

17. November 2025

Stellungnahme
der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.
zum Entwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Abgeordnetenhaus von
Berlin vom 23.09.2025
Bezahlbare-Mieten-Gesetz (BezMieG)

Sarah Lincoln, Rechtsanwältin und Legal Director
Mareile Dedekind, LL.M., Rechtsanwältin und Verfahrenskoordinatorin

A. Zusammenfassung

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF) setzt sich mit juristischen Mitteln für die Grund- und Menschenrechte ein. Neben der strategischen Prozessführung mittels einzelfallbezogener Gerichtsverfahren bringt die GFF ihre juristische Expertise zur Stärkung der Grund- und Menschenrechte auch im Rahmen von Gesetzesvorhaben ein.

Die Versorgung der Bevölkerung mit (sozialem) Wohnraum ist eine menschenrechtliche, unionsrechtliche und grundgesetzlich verankerte Pflicht des Landes Berlin. Sie folgt unter anderem aus Art. 11 Abs. 1 Satz 1 des Internationale Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt)¹. Darüber hinaus enthält das Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG eine staatliche Pflicht zur Daseinsvorsorge und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 der Berliner Landesverfassung² ein Jedermann-Recht auf angemessenen Wohnraum.

Trotz dieser Rechtspflicht ist die Wohnraumversorgung im Land Berlin aktuell unzureichend: Der Wohnungsmarkt in Berlin ist angespannt und insbesondere für Menschen mit geringem

¹ Art. 11 Abs. 1 Satz 1 UN-Sozialpakt: „The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions.“

² Art. 28 Abs. 1 Berliner Landesverfassung: „Jeder Mensch hat das Recht auf angemessenen Wohnraum. Das Land fördert die Schaffung und Erhaltung von angemessenem Wohnraum, insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen, sowie die Bildung von Wohnungseigentum.“

Einkommen kaum noch leistbar.³ Seit 2006 hat sich der bundesweite Bestand an Sozialwohnungen fast um die Hälfte verringert.⁴ Etwa 60 % der Berliner Haushalte sind sozialwohnungsberechtigt, dem stehen nur 78.000 Sozialwohnungen in Berlin gegenüber.⁵

Neue Sozialwohnungen werden fast ausschließlich von den öffentlichen Wohnungsunternehmen gebaut, während private Wohnungsunternehmen die Wohnbauförderung kaum noch in Anspruch nehmen. Auf dem angespannten Berliner Wohnungsmarkt mit hohen Mieteinnahmen rentiert sich die damit einhergehende Mietpreisbindung angesichts hoher Baukosten für sie nicht. Um dennoch den Wegfall bestehender Belegungsbindungen zu kompensieren, führt daher kein Weg daran vorbei, dass neue Sozialwohnungen im Bestand entstehen. Die Idee einer gesetzlichen Sozialwohnungsquote im Bestand hat die GFF bereits 2021 auf der fünften Konferenz des Netzwerks Wohnen und Mieten vorgestellt.⁶ Am 22. August 2024 haben die Verfasserinnen dieser Stellungnahme diesen Vorschlag auf dem Verfassungsblog weiter konkretisiert.⁷

Vor diesem Hintergrund begrüßt die GFF den Gesetzesentwurf zur Einführung und Überwachung einer mietpreisgebundenen Sozialwohnungsquote im Bestand.

Nachbesserungsbedarf sieht die GFF insbesondere an folgenden Punkten:

- Der Eingriff in die Eigentumsfreiheit und Privatautonomie der Wohnungsunternehmen ist nur insoweit gerechtfertigt, wie er geeignet und erforderlich ist, um Haushalten mit geringem Einkommen auf dem angespannten Berliner Wohnungsmarkt Zugang zu bezahlbarem Wohnraum zu verschaffen. Der eklatante Mangel an bezahlbarem Wohnraum und die Ungeeignetheit weniger eingriffsintensiver Mittel müsste daher in der Gesetzesbegründung sorgfältig belegt werden. Zudem kann es zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit erforderlich sein, die Vorgaben an das Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarkts zu knüpfen.
- Wenn alle Berliner Wohnungsunternehmen mit mehr als 50 Wohnungen freiwerdende Wohnungen bis zur Erreichung der Quote nur noch an Haushalte mit WBS vermieten

³ Wohnraumbedarfsbericht Berlin 2025, abrufbar über <https://www.berlin.de/sen/wohnen/service/berliner-wohnungsmarkt/wohnraumbedarfsbericht-2025/>

⁴ Im Jahr 2006 gab es bundesweit noch 2.094.170 Sozialwohnungen (Antwort des Staatssekretärs Gunther Adler vom 24. Juli 2018 auf die schriftliche Frage von Christian Kühn, MdB, BT-Drucksache 19/3592, S. 16), während sich der Bestand bis 2024 auf 1.046.031 verringert hat (Antwort des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen auf das Schreiben von Caren Lay, MdB, abrufbar über https://www.dielinkebt.de/fileadmin/user_upload/PDF_Dokumente/2025/250521_SozWoB_2024.pdf

⁵ (<https://www.nd-aktuell.de/artikel/1179844.mietenwahnsinn-berlin-wbs-anspruch-und-wirklichkeit.html>, bitte aktuelle Zahlen ergänzen)

⁶ Tagungsdokumentation der fünften Konferenz des Netzwerks Mieten und Wohnen, S. 231

⁷ <https://verfassungsblog.de/grund-eigentum-verpflichtet/>

können, könnte dies dazu führen, dass der Wohnungsmarkt für Haushalte mit höherem Einkommen vollkommen stagniert. Die GFF empfiehlt daher eine Prüfung, ob die Verpflichtung zur Vermietung freiwerdender Wohnungen als Sozialwohnungen auf jede zweite Wohnung beschränkt werden sollte. Für eine schnellere Erreichung der Quote könnte eine Erfüllung eines Teils der Quote über bereits vermietete Wohnungen in Betracht gezogen werden, indem sich Wohnungsunternehmen Wohnberechtigungsscheine vorlegen lassen und die Miete senken.

