenten Bestandteil der sozialstaatlichen Ordnung an:

„Der Schutz vor Nachteilen aufgrund der Eigentumsverhältnisse und der Nachfragesituation auf dem Wohnungsmarkt rechtfertigen es, aufseiten der Wohnungssuchenden das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG, Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG) einzu-

---

<sup>61</sup> BVerfG, NJW 2019, 3054 Rn. 70.

<sup>62</sup> BVerfG, NJW 2019, 3054 Rn. 53.

<sup>63</sup> BVerfG, NJW 2019, 3054 Rn. 70.

<sup>64</sup> Dazu noch unten (3).

<sup>65</sup> BVerfG, NJW 2019, 3054 Rn. 82.

beziehen [...]. Der Gesetzgeber trägt mit der Regulierung der Miethöhe einem sozialen Ungleichgewicht Rechnung, das durch den hohen Bedarf und das knappe Angebot an Mietwohnungen entsteht.“<sup>66</sup>

Das Bundesverfassungsgericht geht sogar noch einen Schritt weiter. Es beschränkt die soziale Funktion des Wohneigentums nicht auf die eigentums- und sozialstaatliche Dimension des Wohnens, sondern ergänzt sie durch das „gesellschaftspolitische Interessen an einer Verhinderung von Gentrifizierung und Segregation“<sup>67</sup>, das ebenfalls für den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der normativen Überformung des Grundeigentums spricht:

„Als langfristige Folge der Verdrängung einkommensschwächerer Mieterinnen und Mieter aus stark nachgefragten Stadtvierteln droht eine Aufteilung der Wohnbevölkerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Mit Blick auf die damit verbundenen Probleme u.a. für den gesellschaftlichen Zusammenhalt bildet die Verhinderungen von Gentrifizierung und Segregation einen Gemeinwohlbelang von Gewicht.“<sup>68</sup>

Das Bundesverfassungsgericht sieht also das enorme gesellschaftliche Spaltungspotenzial segregierter Wohnungsmärkte. Es stellt die Problematik in den Kontext der Bedeutung des öffentlichen Raums für eine demokratisch organisierte Gesellschaft und hebt die Problematik der Mietenkrise damit von der individuellen sozialen auf eine gesamtgesellschaftliche Ebene:

„Unabhängig von spezifischen sozialpolitischen Zielen sind für den Zusammenhalt einer Gesellschaft Räume alltäglicher Begegnung zwischen unterschiedlichen Gruppen von hoher Bedeutung.“<sup>69</sup>

### **(3) Grenze: Privatnützige Substanz des Eigentums**

Auch wenn das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers betont, zieht es ihm doch auch Grenzen. Dies ergeben sich aus der dogmatischen Konzeption des Grundrechts, das – auch wenn es die soziale Überformung nicht nur zulässt, sondern fordert – sich stets auf Privateigentum i.S.v. Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG bezieht. Daher sind die Grenzen des Gestaltungsspielraums

„überschritten, wenn die Miethöhenregulierung auf Dauer zu Verlusten für die Vermietenden oder zu einer Substanzgefährdung der Mietsache führte.“<sup>70</sup>

---

<sup>66</sup> BVerfG, NZM 2026, 261 Rn. 53.

<sup>67</sup> BVerfG, NZM 2026, 261 Rn. 53.

<sup>68</sup> BVerfG, NZM 2026, 261 Rn. 53.

<sup>69</sup> BVerfG, NZM 2026, 261 Rn. 32.

<sup>70</sup> BVerfG, NZM 2026, 261 Rn. 42.

Verfassungsrechtliche Probleme können sich also „allenfalls dann ergeben, wenn die Vermietung von Wohnraum [...] zu Verlusten führen würde.“<sup>71</sup> Da sich in Einzelfällen eine solche Substanzgefährdung nicht generell ausschließen lässt, muss eine Regulierung der Mietpreise Ausnahmetabestände (etwa für Neubauten) und Härteklausein für individuell betroffene Vermieter vorsehen.

