



# Bundesweiter Mietendeckel

**Regelungsmöglichkeiten und Beitrag  
für eine soziale Wohnraumversorgung**

Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE  
und der Rosa-Luxemburg-Stiftung

Autor: Dr. Andrej Holm und Benjamin Raabe  
unter Mitarbeit von Julian Hölzel und Maximilian Sprengholz

**DIE LINKE.**  
I M B U N D E S T A G

**ROSA LUXEMBURG STIFTUNG**

# **DIE LINKE.**

**I M B U N D E S T A G**

Fraktion DIE LINKE. im Bundestag  
Platz der Republik 1, 11011 Berlin  
Telefon: 030/22751170, Fax: 030/22756128  
E-Mail: [fraktion@linksfraktion.de](mailto:fraktion@linksfraktion.de)  
V.i.S.d.P.: Jan Korte

Autor: Dr. Andrej Holm, Benjamin Raabe  
Druck: Fraktionservice

Endfassung: August 2021

**Dieses Material darf nicht zu Wahlkampfzwecken  
verwendet werden!**

**Mehr Informationen zu unseren parlamentarischen  
Initiativen finden Sie unter: [www.linksfraktion.de](http://www.linksfraktion.de)**

IndexNr 210829

**Bundesweiter Mietendeckel**

**Regelungsmöglichkeiten und Beitrag für eine soziale**

**Wohnraumversorgung**

Dr. Andrej Holm und Benjamin Raabe  
unter Mitarbeit von Julian Hölzel und Maximilian Sprengholz

Studie im Auftrag der Fraktion DIE LINKE. im Bundestag und der Rosa-  
Luxemburg-Stiftung

Stand: 31.08.2021

# Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	1
A. Einführung.....	9
I. Problemaufriss.....	9
II. Ziel und Aufbau der Studie.....	17
B. Bestandsregelung Bund.....	19
I. Ortsübliche Vergleichsmiete.....	20
II. Regionalisierung.....	21
1. Voraussetzungen für einen angespannten Wohnungsmarkt.....	22
a) Ausreichende Versorgung.....	23
b) Angemessene Bedingungen.....	23
c) Besondere Gefährdung.....	23
2. Kriterien für die Bestimmung eines angespannten Wohnungsmarktes.....	24
3. Begründungspflicht.....	25
4. Bewertung.....	26
III. Mieterhöhung.....	27
IV. Mietpreisüberhöhung und Wucher.....	28
V. Mietpreisbremse.....	30
1. Bestimmung der höchstzulässigen Miete.....	31
2. Verordnungsermächtigung für Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten.....	32
3. Ausnahmen von der Mietpreisbremse.....	32
a) Vormiete.....	33
b) Modernisierung.....	33
4. Rügeobliegenheit, § 556g BGB.....	34
VI. Wirksamkeit der bestehenden Regulierungen.....	34
1. Ortsübliche Vergleichsmiete.....	34
2. Mietpreisbremse.....	37
C. Der Berliner Mietendeckel, seine Umsetzung und das Bundesverfassungsgericht.....	42
I. Regelungen des MietenWoG Berlin (Mietendeckel).....	43
1. Geltungsbereich.....	43
2. Tabellenmiete.....	43
3. Mietenstopp und Modernisierung.....	45
4. Wiedervermietung.....	45

5. Absenkung überhöhter Mieten.....	45
6. Härtefallregelung nach § 8.....	46
7. Wirksamkeit des Mietendeckels und Bewertung.....	46
II. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.....	53
D. Konzept eines bundesweiten Mietendeckels.....	56
I. Grundidee einer bundesweiten Regulierung.....	56
II. Regionale oder bundesweite Regelungen.....	58
III. Bestimmung von Wohnungsnotgebieten.....	60
1. Kriterium 1: Überdurchschnittliche Steigerung der Bestands- und Angebotsmieten.....	60
2. Kriterium 2: Überdurchschnittliche Differenz zwischen Bestands- und Angebotsmiete.....	61
3. Kriterium 3: Bestimmung der Mietbelastungsquote von > 30 Prozent (Median).....	63
IV. Modelle zur Bestimmung einer Referenzmiete.....	66
1. Marktorientierte Mieten.....	66
a) Marktmiete.....	67
b) Durchschnittsmiete.....	67
c) Ortsübliche Vergleichsmiete als normativ überformte, marktorientierte Durchschnittsmiete.....	68
2. Kostenbestimmte Miete.....	69
3. Leistbare Miete.....	71
a) Definition und Anwendung von leistbaren Mieten.....	71
b) Bestimmung der leistbaren Miete.....	72
4. Gewillkürte Mieten.....	77
5. Zusammenfassung.....	79
V. Mietenstopp und Mieterhöhung.....	80
VI. Begrenzung überhöhter Mieten.....	82
VII. Mietbegrenzung bei besonders stark belasteten Regionen.....	83
VIII. Mietpreisbremse.....	84
IX. Voraussichtliche Effekte des bundesweiten Mietendeckels.....	87
1. Ausgeglichene Wohnungsmärkte.....	88
2. Angespannte Wohnungsmärkte.....	93
3. Städte in Wohnungsnotlage.....	98
4. Gesamteffekte der vorgeschlagenen Regelungen.....	103
a) Effekte für Städte mit ausgeglichene Wohnungsmärkte.....	103
b) Effekte für Städte mit angespannten Wohnungsmärkte.....	104

c) Effekte für Städte mit Wohnungsnotlagen.....	104
X. Zusammenfassung.....	106
E. Verfassungsrechtliche Bewertung.....	108
I. Vereinbarkeit mit Artikel 14 Abs. 1 S. 1 GG.....	108
1. Durchschnittsmiete.....	110
2. Kappungsgrenze.....	112
a) Legitimes Ziel.....	112
b) Geeignetheit und Erforderlichkeit.....	113
c) Angemessenheit.....	114
3. Reaktivierung des § 5 WiStG.....	117
a) Legitimes Ziel.....	117
b) Geeignetheit und Erforderlichkeit.....	117
c) Angemessenheit.....	118
4. Leistbare Miete in Wohnungsnotgebieten.....	119
a) Legitimes Ziel.....	119
b) Geeignetheit und Erforderlichkeit.....	120
c) Angemessenheit.....	121
5. Mietpreisbremse.....	124
a) Legitimes Ziel.....	124
b) Geeignetheit und Erforderlichkeit.....	125
c) Angemessenheit.....	126
II. Vereinbarkeit mit Artikel 3 Abs. 1 GG.....	129
F. Umsetzung.....	132
I. Beteiligung der Länder.....	132
1. Länderöffnungsklausel.....	132
2. Ermächtigung an die Länder zur Umsetzung.....	135
3. InkraftsetzungsVO.....	136
4. Bestimmung einer Kappungsgrenze.....	137
II. Beteiligung der Gemeinden.....	137
1. Übertragung der Aufgaben auf die Gemeinden durch Bund.....	137
2. Übertragung der Aufgaben von Ländern auf die Gemeinden.....	138
3. Konkrete Umsetzung.....	138
a) Änderung des BGB.....	138
b) Verordnungsermächtigungen.....	139
G. Literaturverzeichnis.....	140

# **Zusammenfassung**

In den letzten 10 Jahren sind in Deutschland die Mieten exorbitant gestiegen. Der Abstand zwischen den Bestandsmieten und den Angebotsmieten wächst zum Teil erheblich. In den Ballungszentren ist eine ausreichende Wohnraumversorgung nicht mehr gewährleistet. Die aktuellen mietrechtlichen Instrumente erweisen sich nicht als ausreichend, dies zu stoppen. Neubau hilft nur bedingt, da die Neuvermietungs-mieten in der Regel so hoch sind, dass sich Haushalte mit geringen oder mittleren Einkommen diese nicht leisten können.

Im Durchschnitt der 42 untersuchten Großstädte stiegen zwischen 2013 und 2018 die Bestandsmieten (+ 15 Prozent) als auch die Angebotsmieten (+ 25 Prozent) deutlich stärker als die Inflationsrate (+ 5 Prozent). Die mittlere Mietbelastungsquote in den Städten liegt bei 29,7 Prozent. Fast die Hälfte aller Mieter:innenhaushalte in den Großstädten liegen mit ihren Mietzahlungen damit über der Leistbarkeitsgrenze.

Besonders deutlich zeigt sich diese Entwicklung in Berlin. Hier stiegen im selben Zeitraum die Bestandsmieten um 19 Prozent und die Angebotsmieten sogar um 140 Prozent. Dies war der Grund, warum Berlin im Februar 2020 einen Mietendeckel eingeführt hat. Der Deckel wurde im April 2021 vom Bundesverfassungsgericht aufgehoben. Das Gericht sah für die Länder keine ausreichende Kompetenz zum Erlass von Vorschriften zur Miethöhenbegrenzung.

Tatsächlich sorgte der Mietendeckel in der relativ kurzen Zeit seines Bestehens für eine deutliche Beruhigung des Wohnungsmarktes. Die Preise für Neu- und Bestandsmieten stagnierten erstmals seit Jahren. Der Rückgang der Mietangebote auf Immobilienportalen lag dagegen im Trend der letzten Jahre und betraf nach der Einführung des Berliner Mietendeckels vor allem Angebote im Hochpreissegment. Auch wenn der Mietendeckel der verfassungsrechtlichen Prüfung nicht standhalten konnte - wohnungspolitisch war er ein Erfolg.

Die Ideen des Mietendeckels nimmt sich die vorliegende Studie zum Vorbild und schlägt einen bundesweiten Mietendeckel vor, der das leistet, was der Berliner Mietendeckel anstrebte, allerdings in einer Form, die auch vor dem Bundesverfassungsgericht Bestand haben wird.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Wohnungsmarkt in Deutschland regional sehr unterschiedlich ist. Es gibt Regionen, in denen das Wohnungsangebot die Nachfrage übersteigt, viele Wohnungen leer stehen und die Mieten stagnieren. Aber selbst in diesen Regionen bedarf es eines Schutzes, da die Mieter:innen in diesen in der Regel strukturschwachen Gebieten oft weniger zahlungskräftig sind. Es gibt aber eben auch viele, gerade urbane Gebiete, in denen die Mieten hoch sind und Menschen nur schwer bezahlbaren Wohnraum finden. Und dann gibt es aber auch Regionen, in denen sich Normalverdiener:innen die verfügbaren Wohnungen überhaupt nicht mehr leisten können. Aus verfassungsrechtlichen Gründen bedarf es daher abgestufter Regelungen.

Obwohl es zwingend dieser Differenzierungen bedarf, gibt es dennoch auch einen bundesweiten Trend, der zeigt, dass die Mietbelastung insgesamt steigt. Dies hängt damit zusammen, dass die derzeitigen Regelungen eine Erhöhung von Mieten fördern und ein effektiver Schutz vor „Wuchermieten“ schlicht nicht existiert. Hier ist ein Systemwechsel erforderlich: Bei der Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete sind alle Mieten zu berücksichtigen, und nicht nur die Mieten der in den letzten Jahren abgeschlossenen oder veränderten Verträge. Wir befürworten daher die Rückkehr zu einer echten Durchschnittsmiete, wie sie bereits bis 1982 galt. Diese echte Durchschnittsmiete wird das allgemeine Mietniveau dämpfen. Außerdem bedarf es bundesweit eines Schutzes vor überhöhten Mieten durch die Reaktivierung des § 5 Wirtschaftsstrafgesetz, der vor Mietüberhöhungen schützt.

Die vorgeschlagenen Regelungen im Rahmen eines bundesweiten Mietendeckels verbessern bundesweit den Schutz der Mieter:innen vor Mietsteigerungen und Wuchermieten. In angespannten Wohnungsmarktlagen muss der Schutz allerdings stärker ausfallen. Ein

besonderer Schutz ist darüber hinaus in Gebieten mit Wohnungsnotlagen nötig, in denen mehr als die Hälfte der Haushalte 30 Prozent oder mehr ihres Einkommens für das Wohnen ausgeben und andere Indikatoren aufzeigen, dass die Versorgung der lokalen Bevölkerung mit angemessenen und leistbaren Wohnungen nicht mehr möglich ist.

Aus den oben genannten (und in der Langfassung der Studie detailliert beschriebenen) Gründen haben wir uns für eine - je nach Wohnungsmarktsituation - abgestufte Lösung entschieden.

Unterschieden wird zwischen:

- dem ausgeglichenen Wohnungsmarkt,
- dem angespannten Wohnungsmarkt,
- den Wohnungsnotgebieten.

In Wohnungsnotgebieten wird es möglich sein, die Mieten für einen bestimmten Zeitraum, z.B. für fünf Jahre, einzufrieren. Die Wiedervermietungsmiete darf die Referenzmiete, die oben erläuterte Durchschnittsmiete, nicht übersteigen. Es wird den Gemeinden über die Länder die Möglichkeit eingeräumt, eine „leistbare Miete“ zu bestimmen, die 30 Prozent des monatlichen Nettomedianeinkommens der örtlichen Haushalte nicht übersteigen soll. Keine Miete darf hier diese „leistbare Miete“ um mehr als 20 Prozent überschreiten. Darüber hinausgehende, überhöhte Mieten sind abzusenken. Ausnahmen gelten ausschließlich für Neubauten.

In angespannten Wohnungsmärkten wird eine verschärfte, einfach zu praktizierende Mietpreisbremse ohne Ausnahmen und Rügeobliegenheit bei Verstößen gelten - eine einfach zu ermittelnde Mietobergrenze. In diesen Gebieten wird es auch möglich sein, Mieterhöhungen bis auf einen Inflationsausgleich zu stoppen. Den Schutz vor überhöhten Mieten und eine entsprechende Möglichkeit der Absenkung gewährleistet die Reform des Wirtschaftsstrafgesetzes. Die Übersteigerung der Referenzmiete um mehr als 20 Prozent wird auch in Bestandsmietverhältnissen verboten sein; gegebenenfalls ist die Miete abzusenken.

In den übrigen, ausgeglichenen Wohngebieten werden durch den Systemwechsel bei der Ermittlung der Vergleichsmiete als Durchschnittsmiete und durch die Reaktivierung von § 5 WiStG die Mietentwicklung gedämpft, die Absenkung überhöhter Mieten ermöglicht und somit der Schutz der Mieter:innen verbessert.

*Überblick der vorgeschlagenen Regelungen des Bundesweiten Mietendeckels*

Stufe	Ausgeglichener Wohnungsmarkt	Angespannter Wohnungsmarkt	Städte mit Wohnungsnotlage
<b>Referenzmiete</b>	Echte Durchschnittsmiete	Echte Durchschnittsmiete	Echte Durchschnittsmiete
<b>Kappungsgrenze für Mieterhöhungen</b>	20 % innerhalb von drei Jahren	Inflationsrate bis 15 % (Mietenstopp)	0 % - Keine Mieterhöhungen möglich
<b>Wiedervermietungsmiete</b>	-	bis zu 10 % über Referenzmiete	Referenzmiete
<b>Höchstzulässige Miete</b>	20 % über Referenzmiete	20 % über Referenzmiete	20 % über leistbarer Miete

Mit den vorgeschlagenen Regelungen des bundesweiten Mietendeckels kann erreicht werden, dass bezahlbarer Wohnraum erhalten und auch Menschen mit geringen Einkommen vor Verdrängung geschützt werden.

Die zu erwartenden Effekte wurden in einer Simulation der vorgeschlagenen Regelungen für insgesamt 42 Großstädte (mit mehr als 100.000 Einwohner:innen) analysiert. Dabei wurden jeweils die möglichen Mietsteigerungen und Wiedervermietungsmieten zu den bisher geltenden und den vorgeschlagenen Regelungen verglichen. So konnten die Anzahl der Haushalte ermittelt werden, für die durch die Einführung des bundesweiten Mietendeckels eine leistbare Miete zusätzlich gesichert wird. Aus den Daten der durchschnittlichen Überschreitung der Leistbarkeitsgrenzen konnte zudem ermittelt werden, wie hoch der finanzielle Aufwand wäre, wenn derselben Zahl an Haushalten durch Subjektförderung eine leistbare Mietkostenbelastung gesichert würde.

*Effekte für Städte mit ausgeglichenen Wohnungsmärkten:* Die Studie zeigt, dass die vorgeschlagene Umstellung der Referenzmiete von der Mietspiegelrente zur echten Durchschnittsmiete in den 14 Städten mit

ausgeglichenem Wohnungsmarkt<sup>1</sup> (knapp 1,4 Millionen Haushalte) die soziale Wohnversorgung leicht verbessern und gleichzeitig die Wohnungsbewirtschaftung kaum einschränken würde. Die Umstellung der Referenzmiete würde im Vergleich zu den bisher geltenden Regelungen bei angenommener Ausschöpfung von Mieterhöhungsmöglichkeiten knapp 80.000 Haushalte davor schützen, mit ihren Mietzahlungen die Grenze der Leistbarkeit zu überschreiten. Das entspricht einem Anteil von 5,6 Prozent der Haushalte in den Städten mit ausgeglichenen Wohnungsmärkten. Um einen vergleichbaren Effekt durch Subjektförderprogramme (etwa durch Wohngeld) zu erreichen, wären allein in diesen Städten über 260 Millionen Euro pro Jahr aufzubringen. Die vorgeschlagenen Anwendung des Wirtschaftsstrafrechts zum Schutz vor überhöhten Mieten, würde bei einer Absenkung auf die höchstzulässige Miete von maximal 20 Prozent über der Durchschnittsmiete für über 30.000 Haushalte zusätzlich eine leistbare Miete ermöglichen. Insgesamt könnten in den Städten mit ausgeglichenen Wohnungsmärkten mit den vorgeschlagenen Regelungen fast 110.000 leistbare Mietverhältnisse gesichert oder zusätzlich durchgesetzt werden. Um einen vergleichbaren Effekt mit Subjektfördermitteln zu erzielen, müssten fast 265 Millionen Euro pro Jahre eingesetzt werden. . Insgesamt sind Eingriffstiefe und Effekt der vorgeschlagenen Regelungen in den Städten mit ausgeglichenen Wohnungsmärkten moderat.

*Effekte für Städte mit angespannten Wohnungsmärkten:* Die vorgeschlagene Kappung möglicher Mieterhöhungen auf einen Grenzwert, der die Durchschnittsmiete um die Inflationsrate übersteigt, würde in den 17 Städten mit angespannten Wohnungsmärkten<sup>2</sup> (knapp 1,9 Millionen Haushalte) die Situation der sozialen Wohnversorgung gegenüber den derzeit geltenden Regelungen leicht verbessern. Eine inflationsabhängige Kappung der Mietsteigerungen würde knapp 115.000 Haushalte davor

---

1 Als Städte mit ausgeglichenen Wohnungsmärkten zählen aus der Gesamtheit der 42 untersuchten Großstädte Bochum, Chemnitz, Dortmund, Duisburg, Erfurt, Essen, Gelsenkirchen, Hamm, Krefeld, Mönchengladbach, Mülheim an der Ruhr, Oberhausen, Rostock und Wuppertal.

2 Als angespannte Wohnungsmärkte wurden hier die folgenden Städte betrachtet: Aachen, Bonn, Braunschweig, Dresden, Düsseldorf, Hannover, Karlsruhe, Kiel, Leipzig, Leverkusen, Lübeck, Ludwigshafen am Rhein, Mannheim, Münster, Nürnberg, Potsdam, Wiesbaden.

schützen, bei möglichen Mietsteigerungen die Leistbarkeitsgrenzen zu überschreiten. Das entspricht einem Anteil von 6,1 Prozent aller Haushalte in den Städten mit angespannten Wohnungsmärkten. Durch die Absenkung überhöhter Mieten könnten fast 60.000 Haushalte zusätzlich mit leistbaren Wohnungen versorgt werden, deren Mieten bisher die Leistbarkeitsgrenzen überschreiten. Insgesamt könnte für 175.000 Haushalte ein leistbares Wohnen gesichert werden. Um einen vergleichbaren Effekt durch die Zahlung von Subjektfördermitteln zu erreichen, müssten pro Jahr über 440 Millionen Euro eingesetzt werden. Bei den Wiedervermietungen würden die Regelungen die Mietangebote so begrenzen, dass sie für knapp 122.000 Haushalte zusätzlich leistbar Wohnung wären. Für diesen Versorgungseffekt müssten in Subjektförderprogrammen fast 340 Millionen Euro pro Jahr ausgegeben werden.

*Effekte für Städte mit Wohnungsnotlagen:* Das vorgeschlagene (befristete) Einfrieren der Mieten, die Kappung der Wiedervermietungsmieten auf dem Niveau der Durchschnittsmieten und die Einführung einer Mietabsenkungsmöglichkeit auf höchstzulässige Mieten in Höhe eines stadtspezifischen Werts von 20 Prozent über dem Median der Leistbarkeitsgrenze verbessern die soziale Versorgungslage für die 3,6 Millionen Mieter:innen Haushalte in den elf Städten mit Wohnungsnotlage<sup>3</sup> erheblich. Allein durch das Einfrieren der Mieten könnten 490.000 Haushalte davor geschützt werden durch Mietsteigerungen die Leistbarkeitsgrenzen ihrer Wohnungen zu überschreiten. Das sind 14 Prozent aller Haushalte in den Städten. Die vorgeschlagene Absenkung von überhöhten Mieten auf ein Niveau von 20 Prozent über der stadtspezifischen Leistbarkeitsgrenze würde fast 380.000 Haushalte zusätzlich eine leistbare Wohnversorgung sichern. Insgesamt würden die vorgeschlagenen Regelungen des bundesweiten Mietdeckels in den elf

---

<sup>3</sup> Als Städte mit Wohnungsnotlage zählen Städte mit überdurchschnittlichen Mietsteigerungen in den letzten 5 Jahren, mit einer überdurchschnittlichen Lücke zwischen Bestands- und Angebotsmieten bzw. mit einer mittleren Mietkostenbelastung von über 30 Prozent des Medianeinkommen. Ausgewählt wurden Städte, bei denen mindestens zwei dieser Indikatoren zutreffen: Berlin, Bielefeld, Frankfurt am Main, Freiburg im Breisgau, Hamburg, Heidelberg, Köln, Mainz, München, Osnabrück, Stuttgart.

Städten mit Wohnungsnotlage fast 870.000 Haushalten ein leistbares Wohnen sichern. Ein Ausgleich der überhöhten Mieten durch eine Form der Subjektförderung würde knapp 2,4 Milliarden Euro pro Jahr kosten, um ein entsprechendes Volumen zu erreichen. Bezogen auf die vorgeschlagenen Regelungen zur Begrenzung der Wiedervermietungsmieten, würden die so gekappten Wohnungsangebote für etwa 460.000 Haushalte im Bereich einer leistbaren Mietbelastung liegen. Der Subjektförderaufwand für dieses Versorgungsleistung würde bei knapp über 1,6 Mrd. Euro liegen.

In der Gesamtbetrachtung aller Städte und Wohnungsmarkttypen würden durch Kappungsgrenzen, Mietobergrenzen bei der Wiedervermietung und Mietsenkungen auf die höchstzulässigen Mieten insgesamt über einer Million Mieter:innen-Haushalten, die heute mit ihren Wohnkosten überlastet sind, eine leistbare Wohnung im Bestand sichern. Zudem bewirken die vorgeschlagenen Regelungen, dass über 580.000 Haushalte mehr als bisher neue Mietverträge abschließen könnten, ohne die Grenzen der Leistbarkeit zu überschreiten. Um diese beiden Ziele mit Subjektförderprogrammen durch den Ausgleich der Überschreitungen der Leistbarkeit zu realisieren, müssten pro Jahr über 5 Milliarden Euro gezahlt werden.

Auch vor diesem finanziellen Hintergrund stellt sich das hier vorgeschlagene Modell eines Bundesweiten Mietendeckels als sachgerechtes und effektives Instrument zur Sicherung einer sozialen Wohnversorgung dar.

Zugleich zielen die Reformen darauf ab, Anreize zur Investition in den Wohnungsneubau anstelle von mietsteigernden Aufwertungen im Bestand zu setzen. Modernisierung schafft keinen neuen Wohnraum. Die Ziele der Energiewende sind nicht allein auf dem Rücken der Mieter:innen zu erreichen, sondern bedürfen anderer Mittel und Konzepte.

# **A. Einführung**

## **I. Problemaufriss**

Die Wohnungsfrage wird vielerorts als eine zentrale Herausforderung der Stadtpolitik angesehen. Insbesondere eine soziale Wohnraumversorgung von Haushalten aller Einkommensgruppen mit leistbaren Wohnungen ist in vielen Städten nicht gegeben.

Sowohl in sozialpolitischen Überlegungen als auch bei Immobilienexpert:innen gilt eine Mietbelastungsquote oberhalb von 30 Prozent des Haushaltseinkommens insbesondere bei Haushalten mit niedrigerem Einkommen als problematisch. Sozialverbände und Mieterorganisationen befürchten, dass bei höheren Mietbelastungen nur noch relativ wenig Geld zur sonstigen Lebensführung bleibt. Auch Vermieter:innen setzen oft diese Grenze, weil sie bei Überschreitungen nicht sicher sein können, dass die geforderten Mieten regelmäßig gezahlt werden können.

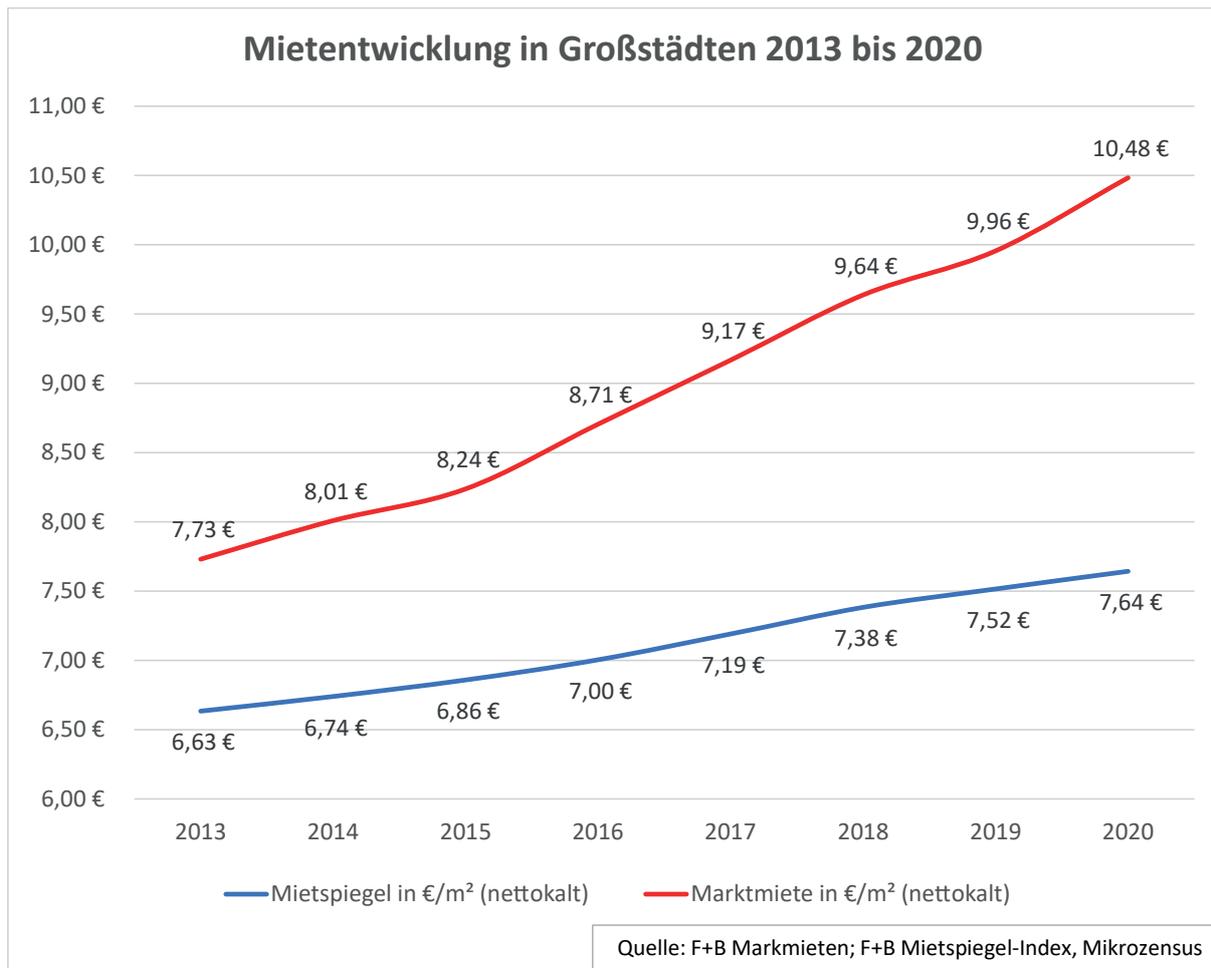
Im Mittel aller Großstädte (mit mehr als 100.000 Einwohner:innen) mussten die Mieterhaushalte im Jahr 2018 etwa 29,5 Prozent ihres Nettoeinkommens für die Bruttowarmmiete ihrer Wohnungen aufbringen, lagen also knapp unter der Leistbarkeitsgrenze. Doch zur Beurteilung der sozialen Wohnversorgungslage sind Medianwerte nur bedingt geeignet, weil jeweils die Hälfte der Haushalte niedrigere oder eben auch höher Mietbelastungsquoten aufweisen. In der Gesamtheit der Großstädte lag der Anteil von Haushalte mit einer Mietkostenbelastung über der Leistbarkeitsgrenze bei 48,5 Prozent – fast jeder zweite Mieterhaushalte in den Großstädten zahlte demnach mehr Miete als mit dem jeweiligen Einkommen leistbar gewesen wäre. Gut ein Viertel der Mieterhaushalte (25,6 Prozent) musste mehr als 40 Prozent des Einkommens für die Miete ausgeben. Bei fast 12 Prozent der Haushalte lagen die Mietkosten sogar bei mehr als der Hälfte der jeweiligen Einkommen (HBS 2021: 12).

Da die Mietbelastungsquoten das Verhältnis von Einkommen und Miete widerspiegeln, können die Ursachen der sozialen Wohnversorgungslücken als eine Gleichzeitigkeit von zu niedrigen Einkommen und zu hohen Mieten beschrieben werden. Untersuchungen zeigen, dass sich die Mietentwicklung zwar an den allgemeinen Einkommensentwicklungen orientiert. Aber genau durch diesen Mechanismus müssen die Haushalte mit unterdurchschnittlichen Einkommen regelmäßig überhöhte Wohnkosten zahlen. Eine soziale Wohnversorgung ist daher – neben Maßnahmen zu substanziellen Lohnsteigerungen insbesondere in den Niedriglohnssektoren – auf eine Begrenzung von Mietsteigerungen angewiesen.

In den letzten Jahren jedoch sind sowohl die Bestands- als auch die Wiedervermietungsmieten deutlich gestiegen, so dass sich trotz steigender Einkommen die kritische Wohnversorgungslage verfestigt hat (HBS 2021a: 25 ff.).

Die Mietentwicklung in der Gesamtheit der untersuchten Großstädte ist sowohl bei den Bestandsmieten als auch bei den Marktmieten für Wohnungsangebote durch deutliche Steigerungen gekennzeichnet. Die Mietspiegelwerte für die bestehenden Vertragsverhältnisse stiegen zwischen 2013 und 2020 von 6,36 Euro/m<sup>2</sup> (Nettokaltmiete) auf 7,64 Euro/m<sup>2</sup> um 15 Prozent. Das entspricht einem mittleren Anstieg von 2,17 Prozent pro Jahr. Die Marktmieten stiegen im selben Zeitraum von 7,73 Euro/m<sup>2</sup> auf 10,48 Euro/m<sup>2</sup> um 36 Prozent. Das entspricht einem mittleren Anstieg von 5,09 Prozent pro Jahr.

Abbildung 1: Mietentwicklung in Großstädten (2013 bis 2020)



Da die Dynamik der Marktmieten deutlich stärker ausgeprägt war, hat sich die Lücke zwischen den mittleren Bestands- und den Wiedervermietungsrenten deutlich vergrößert. Die Neuvermietungslücke, also der Betrag, um den die Miete bei einer Neuvermietung im Mittel steigt, hat sich von 1,10 Euro/m<sup>2</sup> im Jahr 2013 auf 2,84 Euro/m<sup>2</sup> im Jahr 2020 vergrößert. Das entspricht einer Ausweitung der Neuvermietungslücke um 150 Prozent.

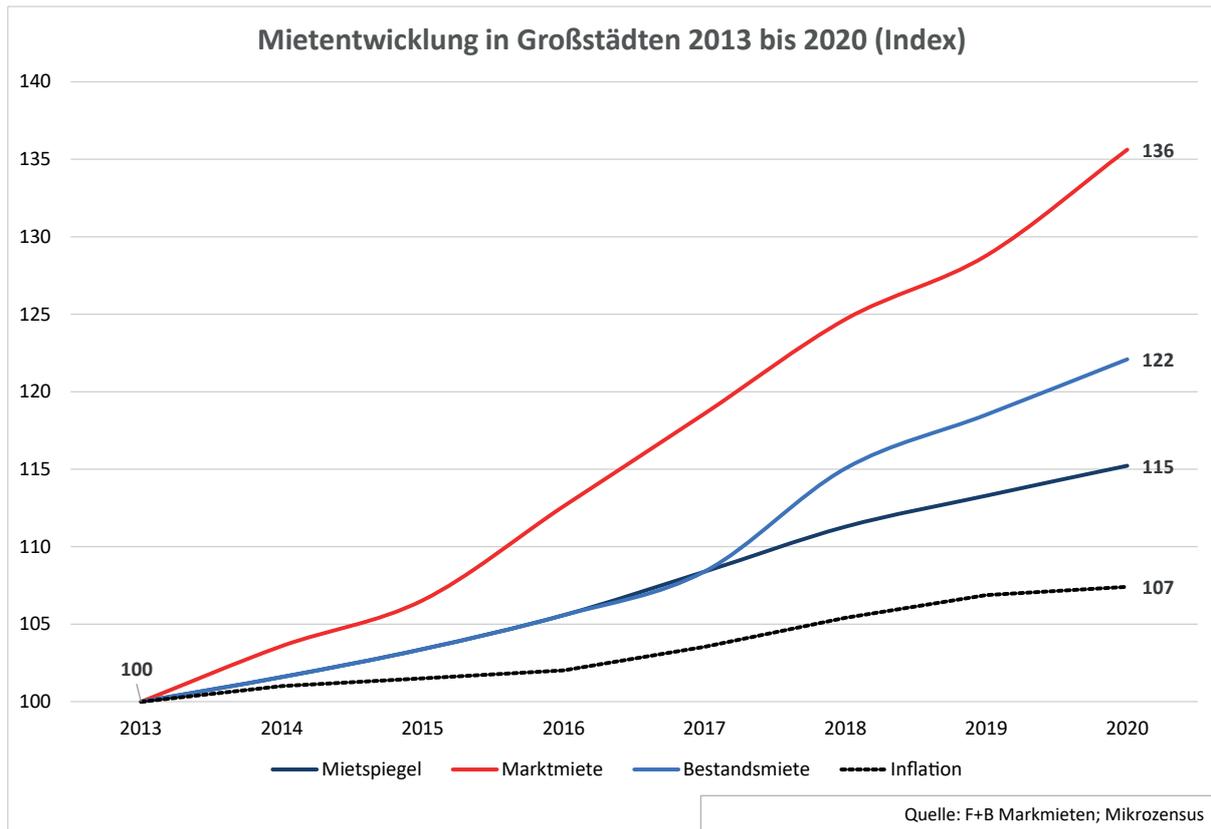
Die Konsequenzen dieser Entwicklung bekommen vor allem Wohnungssuchende zu spüren, die für eine vergleichbare Wohnung entsprechend höhere Mieten zahlen müssen und oft auch höheren Mietbelastungsquoten zu tragen haben als die meisten Bestandsmieter:innen. Insbesondere Haushalte mit geringem Einkommen werden durch die steigenden Angebotsrenten der Zugang zur

Wohnungsversorgung weitgehend verwehrt, da es nur wenige leistbare Mietangebote für sie gibt.

Aus der Sicht von Bestandsmieter:innen stellen sich die hohen Wiedervermietungsrenten als steigende Transaktionskosten eines möglichen Wohnungswechsels dar. Weil jeder Umzug mit deutlich höheren Wohnkosten verbunden ist, verbleiben viele Haushalte in Wohnsituationen, die nicht mehr zu den Bedürfnissen passen. Familien mit Nachwuchs verbleiben in zu kleinen Wohnungen, weil größere Wohnungen nicht nur schwer zu finden, sondern oft auch zu teuer sind. Ältere Paare und Alleinlebende hingegen bleiben immer häufiger allein in den zu großen Familienwohnungen, wenn erwachsende Kinder ausgezogen sind. Grund sind auch hier oft die hohen Kosten eines neuen Mietvertrages, so dass es nur wenige Anreize gibt, in eine kleinere Wohnung umzuziehen. Diese Lock-In-Effekte verhindern nicht nur eine bedarfsgerechte Wohnungsversorgung, sondern verringern die Fluktuation der Mietwohnungsmärkte insgesamt.

Ein dritter Effekt der sich entkoppelnden Angebotsrenten ist ein steigender Verdrängungsdruck. Da die Marktmieten aus einer ökonomischen Perspektive die Ertragserwartung bei bester Nutzung der Wohnung konstituieren, erscheinen die deutlich niedrigeren Bestandsrenten als ein Einnahmeverlust im Vergleich zum Neuvermietungspotential. In vielen Fällen versuchen Vermieter:innen deshalb einen Mietwechsel zu beschleunigen und üben Druck auf die Bestandsmieter:innen aus.

Abbildung 2: Mietentwicklung in Großstädten und Inflationsrate (2013 bis 2020)

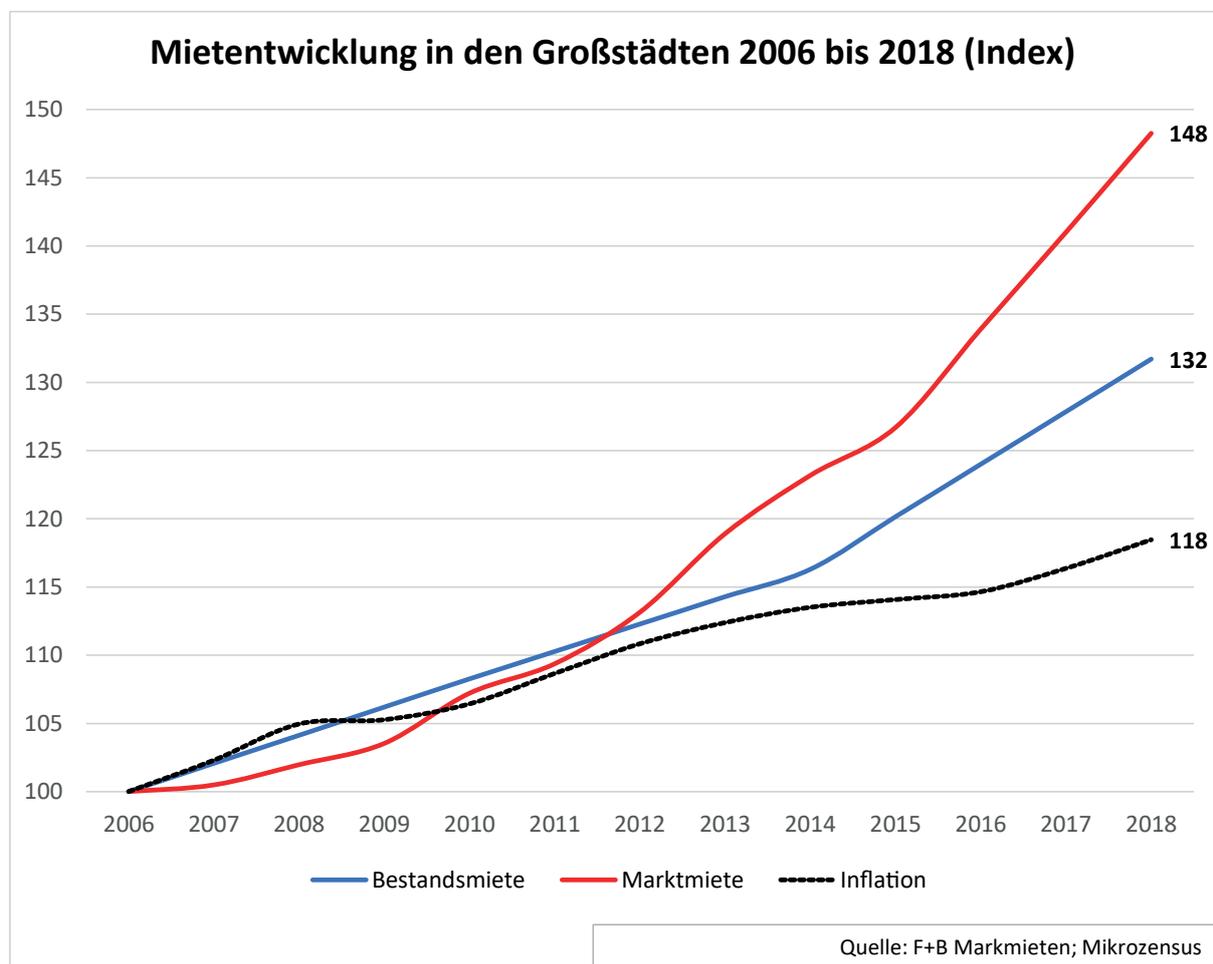


Die Entwicklung der Bestands- und der Marktmieten überschreiten jeweils die Inflationsrate für den Zeitraum von 2013 bis 2018, die bei etwa 7 Prozent für den Gesamtzeitraum lag (1,06 Prozent p.a.). Einen längeren Zeitraum in den Blick genommen, wird deutlich, dass die Entkopplung der Mietpreisentwicklung von der Inflationsrate ein Trend ist, der sich erst in den letzten Jahren durchgesetzt hat. Ein Vergleich der Entwicklungen von Bestands- und Angebotsmieten zwischen 2006 und 2018 verweist bis 2011 auf eine weitgehend parallele Entwicklung von Mietpreisen und Inflation<sup>4</sup>. Obwohl die in den Marktmieten gespiegelten Ertrags Erwartungen bei einer Wiedervermietung im Mittel aller Großstädte zu jedem Zeitpunkt über den jeweiligen Bestandsmieten lag, schien sich bis zum Jahr 2011 zumindest die schrittweise Steigerung in derselben Dynamik zu vollziehen und korrespondierte mit der Inflationsrate. Seit 2012 liegen die Steigerungen sowohl für die Bestands- als auch für die Marktmieten deutlich über den

<sup>4</sup> Abweichend von der vorherigen Grafik mit dem Vergleich von ortsüblichen Vergleichsmieten und Marktmieten mit der Inflationsrate werden hier die Bestandsmieten aus dem Mikrozensus für den Vergleich herangezogen, weil keine Mietspiegeldaten für diesen längeren Betrachtungszeitraum vorliegen.