- Die GFF begrüßt die Ausnahme für Neubauten, empfiehlt jedoch anstelle der Übertragung des Stichtags aus dem Mietrechtsnovellierungsgesetzes 2015 (1. Oktober 2014), der mittlerweile schon über zehn Jahre zurückliegt, die Normierung einer flexiblen Zeitspanne, etwa von fünf Jahren, für die eine Wohnung als Neubau gilt.
- Die vorgeschlagene Quote von 10 % der Sozialwohnungen, die große Wohnungsunternehmen an Menschen mit besonderem Wohnungsbedarf vergeben müssen (§ 15 Abs. 4) ist grundsätzlich zu begrüßen. Da es den Wohnungsunternehmen freisteht, an welche Haushalte mit besonderem Bedarf sie diese Wohnungen vergeben, droht jedoch die besonders schutzbedürftige und gleichzeitig schwer vermittelbare Gruppe der Wohnungslosen wie bisher leer auszugehen. Um wohnungslosen Menschen und anderen Personen mit stark eingeschränktem Zugang zum freien Wohnungsmarkt den Abschluss eines Mietvertrags zu erleichtern, empfehlen wir daher die Einführung einer Quote von Besetzung- und Benennungsrechten, die es der Stadt Berlin ermöglichen würde, konkreten Personen Wohnraum zu vermitteln.

Im Einzelnen wird nachfolgend zur Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin (hierzu B.), zur Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in die Eigentumsfreiheit der Wohnungsunternehmen (hierzu C.) und zu einzelnen Regelungen des BezMieG zur Ausgestaltung der Sozialquote (hierzu D.) mit Nachbesserungsvorschlägen Stellung genommen.

B. Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin

Das Land Berlin besitzt die Gesetzgebungskompetenz für eine verpflichtende Sozialwohnungsquote gem. Art. 30, 70 Abs. 1 GG, da einer solchen Landesregelung keine Bundeskompetenz – mehr – entgegensteht.

Mit der Förderalismusreform 2006 ist die damalige konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für „das Wohnungswesen“ gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a.F. aufgehoben und insbesondere

die soziale Wohnraumförderung in die alleinige Verantwortung der Länder übergeben worden.⁸ Gleichzeitig behält sich der Bund vor, Regelungen im Bereich des sozialen Mietrechts zu treffen, die als Bestandteil des bürgerlichen Rechts in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG fallen. Für die Bestimmung der Gesetzgebungskompetenz ist daher abzugrenzen, wie weit die Kompetenz des Landes Berlin zur sozialen Wohnraumförderung reicht und wo die Zuständigkeit des Bundes für privatrechtliche (Miet-)Regelungen beginnt.

Entscheidend ist hierfür nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Berliner Mietendeckel, ob durch eine Vorschrift Privatrechtsverhältnisse geregelt werden, also die Rechtsverhältnisse zwischen Privaten und die sich aus ihnen ergebenden Rechte und Pflichten.⁹ Ist ein Mietvertrag das Ergebnis der grundrechtlich geschützten Privatautonomie – also die freie Auswahl der*des Vertragspartners*in, der Gegenstand des Mietverhältnisses, seine Dauer und die Höhe der Miete –, so ist die Materie der dem bürgerlichen Recht zuzuordnen. Anders liegen die Dinge dagegen, wenn die bürgerlich-rechtliche Prägung des Mietverhältnisses durch öffentlich-rechtliche Vorschriften ganz oder teilweise verdrängt und die Auswahl der Vertragsparteien sowie die Festlegung der Vertragsinhalte durch verwaltungsrechtliche Vorgaben überlagert und etwa durch eine mehr oder weniger 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 dann nicht dem bürgerlichen Recht zuzuordnen, wenn subsidiär oder zur Lückenfüllung auf die mietrechtlichen Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches (§§ 535 ff. BGB) zurückgegriffen wird.¹⁰

Der vorliegende Gesetzentwurf trifft öffentlich-rechtliche Bestimmungen für die Miethöhe, den Mietgegenstand, die Mietdauer und die Vertragsparteien: § 14 BezMieG legt eine Mietpreisbindung und § 15 Abs. 2 deren Auslaufen fest. § 13 Abs. 1 BezMieG nennt als Mietgegenstand jede freiwerdende, nicht preisgebundene Bestandswohnung, solange die Sozialquote nach § 12 BezMieG noch nicht erreicht ist. Die Beendigung des Mietverhältnisses durch das Wohnungsunternehmen ist durch Ausschluss der Eigenbedarfs- und Verwertungskündigung gem. § 17 BezMieG eingeschränkt. Als Vertragspartner*innen legt der Gesetzentwurf die in § 13 Abs. 3 und 4 BezMieG genannten Wohnungssuchenden mit Wohnberechtigung bzw. mit zusätzlicher Anerkennung eines besonderen Wohnbedarfs fest.

⁸ Begründung des Gesetzesentwurfs zur Föderalismusreform I, BT-Drs. 16/813, S. 13.

⁹ BVerfG, Beschluss vom 25. März 2021 – 2 BvF 1/20, Rn. 111.

¹⁰ BVerfG, a.a.O., Rn. 115.

Damit schafft das BezMieG eine öffentlich-rechtliche Überformung im Bereich der Mietverhältnisse, sodass der Regelungsschwerpunkt nicht im Privatrecht, sondern im Bereich der sozialen Wohnraumförderung – und damit in der Gesetzgebungskompetenz der Länder – liegt.