Allerdings gibt es bislang keinen einzigen Fall in der Rechtsprechungsgeschichte des Bundesverfassungsgerichts, in dem ein Gesetzgeber diese Grenze im Mietrecht überschritten hätte.<sup>72</sup> Das liegt auch daran, dass das Bundesverfassungsgericht den Vertrauensschutz von Eigentümern von Wohnraum nicht besonders hoch ansetzt, obwohl es sieht, dass der Erwerb von Wohnungen häufig durch Kredite finanziert wird und daher eine langfristige Investition sind. „Auf dem sozialpolitisch umstrittenen Gebiet des Mietrechts“ müssten Vermieter

„mit häufigen Gesetzesänderungen rechnen und können nicht auf den Fortbestand einer ihnen günstigen Rechtslage vertrauen [...]. Ihr Vertrauen, mit der Wohnung höchstmögliche Mieteinkünfte erzielen zu können, wird durch die Eigentumsgarantie nicht geschützt, weil ein solches Interesse seinerseits vom grundrechtlich geschützten Eigentum nicht umfasst ist.“<sup>73</sup>

Dieses insgesamt nur rudimentäre Vertrauen, das Art. 14 Abs. 1 GG schützt, ist der Grund dafür, dass das Bundesverfassungsgericht in der „Regulierung der Miethöhe bei Mietbeginn keinen schwerwiegenden Eingriff“ sieht, „der zu seiner Rechtfertigung besonders gewichtige Interessen der Öffentlichkeit forderte.“<sup>74</sup>

Immerhin bedarf es aber, auch wenn der Eingriff noch so geringfügig ist, eines sachlichen Grundes für die Regulierung der Miethöhe, denn ohne diesen Grund fehlt es an einer Rechtfertigung dafür, dass die privatnützige Nutzung des Eigentums begrenzt wird. Deshalb betont das Bundesverfassungsgericht im Rahmen seiner Verhältnismäßigkeitsprüfung auch stets, dass der Gesetzgeber die aktuelle Marktlage berücksichtigen und das Vermieter Eigentum schonen müsse, wenn es keinen mit der Marktlage begründeten Regulierungsbedarf gibt.<sup>75</sup>

---

<sup>71</sup> BVerfGE 71, 230 (250).

<sup>72</sup> S. zuvor schon BVerfGE 37, 132 (142); 71, 230 (250); 91, 294 (310).

<sup>73</sup> BVerfG, NJW 2019, 3054 Rn. 76.

<sup>74</sup> BVerfG, NZM 2026, 261 Rn. 45.

<sup>75</sup> S. etwa die Subsumtion in BVerfG, NZM 2026, 261 Rn. 47 ff.

Daraus wird man schließen können, dass die für Mieter angespannte Marktsituation und deren regelmäßige, methodisch kohärente Überprüfung konstitutive Voraussetzungen für die Rechtfertigung einer Regelung über die Begrenzung der Miethöhe sein muss.

#### **(4) Fazit**

Man damit festhalten, dass der Gesetzgeber im Rahmen der Begrenzung der Mieten für Wohnraum grundsätzlich über einen weiten Gestaltungsspielraum verfügt. Dieser wird erstens dadurch begründet, dass Grund und Boden und damit das Immobiliareigentum natürlich knapp sind und es daher wesentlich intensiver einer verteilenden Regulierung unterliegen muss als Mobiliareigentum. Zweitens ist – wegen des eigentumsrechtlich und sozialstaatlich geschützten Besitzrechts des Mieters und dem gesamtgesellschaftlichen Anliegen, Segregation zu verhindern – der soziale Bezug des vermieteten Wohneigentums besonders stark ausgeprägt. Wegen dieses Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers kann es nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts sein, zu prüfen, „ob der Gesetzgeber die beste Lösung für die hinter einem Gesetz stehenden Probleme gefunden hat.“<sup>76</sup>

Der Gesetzgeber muss aber auch bei der Regulierung der Miethöhe stets die Privatnützigkeit auch des Wohneigentums im Blick behalten. Das bedeutet konkret, dass er Eingriffe mit der Marktlage begründen und zudem Ausnahmetatbestände und Härtefallregelungen vorsehen muss, um der individuell besonders stark ausgeprägten personalen Dimension des Grundeigentums gerecht zu werden. Geschützt sind die Vermieter aber auch insoweit letztlich nur vor Verlusten bei der Vermietung.

