

## **Vorschlag der Einführung einer freiwilligen Belegungs- und Mietpreisbindung im Gebäudebestand gegen Befreiung von der Mietpreisbremse („Quotenmodell Bestand“)**

Stand: 27. Mai 2026

### **A. Auftrag und Untersuchungsgegenstand**

Untersucht wird der Vorschlag, im geltenden Mietpreisrecht eine Ausnahme von der Mietpreisbremse (§§ 556d ff. BGB) für solche Wohngebäude zu schaffen, in denen sich der Vermieter durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung gegenüber der zuständigen Landesbehörde verpflichtet, einen Mindestanteil der Wohnungen ausschließlich an Inhaber eines Wohnberechtigungsscheins (WBS) und zu einer in der Vereinbarung festgelegten höchstzulässigen Miete zu vermieten.

Das Modell beruht auf dem Gedanken einer privatrechtlich finanzierten Quersubventionierung: Der Vermieter erbringt eine soziale Versorgungsleistung (Sozialbindung im Bestand), die er dadurch refinanziert, dass er die übrigen Wohnungen des Gebäudes ohne mietpreisrechtliche Begrenzung vermieten darf. Eine staatliche Förderung wird nicht in Anspruch genommen.

Das Gutachten prüft Regelungsbedarf, kompetenzrechtliche Zulässigkeit, die verfassungsrechtliche Würdigung sowie die einfachgesetzliche Einbettung in das Bürgerliche Gesetzbuch und das Wohnraumförderungsgesetz. Es versteht sich als erste rechtliche Einordnung des Reformgedankens und erhebt keinen Anspruch auf abschließende Vollständigkeit; insbesondere bleiben die steuer-, beihilfe- und förderrechtliche Detailprüfung sowie die landesrechtliche Ausgestaltung einer vertieften Untersuchung vorbehalten. Es schließt mit einem Formulierungsvorschlag.

### **B. Sachverhalt und geltender Rechtsrahmen**

#### **I. Mietpreisbremse**

Nach § 556d Abs. 1 BGB darf in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt die zu Beginn eines Mietverhältnisses zulässige Miete die ortsübliche Vergleichsmiete höchstens um zehn vom Hundert übersteigen. Die Bestimmung gilt nach § 556d Abs. 2 BGB nur in Gemeinden, die durch Rechtsverordnung der Landesregierung als angespannt ausgewiesen sind. Für Berlin ist die Mietenbegrenzungsverordnung zuletzt bis zum 31. Dezember 2029 verlängert worden.

Ausnahmen sieht das Gesetz vor allem in § 556e BGB (Bestandsschutz der Vormiete), § 556f BGB (Erstvermietung nach umfassender Modernisierung sowie nach erstmaliger Nutzung und Vermietung nach dem 1. Oktober 2014) und in einzelnen Sonderkonstellationen vor. Für preisgebundenen Wohnraum gelten die §§ 556d ff. BGB nicht.

## II. Wohnraumförderungsgesetz und WBS

Nach §§ 27 Abs. 2, 9 Abs. 2 WoFG erhält einen Wohnberechtigungsschein, wer eine bestimmte Einkommensgrenze einhält. Die Einkommensgrenzen sind in Berlin durch landesrechtliche Anhebung gestaffelt (WBS 100, 140, 160, 180, 220).

Die Höhe der zulässigen Miete in einer belegungsgebundenen Wohnung ergibt sich aus der Förderzusage (§ 28 WoFG). In Berlin liegen die geförderten Anfangsmieten gestaffelt zwischen rund 6,50 €/m<sup>2</sup> (WBS 100/140) und 8,20 €/m<sup>2</sup> (WBS 160). Eine Belegungs- und Mietpreisbindung kann auch außerhalb der staatlichen Förderung übernommen werden; das Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung führt solche Bindungen bei privaten Vorhaben ohne Fördermittel über städtebauliche Verträge herbei.

## III. Rechtstatsächlicher Hintergrund

Die Mietpreisbremse hat in den vergangenen Jahren erkennbar Ausweichbewegungen erzeugt: möblierte Vermietung, Kurzzeitvermietung, gewerbliche Zwischennutzungen, separate Vermietungen von Kellerräumen, Eigenbedarfskündigungen mit anschließender Wiedervermietung. Diese Strategien dienen dem Ziel, eine marknähere Miete zu erzielen, schwächen aber zugleich die soziale Schutzwirkung der Mietpreisbremse aus.