C. Verhältnismäßiger Eingriff in die Eigentumsfreiheit der Wohnungsunternehmen

Eine Verpflichtung von Wohnungsunternehmen, eine bestimmte Quote ihrer Wohnungen als mitpreisgebundene Sozialwohnungen zu vermieten ist bei verhältnismäßiger Ausgestaltung mit dem verfassungsrechtlich geschützten Eigentumsrecht der Wohnungsunternehmen aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG und der Privatautonomie aus Art. 2 Abs. 1 GG vereinbar.

Die Möglichkeit von Einschränkungen des Eigentumsrechts zu Gunsten der Allgemeinheit sind in der Verfassung bereits angelegt: Zwar soll die Eigentumsfreiheit den privaten Interessen nützen und grundsätzlich jederzeitige Verfügungsbefugnis garantieren; gleichzeitig sieht das Grundgesetz in Art. 14 Abs. 2 Satz 2 explizit vor, dass der Gebrauch des Eigentums dem Wohle der Allgemeinheit dienen soll (sog. Sozialpflichtigkeit).¹¹

Um dieses Spannungsverhältnis auszugleichen, muss der Gesetzgeber bei einer solchen Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums die Freiheitssphäre der Einzelnen mit dem Wohl der Allgemeinheit in ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Dabei ist die Befugnis zu einer solchen Bestimmung umso weiter, je stärker der soziale Bezug des Eigentumsobjekts ist, wobei hierfür dessen Eigenart und Funktion von entscheidender Bedeutung sind.¹² Die von Art. 14 Abs. 1 GG gezogenen Grenzen sind erst dann überschritten, wenn die Miethöhenregulierung auf Dauer zu Verlusten für den Vermieter oder zu einer Substanzgefährdung der Mietsache führt.¹³

Der Gesetzentwurf enthält bislang keine Gesetzesbegründung. Mutmaßlich verfolgt der Entwurf das im öffentlichen Interesse liegende Ziel, durch die Schaffung von Sozialwohnungen denjenigen eine Wohnung zu vermitteln, die auf dem angespannten Wohnungsmarkt Berlins durch ihre wirtschaftlichen Verhältnisse allenfalls geringe Chancen auf die Anmietung einer Wohnung haben. Auch soll Menschen, die einen besonderen Wohnbedarf haben, der Zugang zu einer Wohnung erleichtert werden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zur Mietpreispbremse bereits festgestellt, dass die Begrenzung der Miethöhe bei Wiedervermietung der direkten oder indirekten Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen aus stark nachgefragten Wohnquartieren entgegenwirkt und dies im öffentlichen Interesse liegt.¹⁴

¹¹ BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18, Rn. 53.

¹² BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 – 1 BvR 2821/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/12, Rn. 218.

¹³ BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18, Rn. 69.

¹⁴ Vgl. BVerfG, a.a.O., Rn. 55, 60.

Aufgrund der mit dem Entwurf einhergehenden Eingriffe in die Eigentumsfreiheit und Privatautonomie ist die Wohnungsnot und der Mangel an bezahlbarem Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen in der Gesetzesbegründung allerdings sorgfältig darzulegen und zu belegen. Sollte sich die Situation auf dem Berliner Wohnungsmarkt künftig wider Erwarten verbessern und der Wohnungsmarkt nicht mehr angespannt sein, würde es an einem legitimen Ziel bzw. der Erforderlichkeit der Maßnahme fehlen. Insofern könnte es sinnvoll sein, als zusätzliche Voraussetzung einen „angespannten Wohnungsmarkt“ festzulegen, wie dies auch in § 201a BauGB geschieht und mit Regelbeispielen ausgestaltet wird.

Die Regelung ist grundsätzlich geeignet, das verfolgte Ziel zu erreichen:¹⁵ Die geplante Sozialquote würde den Bestand an Sozialwohnungen in Berlin erhöhen. Welche Quote erforderlich ist, muss sich nach dem konkreten Bedarf an Sozialwohnungen richten. Dieser umfasst nicht nur Haushalte, die aktuell schon einen WBS haben, sondern auch diejenigen, die aufgrund ihres Jahreseinkommens einen Anspruch auf den WBS hätten. Davon abzuziehen wären die Wohnungen, die bereits als Sozialwohnungen vermietet werden und damit den Bedarf decken. Hier fehlen für eine abschließende Prüfung noch belastbare Zahlen. Angesichts der sehr geringen jährlichen Fluktuation auf dem Berliner Wohnungsmarkt würde es selbst bei Vermietung jeder freiwerdenden Wohnung als Sozialwohnung vermutlich lange dauern, bis die vorgegebenen Quoten erreicht sind. Die GFF empfiehlt, die Auswirkungen des Gesetzes anhand des Bestandes der Wohnungsunternehmen und der jährlichen Fluktuation auszurechnen und davon ausgehend eine geeignete und erforderliche Quote zu bestimmen.

Durch die Mietpreisbindung würde zusätzlich ein Gegengewicht zu den steigenden Angebotsmieten auf dem freien Mietmarkt geschaffen; einkommensschwachen Haushalten würde der Zugang zu einer Mietwohnung erleichtert und Verdrängungseffekte würden verringert.