#### **b) Art. 3 Abs. 1 GG**

Ein weiterer wichtiger Prüfungsmaßstab für die Regulierung von Wohnraummieten ist der in Art. 3 Abs. 1 GG normierte allgemeine Gleichheitssatz.

##### **aa) Prüfungsmaßstab**

Ausgangspunkt der Gleichheitsprüfung ist die vom Bundesverfassungsgericht seit Beginn seiner Rechtsprechung verwendete Formel, Art. 3 Abs. 1 GG gebiete, „wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln.“<sup>77</sup> Die Formel zeigt, dass sich die Prüfung

---

<sup>76</sup> BVerfG, NZM 2026, 261 Rn. 38.

<sup>77</sup> BVerfGE 1, 14 (52).

einer Gleich- bzw. Ungleichbehandlung auf bestimmte Lebenssachverhalte bezieht, die in wesentlichen, aber nicht in allen Elementen übereinstimmen.<sup>78</sup> Diese Vergleichsgruppen teilen bestimmte Eigenschaften, unterscheiden sich aber in anderen. Wesentlich gleich oder ungleich sind daher nur solche Vergleichsgruppen, die eine Eigenschaft teilen, die in Bezug auf die zu beurteilende Maßnahme relevant ist.<sup>79</sup>

Das Bundesverfassungsgericht sieht den Gesetzgeber auch „bei der inhaltlichen Festlegung von Eigentümerbefugnissen und -pflichten“ an Art. 3 Abs. 1 GG gebunden.<sup>80</sup> Der Allgemeinen Gleichheitssatz verbietet „nicht jede Differenzierung“ (sondern gebietet sie bei ungleichen Sachverhalten bisweilen sogar), verlangt aber „eine Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind.“ Entscheidender Prüfungsmaßstab ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit,

„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.“<sup>81</sup>

Das Bundesverfassungsgericht möchte die in der bisherigen Mietpreisbremse angelegten Differenzierungen an „strengerer Verhältnismäßigkeitsanforderungen“ (also nicht nur am Willkürmaßstab) messen, weil die „Eigentumsgarantie vor allem der Vermieter“ sowie „die Freiheit beider Mietvertragsparteien, die Miethöhe im Rahmen einer vertraglichen Vereinbarung nach eigenen Vorstellungen auszuhandeln“, betroffen sei.<sup>82</sup>

---

<sup>78</sup> BVerfGE 81, 108 (117).

<sup>79</sup> Kingreen, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 3 [2020] Rn 245.

<sup>80</sup> BVerfG, NJW 2019, 3054 Rn. 92.

<sup>81</sup> Dieses und die vorstehenden Zitate aus BVerfG, NJW 2019, 3054 Rn. 94.

<sup>82</sup> Zitate aus BVerfG, NJW 2019, 3054 Rn. 95.



## bb) Vergleichsgruppen

In seiner Entscheidung „Mietpreisbremse I“ prüft das Bundesverfassungsgericht den Allgemeinen Gleichheitssatz unter verschiedenen Aspekten, die sich jeweils auf bestimmte Vergleichsgruppen zurückführen lassen:

- Das Bundesverfassungsgericht rechtfertigt zunächst die *Differenzierung nach der ortsüblichen Vergleichsmiete* (§ 556d Abs. 1 BGB). Zu Recht lässt es Zweifel anklingen, ob wegen der Verschiedenheit der örtlichen Wohnungsmärkte überhaupt gleiche Sachverhalte vorliegen.<sup>83</sup> In der Tat wäre es nämlich eher rechtfertigungsbedürftig, wenn die zulässige Miethöhe auf allen angespannten Wohnungsmärkten gleich hoch wäre, weil auch zwischen diesen Märkten erhebliche Unterschiede bei den ortsüblichen Vergleichsmieten (§ 558 Abs. 2 BGB) bestehen dürften:

„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 [...] sachgerecht, denn genau diese Abweichungen berücksichtigt die an der regional abweichenden ortsüblichen Vergleichsmiete orientierte höchstzulässige Miete.“<sup>84</sup>