Das Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung sieht für Neubauvorhaben ab ca. 5.000 m<sup>2</sup> Wohnfläche eine flächenbezogene Quote von 30 % belegungs- und mietpreisgebundenen Wohnraums vor. Es erbringt damit den Nachweis, dass eine Quersubventionierung über Quoten praktisch funktioniert. Der hier zu prüfende Vorschlag überträgt diesen Mechanismus erstmalig auf den Bestand und tauscht das öffentlich-rechtliche Tauschgut „Baurecht“ gegen das Tauschgut „Befreiung von der Mietpreisbremse“.

## C. Verfassungsrechtliche Würdigung

### I. Gesetzgebungskompetenz

Die Regelung der höchstzulässigen Miete bei Mietbeginn ist Teil des bürgerlichen Rechts und fällt in die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG). Der Bund hat von seiner Kompetenz mit den §§ 556d ff. BGB Gebrauch gemacht.

Eine Erweiterung des Ausnahmekatalogs (Anknüpfung an eine landesrechtlich begründete Belegungsbindung) gehört systematisch zu derselben Materie und kann durch ein Bundesgesetz erfolgen.

Die Ausgestaltung der Belegungsbindung selbst (Mietenstufen, Wohnflächengrenzen, Verfahren der Bindungsvereinbarung) ist demgegenüber Teil des Wohnraumförderungsrechts. Hierfür besteht ausschließliche Landeskompetenz (Art. 70 Abs. 1 GG). Die Bundesregelung im BGB würde daher nur den Anknüpfungstatbestand schaffen; die konkrete Ausgestaltung erfolgt durch Landesrecht.

Dies ist verfassungsrechtlich tragfähig und entspricht dem Modell, das der Bund bereits in § 556d Abs. 2 BGB durch Verweisung auf landesrechtliche Verordnungen gewählt hat.

#### **II. Vereinbarkeit mit Art. 14 Abs. 1 GG**

Aus Sicht des Vermieters wirkt das Modell entlastend, nicht belastend: Die Befreiung von der Mietpreisbremse gewährt einen Spielraum, der ohne Bindung nicht bestünde. Ein Eingriff in das Eigentum liegt nur insoweit vor, als die mit der freiwilligen Bindung übernommene Mietpreis- und Belegungsfestlegung in das Verfügungs- und Nutzungsrecht eingreift. Dieser Eingriff erfolgt jedoch auf Grundlage einer freiwillig eingegangenen öffentlich-rechtlichen Vereinbarung; das Eigentumsgrundrecht steht einer einvernehmlichen Inhaltsbindung nicht entgegen.

Aus Sicht der Mieter belegungsgebundener Wohnungen begründet das Modell keinen zusätzlichen Eingriff. Das Mietpreisniveau orientiert sich an den Förderbestimmungen des Landes; diese sind nach § 28 WoFG bereits heute zulässig.

Aus Sicht eines nicht teilnehmenden Vermieters in derselben Lage liegt ebenfalls kein Eingriff in Art. 14 Abs. 1 GG vor. Die Mietpreisbremse gilt unverändert; eine Schlechterstellung tritt nicht ein. Soweit der nicht teilnehmende Vermieter die für ihn geltende Regelung als nachteilig empfindet, ist dies ein Reflex der gesetzgeberisch gewollten Steuerungswirkung.

#### **III. Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG**

Das Modell führt zu einer Ungleichbehandlung zwischen teilnehmenden und nicht teilnehmenden Vermietern. Diese ist durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt: Der teilnehmende Vermieter erbringt eine zusätzliche Leistung im öffentlichen Interesse (Schaffung belegungsgebundenen Wohnraums), für die er einen verhältnismäßigen Ausgleich erhält. Differenzierungen des Mietpreisrechts nach sachlichen Kriterien (Neubauausnahme, Modernisierungsausnahme) sind bereits zulässig. Die hier vorgeschlagene Differenzierung steht in derselben Linie und ist sogar zielnäher, weil sie an die konkrete soziale Versorgungsleistung anknüpft.