Die Sozialquote ist auch erforderlich, um das angestrebte Ziel zu erreichen, da dem Land Berlin kein anderes gleich wirksames Mittel zur Verfügung steht, welches die Grundrechte – insbesondere die Eigentumsfreiheit – weniger beeinträchtigt. Die Lehren der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass allein durch Wohnbauförderung mit Sozialbindung weder die kurz-, noch langfristig erforderliche Zahl an Sozialwohnungen erreicht werden kann. Trotz aller staatlichen Bemühungen geht der Neubau nur schleppend voran und wird den Bedarf der kommenden Jahre nicht ansatzweise decken.¹⁶ Auf der anderen Seite konnte die angespannte Berliner Wohnungssituation auch durch die Erhöhung des Wohngelds in 2023 nur geringfügig verbessert werden. Noch immer werden

¹⁵ Vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 23. Mai 2018 – 1 BvR 97/14, 1 BvR 2392/14 –, Rn. 90.

¹⁶ <https://www.rbb24.de/wirtschaft/beitrag/2025/04/sozialwohnungen-berlin-verlust-bezahlbare-mietwohnungen.html#:~:text=Mehr%20als%20die%20H%C3%A4lfte%20der%20Haushalte%20hat%20Anspruch%20auf%20einen%20WBS&text=Im%20Jahr%202025%20stehen%20daf%C3%BCr,Zugang%20zu%20eine r%20Sozialwohnung%20erm%C3%B6glicht.>

verfügbare Wohnungen ohne Sozialbindung eher an einkommensstärkere Bewerber*innen vermietet, sodass sich aufgrund der hohen Nachfrage das Wohnungsangebot für einkommensschwächere Bewerber*innen trotz Anpassung des Wohngeldes kaum verändert hat.

Die GFF empfiehlt in der Gesetzesbegründung eine sorgfältige Auseinandersetzung mit den bisherigen Maßnahmen und sonstigen geplanten Maßnahmen und eine fundierte Darlegung, dass weniger einschneidende Maßnahmen nicht ausreichen.

Schließlich ist eine verbindliche Sozialquote den Wohnungsunternehmen je nach Ausgestaltung auch zumutbar und greift nicht unangemessen in die Eigentumsfreiheit der Wohnungsunternehmen ein, weil diese angesichts des Gewichts und der Dringlichkeit der Wohnraumversorgung der Allgemeinheit zurückstehen muss. Die Versorgung von Menschen mit Wohnraum hat überragende Bedeutung. Eine Wohnung ist elementare Voraussetzung für die Verwirklichung von Grundrechten, insbesondere auch zum Schutz der Menschenwürde gem. Art. 1 Abs. 1 GG, die konkretisierend i.V.m. Art. 20 Abs. 1 ein Recht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums garantiert.¹⁷ 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.¹⁸ Angesichts von 55.656 Menschen, die Anfang des Jahres 2024 in Berlin wohnungslos waren, und einer prognostizierten Verdopplung dieser Zahl innerhalb der nächsten fünf Jahre¹⁹ wirkt sich der Versorgungsmangel gravierend auf die Grundrechtssituation vieler Menschen aus. Trotz diverser Maßnahmen wie Notfallunterkünften, Kälte- und Hitzehilfen, Wohnraumvermittlungsprogrammen, Präventionsmaßnahmen, Straßensozialarbeit, dem Erwerb von Wohn- und Gewerbeeinheiten als soziale Infrastruktur u.v.m. verschlechtert sich die Situation von Jahr zu Jahr – und betrifft zunehmend auch die besonders vulnerable und schutzbedürftige Gruppe der Minderjährigen.²⁰ Als das größte Hindernis bei der Überwindung der Wohnungslosigkeit identifiziert die Senatsverwaltung den eklatanten Mangel an bezahlbarem Wohnraum.²¹

Die Miethöhenregulierung führt auch nicht auf Dauer zu Verlusten für den Vermieter oder zu einer Substanzgefährdung der Mietsache.²² Die höchst zulässige Miete einer Sozialbestandswohnung zu

¹⁷ BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, Ls.

¹⁸ Rn. 82.

¹⁹ Antwort der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung auf die Schriftliche Anfrage Nr. 19/23201 vom 2. Juli 2025 über Entwicklung der Zahl der wohnungslosen Menschen in Berlin: Droht Berlin eine Wohnungslosenkrise?, abrufbar über <https://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/19/SchrAnfr/S19-23201.pdf>.

²⁰ Antwort der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung auf die Schriftliche Anfrage Nr. 19/23246 vom 08. Juli 2025 über Vulnerable Gruppen in Wohnungslosenunterkünften.

²¹ A.a.O., S. 8.

²² Vgl. BVerfG, a.a.O., Rn. 69 m.w.N.

Beginn des Mietverhältnisses liegt bei 20 Prozent unterhalb des Mittelwertes der nach Lage, Größe, Beschaffenheit und Ausstattung ortsüblichen Vergleichsmiete (§ 14 Abs. 1 BezMieG). Es ist eher fernliegend, dass die Wohnungsunternehmen bei einer Sozialquote von maximal 30 % und einem Mietpreis, der immer noch nah an der Durchschnittsmiete liegt, dauerhafte und existenzgefährdende Verluste machen werden. Auch hier sollte eine spätere Gesetzesbegründung allerdings noch belastbare Daten liefern.