Im Rahmen der weiteren Verhältnismäßigkeitsprüfung betont das Bundesverfassungsgericht u.a., dass sich der Gesetzgeber nicht an der Leistungsfähigkeit der Mieter und Wohnungssuchenden orientieren müsse, da diese aufgrund der Marktbedingungen ohnehin mittelbar in die Vergleichsmiete einfließe.<sup>85</sup>

- Geprüft wird darüber hinaus auch, ob die *fehlende Differenzierung zwischen gewerblichen und privaten Vermietern* auch dann noch angemessen ist, wenn private Vermieter aus der Vermietung ihren Lebensunterhalt bestreiten. Damit übernimmt es den freiheitsrechtlich formulierten Gedanken des bei privaten Vermietern stärker ausgeprägten personalen Bezugs von Art. 14 Abs. 1 GG<sup>86</sup> auch in die Gleichheitsprüfung. Die Gleichbehandlung der beiden Vermietertypen ist schon wegen des Schutzbedarfs der Mieter, für den es irrele-

---

<sup>83</sup> BVerfG, NJW 2019, 3054 Rn. 93.

<sup>84</sup> BVerfG, NJW 2019, 3054 Rn. 96.

<sup>85</sup> BVerfG, NJW 2019, 3054 Rn. 98.

<sup>86</sup> Oben a) cc) (2) (a).

vant ist, ob sie mit einem privaten oder gewerblichen Vermieter einen Mietvertrag abschließen, legitim. Er belastet zudem die privaten Vermieter auch nicht unangemessen, da die Mietpreisbegrenzungsverordnungen gemäß § 556d Abs. 2 S. 4 BGB zeitlich befristet sein mussten (seinerzeit bis zum 31.12.2020, nunmehr bis zum 31.12.2029).<sup>87</sup>

- Rechtfertigungsbedürftig ist ferner die *Ungleichbehandlung zwischen Vermietern, die ihre Wohnung vor der Wiedervermietung zu einer oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete liegenden Vormiete vermietet hatten* (und das nach § 556e Abs. 1 S. 1 BGB nach wie vor tun dürfen), *und solchen die das nicht getan haben*. Das Bundesverfassungsgericht betont insoweit zwar, dass ein Vermieter nicht ohne Weiteres darauf vertrauen dürfe, „nach Beendigung eines bestehenden Mietverhältnisses auch im nachfolgenden Mietverhältnis eine gleich hohe Miete erzielen zu können.“<sup>88</sup> Es hält aber die Erwägungen des Gesetzgebers, dass für die Sicherstellung ausreichenden Wohnraums Bestandsschutzerwägungen eine Rolle spielen können<sup>89</sup> und hält daran auch fest, obwohl es sieht, dass diese Vermieter für die Anspannung des Wohnungsmarktes mitverantwortlich sind.<sup>90</sup>
- Auch die *Ungleichbehandlung von Alt- gegenüber Neubauten* (für die die Mietpreisbegrenzung nach § 556f S. 1 BGB nicht gilt) hat das Bundesverfassungsgericht jedenfalls 2019 noch für verhältnismäßig gehalten.<sup>91</sup> In seiner aktuellen Entscheidung „Mietpreisbremse II“ vom 08.01.2026 hat es diese Frage nicht mehr thematisiert. Allerdings dürfte das nach § 556d Abs. 1 S. 1 BGB seit über 10 Jahren maßgebliche, nach wie vor unveränderte Datum 1. Oktober 2014 mittlerweile kein geeignetes Kriterium mehr für die Bestimmung eines Neubaus sein.

## **2. Materielle Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen**

Der Entwurf des Beschlussantrags enthält mehrere Regelungsvorschläge, die Änderungen (und für die betroffenen Vermieter überwiegend Verschärfungen) gegenüber dem bislang geltenden Recht bedeuten würden. Sie bedürfen daher anhand der vorstehend entwickelten grundrechtlichen Maßstäbe einer näheren Prüfung.

---

<sup>87</sup> S. zum Vorstehenden BVerfG, NJW 2019, 3054 Rn. 101.

<sup>88</sup> BVerfG, NJW 2019, 3054 Rn. 103.