Inflationsraten. Zudem steigen die Marktmieten seither deutlich schneller als die Bestandsmieten. In der Gesamtbetrachtung des Beobachtungszeitraumes von 2006 bis 2018 lag die Inflationsrate bei insgesamt 18 Prozent. Das entspricht einer durchschnittlichen Inflation von 1,5 Prozent p.a.. Die Bestandsmieten haben sich im selben Zeitraum um 32 Prozent erhöht – die durchschnittliche jährliche Steigerung betrug 2,6 Prozent p.a.. Den stärksten Anstieg gibt es für die Marktmieten zu verzeichnen, die zwischen 2006 und 2018 um 48 Prozent stiegen. Das entspricht einer mittleren jährlichen Steigerung von 4,0 Prozent p.a. und liegt sehr deutlich über der Inflationsrate.

Abbildung 3: Entwicklung von Bestands- und Marktmieten in Großstädten (2006 bis 2018)

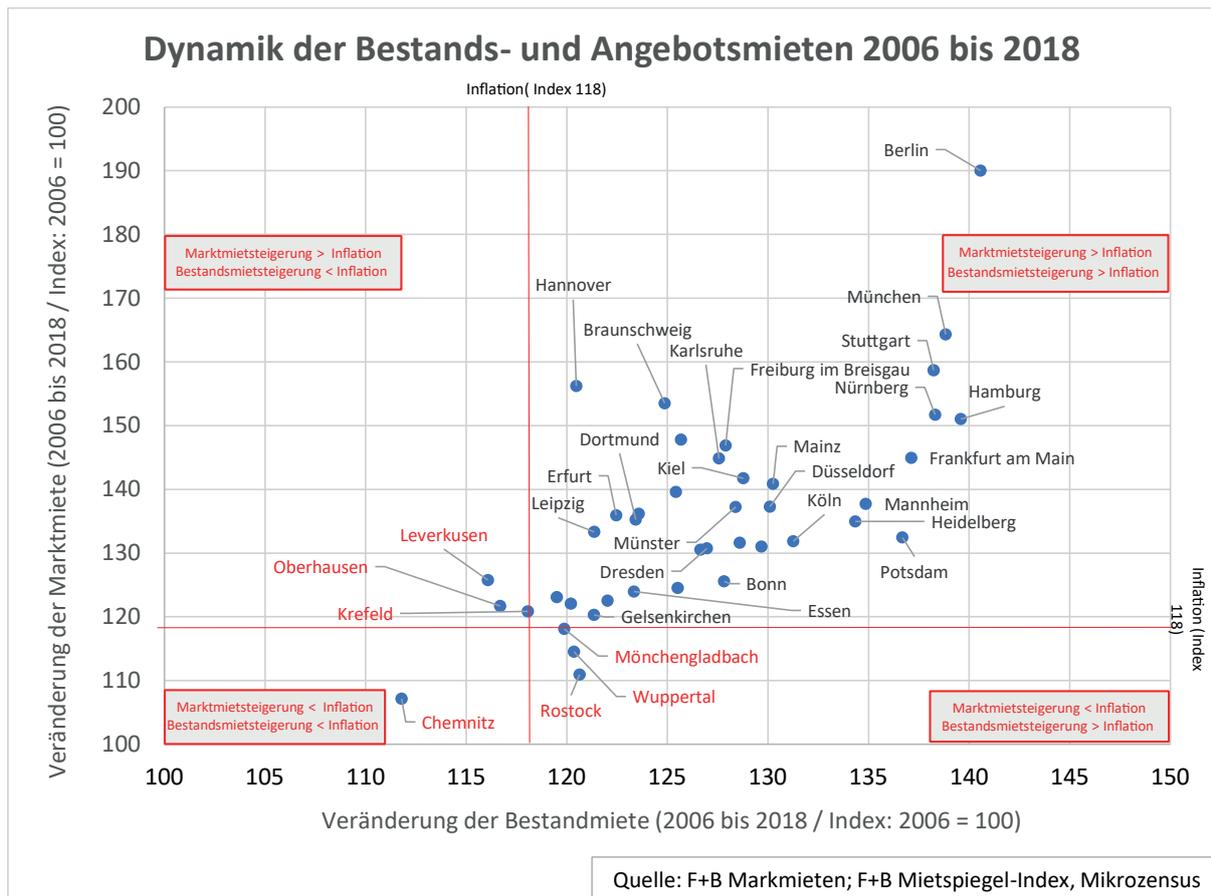


In der Gesamtheit aller untersuchten Großstädte stiegen die Mieten sowohl im Bestand als auch bei den Angebotsmieten deutlich schneller als die Inflation. Die bisher genutzten mietrechtlichen Instrumente waren offensichtlich nicht geeignet, die Mietentwicklung auf das Niveau der

Inflation zu dämpfen. Während die Mietpreissteigerungen bis 2011 zumindest im Mittel aller Großstädte etwa auf dem Niveau der allgemeinen Teuerung lagen, stiegen die Mieten in den letzten Jahren deutlich schneller als andere Preise. Das ist nicht nur wohnungspolitisch ein Problem, weil steigende Mieten die soziale Wohnversorgung in Frage stellen und Haushalten mit geringen Einkommen den Zugang zur Wohnungsversorgung erschweren. Auch aus einer Perspektive sozialer Gerechtigkeit sind Ertragssteigerungen für eine weitgehend unveränderte Gebäudesubstanz, die deutlich über dem allgemeinen Wertverlust der Inflationsrate liegen, problematisch.

Ein Blick auf die Situation in einzelnen Städten zeigt, dass dieser Trend mit nur wenigen Ausnahmen ein flächendeckendes Problem darstellt. Von den 42 untersuchten Großstädten lag Chemnitz als einzige Stadt beim Anstieg von Bestands- und Angebotsmieten im Zeitraum von 2006 bis 2018 unter dem Inflationsniveau. In drei Städten (Leverkusen, Krefeld, Oberhausen) lag zumindest die Entwicklung der Bestandsmieten unter der Inflationsrate und drei weiteren Städten (Mönchengladbach, Wuppertal und Rostock) unterschritt die Steigerung der Marktmieten die Inflationsrate. In allen anderen Städten (35 von 42) stiegen Bestands- und Angebotsmieten schneller als die Inflation.

Abbildung 4: Bestands- und Angebotsmieten nach Großstädten (2006 bis 2018)



Die unangefochtene Spitzenposition der Mietentwicklung nimmt Berlin ein. Mit einer Steigerung der Bestandsmieten um 40 Prozent und der Angebotsmieten um 90 Prozent weist Berlin in beiden Bereichen die höchsten Steigerungsraten auf. Angesichts der Sondersituation in der Hauptstadt ist es wenig verwunderlich, dass dort die ersten Versuche für einen gesetzlich verankerten Mietendeckel erfolgten. Die Entwicklungen der letzten Jahre zeigen aber auch, dass es einen bundesweiten Bedarf für die zusätzliche Regulierung von Bestands- und Angebotsmieten gibt.

Die Herausforderungen einer sozialen Wohnversorgung haben sich in den letzten Jahren durch steigende Mieten im Bestand und stark steigende Mieten bei Wiedervermietungsangeboten verstärkt. Die bisherigen wohnungspolitischen Instrumente und mietrechtlichen Regelungen konnten den deutlichen Mietauftrieb in den Großstädten nicht verhindern, auch weil die Mietentwicklungsdynamik in den Städten und Regionen sehr

unterschiedlich ausgeprägt ist. Diese Studie zeigt daher zusätzliche Möglichkeiten für eine Mietpreisregulierung zur Sicherung einer sozialen Wohnversorgung für alle Einkommensklassen auf.

## **II. Ziel und Aufbau der Studie**

Das Ziel dieser Studie ist die Erarbeitung eines Konzeptes für einen bundesweiten Mietendeckel, der auch den unterschiedlichen lokalen Mietdynamiken gerecht wird. Im Zentrum der Studie stehen dabei die rechtlichen und wohnungspolitischen Aspekte von Instrumenten der Mietpreisregulierung. Die von vorgeschlagenen Reformen bauen stark auf den aktuellen Regelungsstrukturen auf, ändern diese aber den Stellen, an denen sie sich als unzureichend erwiesen haben. Aus diesem Grunde stellen wir im Kapitel B zunächst die aktuell geltenden Instrumente dar.

Dabei werden die Funktionsweisen, Voraussetzungen und Rechtsfolgen der aktuellen Instrumente (ortsübliche Vergleichsmiete, Modernisierungumlage und Mietpreisbremse) vorgestellt und in ihrer Wirksamkeit zur Sicherung leistbarer Mieten abgeschätzt.

In Kapitel C werden die Genese, der Geltungsbereich und die Funktionsweise des „Berliner Mietendeckels“ (MietenWoG Berlin) vorgestellt und auf seine Wirksamkeit der Mietpreisdämpfung hin untersucht. Vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) werden die rechtlichen Schranken für eine landesrechtliche Regelung zur Mietbegrenzung erörtert und rechtliche Anforderungen für einen bundesweiten Mietendeckel abgeleitet. Dabei gilt es, den verfassungsrechtlichen Rahmen einer solchen Regelung festzulegen, insbesondere im Hinblick auf Gesetzgebungskompetenzen.

In Kapitel D wird ein Konzept für einen bundesweiten Mietendeckel mit den Elementen einer reformierten Referenzmiete, Mietenkappung, Begrenzung überhöhter Wiedervermietungsmieten und der Absenkung extrem überhöhter Mieten im Bestand skizziert. Für alle Elemente werden verschiedene Regelungsmodelle vorgestellt, rechtlich bewertet und auf die zu erwartenden Effekte für die Wohnversorgung hin analysiert.

Neben der Gegenüberstellung von verschiedenen Optionen geeigneter Referenzmieten werden auch verschiedene Varianten, angespannte Wohnungsmarktsituationen und Wohnungsnotlagen zu definieren, verglichen. Im abschließenden Abschnitt des Kapitels werden die Vor- und Nachteile der zuvor dargelegten Regelungen und Modelle gegenübergestellt und bewertet. Die vorgeschlagenen Regelungen werden in Kapitel E auf die Vereinbarkeit mit den einschlägigen Grundrechten gesondert überprüft. Kapitel F befasst sich schließlich mit gangbaren Umsetzungsmodellen.

## **B. Bestandsregelung Bund**

Zunächst stellen wir die aktuellen Regelungen zur Begrenzung der Mieten dar: das System der Vergleichsmiete, die Möglichkeiten zur Erhöhung und zum Schutz vor überhöhten Mieten sowie deren Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt.

Das aktuelle Mietpreisrecht geht zurück auf den Anfang der 1970er-Jahre. Nach der Abschaffung der „Wohnungszwangswirtschaft“ Anfang der 1960er Jahre und einer kurzen Zeit weitgehend unregulierter Wohnungsmärkte setzte sich schnell die Erkenntnis durch, dass ohne eine Regulierung die Mieten unkontrolliert steigen würden. Anfang der 1970er Jahre war die Mietenfrage als soziale Frage von größter Bedeutung. Nicht nur die Interessensverbände, sondern auch die SPD und die damals in der Opposition befindliche CDU/CSU forderten Vorschriften zum Schutz vor unangemessenen Mieterhöhungen<sup>5</sup>. Schließlich wurde am 25. November 1971 das Wohnraumkündigungsschutzgesetz verabschiedet.<sup>6</sup> Zentral war das Verbot der Änderungskündigung. Eine Kündigung mit dem alleinigen Zweck, einen höheren Mietzins zu erzielen, war von da an nicht mehr möglich. Seither brauchen die Vermieter:innen für eine Kündigung von Wohnraum ein „berechtigtes Interesse“. Als Regelfälle benennt das Gesetz den Vertragsverstoß, den Eigenbedarf und die Kündigung zur angemessenen wirtschaftlichen Verwertung. Dieser Regelungsteil hat nach Verstetigung im Jahr 1974<sup>7</sup> und nach Aufnahme in das BGB im Jahr 2001 bis heute mit nur kleinen redaktionellen Änderungen Bestand. Die Kündigung wurde auf die gesetzlich bestimmten Ausnahmefälle beschränkt. Verhalten sich die Mieter:innen vertragstreu, können sie in der Regel nicht gekündigt werden. Um für die Vermieter:innen trotz des Dauerschuldverhältnisses eine Rendite zu sichern, wurde ihnen im Gegenzug zugestanden, von den Mieter:innen die Zustimmung zur

---

5 Zu den politischen Kontroversen und zur Entstehungsgeschichte vgl. Führer, Karl Christian, *Spekulanten raus aus dem Kiez*, S. 289ff.

6 BGBl I (1971), S 1839.

7 Das Gesetz (Fn. 3) war zunächst bis zum 31.12.1974 zeitlich befristet und wurde dann im Oktober 1974 durch den Bundestag entfristet, BGBl I (1974), S. 3603.

Anhebung der Miete auf die üblichen Mieten zu verlangen. Grob gesagt steht den Vermieter:innen in Kompensation zum weitgehenden Ausschluss der Kündigung das Recht zu, zumindest die Miete zu verlangen, die ortsüblich ist. Dieses Regelungskonzept besteht bis heute. Im Gegensatz zum Kündigungsteil wurden die Regelungen zur Mieterhöhung und -begrenzung in den vergangenen 50 Jahren immer wieder verändert<sup>8</sup>, ohne dass sich etwas an der Grundidee geändert hätte. Die Regelungen zur Miethöhe gelten traditionell nur für den sogenannten preisfreien Wohnraum. Für den öffentlich geförderten Wohnraum oder preisgebundenen Wohnraum gelten gesonderte Regelungen, die nicht Gegenstand dieser Studie sind.<sup>9</sup>

## **I. Ortsübliche Vergleichsmiete**

Tatsächlich hat sich damit ein Miethöherecht etabliert, das immer wieder reformiert wurde. Zentral hierbei ist die Bestimmung einer Referenzmiete, auf die sich die verschiedenen Instrumente der Mietpreisregulierungen beziehen. Im bundesdeutschen Recht ist die ortsübliche Vergleichsmiete (im folgenden OVM) diese Referenzmiete. Höchstens bis zur OVM darf die Miete erhöht werden, eine Überschreitung der OVM um mehr als 20 Prozent stellt – neben anderen Voraussetzungen – eine Ordnungswidrigkeit dar (§ 5 WiStrG). Eine Überschreitung um mehr als 50 Prozent ist nach § 292 StGB sogar eine Straftat. Auch die Mietpreisbremse bezieht sich auf die ortsübliche Vergleichsmiete. Die Mieter:innen können innerhalb des Geltungsbereichs der Mietpreisbremse von den Vermieter:innen verlangen, dass die Miete bei Wiedervermietung auf 10 Prozent über der OVM abgesenkt wird, wenn sie höher war und keine Ausnahmen vorlagen.

Die Legaldefinition findet sich in § 558 Abs. 2 BGB. Hiernach wird die ortsübliche Vergleichsmiete aus den üblichen Entgelten gebildet, die in der Gemeinde oder einer vergleichbaren Gemeinde für Wohnraum vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung und Beschaffenheit in den letzten

---

8 Die Änderungen bezogen sich auf die Bestimmung der Miete (übliche Entgelte, heute ortsübliche Vergleichsmiete), auf eine Kappung und ihre Höhe und auf das Verfahren.

9 Im preisgebundenen Wohnraum werden die Mieten durch die Kosten bestimmt. Vermieter:innen dürfen keine höhere Miete verlangen, als zur Deckung der laufenden Aufwendungen erforderlich ist.

sechs Jahre vereinbart oder, von Erhöhungen nach § 560 abgesehen, geändert worden ist. Es handelt sich um eine marktorientierte modifizierte Durchschnittsmiete.<sup>10</sup> Eine Durchschnittsmiete würde den Mietpreis darstellen, der die Gesamtheit der bestehenden Mietverhältnisse unabhängig von ihrem Zustandekommen abbildet.<sup>11</sup> Die aktuell gesetzlich bestimmte ortsübliche Vergleichsmiete ist dagegen normativ überformt, weil sie die Mieten außer Betracht lässt, die sich in den letzten sechs Jahren nicht verändert haben. Hierbei handelt es sich regelmäßig um geringere Mieten. Da die tendenziell preisdämpfenden Mieten ausgenommen sind, ist die ortsübliche Vergleichsmiete von vornherein auf eine Steigerung angelegt.<sup>12</sup> Die ortsübliche Vergleichsmiete wird durch Sachverständigengutachten und vor allem durch Mietspiegel bestimmt, die von den Gemeinden in Zusammenarbeit mit Vermieter und Mieterverbänden aufgestellt werden.

## **II. Regionalisierung**

Die Wohnungsmärkte in Deutschland sind höchst unterschiedlich. Ländliche Gebiete haben zum Teil mit dem Wegzug ihrer Bevölkerung zu kämpfen. Dort stagnieren oder sinken zum Teil die Mieten. Dem gegenüber stehen die Ballungszentren mit zunehmender Bevölkerungszahl und stark steigenden Mieten. Die seit gut zehn Jahren zu beobachtende starke Aktivität von international operierenden, börsennotierten Immobilienunternehmen trägt ebenfalls zur Preistreiberei bei. Auf die unterschiedlichen Anforderungen wird unterschiedlich reagiert, aber natürlich bedarf es auch auf den scheinbar entspannten Märkten Schutzvorschriften für Mieter:innen.

Die Regionalisierung hat in Deutschland Tradition. War die Regulierung von Mieten in Deutschland bis 1945 weitgehend Ländersache, änderte sich dies mit Einführung des Grundgesetzes und insbesondere dann mit Abbau

---

10 BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18 u.a., Rz. 84.

11 Börstinghaus in Schmidt – Futterer, § 558, Rz 44.

12 Ziebarth, WuM 2019, 481; Rödl/Restdorff, WuM 2020, 57; Tietzsch WuM 2021, 273, 276.

der Regelungen zur sogenannten Wohnungszwangswirtschaft seit den 1960er Jahren, in Westberlin erst ab Ende der 1980er Jahre.

Aber bereits Anfang der 1970er Jahre hat der Bund erstmals die Länder ermächtigt, Bundesrecht umzusetzen und auszugestalten, und zwar im Zweckentfremdungsrecht.

Aktuell werden im BGB-Mietrecht an drei Stellen die Regelungen davon abhängig gemacht, ob die Landesregierungen Gebiete ausweisen, in denen eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder in einem Gemeindeteil besonders gefährdet sind:

- die Absenkung der Kappungsgrenze von 20 auf 15 Prozent in drei Jahren, § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB,
- die Verlängerung der Kündigungssperrfrist nach Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen von drei auf bis zu zehn Jahre, § 577 Abs. 2 BGB, und
- das Inkraftsetzen der sog. Mietpreisbremse, § 556 d Abs. 2 BGB.

Nur wenn ein angespannter Wohnungsmarkt vorliegt, ist es den Landesregierungen möglich, die vom Bundesgesetzgeber vorgesehenen Schutzvorschriften inkraftzusetzen. Die Voraussetzungen in der Ermächtigungsgrundlage ist bei allen drei Eingriffsnormen gleich. Bei der Mietpreisbremse gelten jedoch verschärfte Anforderungen für die Begründung der Verordnung.

## **1. Voraussetzungen für einen angespannten**

### **Wohnungsmarkt**

Im Einzelnen geht es um drei Tatbestandsmerkmale, die vorliegen müssen:

#### **a) Ausreichende Versorgung**

Eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung soll dann gegeben sein, wenn ein annäherndes Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage an

Wohnungen gegeben ist, die dem allgemeinen Standard für Wohnungen der entsprechenden Gegend entsprechen.<sup>13</sup> Im Hinblick auf eine stets notwendige Leerstands- und Fluktuationsreserve von drei bis fünf Prozent bedarf es für die ausreichende Versorgung eines leichten Angebotsüberhangs.<sup>14</sup>

### **b) Angemessene Bedingungen**

Was nützt es, wenn genügend Wohnraum vorhanden ist, dieser aber vom Großteil der potentiellen Mieter:innen nicht gezahlt werden kann. Deshalb ist hier bestimmt, dass die ausreichende Versorgung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen sichergestellt sein muss. Die Mieten müssen von Haushalten mit durchschnittlichen Einkommen auch unter Berücksichtigung staatlicher Hilfen allgemein aufgebracht werden können.<sup>15</sup>

### **c) Besondere Gefährdung**

Die Unterversorgung mit Wohnungen zu angemessenen Bedingungen muss nicht bereits eingetreten sein, es reicht die Gefährdung. Durch das Tatbestandsmerkmal „besonders“ wird klargestellt, dass eine Gemeinde durch sachliche Eigenarten gekennzeichnet ist, die geeignet sind, den Wohnungsmarkt für breitere Bevölkerungsschichten negativ zu beeinflussen.<sup>16</sup> Möglich ist aber auch, eine Verordnung zu erlassen, wenn die Versorgung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen zwar noch gegeben ist, sich aber stetig verschlechtert und die Mangellage einzutreten droht. Die Landesregierungen haben bei der Entscheidung, ob die Voraussetzungen für den Erlass einer entsprechenden Verordnung bestehen, einen gewissen Beurteilungsspielraum.<sup>17</sup>

---

13 BGH VIII ZR 217/14.

14 Börstinghaus in Schmidt – Futter, § 556d, Rz. 30.

15 Börstinghaus in Schmidt – Futterer, § 556d, Rz. 31.

16 Börstinghaus, aaO., Rz. 32.

17 BVerfG 38, 348; BGH VIII ZR 217/14.

## **2. Kriterien für die Bestimmung eines angespannten**

### **Wohnungsmarktes**

Während in den Ermächtigungsgrundlagen für eine verlängerte Kündungssperrfrist bei Umwandlung (§ 577 a) und die abgesenkten Kappungsgrenze (§ 558 Abs. 3 Satz 2) keine Vorgaben zur Bestimmung der Mangellage gemacht wurden, hat der Gesetzgeber bei der Mietpreisbremse in § 556 d Abs. 2 BGB einen nicht abgeschlossenen Kriterienkatalog aufgestellt. Erst nach jeweils einzelner Bewertung und einer anschließenden Gesamtschau können die Länder demnach bestimmen, ob eine Mangellage vorliegt oder nicht.<sup>18</sup> Hinzu kommt hier noch, dass der Gesetzgeber den Ländern in § 556 d Abs. 2 Satz 5 BGB eine besondere Begründungspflicht für die Verordnung aufgab. Insgesamt sollte damit der Kreis der Gemeinden, in denen die Mietpreisbremse gilt, im Vergleich zur Absenkung der Kappungsgrenze kleiner gezogen werden.<sup>19</sup> Als nicht abschließbare Kriterien benennt das Gesetz in § 556 d Abs. 2 Satz 3:

- Die Mieten steigen deutlich stärker an als im bundesweiten Durchschnitt: Hierbei kommt es auf den Anstieg in den letzten Jahren an, der in den Vergleich zu anderen Städten oder Gemeinden gesetzt werden kann. Eine überdurchschnittliche Mietsteigerung indiziert regelmäßig bei einer unterstellten langsameren Einkommenssteigerung eine starke Mietenbelastung;
- Die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte übersteigt den bundesweiten Durchschnitt deutlich: Dieses Kriterium zielt auf die Leistbarkeit ab. Dies lässt für sich genommen aber noch keinen Rückschluss auf die „angemessenen Bedingungen“ eines Wohnraums zu;<sup>20</sup>
- Die Wohnungsbevölkerung wächst, ohne dass durch Neubautätigkeit insoweit erforderlicher Wohnraum geschaffen wurde: Dieses

---

18 BT-Drs. 18/3121, S. 29.

19 Börstinghaus, aaO., Rz. 26.

20 Lehmann- Richter, WuM 2015, 204, 209.

Kriterium bildet den steigenden Nachfragedruck ab und zielt auf das Merkmal „ausreichende Versorgung besonders gefährdet“;<sup>21</sup>

- Geringer Leerstand bei großer Nachfrage: Wegen der Umzüge und Sanierungen bedarf es einer Fluktuationsreserve von zwei bis drei Prozent. Sinkt die Leerstandquote unter zwei Prozent, wäre dies ein Indiz für eine Gefährdung.

Über das Wort „insbesondere“ wird klargestellt, dass die Aufzählung nicht abschließend ist. Als weitere Kriterien kämen in Betracht:

- hohes Mietniveau einer Gemeinde;
- erheblicher Nachfrageüberhang an preisgebundenen Wohnraum;<sup>22</sup>
- hohe Zahl an Wohnungsnotfällen und hohe Obdachlosenquote;
- Anstieg von Wohnungssuchenden bei Wohnungsämtern;
- Sinkende Umzugsaktivität.

Die vorgenannten Kriterien gelten im Ergebnis für alle drei aktuellen Regelungsinstrumente.

### **3. Begründungspflicht**

Im Regelfall erlässt die zuständige Exekutive – sei es die Landes- oder Bundesregierung – eine Verordnung, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen und sie dies für zweckmäßig erachtet. Eine Begründung hierfür ist regelmäßig nicht erforderlich. Dennoch kann entweder direkt oder inzident geprüft werden, ob der Erlass von der Ermächtigungsnorm gedeckt ist oder nicht. So verhält es sich auch bei den Verordnungen nach § 558 Abs. 3 Satz 2 (Kappungsgrenze) und bei § 577a Abs. 2 BGB (Verlängerung der Kündigungssperrfrist).

Im Falle der Mietpreisbremse schreibt das Bundesgesetz im Gegensatz zu den oben genannten Vorschriften in § 556d Abs. 2 Satz 5-7 BGB vor, dass und wie diese Verordnung zu begründen ist. Insbesondere werden die Länder angehalten, neben der Mietpreisregulierung über die

<sup>21</sup> Lehmann-Richter, aaO.

<sup>22</sup> OVG Frankfurt, NZM 1998, 315.

Mietpreisbremse weitere Maßnahmen zu ergreifen, um den Missstand auf dem Wohnungsmarkt abzustellen.

Tatsächlich haben nach Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Juni 2015 zahlreiche Länder von der Verordnungsermächtigung Gebrauch gemacht. Viele der erlassenen Verordnungen scheiterten jedoch an den hohen Hürden, die an die Begründung gestellt worden sind.<sup>23</sup> Dies hatte zur Folge, dass die Regelungen zur Mietpreisbremse in den letzten Jahren faktisch nur in wenigen Gebieten überhaupt galten.<sup>24</sup> Inzwischen sind viele Verordnungen durch die Landesregierungen nachgebessert in Kraft getreten.<sup>25</sup> Erst damit sind die Voraussetzungen geschaffen worden, dass die Mietpreisbremse auch wirken kann.

#### **4. Bewertung**

Im Grundsatz ist die derzeitige Regelung für die Differenzierung zwischen ausgeglichenen und angespannten Wohnungsmärkten richtig. Die Voraussetzungen für die Landesverordnungen sind in den genannten drei Regelungsmaterien identisch. Der Gesetzgeber hat allerdings bei der Mietpreisbremse ein formales Begründungskriterium eingeführt, das sich für viele Landesregierungen als zu hohe Hürde erwiesen. Der Sinn dieses Begründungszwangs erschließt sich nicht. Entweder liegen die Voraussetzungen für ein Eingreifen vor oder nicht. Der Begründungszwang muss gestrichen werden. Wenn der Wohnungsmarkt nicht mehr angespannt ist, dann fallen die Sonderregeln weg, es gelten dann die allgemeinen Regelungen.<sup>26</sup>

---

23 So LG Hamburg, NZM 2018, 745; inzwischen neue VO vom 31.07.2018; die Bayrische Mieterschutzverordnung erfüllte die Begründungserfordernisse nicht, LG München, NJW 2018, 407; die hessische Verordnung zur Bestimmung der Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten vom 17.11.2015 wurde vom BGH mit der Entscheidung vom 17.07.2019, VIII ZR 130/18 „kassiert“.

24 In Berlin hielt die Verordnung der Prüfung stand, BGH VIII ZR 292/19.

25 Siehe hierzu im Einzelnen die Auflistung in Börstinghaus, aaO., § 556d, Rz. 44aff.

26 Dieses Schicksal ereilte im Jahre 2002 die Berliner Zweckentfremdungsverbotsverordnung, diese auf Basis des Zweckentfremdungsgesetzes des Bundes erlassene Verordnung verlor am 01.09.2000 seine Geltung, da der Wohnungsmarkt nicht mehr als angespannt galt, Oberverwaltungsgericht Berlin, Urteil vom 13. Juni 2002 - 5 B 18.01.

### **III. Mieterhöhung**

Als Kompensation zum Ausschluss einer Änderungskündigung hat der Gesetzgeber im Hinblick auf die Miete den Vermieter:innen ermöglicht, diese regelmäßig anzupassen. Weiterhin gibt das Gesetz den Vermieter:innen das Recht, einseitig den Vertragsgegenstand im Falle einer Modernisierung zu ändern und die Kosten hierfür auf die Miete umzulegen.

Sah das ursprüngliche Gesetz von 1971 vor, dass Vermieter:innen ohne irgendeine Kappung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete – damals die Durchschnittsmiete – erhöhen konnte, erlaubt die aktuelle Rechtslage Mieterhöhungen um maximal 20 Prozent innerhalb von drei Jahren, allerdings nur bis zur OVM. Voraussetzung ist, dass die Miete zuvor 15 Monate lang unverändert war. Zur Berechnung der Kappungsgrenze muss ein Vergleich zwischen der verlangten neuen Miete und einer in der Vergangenheit (vor drei Jahren) gezahlten Miete durchgeführt werden. Entscheidend ist dabei die drei Jahre vor dem Wirksamwerden des Erhöhungsverlangens geschuldete Miete.<sup>27</sup> Erhöhungen wegen gestiegener Betriebskosten oder einer durchgeführten Modernisierung bleiben unberücksichtigt. In Gebieten, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, beträgt der Prozentsatz 15 Prozent in drei Jahren ( § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB). Die Landesregierungen werden ermächtigt, die Gebiete durch Rechtsverordnung, deren Dauer fünf Jahre nicht übersteigen darf, zu bestimmen. Von der Möglichkeit der Absenkung der Kappungsgrenze haben zahlreiche Länder Gebrauch gemacht.<sup>28</sup> Dabei fällt auf, dass die Kappungsgrenze, ob 20 oder 15 Prozent, über der jeweiligen Teuerungsrate liegt, die sich in den letzten zehn Jahren im Durchschnitt auf ca. 1,3 Prozent jährlich belief.<sup>29</sup>

---

27 Börstinghaus, aaO., § 558, Rz. 160.

28 Für eine Liste der Gemeinden, in denen die Kappungsgrenze auf 15 Prozent herabgesetzt wurde siehe Börstinghaus, aaO., § 558, Rz. 182j.

29 [https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/_inhalt.html); aufgerufen am 25.08.2021.

## **IV. Mietpreisüberhöhung und Wucher**

Vorschriften zum Schutz vor Mietpreisüberhöhungen haben eine nahezu hundertjährige Tradition. Sie sehen für die Vermieter:innen Sanktionen vor, wenn sie überhöhte Mieten nehmen, und geben den Mieter:innen damit die Möglichkeit, über § 812 BGB in Verbindung mit § 134 BGB überhöhte Mieten zurückzuverlangen. Je nach Überschreitung der Vergleichsmiete wird unterschieden zwischen einer Ordnungswidrigkeit (20 Prozent) und einer Strafbarkeit (50 Prozent).

Praxisrelevanter ist § 5 WiStG. Ordnungswidrig handelt hiernach, wer vorsätzlich oder leichtfertig für die Vermietung von Räumen zum Wohnen oder damit verbundene Nebenleistungen unangemessen hohe Entgelte fordert, sich versprechen lässt oder annimmt. Diese öffentlich-rechtliche Norm soll Wettbewerbsstörungen verhindern und Mieter:innen vor überhöhten Mieten schützen.<sup>30</sup> Als unangemessen hoch gelten Mietpreise, wenn sie infolge der Ausnutzung eines geringen Angebots an vergleichbaren Räumen die üblichen Entgelte um mehr als 20 Prozent übersteigen, die in der Gemeinde oder in vergleichbaren Gemeinden für die Vermietung von Räumen vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage oder damit verbundene Nebenleistungen in den letzten sechs Jahren vereinbart oder, von Erhöhungen der Betriebskostenabgesehen, geändert worden sind.

Eine Ausnahme gilt für die Fälle gem. § 5 Abs. 2 Satz 2 WiStrG, in denen die Parteien lediglich einen Mietpreis vereinbart haben, der zur Deckung laufender Aufwendungen der Vermieter:innen erforderlich sind. Nach Vorstellung des Gesetzgebers soll die kostendeckende Miete für freifinanzierte Wohnungen in Anlehnung an § 8 WoBindG bestimmt werden.<sup>31</sup> Hiernach wird die Miete nach den denjenigen Kostensätzen ermittelt, die der Gesetzgeber für die Ermittlung der Kostenmiete entwickelt hat.<sup>32</sup> Bei § 5 WiStG handelt es sich primär um eine Bußgeldvorschrift. Der Verstoß zieht entsprechend einen Bußgeldbescheid

---

30 Blank in Schmidt - Futterer, nach § 535, WiStrG, § 5, Rz.1.

31 BT-Drs. 9 /2079.

32 Blank, aaO., § 5, Rz. 38.

nach sich. Darüber hinaus kann allerdings die zuständige Behörde anordnen, dass an den Staat (§ 8 WiStrG) oder auf Antrag die Mieter:innen (§ 9 WiStrG) ausbezahlt ist. Damit kann auch der Zivilrechtsweg umgangen werden.

Das Wirtschaftsstrafgesetz stellt auf die Knappheitssituation am Wohnungsmarkt ab.<sup>33</sup> Bis zur Entscheidung des Bundesgerichtshofs (BGH) im Jahre 2004 ging man davon aus, dass § 5 WiStrG als Ordnungswidrigkeitsnorm weniger die einzelnen Mieter:innen, als vielmehr die Wohnungsmarktordnung im Interesse der Allgemeinheit vor sogenannten Ausreißern auf dem Mietpreissektor schützen sollte.<sup>34</sup> Dies hat sich mit der Entscheidung des BGH aus dem Jahre 2004 geändert.<sup>35</sup> Der BGH sieht es für die Erfüllung des § 5 WiStG nunmehr als Voraussetzung an, dass die Mangellage auf dem Wohnungsmarkt für die Vereinbarung der Miete ursächlich war. Dazu müssten die Mieter:innen darlegen und ggf. beweisen, welche Bemühungen sie bei der Wohnungssuche bisher unternommen haben, weshalb diese erfolglos geblieben sind und dass sie mangels einer Ausweichmöglichkeit nunmehr auf den Abschluss der für sie ungünstigen Mietverträge angewiesen sind<sup>36</sup>. Hierbei seien die Mieter:innen bei der Suche auf das gesamte Stadtgebiet zu verweisen<sup>37</sup>. Diese Auslegung des § 5 WiStG durch den BGH, weg von der typischen Preisvorschrift, hat in der Praxis aufgrund der enormen Hürden für die Darlegung auf Seiten der Mieter:innen letztlich zu einer Entwertung geführt. Kaum ein:e Mieter:in wird in der Lage sein, dies substantiiert vorzutragen, zumal der BGH das Merkmal des Ausnutzens in § 5 WiStG als das bewusste Zunutzemachen einer für die Mieter:innen ungünstigen Lage ausgelegt hat<sup>38</sup>. Diesen Beweis können die Mieter:innen so gut wie nie führen. Mit dieser Rechtsprechung hat § 5 WiStG seine Bedeutung fast vollständig verloren. Die früher bestehende Möglichkeit,

---

33 Böhner, Ordnungswidrige Mietpreisüberhöhung, 2. Aufl. S. 7.

34 Sternel, Mietrecht aktuell, 4. Aufl., III 46.

35 BGH, NZM 2004, 381.

36 BGH, aaO.

37 BGH, NZM 2005, 534.

38 BGH, aaO.

über § 5 WiStG Mieten zu senken, existiert aufgrund der BGH-Rechtsprechung nicht mehr.

## **V. Mietpreisbremse**

Vor dem Hintergrund steigender Mieten hat der Gesetzgeber das „Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung – Mietrechtsnovellierungsgesetz“ am 21. April 2015 beschlossen.<sup>39</sup> Das Gesetz sieht eine Beschränkung der Mieten bei Neuabschlüssen im Wohnraum in Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten vor. Sollte bei Wiedermietung der Mietzins die ortsübliche Vergleichsmiete um mehr als 10 Prozent übersteigen, dürfen die Mieter:innen nach einer entsprechenden Rüge den Mietzins zurückverlangen, der die 10-prozentige Grenze übersteigt. Die Begrenzung sollte dazu beitragen, der direkten und indirekten Verdrängung einkommensärmerer Berufsgruppen entgegenzuwirken.<sup>40</sup> Die in §§ 556d ff. BGB geregelte sogenannte Mietpreisbremse ist im Laufe der Jahre mehrfach nachgeschärft worden. Die Bundesregelung ist zeitlich befristet, sie gilt bis zum 31.12.2025. Nachdem § 5 WiStG durch die vom BGH begründete Subjektivierung des Tatbestandes<sup>41</sup> an Bedeutung verloren hatte, stellen die Regelungen einen Versuch dar, zumindest bei einer Wiedervermietung Mietpreise zu begrenzen. Die Regelung zur Mietenbegrenzung bei Wiedervermietung war verfassungsrechtlich von Beginn an umstritten.<sup>42</sup> Dies führte zu einer sehr zurückhaltenden Anwendung dieses Instrumentes, zum Teil wurden die gerichtlichen Verfahren auch im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Überprüfung ausgesetzt.<sup>43</sup> Inzwischen hat das Bundesverfassungsgericht diese Frage geklärt: Die Regelungen sind verfassungskonform.<sup>44</sup> Seither wird dieses Instrument der Mietpreisregulierung verstärkt in Anspruch genommen. Die Regelung gilt jedoch nur in den Gebieten mit

---

39 BGBl. I (2015) S. 610.

40 BT-Drs. 18/3121, S. 15.

41 Börsinghaus in Schmidt – Futterer, § 556, Rz. 1.

42 Blankenagel/Schöder/Spoerr, NZM 2015, 1; Herrlein, NJW 2017, 711; Börsinghaus, aaO., § 556d, Rz. 9 ff.

43 LG Berlin, NZM 2018, 118.

44 BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18 u.a.

angespannten Wohnungsmärkten. Es gibt Ausnahmen vom Geltungsbereich für Neubau und umfassend sanierte bzw. modernisierte Wohnungen. Außerdem spielt bei der Berechnung der höchstzulässigen Miete eine zuvor durchgeführte Modernisierung oder eine höhere Vormiete eine Rolle. Letztlich bedarf es einer Rüge der Mieter:innen, damit dieses Instrument überhaupt zur Anwendung kommen kann.