Darüberhinausgehende Gewinnaussichten der Vermieter*innen sind nicht vom grundrechtlichen Schutz umfasst. Erstens müssen diese auf einem sozialpolitisch umstrittenen Gebiet wie dem des Mietrechts mit häufigen Gesetzesänderungen rechnen und können nicht auf den dauerhaften Fortbestand einer vermierter*innenfreundlichen Rechtslage vertrauen.²³ Zweitens ist ihr Vertrauen, mit Wohnungen die höchstmöglichen Mieteinnahmen erzielen zu können, von der Eigentumsgarantie schon gar nicht geschützt, weil ein solches Interesse seinerseits vom grundrechtlich geschützten Eigentum nicht umfasst ist.²⁴

Zwar genießt das Eigentum der Wohnungsunternehmen und insbesondere die freie Auswahl der Mieter*innen mit einem Bestand von mehr als 50 Wohnungen einen geringeren Grundrechtsschutz im Vergleich zu privaten Vermieter*innen, weil es nicht Ausdruck persönlicher Freiheit des Einzelnen ist.²⁵ Dennoch ist zu bedenken, dass die vorgeschlagene Ausgestaltung, dass jede freiwerdende Wohnung als Sozialwohnung zu vermieten ist, den Wohnungsunternehmen für die nächsten Jahre wenig Spielräume bei der Vermietung freiwerdender Wohnungen lässt und zudem den Mietmarkt für Haushalte ohne WBS erheblich einschränkt. Auch hier wären Zahlen hilfreich, wie viele der freiwerdenden Wohnungen Eigentümern mit weniger als 50 Wohnungen gehören und ob der Bedarf darüber ausreichend gedeckt ist.

D. Rechtliche Bewertung der Regelungen im Einzelnen

1. Anwendungsbereich

a. Verpflichtete: Wohnungsunternehmen, § 3 Abs. 3 BezMieG

Die Sozialquote verpflichtet alle Wohnungsunternehmen, die in gewerblichem Umfang Wohnungen vermieten, wobei ab 50 Wohnungen die Gewerbsmäßigkeit vermutet wird. Dies eröffnet Vermieter*innen die Möglichkeit, die Vermutung zu widerlegen und schafft damit eine Ausnahmeregelung, die eine unverhältnismäßige Anwendung im Einzelfall zu verhindern vermag.

²³ BVerfG, a.a.O., Rn. 76.

²⁴ BVerfG, a.a.O., Rn. 76, 88.

²⁵ Vgl. BVerfG, a.a.O., Rn. 70 m.w.N.

Die Grenze bei 50 Wohnungen entspricht dabei der in § 19 Abs. 5 AGG gewählten. Unterhalb dieser Schwelle wird vermutet, dass für den*die Vermieter*in die Persönlichkeit des*der Mieter*in durchaus wichtig ist.²⁶ Darüber kommt es in der Vermietung meistens nicht mehr auf individuelle Merkmale, sondern weit überwiegend nur auf rein wirtschaftliche Abwägungen an. Außerdem sind private Vermieter mit wenigen Immobilien oftmals auf die Einnahme höherer Mieten angewiesen, um den Kredit für den Wohnungskauf oder -bau abzubezahlen.

Nicht stringent erscheint allerdings, dass sodann in § 12 Abs. 1 BezMieG nicht der zuvor definierte Begriff übernommen wird, sondern von „Wohnungsunternehmen mit einem Bestand von mehr als 50 Wohnungen“ die Rede ist. Unklar bleibt, ob es sich hierbei lediglich um eine Wiederholung der Begriffsbestimmung aus § 3 Abs. 3 BezMieG handelt oder die Sozialquote wegen des Wortlauts „müssen“ alle Wohnungsunternehmen mit mehr als 50 Wohnungen verpflichtet – und hierbei die zuvor eröffnete Ausnahmemöglichkeit revidiert. Letzteres könnte in Einzelfällen zu einer unverhältnismäßigen Anwendung führen. Hier besteht Klarstellungs- und eventuell Nachbesserungsbedarf.

b. Sachlage: Keine Eingrenzung der Wohnungsmarktverhältnisse

Das Gesetz soll ausweislich des in § 1 BezMieG genannten Zwecks allgemein der Schaffung und Erhaltung angemessenen Wohnraums dienen. Die Sozialquote für Bestandswohnungen ist dabei ein legitimes, erforderliches und angemessenes Mittel (s.o.) – solange der Wohnungsmarkt, wie in der aktuellen Situation in Berlin – extrem angespannt ist. Sollte sich die Marktlage allerdings in Zukunft deutlich entspannen und die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum auch durch weniger grundrechtsbeschränkende Mittel gewährleistet sein, könnte die Verpflichtung der Wohnungsunternehmen zur Einhaltung einer Sozialquote nicht mehr verhältnismäßig sein. Im Sinne einer vorausschauenden und nachhaltigen Gesetzgebung wäre es hier sinnvoll, dieses Einfallstor zu schließen. Sinnvoll wäre daher die zusätzliche Voraussetzung eines „angespannten Wohnungsmarkts“, wie sie auch in § 201a BauGB genutzt und mit Regelbeispielen ausgestaltet wird.

c. Ausnahme: Neubau, § 13 Abs. 1 Satz 2 BezMieG

Von der Belegungsbindung ausgenommen sind gem. § 13 Abs. 1 Satz 2 BezMieG Wohnungen, die erstmals nach dem 1. Oktober 2014 genutzt und vermietet worden

²⁶ Hildegund Ernst/Anna Braunroth/Angelika Wascher, Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, 2. Auflage 2013, § 19 Rn. 13.

sind. Dabei stellt der Entwurf mutmaßlich auf das in § 556f Satz 1 BGB verwendete Stichtatum ab. Diese Regelung bezweckt, dass verschlechterte Ertragserwartungen der Vermieter*innen nicht dazu führen, dass zukünftig Pläne für den Neubau von Wohnraum nicht mehr oder nur in geringerem Umfang verfolgt werden.²⁷

Eine solche Beschränkung mittels Stichtag verstößt grundsätzlich 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. Voraussetzung ist allerdings, dass die Einführung eines Stichtags überhaupt notwendig und die Wahl des Zeitpunkts orientiert am gegebenen Sachverhalt vertretbar ist.²⁸