<sup>89</sup> BVerfG, NJW 2019, 3054 Rn. 103.

<sup>90</sup> BVerfG, NJW 2019, 3054 Rn. 104.

<sup>91</sup> BVerfG, NJW 2019, 3054 Rn. 105-107.

## a) Mietspiegel und Gebietstypen

Die Erhebung der relevanten Daten ist eine zentrale Voraussetzung für ein verfassungsgemäßes Mietenregulierungsrecht. Einer näheren Prüfung bedarf daher das Anliegen, im Mietspiegel „eine echte Durchschnittsmiete“ abzubilden, in deren Berechnung zwar Bestands- und Sozialmieten, nicht jedoch Neubau- (= fünf Jahre nach Fertigstellung) und Wuchermieten einfließen sollen. In engem Zusammenhang mit dem Mietspiegel steht die vorgeschlagene Gebietstypologie, die auf der Grundlage des Verhältnisses zwischen Bestands- und Angebotsmieten zwischen Gebieten mit nicht angespannten, mit angespannten Wohnungsmärkten und mit Wohnungsnotlagen unterscheiden möchte.

Grundsätzlich treffen sich die Vorschläge im Entwurf des Beschlussantrags mit der Forderung des Bundesverfassungsgerichts, dass der Mietpreise begrenzende Gesetzgeber die aktuelle Marktlage berücksichtigen muss, um das Vermietereigentum nach Möglichkeit zu schonen.<sup>92</sup> Mietspiegel bilden die entscheidende Grundlage für die Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete und damit für der Marktlage entsprechenden Mieten, und eine kohärente Gebietstypologie stellt sicher, dass sich auf nicht angespannten Wohnungsmärkten die Privatnützigkeit des Eigentums und die mit ihr verbundene Vertragsfreiheit grundsätzlich gegenüber Eingriffen des Gesetzgebers durchsetzt.<sup>93</sup>

Das Bundesverfassungsgericht stellt allerdings bislang keine besonderen methodischen Anforderungen an die Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete und der Feststellung der Anspannung von Wohnungsmärkten:

- So hat es keinen Anstoß daran genommen, dass nach § 558c Abs. 4 S. 1 BGB in Gemeinden bis 50.000 Einwohnern gar kein Mietspiegel erforderlich ist und in größeren Städten nach § 558d Abs. 4 S. 2 BGB zwar ein solcher erstellt werden muss, es sich dabei aber auch um einen einfachen Mietspiegel (§ 558c Abs. 1 BGB) handeln kann. An den einfachen Mietspiegel stellt § 3 der auf § 558c Abs. 5 BGB beruhenden „Verordnung über den Inhalt und das Verfahren zur Erstellung und zur Anpassung von Mietspiegeln sowie zur Konkretisierung der Grundsätze für qualifizierte Mietspiegel (Mietspiegelverordnung – MsV)<sup>94</sup> – an-

---

<sup>92</sup> BVerfG, NZM 2026, 261 Rn. 47 ff.

<sup>93</sup> S. oben 1. a) cc) (3).

<sup>94</sup> Vom 28.10.2021 (BGBl. I S. BGBl 2021 I 4779).

ders als an den qualifizierten Mietspiegel (§ 558d BGB, §§ 6-23 MsV) – keinerlei methodische Anforderungen. Insbesondere gibt es bei einfachen anders als bei qualifizierten Mietspiegeln (§ 558d Abs. 2 BGB) keine gesetzlichen Anpassungsfristen.

- Entsprechendes gilt für die Anforderungen an die Angespanntheit eines Wohnungsmarktes. § 556d Abs. 2 S. 2 und 3 BGB normiert bislang nur sehr allgemein gehaltene und nicht abschließende (§ 556d Abs. 2 S. 3 BGB: „insbesondere“) Anforderungen an die durch die Länder zu treffende Feststellung, ob ein Wohnungsmarkt angespannt ist. Auch das hat das Bundesverfassungsgericht trotz seiner Forderung an den Gesetzgeber, die Marktlage zu berücksichtigen, nicht beanstandet.