Aus Sicht der Mieter führt das Modell zu einer Differenzierung zwischen WBS-pflichtigen und nicht WBS-pflichtigen Mietverhältnissen innerhalb desselben Gebäudes. Dies

entspricht der bestehenden Praxis im geförderten Wohnungsbau und wirft keine neuen gleichheitsrechtlichen Fragen auf. Der Vermieter darf nach allgemeinen Grundsätzen seine Mieter im freien Teil des Gebäudes auswählen; eine Diskriminierung zwischen WBS-Inhabern und Nicht-WBS-Inhabern liegt nicht vor, weil beide Gruppen Zugang zu Wohnraum erhalten, lediglich zu unterschiedlichen Bedingungen.

Soweit innerhalb des gebundenen Anteils unterschiedlich attraktive Wohnungen vom Vermieter zugewiesen werden, ist dies eine notwendige Folge des Auswahlrechts des Eigentümers.

Eine Pflicht zur gleichmäßigen Verteilung gebundener Wohnungen über alle Wohnungstypen hinweg besteht weder im Berliner Modell noch im klassischen Sozialwohnungsbau. Eine Beschränkung des Auswahlrechts wäre auch nicht erforderlich, weil der Schutzzweck (Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums) durch jede ordnungsgemäß gebundene Wohnung erfüllt wird.

#### **IV. Verhältnismäßigkeit**

Das Modell verfolgt einen legitimen Zweck (Schaffung zusätzlichen belegungsgebundenen Wohnraums ohne Einsatz öffentlicher Fördermittel), ist hierzu geeignet (Anreizmechanismus über Marktmietendifferenz) und verhältnismäßig im engeren Sinne (die Belastung des teilnehmenden Vermieters tritt nur auf der Grundlage seiner freiwilligen Entscheidung ein). Die Frage der Erforderlichkeit ist hier von vornherein entschärft, weil der Vermieter nicht hoheitlich belastet wird, sondern freiwillig teilnimmt; die direkte Wohnraumförderung stellt zwar ein milderer Mittel für den Vermieter dar, belastet jedoch den öffentlichen Haushalt erheblich und steht damit nicht als gleich wirksames, allgemein verfügbares Mittel zur Verfügung.

#### **D. Einfachgesetzliche Würdigung**

##### **I. Verhältnis zur bestehenden Ausnahmestruktur**

Die §§ 556e und 556f BGB enthalten bereits Ausnahmen von der Mietpreisbremse. Diese sind tatbestandlich eng gefasst und in ihrer Steuerungswirkung begrenzt. Die hier vorgeschlagene Ausnahme tritt systematisch neben die genannten Vorschriften. Sie unterscheidet sich von ihnen dadurch, dass sie nicht an eine zeitliche oder bauliche Tatsache anknüpft, sondern an eine vom Vermieter erbrachte Gegenleistung. Diese Konstruktion ist im deutschen Recht nicht neu; sie findet sich bereits in den städtebaulichen Verträgen der kooperativen Baulandentwicklung.

## **II. Bestandsschutz nach § 556e Abs. 1 BGB**

Eine wesentliche praktische Frage ist, wie sich die Befreiung nach Beendigung der Bindung zur Bestandsschutzregel des § 556e Abs. 1 BGB verhält. Sähe das Gesetz vor, dass die hohe Vormiete aus der Befreiungsphase nach Bindungsende als zulässige Vormiete fortwirkt, könnte das Modell entgegen seiner Zielsetzung dauerhafte Mietsteigerungen zementieren. Hier bedarf es einer ausdrücklichen Klarstellung.

Der hier vertretene Lösungsansatz: Bindung und Befreiung haben dieselbe Laufzeit. Solange die Bindung besteht, gilt die Befreiung; mit Bindungsende fällt beides weg. Mieten, die in der Befreiungsphase begründet wurden, gelten nicht als zulässig vereinbart im Sinne von § 556e Abs. 1 BGB. Der Anschluss an das Regime der Mietpreisbremse erfolgt ohne Bestandsschutzwirkung.

## **III. Sicherung durch Grundbucheintrag**

Die Bindung sollte nicht nur schuldrechtlich, sondern dinglich abgesichert werden. In Betracht kommt eine beschränkte persönliche Dienstbarkeit zugunsten des Landes (§ 1090 BGB). Sie wirkt gegenüber jedem Erwerber des Grundstücks, sichert die Bindung über Eigentümerwechsel und Insolvenz und ermöglicht eine eindeutige Information potentieller Käufer und Finanzierer. Die Eintragung sollte Voraussetzung der Befreiung sein.

Die Bindung ist außerdem im Wohnungsgrundbuch jeder einzelnen gebundenen Einheit zu vermerken, sofern Wohnungseigentum vorliegt. Dies erleichtert die Kontrolle und die Information künftiger Mieter.