Die mit der Sozialquote verfolgten Ziele machen es notwendig, Neubauten ab einem bestimmten Stichtag von deren Geltung auszunehmen, da sich der Wohnungsmangel auf angespannten Mietmärkten dauerhaft nur durch Schaffung zusätzlichen Wohnraums bekämpfen lässt. Eine Mietpreisbindung im Rahmen einer Sozialquote macht Vermietungen aber wirtschaftlich unattraktiver, was zu einer Verringerung der Neubautätigkeit führen kann. Dem wirkt es entgegen, Neubauten, die ab einem bestimmten Stichtag erstmals genutzt worden sind, von der Regelung auszunehmen.²⁹

Es ist allerdings fraglich, ob die Wahl des 1. Oktober 2014 als Stichtag sachgerecht ist. Im Rahmen des Mietrechtsnovellierungsgesetzes 2015 wurde dieses Datum gewählt, weil an diesem Tag der zugrundeliegende Regierungsentwurf veröffentlicht wurde. Durch den Rückbezug auf dieses Datum sollte verhindert werden, dass nach Bekanntwerden des Gesetzesentwurfs die Vermietung bereits fertiggestellter Neubauten hinausgezögert oder unterlassen wird, um später eine unbeschränkte Miete vereinbaren zu können (vgl. BT-Drucks. 18/3121, S. 31).

Mittlerweile liegt der 1. Oktober 2014 bereits über elf Jahre zurück; die Stichtagsregelung bezieht somit auch eine Vielzahl von Wohnungen in die Ausnahmeregelung ein, die nicht mehr als Neubau gelten dürften. Dass Wohnungen, die kurz vor oder nach dem 1. Oktober 2014 gebaut und vermietet wurden, im Rahmen des BezMieG unterschiedlich behandelt werden, erscheint keinen sachgerechten Grund zu haben. Um einen Verstoß gegen den Allgemeinen Gleichheitssatz zu verhindern, könnte hier stattdessen beispielsweise auch auf das Datum der Bekanntgabe des Entwurfs abgestellt werden oder jedenfalls eine sachliche

²⁷ BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18, Rn. 65; Kern in: Jauernig, BGB, 19. Auflage 2023, § 556f Rn. 1.

²⁸ BVerfG, a.a.O., Rn. 105 m.w.N.

²⁹ BVerfG, a.a.O., Rn. 106.

Begründung angeführt werden, wie lange eine Wohnung als Neubau gilt. Aus diesen Gründen erscheint es auch sinnvoll, dieses Datum regelmäßig anzupassen, damit nicht – wie bei § 556f BGB – etwa Wohneinheiten als Neubau gelten und von der Belegungsbindung ausgenommen werden, die schon über 10 Jahre alt sind. Zur Verringerung des Regelungsaufwandes könnte es sinnvoller sein, anstelle eines Stichtags eine Zeitspanne, etwa von fünf Jahren, aufzunehmen, für die eine Wohnung als Neubau gilt.

2. Umsetzung der Sozialquote

a. Quote für Personen mit besonderem Wohnbedarf, § 13 Abs. 4 BezMieG

Die Vergabe von Wohnungen an Inhaber*innen eines Wohnberechtigungsscheins mit Anerkennung eines besonderen Wohnbedarfs ist aus grundrechtlicher Perspektive sehr zu begrüßen. Hier wäre eine Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs „besonderer Wohnbedarf“ sinnvoll, um Rechtsklarheit zu schaffen und die Anwendung sowie Durchsetzung der Vorschrift zu erleichtern. Insgesamt hat das Land Berlin aktuell keine umfänglichen öffentlichen Verwaltungsvorschriften zur Regelung des Verwaltungsverfahrens zur Umsetzung des Wohnungsbindungs- sowie Wohnraumförderungsgesetzes.³⁰

Wichtig erscheint auch, dass sichergestellt ist, dass insbesondere obdach- und wohnungslose Menschen eine ausreichende Chance haben, auch innerhalb der Gruppe von Menschen mit besonderem Wohnbedarf eine Chance auf Anmietung einer Wohnung haben. Weil sie häufig gegenüber anderen Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf bei der Auswahl der Mietpartei benachteiligt sind, wäre hierfür möglicherweise eine entsprechend gesonderte Quote oder die Einführung von Besetzungs- und Benennungsrechten sinnvoll, um eine zielgenauere Wohnraumversorgung zu ermöglichen.

b. Höchstzulässige Miete, § 14 Abs. 1 BezMieG

Der Mietpreis einer Sozialbestandswohnung soll sich nach dem Mittelwert der nach Lage, Größe, Beschaffenheit und Ausstattung ortsüblichen Vergleichsmiete richten. Als Mittelwert ist dabei die Mitte der Preisspanne zwischen Ober- und Untergrenze der ortsüblichen Vergleichsmiete zu verstehen. Bei einem Abzug von 20 % vom Mittelwert

³⁰ Antwort der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen auf die Schriftliche Anfrage Nr. 18/ 25479 vom 02. November 2020 über Wohnberechtigungsschein in Berlin – Reichweite, Rechtsgrundlagen, Ausschluss nichtdeutscher Wohnungssuchende, S. 3.

befindet sich der Mietpreis in der Regel immer noch oberhalb der Untergrenze der ortsüblichen Vergleichsmiete.