Diese geringen Anforderungen an die Datengrundlagen für die Mietpreisregulierung sind auf den ersten Blick überraschend, weil ohne methodisch valide, regelmäßig aktualisierte Datenerhebungen die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Orientierung an der Marktlage kaum möglich sein wird. Die Zurückhaltung des Bundesverfassungsgerichts dürfte damit zu erklären sein, dass es die Eingriffe in die Eigentumsfreiheit der Vermieter bislang nicht als besonders schwerwiegend ansieht<sup>95</sup> und daher auch keine besonderen Anforderungen an die Datenerhebung stellt. Das kann sich aber ändern, wenn die Regulierung der Mietobergrenzen verschärft wird. Vor diesem Hintergrund ist das Anliegen im Entwurf des Beschlussvorschlags, verpflichtende Vorgaben für die Aufstellung und Ausgestaltung von Mietspiegeln zu machen, verfassungsrechtlich nicht nur nicht problematisch, sondern sogar geboten. Gleiches gilt für die ausdifferenzierte Ausweisung von Gebietstypen, die Vermieter in Gebieten mit nicht angespannten Wohnungsmärkten wirkungsvoll schützen kann. Denn je intensiver mietpreisregulierende Bestimmungen in das Eigentumsgrundrecht des Vermieters eingreifen, desto mehr muss auf methodische Kohärenz bei der Erstellung der Mietspiegel und der Feststellung der Angespanntheit eines Wohnungsmarktes geachtet werden. Es bestünden daher insbesondere keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken dagegen, jedenfalls alle Gemeinden über 50.000 Einwohnern zu verpflichten, qualifizierte Mietspiegel zu erstellen und die Vorgaben für die Angespanntheit von Wohnungsmärkten weiter auszudifferenzieren.

---

<sup>95</sup> BVerfG, NZM 2026, 261 Rn. 45.

Rechtfertigungsbedürftig wäre es allerdings, wenn bestimmte Vermietungen zwar bei der ortsüblichen Vergleichsmiete, nicht aber bei der Definition der Angespanntheit eines Wohnungsmarktes berücksichtigt werden (und umgekehrt):

- Im Hinblick auf *Wuchermieten* lässt sich die im Entwurf des Beschlussvorschlags vorgesehene Nichtberücksichtigung bei der Berechnung des Mietspiegels ohne Weiteres rechtfertigen, wenn sich die Definition der Wuchermiete an den (ggfs. zu verschärfenden) Verbotsstatbeständen der §§ 291 StGB, 5 WiStG orientieren würde. Es ist dann allerdings konsequent, solche verbotswidrigen Mieten nicht in die für die Angespanntheit des Wohnungsmarktes relevante Berechnung der Angebots- und Bestandsmieten einzubeziehen.
- Nimmt man hingegen auch *Neubauten* bei der Ermittlung des Mietspiegels heraus, führt dies zwar dazu, dass der Anstieg der ortsüblichen Vergleichsmiete begrenzt und damit dem Anliegen des sozialen Mieterschutzes genüge getan wird. Für ihre Herausnahme spricht auch, dass sie aufgrund der vorgesehenen Ausnahmeregelung nicht unter das Regime der Mietpreisbegrenzungen fallen sollen. Fraglich ist dann allerdings, ob Neubauten bei der für die Anwendbarkeit der Mietpreisbremse relevanten Vorfrage berücksichtigt werden dürften, ob ein Wohnungsmarkt angespannt ist oder nicht. Man könnte zu Gunsten einer Einbeziehung von Neubauten anführen, dass die insoweit regelmäßig höheren Mieten faktisch zur Anspannung eines Wohnungsmarktes beitragen. Wenn man sie dann aber aus der Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete herausnimmt, könnte man sich dem Vorwurf des „Rosinenpickens“ ausgesetzt sehen: Für den Mietspiegel würde die ortsübliche Miete künstlich klein- und für die Feststellung der Angespanntheit eines Wohnungsmarktes künstlich großgerechnet. Zwar ist die selektive Berücksichtigung der Neubauten (= keine Berücksichtigung beim Mietspiegel, aber Berücksichtigung bei der Bestimmung der Anspannung des Wohnungsmarkts) bei isolierter Betrachtung jeweils ein legitimer Beitrag zum Mieterschutz, aber es fragt sich, ob die vom Bundesverfassungsgericht adressierte Marktlage bei Mietspiegel eine andere sein kann als bei der Analyse des Wohnungsmarkts. Das Bundesverfassungsgericht hat sich insoweit noch nicht geäußert, und man könnte auch insoweit auf den stets betonten weiten Gestaltungsspielraum verweisen. Aber es bliebe ein verfassungsrechtliches Restrisiko.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass kohärente Vorgaben für die Erhebung der für Mietobergrenzen maßgeblichen Datengrundlagen eine entscheidende Voraussetzung für