## **1. Bestimmung der höchstzulässigen Miete**

Zur Berechnung der höchstzulässigen Miete nach § 556 d Abs. 1 BGB ist von der Miete auszugehen, die zur Zeit des Vertragsschlusses ortsüblich war.<sup>45</sup> Nach Bestimmung dieses Betrages erfolgt die Addition der 10 Prozent, um die höchstzulässige Miete zu bestimmen. Sollten von Seiten der Mieter:innen Unklarheiten über die Berechnungsgrundlagen der Miete bestehen, kann dies beim Vermieter erfragt werden (§ 556 g Abs. 3 BGB). Wurde in den letzten drei Jahren vor Beginn des Mietverhältnisses modernisiert, wird die Vergleichsmiete anhand des unmodernisierten Zustandes ermittelt. Zum hier festgestellten Wert wird die Modernisierungsumlage nach §§ 559 ff. BGB hinzuaddiert. Die Summe wird dann um 10 Prozent erhöht, um die Vergleichsmiete zu erhalten. Übersteigt die zulässig vereinbarte Vormiete die errechnete höchstzulässige Miete nach § 556 d BGB, dürfen die Vermieter:innen die Vormiete verlangen.

## **2. Verordnungsermächtigung für Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten**

Die Mietpreisbremse gilt nur in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten. Gem. § 556 d Abs. 2 Satz 2 BGB liegen Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist (siehe Abschnitt B.II). Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung entsprechende Gebiete für die Dauer von höchstens fünf Jahren bestimmen.

---

<sup>45</sup> Börstinghaus, aaO., § 556d, Rz 63.

### **3. Ausnahmen von der Mietpreisbremse**

Die Regelungen der §§ 556 d ff BGB gelten nicht für alle Wohnungen. Ausgenommen sind Wohnungen, die nach dem 01.10.2014 erstmalig genutzt und vermietet wird (Neubau). Damit wollte der Gesetzgeber von vornherein dem Argument entgegenreten, dass eine Regulierung der Mieten zu Mietbeginn die dringend erforderliche Neubautätigkeit stoppen könnte.<sup>46</sup> Weiterhin wird Wohnraum ausgenommen, der nach umfassender Modernisierung erstmalig vermietet wird. Dies sollte investitionshemmende Folgen der Begrenzung der Wiedervermietungsmiete abmildern.<sup>47</sup> Eine Modernisierung von Wohnraum ist umfassend i.S.d. § 556f S. 2 BGB, wenn sie einen Umfang aufweist, der eine Gleichstellung mit einem Neubau gerechtfertigt erscheinen lässt. Dies ist dann der Fall, wenn die Modernisierung einerseits im Hinblick auf die hierfür angefallenen Kosten einen wesentlichen Bauaufwand erfordert und andererseits wegen der mit ihrem tatsächlichen Umfang einhergehenden qualitativen Auswirkungen zu einem Zustand der Wohnung führt, der demjenigen eines Neubaus in wesentlichen Teilen entspricht. Beide Prüfungskriterien sind dabei von grundsätzlich gleichem Gewicht.<sup>48</sup> Auf die Ausnahmen können sich die Vermieter:innen nur berufen, wenn sie die Mieter:innen vor Vertragsschluss darauf aufmerksam gemacht haben (§ 556 g Abs. 1 a BGB). Geben die Vermieter:innen erst nachträglich Auskunft, können sie sich erst zwei Jahre später auf diese Ausnahme berufen. Die Auskunftspflicht mit dem entsprechenden Einwendungsausschluss für die Vermieter:innen wurde mit der am 18.12.2019 beschlossenen Reform<sup>49</sup> eingeführt. Da allerdings die Anforderungen an die Auskunftserteilung nicht sehr hoch sind, werden Standardauskünfte erteilt, mit denen die Mieter:innen wenig anfangen können.

---

46 BT-Drs 18/3121, S. 22.

47 Börstinghaus, aaO., § 556f, Rz. 16.

48 BGH, Urteil vom 11.11.2020 - VIII ZR 369/18.

49 BGBl. I (2019) S. 2649.

### **a) Vormiete**

War die von den Vermieter:innen gezahlte Miete höher als die höchstzulässige Miete (ortsübliche Vergleichsmiete plus 10 Prozent), kann Vormiete weiter verlangt werden. Diese Regelung soll dem Bestandsschutz dienen. Dies sei verfassungsrechtlich geboten.<sup>50</sup> Die Vermieter:innen können sich hierauf allerdings nur berufen, wenn die Vormiete wirksam vereinbart war. Dies ist nicht der Fall, wenn die Vormiete selber gegen die Regelungen der Mietpreisbremse verstoßen hat.<sup>51</sup>

### **b) Modernisierung**

Hat ein:e Vermieter:in in den letzten drei Jahren vor Beginn des Mietverhältnisses modernisiert, kann er:sie die hierfür aufgewandten Kosten (Baukosten unter Berücksichtigung etwaig ersparter Instandsetzungskosten) auf den Vergleichsmiete einer Wohnung im unsanierten Zustand „draufschlagen“. Der „Aufschlag“ entspricht der Modernisierungsumlage nach § 559 BGB. Zuzüglich der 10 Prozent ergibt dies dann die höchstzulässige Miete.

Auf die Regelungen in § 556 e BGB können sich die Vermieter:innen aber nur berufen, wenn sie den Mieter:innen bei Vertragsbeginn über die Höhe der Vormiete informiert haben (§ 556g Abs. 1 a BGB). Auch hier können Vermieter:innen sich erst zwei Jahre später auf die für sie günstigen Rechtsfolgen berufen, wenn sie diese Auskunft erst nachträglich geben.

## **4. Rügeobliegenheit, § 556g BGB**

Mieter:innen müssen einen Verstoß gegen die Mietpreisbremse erst rügen, bevor sie einen Rückzahlungsanspruch geltend machen können (§ 556g Abs. 2 BGB). Diese für das Verbraucherrecht ungewöhnliche Regelung stellt sich in der Praxis als konfliktträchtig dar und führte zu hohen Hürden bei Ausübung der Mieterrechte. Die Regelung führt für die Mieter:innen zu folgendem Dilemma: Sie können sich auf die Rechte aus der Mietpreisbremse nur berufen, wenn sie die Überhöhung prüfen und dann rügen. Gerade im Hinblick auf die nicht unkomplizierten Regelungen über

---

<sup>50</sup> Börstinghaus, aaO., § 556e, Rz. 2.

<sup>51</sup> LG Berlin, Urteil vom 20.04.2021 – 65 S 241/20.

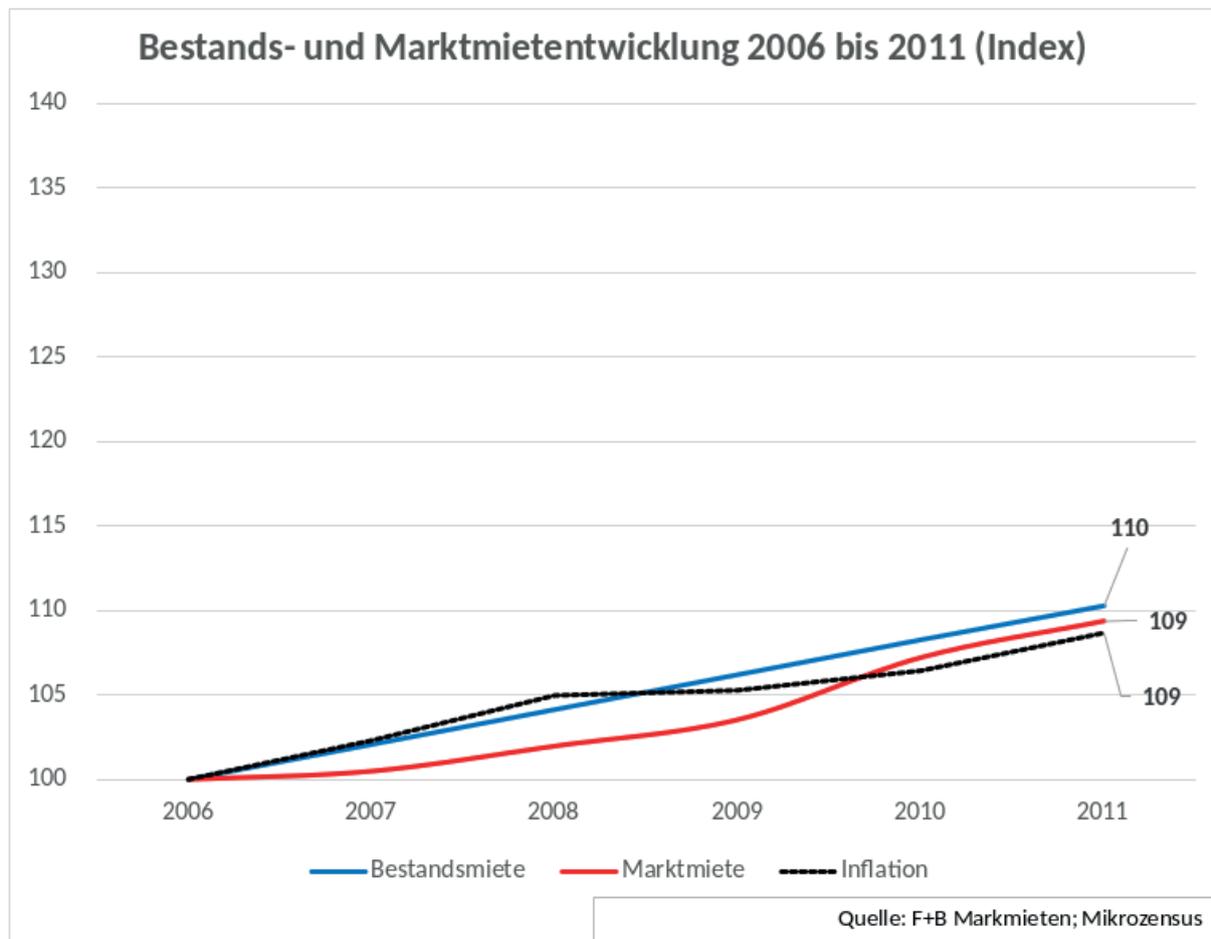
Beschränkungen und Ausnahmen ist das nicht einfach, ganz abgesehen von der rechtssicheren Ermittlung der Vergleichsmiete. Ohne fachkundige Hilfe kann hier das Verbraucherrecht kaum ausgeübt werden.

## **VI. Wirksamkeit der bestehenden Regulierungen**

### **1. Ortsübliche Vergleichsmiete**

Die Mietentwicklungen in den Jahren 2006 bis 2011 deuten auf eine relativ hohe Wirksamkeit der Miethöhenbegrenzungen hin. In diesem Zeitraum stiegen die Bestandsmieten (+ 10 Prozent bzw. 2,05 Prozent p.a.) und die Marktmieten der Wiedervermietungsangebote (+ 9 Prozent bzw. 1,87 Prozent p.a.) relativ gleichförmig und lagen insgesamt auf dem Niveau der Inflation in diesem Zeitraum (+ 9 Prozent bzw. 1,75 Prozent p.a.). Hier fällt auf, dass die Steigerung der Marktmieten sogar knapp unter der Entwicklung der Bestandsmieten lag.

Abbildung 5: Entwicklung der Bestands- und Angebotsmieten zwischen 2006 und 2011

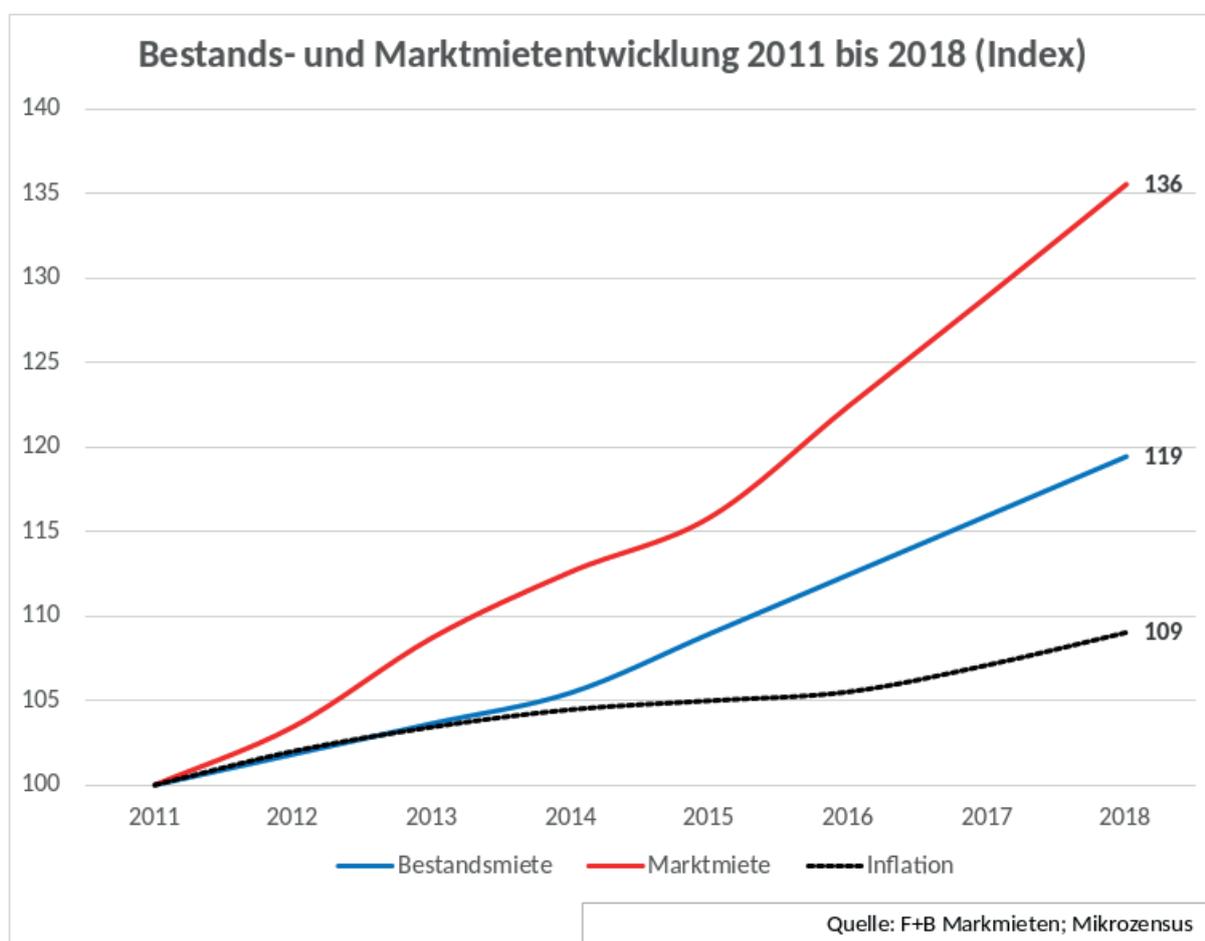


Ein deutlich anderes Bild zeichnen die Mietentwicklungen für den Zeitraum 2011 bis 2018. Sowohl die Bestandsmieten (+ 19 Prozent bzw. 2,78 Prozent p.a.) als auch die Marktmieten (+ 36 Prozent bzw. 5,08 Prozent p.a.) stiegen deutlich schneller als die Inflation (+ 9 Prozent bzw. 1,29 Prozent p.a.) im selben Zeitraum. Vor allem die Marktmieten haben sich von den anderen Kennzahlen entkoppelt. Gleichzeitig sind angesichts der mit den Marktmieten gestiegenen Ertragserwartungen auch die Bestandsmieten deutlich schneller gestiegen als die Inflationsrate.

Die Entwicklung von Bestands- und Marktmieten verweist auf eine zeitliche Verschiebung ihres Anstiegs von etwa drei Jahren. Während die Marktmieten sich bereits ab 2012 deutlich von der Inflationsrate entkoppeln und deutlich schneller steigen, setzt dieser Trend bei den Bestandsmieten mit Verzögerung ab dem Jahr 2015 ein.

Dieser Kurvenverlauf kann als Indiz bewertet werden, dass steigende Angebotsmieten einen Effekt auf die Bestandsmietentwicklung haben. Das ist zum einen darauf zurückzuführen, dass die zuvor höheren Angebotsmieten in die Bestandsmieterfassung einfließen und zum anderen auf die gestiegenen Ertragserwartungen, die mit den höheren Marktmieten einhergehen. Unter den Bedingungen angespannter Wohnungsmärkte kommt den hohen Wiedervermietungspreisen eine Signalfunktion zu, die zu einer schrittweisen Anpassung der Bestandsmieten führt.

Abbildung 6: Entwicklung der Bestands- und Angebotsmieten zwischen 2011 und 2018



Die bestehenden Instrumente der Miethöhenregulierung scheinen nur unter den Bedingungen einer weitgehend entspannten Marktlage (bis ca. 2011) einen dämpfenden Effekt auf die Entwicklung der Bestandsmieten zu haben. In angespannten Wohnungsmärkten mit deutlich steigenden

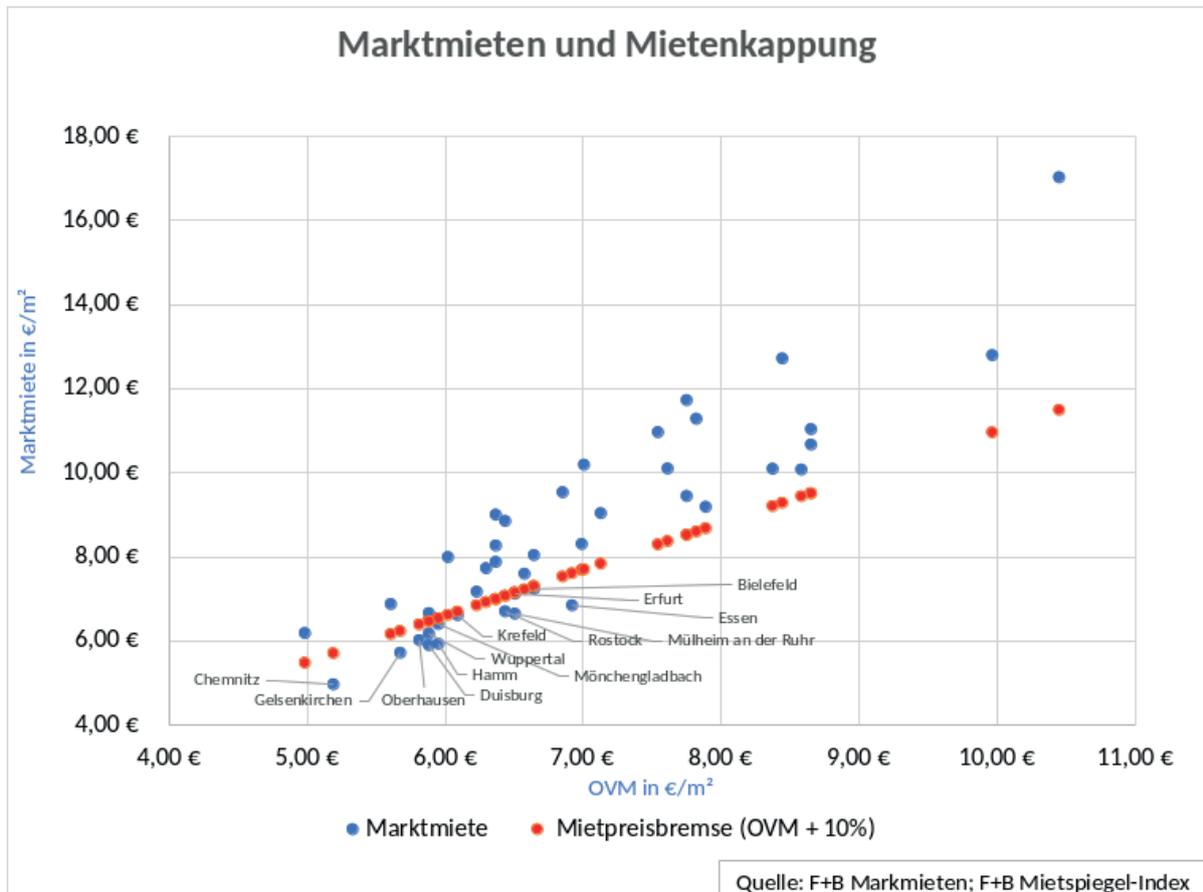
Marktmieten hingegen, sind die Standardinstrumente des Mietrechts offensichtlich nicht ausreichend, um eine erhöhte Dynamik der Bestandsmietentwicklung aufzuhalten.

## **2. Mietpreisbremse**

Die Mietpreisbremse hatte einen schwachen Start. Als Kompromiss der großen Koalition auf den Weg gebracht, litt sie anfangs unter ihrem schlechten Ruf. Erst durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz und durch die inzwischen rechtssicheren Länderverordnungen zur Bestimmung der Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten kann die Mietpreisbremse Wirkung entfalten. Allerdings ist sie noch zu kompliziert. Insbesondere die Modifizierung über Modernisierungs- und Vormiete in § 556e BGB und die Ausnahme für umfassend modernisierte Wohnungen müsste gestrichen werden. Die Rügeobliegenheit muss wegfallen. Es muss bestimmt werden, dass die überhöhte Miete von Anfang an als unwirksam vereinbart gilt. Die Mieter:innen müssen dann das Recht haben, die überhöhten Beträge unbefristet zurückzufordern, nur beschränkt durch die Regelungen zur Verjährung.

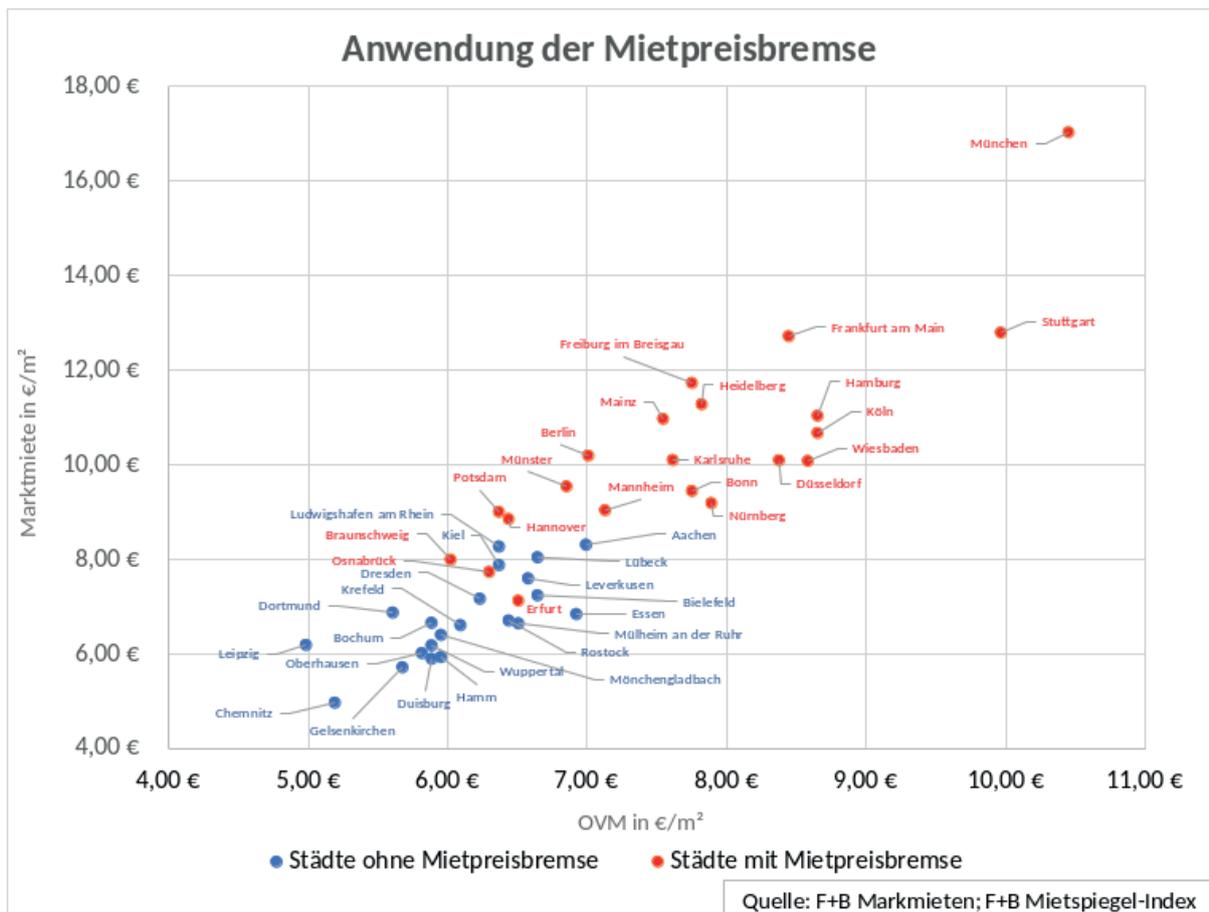
Die Anwendung der Mietpreisbremse setzt die Feststellung eines angespannten Wohnungsmarktes voraus. Eine Simulation der vollständigen Umsetzung der Mietpreisbremse auf der Basis der mittleren Mietspiegelwerte zeigt, dass die Begrenzung der Wiedervermietungsmieten (auf 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete) in 13 der 42 untersuchten Städte (31 Prozent) unter den mittleren Marktmieten liegen würde (siehe namentlich ausgewiesene Städte in der Abbildung 9). In den anderen 29 Städten (69 Prozent) hätte die Mietpreisbremse zumindest das abstrakte Potential, die Marktmietentwicklung zu dämpfen.

Abbildung 7: Marktmiete und Mietpreisbremse



Die 21 der 42 Städte, in denen die Mietpreisbremse heute gilt, sind von den untersuchten Großstädten überwiegend jene mit den höheren Bestands- und Marktmieten. Die Ausweisung angespannter Wohnungsmärkte erfolgte insofern überwiegend sachgerecht.

Abbildung 8: Anwendung der Mietpreisbremse



Doch aufgrund der komplizierten Verfahren und zahlreichen Ausnahmetatbestände verfehlte die Mietpreisbremse weitgehend die beabsichtigte Wirkung einer Dämpfung des Mietanstiegs. Ein Vergleich der Mietsteigerungen der Marktmieten in den Städten mit und ohne Mietpreisbremse (jeweils in den drei Jahren vor und nach der Einführung der Mietpreisbremse) zeigt, dass die Mieten seit 2015 in den Mietpreisbremsen-Städten noch schneller gestiegen sind als in den Jahren vor der Einführung. In beiden Beobachtungszeiträumen lagen die Steigerungsraten der Städte mit Mietpreisbremse zudem deutlich über denjenigen, die das Instrument nicht eingeführt haben. Keine verbindliche Aussagen lässt sich darüber treffen, wie diese Entwicklung ohne die Einführung der Mietpreisbremse verlaufen wäre. Im Ergebnis bleibt jedoch festzuhalten, dass es mit der Mietpreisbremse in ihrer bisherigen Form nicht gelungen ist, den Mietenanstieg zu verringern.

Abbildung 9: Mietentwicklung vor Einführung der Mietpreisbremse (2012 bis 2015)

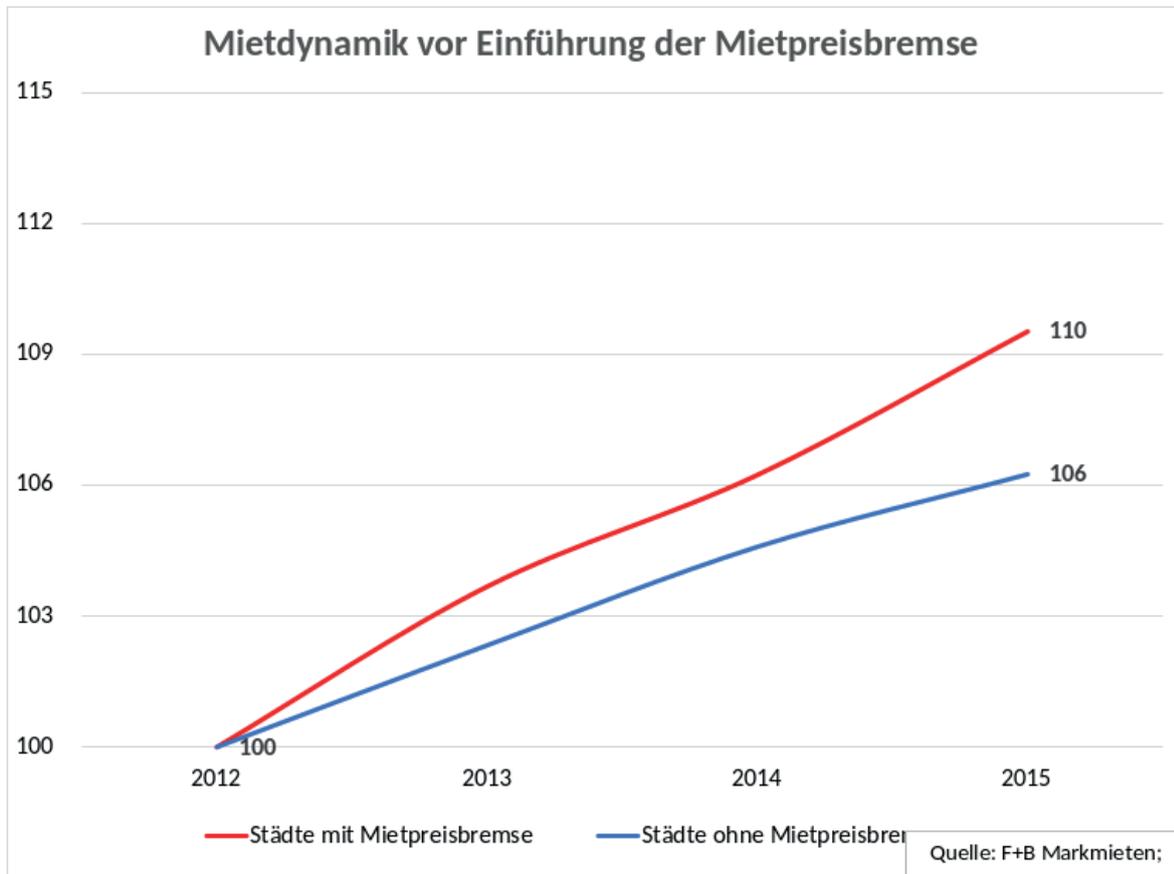
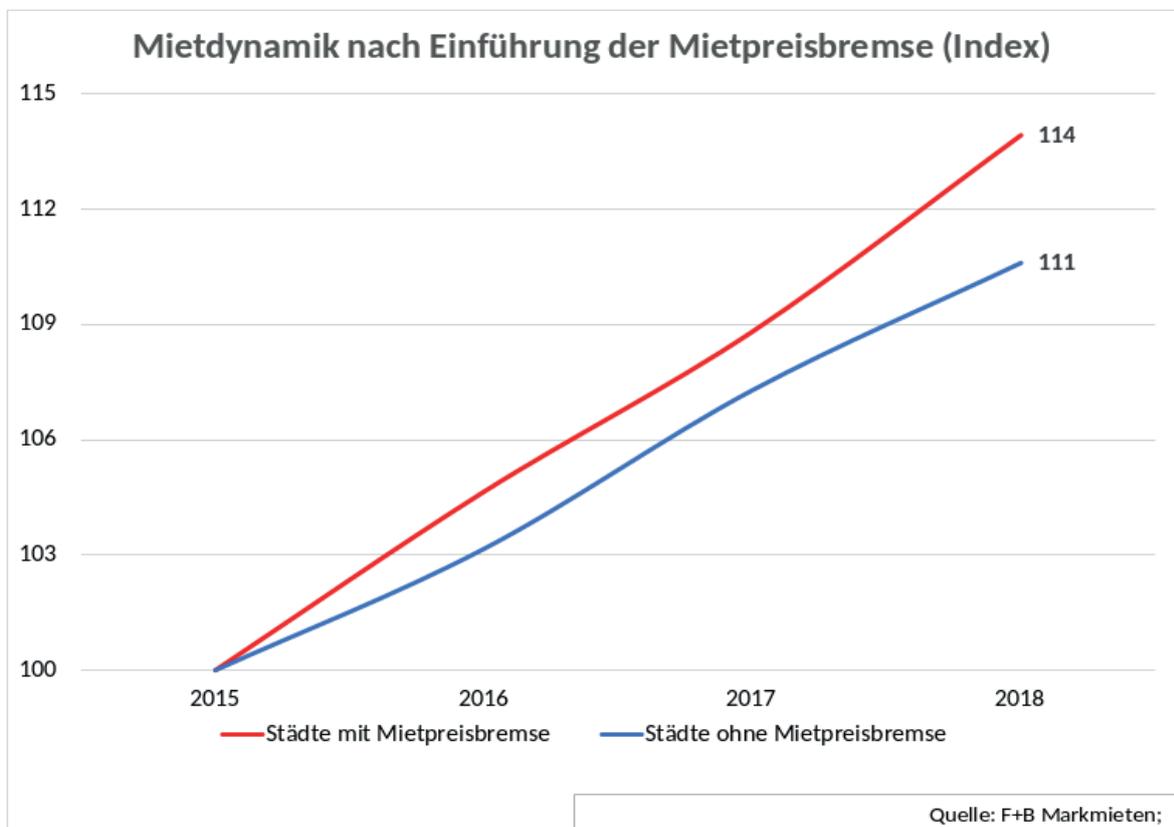


Abbildung 10: Mietentwicklung nach Einführung der Mietpreisbremse (2015 bis 2018)



Auch andere Studien kommen zu dem Ergebnis, dass die Mietpreisbremse eine begrenzte Wirkung hatte und stellen fest, dass nach der Einführung der Mietpreisbremse viele Angebotsmieten über den Höchstwerten lagen, die Mietdynamik allenfalls verlangsamt wurde, und positive Auswirkungen auf die Lage der sozialen Wohnversorgung nicht nachgewiesen werden können.<sup>52</sup>

---

52 DIW 2018: Evaluierung der Mietpreisbremse. Untersuchung der Wirksamkeit der in 2015 eingeführten Regelungen zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten (Mietpreisbremse). Studie im Auftrag des Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV). Berlin: DIW, hier S. 39ff.

## **C. Der Berliner Mietendeckel, seine Umsetzung und das Bundesverfassungsgericht**

Angesichts der stark steigenden Mieten hat das Land Berlin versucht, eigene Wege zu gehen. Die Mieten in der Stadt sollten eingefroren und überhöhte Mieten gesenkt werden. Die mietrechtlichen Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs allein hätten sich nicht als hinreichend wirksam erwiesen, um der sich stetig verschärfenden Anspannung am Wohnungsmarkt entgegen zu wirken. Diese wurde vor allem mit der seit Jahren stetig steigenden Nachfrage nach Wohnraum begründet.<sup>53</sup> Hierbei ging das Land Berlin von einer Landeskompetenz zum Erlass von Vorschriften auf Grundlage des Kompetenztitels Wohnungswesen aus.<sup>54</sup> Nachdem das Wohnungswesen im Rahmen der Föderalismusreform im Jahre 2006 aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG herausgenommen wurde, sei die Kompetenz für diesen Bereich auf die Länder übergegangen. Diese könnten demnach für den Bereich des Wohnungswesens Regelungen erlassen. Der Titel Wohnungswesen umfasse hier auch Vorschriften zu Begrenzung der Mietpreise.<sup>55</sup> Auf dieser Grundlage hat das Berliner Abgeordnetenhaus am 30.01.2020 das „Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG)“ beschlossen, das am 23. Februar 2020 in Kraft trat.<sup>56</sup> Dieses Gesetz hielt der Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht nicht stand. Durch seinen Beschluss vom 25. März 2021 hat der zweite Senat das Gesetz für nichtig erklärt.<sup>57</sup> Da das BVerfG die Kompetenz des Landes Berlin zum Erlass mietpreisrechtlicher Vorschriften verneint hatte, erübrigte sich eine materiell-rechtliche

---

53 Senatsvorlage Nr. S-2365/2019, Senatsverwaltung Stadtentwicklung und Wohnen vom 17.06.2019 („Eckpunktepapier“), S. 2f.

54 Zur Herleitung der Kompetenz für das Wohnungswesen z.B. Weber JZ 2018, 1022; Putzer NVwZ 2019, 283.

55 Vorlage zur Beschlussempfehlung aaO., S. 4.

56 GVBl Bln 2020, 50ff.

57 BVerfG, Beschluss vom 25.03.2021 – 2 BvF 1/20, 2 BvL 4/20, 2 BvL 5/20.

Prüfung. Vieles spricht dafür, dass die Normen einer materiell-verfassungsrechtlichen Prüfung standgehalten hätten.<sup>58</sup>

## **I. Regelungen des MietenWoG Berlin**

### **(Mietendeckel)**

Die Berliner Regelungen zum Mietendeckel sahen einen befristeten Mietestopp mit Ausnahmen vor. Zudem schufen sie mit einer Tabellenmiete, ausgehend vom Mietspiegel 2013 zuzüglich eines Inflationszuschlages, ein zum System der Vergleichsmiete alternatives Instrument von Mietobergrenzen. Bei der Festlegung höchstzulässiger Mieten spielte die Ausstattung und eine mögliche Modernisierung eine Rolle; letztere jedoch nur, wenn sie gesellschaftspolitisch für notwendig erachtet wurde (Klimaschutz und barrierearmer Umbau). Die Regelungen selber hatten öffentlich-rechtlichen Charakter mit entsprechenden Anordnungsbefugnissen für die Verwaltung. Verstöße gegen das Gesetz waren bußgeldbewehrt. Gleichzeitig schlug es als Verbotsgesetz nach § 134 BGB auf die Mietverhältnisse zivilrechtlich durch.

#### **1. Geltungsbereich**

Das Gesetz sollte berlinweit für alle nicht-preisgebundenen Wohnungen gelten. Ausgenommen waren erstmalig nach dem 01.01.2014 bezugsfertige Wohnungen, mit öffentlichen Mitteln sanierter Wohnraum und Trägerwohnungen. Gerade mit der Ausnahme für den Neubau sollte dem Argument entgegen getreten werden, der Mietendeckel verhindere die dringende Ausweitung des Wohnungsangebots. Durch die Beschränkung auf preisfreien Wohnraum sollten die auch landesrechtlichen Vorschriften zur Regulierung des geförderten Wohnungsbaus unangetastet bleiben.

---

<sup>58</sup> Siehe u.a. Stellungnahme zum Referentenentwurf über das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin vom RAV vom 13.09.2019, <https://www.rav.de/publikationen/mitteilungen/mitteilung/referentenentwurf-ueber-ein-gesetz-zur-mietenbegrenzung-im-wohnungswesen-in-berlin-638>, aufgerufen am 25.07.2021, S. 9 ff.

## **2. Tabellenmiete**

Kernstück des Vorhabens war die Mietentabelle in § 6 MietenWoG. Sie wies nach Baualterklassen sowie nach Ausstattung bezüglich Badezimmer und Sammelheizung differenzierte Werte aus, insgesamt zwölf. Eine weitere Ausdifferenzierung erfolgte dann über die Ausstattung, die Gebäudeart und über eine Modernisierung.

Für eine bestimmte Ausstattung sah das Gesetz in § 6 Abs. 3 MietenWoG Zuschläge vor: Als relevant benannt waren folgende fünf Ausstattungsmerkmale: Barrierearmut, Einbauküche, hochwertige Sanitärausstattung, hochwertiger Bodenbelag und ein Energieverbrauchskennwert von weniger als 120 kW/a. Nur für bestimmte Modernisierungen gab es einen Zuschlag bis zu einem Euro und zwar für eine energetische Sanierung (Heizung, Fenster und Gebäudehülle), Aufzugeinbau und Schaffung von Barrierefreiheit. Privilegiert in diesem Sinne wurden auch Modernisierungsmaßnahmen, zu denen die Vermieter:innen verpflichtet waren. Ein Zuschlag in Höhe von 10 Prozent des errechneten Wertes erfolgte, wenn die Wohnung in einem Ein- oder Zweifamilienhaus gelegen war.