Der Mittelwert stellt damit zwar einen relativ starren Maßstab dar, weil er nicht noch auf wohnwertmindernde, bzw. erhöhende Merkmale eingeht. Gleichzeitig bleibt es dabei aber bei einem im Vergleich zu aktuellen Angebotsmieten erschwinglichen Mietpreis und verringert außerdem den Verwaltungsaufwand, der bei individueller Wertberechnung jeder einzelnen Wohnung entstehen würde.

c. Diversifizierung der Sozialwohnungen

Nicht vorgesehen ist die Verteilung der Wohnungen entsprechend verschiedener Merkmale wie Größe, Anzahl der Zimmer und Lage bzw. Stadtteil. Einerseits verursacht jede Vorgabe in dieser Hinsicht einen höheren Verwaltungs- sowie Überwachungsaufwand. Andererseits besteht die Gefahr, dass die gewinnorientierten Wohnungsunternehmen die Sozialquote vornehmlich durch kleine Wohnungen in unbeliebteren Bezirken erfüllen, sodass erstens eine soziale Verdrängung weiterhin stattfindet und zweitens keine Wohnungen für Familien mit höherem Raumbedarf zur Verfügung stehen.

Ein Riegel wird dem gewissermaßen durch die Regelung in § 13 Abs. 1 Satz 1 BezMieG vorgeschoben, wonach jede freiwerdende, nicht preisgebundene Bestandswohnung als Sozialbestandswohnung nach Maßgabe dieses Gesetzes vermietet werden muss, solange die Sozialquote für Bestandswohnungen nach § 12 nicht erreicht ist. Da die Vermieter*innen keinen Einfluss darauf haben, welche Wohnungen zuerst nach Inkrafttreten des Gesetzes frei werden, kann hier eine gewisse Durchmischung entstehen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass kleinere Haushalte vermutlich eher ihre Wohnung aufgeben als größere Haushalte.

Wenn auch langfristig für eine ausreichende Diversifizierung der Sozialwohnungen gesorgt werden soll, könnte die Quote etwa nach Bezirk und Größe konkretisiert werden. Da sich der Wohnungsbestand vieler Wohnungsunternehmen allerdings auf bestimmte Bezirke konzentriert, müsste sichergestellt sein, dass sie diese Anforderungen an die Diversifizierung überhaupt erfüllen können. Denkbar wäre es, dass die Zuordnung von Sozialwohnungen dem Verhältnis von Bezirk und Größe entsprechen müsste, das der Wohnungsbestand des jeweiligen Wohnungsunternehmens insgesamt aufweist.

d. Überprüfung der Wohnungsberechtigung, § 15 Abs. 1 BezMieG

Um zu verhindern, dass Sozialwohnungen durch Personen bewohnt werden, die aufgrund eines gestiegenen Einkommens auf eine Sozialwohnung nicht mehr angewiesen sind, ist es sinnvoll, die Wohnungsberechtigung regelmäßig zu überprüfen. Gerade weil es sich bei der Sozialquote um einen Eingriff in den Eigentumsschutz handelt, muss sie sich ganz konkret auf diejenigen beziehen, die zum Schutz ihrer Grundrechte auf eine Sozialwohnung angewiesen sind. Dieses Ziel eröffnet den Eingriff per Quote – begrenzt ihn aber auch nach oben hin. Es sollte möglichst vermieden werden, dass Mieter*innen, die keinen Bedarf (mehr) haben, vom BezMieG profitieren – und somit denjenigen mit tatsächlichem Bedarf den Zugang zu Sozialwohnungen indirekt erschweren. Eine regelmäßige Überprüfung der Wohnberechtigung, wie von § 15 Abs. 1 BezMieG vorgesehen, scheint daher ein geeignetes Mittel zu sein. Allerdings sind fünf Jahre recht lang bemessen; für eine Beschleunigung der bedarfsgerechten Verteilung von Sozialwohnungen wäre auch ein Zeitraum von drei Jahren denkbar.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass den Mieter*innen ein gewisser Zeitraum zur Verfügung stehen sollte, in denen sie ihre finanzielle Lage stabilisieren können. Wichtig ist dabei, dass etwa nicht unmittelbar mit steigendem Einkommen die Mietpreisbindung entfällt. So allerdings könnte § 15 BezMieG gelesen werden, wonach mit dem Entfall der Wohnungsberechtigung der Mieter*innen auch die Belegungs- und Mietpreisbindung entfällt – ipso iure und unabhängig vom Zeitpunkt der Überprüfung. Auch wenn das Wohnungsunternehmen den Fortbestand der Wohnungsberechtigung nur alle fünf Jahre überprüfen *muss*, scheint es aber nicht ausgeschlossen, dass das Wohnungsunternehmen eine Überprüfung auch in kürzeren Zeitabständen vornehmen *kann*. Die „Karenzzeit“ der Mietpartei ist also gesetzlich bislang nicht eindeutig geregelt.

3. Durchsetzung der Sozialquote

a. Wohnungskataster, § 9 Abs. 2 und 3 BezMieG

Der Gesetzentwurf sieht ein Wohnungskataster vor, das beim Landesamt für Wohnungswesen geführt werden soll. § 9 Abs. 2 BezMieG regelt diesbezüglich, dass im Rahmen der Errichtung und Führung des Katasters eine Auskunftspflicht der Wohnungsunternehmen bestehe. Eine Auskunftspflicht begründet eine Verpflichtung zur Auskunftserteilung immer dann, wenn die andere Partei – hier das Landesamt – einen entsprechenden Anspruch darauf hat. Oft ist hierfür die vorherige Aufforderung

zur Auskunft erforderlich, was einen hohen zusätzlichen Verwaltungsaufwand bedeutet. Anders beinhaltet eine Mitteilungspflicht zumeist die Verpflichtung, ohne Aufforderung bestimmte Angaben zu machen. Um den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten und hier Missverständnisse zu vermeiden, wäre es daher sinnvoll, statt einer „Auskunftspflicht“ eine „Mitteilungspflicht“ zu etablieren. So wird deutlich, dass die Wohnungsunternehmen von sich aus die entsprechenden Informationen mitteilen müssen.