die Verfassungsmäßigkeit verschärfter Mietobergrenzen sind. Die Anforderungen an den Tatbestand des „angespannten Wohnungsmarkts“ müssen so zielgenau zugeschnitten sein, dass einerseits nur Regionen erfasst werden, in denen die Wohnkostenbelastungsquote tatsächlich ein relevantes Ausmaß erreicht und andererseits nicht Regionen aus dem Prüfraster fallen, in denen die Angebotsmieten zu erheblichen Belastungen führen. Zudem bedarf es hinreichend präziser und stringenter Vorgaben für die Erstellung von qualifizierten Mietspiegeln, deren Aufstellung bzw. Ausgestaltung anders als bislang nicht mehr in das freie politische Ermessen der Gemeinden gestellt werden darf.

#### **b) Mietobergrenzen und Absenkung überhöhter Mieten**

Näherer Betrachtung bedürfen zudem die im Entwurf des Beschlussantrags vorgesehenen Mietobergrenzen für laufende Mietverträge und für Wiedervermietungen. Die gesetzliche Fixierung von Mietobergrenzen ist Ausfluss der Ausgestaltungspflicht des Gesetzgebers und der Sozialbindung des Grundeigentums, mit der das Bundesverfassungsgericht den grundsätzlich weiten legislativen Gestaltungsspielraum rechtfertigt, den es allein durch die Privatnützigkeit des Eigentums begrenzt.<sup>96</sup> Im Bereich der Vermietung von Grundeigentum schützt diese personale Dimension des Grundrechts Vermieter allerdings nur vor der Vermietung mit Verlust. Die verfassungsrechtliche Bewertung kann zudem berücksichtigen, dass das Bundesverfassungsgericht nicht nur die bisherigen Regelungen der Mietpreisbremse, sondern auch alle früheren Maßnahmen der Mietpreisregulierung ohne jede Einschränkung für verfassungsgemäß erklärt hat. Nachfolgend ist daher lediglich zu prüfen, ob die im Entwurf des Beschlussantrags vorgeschlagenen Neuregelungen das bisherige Recht der Mietpreisregulierung so grundlegend verändern würden, dass eine verfassungsrechtliche Neubewertung angezeigt wäre:

- Neu ist, dass in bereits laufenden Mietverträgen Mieterhöhungen auf das Niveau der im Mietspiegel abgebildeten ortsüblichen Miete begrenzt werden sollen. Das belegt zwar einmal mehr die Bedeutung eines kohärent entwickelten Mietspiegels,<sup>97</sup> begegnet aber keinen grundsätzlichen Bedenken. Denn aus dieser Regelung folgt ja nur, dass Mieterhöhungen bei diesen Mietverträgen so lange ausgeschlossen sind, bis das Niveau der (dynamisch fortzuschreibenden) ortsüblichen Vergleichsmiete erreicht ist. Das entspricht aber schon

---

<sup>96</sup> S. näher oben 1. b) cc)

<sup>97</sup> S. oben a).

dem bisherigen § 556e Abs. 1 S. 1 BGB. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Bestimmung gleichheitsrechtlich nicht beanstandet, obwohl sie ausgerechnet diejenigen Vermieter privilegiert, die zuvor eine höhere als die ortsübliche Miete angesetzt haben.<sup>98</sup>