Die Anpassung der Tabellenmiete sollte alle zwei Jahre entsprechend der Reallohnentwicklung erfolgen. Die Tabellenmieten sollten bei Wiedervermietung nicht überschritten werden. Im Gegensatz zum Berliner Mietspiegel war eine Lagedifferenzierung nicht vorgesehen. Bei Wohnungen, deren Mietzins 5,02 Euro/m<sup>2</sup> unterschritt, war eine entsprechende Anhebung zulässig, höchstens jedoch um einen Euro, und das nur im Rahmen der Wiedervermietung. Die Tabellenmiete diente auch zur Bestimmung überhöhter Mieten (§ 5 MietenWoG). In diesem Fall kam zu den oben genannten Kriterien noch Ab- oder Zuschläge für die drei in Berlin gängigen Lagekriterien (einfache Wohnlage: -0,28 Euro; mittlere Wohnlage: -0,09 Euro; gute Wohnlage: +0,74 Euro).

In § 6 Abs. 4 MietenWoG war eine Verpflichtung der Vermieter:innen vorgesehen, den Mieter:innen innerhalb von zwei Monaten Auskunft über die zu Berechnung der Mietobergrenze maßgeblichen Umstände Auskunft

zu erteilen. Der Verstoß hiergegen war bußgeldbewehrt (§ 11 Abs. 1 Nr. 3 MietenWoG). Auf Verlangen musste auch der Senatsverwaltung entsprechende Auskunft erteilt werden.

### **3. Mietenstopp und Modernisierung**

Die Mieten wurden auf dem Niveau vom 18.06.2019 eingefroren (§ 3 Abs. 1 MietenWoG). Es war unzulässig Mieten zu verlangen, die bis zum 18.06.2019 vereinbarte Mieten überstiegen. Für den 01.01.2022 war eine Erhöhung um die Inflationsrate, höchstens jedoch um 1,3 Prozent und höchstens bis zur Höhe der Tabellenmiete bestimmt (§ 3 Abs. 4 MietenWoG).

Eine Modernisierungs-Mieterhöhung sollte in den Grenzen des § 7 MietenWoG bis zu einem Euro möglich sein, sofern es sich um eine in § 7 MietenWoG benannte Modernisierungsart handelte. Die Mieterhöhung setzte voraus, dass die Vermieter:innen die Maßnahme bei der Investitionsbank Berlin angezeigt (§ 7 Abs. 1 Satz 1 MietenWoG). Jede Art von Mieterhöhung sollte im Rahmen des BGB erfolgen, also insbesondere nach §§ 558 und 559 BGB, begrenzt durch die Regelungen des MietenWoG<sup>59</sup>. Dieser Mietenstopp sollte für die Dauern von fünf Jahren gelten.

### **4. Wiedervermietung**

Bei Wiedervermietung sollte höchstens die am 18.06.2019 zulässig vereinbarte Miete geschuldet sein, höchstens jedoch die Tabellenmiete nach § 6, ggf. in Verbindung mit § 7 Modernisierung. Mit dieser Regelung hat also schon die Wiedervermietung tendenziell zur Absenkung des Mietniveaus geführt.

### **5. Absenkung überhöhter Mieten**

Nach § 5 MietenWoG war es verboten, überhöhte Mieten zu verlangen. Überhöht waren die Mieten, die die in § 6 benannten Mieten (Tabellenmiete unter Berücksichtigung von Ausstattung, Modernisierung

---

<sup>59</sup> Eine Grundmietenerhöhung nach § 558 BGB wäre ab 2022 bis zur um die Inflationsrate erhöhte Tabellenmiete möglich gewesen, die Umlage der Modernisierung bis zu einem Betrag von höchstens einem Euro.

und Gebäudeart sowie der Lage) um mehr als 20 Prozent überschritten. Das Überschreiten der höchstzulässigen Miete stellte eine Ordnungswidrigkeit dar (§ 11 Abs. 1 Nr. 4 MietenWoG). Die Mieter:innen konnten ab Inkrafttreten dieses Regelungsteils am 23.11.2020 überhöhte Mieten zurückverlangen (§§ 134, 812 BGB in Verbindung mit § 5 MietenWoG). Die Senatsverwaltung war befugt, entsprechende Anordnungen zur Mietsenkung zu treffen.

## **6. Härtefallregelung nach § 8**

Hätte der Ausfall der Miete für die Vermieter:innen eine unbillige Härte bedeutet, hätten sie sich nach § 8 MietenWoG von der Investitionsbank Berlin (IBB) eine höhere Miete genehmigen lassen können. Damit sollte die verfassungsrechtliche Vorgabe, dass die Nutzung von Eigentum nicht zu dauerhaften Verlusten oder zu Substanzgefährdung führen darf,<sup>60</sup> eingelöst werden. Wenn Vermieter:innen über den Härteeinwand eine entsprechend höhere Miete genehmigt wurde, konnten die Mieter:innen nach § 9 MietenWoG bei der IBB einen Ausgleich bis zur Differenz zwischen der eigentlich zulässigen und den Vermieter:innen bewilligten Miete verlangen.

Zuständigkeiten und Verwaltungsverfahren  
Die Zuständigkeiten waren zwischen Land, Investitionsbank und Bezirken aufgeteilt. Die IBB war für die Modernisierungsverfahren und für die Härtefallanträge zuständig (§ 2 Abs. 1 MietenWoG). Das Verfahren zur Senkung überhöhter Mieten oblag der Zuständigkeit der Senatsverwaltung. Im Übrigen waren die Bezirke zuständig (§ 2 Abs. 1 MietenWoG). Die Behörden konnten entsprechende Anordnungen zur Durchsetzung des Gesetzes treffen, indem sie Bußgelder verhängen oder Miethöhen per Bescheid festlegen. Da insbesondere die Bezirksämter nach § 2 Abs. 2 Satz 2 MietenWoG alle Maßnahmen treffen konnten, die zur Umsetzung des Gesetzes erforderlich waren, hätten sie auch die Vermieter:innen zur Rückzahlung überhöhter Mieten verpflichten können.

---

<sup>60</sup> BVerfGE 91, 294, 310.

## **7. Wirksamkeit des Mietendeckels und Bewertung**

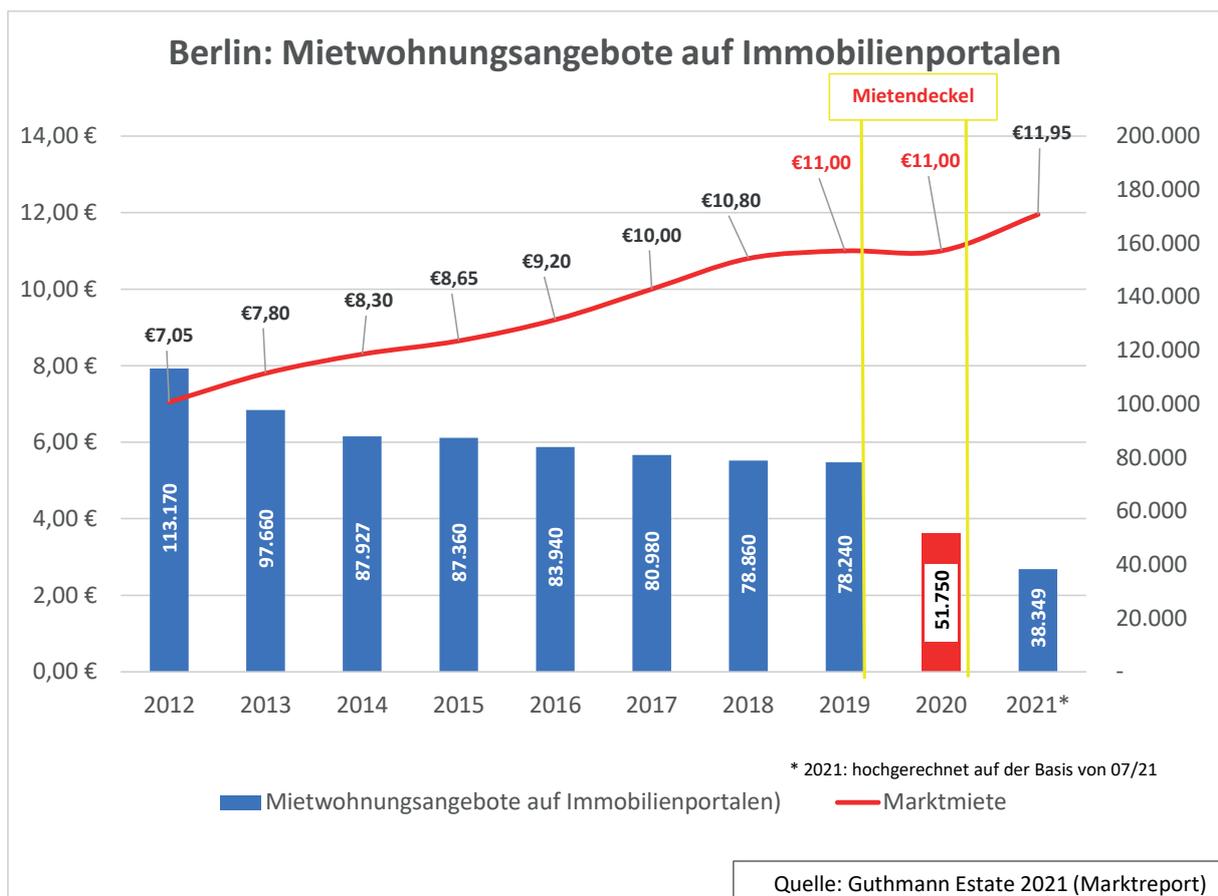
Insgesamt sind die Regelungen des Berliner Mietendeckels positiv zu bewerten. Durch die öffentlich-rechtliche Regulationsstruktur mit der Androhung von Bußgeldern und der Möglichkeit, seitens der Verwaltung die Mieten zu begrenzen oder zu senken, wird die Auseinandersetzung über überhöhte Mieten von der rein zivilrechtlichen Konfliktregulierung auch zu einer staatlichen Aufgabe. Tatsächlich stellen überhöhte Mieten nicht nur ein Problem der einzelnen Mieter:innen, sondern auch ein gesamtgesellschaftliches Problem dar. Verdrängung trifft nicht nur die Einzelnen, sondern erzeugt Folgekosten. Ein Umzug an den Stadtrand verlängert Arbeitswege und stellt damit höhere Anforderungen an die Verkehrsinfrastruktur. Gerade in den großen teuren Städten arbeiten viele Personen in der Unterhaltungs- und Kulturszene. Schlecht bezahlt und zu ungünstigen Zeiten arbeitend verlieren sie mit einem Umzug an den Stadtrand oder ins Umland schnell ihre Jobs. Im Ergebnis werden sich die Menschen im Land anders verteilen müssen. Zogen in der Vergangenheit die Arbeitsplätze die Arbeitenden an, müsste sich dies in Zukunft umkehren. Die Arbeitsplätze müssten dorthin verlagert werden, wo die Menschen günstig leben können. Klappen wird dies nicht. Die Mieten bezahlbare zu halten ist vor diesem Hintergrund sowohl verhältnismäßiger als auch zielführender.

Über die in § 6 Abs. 4 MietenWoG bestimmte Auskunftspflichtung der Vermieter:innen wurde jeder und jedem einzelnen Mieter:in außerdem klar, dass es Grenzen zumutbarer Mieten gibt, und dass das Mietenproblem kein rein individuelles Problem darstellt.

Auch die Entkoppelung der höchstzulässigen Mieten von der ortsüblichen Vergleichsmiete, die aufgrund der ausschließlichen Erfassung der in den letzten Jahren vereinbarten oder geänderten Mieten letztlich ein Erhöhungsspiegel ist, führt zur Dämpfung des Preisniveaus. Auch vor dem Hintergrund ungleich stärkerer Steigerungen der Mieten im Vergleich zu den Löhnen und Gehältern erscheint ein zeitlich befristeter Mietenstopp sinnvoll.

Die Auswirkungen des Berliner Mietendeckels lassen sich empirisch nicht eindeutig bestimmen, weil keine umfassenden Daten zur Mietentwicklung vorliegen. Die Angebotsmieten auf verschiedenen Internetportalen verweisen zunächst auf zwei mietpreisbezogene Effekte: Zum einen unterbrachen die Wiedervermietungsangebote ihre Preissteigerungen der letzten Jahre und lagen für die Wohnungen im Geltungsbereich des Mietendeckel-Gesetzes im Jahr 2020 bei 11 Euro/m<sup>2</sup> (nettokalt). Nach der Aufhebung des Mietendeckels im Jahr 2021 stiegen die Mieten wieder kräftig und lagen Ende Juli 2021 bei 11,90 Euro/m<sup>2</sup>. Der Mietendeckel hatte auf die Angebotsmieten einen deutlich dämpfenden Effekt. Von der Immobilienwirtschaft beauftragte Studien kommen sogar zu dem Ergebnis, dass die Angebotsmietpreise sich in Folge des Mietendeckels in Berlin um etwa 10 Prozent absenkten.<sup>61</sup>

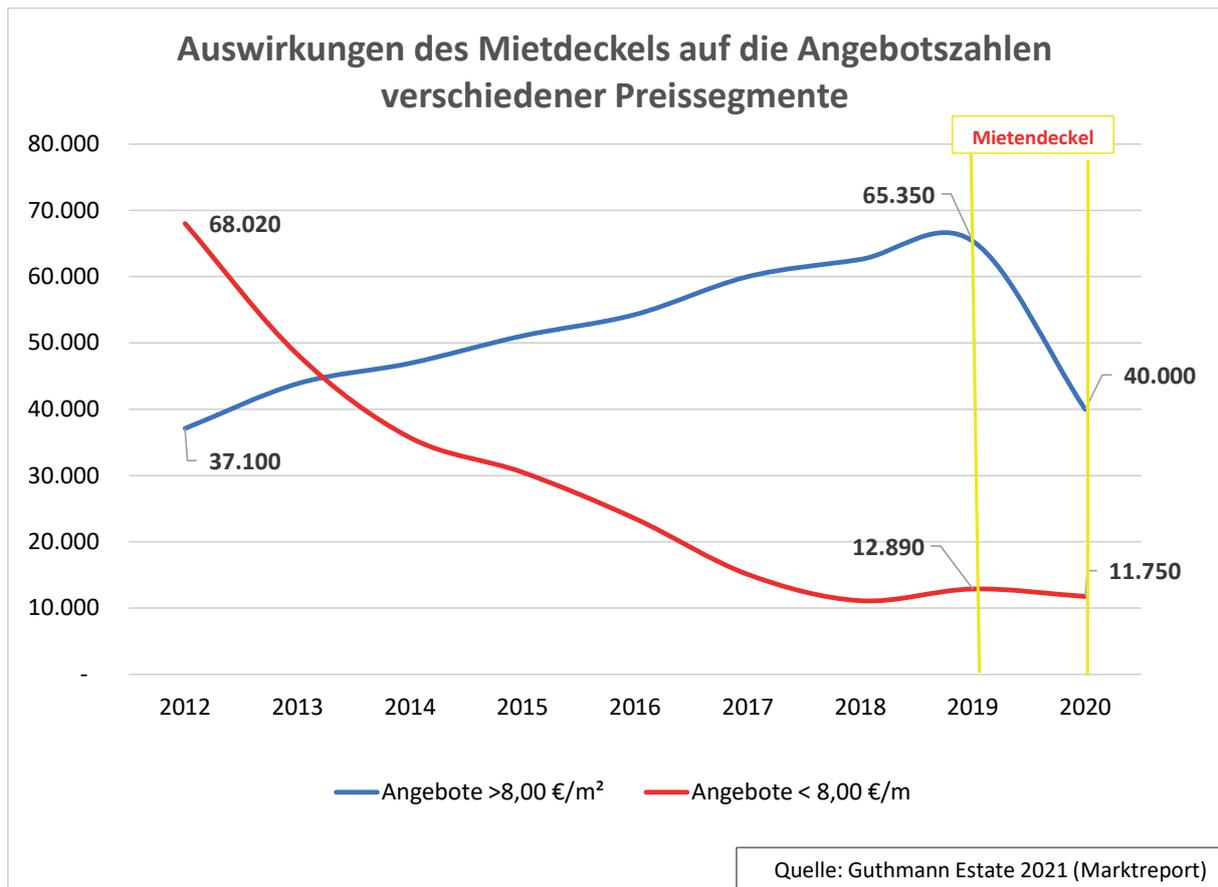
Abbildung 11: Entwicklung der Angebotsmietpreise in Berlin vor und nach dem Mietendeckel



61 Sagner, Pekka; Voigtländer, Michael 2021: Auswirkungen des Berliner Mietendeckels auf private Vermieter. In: IW-Trends 3/2021, 45-67, hier S. 54

Eine zweite Folge des Mietendeckels wird bei der Betrachtung verschiedener Preissegmente der Wiedervermietungsangebote sichtbar. Im langfristigen Verlauf seit 2012 ist ein zunächst gegenläufiger Trend zu beobachten: Während Wiedervermietungsangebote zu Preisen von unter 8 Euro/m<sup>2</sup> (nettokalt) vor dem Mietendeckel über die Jahre stark reduziert wurden (von 68.000 im Jahr 2012 auf knapp 13.000 im Jahr 2019) stiegen die Angebote mit Mietpreisen über 8 Euro/m<sup>2</sup> (nettokalt) im selben Zeitraum deutlich an (von 37.000 im Jahr 2012 auf über 65.000 im Jahr 2019). Mit der Einführung des Mietendeckels in Berlin verringerte sich die Anzahl der teuren Angebote um fast 40 Prozent (auf ca. 40.000 Angebote p.a.) während die Zahl der günstigen Wiedervermietungsangeboten mit einem Rückgang von lediglich 9 Prozent (knapp 12.000) weitgehend stabil blieb. Durch die Einführung des Mietendeckels sind vor allem teure Mietangebote von den Portalen verschwunden. Der Anteil von günstigen Wohnungen mit Mieten unter 8 Euro/m<sup>2</sup> ist durch die Einführung des Mietdeckels von 16 Prozent (2019) auf 23 Prozent (2020) deutlich gestiegen. In den bis August 2021 ausgewerteten Daten der Immobilienportale zeigt sich, dass der Anteil von günstigen Wohnungen seit der Aufhebung des Mietendeckels wieder rückläufig ist und bei nur noch 19 Prozent liegt.

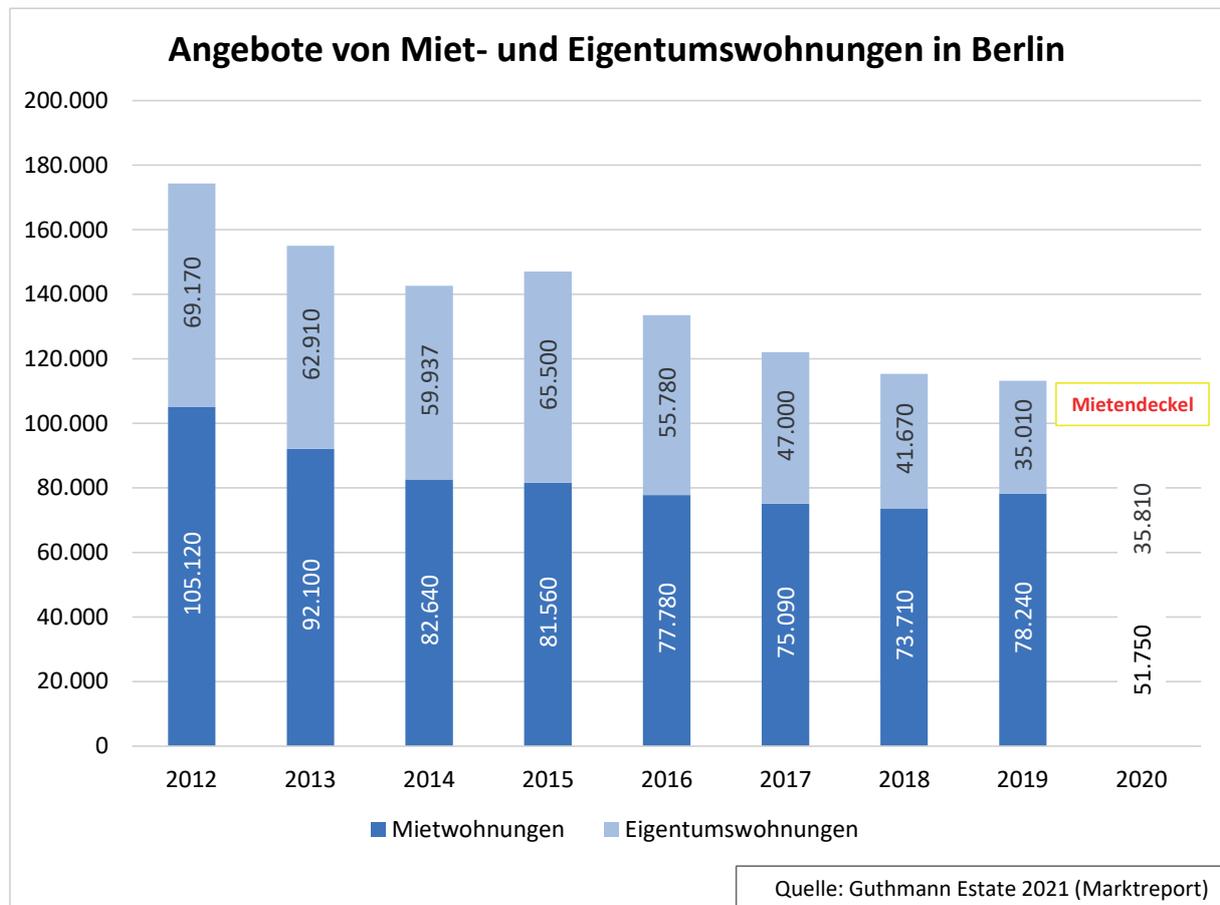
Abbildung 12: Wiedervermietungsangebote in Berlin nach Preissegmenten



Als eine dritte Folge des Mietendeckels wurden der deutliche Rückgang der Wiedervermietungsangebote auf den öffentlich zugänglichen Portalen und ein Anstieg der Eigentumswohnungsangebote befürchtet. Weil Vermieter:innen unter den strengen Auflagen des Mietendeckels keine Anreize für die Wiedervermietung hätten – so die Prognose – würden sie verstärkt auf den Verkauf von Eigentumswohnungen setzen. Diese Vorhersagen sind nur zum Teil eingetroffen. Tatsächlich ist das Gesamtangebot von Mietwohnungen auf den Portalen von 78.000 (2019) nach der Einführung des Mietendeckels auf knapp 52.000 (2020) um 34 Prozent zurückgegangen. Doch der vermutete Anstieg der Eigentumswohnungsangebote blieb fast vollständig aus. In Reaktion auf den Mietendeckel und sicher auch mit der Hoffnung auf eine entsprechende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes haben viele Vermieter:innen teure Angebote zurückgestellt, um sie nach dem Fall des Mietendeckels wieder in die Portale einzustellen. Aufgrund der begrenzten Geltung des Mietendeckels in Berlin sind keine validen Schlussfolgerungen

auf das Vermietungsverhalten bei längerfristigen und gerichtsfesten Mietpreisregulierungen aus dem Berliner Fall abzuleiten.

Abbildung 13: Angebote von Miet- und Eigentumswohnungen in Berlin

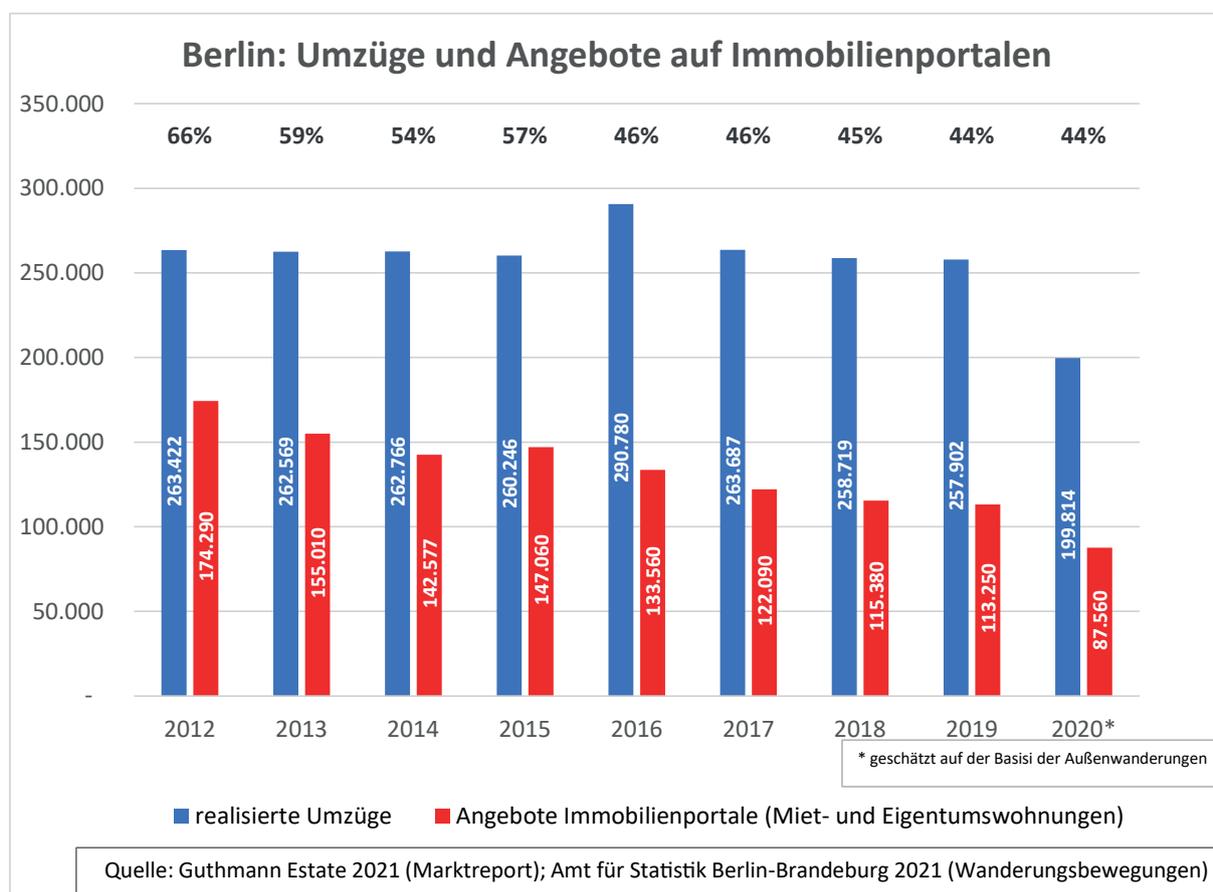


In öffentlichen und medialen Diskussionen zum Berliner Mietendeckel wurde vielfach auf die Angebotszahlen der Immobilienportale verweisen. Doch deren Aussagekraft ist sehr begrenzt, weil sie nur einen Teil des tatsächlichen Vermietungsgeschehens abbilden. Ein Vergleich der Angebote für Miet- und Eigentumswohnungen mit den realisierten Umzügen<sup>62</sup> zeigt, dass bereits seit 2016 deutlich weniger als die Hälfte der Vermietungen und Verkäufe über die Immobilienportale abgewickelt werden. Lag die Zahl der Angebote im Jahr 2012 noch bei 66 Prozent der realisierten Umzüge, so lag der Vergleichswert im Jahr 2019 nur noch bei 44 Prozent. Für das Jahr 2020 weisen die Zuzüge aus anderen Regionen und Ländern einen Rückgang um 23 Prozent auf. Diese coronabedingte

<sup>62</sup> Die Zahl der realisierten Umzüge wurde aus den Daten zu Zuzügen der Außenwanderungen und den statistisch erfassten Binnenwanderung unter der Annahme geschätzt, dass die durchschnittliche Haushaltsgröße der Umziehenden der Gesamtbevölkerung entspricht.

Verringerung der Umzugsaktivitäten ergibt auf die Binnenumzüge hochgerechnet eine Gesamtzahl von Umzügen unter 200.000 im Jahr 2020. Die Zahl der Umzüge lag damit im vergangenen Jahr deutlich unter dem Durchschnitt in den letzten Jahre (265.000 p.a.). Trotz des deutlich verringerten Angebotsumfangs auf den Immobilienportalen lag der Anteil der dort verfügbaren Angebote an den realisierten Umzügen im Jahr des Mietendeckels unverändert bei 44 Prozent. Eine Befragung privater Vermieter:innen in Berlin bestätigt zudem die Annahme, dass für die Vermietung verstärkt auf private Netzwerke zurückgegriffen wurde und die Immobilienportale für das gesamte Vermietungsgeschehen an Bedeutung verlieren.<sup>63</sup>

Abbildung 14: Entwicklung von Umzügen und Angeboten auf Immobilienportalen in Berlin



Zusammengefasst lassen sich die folgenden Mietendeckel-Effekte für Berlin beschreiben: Rückgang der Angebotsmietpreise und Zurückstellung

63 Sagner, Pekka; Voigtländer, Michael 2021: Auswirkungen des Berliner Mietendeckels auf private Vermieter. In: IW-Trends 3/2021, 45-67, hier S. 62

von insbesondere hochpreisigen Mietwohnungsangeboten. Der vielfach prognostizierte Wechsel von Mietwohnungsangeboten zu Verkaufsangeboten hat nicht im erwarteten Maße stattgefunden, und die Reduktion der Gesamtzahlen von Miet- und Kaufangeboten lag im Trend der verringerten Umzugshäufigkeit im Coronajahr 2020.

## **II. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts**

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seiner Entscheidung vom 25.03.2021 den Berliner Mietendeckel für nichtig erklärt. In der Begründung nicht restlos überzeugend<sup>64</sup> hat das Gericht im Ergebnis klar dem Landesgesetzgeber die Kompetenz für die Regelung von Miethöhen im preisfreien Wohnraum abgesprochen. Im Wesentlichen bestimmt das Verfassungsgericht, dass das Wohnraummietrecht für preisfreien Wohnraum dem bürgerlichen Recht gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zuzuordnen ist. Entscheidend sei, dass die privatautonom begründeten Rechte und Pflichten durch den Gesetzgeber näher ausgestaltet worden sind. Knüpfen Regelungen an die zwischen Mieter:innen und Vermieter:innen geschlossene Verträge an, in denen die Auswahl der Vertragspartner:innen, der Gegenstand des Mietverhältnisses, die Dauer und – in den gesetzlichen Grenzen – die Höhe der Miete das Ergebnis grundrechtlich geschützter Entscheidungen der Vertragspartner:innen sind, sind sie auch dann der Materie des bürgerlichen Rechts zuzuordnen, wenn ihre Durchsetzung durch Vorschriften des Verwaltungs-, Ordnungswidrigkeiten- und Strafrechts abgesichert sind oder erleichtert werden.<sup>65</sup> Aufgrund gesetzgeberischen Handelns in den letzten Jahren habe sich ein soziales Mietrecht entwickelt, das im Kern zivilrechtlich ausgestaltet sei.<sup>66</sup> Dies mag früher anders gewesen sein, doch inzwischen habe der Gesetzgeber durch zahlreiche Regelungen, unter anderem durch die Regelungen über die Miethöhe zu Beginn der 1970er Jahre, und insbesondere durch die Mietpreisbremse die Regelung zur Miethöhe klar zivilrechtlich verorten wollen. Der Gesetzgeber habe damit das Mietrecht

---

64 Eingehend hierzu Tietzsch WuM 2021, 273.

65 BVerfG, Beschluss vom 25.03.2021 - 2 BvF 1/20, 2 BvL 4/20, 2 BvL 5/20, Rz. 114.

66 BVerfG, aaO., Rz. 116.

weiter entwickelt. Kündigungs- und Mietpreisrecht hätten sich als wichtigste Komponenten des sozialen Mietrechts herausgebildet.<sup>67</sup> Soweit sich diese Regelungen im Bürgerlichen Gesetzbuch finden, wird die Zugehörigkeit zum Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung hervorgehoben.<sup>68</sup> Gleichzeitig verortet das Bundesverfassungsgericht auch die Vorschriften § 1 in Verbindung mit § 3, § 4, § 5 Abs 1, § 6 Abs. 1 bis Abs. 4 und § 7 MietenWoG im bürgerlichen Recht, da auch diese Vorschriften die zulässige Miethöhe im preisfreien Wohnraum regeln würden.<sup>69</sup> Weiterhin weist das Gericht darauf hin, dass sich die Rechtsfolgen der Mietpreisbremse im Einzelfall mit denen des MietenWoG als unvereinbar erweisen können.<sup>70</sup> Der Bundesgesetzgeber habe mit den §§ 556 bis 561 BGB von der konkurrierenden Zuständigkeit für das Mietrecht abschließend Gebrauch gemacht. Aufgrund der damit verbundenen Sperrwirkung sei für die Regelungen im MietenWoG kein Platz.<sup>71</sup> Zwar geht das Gericht davon aus, dass sich der Kompetenztitel Wohnungswesen seit der Föderalismusreform in der Zuständigkeit der Länder befinde.<sup>72</sup> Unter dem Eindruck der Staatspraxis seit 1949 habe sich der Begriff „Wohnungswesen“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG jedoch in der Weise entwickelt, dass er kein Mietpreisrecht für ungebundenen Wohnraum mehr umfasse. Dieses sei dem bürgerlichen Recht zuzuordnen, da die Auswahl der Vertragspartner, die Bestimmung der Mietsache und der Mietdauer vorbehaltlich gesetzlicher Schrankenziehungen auf der privatautonomen Entscheidung der Vertragspartner beruhen.<sup>73</sup> Der Kompetenztitel Wohnungswesen beinhalte vor allem die Mietpreisbindung geförderter Wohnungen, während eine entsprechende Regelung als Teil des sozialen Mietrechts für ungebundenen Wohnraum ausschließlich dem Kompetenztitel bürgerliches Recht unterliegt.<sup>74</sup> Im Ergebnis bleibt, dass die Länder im Bereich der Regelungen zur Miethöhe unzuständig sind. Als Teil der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz sind diese Regelungen

---

67 BVerfG, aaO., Rz. 138.

68 BVerfG, aaO., Rz. 138.

69 BVerfG, aaO., Rz. 161.

70 BVerfG, aaO., Rz. 167.

71 BVerfG, aaO., Rz. 107.

72 BVerfG, aaO., Rz. 179.

73 BVerfG, aaO., Rz. 182.

74 BVerfG, aaO., Rz. 184.

allein dem Bund zugewiesen. Allenfalls im Rahmen der bundesgesetzlichen Vorgaben können sie im Rahmen einer Ermächtigungsgrundlage des Bundes bestimmte Regelungen in Kraft setzen, wie dies bei der Mietpreisbremse oder der abgesenkten Kappungsgrenze der Fall ist.<sup>75</sup>

Da sich das Bundesverfassungsgericht ausschließlich mit der Kompetenz zum Erlass von Regelungen zur Miethöhe beschäftigt hat, sperrt die Entscheidung keine bundesrechtliche Neuregelung oder Reform des Miethöherechts, seien sie nun zivil- oder öffentlich-rechtlicher Natur. Für freifinanzierte Wohnungen darf solche Regelungen aber nur der Bund erlassen. Eine Übertragung der Berliner Regeln auf die Bundesebene ist damit vom Grundsatz her möglich. Ob diese dann in allen Regionen gleich gelten können oder sollen, ist zum einen eine politische und zum anderen auch eine verfassungsrechtliche Frage. Entsprechende Ausführungen folgen in den folgenden beiden Kapiteln.

---

75 BVerfG, aaO., Rz. 159.

## **D. Konzept eines bundesweiten**

### **Mietendeckels**

Das aktuelle Regelungssystem zur Miethöhe konnte die zum Teil exorbitanten Mietsteigerungen gerade in den Ballungszentren nicht verhindern. Der Versuch Berlins, über einen Mietendeckel das Problem in den Griff zu bekommen, scheiterte an der Kompetenzfrage. Aber wie kann erreicht werden, dass Menschen ihre Wohnungen gerade in den Ballungszentren nicht verlieren und verdrängt werden? Klar ist allerdings auch, dass eine Regulierung nicht in allen Gebieten mit gleicher Intensität vorgenommen werden kann.

Deswegen ist es durchaus sinnvoll, zwar eine bundesrechtliche Regelung zu schaffen, aber den Ländern – im Rahmen ihrer Kompetenz – die Verantwortung zu übertragen, diese Regelungen lokal einzusetzen.

### **I. Grundidee einer bundesweiten Regulierung**

Vor diesem Hintergrund schlagen wir folgendes vor: Zunächst würden wir die seit 50 Jahren existierende Regelungsidee, des Verbots von Änderungskündigungen bei gleichzeitiger Möglichkeit für Vermieter:innen, die Mieten begrenzt zu erhöhen, beibehalten. Das System hat sich grundsätzlich bewährt. Nur in Ausnahmefällen sollten vertragstreue Mieter:innen ihre Wohnungen gegen ihren Willen verlieren.<sup>76</sup> Auf der Ebene der Miethöhe haben sich die Regelungen jedoch nicht als ausreichend erwiesen. Diesbezüglich würden wir an der Unterteilung der Instrumente in Regelungen über Begrenzung der Mieterhöhungen bei Bestandsmietverhältnissen, Schutz vor überhöhten Mieten und Begrenzung der Wiedervermietungsmieten zwar ebenfalls festhalten. Innerhalb dieser Instrumente bedarf es jedoch grundlegender Veränderungen. Gleichzeitig sind die Wohnungsmärkte in Deutschland unterschiedlich. Während gerade im ländlichen Raum zum Teil ein

---

<sup>76</sup> Zur Kritik am aktuellen Kündigungsschutz mit Änderungsvorschlägen, Tietzsch WuM 2017, 113; Raabe, WuM 2017, 688.

Überangebot von Wohnungen zur Verfügung steht, ist das in vielen Städten und Ballungsräumen anders. Hier herrscht oft ein angespannter Wohnungsmarkt oder gar eine Wohnungsnotlage, die ein noch intensiveres Eingreifen erfordern.

Bundesweit sollte eine echte Durchschnittsmiete statt der aktuell geltenden ortsüblichen Vergleichsmiete die neue Referenzmiete sein. Das derzeitige System der ortsüblichen Vergleichsmiete hat sich nicht bewährt. Bundesweit sollte auch die Regelung zu überhöhten Miete im Sinne von § 5 WiStG eine Senkung ermöglichen. Diese Regelung gilt es zu reaktivieren. Gleichzeitig sollte die Modernisierungsumlage abgeschafft werden. Im Gegenzug sollte der Staat notwendige Modernisierungen subventionieren.

In angespannten Wohnungslagen muss es möglich sein, die Kappungsgrenze für die Grundmietenerhöhungen unter die derzeit geltenden 15 Prozent innerhalb von drei Jahren auf einen Mietestopp mit Inflationsausgleich abzusenken. Die hier geltende Mietpreisbremse muss effektiviert werden, indem die Ausnahmen, Einschränkungen und die Rügeobliegenheit gestrichen werden.

In Gebieten, in denen Wohnungsnot herrscht, muss dafür gesorgt werden, dass die Mietsteigerungen effektiv gestoppt werden können. Dies ist nur möglich, wenn Mieterhöhungen auf die Prozentsätze unterhalb der Inflationsrate beschränkt werden können und darüber hinaus die Möglichkeit bestehen muss, die Mieten gänzlich einzufrieren („Mietestopp“). Gleichzeitig sollte den Ländern, bzw. die Gemeinden die Möglichkeit gegeben werden, am Einkommen der jeweiligen Bevölkerung orientierte Mietobergrenzen, als leistbare Mieten, einzuführen, um einer Verdrängung effektiv entgegen treten zu können. Die Ausnahmeregelung in § 5 Abs. 2 Satz 2 WiStG sollten beibehalten, die Miete also maximal bis zur kostendeckenden Miete abgesenkt werden dürfen.