Zusätzlich könnte es hier Rechtsklarheit schaffen, wenn ein zeitlicher Rahmen vorgegeben wird, in welchem die Mitteilung zu erfolgen hat. § 23 Nr. 2 BezMieG sieht zwar eine Ordnungswidrigkeit vor, wenn die Angaben für das Wohnungskataster nicht „unverzüglich“ mitgeteilt werden. Ein fest definierter Zeitraum, beispielsweise zwei Wochen, könnte allerdings die Gesetzesanwendung vereinfachen.

b. Erreichen der Sozialquote, § 13 Abs. 1 BezMieG

Gem. § 13 Abs. 1 BezMieG muss jede freiwerdende, nicht preisgebundene Bestandswohnung als Sozialwohnung vermietet werden, solange die Sozialquote gem. § 12 BezMieG nicht erreicht ist. Da Wohnungen nur nach und nach frei werden, wird sich dieser Zeitraum voraussichtlich über Jahre erstrecken. Für die Wohnungsunternehmen würde das bedeuten, dass sie unter Umständen jahrelang keine Wohnung ohne Mietpreisbindung vermieten könnten. Möglicherweise könnte die Gefahr bestehen, dass sich die Wohnungsunternehmen darum bemühen, dass aktuelle Mieter*innen nicht ausziehen, weil das Freiwerden und die Neuvermietung als Sozialwohnung finanzielle Einbußen mit sich bringen würden. Auf der anderen Seite würde dies für die Wohnungssuchenden ohne Wohnberechtigungsschein in den kommenden Jahren bedeuten, dass sie nur noch die Chance auf die Anmietung einer Wohnung bei Vermieter*innen mit einem Bestand von weniger als 50 Wohnungen hätten. Daher könnte stattdessen darüber nachgedacht werden, die Sozialquote nur auf jede zweite freiwerdende Wohnung anzuwenden. So würde die Quote zwar langsam, aber kontinuierlich erreicht werden – ohne allerdings ein neues Ungleichgewicht auf dem Markt zu schaffen. Allerdings bräuchte es auch hier noch belastbare Zahlen. Insbesondere muss geklärt werden, wie viele Wohnungen überhaupt jährlich frei werden und wann die Quote dann erreicht werden würde.

Ergänzt werden könnte dies durch die Möglichkeit, dass Wohnungsunternehmen auch bereits vermietete Wohnungen zur Erfüllung ihrer Sozialquote angeben können, wenn

die Voraussetzungen hierfür bereits vorliegen bzw. durch Mietpreissenkung geschaffen werden. Es besteht nicht zwingend ein Bedürfnis dafür, nur neu entstehende Mietverhältnisse zu schützen. Zugleich wäre damit der Eingriff in die Eigentumsfreiheit der Wohnungsunternehmen geringer, weil ihnen ein größerer Spielraum bei der Auswahl der Sozialwohnungen zustünde.

c. Vorteilsabschöpfung, § 21 BezMieG

§ 21 sieht vor, dass die durch Verstöße gegen Vorschriften des zweiten Teils des Gesetzesentwurfs entstanden Vorteile abgeschöpft werden können. Zu diesem Zweck kann das Landesamt den Unternehmen die Zahlung eines entsprechenden Geldbetrags auferlegen. Die Regelung ist grundsätzlich zu begrüßen ist, da sie wirtschaftlichen Anreizen für Verstöße entgegenwirkt und geeignet ist, die Compliance der Wohnungsunternehmen zu erhöhen. Allerdings erscheint die Vermutungsregelung in Abs. 3 etwas weitgehend. Danach wird vermutet, dass Verstöße gegen §§ 14 bis 16 einen wirtschaftlichen Vorteil verursachen. Dem Wortlaut nach würde dies etwa auch für eine Verletzung der Anzeigepflicht nach § 15 Abs. 2 oder die Verletzung der Pflicht, sich vor Überlassung der Wohnung einen Wohnberechtigungsschein vorlegen zu lassen oder selbst das Haushaltseinkommen zu prüfen gelten. Die Verletzung der Anzeigepflicht kann durchaus darauf hindeuten, dass die Wohnung entgegen der Vorgaben an Haushalte ohne Wohnberechtigungsschein zu einem höheren Mietzins vermietet werden soll. Ein wirtschaftlicher Vorteil entsteht jedoch erst, wenn dies tatsächlich geschieht, insofern sollte für den Vermutungstatbestand darauf abgestellt werden. Und auch das Versäumnis des Wohnungsunternehmens, sich einen Wohnberechtigungsschein vorlegen zu lassen, führt nur dann zu wirtschaftlichen Vorteilen, wenn die Wohnung gleichzeitig zu einem höheren Mietzins vermietet wird. Da die Wohnungsunternehmen die Möglichkeit haben, die Vermutung durch Darlegung dieser Umstände zu entkräften, ist die Vermutungsregelung in dieser Fassung dennoch vertretbar. Gleiches gilt für die in Abs. 3 vorgesehene Möglichkeit, die Höhe des wirtschaftlichen Vorteils zu schätzen. Dies ist nur dann verhältnismäßig, wenn den Wohnungsunternehmen ausreichende Möglichkeit eingeräumt wird, diese Schätzung mit entsprechenden Belegen zu korrigieren.



Kontakt

Mareile Dedekind, LL.M.

Rechtsanwältin und Verfahrenskoordinatorin

mareile.dedekind@freiheitsrechte.org

PGP Key ID: D78DF511

Sarah Lincoln

Rechtsanwältin und Legal Director

Sarah.lincoln@freiheitsrechte.org

PGP Key ID: 1757123D

Helene Hahn

Policy Advisor

helene.hahn@freiheitsrechte.org

PGP Key ID: F1F1C260