- Das Bundesverfassungsgericht hat aber auch nicht gesagt, dass eine Gleichbehandlung aller Vermieter unzulässig wäre. Es ist daher auch die weitergehende Regelung mit dem Inhalt zulässig, dass die ortsübliche Vergleichsmiete eine Höchstgrenze für alle Vermietungen ist, weil anderenfalls ausgerechnet diejenigen Vermieter privilegiert würden, die vor der Gesetzesänderung oberhalb der nunmehr festgelegten ortsüblichen Vergleichsmiete vermietet haben. Härtefälle lassen sich dabei durch die im Entwurf eines Beschlussvorschlags vorgesehenen Ausnahmetatbestände ausschließen. – Keinen Bedenken begegnet, bei jeweiliger Geltung von Härtefallregelungen, die Begrenzung der Dynamisierung der Mieten in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten oder gar Wohnungsnotlagen.
- Neu ist ferner, dass bei Wiedervermietungen eine strengere Begrenzung der Miethöhe gelten soll. Nach § 556d Abs. 1 BGB darf die Miethöhe in einem Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt zu Beginn des Mietverhältnisses die ortsübliche Vergleichsmiete um höchstens 10% übersteigen. Diese Steigerungsrate soll nun in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten erstens auf 2% begrenzt werden und zweitens auch im Verhältnis zu einer bereits zuvor niedrigeren Vergleichsmiete greifen; in Gebieten mit Wohnungsnotlage soll die Miethöhe bei Wiedervermietung maximal auf die Höhe der Durchschnittsmiete sowie maximal auf zwei Prozent über der gegebenenfalls niedrigeren Vormiete begrenzt werden. Damit würde zwar die Privatnützigkeit des Eigentums nicht berührt, denn es ist nicht erkennbar, dass diese Verschärfungen dazu führen würden, dass Vermieter nur noch mit Verlust vermieten können, zumal wenn Härtefallregelungen greifen.
- Verfassungsrechtlich tragfähige Gründe gibt es ferner für die Ungleichbehandlung zwischen Vermietern, die schon vor der Vermietung zur ortsüblichen Vergleichsmiete vermietet haben, und solchen, die mit einer Vormiete von weniger als 80% der ortsüblichen Vergleichsmiete abgeschlossen haben. Diese dürfen – unter Einhaltung der Begrenzung hin-

---

<sup>98</sup> S. oben 1. b) bb).

sichtlich der Durchschnittsmiete – ihre Vormiete bei Wiedervermietung um 4% überschreiten. Das ist gerechtfertigt, weil ausgerechnet diese „sozialen“ Vermieter anderenfalls sehr langfristig daran gehindert würden, auf dem Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete zu vermieten. Die Privilegierung von Vermietern, die vor der Einführung von § 556d Abs. 1 S. 1 BGB eine höhere als die festgestellte ortsübliche Vergleichsmiete vereinbart hatten, hatte das Bundesverfassungsgerichts noch mit Bestandsschutzerwägungen gerechtfertigt.<sup>99</sup> Aber dieses Argument greift hier weder für den neuen Mieter noch für den Vermieter. Der neue Mieter kann kein Vertrauen in die Vormiete entwickelt haben, und der soziale Vermieter würde eher in seinem Vertrauen erschüttert, auch irgendwann einmal die ortsübliche Vergleichsmiete verlangen zu können.

- Schließlich begegnet auch die vorgeschlagene Verschärfung von § 5 WiStG begegnet keinen gesonderten verfassungsrechtlichen Bedenken. Das betrifft insbesondere die Streichung des Tatbestands der „Ausnutzung eines geringen Angebots an vergleichbaren Räumen“ (§ 5 Abs. 2 S. 1 WiStG), an den der Bundesgerichtshof bislang derart hohe Anforderungen stellt, dass er in der Praxis bedeutungslos geblieben ist.<sup>100</sup> Das Ziel der Vermeidung individuelle Härten für in Not geratene Vermieter gewinnt vor diesem Hintergrund allerdings stärkere Bedeutung. Diese Härten können durch den bestehenden § 5 Abs. 2 S. 2 WiStG abgemildert werden.

Regensburg, 16.06.2026

gez. Prof. Dr. Thorsten Kingreen

---

<sup>99</sup> S. oben 1. b) bb).

<sup>100</sup> BT-Drucks. 20/1239, 1.