*Tabelle 1: Überblick der Regelungsmechanismen für einen bundesweiten Mietendeckel*

Stufe	ausgeglichen	angespannt	Wohnungsnotlage
-------	--------------	------------	-----------------

Referenzmiete	Echte Durchschnittsmiete	Echte Durchschnittsmiete	Echte Durchschnittsmiete
Kappungsgrenze	20 %	Inflationsrate (Mietenstopp) Inflationsrate bis 15 %	0 % - Keine Mieterhöhungen möglich, höchstens Inflationsrate
Wiedervermietungsmiete	-/-	Bis zu 10% über Referenz; keine Rügeobliegenheit, keine Einschränkungen	Referenz; keine Rügeobliegenheit, keine Einschränkungen
Höchstzulässige Miete	20% über Referenz	20% über Referenz	20% über der leistbaren Miete

## II. Regionale oder bundesweite Regelungen

Die Wohnungsmärkte in Deutschland sind höchst unterschiedlich. Ländliche Gebiete haben zum Teil mit dem Wegzug ihrer Bevölkerung zu kämpfen; dort stagnieren oder sinken zum Teil die Mieten. Dem gegenüber stehen die Ballungszentren mit zunehmender Bevölkerungszahl und stark steigenden Mieten. Die seit gut zehn Jahren zu beobachtende starke Aktivität von international operierenden börsennotierten Immobilienunternehmen trägt ebenfalls zur Preistreiberei bei. Die bisherigen Instrumentarien haben sich hier nicht als ausreichend erwiesen.

Gerade auch in vielen Gebieten mit geltender Mietpreisbremse sind die Mietpreise erheblich angestiegen. In Teilen der aktuell als angespannt bezeichneten Wohnungsmärkte erweisen sich die aktuellen Regelungen zur Absenkung der Kappungsgrenze und der Mietpreisbremse als nicht ausreichend, um die Bevölkerung mit angemessenem und leistbarem Wohnraum versorgen zu können. Tatsächlich sind in Städten wie München, Berlin oder Hamburg nicht nur die Bestands-, sondern auch die Angebotsmieten in den letzten zwölf Jahren viel stärker gestiegen als in den meisten anderen Städten.

Insgesamt ist es angezeigt, differenzierter auf die unterschiedliche Versorgung auf den Wohnungsmärkten zu reagieren. Dort wo die bisher geltenden Regelungen keinen ausreichenden Schutz boten, sind ergänzende Instrumentarien erforderlich. Gleichzeitig zwingt Artikel 14 Abs. 1 S. 1 GG zu Regelungen, die verhältnismäßig sind.

Aus diesem Grunde es es erforderlich, neben den Gebieten, die als angespannt gelten, noch Gebiete auszuweisen, in denen die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum nicht mehr gewährleistet ist, sich also die Gefährdungslage deutlich materialisiert hat.

Solche Wohnungsnotgebiete sind dadurch gekennzeichnet dass,

- die Bestands- und Angebotsmieten innerhalb der letzten fünf Jahre überdurchschnittlich gestiegen sind,
- die Differenz zwischen Angebots- und Bestandsmieten überdurchschnittlich hoch ist, und
- 50 Prozent der Haushalte mehr als 30 Prozent ihres verfügbaren Einkommens für die Warmmiete ausgeben.

Zur besseren Abgrenzung zu den in § 556 d BGB für die angespannten Wohnungsmärkte aufgeführten Kriterien, wäre es erforderlich das in § 556 d Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 genannte Kriterium zu präzisieren, und das Wort „Mieten“ durch „Angebots- oder Bestandsmieten“ zu ersetzen. Denn ein überdurchschnittlicher Anstieg von Angebots- oder Bestandsmieten deutet auf einen angespannten Wohnungsmarkt hin. Steigt beides überdurchschnittlich, dann deutet vieles darauf hin, dass die Mieten von der ortsansässigen Bevölkerung nicht mehr gezahlt werden können.

Auf dieser dritten Ebene ist es erforderlich, die Umsetzung der bundesrechtlichen Regelung über die Länder den Gemeinden zu übertragen. Diese sind sachnäher und verfügen im Hinblick auf die von ihnen erstellten Mietspiegel bessere Kenntnisse über den Wohnungsmarkt.

Die Länder sollten bei Vorliegen eines Wohnungsnotgebietes die Gemeinden ermächtigen, entsprechende Rechtsakte zu erlassen. Für die Bestimmung der Wohnungsnotgebiete ist es erforderlich aber auch ausreichend, dass zwei der drei vorgenannten Kriterien vorliegen.

### **III. Bestimmung von Wohnungsnotgebieten**

Die drei vorgeschlagenen Kriterien zur Bestimmung von Wohnungsnotlagen basieren auf gut verfügbaren Daten.

#### **1. Kriterium 1: Überdurchschnittliche Steigerung der**

#### **Bestands- und Angebotsmieten**

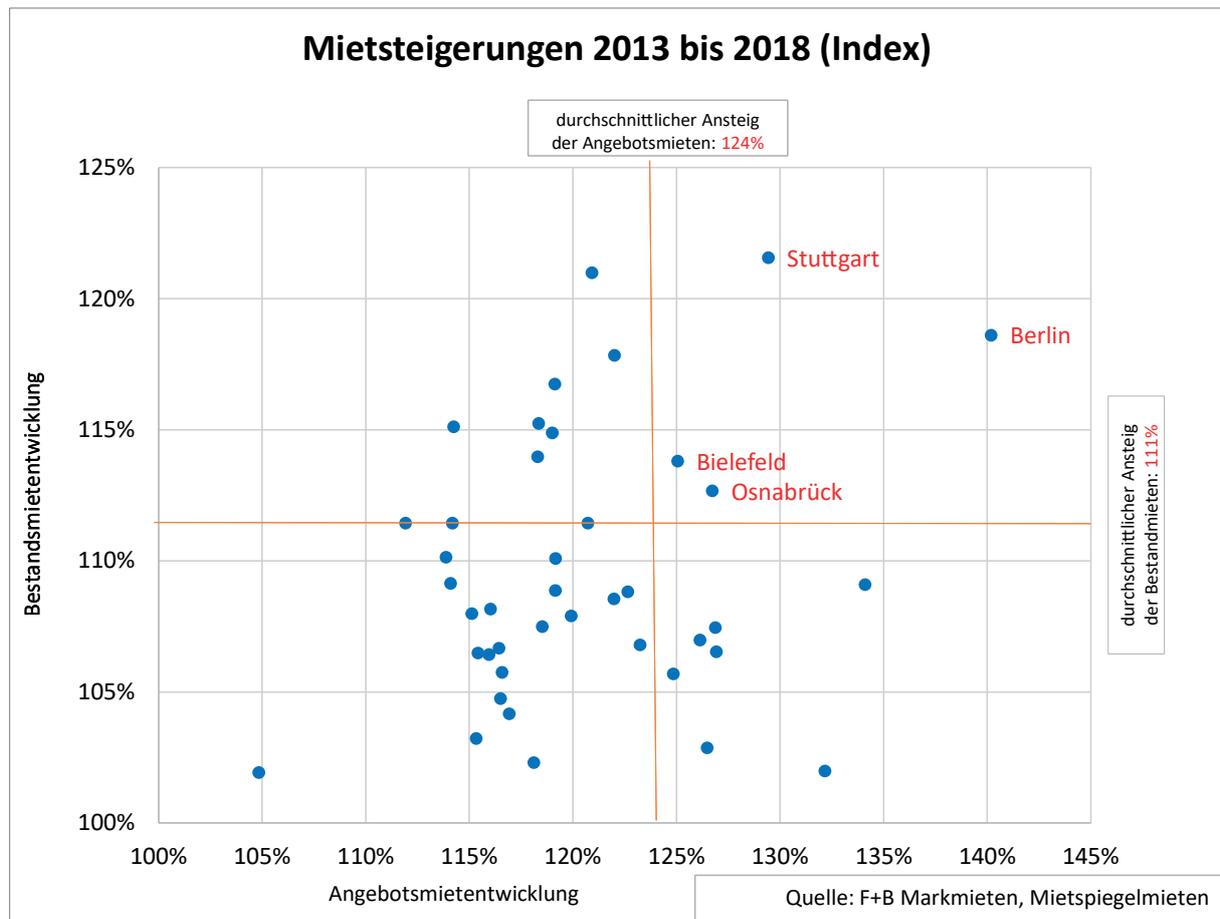
Die Analyse von relationalen Merkmalen – in diesem Fall die Abweichung von einem durchschnittlichen Trend – setzt eine verfügbare Datenbasis für die zur Bestimmung herangezogene Grundgesamtheit für den entsprechenden Untersuchungszeitraum voraus. Für die Auswertung der Bestandsmieten bieten sich beispielsweise die Mikrozensus-Erhebungen an, die derzeit im Vierjahreszyklus im Rahmen einer Zusatzbefragung Daten zu den Wohnverhältnisse der Haushalte in Deutschland auf der Basis einer repräsentativen Umfrage erheben. Diese Daten können regionalisiert und zumindest auf der Auswertungsebene von Großstädten (mit mehr als 100.000 Einwohner:innen) statistisch ausgewertet werden. Noch umfassender und präziser wären Daten aus Mietenkatastern, die unmittelbar auf der Gesamtheit beruhen und über entsprechende Melderoutinen zentral ausgewertet werden könnten.

Zur Auswertung der Angebotsmieten können Daten verschiedener Forschungsinstitute genutzt werden, die eine regionalisierte und oft auch kleinräumig differenzierte Analyse von Angebotsdaten auf verschiedenen Portalen anbieten. Auch der Ausbau einer behördlichen Wohnungsmarktbeobachtung wäre denkbar und würde eine noch höhere Nachvollziehbarkeit der Erhebungs- und Auswertungsstandards bieten.

Das Beispiel von 42 Großstädten, für die sowohl Bestands- als auch Angebotsmietdaten vorliegen, zeigt, dass das doppelte Kriterien (überdurchschnittlicher Anstieg der Bestandsmieten *und* überdurchschnittlicher Anstieg der Angebotsmieten) eine sehr exklusive Bedingung ist, die nur auf wenige Städte zutrifft. Für den Zeitraum 2013 bis 2018 etwa gibt es nur vier Städte, die in beiden Mietpreiskategorien

einen überdurchschnittlichen Anstieg verzeichnen: Berlin, Bielefeld, Osnabrück und Stuttgart.

Abbildung 15: Bestimmung überdurchschnittlicher Mietsteigerungen



## 2. Kriterium 2: Überdurchschnittliche Differenz zwischen Bestands- und Angebotsmiete

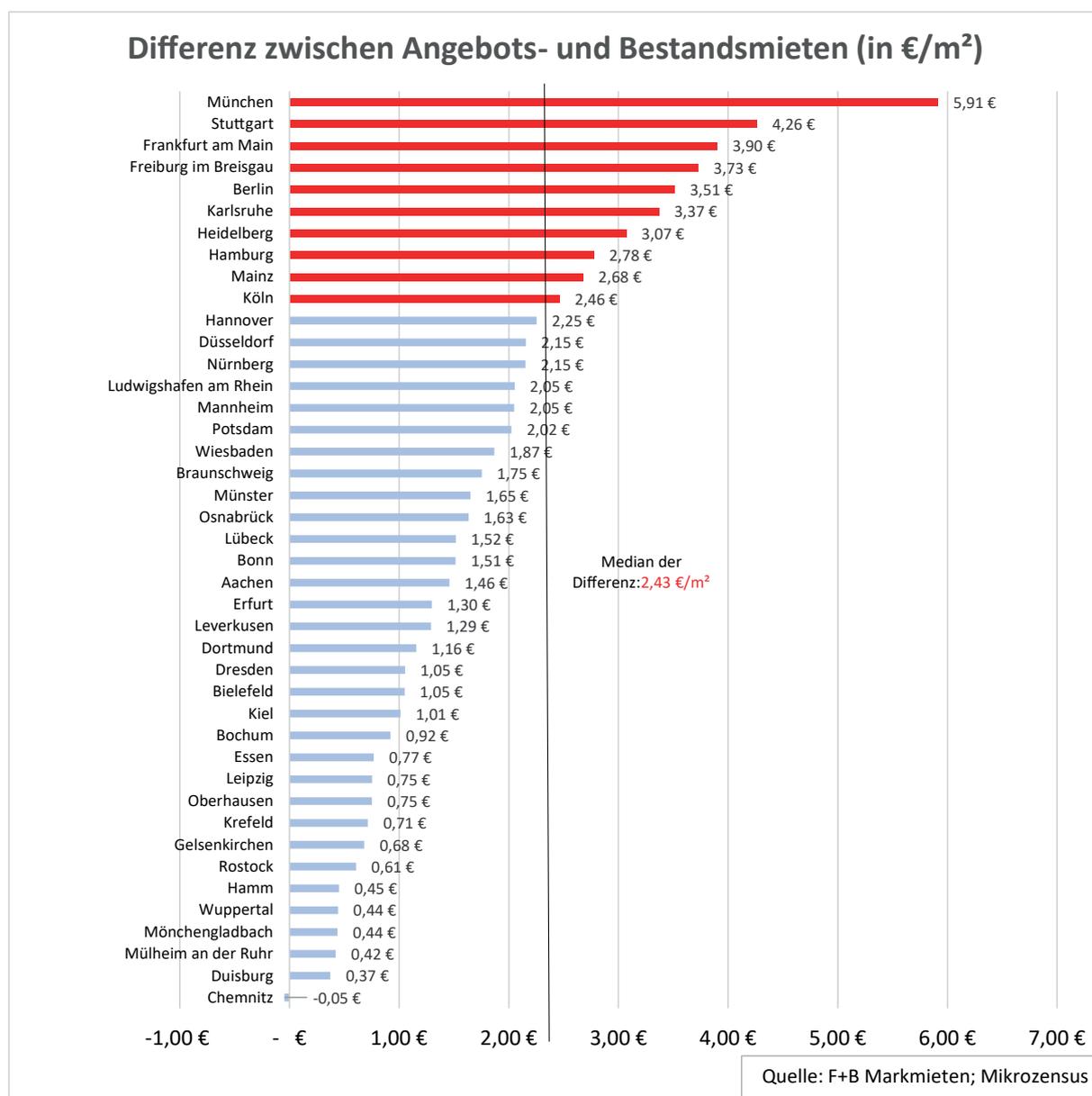
Wie auch bei anderen relationalen Kriterien setzt auch die Analyse von überdurchschnittlichen Abständen zwischen Bestands- und Angebotsmieten eine umfassende Datenbasis der Grundgesamtheit für den entsprechenden Untersuchungszeitpunkt voraus. Auch hier kann wie bei Kriterium 1 auf vorhandene Datensätze zurückgegriffen werden. Alternativ ist der Aufbau einer behördlichen Wohnungsmarktbeobachtung denkbar, die die entsprechenden Daten regelmäßig erhebt und veröffentlicht.

Als Maßstab für die Bestimmung der Lücke zwischen Bestands- und Angebotsmieten wird die Abweichung der mittleren Angebotsmieten

(Median) von den mittleren Bestandsmieten (Median) in Euro/m<sup>2</sup> (nettokalt) vorgeschlagen.

In der exemplarischen Berechnung der 42 Großstädte, die für diese Studie ausgewertet wurden, lag die mittlere Lücke zwischen Bestands- und Angebotsmietpreisen aller Großstädte bei 2,43 Euro/m<sup>2</sup>. In zehn Städten fiel die Lücke größer aus: Berlin, Frankfurt am Main, Freiburg im Breisgau, Hamburg, Heidelberg, Karlsruhe, Köln, Mainz, München und Stuttgart.

Abbildung 16: Bestimmung der überdurchschnittlichen Differenz zwischen Bestands- und Angebotsmieten



### **3. Kriterium 3: Bestimmung der Mietbelastungsquote**

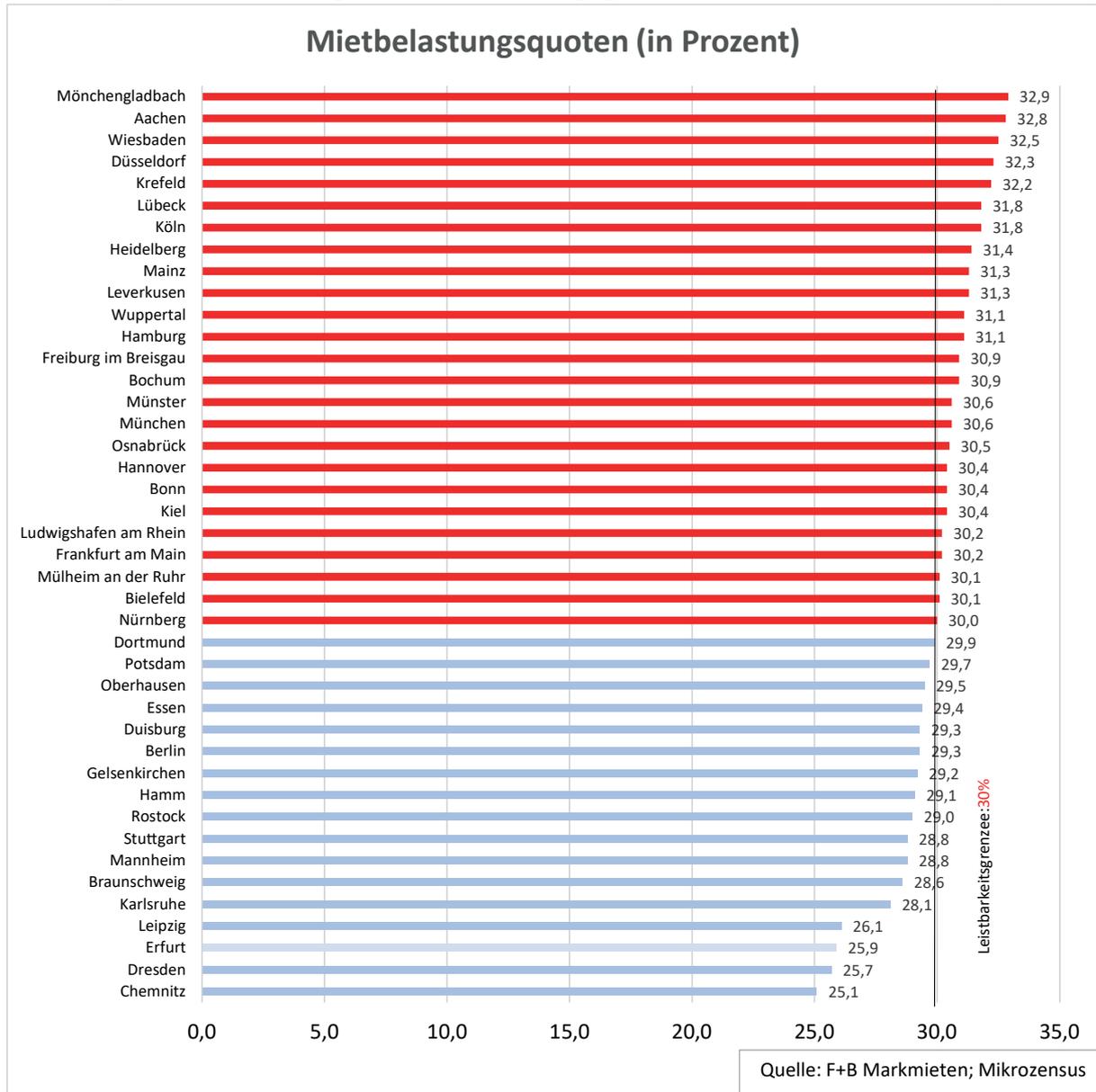
#### **von > 30 Prozent (Median)**

Die Mietbelastungsquote gibt an, wie hoch der Anteil des monatlichen Haushaltsnettoeinkommens ist, der für die Miete ausgegeben werden muss. Als Maßstab für die Ermittlung der Mietbelastungsquote wird die Bruttowarmmiete vorgeschlagen, weil dieser Mietbetrag von den Haushalten tatsächlich gezahlt werden muss und die nach der Mietzahlung zur Verfügung stehenden Resteinkommen bestimmt. Als Grenze der Leistbarkeit werden 30 Prozent vorgeschlagen, weil eine Überschreitung insbesondere für Haushalte mit geringen Einkommen zu erheblichen Einschränkungen in anderen Lebensbereichen führt.

Berechnungsbasis sind die Einkommensdaten der Haushalte, die über die Statistischen Ämter verfügbar sind, sowie Mietdaten, die aus dem Mikrozensus entnommen werden können.

Die Auswertung der 42 untersuchten Großstädte weist einen Median der Mietbelastungsquote von 29,7 Prozent für die Gesamtheit der Städte aus. Insgesamt haben also jeweils 50 Prozent der Mieterhaushalte in den Städten eine Mietkostenbelastung von über bzw. unter 29,7 Prozent ihres Einkommens. In insgesamt 25 Städten wird die Grenze der Leistbarkeit (Mietkostenbelastung von max. 30 Prozent) überschritten.

Abbildung 17: Bestimmung der Mietbelastungsquoten von über 30 Prozent (Median)



In der Gesamtbetrachtung aller drei Kriterien ergibt sich das folgende Bild:

- vier Städte erfüllen Kriterium 1 und weisen für die letzten 5 Jahre eine überdurchschnittlichen Anstieg der Bestands- und Angebotsmieten auf
- 10 Städte Erfüllen Kriterium 2 und weisen überdurchschnittliche Differenzen zwischen Bestands- und Angebotsmieten auf

- 25 Städte erfüllen Kriterium 3 und verzeichnen für mehr als die Hälfte der Haushalte eine Mietbelastungsquote von über 30 Prozent.

Alle Überschneidungen berücksichtigend erfüllen insgesamt 27 Städte mindestens ein Kriterium des Wohnungsnotgebiets. Insgesamt 11 Städte erfüllen sogar zwei Kriterien: Berlin, Bielefeld, Frankfurt am Main, Freiburg im Breisgau, Hamburg, Heidelberg, Köln, Mainz, München, Osnabrück, Stuttgart.

#### **IV. Modelle zur Bestimmung einer Referenzmiete**

Die Bestimmung einer Miethöhe als Ausgangspunkt für eine bessere Mietpreisregulierung ist unerlässlich. Sie ist derzeit wichtig als Grenze einer Grundmietenerhöhung, für die Bestimmung der höchstzulässigen Miete bei Wiedervermietung und als Orientierung für Grenze, ab der eine Miete als überhöht anzusehen ist. An diesem System sollte sich zukünftig im Grundsatz auch nichts ändern.

Aber welches System zu Bestimmung einer „Referenzmiete“ eignet sich am besten? Hierzu wollen wir im Folgenden verschiedene Systeme zur Bestimmung von „Referenzmieten“ vorstellen, angelehnt auch an Modelle im In- und Ausland. Denkbar oder realisiert sind Modelle, die am Markt anknüpfen, seien es reine Marktmieten, aber auch Durchschnittsmieten, bzw. normativ überformte Durchschnittsmieten. Denkbar sind jedoch auch Mieten, die an den Kosten des Erwerbs, der Errichtung und Unterhaltung einer Immobilie orientiert sind (Angebotsseite), aber auch Mieten, die die Leistbarkeit der Mieter:innen in den Blick nehmen (Nachfrageseite). Schließlich gibt es auch Modelle, bei denen das Mietniveau staatlich festgesetzt ist, orientiert an einem „politischen“ Preis, an ursprünglich festgestellten Mieten mit Zuschlägen, aber auch – vergleichbar mit Tarifverträgen – an von Interessenverbänden ausgehandelten höchstzulässigen Mieten.

##### **1. Marktorientierte Mieten**

Die Miete orientiert sich an dem örtlichen Wohnungsmarkt.

### **a) Marktmiete**

Zunächst ist an eine Freigabe der Mietpreise zu denken und diese als Referenz zu nehmen. Bestimmt werden die Mietpreise rein durch Angebot und Nachfrage. Dieses Modell gilt aktuell im Bundesgebiet für Neuvermietungen, sofern das Land keine Verordnung nach § 556d Abs. 2 BGB (Mietpreisbremse) erlassen hat. Dieses Modell eignet sich allenfalls bei entspannten Wohnungsmärkten.

### **b) Durchschnittsmiete**

Die Durchschnittsmieten werden über alle Mieten ermittelt, die in einer bestimmten Region gezahlt oder neu vereinbart wurden. Zur Ermittlung dieser Mieten bedarf es verschiedener Parameter, um den Wohnungsmarkt – wenn auch typisiert – abzubilden. Andernfalls würde hier nur ein Quadratmeterpreis für alle Wohnungen stehen. Dies würde der Unterschiedlichkeit der tatsächlichen Verhältnisse hinsichtlich des tatsächlichen Bestandes aber auch den Bedürfnissen der Nutzer nicht gerecht.

Hier haben sich mit den Kategorien, Art, Größe, Ausstattung und Lage zumindest in Deutschland praktikable Merkmale herausgebildet, die die Differenzierungen am Wohnungsmarkt gut abbilden können.

In Deutschland galt diese Durchschnittsmiete, als ortsübliche Vergleichsmiete, von 1971<sup>77</sup> bzw. mit dem 2. Wohnraumkündigungsschutzgesetz vom 18.12.1974<sup>78</sup> bis zur Reform im Jahr 1982. Die Formulierungen der vorläufigen, bis Ende 1974 gültigen Fassung und die im Miethöhegesetz vom 18.12.1974 sind nahezu identisch. Die Mieterhöhungen waren begrenzt durch die üblichen Entgelte, die in der Gemeinde oder in vergleichbaren Gemeinden für die Vermietung von Räumen vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage gezahlt werden. Die Referenzmiete war also die Durchschnittsmiete vergleichbarer Wohnungen einer bestimmten Kategorie. Erfasst wurden damit alle Mieten. Es spielte also keine Rolle,

---

<sup>77</sup> Eingeführt Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum, dort § 3.

<sup>78</sup> BGBl. I (1973) S. 3603, dann schon als § 2 Miethöhegesetz.

wann die Miete letztmalig angehoben wurde. Einbezogen waren auch die Neuvertragsmieten. Um Mieterhöhungen zu begründen, mussten Vermieter:innen den geforderten höheren Mietzins entweder auf einen Mietspiegel, ein Sachverständigengutachten oder auf drei Vergleichswohnungen anderer Vermieter:innen stützen (§ 2 Abs. 2 MHG). Die Mieten entwickelten sich in den 1970er Jahren moderat. Gerade alte Bestandsmieten hatten wohl einen dämpfenden Effekt.<sup>79</sup> Insbesondere die damals mitregierende FDP bemängelte, dass die Vergleichsmieten den Markt nicht widerspiegeln würden.<sup>80</sup>

Mit dem Gesetz zur Erhöhung des Angebotes an Mietwohnungen vom 20.12.1982<sup>81</sup> – schon unter der neuen schwarz-gelben Koalition unter Helmut Kohl – wurde im § 2 Abs. 1 MHG der Begriff der ortsüblichen Vergleichsmiete dahingehend eingeschränkt, dass nicht mehr alle in einer Gemeinde gezahlten Mieten, sondern nur Vereinbarungen der letzten drei Jahre herangezogen werden durften. Im Gegenzug beschränkte der Gesetzgeber Mieterhöhungen auf maximal 30 Prozent in drei Jahren (Kappungsgrenze). Bis dato war eine Mieterhöhung bis zur Durchschnittsmiete möglich.

### **c) Ortsübliche Vergleichsmiete als normativ überformte, marktorientierte Durchschnittsmiete**

Seit der Reform im Jahre 1982 gilt als Referenzmiete eine Durchschnittsmiete bezogen auf einen normativ enger gefassten Wohnungsbestand. Zur Ermittlung werden nur noch die in einem bestimmten Zeitraum vereinbarten oder geänderten Mieten herangezogen. Zunächst waren die der letzten drei Jahre, ab 1993<sup>82</sup> die der letzten vier Jahre, und seit 2019<sup>83</sup> sind die der letzten sechs Jahre für

---

79 Zu der Mietsituation und zur Diskussion über Miethöhen und Mietspiegel, Führer, Karl – Christian, aaO., S. 336ff, der auch ausführt, die damaligen Regelungen hätten zu einer Art Mietenstopp geführt.

80 Führer, aaO., S. 338.

81 BGBl. I (1982) S. 1913; gleichzeitig wurde auch die Möglichkeit, eine Staffelmietvereinbarung abzuschließen, eingeführt und das Modernisierungsrecht reformiert.

82 BGBl. I (1993), S. 1257; gleichzeitig wurde die Kappungsgrenze von 30 auf 20 Prozent herabgesetzt.

83 BGBl. I (2019) S. 2911.

die Ermittlung der Vergleichsmiete maßgebend. Ältere, langfristig stabile Mieten finden also keine Berücksichtigung. Das sind aber gerade die Mieten, die das Mietniveau stabil halten können. Gerade in den ersten Jahren nach Einführung der Vergleichsmiete in den 1980er Jahren kam es zu einer deutlichen Erhöhung der Mietbelastung.<sup>84</sup> Durch die normative Beschränkung auf die höheren Mieten als ortsübliche Entgelte werden die moderaten Mieten nach oben gezogen. Die derzeitige ortsübliche Vergleichsmiete führt so zur Steigerung der Mietniveaus.<sup>85</sup>

## **2. Kostenbestimmte Miete**

Ein anderer Ansatz zur Ermittlung der Miete geht von den Kosten aus, die für die Finanzierung und Unterhaltung der Immobilie erforderlich sind. Kostenmieten finden sich traditionell im öffentlich geförderten Wohnungsbau im In- und Ausland.<sup>86</sup> Sinn und Zweck ist es, dass Eigentümer:innen ihre Finanzierungsvorteile aus der öffentlichen Wohnraumförderung an die Mieter:innen weitergeben.

In Deutschland gilt die Kostenmiete aktuell für den öffentlich geförderten Wohnungsbau bzw. für solchen, der als öffentlich gefördert gilt (§ 1 WoBindG). Definiert ist die Kostenmiete in §§ 8 ff WoBindG. Die Kostenmiete spielt aber auch im preisfreien Wohnraum eine – wenn auch sehr untergeordnete – Rolle. Bei der Prüfung, ob ein Verstoß gegen § 5 WiStG besteht, findet die Kostenmiete Berücksichtigung: Eine Miete ist nämlich dann nicht überhöht, wenn sie zur Deckung der laufenden Aufwendungen des Vermieters erforderlich sind. Die Berechnung dieser Aufwendungen orientiert sich ebenfalls an den Regelungen im

---

84 Führer, aaO., S. 346: „Die Vier-Personen-Arbeitnehmerfamilie verzeichnete in den 80er Jahren (und auch danach) kontinuierlich deutlich steigende Mietbelastungen. 1989 beliefen sich allein die Kosten für die Kaltmiete auf rund 17 Prozent ihres Budget (statt 12 Prozent noch im Jahre 1981).“

85 Im einzelnen mit vielen guten Argumenten: Tietzsch, WuM 2021, 273; Ziebarth WuM 2019, 481, und Gsell NZM 2017, 305, 310.

86 In Dänemark gibt es beispielsweise in sog. regulierten Gemeinden Mietobergrenzen, die über Mietbudgets errechnet werden. Dies ist ein Betrag, der sich aus den Mietpreisen zusammen setzt, die zur Deckung der üblichen Betriebsausgaben der Immobilie notwendig sind, zuzüglich eines gesetzlich bestimmten Kapitalertrages für die Investition in die Immobilie. Vgl. Oberhammer/Kletecka und Wall, Soziales Mietrecht in Europa, S. 21, mit weiteren Ausführungen.

Wohnungsbindungsgesetz.<sup>87</sup> Die laufenden Aufwendungen sind zu berechnen nach §§ 8 Abs. 1, 8a, 8b WoBindG und §§ 18 – 29 II. BV.

Aktuell werden hier erfasst:<sup>88</sup>

- Eigenkapitalkosten gem. § 20 II BV, insbesondere Zinsen für die Eigenleistung, aber auch Eigenleistungen nach § 15 II BV, Wert des Grundstücks u.a.
- Fremdkapitalkosten, § 21 II BV: Hierzu gehören u.a. Zinsen für Fremdmittel
- Abschreibungen, § 25 II BV
- Verwaltungskosten, § 26 II BV
- Instandsetzungskosten gem. § 28 II BV mit festen Beträgen je nach Baujahr
- Betriebskosten, § 27 II BV, also klassische Nebenkosten
- Das Mietausfallwagnis gem. § 29 II BV, das 2 % der Mieteinnahmen beträgt.

Im sozialen Wohnungsbau wird die Kostenmiete grundsätzlich mittels einer Wirtschaftlichkeitsberechnung ermittelt. Nach Fertigstellung eines Bauvorhabens legen die künftigen Vermieter:innen den zuständigen Behörden eine Schlussabrechnung vor, aus der sich die oben genannten Kostenbestandteile errechnen lassen. Die Behörde genehmigt dann eine entsprechende Durchschnittsmiete.

Da die Kostenmiete nach aktuellem Recht durch den Ansatz von gesetzlich bestimmten Positionen zusammengesetzt wird, können die realen Kosten zum Unterhalt und zur Finanzierung abweichen. Im Allgemeinen sind die Kosten aber mehr als ausreichend zum Unterhalt der Immobilie.

---

87 BT-Drs. 9/2079.

88 Im einzelnen Blank in Schmidt – Futterer, Anhang zu § 535, § 5 WiStG, Rz. 37ff.

### **3. Leistbare Miete**

Im Gegensatz zu der kostenbestimmten Miete, die auf die Kosten des Marktanbieters abzielt, ist es auch denkbar, die Mieten von Seiten der nachfragenden Mieter aus zu bestimmen, und zwar im Hinblick darauf, welche Mieten sie sich leisten können.

#### **a) Definition und Anwendung von leistbaren Mieten**

Dies gibt es, soweit bekannt, als Modell bisher nicht. Allerdings kennt das bundesdeutsche Recht durchaus Regelungen, die an die individuelle Leistbarkeit von Mieten anknüpfen, so beispielsweise § 559 Abs. 4 BGB. Hiernach ist eine Mieterhöhung wegen Modernisierung ausgeschlossen, soweit die Mieterhöhung auch unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Betriebskosten für die Mieter:innen eine Härte bedeuten würde. Können sich die Mieter:innen die Miete nach Modernisierung nicht leisten, dann müssen sie diese auch nicht zahlen, es sei denn die Vermieter:innen haben die Wohnungen in einen allgemein üblichen Zustand versetzt oder waren zur Modernisierung verpflichtet. Ein weiteres Beispiel ist das in Berlin gültige Wohnraumversorgungsgesetz vom 24.11.2015.<sup>89</sup> Dieses Gesetz gilt für die landeseigenen Wohnungsunternehmen und begründet für Mieter:innen die Möglichkeit einer Grundmietenerhöhung soweit zu widersprechen, als die neue Miete 30 Prozent des Haushaltseinkommens übersteigt (§ 2 Abs. 4 WoVoG).

Eine generelle Orientierung der höchstzulässige Miete an den konkreten Einkommen der Mieter:innen macht bei einem im Übrigen unregulierten Markt keinen rechten Sinn. Die Vermieter:innen würden den finanziell Leistungsstärksten den Vorzug geben, da sie von diesen die höchsten Mieten erhalten können. Das wäre im höchsten Maße unsozial.

Denkbar wäre jedoch die Koppelung der Referenzmiete an die ortsüblichen Haushaltseinkommen. Zu hohe Mieten schaffen Versorgungsengpässe für Personen mit geringem Haushaltseinkommen. Um auch für diese leistbaren Wohnraum vorzuhalten, wäre es wünschenswert Mieten festzulegen, die sich diese Personengruppen auch leisten können.

---

<sup>89</sup> GVBl Berlin (2015) S. 422.

## **b) Bestimmung der leistbaren Miete**

Zur Berechnung von leistbaren Mieten sollte auf das Medianeinkommen<sup>90</sup> abgestellt werden, für das es auch regional Daten über die Statistikbehörden gibt. Wenn man von einer Belastbarkeitsgrenze von 30 Prozent der Warmmiete für Wohnungen ausgeht, läge die regional zu bestimmende leistbare Warmmiete bei 30 Prozent des Einkommensmedian. Je nach Haushaltgröße müsste, bezogen auf die jeweiligen Wohnungen, eine entsprechende Quadratmetermiete festgelegt werden.

Als leistbar gelten in sozialpolitischen Diskussionen Mieten, die nicht mehr als 30 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens betragen<sup>91</sup>. Berechnungsgrundlage der Mietkostenbelastung sind dabei die Bruttowarmmieten, also die tatsächlich von den Haushalten zu tragenden Wohnkosten. Da Maßnahme der Mietenregulierung sich in der Regel auf die Grundmiete bzw. Nettokaltmiete beziehen, werden in den Leistbarkeitsberechnungen die für die jeweilige Untersuchungseinheit (z.B. Region, Stadt, Wohnungsmarktsegment) mittleren Summe aus Betriebs- und Heizkosten abgezogen.

*Beispielrechnung:* Bei einem Haushalte mit einem Haushaltsnettoeinkommen von 1.500 Euro und einer Wohnfläche von 50 m<sup>2</sup> liegt die Grenze der Leistbarkeit bei 6,30 Euro/m<sup>2</sup> (nettokalt). Der Haushalt sollte von den 1.500 Euro maximal 30 Prozent, also nicht mehr als 450 Euro, für die Miete aufbringen müssen. Bei einer angenommenen Wohnfläche von 50 m<sup>2</sup> würde das einem leistbaren Bruttowarmmietpreis von 9 Euro/m<sup>2</sup> entsprechen. Von diesem Betrag müssen in einem abschließenden Berechnungsschritt die mittleren Betriebs- und Heizkosten (2,70 Euro/m<sup>2</sup>) abgezogen werden. Um eine leistbare Mietbelastung

---

90 Unter Medianeinkommen wird das Einkommen verstanden, das die Person zur Verfügung hat, die exakt in der Mitte einer nach Höhe des Einkommens aufgestellten Reihe von Personen steht. 50 Prozent der übrigen Personen haben mehr und 50 Prozent weniger zur Verfügung. Im Einzelnen hierzu: Cremer, Armut in Deutschland, Seite 22.

91 HBS 2018: Wie viele und welche Wohnungen fehlen in deutschen Großstädten? Forschungsförderung Working Paper 063, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, hier S. 14 ff.

sicherzustellen, dürfte die Nettokaltmiete für den Beispielhaushalt demnach 6,30 Euro/m<sup>2</sup> nicht überschreiten.

Bei der Bestimmung der Leistbarkeit einer haushaltsspezifischen Mietkostenbelastung spielt neben den Einkommen und den Mietpreisen die Wohnungsgröße eine zentrale Rolle. Selbst relativ günstige Mietpreise je Quadratmeter können schnell zu einer Überlastung der Haushalte führen, weil sich auf großen Wohnflächen die Mietkosten zu einem Umfang summieren, der große Anteile des Einkommens ausmacht. In vielen wohnungswirtschaftlichen Betrachtungen wird dieser Mechanismus als willkommenes Steuerungsinstrument begrüßt, da so der individuelle Wohnflächenverbrauch über den Preis reguliert wird.

Ein Modell zur Ermittlung von Leistbarkeitsgrenzen ist deshalb darauf angewiesen klar definierte Wohnungsgrößen zu bestimmen. Ein naheliegender Vorschlag wäre, sich dabei an den Wohnflächenvorgaben der Wohnungsbauförderprogramme oder auch der Sozialgesetzgebung zu orientieren, die für verschiedene Haushaltsgrößen sogenannte Angemessenheitsgrenzen definieren. Dass die Ausgestaltung der Wohnraumförderung den Bundesländern und die Umsetzung der Sozialgesetzgebung der Kommunen obliegt, gibt es Varianzspannen bei der Festlegung von Angemessenheitsgrenzen der Wohnfläche, die jedoch in der Gesamtbetrachtung um relativ klar bestimmbare Werte oszillieren.