## **IV. Kontrolle und Sanktion**

Die Kontrolle der Belegung ist verwaltungstechnisch beherrschbar: Der Vermieter hat dem Bezirks- oder Wohnungsamt jede Neuvermietung einer gebundenen Wohnung anzuzeigen und dabei den vorgelegten WBS sowie den Mietvertrag einzureichen. Stichprobenartige Kontrollen genügen, weil ein Verstoß über die nach § 556g BGB vorgesehene Auskunftspflicht des Vermieters auch dem Mieter im freien Teil bekannt werden kann.

Als Sanktion bei Verstoß gegen die Belegungs- oder Mietpreisbindung sollte die Befreiung rückwirkend auch für die freien Wohnungen entfallen. Damit greift wieder die Mietpreisbremse, einschließlich der Rückforderungsansprüche der Mieter aus § 556g BGB. Dieser Mechanismus erzeugt einen wirksamen Selbstkontrollanreiz, weil ein einzelner Verstoß zu erheblichen Vermögensnachteilen im gesamten Gebäudebestand führt.

## **V. Schutz bestehender Mietverhältnisse**

Die Belegungsbindung darf ausschließlich durch Wohnungen erfüllt werden, die nach Abschluss der Vereinbarung durch ordnungsgemäße Beendigung des Mietverhältnisses (Auszug, Kündigung des Mieters, Tod, einvernehmliche Aufhebung) frei werden.

Bestehende Mietverhältnisse bleiben unberührt. Damit wird ausgeschlossen, dass das Modell zur Verdrängung von Bestandsmietern missbraucht wird. Eine Kündigung wegen Eigenbedarfs zum Zweck der Bindungserfüllung ist treuwidrig (§ 242 BGB) und führt zum Wegfall der Befreiung.

#### **VI. Quotenhöhe**

Die Höhe der Quote bestimmt die Anreizwirkung des Modells. Eine zu niedrige Quote unterläuft die soziale Versorgungswirkung; eine zu hohe Quote macht das Modell für den Vermieter wirtschaftlich uninteressant. Die im Berliner Modell vereinbarte Quote von 30 % erscheint als angemessener Anknüpfungspunkt, weil sie sich in der Praxis bewährt hat und einen tragfähigen Ausgleich zwischen Versorgung und Refinanzierung herstellt.

Die Bezugsgröße der Quote ist die Anzahl der Wohnungen des Gebäudes. Dies hält das Modell verwaltungstechnisch einfach und für den Vermieter kalkulierbar.

Dass der Vermieter dabei regelmäßig kleinere Einheiten binden wird, ist kein Mangel: WBS-gebundener Wohnraum ist nach den Wohnflächengrenzen des Wohnraumförderungsrechts ohnehin auf kompaktere Wohnungen ausgerichtet. Das Auswahlrecht des Eigentümers ist tragender Bestandteil des Modells; eine Vorgabe zur Verteilung der gebundenen Wohnungen über verschiedene Wohnungstypen ist daher weder erforderlich noch vorgesehen.

#### **VII. Wohnungspolitisches Potenzial**

Das Modell ist fiskalisch neutral; es schafft belegungsgebundenen Wohnraum, ohne öffentliche Fördermittel zu binden. Die Größenordnung lässt sich überschlägig abschätzen. Berlin verfügt über rund 1,75 Millionen Mietwohnungen (IBB-Wohnungsmarktbericht 2025). Nähmen nur etwa fünf Prozent dieses Bestandes an dem Modell teil, ergäbe sich bei einer Quote von 30 % ein rechnerisches Potenzial von rund 26.000 belegungsgebundenen Wohnungen.

Es handelt sich um eine reine Beispielrechnung; die tatsächliche Teilnahmequote ist nicht prognostizierbar und hängt insbesondere von der Differenz zwischen erzielbarer Marktmiete und WBS-Miete in der jeweiligen Lage ab. Die Rechnung verdeutlicht jedoch, dass bereits eine geringe Teilnahmebereitschaft einen wohnungspolitisch erheblichen Effekt hätte.