*Tabelle 2: Haushaltsgrößen und Wohnflächen*

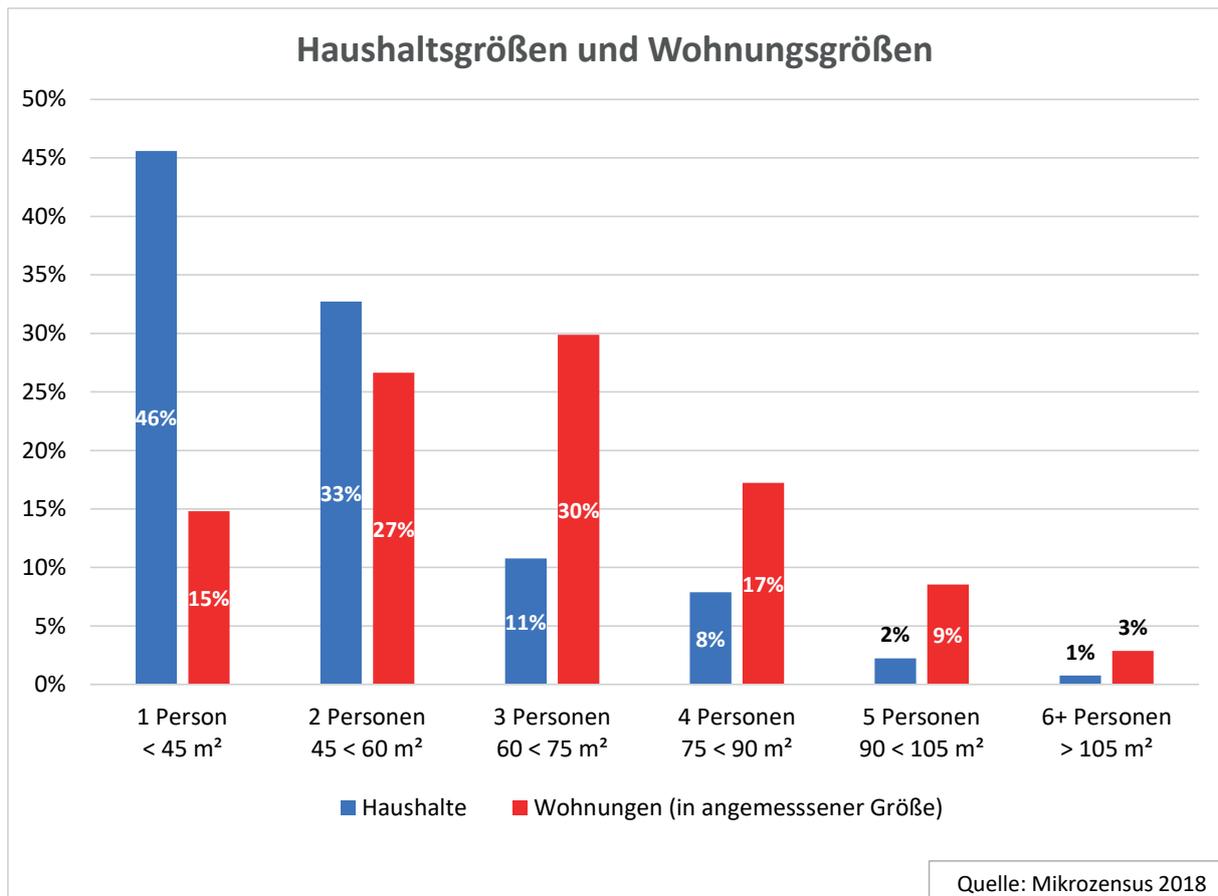
Haushaltsgröße	Anteil an allen Haushalten	maximal angemessene Wohnfläche	Mittlere Wohnfläche (real)
1 Person	45,6%	45 m <sup>2</sup>	58 m <sup>2</sup>
2 Personen	32,7%	60 m <sup>2</sup>	79 m <sup>2</sup>
3 Personen	10,8%	75 m <sup>2</sup>	89 m <sup>2</sup>
4 Personen	7,9%	90 m <sup>2</sup>	100 m <sup>2</sup>
5 Personen	2,2%	105 m <sup>2</sup>	104 m <sup>2</sup>
6 und mehr Personen	0,8%	120 m <sup>2</sup>	105 m <sup>2</sup>
Personen je Haushalt / m <sup>2</sup> je Person	1,9	31 m <sup>2</sup>	37 m <sup>2</sup>
Median aller Haushalte	<b>100%</b>	<b>59 m<sup>2</sup></b>	<b>71 m<sup>2</sup></b>

Quelle: Mikrozensus 2018

Ein Auswertung von Daten des Mikrozensus zu den Wohnverhältnissen im Jahr 2018 zeigt, dass der tatsächliche Wohnflächenverbrauch für fast alle Haushaltsgrößen über den als angemessen definierten Wohnflächen liegt. Statt des bei optimaler Wohnungsgröße möglichen Wohnflächenverbrauchs von 31 m<sup>2</sup> pro Kopf liegt der individuelle Wohnflächenverbrauch in den deutschen Großstädten bei 37 m<sup>2</sup>. Hinter dem höheren Wohnflächenkonsum steht nicht nur der jahrelange Trend, gute Wohnverhältnisse auch mit großer Wohnfläche zu assoziieren, sondern auch die spezifische Struktur der Wohnungsbestände in den Großstädten.

Die zum größten Teil im 20 Jahrhundert errichteten Wohngebäude wurden vorrangig für die Versorgung von klassischen Kleinfamilien geplant und passen deshalb nicht zu der inzwischen von kleinen Haushalten geprägten Sozialstruktur in den Städten. Den bundesweit 46 Prozent Alleinlebenden in den Großstädten stehen nur 15 Prozent an kleinen Wohnungen unterhalb der amtlich definierten Angemessenheitsgrenzen gegenüber. Ein Großteil der kleinen Haushalte ist deshalb gezwungen, in größere Wohnungen auszuweichen. Eine Definition von Leistbarkeitsgrenzen muss diese Versorgungsproblematik mit nach der Wohnungsgröße angemessenen Wohnungen berücksichtigen.

Abbildung 18: Verteilung von Haushalten nach Personenzahl und Wohnungen nach Wohnfläche in Großstädten



Eine weitere Herausforderung bei der Festsetzung von mietrechtlichen Leistbarkeitsgrenzen ist der Umstand, dass die konkrete Leistbarkeit immer nur haushaltsspezifisch (in Abhängigkeit von Einkommen, Mietpreis und Wohnungsgröße) festgestellt werden kann, eine Kappungsgrenze jedoch abstrakt für einen Wohnungsbestand festgelegt werden muss. Insbesondere verschiedene Haushaltsgrößen weisen sehr unterschiedliche Leistbarkeitsgrenzen auf.

Für die Bestimmung der Leistbarkeitsgrenzen vorgeschlagen wird deshalb ein vereinfachtes Verfahren auf der Basis von mittleren Haushaltseinkommen und dem mittleren Wohnflächenverbrauch für den jeweilige Geltungsbereich.

Für die Gesamtheit der untersuchten Großstädten würde beispielsweise eine entsprechende Berechnung zu einem **Referenzwerten der**

**Leistbarkeit in Höhe von 5,82 Euro/m<sup>2</sup>** führen. Diese Miethöhe würde den meisten Haushalte mit mittleren Einkommen und mittlerem Wohnflächenverbrauch eine leistbare Miete sichern. Bei den Einpersonenhaushalten würde die Mietkostenbelastung mit 32 Prozent knapp über der Leistbarkeitsgrenze liegen – alle anderen Haushaltsgrößen hätten eine Mietkostenbelastung deutlich unter der 30-Prozent-Grenze.

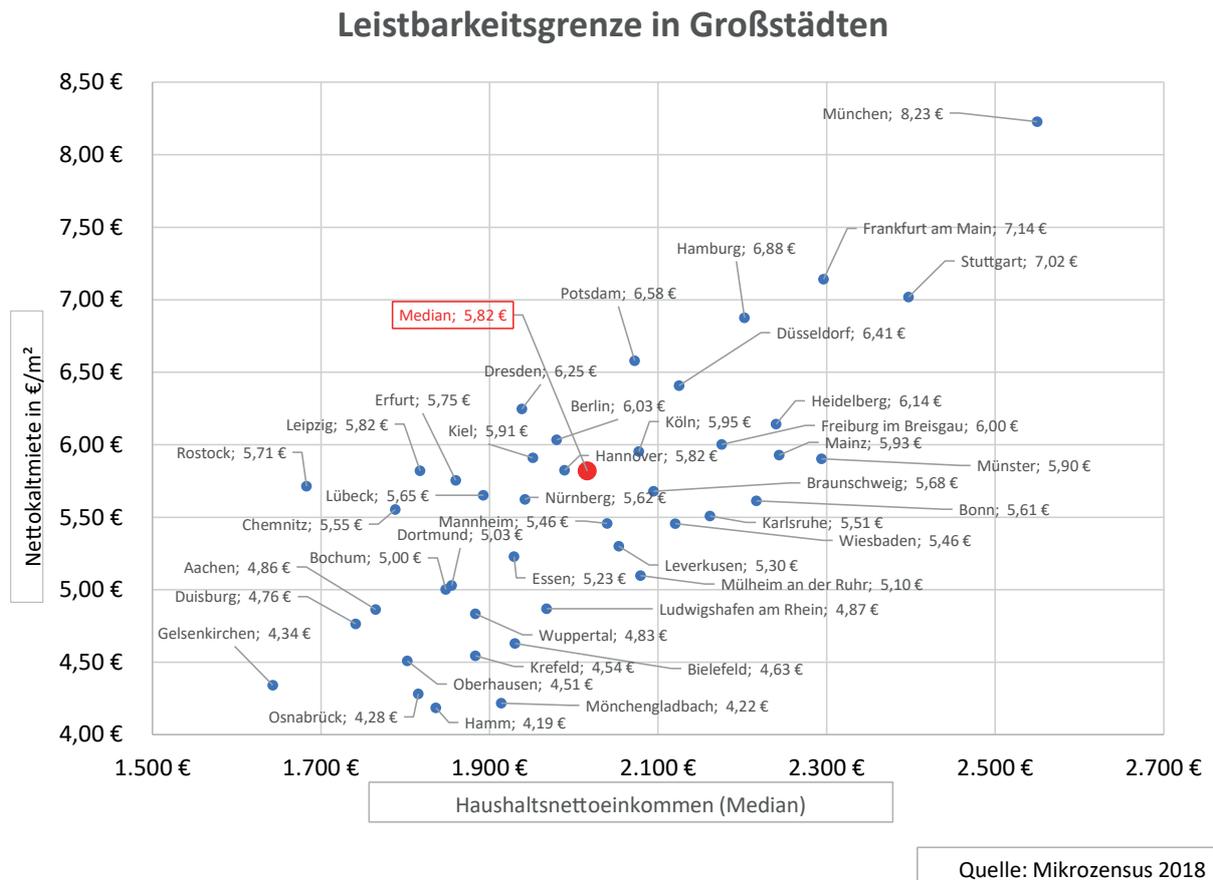
*Tabelle 3: Bestimmung der Leistbarkeitsgrenze aus dem Median der Haushaltseinkommen*

Haushaltsgröße	1 Person	2 Personen	3 Personen	4 Personen	5 Personen	6 u. mehr Personen
Median Haushaltseinkommen	1.548 Euro	2.911 Euro	3.552 Euro	4.052 Euro	3.816 Euro	3.445 Euro
<b>Median Haushaltseinkommen</b>	<b>2.016 Euro</b>					
<b>Maximal leistbare Miete</b>	<b>605 Euro</b>					
Median Wohnfläche	58 m <sup>2</sup>	79 m <sup>2</sup>	89 m <sup>2</sup>	100 m <sup>2</sup>	104 m <sup>2</sup>	105 m <sup>2</sup>
<b>median Wohnfläche</b>	<b>71 m<sup>2</sup></b>					
<b>Leistbare Miete in Euro/m<sup>2</sup></b>	<b>8,52 Euro</b>					
<b>Betriebs- und Heizkosten</b>	<b>2,70 Euro/m<sup>2</sup></b>					
<b>Leistbarkeitsgrenze (nettokalt)</b>	<b>5,82 Euro/m<sup>2</sup></b>					
<b>Mietbelastungsquote mittlerem Wohnflächenverbrauch</b>	32 %	23 %	21 %	21 %	23 %	26 %

Quelle: Mikrozensus 2018

Dieses Rechenmodell, auf die einzelnen Städte übertragen, muss mittlere Haushaltseinkommen zwischen 1.642 Euro (Gelsenkirchen) und 2.550 Euro (München) ebenso berücksichtigen wie durchschnittliche Wohnungsgrößen der Haushalte zwischen 60 m<sup>2</sup> (Rostock) und 83 m<sup>2</sup> (Mönchengladbach). So variieren auch die stadtspezifischen Leistbarkeitsgrenzen erheblich zwischen 4,19 Euro/m<sup>2</sup> (Hamm) und 8,23 Euro/m<sup>2</sup> (München).

Abbildung 19: Stadtspezifische Leistbarkeitsgrenzen nach mittleren Einkommen und mittlerer Wohnungsgröße in den Großstädten



Um es vorwegzunehmen: Das System der leistbaren Mieten sollte in den oben bezeichneten Wohnungsnotgebieten eingesetzt werden. Bei einem leistbaren Mietniveau hätten Normalverdiener:innen die Möglichkeit, Wohnraum in besonders begehrten Gebieten zu behalten.

#### 4. Gewillkürte Mieten

Neben den drei, an reale Parameter (den Markt, das Angebot oder die Leistbarkeit) anknüpfende mögliche Referenzmieten können Mieten auch administrativ oder durch Aushandlung zwischen Interessenverbänden festgesetzt werden. Staatlich fixiert waren die Mieten in der DDR. Hier waren für drei verschiedene Baualterklassen die Mieten auf 0,36, 0,80 und 1,20 Mark je Quadratmeter festgelegt. Altbaumieten waren auf dem Niveau von 1936 eingefroren.<sup>92</sup>

<sup>92</sup> Führer, Mieter, Hausbesitzer, Staat und Wohnungspolitik, S. 389ff.

Die Niederlande bedienen sich zur Mietpreisregulierung eines Wohnbewertungssystems. Dabei wird die Qualität der Mietwohnungen in Punkten ausgedrückt. Die Punkteverteilung richtet sich z.B. nach Heizungsart, Sanitäreinrichtungen, Dämmung und dem Vorhandensein bestimmter Räume. Erreicht eine Wohnung einen Punktwert von über 142, ist sie frei von jeder Mietpreisbegrenzung. Alle Wohnungen unter diesem Wert sind reguliert. Jede Gesamtpunktzahl wird einer bestimmten Höchstmiete zugeordnet.<sup>93</sup>

Es gibt aber auch Mischmodelle. In Deutschland knüpfte in der Zeit der sogenannten Wohnungszwangswirtschaft (ab 1917) die höchstzulässige Miete an das Niveau vor dem Ersten Weltkrieg. Das waren die Mieten, die für die jeweiligen Wohnungen am 01.07.1914 vereinbart waren, die sogenannte Friedensmiete. Im Laufe der Jahre kamen hierzu jeweils Zuschläge für gestiegene Zinsen, Instandsetzungskosten (gestaffelt) und Regionen hinzu (§ 3 RMG). Die Festsetzung erfolgte administrativ durch die oberste Landesbehörde mit der Möglichkeit, dies auch auf die Gemeindebehörden zu übertragen (§ 11 RMG).<sup>94</sup> Dieses System wurde in der Bundesrepublik beibehalten. Die Anhebung erfolgte nun pauschal u.a. über das 1. Bundesmietengesetz.<sup>95</sup> Die Regelungen traten im Bundesgebiet in den 1960er Jahren außer Kraft. In Westberlin galten sie bis Ende 1987. Letztlich ganz ähnlich war das Modell des Berliner Mietendeckels. Die Tabellenmiete als Begrenzung der Wiedervermietungsmiete und als Anknüpfung für eine Mietsenkung basierte auf Daten des Mietspiegels aus dem Jahr 2013. Zu diesem Zeitpunkt galt der Wohnungsmarkt als nur mäßig angespannt. Die dort ausgewiesenen Beträge wurden um eine Inflationsrate erhöht und damit von der ortsüblichen Vergleichsmiete, die in dem Zeitraum viel stärker stieg, entkoppelt.

Bei einem Tarifsystem wird die Miete zwischen den Interessenverbänden der Vermieter:innen und Mieter:innen festgelegt. Sofern die vertraglich

---

93 Tenlaw, National Report for Netherlands/Menno van der Veen/Hafinda Bounjouh, S. 66 f

94 Näher hierzu auch zu den damit einhergehenden politischen Auseinandersetzungen Führer, Mieter u.a. Teil II, S 117ff.

95 BGBl I (1955) S. 458, § 5 ff zunächst um 10 Prozent.

festgelegt ist, sind die Mieten dann für die jeweiligen Vertragsparteien des Mietverhältnisses bindend. Das ist vergleichbar mit dem Tarifsystem aus dem bundesdeutschen Arbeitsrecht. Dieses System wird u.a. Schweden angewandt.<sup>96</sup>

## **5. Zusammenfassung**

Von den vorgestellten vier Modellen erscheinen die verschiedenen Varianten der „gewillkürten“ Miete am wenigsten geeignet, eine tragfähige Grundlage für eine Miete zu bilden, an der sich Mieterhöhung, Wiedervermietung und Mietpreisüberhöhung orientieren können. Beim „politischen“ Preis fehlt es oft an einer nachvollziehbaren Begründung. Aus dem gleichen Grunde dürfte auch die Vergleichsmiete, wie sie derzeit Bestand hat, auf Dauer ausscheiden. Auch hier erfolgt – diesmal in die andere Richtung – eine willkürliche Festlegung durch den Ausschluss von alten, unveränderten Mieten bei der Bestimmung einer Vergleichsmiete.

Demgegenüber eignet sich die Kostenmiete für eine Begrenzung des Mietniveaus nach unten. Über dieses Instrument ließe sich sicherstellen, dass die Vermieter:innen ihr Eigentum ohne Verluste bewirtschaften können. Ohne eine solche Garantie droht eine Mietpreisbegrenzung an Art. 14 GG zu scheitern.

Die Durchschnittsmiete wiederum eignet sich besser als die aktuelle, normierte ortsübliche Vergleichsmiete als allgemeine Referenzmiete. In einer echten Durchschnittsmiete werden alle aktuell erzielten Mieten erfasst. Dies erscheint gerechter. Anhand von einheitlichen Standards, wie dies z.B. die aktuelle Reform zum Mietspiegelrecht vorsieht, könnten die Mieten ermittelt werden. Zu denken wäre hier auch an ein Mietenkataster, das die erzielten Mieten vollständig erfasst und für alle Gemeinden verpflichtend ist.

Die Umstellung auf eine Durchschnittsmiete ließe sich dadurch erreichen, dass in § 558 Abs. 2 Satz 1 BGB der Satzteil ab „in den letzten sechs Jahren... geändert worden sind“ ersetzt wird durch „gezahlt werden“. Dies stellt letztlich eine Rückkehr zum ursprünglichen Vergleichsmietenbegriff

---

<sup>96</sup> Zu den Details Oberhammer u.a., Soziales Mietrecht in Europa, S. 181ff.

in § 2 MHG 1974 dar. Einzig die aktuell geltenden, preisbildenden Merkmale der energetischen Beschaffenheit und der Ausstattung würden hinzukommen. Dies dürfte, gerade im Hinblick auf den Klimaschutz, auch sinnvoll bleiben.

Die an der Nachfrage orientierte „leistbare“ Miete ist nur in Wohnungsnotgebieten als Limitierung der Mietpreise angezeigt. Sie eignet sich nur als Maßnahme der Gefahrenabwehr bei besonders angespannten Wohnungsmärkten.<sup>97</sup>

## **V. Mietenstopp und Mieterhöhung**

Mit steigenden Mieten kämpfen viele Ballungszentren. In Deutschland wird die Mietsteigerung für jeweils festgelegte Zeiträume auf einen bestimmten Prozentsatz begrenzt. Die Obergrenze für Mieterhöhungen in laufenden Mietverträgen ist jeweils die Referenzmiete.

In Deutschland wurde im Zuge der Reform der Vergleichsmiete zum 01.01.1983 eine sogenannte Kappungsgrenze mit zunächst 30 Prozent, bezogen auf jeweils drei Jahre, eingeführt und seither einmal im Jahre 1993 auf 20 Prozent abgesenkt. Seit 2013 haben die Bundesländer zusätzlich die Möglichkeit für Gebiete, in denen die Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum gefährdet ist, die Kappungsgrenze auf 15 Prozent abzusenken (§ 558 Abs. 3 Satz 2 BGB).

Unabhängig davon, ob die Referenzmiete als Durchschnittsmiete oder als normierte ortsübliche Vergleichsmiete festgesetzt wird, haben Vermieter:innen die Möglichkeit, die Mieten bis zu dieser Grenze zu erhöhen. Die beim Übergang von der Durchschnittsmiete zum normativ überformten Vergleichsmietensystem im Jahr 1982 eingeführte Kappungsgrenze betrug zunächst 30 Prozent und wurde schrittweise auf 20 Prozent im Jahr 1993 sowie im Jahr 2013 auf 15 Prozent in besonders angespannten Wohnungsmärkten abgesenkt. Ob 15, 20, oder 30 Prozent: Die jeweilige Teuerungsrate lag jeweils niedriger.<sup>98</sup> Das hat auch dazu

---

<sup>97</sup> Vgl. Abschnitt D.III.

<sup>98</sup> Die Inflationsrate lag im Zeitraum zwischen 1979 und 2020 im Schnitt bei 2,2 %, [www.laenderdaten.info/Europa/Deutschland/Inflationsraten.php](http://www.laenderdaten.info/Europa/Deutschland/Inflationsraten.php), aufgerufen am 21.08.2021. Bezogen auf den drei Jahreszeitraum entspricht dies eine

geführt, dass sich die Mietbelastungsquote seit 40 Jahren mehr als verdoppelt hat.<sup>99</sup>

Aus diesem Grunde sollte Kappungsgrenze in den Blick genommen werden. Mit ihr können im Bestand Mieterhöhungen gesteuert und vor allem auch beschränkt werden. Im Hinblick auf die höchst unterschiedlichen Wohnungsmärkte wäre es wünschenswert, die Kappungsgrenze im Hinblick auf die Erforderlichkeit abzusenken. Die Landesregierungen sollten ermächtigt werden, die Kappungsgrenze entsprechend dem Grad der Unterversorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen abzusenken und für den Fall, dass der Wohnungsmarkt überhaupt nicht mehr funktioniert, zeitweilig auf Null zu reduzieren und damit einzufrieren. Im Hinblick auf die Wesentlichkeitstheorie sollte der Bundesgesetzgeber Vorgaben machen, die bei der Absenkung der Kappungsgrenze unter die Inflationsrate zu beachten wären.

Im Hinblick auf den gestuften Wohnungsmarkt schlagen wir folgendes vor:

- Für entspannte Wohnungsmärkte bleibt es bei der aktuellen Kappungsgrenze von 20 % in drei Jahren.
- Für angespannte Wohnungsmärkte kann die Landesregierung die Kappungsgrenze bis auf einen Mietestopp mit Ausgleich in Höhe der durchschnittlichen Inflationsrate absenken.
- Für Wohnungsnotgebiete, die vom Land festgelegt werden, kann dieses die Gemeinden ermächtigen, eine Kappungsgrenze unterhalb der Inflationsrate festzusetzen. Möglich ist dann auch ein vollständiges Einfrieren der Mieten. Bundesrechtlich müssen hier Kriterien für die Bestimmung der Kappungsgrenze bestimmt werden. Auf diese Weise ließe sich auf die örtlichen Verhältnisse differenziert reagieren.

---

Kappungsgrenze von 6,6 Prozent

<sup>99</sup> Diese lag 1980 noch bei gut 10 %, siehe Führer, Spekulanten raus aus dem Kiez, S. 326ff.

## **VI. Begrenzung überhöhter Mieten**

Mit einer Wohnungsnotlage sollte niemand Geld verdienen. Traditionell ist Wucher strafbar, aber auch eine Mietpreisüberhöhung kann verboten sein. Beim Schutz vor überhöhten Mieten sind grundsätzlich zwei Modelle denkbar. Die Grenze wird bei der zu bestimmenden Referenzmiete gezogen, die auch für Mieterhöhungen als Begrenzung gilt, oder im Abstand zu dieser festgelegt. Für den zweiten Weg hat sich das deutsche Recht entschieden. Die sogenannte Wesentlichkeitsgrenze liegt bei 20 Prozent über der Vergleichsmiete. Geregelt ist dies in § 5 Wirtschaftsstrafgesetz. Allerdings erweist sich diese Vorschrift im Hinblick auf die BGH-Rechtsprechung seit 2004 als zahnloser Tiger.

Die Vorschriften im BGB über die Miethöhe bei Mietbeginn und über Mieterhöhungen bis zur Vergleichsmiete sind in der Praxis teilweise nicht ausreichend, um Mieter:innen effektiv vor wucherischen Mieten zu schützen, wie dies zutreffend im vom Land Bayern vorgeschlagenen Gesetzentwurf des Bundesrates zur Reform des § 5 WiStG steht.<sup>100</sup>

Tatsächlich bedarf es eines effektiven Schutz vor überhöhten Mieten und zwar im Rahmen einer bußgeldrechtlichen Norm. Die Sanktionsandrohung und die Möglichkeit administrativ überhöhte Mieten von Vermieter:innen zurückzufordern, geht noch einmal über die zivilrechtlichen Optionen von Mieter:innen hinaus und wird dem Umstand gerecht, dass überhöhte Miete nicht nur ein Problem der Vertragsparteien, sondern der Gesellschaft insgesamt sind.

Vor diesem Hintergrund muss auch gewährleistet sein, dass die Grenzen, ab denen staatliche Sanktionen greifen, nicht enger sind als die zivilrechtlichen Regelungen. Das Überschreiten der jeweiligen Referenzmiete ist deshalb mit aktuell 20 Prozent gut gewählt. Dabei sollte es bleiben.

Um zu gewährleisten, dass Sanktionen bei einem Überschreiten von 20 Prozent der Referenzmiete auch greifen, sollte das Tatbestandsmerkmal

---

100BR-Drs. 527/19.

„infolge einer Ausnutzung“ durch die Formulierung „bei Vorliegen“ ersetzt werden, wie das nunmehr auch<sup>101</sup> die oben angeführte bayrische Bundesratsinitiative fordert.<sup>102</sup>

Auch eine Erhöhung des zu verhängenden Bußgeldes von bis zu einhunderttausend Euro ist sinnvoll, um die Wichtigkeit dieses Sanktionsinstruments zu verdeutlichen. Gleichzeitig sollte durch einen Verweis auf § 558 BGB klargestellt werden, dass die Referenzgrößen bei Mieterhöhung, Mietpreisüberhöhung und Mietpreisbremse identisch sind.

Gerade um die Verhältnismäßigkeit zu wahren, sollte § 5 Abs. 2 Satz 2 WiStG beibehalten werden, der im Ergebnis bestimmt, dass ein:e Vermieter:in dann nicht ordnungswidrig handelt, wenn die Miete zur Deckung der laufenden Aufwendungen erforderlich ist. Für die Klarheit der Regelung wäre es auch hier sinnvoll, im Gesetz direkt auf § 8 ff WoBindG in Verbindung mit der II. Berechnungsverordnung Bezug zu nehmen.

## **VII. Mietbegrenzung bei besonders stark belasteten Regionen**

Darüber hinaus sollte den Ländern die Möglichkeit gegeben werden, in Wohnungsnotgebieten die Referenzmiete abweichend von der Durchschnittsmiete in Höhe der leistbaren Miete zu bestimmen. Die so bestimmte, leistbare Miete sollte dann als weitere Grenze in § 5 WiStG eingezogen werden und neben die Überschreitung der Wesentlichkeitsgrenze treten. Die Ausnahme des § 5 Abs. 2 Satz 2 WiStG soll auch hier gelten.

Eine festgelegte Mietobergrenze ist entscheidend, um das Ausnutzen des knappen Wohnungsangebot durch einzelne Vermieter zu sanktionieren. Bis zu den Entscheidungen im Jahre 2004 gab es in der Rechtspraxis gute Erfahrungen im Umgang mit § 5 WiStG. Der Vorteil dieser öffentlich-rechtlichen Vorschrift ist eine staatliche Eingriffsbefugnis. Darüber hinaus ist es sinnvoll, in besonders belasteten Regionen den Behörden die

---

<sup>101</sup>Schon 2016 gab es eine Bundesratsinitiative durch das Land Berlin, BR-Drs. 327/16.  
<sup>102</sup>BR-Drs. 527/19.

Möglichkeit zu geben, eine Miete festzusetzen, die sich die ortsansässige Bevölkerung auch leisten kann. Hier bedarf es einer Orientierung am Medianeinkommen.<sup>103</sup>

Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und um das Eigentum des Vermieters nicht durch einen möglichen Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1 S.1 GG zu entwerten, garantiert § 5 Abs. 2 Satz 2 WiStG den Vermieter:innen eine – wenn auch begrenzte – Rendite.<sup>104</sup>

## **VIII. Mietpreisbremse**

Eine weiterer wichtiger Regelungsbereich ist die Regulierung der Wiedervermietungsrenten. Denn was nützt eine Regulierung im Bestand, wenn bei einem neuen Vertragsabschluss die Mieten in beliebiger Höhe vereinbart werden könnten. Die fehlende Regulierung für Wiedervermietungen übt Druck auf die Bestandsmietverhältnisse aus und führt zu unerwünschter Vertreibung. Die damalige schwarz-rote Koalition hat im Jahr 2015 die sogenannte Mietpreisbremse eingeführt, um dies zu ändern. Nach anfänglichen Schwierigkeiten und vielen Nachbesserungen beginnt dieses – auf Regionen mit angespannten Mietmärkten beschränkte – Instrument zu wirken. Allerdings erweist sich die Beschränkung auf die Referenzmiete plus 10 Prozent insbesondere in Gebieten mit Wohnungsnotlagen als nicht ausreichend, um die stattfindende Verdrängung von Haushalten mit geringen und mittleren Einkommen aufzuhalten. Außerdem sind die Regelungen im Hinblick auf die Ausnahmen, Beschränkungen und die Rügeobliegenheit unnötig kompliziert.

Auf Dauer sollte über die Neuvermietung eine Egalisierung der Mietniveaus angestrebt werden. Die Mieten sollten dauerhaft die Lage, Baualtersklasse und Beschaffenheit der Wohnungen abbilden. Ähnliche Wohnungen sollten ähnliches kosten.

Aus diesem Grund sollten sich die Wiedervermietungsrenten an den Referenzrenten orientieren. Gleichzeitig sprechen wir uns dafür aus, dem

---

<sup>103</sup>Vgl. Abschnitt D.IV.3.

<sup>104</sup>BVerfG, Beschluss vom 04. Dezember 1985 – 1 BvL 23/84, Rz. 56.

Vermieter das Recht beizubehalten, um bis zu 10 Prozent über der Referenzmiete abzuschließen. Dieses Modell hat sich bereits etabliert, um dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Genüge zu tun, da es den vom BVerfG geforderten Marktbezug herstellt. Zudem wäre dann über die Neuabschlüsse eine moderate Steigerung der allgemeinen Mieten möglich, um steigende Verbraucherpreise oder Instandsetzungskosten auszugleichen. Wenn zukünftig alle Mieten zur Ermittlung der Vergleichsmiete einbezogen werden (echte Durchschnittsmiete), wäre nicht mehr mit selbstverstärkenden Mietsteigerungen zu rechnen.

Für Wohnungsnotgebieten schlagen wir die Durchschnittsmiete ohne Zuschlag als Referenzmiete vor.

Modernisierungen steigern den Wert des Wohnraums und des Grundstücks. Dabei soll es aber auch bleiben. Die Umlage von Kosten der Modernisierung auf die Grundmiete, wie dies derzeit § 559 BGB vorsieht, ist vor diesem Hintergrund unverhältnismäßig, sowohl für den Bestand als auch im Rahmen der Mietpreisbremse. Der höhere Wert einer Wohnung schlägt sich bereits in einer höheren Vergleichsmiete nieder, und zwar auch dann, wenn wir das System von der derzeitig geregelten Vergleichsmiete auf eine Durchschnittsmiete umstellen. Die Verbesserung der Ausstattung oder energetischen Beschaffenheit schaffen bei der Neuvermietung genügend Steigerungspotential. Die Ausnahme in § 556f Satz 2 BGB (umfassende Modernisierung) sollte ebenso gestrichen werden, wie die Einschränkung in § 556 e Abs. 2 BGB (Umlage der Modernisierungskosten auf die Vergleichsmiete einer unrenovierten Wohnung).

Weiterhin sollte der Neubau von der Geltung der Mietpreisbremse ausgenommen bleiben. Abgesehen von dem Umstand, dass eine Erstvertragsmiete keine Vergleichsmiete haben kann, sollte alle Regelungen vermieden werden, die den Neubau hemmen.

Schließlich sollte die Privilegierung einer höheren Vormiete gestrichen werden. Sie bevorzugt die Vermieter:innen, die schon vorher überhöhte Mieten genommen haben. Begründet wurde dies mit dem Bestandsschutz,

der aber im Fall der Neuvermietung mangels eines konkretisierten subjektiven Rechts in Form eines konkreten Mietzinsanspruches nicht greift.

Für die Gebiete, in denen aktuell die Mietpreisbremse gilt, kommt noch hinzu, dass die zum Zeitpunkt der Einführung überhöhten Mieten inzwischen von den gestiegenen Vergleichsmieten eingeholt sein dürften. Nur noch die schon seinerzeit weit überhöhten Mieten würden durch die Streichung der Vormieten-Ausnahmeregelung „gekappt“.

Nach derzeitiger Rechtslage können Mieter:innen nur dann überhöhte Mieten zurück verlangen, wenn sie vorher gegenüber den Vermieter:innen den Verstoß gegen die Mietpreisbremse gerügt haben. Diese Regelung erwies sich schon zu Beginn als Hemmnis bei der Dämpfung des Mietniveaus, die ja eigentlich mit Einführung der Mietpreisbremse beabsichtigt war. Auch nach zwei Reformen der Mietpreisbremse bleibt der Sinn der nach wie vor bestehenden Rügeobliegenheit im Dunkeln. Seit Inkrafttreten des „Mietrechtsanpassungsgesetzes“ im Jahr 2020 können die Mieter:innen (bei Neuverträgen) nach der Rüge die Mieten für bis zu 30 Monaten in der Vergangenheit zurückfordern. Die Rügeobliegenheit würde nur die Mieter:innen treffen, der noch länger als zweieinhalb Jahre mit der Ausübung seiner Rechte warten. Gleichzeitig ist aber Sinn der Mietpreisbremse, Mieten auch für breite Bevölkerungsschichten bezahlbar zu machen. Wenn dies gewollt ist, dann muss diese Rechtsfolge ohne Einschränkungen gelten. Überhöhte Mieten müssen zurück gezahlt werden, ohne irgendwelche verbraucherfeindlichen Schlupflöcher.

Die Mietpreisbremse sollte daher grundsätzlich bestehen bleiben. Allerdings sollte das Begründungserfordernis für die Verordnung zum Inkrafttreten gestrichen werden. Die Verordnung kann so auch auf die Voraussetzungen hin geprüft werden. Die Bremse sollte praktikabler werden durch die Streichung der Rügeobliegenheit, der Einschränkungen des § 556e (Vormiete und Modernisierung) sowie der Ausnahme für umfassenden Modernisierungen. In Wohnungsnotgebieten sollten die Wiedervermietungsmiete auf die Höhe Referenzmiete begrenzt werden.

## **IX. Voraussichtliche Effekte des bundesweiten**

### **Mietendeckels**

Das vorgeschlagenen Stufenmodell umfasst verschiedene Kappungsgrenzen für Mieterhöhungen, Begrenzungen der Wiedervermietungsmiete und höchstzulässige Mieten, die nicht überschritten werden dürfen. Für die Analyse der voraussichtlichen Effekte werden für die Gesamtheit der untersuchten Großstädte die jeweiligen Regelungsvorschläge auf der Datenbasis des Mikrozensus analysiert. Die Auswertung erfolgt dabei in zwei Schritten: Zunächst werden der Anteil und die Anzahl der Haushalte ermittelt, die unter den jeweils vorgeschlagenen Bedingungen mit einer leistbaren und angemessenen Wohnung versorgt werden können. Als angemessen gelten Wohnungsgrößen, die eine Mindestwohnungsgröße nicht unterschreiten. Als leistbar gelten Wohnungen, bei denen die Mieten (bruttowarm) nicht mehr als 30 Prozent des verfügbaren Haushaltsnettoeinkommens überschreiten. In einem zweiten Schritt wird ermittelt, wie hoch der jeweilige Betrag ausfallen würde, der z.B. in Form von Subjektfördermitteln gezahlt werden müsste, um allen Haushalten eine leistbare Mietkostenbelastung zu sichern.

Bei der Analyse von Regelungen zu Wiedervermietungsmieten wird eine Idealverteilung aller vorhandenen Wohnungen angenommen, um zu bestimmen, wie viele Haushalte zu den jeweiligen Bedingungen mit angemessenen und leistbaren Wohnungen versorgt werden könnten.

#### **1. Ausgeglichene Wohnungsmärkte**

Der vorgeschlagenen Regelungsvorschlag plädiert für eine Umstellung der Referenzmiete von der ortsüblichen Vergleichsmiete auf die Bestandsmiete und sieht eine Kappung der Mieterhöhungsmöglichkeiten bei 20 Prozent der Bestandsmiete (statt der OVM), und eine höchstzulässige Miete bei 20 Prozent über der Referenzmiete (statt der geltenden Begrenzung der Wuchermiete von OVM + 20 Prozent) vor<sup>105</sup>. Für

---

<sup>105</sup> Mit der Aktivierung von höchstzulässigen Mieten im Sinne des Wirtschaftsstrafrechts bei 20 Prozent über der Durchschnittsmiete müssten über den jeweiligen Wert

die mittlere Nettokaltmiete in den untersuchten 14 Städten mit ausgeglichenen Wohnungsmärkten<sup>106</sup> ergeben sich dabei folgende Grenzwerte:

Tab 4. Regelungsvorschlag für ausgeglichene Wohnungsmärkte (14 Städte)

	Referenzmiete	Kappungs- grenze	Wiederver- mietungsmiete	Höchstzulässige Miete
<b>Bisherige Regelung (OVM und Markt)</b>	6,03 Euro	7,24 Euro	-	-
<b>vorgeschlagene Regelung (Durchschnittsmiete + Mietabsenkungsmöglichkeit)</b>	5,71 Euro	6,86 Euro	-	6,86 Euro
<b>Differenz</b>	- 0,32 Euro	- 0,38 Euro		

Quelle: F+B 2021, Mikrozensus 2018 und eigene Berechnungen

Für die Bestandsmietentwicklung in den Städten würde die veränderte Referenzmiete (von der normierten OVM zur echten Durchschnittsmiete) zu einer leichten Absenkung (- 5 Prozent) der Kappungsgrenzen bei möglichen Mieterhöhungen führen. Da in den ausgeglichenen Wohnungsmärkten die Marktmieten im Mittel weniger als 15 Prozent über den Bestandsmieten liegen, hat die vorgeschlagenen Begrenzung der Wiedervermietungsmieten bei maximal 20 Prozent über der durchschnittlichen Bestandsmiete keine berechenbaren Effekt. Auffällig ist, dass in den Städten in ausgeglichener Lage zumindest die rechnerisch möglichen und rechtlich zulässigen Mieterhöhungsspielräume im Bestand höher ausfallen als die potenziellen Erträge einer Wiedervermietung.

Die Effekte der vorgeschlagenen Änderungen auf die Wohnversorgungslage in den 14 Städten mit ausgeglichenen

---

hinausgehende Mietpreise abgesenkt werden. Auch ohne eine formale Beschränkung der Wiedervermietungsmiete im BGB wird so in den Städten mit ausgeglichenen Wohnungsmärkten gesichert, dass keine überhöhten Mieten bei der Neuvermietung durchgesetzt werden können. Eine solche Regelung würde aber auch nur eine geringe Wirkung entfalten, weil es kaum hohe Angebotsmieten gibt, die gekappt werden können. Von der anderen Seite betrachtet würde die Einführung einer flächendeckenden Mietpreisbremse auch nicht zu wesentlichen wirtschaftlichen Einschränkungen, weil die damit verbundenen Mietpreisbegrenzungen nur von wenigen Mietangeboten überhaupt erreicht werden.

<sup>106</sup>Als Städte mit ausgeglichenen Wohnungsmärkten zählen aus der Gesamtheit der 42 untersuchten Großstädte Bochum, Chemnitz, Dortmund, Duisburg, Erfurt, Essen, Gelsenkirchen, Hamm, Krefeld, Mönchengladbach, Mülheim an der Ruhr, Oberhausen, Rostock und Wuppertal

Wohnungsmarktlagen sind erwartbar gering, weil sich die Referenzmieten und Kappungsmodalitäten nur geringfügig von den bisher geltenden Regelungen unterscheiden. Ein Blick auf die möglichen Mieterhöhungen in laufenden Mietverträgen zeigt, dass Mieterhöhungen auch in den Städten mit entspannter Wohnungsmarktlage viele Haushalte an die Grenze der Leistbarkeit bringen würden. Eine vollständige Ausschöpfung aller rechtlich zulässigen Mieterhöhungen würde unter den aktuellen Bedingungen (Kappung bei 20 Prozent der OVM) zu einem deutlichen Anstieg der Mietbelastungsquote führen. Die mittlere Mietbelastungsquote der Haushalte würde von 29,5 Prozent auf fast 38 Prozent des Einkommens steigen. Damit würden nur noch 36 Prozent aller Haushalte in Wohnungen mit leistbaren Mietkosten leben. Über 880.000 der insgesamt 1,4 Millionen Haushalte in den untersuchten Städten mit ausgeglichenem Wohnungsmarkt würden gemessen an ihren Einkommen zu hohe Mieten zahlen müssen. Durch die möglichen Mieterhöhungen besteht für fast 230.000 Haushalte die Gefahr, dass ihre Mieten die Leistbarkeitsgrenzen überschreiten. Das sind über 30 Prozent der Mieter:innen, die bisher in leistbaren Wohnungen leben. Für jeden dritten Haushalt in einer bisher leistbaren Wohnung kann demnach die nächste Mieterhöhung zur Überschreitung der 30-Prozent-Grenze führen.

Auch mit der vorgeschlagenen Begrenzung der Mieterhöhungen bei maximal 20 Prozent über den Bestandsmieten, würden Mieterhöhungen die Wohnversorgungslage verschlechtern. Die mittlere Mietbelastungsquote würde auf 34,9 Prozent steigen und die Versorgungsquote auf 42 Prozent absinken. Bei Umsetzung aller dann rechtlich möglichen Mieterhöhungen würde die Versorgungslücke auf fast 810.000 Haushalte steigen.

*Tabelle 5: Voraussichtliche Auswirkungen der Kappungsgrenzen in ausgeglichenen Wohnungsmärkten auf die Wohnversorgung (in 14 untersuchten Großstädten)*

	<b>Mietbelastung in % (median)</b>	<b>Versorgungs- grad in %</b>	<b>Versorgungs- lücke</b>	<b>mtl. überhöhte Miete je Haushalt</b>
<b>Ist-Miete</b>	29,5	52,9%	653.967	145 €
<b>Bisherige Regelung (OVM + 20 %)</b>	37,6	36,4%	883.881	227 €
<b>vorgeschlagene Regelung (Durchschnittsmiete + 20 %)</b>	34,9	42,0%	806.669	197 €
<b>zusätzliche Versorgung</b>			77.212 (8,7%)	30 €

Quelle: Mikrozensus 2018, eigene Auswertung

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass Mietsteigerungen selbst in den Städten mit weitgehend entspannten Wohnungsmärkten ein ernsthaftes Problem für die soziale Wohnversorgung darstellen. Da umfassende Eingriffe in solchen Gebieten aus rechtlichen Erwägungen kaum durchsetzbar sind, würde hier eine Umstellung der Referenzmiete auf die durchschnittlichen Bestandsmieten (also auf die tatsächlich von den Haushalten gezahlten Mieten) zumindest zu einer kleinen Entlastung führen. Fast 80.000 Haushalte könnten vor einer Überschreitung der Leistbarkeit im Falle einer Mieterhöhung geschützt werden. Mit der vorgeschlagenen Regelung hätte nur noch jeder fünfte Haushalt zu befürchten, durch die nächste Mietsteigerung in einer bisher leistbaren Wohnung die Leistbarkeitsgrenze zu überschreiten. Ein weiterer Effekt der vorgeschlagenen Regelung betrifft die finanzielle Lage der Haushalte. Unter den bisher geltenden Regelungen würde die durchschnittliche Überschreitung der Leistbarkeit je Haushalt mit einer Mietkostenbelastung von über 30 Prozent nach den Mieterhöhungen über 230 Euro im Monat betragen. Durch die Umstellung auf die Bestandsmiete als Bezugsgröße würde dieser Betrag auf unter 200 Euro leicht sinken.

Obwohl die Marktmieten der Wiedervermietung im Mittel aller Städte in ausgeglichenen Wohnungsmärkten nur 12 Prozent über den Bestandsmieten liegen, würde sich unter den Bedingungen einer vollständigen Wiedervermietung die soziale Versorgungslage deutlich

verschlechtern. Die mittlere Mietbelastungsquote würde von 29,5 und 33 Prozent des Einkommens steigen und der Versorgungsgrad würde sich auf 44 Prozent der Haushalte reduzieren. Mit anderen Worten: für über 55 Prozent der Haushalte in den Städten mit ausgeglichenen Wohnungsmärkten sind die Marktmieten gemessen an ihren Einkommen zu teuer. Die Versorgungslücke würde bei vollständiger Neuvermietung etwa 650.000 auf über 770.000 um 15 Prozent steigen. Die durchschnittliche Überschreitung der Leistbarkeitsgrenze bei der Wiedervermietung zu Angebotspreisen würde auf 188 Euro je Haushalt steigen und damit die Überlastung zu den Bestandskonditionen (145 Euro je Haushalt) übertreffen.

Eine mögliche Begrenzung der Wiedervermietungsrenten zum Beispiel auf 20 Prozent über der Durchschnittsmiete hätte in der aktuellen Konstellation der Städte mit ausgeglichenen Wohnungsmärkten keinen zusätzlichen Effekt für die soziale Wohnversorgung, da der Grenzwert über der aktuellen Marktmiete liegen würde.

*Tabelle 6: Voraussichtliche Auswirkungen einer Mietpreisbremse bei der Wiedervermietung in ausgeglichenen Wohnungsmärkten auf die Wohnversorgung (in den untersuchten Großstädten)*

	Mietbelastung in % (median)	Versorgungsgrad in %	Versorgungslücke	mtl. überhöhte Miete je Haushalt
Ist-Miete	29,5	52,9%	653.967	145 Euro
Marktmiete	38,8	44,5%	771.615	188 Euro
<b>zusätzliche Versorgung</b>			- 117.647	

Quelle: Mikrozensus 2018, eigene Auswertung

Die vorgeschlagene Aktivierung der Schutzinstrumente gegen eine überhöhte Miete nach § 5 Abs. 2 Satz 2 WiStG soll auch in Städten mit ausgeglichenem Wohnungsmarkt gelten und würde dort bei 20 Prozent über der entsprechenden Durchschnittsmiete liegen. Im Mittel aller 14 Städte dieser Wohnungsmarktlage liegt der Wert der höchstzulässigen Mieten bei 6,86 Euro/m<sup>2</sup>.

Tabelle 7: Voraussichtliche Auswirkungen der Mietabsenkungsmöglichkeit nach § 5 WiStG in ausgeglichenen Wohnungsmärkten auf die Wohnversorgung (in 14 untersuchten Großstädten)

	Mietbelastung in % (median)	Versorgungsgrad in %	Versorgungs- lücke	mtl. überhöhte Miete je Haushalt
Ist-Miete	29,5	52,9%	653.967	145 Euro
Höchstzulässige Miete	28,8	55,2%	622.439	134 Euro
zusätzliche Versorgung			31.528 (5,1%)	

Quelle: Mikrozensus 2018, eigene Auswertung

Die Nutzung der Absenkungsmöglichkeiten auf das Niveau der höchstzulässigen Mietpreise hätte in den Städten mit ausgeglichenen Wohnungsmarktlagen einen leicht entspannenden Effekt: Die mittlere Mietbelastungsquote würde auf 28,8 Prozent des Einkommens sinken und der Versorgungsgrad der Mieter\*innen, die mit leistbaren Wohnungen versorgt werden, würde auf über 55 Prozent steigen. Knapp über 30.000 Haushalte könnten durch die Absenkung zusätzlich mit leistbaren Wohnungen versorgt werden. Auch die Höhe der durchschnittlichen Überschreitung der Leistbarkeitsgrenze würde von 145 Euro auf 134 Euro leicht zurückgehen.

## 2. Angespannte Wohnungsmärkte

Im vorgeschlagenen Stufenmodell wird in angespannten Wohnungsmärkten neben der Umstellung auf die Referenzmiete auf die Durchschnittswerte der tatsächlich gezahlten Bestandsmieten eine Begrenzung der möglichen Mieterhöhungen auf eine jeweils festzulegende Kappungsgrenze zwischen der Inflationsrate und maximal 15 Prozent eingeführt<sup>107</sup>. Die Wiedervermietung würde - in Anlehnung an die Regelungen zur Mietpreisbremse - bei 10 Prozent über der mittleren Bestandsmiete der jeweiligen Wohnungsmarktsegmente beschränkt

<sup>107</sup> In der Abschätzung der zu erwartenden Effekte des Mietendeckels in Städten mit angespannter Wohnungsmarktlage wird die Inflationsrate von 2018 auf 2019 von 1,4% p.a. als Kappungsgrenze eingesetzt.

werden. Daraus ergeben sich für die 17 Großstädte mit angespannten Wohnungsmärkten<sup>108</sup> folgende Orientierungswerte:

*Tabelle 8: Regelungsvorschlag für angespannte Wohnungsmärkte (17 Großstädte)*

	Referenzmiete	Kappungs- grenze	Wiederver- mietung	Höchstzulässige Miete
<b>Bisherige Regelung (OVM + Mietpreisbremse 20%)</b>	6,90 Euro	7,93 Euro	7,59 Euro	-
<b>vorgeschlagene Regelung (Durchschnittsmiete + Kappung Mietpreisbremse + Mietabsenkungsmöglichkeit)</b>	6,85 Euro	6,97 Euro	7,54 Euro	8,22 Euro
<b>Differenz</b>	- 0,05 Euro	- 0,97 Euro	- 0,05 Euro	

\* hier berechnet auf der Basis der Inflationsrate von 1,4% für das Jahr 2018 auf 2019

Quelle: F+B 2021, Mikrozensus 2018 und eigene Berechnungen

Für die angespannten Wohnungsmärkten werden schärfere Kappungsgrenzen vorgeschlagen, um Mieterhöhungen im Bestand zu verlangsamen. Die Beschränkung der Mieterhöhungen auf das Niveau der Inflation liegt deutlich unter den bisherigen Kappungsgrenzen von 15 Prozent der Nettokaltmiete, so dass erhebliche Effekte auf die Qualität der sozialen Wohnversorgung erwartet werden können. Bei Wiedervermietung wird gilt die Durchschnittsmiete als Referenz für die Mietpreisbremse, und durch die Reform des § 5 WiStG wird mit der Möglichkeit der Mietsenkung auf 20 Prozent oberhalb der Durchschnittsmiete faktisch eine höchstzulässige Miete eingeführt. Bei den Wiedervermietungen verringert sich der Abstand zwischen bisherigen Regelungen (Mietpreisbremse) und den vorgeschlagenen Instrumenten, weil die Mietpreisbremse in angespannten Wohnungsmarktlagen schon jetzt die Wiedervermietungen auf einen Preis von maximal 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete begrenzen soll.

Der vorgeschlagene Begrenzung von Mieterhöhungen in laufenden Verträgen auf das Niveau der Inflationsrate hätte in den Städten mit einem angespannten Wohnungsmarkt einen sichtbaren Effekt auf die soziale

<sup>108</sup>Als angespannte Wohnungsmärkte wurden hier die folgenden Städte betrachtet: Aachen, Bonn, Braunschweig, Dresden, Düsseldorf, Hannover, Karlsruhe, Kiel, Leipzig, Leverkusen, Lübeck, Ludwigshafen am Rhein, Mannheim, Münster, Nürnberg, Potsdam, Wiesbaden.

Versorgungslage der Haushalte, die zur Miete wohnen. Bei der jetzt in vielen Städten mit angespannter Marktlage praktizierten Kappung bei 15 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete würde bei vollständiger Umsetzung dieser Erhöhungsmöglichkeiten die mittlere Mietbelastung auf 34,9 Prozent ansteigen und die Grenzen der Leistbarkeit überschreiten. Die vorgeschlagene Kappung der Mieterhöhungsmöglichkeiten auf die Inflationsrate würde auch zu Mieterhöhungen führen, doch die mittlere Mietbelastungsquote würde lediglich auf 32,1 Prozent steigen. Auch die Effekte der Regelungen auf den Versorgungsgrad unterscheiden sich. Unter den zurzeit gültigen Bedingungen könnten nach Mieterhöhungen lediglich 40,7 Prozent der Mieter:innenhaushalte mit leistbaren Wohnungen versorgt werden. Bei der vorgeschlagenen Kappung auf dem Niveau der Inflationsrate wären es immerhin 46,7 Prozent. Statt knapp 1,1 Millionen Haushalte in zu teuren Wohnungen, müssten knapp über 1 Millionen Haushalte Mietkosten über der Leistbarkeitsgrenze tragen. Knapp 115.000 Haushalte in den Großstädten mit angespannten Wohnungsmärkten könnten bei einer Umstellung der Kappungsgrenzenregel vor einer Erhöhung über die Leistbarkeitsgrenze geschützt werden. Die durchschnittliche Überschreitung der Leistbarkeitsgrenzen würden von 238 Euro auf 202 Euro im Monat zurückgehen.

*Tabelle 9: Voraussichtliche Auswirkungen der Kappungsgrenzen in angespannten Wohnungsmärkten auf die Wohnversorgung (in den 17 Großstädten mit angespanntem Wohnungsmarkt)*

	<b>Mietbelastung in % (median)</b>	<b>Versorgungs- grad in %</b>	<b>Versorgungs- lücke</b>	<b>mtl. überhöhte Miete je Haushalt</b>
<b>Ist-Miete</b>	29,5	53,2%	885616,791	166 Euro
<b>Bisherige Regelung (+ 15% in drei Jahren bis zur OVM)</b>	34,9	40,7%	1.122.908	238 Euro
<b>vorgeschlagene Regelung ( + Inflation bis zur Durchschnittsmiete)</b>	32,1	46,7%	1.008.199	202 Euro
<b>zusätzliche Versorgung</b>			114.709 (10,2%)	

Bei den Wiedervermietungen zeigen sich im Vergleich zu den bisherigen Regelungen in angespannten Wohnungsmärkten leichte Verbesserungen. Die Differenz zu einer umfassend umgesetzten Mietpreisbremse, die auch jetzt schon in angespannten Wohnungsmarktregionen zur Anwendung gebracht werden kann, basiert auf den verschiedenen Referenzmieten, weil die Bestandsmieten knapp unter den Mietspiegelwerten der 17 Untersuchungsstädte mit angespannten Wohnungsmärkten liegen.

Bei einer vollständigen Vermietung zu Marktmietpreisen würde die mittlere Mietbelastungsquote in den Großstädten mit angespannten Wohnungsmärkten auf 36,8 Prozent steigen und nur noch gut jeder dritte Haushalt könnte mit einer leistbaren Wohnung versorgt werden (36,6 Prozent). Bei einer konsequenten und umfassenden Anwendung der Mietpreisbremse mit einer Kappung bei maximal 10 Prozent der in den Mietspiegeln ausgewiesenen Miete würde die mittlere Mietkostenbelastung auf immer noch 33,7 Prozent steigen. Der Versorgungsgrad mit leistbaren Wohnungen würde bei 43,5 Prozent liegen. Fast 1,1 Millionen der insgesamt 1,9 Millionen Haushalte in Städten mit angespannten Wohnungsmärkten würden in zu teuren Wohnungen leben müssen.

Mit den vorgeschlagenen Neuregelungen (Kappung der Neuvermietung bei maximal 10% über der Durchschnittsmiete) würde die mittlere Wohnkostenbelastung bei 31,0 Prozent nur noch knapp über der Leistbarkeitsgrenze liegen. Fast die Hälfte der Haushalte könnte auch nach einem Umzug in einer leistbaren Wohnung leben. Doch auch in dieser Konstellation würde eine Wiedervermietung zu höheren Preisen dazu führen, dass fast 950.000 Haushalte nicht mit leistbaren Wohnungen versorgt werden könnten. Die Überschreitung je Haushalt würde sich zwar von 270 Euro (Marktpreisvermietung) bzw. 231 Euro (aktuelle Mietpreisbremse) auf 199 Euro im Monat verringern, würde aber immer noch eine erhebliche Belastung der Haushalte in den zu teuren Wohnungen darstellen.

*Tabelle 10: Voraussichtliche Auswirkungen der Mietpreisbremse in Verbindung mit der Durchschnittsmiete bei der Wiedervermietung in angespannten Wohnungsmärkten auf die Wohnversorgung (in 17 untersuchten Großstädten)*

	Mietbelastung in % (median)	Versorgungsgrad in %	Versorgungslücke	mtl. überhöhte Miete je Haushalt
Marktmiete	36,8	36,6%	1.201.296	270 Euro
Bisherige Regelung (OVM + 10%)	33,7	43,5%	1.069.485	231 Euro
vorgeschlagene Regelung (Durchschnittsmiete + 10%)	31,0	49,9%	947.616	199 Euro
zusätzliche Versorgung			121.869 (11,4%)	

Quelle: Mikrozensus 2018, eigene Auswertung

Ein Vergleich der vorgeschlagenen Regelungen mit der bisher geltenden Mietpreisbremse in den Städten mit angespannten Wohnungsmärkten zeigt, dass bei der Wiedervermietung bei einer Kappung auf der Basis der Bestandsmiete über 120.000 Haushalte zusätzlich die Chance hätten, eine leistbare Wohnung anzumieten.

Die vorgeschlagene Aktivierung der Schutzinstrumente gegen einen überhöhten Mietpreis nach § 5 Abs. 2 Satz 2 WiStG soll auch in Städten mit angespannten Wohnungsmärkten gelten und würde dort bei 20 Prozent über der entsprechenden Durchschnittsmiete liegen. Im Mittel der 17 Städte dieser Wohnungsmarktlage liegt der Wert der höchstzulässigen Mieten bei 8,22 Euro/m<sup>2</sup>.

*Tabelle 11: Voraussichtliche Auswirkungen der Mietabsenkungsmöglichkeit nach § 5 WiStG in angespannten Wohnungsmärkten auf die Wohnversorgung (in 17 untersuchten Großstädten)*

	Mietbelastung in % (median)	Versorgungsgrad in %	Versorgungslücke	mtl. überhöhte Miete je Haushalt
Ist-Miete	29,5	53,2%	885.617	166 Euro
Höchstzulässige Miete	28,5	56,3%	827.281	153 Euro
zusätzliche Versorgung			58.336 (5,1%)	

Quelle: Mikrozensus 2018, eigene Auswertung

Die Nutzung der Absenkungsmöglichkeiten auf das Niveau der höchstzulässigen Mietpreise hätte in den Städten mit ausgeglichenen Wohnungsmarktlagen einen leicht entspannenden Effekt: Die mittlere Mietbelastungsquote würde auf 28,5 Prozent des Einkommens sinken und der Versorgungsgrad der Mieter\*innen, die mit leistbaren Wohnungen versorgt werden, würde auf über 56 Prozent steigen. Fast 60.000 Haushalte könnten durch die Absenkung zusätzlich mit leistbaren Wohnungen versorgt werden. Auch die Höhe der durchschnittlichen Überschreitung der Leistbarkeitsgrenze würde von 166 Euro auf 153 Euro leicht zurückgehen.

### 3. Städte in Wohnungsnotlage

In den Gebieten mit festgestellter Wohnungsnotlage sieht das hier vorgeschlagene Stufenmodell ein zeitlich befristetes Einfrieren der Mieten vor. Zusätzlich werden die Neuvermietungen auf das Niveau der Durchschnittsmieten beschränkt eine höchstzulässige Miete bei 20 Prozent über der leistbaren Mieten (auf der Basis von mittleren Haushaltseinkommen und mittlerer Wohnungsgröße) eingeführt. Auf der Basis der vorgeschlagenen Kriterien wurden elf Städte mit Wohnungsnotlagen<sup>109</sup> identifiziert. In diesen Städten ergeben sich folgende Mietwerte für Kappungsgrenzen, Wiedervermietungen und höchstzulässige Mieten.

*Tabelle 12: Regelungsvorschlag für Städte in Wohnungsnotlage (9 Städte)*

	Referenzmiete	Kappungsgrenze	Wiedervermietetung	Höchstzulässige Miete
<b>Bisherige Regelung (OVM + Mietpreisbremse)</b>	8,23 Euro	9,47 Euro	9,05 Euro	-
<b>vorgeschlagene Regelung (Durchschnittsmiete, Einfrieren der Mieten Absenkungsmöglichkeit auf 20 % über leistbarer Miete)</b>	8,05 Euro	8,05 Euro	8,05 Euro	7,86 Euro

<sup>109</sup>Als Städte mit Wohnungsnotlage zählen Städte mit überdurchschnittlichen Mietsteigerungen in den letzten 5 Jahren, mit einer überdurchschnittlichen Lücke zwischen Bestand- und Angebotsmieten bzw. mit einer mittleren Mietkostenbelastung von über 30 Prozent des Medianeinkommen. Ausgewählt wurden Städte, bei denen mindestens zwei dieser Indikatoren zutreffen: Berlin, Bielefeld, Frankfurt am Main, Freiburg im Breisgau, Hamburg, Heidelberg, Köln, Mainz, München, Osnabrück, Stuttgart

Differenz	- 0,18 Euro	- 1,41 Euro	- 1,00 Euro	
-----------	-------------	-------------	-------------	--

Quelle: F+B 2021, Mikrozensus 2018 und eigene Berechnungen

Die erwarteten Effekte auf die Bestandsmietentwicklung sind in den vorgeschlagenen Regelungen klar definiert. Mit einem befristeten Einfrieren der Mieten verbleiben Mietbelastungsquote und Versorgungsgrad auf dem Niveau der Ist-Situation. Bei Beibehaltung der bisherigen Konditionen, die eine Steigerung der vertraglich vereinbarten Mieten bis zu 15 Prozent in drei Jahren an die ortsübliche Vergleichsmieten heranführen kann, würde eine Steigerung der Mieten bis zu einem Median von 9,47 Euro/m<sup>2</sup> ermöglicht. Entsprechend würde bei voller Ausschöpfung der Mieterhöhungsmöglichkeiten die mittlere Mietbelastungsquote von 30,2 auf 35,8 steigen. Der Versorgungsgrad würde von 51,1 Prozent<sup>110</sup> auf 37,4 Prozent absinken und über 2,2 Millionen der insgesamt 3,6 Millionen Mieter:innenhaushalte in den Städten mit Wohnungsnotlage würden in zu teuren Wohnungen wohnen.

---

<sup>110</sup> Die Versorgung von mehr als der Hälfte der Haushalte trotz einer mittleren Mietbelastung von über 30 Prozent der Einkommen, geht auf die statistischen Verfahren der Gewichtung zurück. Für die Analyse der Gesamtheit von Städten mit Wohnungsnotlagen wurde eine Gewichtung der stadtspezifischen Mietbelastungsquoten vorgenommen, so dass hier das gewichtete Mittel der Medianwerte ausgewiesen wird, der vom Median der Grundgesamtheit abweichen kann.

*Tabelle 13: Voraussichtliche Auswirkungen der Kappungsgrenzen in Wohnungsnotgebieten auf die Wohnversorgung (in den 11 Großstädten mit Wohnungsnotlage)*

	Mietbelastung in % (median)	Versorgungsgrad in %	Versorgungslücke	mtl. überhöhte Miete je Haushalt
Ist-Miete	30,2	51,2%	1.741.656	199 €
Bisherige Regelung	35,8	37,4%	2.231.327	285 €
vorgeschlagene Regelung (Durchschnittsmiete, Einfrieren der Mieten Absenkungsmöglichkeit auf 20 % über leistbarer Miete)	30,2	51,2%	1.741.656	199 €
zusätzliche Versorgung			489.672 (21,9%)	

Quelle: Mikrozensus 2018, eigene Auswertung

Bei Übernahme des vorgeschlagenen und zeitlich befristeten Mietenstopps in diesen Städten würde die Versorgung von knapp der Hälfte der Haushalte aufrechterhalten werden können. Insgesamt könnten etwa 490.000 Haushalte davor geschützt werden, die Leistbarkeitsgrenze durch Mieterhöhungen ihrer laufenden Verträge zu durchbrechen. Die Überschreitung der leistbaren Miete würde je Haushalt nicht auf 285 Euro im Monat steigen, sondern auf dem Niveau von 199 Euro je Monat verharren. Doch auch diese Überschreitung der leistbaren Mieten stellt für die betroffenen Haushalte schon jetzt eine erhebliche finanzielle Bürde dar.

Die Auswirkungen auf die Wiedervermietung in Städten mit Wohnungsnotlagen würden einen erheblichen Effekt auf die soziale Wohnversorgung haben. Würde ungebremst zu den Marktpreisen vermietet, würde bei einer vollständigen Wiedervermietung die Mietbelastung auf einen Mittelwert von 43,2 Prozent steigen. Zu Marktpreisen könnten nur 25,2 Prozent der Haushalte eine leistbare Wohnung finden, und 2,7 Millionen der 3,6 Millionen Haushalte in Mietwohnungen müssten zu hohe Mieten zahlen. Durch die konsequente und ausnahmslose Anwendung der aktuellen Mietpreisbremsenregelungen

auf Grundlage der Durchschnittsmiete könnte die mittlere Mietbelastung auf 35,6 Prozent gesenkt werden. 38,3 Prozent der Haushalte hätten dann zumindest die abstrakte Chance, eine leistbare Wohnung zu finden. Doch auch in diesem Modell würde mit über 2,2 Millionen die Mehrzahl der Haushalte in diesen Städte keine leistbare Wohnung anmieten können. Die Überschreitung der Leistbarkeitsgrenze würde von 408 im Monat auf 294 Euro im Monat absenken.

*Tabelle 14 Voraussichtliche Auswirkungen des Mietdeckels bei der Wiedervermietung in Städten mit Wohnungsnotlage auf die Wohnversorgung (9 Großstädten)*

	Mietbelastung in % (median)	Versorgungsgrad in %	Versorgungslücke	mtl. überhöhte Miete je Haushalt
Marktmiete	43,2	25,2%	2.667.288	408 €
Bisherige Regelung (OVM + 10%)	35,6	38,3%	2.201.503	294 €
vorgeschlagene Regelung (Durchschnittsmiete)	30,2	51,2%	1.741.656	199 €
zusätzliche Versorgung			459.847 (20,9%)	

Quelle: Mikrozensus 2018, eigene Auswertung

Die Begrenzung der Wiedervermietung zu den bisherigen Bestandsmietpreisen hätte eine tatsächlich entspannende Wirkung auf die soziale Wohnversorgung in den Städten: Die mittler Mietbelastung würde weiterhin bei 30,2 Prozent liegen und 51,2 Prozent der Haushalte in den Städten mit Wohnungsnotlagen könnte auch bei einer Wiedervermietung auf eine leistbare Wohnung hoffen. Fast 460.000 Haushalte könnten so vor einer sonst drohenden Überschreitung der Leistbarkeitsgrenze geschützt werden. Auch die durchschnittliche Überschreitung der Leistbarkeit je Haushalt würde von den sowieso schon hohen 199 Euro im Monat nicht weiter steigen.

Die vorgeschlagene Einführung einer Mietsenkungsmöglichkeit auf höchstzulässige Mieten in Städten mit Wohnungsnotlagen sieht für den befristeten Geltungszeitraum eine Absenkung der tatsächlich zu

entrichteten Miethöhen auf einen Wert von 20 Prozent über der mittleren Leistbarkeitsgrenze vor. Die vertraglich vereinbarte Miete bliebe davon unberührt, aber die Zahlung und Annahme höherer Mietpreise wäre unzulässig.

Im Schnitt aller elf Großstädte mit Wohnungsnotlagen würde die höchstzulässige Miete bei 7,86 Euro/m<sup>2</sup> (nettokalt) liegen. Die mittlere Mietbelastungsquote würde auf 26,3 Prozent reduziert werden und 61,8 Prozent aller Mieter:innenhaushalte in den Städte hätten eine leistbare Mietbelastung. Zwar würden selbst nach einer Absenkung der überhöhten Mieten immer noch fast 1,4 Millionen Haushalte in zu teuren Wohnungen wohnen, aber die zurzeit bestehende Versorgungslücke würde um fast 380.000 Haushalte reduziert werden können.

*Tabelle 15: Voraussichtliche Auswirkungen der Mietabsenkungsmöglichkeit auf „leistbare Mieten“ in Städten mit Wohnungsnotlage auf die Wohnversorgung (in den untersuchten Großstädten)*

	Mietbelastung in % (median)	Versorgungsgrad in %	Versorgungs- lücke	mtl. überhöhte Miete je Haushalt
Ist-Miete	30,2	51,2%	1.741.656	199 Euro
Höchstzulässige Miete: 20 % über Leitbarkeitsgrenze	26,3	61,8%	1.364.023	152 Euro
zusätzliche Versorgung			377.632 (21,7%)	

Quelle: Mikrozensus 2018, eigene Auswertung

Auch die durchschnittliche Überschreitung der Leistbarkeitsgrenze würde von knapp 200 Euro auf 152 Euro im Monat sinken. Auf das Jahr berechnet und auf alle Haushalte mit überhöhten Mieten bezogen, entspricht das einer Gesamtentlastung von über 900 Millionen Euro, die dann für andere Ausgaben zur Verfügung stünden.

#### **4. Gesamteffekte der vorgeschlagenen Regelungen**

Das vorgeschlagenen Dreistufenmodell des bundesweiten Mietdeckels sieht in drei Typen von Wohnungsmarktregionen (ausgeglichen,

angespannt, Wohnungsnotlage) jeweils verschiedenen Kappungsgrenzen für Mieterhöhungen, Begrenzungen von Wiedervermietungsrenten und Absenkungen bei Überschreitungen von höchstzulässigen Mietpreisen vor.

**a) Effekte für Städte mit ausgeglichenen Wohnungsmärkten**

Eine Gesamtbetrachtung zeigt, dass die vorgeschlagene Umstellung der Referenzmiete von der normierten Vergleichsmiete auf eine echte Durchschnittsmiete in den 14 Städten mit ausgeglichenem Wohnungsmarkt (knapp 1,4 Millionen Haushalte) nur einen geringen Effekt auf die Lage der sozialen Wohnversorgung hätte und auch nur wenige Einschränkungen bei der Bewirtschaftung zur Folge haben würde. Die Umstellung der Referenzmiete würde knapp 80.000 Haushalte bei der unterstellten Ausschöpfung von Mieterhöhungsmöglichkeiten davor schützen, mit ihren Mieten die Grenze der Leistbarkeit zu überschreiten. Das entspricht einem Anteil von 5,6 Prozent der Haushalte in den Städten mit entspannten Wohnungsmärkten. Die vorgeschlagenen Anwendung des Wirtschaftsstrafrechts zum Schutz vor überhöhten Mieten, würde bei einer Absenkung auf die höchstzulässige Miete von maximal 20 Prozent über der Durchschnittsmiete für über 30.000 Haushalte zusätzlich eine leistbare Miete ermöglichen. Insgesamt könnten in den Städten mit ausgeglichenen Wohnungsmärkten mit den vorgeschlagenen Regelungen fast 110.000 leistbare Mietverhältnisse gesichert oder zusätzlich durchgesetzt werden. Um einen vergleichbaren Effekt mit Subjektfördermitteln zu erzielen, müssten fast 265 Millionen Euro pro Jahre eingesetzt werden.

**b) Effekte für Städte mit angespannten Wohnungsmärkten**

Die vorgeschlagene Kappung möglicher Mieterhöhungen auf einen Grenzwert, der die Durchschnittsmiete um die Inflationsrate übersteigt, würde in den 17 Städten mit angespannten Wohnungsmärkten (knapp 1,9 Millionen Haushalte) die Situation der sozialen Wohnversorgung gegenüber den derzeit geltenden Regelungen leicht verbessern. Eine inflationsabhängige Kappung der Mietsteigerungen würde knapp 115.000 Haushalte davor schützen, bei möglichen Mietsteigerungen die Leistbarkeitsgrenzen zu überschreiten. Das entspricht einem Anteil von

6,1 Prozent aller Haushalte in den Städten mit angespannten Wohnungsmärkten. Durch die Absenkung überhöhter Mieten könnten fast 60.000 Haushalte zusätzlich mit leistbaren Wohnungen versorgt werden, deren Mieten bisher die Leistbarkeitsgrenzen überschreiten. Insgesamt könnte für 175.000 Haushalte ein leistbares Wohnen gesichert werden. Um einen vergleichbaren Effekt durch die Zahlung von Subjektfördermitteln zu erreichen, müssten pro Jahr über 440 Millionen Euro eingesetzt werden. Bei den Wiedervermietungen würden die Regelungen die Mietangebote so begrenzen, dass sie für knapp 122.000 Haushalte zusätzlich leistbar Wohnung wären. Für diesen Versorgungseffekt müssten in Subjektförderprogrammen fast 340 Millionen Euro pro Jahr ausgegeben werden.

### **c) Effekte für Städte mit Wohnungsnotlagen**

Das vorgeschlagene (befristete) Einfrieren der Mieten, die Kappung der Wiedervermietungsrenten auf dem Niveau der Durchschnittsmieten und die Einführung einer Mietabsenkungsmöglichkeit auf höchstzulässige Mieten in Höhe eines stadtspezifischen Werts von 20 Prozent über dem Median der Leistbarkeitsgrenze verbessern die soziale Versorgungslage für die 3,6 Millionen Mieter:innen Haushalte in den neun Städten mit Wohnungsnotlage erheblich. Allein durch das Einfrieren der Mieten könnten 490.000 Haushalte davor geschützt werden durch Mietsteigerungen die Leistbarkeitsgrenzen ihrer Wohnungen zu überschreiten. Das sind 14 Prozent aller Haushalte in den Städten. Die vorgeschlagene Absenkung von überhöhten Mieten auf ein Niveau von 20 Prozent über der stadtspezifischen Leistbarkeitsgrenze würde fast 380.000 Haushalte zusätzlich eine leistbare Wohnversorgung sichern. Insgesamt würden die vorgeschlagenen Regelungen des bundesweiten Mietdeckels in den elf Städten mit Wohnungsnotlage fast 870.000 Haushalten ein leistbares Wohnen sichern. Ein Ausgleich der überhöhten Mieten durch eine Form der Subjektförderung würde knapp 2,4 Milliarden Euro pro Jahr kosten, um ein entsprechendes Volumen zu erreichen. Bezogen auf die vorgeschlagenen Regelungen zur Begrenzung der Wiedervermietungsrenten, würden die so gekappten Wohnungsangebote

für etwa 460.000 Haushalte im Bereich einer leistbaren Mietbelastung liegen. Der Subjektförderaufwand für diese Versorgungsleistung würde bei knapp über 1,6 Mrd. Euro liegen.

*Tabelle 14: Zusätzlich leistbare Wohnungen durch den bundesweiten Mietendeckel*

	Wohnungsmarktlage			gesamt
	ausgeglichen	angespannt	Wohnungsnotlage	
<b>Anzahl Städte</b>	14	17	11	42
<b>Anzahl Haushalte</b>	1.389.938	1.893.302	3.567.098	6.850.338
<b>Schutz durch Kappung</b>	77.212	114.709	489.672	681.593
<b>Begrenzung der Wiedervermietungsmieten</b>	-	121.869	459.847	581.716
<b>Absenkung auf höchstzulässige Mieten</b>	31.528	58.336	377.632	467.496
<b>Gesamt</b> (ohne Überschneidung)	108.740	173.045	867.304	1.149.089

Allein durch die vorgeschlagenen Kappungen von Mieterhöhungen und die Mietabsenkungen auf die höchstzulässige Miete in den Städten mit Wohnungsnotlagen würden insgesamt über 1,1 Million Mieter:innenhaushalten eine leistbare Wohnung im Bestand sichern. Zudem bewirken die vorgeschlagenen Regelungen, dass über 580.000 Haushalte mehr als bisher neue Mietverträge abschließen könnten, ohne die Grenzen der Leistbarkeit zu überschreiten. Um diese beiden Ziele mit Subjektförderprogrammen durch den Ausgleich der Überschreitungen der Leistbarkeit zu realisieren, müssten pro Jahr über 5 Milliarden Euro gezahlt werden.

Auch vor diesem finanziellen Hintergrund stellt sich das hier vorgeschlagene Modell eines Bundesweiten Mietendeckels als sachgerechtes und effektives Instrument zur Sicherung einer sozialen Wohnversorgung dar.

## **X. Zusammenfassung**

Im Ergebnis plädieren wir für eine Reform der Vergleichsmiete. Durch die Einbeziehung aller Mieten in den Vergleichsmiete wird das Mietniveau gedämpft. Diese neue Vergleichsmiete (oder echte Durchschnittsmiete) sollte dann Anknüpfungspunkt für die Mieterhöhung, Mietpreisbremse und Mietpreisüberhöhung sein. An den grundsätzlichen Grenzen würden wir nichts ändern:

- Erhöhung bis zur Referenzmiete
- Mietpreisbremse: Referenzmiete plus bis zu 10 Prozent
- Mietpreisüberhöhung: Referenzmiete plus 20 Prozent

Wir würden allerdings für Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt neben einer verschärften Mietpreisbremse die Länder ermächtigen, in besonders belastete Gebiete die Kappungsgrenze auf die allgemeine Teuerungsrate abzusenken.

In Wohnungsnotgebieten würden wir eine Absenkung der Kappungsgrenze unterhalb der Teuerungsrate, ein echtes Einfrieren der Mieten, präferieren. Gleichzeitig wird in diesen Gebieten die leistbare Miete als Referenzmiete bei der Mietpreisüberhöhung die Durchschnittsmiete ersetzen.

## **E. Verfassungsrechtliche Bewertung**

### **I. Vereinbarkeit mit Artikel 14 Abs. 1 S. 1 GG**

Die oben vorgestellten Reformen des Wohnraummietrechts greifen in die durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG gewährleistete Eigentumsgarantie ein, insoweit sie die bisherigen Nutzungsbefugnisse mit weiteren Schrankenbestimmungen versehen. In keinem Fall handelt es sich hierbei um Enteignungen, die am Maßstab von Art. 14 Abs. 3 GG zu prüfen wären, da es hierfür bereits an einem Güterbeschaffungsvorgang mangelt. Die Reformvorschläge genügen den daher allein maßgeblichen Anforderungen von Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG. Bei dem ihm durch Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG zugewiesenen Gestaltungsauftrag ist der Gesetzgeber gehalten, neben der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Schrankenregelung die Grenzen der Verhältnismäßigkeit nicht zu überschreiten, sowie durch den Eingriff nicht die Eigentumssubstanz der Vermieter:innen zu beeinträchtigen.

Der Gesetzgeber ist durch die ihm durch Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG zugewiesene Ausgestaltungsbefugnis angewiesen, das dem der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes zugrundeliegende Sozialmodell zu verwirklichen, das einerseits das Privateigentum anerkennt, zugleich aber in Art. 14 Abs. 2 GG besonderen Bindungen unterwirft. Danach kommt es dem Gesetzgeber zu, nicht nur den bisherigen Eigentumsrechten einen neuen Inhalt zu geben bzw. neue Rechte einzuführen, sondern er kann auch das Entstehen von Rechten, die nach bisherigem Recht möglich waren, für die Zukunft ausschließen. Die Eigentumsgarantie gebietet nicht, eine einmal ausgestaltete Rechtsposition für alle Zukunft ihrem Inhalt nach unangetastet zu lassen.<sup>111</sup>

Dabei geht die Befugnis des Gesetzgebers zur Ausgestaltung umso weiter, je stärker der soziale Bezug des Eigentumsobjektes ist, wobei dessen Eigenart und Funktion von entscheidender Bedeutung sind.<sup>112</sup> Demnach

---

<sup>111</sup>BVerfGE 83, 201, 212.

<sup>112</sup>St. Rspr., zuletzt BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 u.a., Rz. 55, 71.

sind dem Gestaltungsauftrag nicht in jeglicher Hinsicht die selben Grenzen gesetzt; vielmehr unterscheiden sich diese nach Sach- und Sozialdimension. So verdient etwa das Eigentum, das den Einzelnen die Ausübung persönlicher Freiheit sichert und ermöglicht, einen besonders ausgeprägter Schutz.<sup>113</sup> Allerdings kommt der in Art. 14 Abs. 2 GG zum Ausdruck kommenden Sozialbindung des Eigentums im Bereich des Wohnraummietrechts ein besonderes Gewicht zu. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die persönliche Wohnung in besonderer Weise der Sicherung elementarer Bedürfnisse dient und die notwendige materielle Grundlage der Persönlichkeitsentfaltung und Freiheitsausübung der Einzelnen und deren Familien darstellt<sup>114</sup>, und diese daher auf die Versorgung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen unausweichlich angewiesen sind.<sup>115</sup> Die Regulierung der Miethöhe trägt dabei zur Verwirklichung dieser grundrechtlich geschützten Interessen bei, denen auch bereits in der Phase der Wohnungssuche ein herausgehobener Stellenwert zukommt.<sup>116</sup> Schließlich ist zu berücksichtigen, dass Wohnraum aufgrund seiner Bodenabhängigkeit eine Ware ist, die auch auf angespannten Wohnungsmärkten nicht beliebig reproduzierbar ist<sup>117</sup> und daher die Interessen der Allgemeinheit an diesen Gütern noch in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen sind als bei anderen Vermögensgütern.<sup>118</sup>

Vor diesem Hintergrund ist der Gesetzgeber verpflichtet, die so widerstreitenden Belange der Beteiligten „in einen gerechten Ausgleich und in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen“.<sup>119</sup> Weder schützt die Eigentumsgarantie eine die soziale Funktion des Eigentumsobjektes missachtende Nutzung, noch erlaubt Art. 14 Abs. 2 GG eine Begrenzung der Befugnisse der Eigentümer:innen über das Maß hinaus, welches zur Sicherung der sozialen Funktion geboten ist.<sup>120</sup> Angesichts des Umstandes,

---

113BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18 u.a., Rz. 53, 70 mwN.