#### **E. Formulierungsvorschlag**

##### **I. Ergänzung des § 556f BGB**

Vorgeschlagen wird, den bisherigen Wortlaut des § 556f BGB als Absatz 1 zu fassen und einen neuen Absatz 2 anzufügen:

#### **§ 556f BGB-E (Ausnahmen)**

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

(2) Die §§ 556d und 556e sind ferner nicht anzuwenden auf Wohnungen in einem Gebäude, für das der Vermieter sich gegenüber der zuständigen Landesbehörde durch öffentlich-rechtlichen Vertrag verpflichtet hat, einen Mindestanteil der Wohnungen ausschließlich an Inhaber eines Wohnberechtigungsscheins und zu der in der Vereinbarung festgelegten höchstzulässigen Miete zu vermieten. Voraussetzung ist, dass

1. der gebundene Anteil mindestens 30 vom Hundert der Wohnungen des Gebäudes beträgt,
2. die Bindung besteht, solange der Vermieter die Befreiung nach Satz 1 in Anspruch nimmt, und frühestens mit der Beendigung des jeweils gebundenen Mietverhältnisses endet,
3. die höchstzulässige Miete der gebundenen Wohnungen der nach den Wohnraumförderungsbestimmungen des jeweiligen Landes für Neuförderungen geltenden Anfangsmiete entspricht, und
4. die Bindung im Grundbuch durch Eintragung einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit zugunsten des Landes gesichert ist.

Die Bindung darf nur durch Wohnungen erfüllt werden, die nach Abschluss der Vereinbarung durch Beendigung eines bestehenden Mietverhältnisses oder durch Erstvermietung frei werden; bestehende Mietverhältnisse bleiben unberührt. Die Auswahl der gebundenen Wohnungen obliegt dem Vermieter im Rahmen der Mindestquote. Verstößt der Vermieter gegen die Belegungs- oder Mietpreisbindung, entfällt die Befreiung nach Satz 1 mit Wirkung ab dem ersten Verstoß auch für die nicht gebundenen Wohnungen; § 556g bleibt unberührt.

Nach Wegfall der Bindung gelten Mieten, die während der Geltungsdauer der Befreiung vereinbart wurden, nicht als nach § 556e Abs. 1 zulässig vereinbarte Vormiete.

#### **II. Verhältnis zum Wohnraumförderungsgesetz**

Einer Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes bedarf es nicht. Die nach § 556f Abs. 2 BGB-E vorausgesetzte öffentlich-rechtliche Vereinbarung ist ein Kooperationsvertrag im Sinne des § 14 WoFG; sie dient der dort ausdrücklich genannten Unterstützung von Maßnahmen der sozialen Wohnraumversorgung. Klarstellend kann § 14 Abs. 1 WoFG um den Hinweis ergänzt werden, dass Kooperationsverträge auch Bindungsvereinbarungen nach § 556f Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs zum Gegenstand haben können.

#### F. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Der Vorschlag eines Quotenmodells im Bestand mit Befreiung von der Mietpreisbremse als Gegenleistung für eine freiwillig übernommene Belegungs- und Mietpreisbindung ist verfassungsrechtlich tragfähig. Er begegnet keinen kompetenzrechtlichen Bedenken (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG für die BGB-Anknüpfung; Landeskompetenz für die Bindungsausgestaltung), keinem Eigentumsproblem (kein zusätzlicher Eingriff; freiwillige Bindung) und keinem Gleichheitsproblem (sachliche Differenzierung durch Versorgungsleistung).
2. Einfachgesetzlich erfordert das Modell die Ergänzung des § 556f BGB um einen neuen Absatz 2. Einer Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes bedarf es nicht; eine klarstellende Ergänzung des § 14 WoFG ist möglich. Bindung und Befreiung sind gleich lang auszugestalten; eine Bestandsschutzwirkung der während der Befreiung vereinbarten Vormieten ist auszuschließen.
3. Praktisch bietet das Modell eine fiskalisch neutrale Alternative zur direkten Wohnraumförderung und entzieht Umgehungsstrategien (möblierte Kurzzeitvermietung) den ökonomischen Anreiz.
4. Der größte Reformnutzen liegt in der Aktivierung des Bestandes. Während die kooperative Baulandentwicklung ausschließlich Neubauvorhaben erfasst, eröffnet das hier vorgeschlagene Modell erstmals einen Quersubventionierungsmechanismus für den weitaus größeren Bestandmarkt.

RING DEUTSCHER MAKLER  
Landesverband Berlin und Brandenburg e. V.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Axel Lipinski-Mießner', is written over a light blue rectangular background.

Axel Lipinski-Mießner  
Rechtsanwalt  
Geschäftsführer