114BVerfGE 89, 1, 6.

115BVerfG 38, 348, 370f.

116BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18 u.a., Rz. 71.

117BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18 u.a., Rz. 71.

118BVerfGE 21, 73, 83; BVerfGE 104, 1, 12.

119BVerfGE 37, 132, 140.

120BVerfGE 37, 132, 141; zuletzt auch BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18 u.a., Rz. 69.

dass sich bei diesem Interessenausgleich jeweils grundrechtlich geschützte Positionen gegenüberstehen, kommt dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu, wobei er insbesondere befugt ist, die jeweiligen Umstände und Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt zu berücksichtigen. Die jeweiligen Grenzen stehen dabei nicht ein für alle mal fest, sondern es sind dabei auch Veränderungen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse zu berücksichtigen.<sup>121</sup>

## **1. Durchschnittsmiete**

Gemessen an diesen Anforderungen ist die Rückkehr im Vergleichmietensystem zu einer echten Durchschnittsmiete als Referenz der ortsüblichen Vergleichsmiete mit Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG vereinbar. Das BVerfG hat die 1971<sup>122</sup> zunächst befristet eingeführte und 1974<sup>123</sup> entfristete Regelung des Ausschlusses der Kündigung zum Zwecke der Mieterhöhung, auch in ihrer zeitlichen Geltung<sup>124</sup>, nicht beanstandet.<sup>125</sup> Gleiches gilt danach für die Begrenzung des als „Gegengewicht“<sup>126</sup> eingeführten Mieterhöhungsanspruches auf die „ortsübliche Vergleichsmiete“, von dem das BVerfG annimmt, dass dieser durch die Orientierung am örtlichen Wohnungsmarkt die „Wirtschaftlichkeit der Wohnung regelmäßig sicherstellen“<sup>127</sup> werde.

Isoliert betrachtet ist damit die Frage nach der Vereinbarkeit einer Rückkehr zur echten Durchschnittsmiete als Referenz für die ortsübliche Vergleichsmiete mit Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG verfassungsgerichtlich positiv geklärt. Der hiesige Entwurf einer Neuregelung schlägt eine Regelung vor, die bereits einmal zwischen 1974 und 1982 im damaligen Miethöhegesetz (MHG) geltendes Recht und damit Gegenstand von verfassungsgerichtlichen Entscheidungen<sup>128</sup> war. Das

---

121BVerfGE 101, 54, 76; BGH, Urteil vom 04.11.2015 - VIII ZR 217/14, Rz. 41.

122Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum vom 25. November 1971 (BGBl. I S. 1839).

123Zweites Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum vom 18. Dezember 1974 (BGBl. I S. 3603).

124BVerfGE 53, 352, 357.

125BVerfGE 37, 132, 141.

126So die Formulierung in BVerfGE 49, 244, 248.

127BVerfGE 37, 132, 142.

128BVerfGE 37, 132; BVerfGE 49, 244; BVerfGE 53, 352.

Bundesverfassungsgericht stellte damals fest, dass die Anknüpfung an einer so ermittelten ortsüblichen Vergleichsmiete „dem Vermieter einen am örtlichen Markt orientierten Mietzins [sichert], der die Wirtschaftlichkeit der Wohnung regelmäßig sicherstellen wird.“<sup>129</sup> Verfassungsrechtlich ungeklärt ist lediglich die Kombination dieser Schrankenregelung mit den übrigen geplanten Regelungen, die seinerzeit nicht geltendes Recht und damit Streitgegenstand waren. Dies betrifft insbesondere die Einführung einer dynamischen Kappungsgrenze zur regionalen Verlangsamung des Mietpreisanstiegs innerhalb von Bestandsmietverhältnissen sowie die mittelbaren Auswirkungen auf bestehende Regelungskomplexe, namentlich der Begrenzung von Neuvertragsmieten durch die Mietpreisbremse, die ihrerseits in § 556d Abs. 1 BGB an der ortsüblichen Vergleichsmiete und damit an die zu ändernde Referenzmiete anknüpft, sowie § 5 Abs. 2 S. 1 WiStG, für den in der geplanten Neuregelung entsprechendes gilt. Aus Darstellungsgründen wird hinsichtlich der Rechtfertigung nach unten verwiesen.

Unabhängig von diesem Problem sich überlagernder Einschränkungen des Eigentumsrechts steht hingegen die geplante Einführung der Kategorie der Wohnungsnotgebiete, in denen die maßgebliche Referenzmiete nicht mehr die entsprechend reformierte ortsübliche Vergleichsmiete darstellt, sondern eine zeitweilig vollständig vom Markt entkoppelte leistbare Miete, welche 30 Prozent des monatlichen Nettomedianeinkommens der Kommune betragen soll. Dieses Regelungsregime ist als besonderes Gefahrenabwehrrecht ausgestaltet und würde für eine begrenzte Zeit das reguläre Vergleichsmietensystem zum Teil verdrängen.

## **2. Kappungsgrenze**

### **a) Legitimes Ziel**

Die Einführung einer dynamischen Kappungsgrenze verfolgt das Ziel, die Mieter:innen vor Mieterhöhungen zu schützen, die sich zwar innerhalb der durch die ortsübliche Vergleichsmiete aufgestellten Grenzen bewegen, gegenüber der Vormiete aber eine relativ hohe Steigerung aufweisen.

---

<sup>129</sup>BVerfGE 37, 132, 142.

Damit soll erreicht werden, dass die Betroffenen ausreichend Gelegenheit bekommen, ihre geänderte Ausgabenstruktur, die nicht durch einen erhöhten Eigenkonsum veranlasst ist, durch entsprechende Vermögensdispositionen zu kompensieren. Die Kappungsgrenze stellt daher innerhalb des generalisierenden Ansatzes des Vergleichsmietensystems einen Ausgleichmechanismus dar, der individuelle Härten vermeiden soll. Die Zielrichtung eines solchen Mechanismus liegt auch im öffentlichen Interesse, da er letztlich darauf ausgerichtet ist, die vertragstreuen Mieter:innen vor einem unverschuldeten Verlust ihrer Wohnung und damit ihres Lebensmittelpunktes zu bewahren.<sup>130</sup> Nicht zuletzt soll durch die Streichung der in § 558 Abs. 3 S. 1 BGB enthaltenen Privilegierung für modernisierten Wohnraum erreicht werden, dass Fehlanreize für die Verteilung von Investitionskapital in die Aufwertung bestehenden Wohnraumes, nicht aber in die Schaffung des dringend benötigten neuen Wohnraumes unterbunden werden.

Die Dynamisierung der Kappungsgrenze bezweckt weiterhin die Berücksichtigung der regional sich stark unterscheidenden Mietwohnungsmärkte. In Anlehnung an den heutigen § 558 Abs. 3 S. 3 BGB sollen die Landesregierungen ermächtigt werden, eine entsprechend begründete Kappungsgrenzenverordnung mit einem Betrag bis zu 15% unter Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten über eine Zeit von maximal 5 Jahren zu erlassen. Die untere Grenze wird dabei regelmäßig die allgemeine Inflationsrate darstellen, die es den Vermieter:innen erlaubt, Geldwertverluste auszugleichen, um nicht durch eine darunter liegende Kappungsgrenze reale Verluste zu erleiden.

#### **b) Geeignetheit und Erforderlichkeit**

Die Einführung einer dynamischen Kappungsgrenze ist sowohl geeignet als auch erforderlich, um die angestrebten Ziele zu erreichen.

Verfassungsrechtlich genügt es für die Geeignetheit der Maßnahme bereits, dass dadurch der angestrebte Erfolg gefördert werden kann, also

---

<sup>130</sup>BGH, Urteil vom 04.11.2015 - VIII ZR 217/14, Rz. 44 mwN.

die Möglichkeit der Zweckerreichung besteht.<sup>131</sup> Der Gesetzgeber verfügt dabei über einen weiten Beurteilungsspielraum, der erst dann überschritten ist, wenn die Maßnahme bei Ausschöpfung aller Erkenntnismöglichkeiten zum Zeitpunkt des Erlasses des Gesetzes eindeutig als zweckuntauglich festgestellt werden könnte.<sup>132</sup> Gemessen daran ist die Dynamisierung der Kappungsgrenze geeignet, den angestrebten Zweck – regionalisierte Begrenzung des Mietpreisanstiegs – zu erreichen, denn es kann nicht ausgeschlossen werden, dass durch die Ermächtigung der Verordnungsgeber zur Festlegung der jeweiligen Kappungsgrenze den regionalen Besonderheiten in noch besserer Weise Rechnung getragen werden kann.

Die Maßnahme ist auch erforderlich. Die Erforderlichkeit ist erst dann zu verneinen, wenn ein sachliches gleichwertiges, zweifelsfrei gleich wirksames, die Grundrechte weniger beeinträchtigendes Mittel zur Verfügung steht, um den verfolgten Zweck zu erreichen.<sup>133</sup> Auch insofern kommt dem Gesetzgeber ein weiter Beurteilungs- und Prognosespielraum zu. Ein nach diesen Maßgaben milderes Mittel ist nicht ersichtlich. Insbesondere ist eine starre Kappungsgrenze bereits nicht geeignet, den regionalen Unterschieden der Mietwohnungsmärkte hinreichend Rechnung zu tragen. Zwar erlaubt die bisherige Regelung über die Voraussetzung der besonderen Gefährdung der angemessenen Wohnraumversorgung bereits eine gegenüber dem bundesrechtlichen Standard regional differenzierte Kappungsgrenze. Allerdings würde die Abschaffung des vorgegebenen festen Betrages von 15% den Landesregierungen die Möglichkeit geben, mit noch größerer Genauigkeit auf die Bedürfnisse der regionalen Marktteilnehmer:innen zu reagieren, weshalb die bisher vorgesehene starre Kappungsgrenze bereits keine echte Alternative zu dem Reformvorschlag darstellt.

Darüber hinaus ist die Beibehaltung der geltenden Rechtslage, die modernisierte sanierte Wohnräume bei der Ermittlung der höchstzulässigen Miete privilegiert, bereits nicht geeignet, das

---

131BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18 u.a., Rz. 61.

132BVerfGE 39, 210, 230.

133BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18 u.a., Rz. 66.

gesetzgeberische Ziel der Abschaffung von Fehlanreizen zu fördern, welche Investitionsentscheidungen in die Aufwertung von bestehendem, nicht aber die Schaffung neuen Wohnraumes vorteilhaft erscheinen lassen. Es handelt sich daher auch aus diesem Gesichtspunkt heraus nicht um ein milderes, aber gleich wirksames Mittel.

### **c) Angemessenheit**

Die Einführung einer dynamischen Kappungsgrenze stellt schließlich auch eine im Verhältnis zu dem angestrebten Ziel angemessene Maßnahme dar. Maßgeblich für die Prüfung der Angemessenheit sind zum einen die Schwere des Eingriffs und andererseits das Gewicht und Dringlichkeit der rechtfertigenden Gründe. Die Regelung muss die Grenze der Zumutbarkeit wahren und darf die betroffenen Vermieter:innen nicht übermäßig belasten.<sup>134</sup>

aa) Besonders schwerwiegend sind dabei solche Eingriffe zu bewerten, die die eigentumsrechtlichen Zuordnungsverhältnisse als solche oder die Substanz des Eigentums selbst beeinträchtigen.<sup>135</sup> Die Einführung einer dynamischen Kappungsgrenze betrifft diese besonderen Dimensionen jedoch nicht, da sie zum einen den Zuordnungsgehalt des Eigentumsrechts an der Wohnung unangetastet lässt, und zum anderen nicht in die Substanz des Eigentums eingreift. Die Vorschrift regelt lediglich die Begrenzung künftiger Erträge aus der Vermietung von Wohnraum.<sup>136</sup> Die Bestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG wäre allenfalls dann berührt, wenn die Vermietung von Wohnraum auch bei voller Ausschöpfung des Miethöherechts im Ergebnis zu Verlusten führen würde.<sup>137</sup> Gleichfalls ist diese Grenze nicht bereits dann erreicht, wenn nicht mehr die höchstmögliche Rendite aus dem Eigentumsobjekt oder nicht die Marktmiete ohne jede Verzögerung und in voller Höhe erzielt werden kann.<sup>138</sup> Über eine entsprechende Fassung der materiellen Anforderungen an die Kappungsgrenzenverordnung wird schließlich

---

134BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 u.a., Rz. 68.

135BVerfG, Beschluss vom 08.11.2012 - 1 BvR 2153/08, Rz. 39.

136BVerfGE 71, 230, Rz. 49.

137BVerfGE 71, 230, Rz. 49.

138BVerfGE 71, 230, Rz. 49 und 54; BVerfG, Beschluss vom 10. August 1992 - 1 BvR 605/92, Rz. 11; BVerfG, Beschluss vom 3. April 1990 - 1 BvR 268/90, Rz. 7.

sichergestellt, dass der Landesgesetzgeber in der Festlegung der Steigerungsrate jedenfalls nicht die jeweilige Inflationsrate unterschreitet, sodass die Vermieter:innen nicht der Gefahr dauerhafter Verluste aus ihrer Eigentumsnutzung ausgesetzt sind.

bb) Darüber hinaus muss der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung zwingender mietrechtlicher Vorschriften die konfligierenden Grundrechtspositionen beider Seiten in einen angemessenen Ausgleich bringen und dabei nicht eine Seite einseitig bevorzugen oder benachteiligen<sup>139</sup>. Die Einführung einer dynamischen Kappungsgrenze stellt indes keine derartig einseitige Privilegierung nur einer Seite dar. Vielmehr verbleibt den Vermieter:innen grundsätzlich der auch bisher vorgesehene Spielraum für Mieterhöhungen von 20 Prozent, der nur in von den Landesverordnungsgebern bei Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarktes eingeengt werden kann. Ohnehin wartet das geltende Wohnraummietrecht mit einer Reihe von Vorschriften auf, die die Vermieter:innen im Verhältnis zu den Mieter:innen im Vergleich gegenüber den allgemeinen zivilrechtlichen Regelungen begünstigen und dies auch nach der Reform weiterhin tun werden.<sup>140</sup>

Zwar ist insofern zu konzedieren, dass mit der Umstellung des Vergleichsmietensystems auf eine echte Durchschnittsmiete bereits eine signifikante Verlangsamung der Mietpreisdynamik zu erwarten ist und daher die Distanz zu der ohne jede Regulierung theoretisch erzielbaren Miete zunehmen wird. Insofern ist aber daran zu erinnern, dass die Eigentumsgarantie ohnehin nicht darauf abzielt, den Eigentümer:innen die ertragreichste Nutzungsart zu garantieren<sup>141</sup>, sondern es vielmehr dem Gesetzgeber erlaubt, einmal geschaffene Rechtspositionen im Rahmen seines Gestaltungsauftrages nachträglich zu verändern, auch wenn sich damit die Nutzungsmöglichkeiten bestehender Eigentumspositionen

---

<sup>139</sup>BVerfG 37, 132, 141; BVerfG 71, 230, 247; BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 u.a., Rz. 69.

<sup>140</sup>Z.B. die Umlagefähigkeit von Grundsteuern gem. § 556 Abs. 1 BGB iVm § 2 BetrKV, die geltungserhaltende Reduktion auf die höchstzulässige statt der ortsüblichen Vergleichsmiete iRd Mietpreisbremse und weitere Privilegierungen, siehe Rödl/von Restorff, WuM 2020, 57.

<sup>141</sup>BVerfGE 87, 114, 148.

verschlechtern.<sup>142</sup> Über die Beibehaltung der Steigerungsmöglichkeit bei Neuvertragsmieten – begrenzt auf 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete in angespannten Wohnungsmärkten – bleibt es selbst bei der Einführung der echten Durchschnittsmiete bei einer moderaten Preisdynamik, da auch diese höheren Neuvermietungspreise das Niveau der Durchschnittsmiete positiv beeinflussen werden. Darüber hinaus wird es die Möglichkeit geben, durch entsprechende Investitionen in den Bau neuer Wohnungen auch höhere Renditen zu erzielen, da diese Neuvermietungen von der Mietpreisbremse ausgenommen bleiben. Dadurch soll zugleich erreicht werden, dass private Investitionen vermehrt die Errichtung neuen Wohnraums, nicht aber in die Verkehrswertsteigerung bereits bestehenden Wohnraumes getätigt werden. Schließlich wird die Wirtschaftlichkeit der Wohnraumvermietung durch die geplanten Regelungen nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. Dagegen spricht bereits die von der Regelung unterstellten Existenz von Mietverhältnissen, in denen bislang eine Miete unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete gezahlt wird. Wirtschaftlich denkende Vermieter:innen hätten diese Mieten bereits zur höchstzulässigen Grenze ausgenutzt, wenn es deren Ausgabenbilanz erforderlich gemacht hätte.

### **3. Reaktivierung des § 5 WiStG**

#### **a) Legitimes Ziel**

Mit der Neufassung des § 5 WiStG sollen die mietrechtlichen Vorschriften des BGB durch eine effektive ordnungsrechtliche Eingriffsnorm flankiert werden. Diese Norm schützt dabei nicht nur die einzelnen Mieter:innen vor unangemessen hohen Mieten, sondern dient darüber hinaus der Abwehr von Störungen der sozialen Wohnraummietmarktes, indem es die wirtschaftspolitische Annahme der preisregulierenden Wirkung von Märkten bei einem Nachfrageüberhang durch ein Verbotsgesetz ergänzt. In Kombination mit § 134 BGB bedingt dies die teilweise Nichtigkeit einer überhöhten, d.h. 20 Prozent über der jeweiligen ortsüblichen Vergleichsmiete liegenden Mietpreisabrede mit Konsequenz, dass

---

<sup>142</sup>BVerfGE 83, 201, 212; BVerfG, Beschluss vom 18. Juni 2019 – 1 BvL 1/18 u.a., Rz. 75.

überzahlte Mieten gem. § 812 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 BGB zurückgefordert werden können. Zur Erzielung einer hinreichend wirksamen Abschreckungswirkung ist es auch erforderlich, den Bußgeldrahmen von 50.000 auf 100.000 Euro zu verdoppeln, um eine generalpräventive Wirkung zu erzielen.<sup>143</sup> Dafür ist es aufgrund der Rechtsprechung des BGH notwendig, das subjektive Tatbestandselement des „Ausnutzens“ bei der Bestimmung der Unangemessenheit durch eine allein an objektiven Kriterien ansetzende Voraussetzung des „Vorliegens“ einer Mangellage zu ersetzen.

### **b) Geeignetheit und Erforderlichkeit**

Die Reform des § 5 WiStG ist sowohl geeignet als auch erforderlich, den sowohl an Einzelfallgerechtigkeit als auch an Strukturwirksamkeit ausgerichteten Zweck zu erreichen. Insbesondere existiert keine mildere Maßnahme gleicher Wirkung, da etwa das Mieterhöhungsrecht nur bei vermierter:innenseitigen Erhöhungsverlangen während eines bestehenden Mietverhältnisses greift, nicht aber bereits vereinbarte und nach dem § 5 WiStG überhöhte Bestandsmieten erfasst. Schließlich stellen auch die über die Geltung der Mietpreisbremse erzielbaren systemischen Effekte keine echte Alternative zu einem reformierten § 5 WiStG dar, da deren Wirksamkeit auf privater Durchsetzungsinitiative der betroffenen Mieter:innen beruht. Es ist aber erforderlich, darüber hinaus auch aus ordnungsrechtlicher Perspektive in den Mietmarkt einzugreifen<sup>144</sup>, um bei jedenfalls signifikanter Überschreitung von Mietpreisen über der ortsüblichen Vergleichsmiete deren die normative Kraft der Vergleichsmiete verzerrenden Einflüsse abzuschneiden. Schließlich ist der Gesetzgeber dabei auch nicht auf Maßnahmen der Subjektförderung oder Förderung der Errichtung von Wohnraum beschränkt.<sup>145</sup>

### **c) Angemessenheit**

Vor diesem Hintergrund schafft die Reform des § 5 WiStG auch einen angemessenen Ausgleich der jeweils betroffenen Grundrechtspositionen.

---

<sup>143</sup>So auch der jüngste Antrag der Länder Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg und Nordrhein-Westfalen, BR-Drs. 527/19.

<sup>144</sup>So auch BVerfG, Beschluss vom 25. März 2021 – 2 BvF 1/20, Rz. 140.

<sup>145</sup>BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18 u.a., Rz. 67.

Zwar ist insofern einzuräumen, dass die Regelung unmittelbar in bereits konkretisierte Schuldverhältnisse und damit bestehende Ansprüche der Vermieter:innen eingreift, sodass an die Rechtfertigung entsprechend höhere Anforderungen zu stellen sind.<sup>146</sup> Der Eingriff in die nach früherem Recht entstandenen Rechte muss durch Gründe des öffentlichen Interesses unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt sein. Die Gründe des öffentlichen Interesses, die für einen solchen Eingriff sprechen, müssen so schwerwiegend sein, dass sie Vorrang haben vor dem Vertrauen des Bürgers auf den Fortbestand seines Rechts, das durch den Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG innewohnenden Bestandsschutz gesichert wird.<sup>147</sup>

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass einerseits den betroffenen Interessen der Mieter:innen aufgrund der gegenüber regulären Wirtschaftsgütern stärkeren Sozialbindung des Eigentums an den Mietwohnungen ein hohes Gewicht zukommt, und ferner das Ziel der Bekämpfung von struktureller Verdrängung einkommensschwächerer Schichten und der dadurch verursachten Abnahme der sozialen Heterogenität der unmittelbaren Lebensumgebungen ein gewichtiges soziales Interesse der Allgemeinheit darstellt.<sup>148</sup> Schließlich müssen Vermieter:innen im Bereich des insbesondere in den letzten Jahren politisch stark umkämpften Wohnraummietrechts nicht mit dem Fortbestand einer ihnen günstigen Rechtslage vertrauen können.<sup>149</sup> Ohnehin können an eine Regelung, die allein darauf ausgerichtet ist, Preisspitzen auf dem Wohnungsmarkt abzuschneiden, keine überhöhten verfassungsrechtlichen Anforderungen geknüpft werden, da eine derartige Nutzung des Eigentums im Hinblick auf die soziale Bedeutung der Wohnung für die hierauf angewiesenen Menschen keinen verfassungsrechtlichen Schutz genießt.<sup>150</sup>

Durch die Beibehaltung des § 5 Abs. 2 S. 2 WiStG ist überdies sichergestellt, dass die Nutzung der Wohnung für die Vermietung die verfassungsrechtliche Opfergrenze nicht überschreitet, indem den

---

146BVerfGE 143, 246, 342 mwN.

147BVerfGE 143, 246, 342 mwN.

148So auch Farahat, JZ 2020, 602, 608.

149BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 u.a., Rz. 76.

150BVerfGE 37, 132, 142.

Vermieter:innen jedenfalls eine Kostenmiete verbleibt, sie daher nicht Gefahr laufen, dauerhafte Verluste durch die Vermietung zu erleiden.

#### **4. Leistbare Miete in Wohnungsnotgebieten**

##### **a) Legitimes Ziel**

Neben einer Reform des regulären Vergleichsmietensystems soll es ein weiteres Instrument eingeführt werden, das in Wohnungsnotgebieten als maßgebliche Referenzmiete nicht eine ortsübliche, sondern eine von den betroffenen Mieter:innen leistbare Miete heranzieht. Es handelt sich dabei um eine temporäre Maßnahme der Gefahrenabwehr, die nur unter besonderen Marktbedingungen eingreift. Diese Marktbedingungen sind dann gegeben, wenn trotz aktueller Bemühungen eine Versorgung weiter Teile der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen nicht sichergestellt ist, insbesondere dann, wenn diese Bevölkerungsteile einen überproportional großen Anteil ihres Monatseinkommens für Mietzahlungen aufwenden müssen. Dieser Anteil ist nach hiesiger Konzeption dann erreicht, wenn die durchschnittliche Mietbelastung bei mehr als der Hälfte der Gemeindebevölkerung 30 Prozent des monatlichen Nettohaushaltseinkommens übersteigt. Hinzukommen muss, dass die Bestands- und Angebotsmieten innerhalb der letzten fünf Jahre eine überdurchschnittliche Steigerungsrate aufweisen, und darüber hinaus die Differenz zwischen Bestands- und Angebotsmieten überdurchschnittlich hoch ist.

In diesen Fällen soll es zu einem Wechsel der Referenzmiete von der regulären Durchschnittsmiete hin zu einer leistbaren Miete kommen. Die leistbare Miete bemisst sich dabei nach dem monatlichen Nettomedianeinkommen der betroffenen Gemeinde und beträgt von diesem 30%. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass auch in besonders angespannten Wohnungsmärkten Bestandsmietverhältnisse zu angemessenen Bedingungen erhalten bzw. entsprechende Neumietverhältnisse begründet werden können. Außerdem soll dadurch auch auf besonders angespannten Mietmärkten eine ausreichende Mobilität der Mieter:innen sichergestellt werden, die anderenfalls bei einer

zu großen Preisschere zwischen Bestands- und Neuvertragsmietverhältnissen aus wirtschaftlichen Gründen in ihrer alten Wohnung verbleiben, obgleich diese unter Umständen nicht mehr ihren Anforderungen an angemessene Lebensumstände – in Familien etwa durch Nachwuchs – gerecht werden. Aus diesem Grunde wird in Wohnungsnotgebieten auch der Umfang einer möglichen Überschreitung der Referenzmiete um 10 Prozent bei Wiedervermietung auf 0% zurückgefahren, bis die Wohnungsnotlage aufgehoben ist.

#### **b) Geeignetheit und Erforderlichkeit**

Nach den bereits dargestellten Maßstäben handelt es sich um eine sowohl geeignete als auch erforderliche Maßnahme. Es ist nicht schlechterdings ausgeschlossen, dass durch die temporäre Änderung der maßgeblichen Referenzmiete auf eine leistbare Miete die Versorgung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen auf besonders angespannten Mietwohnungsmärkten zumindest gefördert wird.

Unter diesen Voraussetzungen sind auch Alternativmaßnahmen wie etwa die individualbezogene Subjektförderung kein milderes Mittel, um den angestrebten Zweck mit gleicher Wirksamkeit zu erreichen. Abgesehen von der erhöhten Belastung der öffentlichen Kassen ist die Gewährung von Wohngeld weder geeignet, die von der Maßnahme auch beabsichtigte Aufrechterhaltung eines Mindestmaßes von vertraglicher Mobilität der Mieter:innen sicherzustellen, noch zu einer kurzfristigen Entspannung eines besonders angespannten Wohnungsmarktes beizutragen. In struktureller Hinsicht treibt die Subjektförderung die zu vermeidende Marktentwicklung vielmehr weiter an, da sie die fehlende Finanzkraft der betroffenen Mieter:innen in künstlicher Weise kompensiert und dadurch die Preissignale zugunsten eines höheren Leistungsniveaus der Nachfrageseite verzerrt. Sie ist daher allenfalls zum Ausgleich individueller Härtefälle, nicht aber als systemisches wirksames Steuerungsmittel geeignet.

Auch die Förderung des Wohnungsneubaus ist angesichts der langen Dauer bis zur Fertigstellung bereits nicht geeignet, eine aktuell vorliegende Wohnungsnotlage abzufedern.

### **c) Angemessenheit**

Die Maßnahme trifft schließlich auch einen angemessenen Ausgleich der jeweils konfligierenden Interessen unter den Bedingungen eines besonders angespannten Mietwohnungsmarktes.

aa) Der Sache nach handelt es sich bei dem Wechsel zur leistbaren Miete als Referenz um eine hoheitliche Festsetzung von Mietpreisen, da diese unabhängig von individualvertraglichen Vereinbarungen an einen bestimmten Index - 30% des monatlichen Nettomedianeinkommens - gekoppelt werden. Derartige preisrechtliche Vorschriften sind aber verfassungsrechtlich gerechtfertigt, wenn sie durch sozialpolitische Ziele hinreichend legitimiert werden können.<sup>151</sup> Hierbei ist daran zu erinnern, dass der Schutz weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen gegen Verdrängung aus den angestammten Wohngebieten, nicht nur im privaten Interesse der Betroffenen liegt, sondern auch einen öffentlichen Belang darstellt.<sup>152</sup> Über die individuelle Betroffenheit hinausreichend kommt dem auch aus gesellschaftspolitischer Perspektive einiges Gewicht zu, insbesondere da es sich dabei um Effekte handelt, die durch spätere Maßnahmen nur schwer wieder zu beseitigen wären.<sup>153</sup> Dies gilt umso stärker, als es sich bei der geplanten Maßnahme um ein außerordentliches Mittel handelt, das nur bei besonderen Versorgungsmangellagen zum Einsatz kommen soll.

bb) Da auch für dieses Instrument eine untere Grenze in Höhe der Kostenmiete vorgesehen ist, die den Vermieter:innen eine zwar bescheidene, aber nach wie vor vorhandene Rendite ermöglicht<sup>154</sup>, ist die Maßnahme diesen auch zumutbar, da es den prinzipiellen Zuordnungsgehalt der Eigentumsobjektes im Sinne der Privatnützigkeit

---

151BVerfGE 87, 114, 146; BVerfG, Beschluss vom 22. November 1994 - 1 BvR 351/91, Rz. 64.

152BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 u.a., Rz. 60.

153BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 u.a., Rz. 72.

154BVerfG, Beschluss vom 4. Dezember 1985 - 1 BvL 23/84 u.a., Rz. 56.

nicht in Frage stellt und auch nicht die Substanz desselben angreift. Das Prinzip der Leistbarkeit wird damit vielmehr auf beiden Seiten bestmöglich zu Geltung gebracht, indem in Notzeiten das Verhältnis zwischen sowohl Ver- als auch Mieter:innen auf ein System sich wechselseitig regulierender Opfergrenzen gebracht wird, was den Vermieter:innen jedoch die sich in der Kostenmiete niederschlagende Rendite zulasten einer möglichen Überschreitung der mieter:innenseitigen Opfergrenze belässt. Hierdurch ist auch sichergestellt, dass auch durch die Einführung einer leistbaren Miete als Referenzmiete in besonders angespannten Wohnungsmärkten keine verfassungsrechtlich bedenkliche Situation einseitiger Bevorzugung oder Benachteiligung<sup>155</sup> eintritt. Letztlich verhilft das System der leistbaren Mieten dem Grundsatz der Vertragserhaltung auch in Notzeiten zur Geltung, da es die Fortführung von Mietverhältnissen unter der bestmöglichen Berücksichtigung der wechselseitigen Interessen ermöglicht und es die Vermieter:innen vom korrumpierenden Einfluss der maximierenden Renditeerwartungen freihält.

Überdies sind unter Berücksichtigung des temporären Charakters des Systems der leistbaren Mieten Substanzgefährdungen regelmäßig auch dann nicht zu befürchten, wenn in Wohnungsnotlagegebieten die Möglichkeit der Überschreitung der Referenzmiete einstweilen außer Kraft gesetzt wird. Durch die Berücksichtigungsfähigkeit der Kostenmiete können außerdem im Einzelfall unbillige Härten vermieden werden.

cc) Schließlich ist die geplante Regelung auch nicht wegen einer Verletzung der Grundsätze des Vertrauensschutzes zu beanstanden. Zwar handelt es sich um einen Fall der unechten Rückwirkung, da von der Regelung individualvertragliche Pflichten konkreter Schuldverhältnisse betroffen sein werden und damit Sachverhalte erfasst, die bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes vorlagen.<sup>156</sup> Eine solche Rückwirkung ist aber verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig, wobei hierbei die dadurch verfolgten Interessen der Allgemeinheit mit dem Vertrauen der Einzelnen

---

<sup>155</sup>BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2019 – 1 BvL 1/18 u.a., Rz. 69.

<sup>156</sup>So auch die Konstellation in BVerfG, Beschluss vom 4. Dezember 1985 – 1 BvL 23/84 u.a., Rz. 52.

auf die Fortgeltung der bestehenden Rechtslage abzuwägen sind.<sup>157</sup> Hierbei ist zunächst zu berücksichtigen, dass auf dem sozialpolitisch umstrittenen Gebiet des Mietrechts die Vermieter:innen nicht auf den Fortbestand einer ihnen günstigen Rechtslage vertrauen dürfen.<sup>158</sup> Hinzu kommt, dass es sich bei dem System der leistbaren Miete um nur eine temporäre Maßnahme handelt, die einer entsprechenden Verordnung des jeweiligen Landesgesetzgebers bedarf, die Wirkungen dieses Instruments also nicht unmittelbar mit Inkrafttreten des Änderungsgesetzes eintreten. Es handelt sich darüber hinaus um ein preisrechtliches Moratorium, welches die privatrechtliche Mietpreisabrede unberührt lässt.

## **5. Mietpreisbremse**

### **a) Legitimes Ziel**

Die angestrebten Reformen der Mietpreisbremse zielen darauf ab, die bereits bestehenden, aber nach wie vor defizitären Effekte auf die Struktur des Mietwohnungsmarktes zu einer besseren Wirkung zu verhelfen.

Abgeschafft werden soll die Rügeobliegenheit, die sich in der Praxis als bloße Förmerei erwiesen hat, die in der Rechtsdurchsetzung ein steter Konfliktherd ist, ohne dass die Funktion einer derartigen Obliegenheit hinreichend klar ist. Auch die Möglichkeiten für die Vermieter:innen, die nach § 556d Abs. 1 BGB höchstzulässige Miete über die Berücksichtigung der Vormiete oder einer Modernisierung (§ 556e BGB) zu überschreiten oder die Regelungen der § 556d ff. BGB aufgrund einer umfassenden Modernisierung nach § 556f S. 2 BGB unangewendet zu lassen, haben sich hinsichtlich des durch die Mietpreisbremse verfolgten Zwecks, den Anstieg der Neuvertragsmieten signifikant zu verlangsamen und so die angemessene Wohnraumversorgung auch finanziell weniger leistungsfähigerer Teile der Bevölkerung sicherzustellen, als hinderlich erwiesen. Für Investitionen in den Wohnungsbau wurden durch die Modernisierungsregelungen konkurrierende Anreize gesetzt, die das für die Errichtung neuen Wohnraumes – und nicht nur der Aufwertung des

---

<sup>157</sup>BVerfGE 72, 200, 242.

<sup>158</sup>BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18 u.a., Rz. 76.

bereits bestehenden - insgesamt verfügbaren Mittel entsprechend verringert hat. Eine Wohnungspolitik aber, die das Ziel verfolgt, die soziale Mischung in den Gemeinden aufrechtzuerhalten und zu fördern, muss konsequent danach ausgerichtet sein, Investitionsanreize in die Schaffung neuen Wohnraumes zu setzen und zugleich andere Anreize, die nur die Intensivierung von Aufwertungsprozessen fördern, unterlassen. Auch die Beibehaltung der Berücksichtigungsfähigkeit der Vormiete ist vor diesem Hintergrund nicht zu rechtfertigen, da sie diejenigen Vermieter:innen privilegiert, die bereits vor Einführung der Mietpreisbremse maximal profitorientiert und ohne Rücksicht auf die betroffene Wohnbevölkerung gewirtschaftet haben.

Beibehalten werden soll die in § 556d Abs. 1 BGB verankerte Anknüpfung an den Begriff der ortsüblichen Vergleichsmiete, die zuzüglich eines Aufschlages von bis zu 10 Prozent die nach der Mietpreisbremse höchstzulässigen Neuvermietungsmiete darstellen wird.

#### **b) Geeignetheit und Erforderlichkeit**

Die Reform der Mietpreisbremse ist geeignet und erforderlich, die legitimen Ziele der Mietpreisbremse zu fördern. Bei allen Maßnahmen besteht die ernsthafte Möglichkeit der Zweckerreichung. Sie sind jeweils auch erforderlich, da innerhalb des betroffenen Regelungskomplexes kein milderes Mittel ersichtlich ist, das zum einen die grundsätzliche Stoßrichtung der Mietpreisbremse beibehält, zum anderen aber deren Dysfunktionalitäten bewältigt. Insbesondere der Abschaffung der Modernisierungsmodifikationen der Mietpreisbremse kann dabei nicht etwa die Möglichkeit einer verstärkten Subjektförderung z.B. durch die Ausweitung der Gewährung von Wohngeld entgegengehalten werden.<sup>159</sup> Diese Ansicht lässt bereits außer Betracht, dass die Mietpreisbremse insbesondere auch eine systemische Wirkung auf den gesamten Mietwohnungsmarkt entfalten soll und es nicht allein um die Abmilderung individueller Härten geht. Auch die Förderung der Wohnungsbaus kann die Defizite der derzeitigen Regelungen nicht beheben, schon bereits nicht in zeitlicher, jedenfalls aber nicht in sachlicher Hinsicht, da die aktuelle

---

<sup>159</sup>BVerfG, Beschluss vom 18. Juni 2019 - 1 BvL 1/18 u.a., Rz. 67.

Marktsituation die Errichtung von Wohnraum zu angemessenen Bedingungen für breite Bevölkerungskreise aus wirtschaftlicher Sicht nicht möglich ist. Ohnehin handelt es sich bei der Mietpreisbremse um eine von mehreren Maßnahmen, zu denen auch der Wohnungsneubau gehört, die nicht alternativ, sondern nur kumulativ das beabsichtigte Ziel der angemessenen Wohnraumversorgung zu erreichen trachten.

Auch die Beibehaltung der Anknüpfung an den an anderer Stelle modifizierten Begriff der ortsüblichen Vergleichsmiete ist nach diesen Maßstäben sowohl geeignet als auch erforderlich, um den von der Mietpreisbremse angestrebten Dämpfungseffekt in noch nachhaltigerer Weise als durch die derzeitige Regelung zu verwirklichen. Es mag sein, dass eine regulierte die Nachfrage von Wohnungssuchenden in der betroffenen Region weiter ansteigen lässt und Vermieter:innen in diesem Angebot an Mietinteressent:innen diejenigen mit der höchsten Bonität herausuchen mit der Konsequenz, dass finanziell schwächere Mieter:innen keine erhöhte Chance auf dem Wohnungsmarkt bekommen. Dieses Argument übersieht aber, dass derart regulierte Mieten Preisspitzen abschneidet und so zumindest zu einer Verringerung der Marktzutrittsschwelle für einkommensschwächere Mieter:innen führt.<sup>160</sup> Außerdem ist die weitere Dämpfung der Wiedervermietungsmieten im Kontext der anderen geplanten Maßnahmen zu sehen, die unter anderem durch die Abschaffung der Berücksichtigungs- und Ausnahmegesetze für modernisierte Wohnungen einen positiven Anreiz für Investitionsentscheidungen weg von verdrängenden Aufwertungsprozessen setzt und somit weiteres Kapital am Markt freisetzt, das in den Neubau von Wohnung investiert werden kann. Im Rahmen der Erforderlichkeitsprüfung ist die Dämpfung der Wiedervermietungsmieten daher auch keine alternative Maßnahme zur Förderung der Wohnungsneubaus, sondern ergänzt diese Bemühungen vielmehr.

### **c) Angemessenheit**

aa) Vor diesem Hintergrund schränken die geplanten Reformen die Vermieter:innen in ihrer Nutzungsmöglichkeit von Wohnraum auch nicht

---

<sup>160</sup>So auch BVerfG, Beschluss vom 18. Juni 2019 – 1 BvL 1/18 u.a., Rz. 63.

unzumutbar ein. Zwar streben die geplanten eine gegenüber den bestehenden Regelungen größere Distanz zwischen der rechtlich zulässigen und theoretisch auf dem unregulierten Markt erzielbaren Mieten an. Gleichwohl besteht über die Möglichkeit eines Aufschlages von bis zu 10 Prozent auf die Wiedervermietungsmieten und der Unanwendbarkeit der Mietpreisbremse auf neu errichteten Wohnraum keine Entkoppelung vom Marktgeschehen. Beabsichtigt ist vielmehr die Verfeinerung des Differentials zwischen einer prinzipiell an Profitoptimierung orientierten Investitionstätigkeit, die Mietwohnungen als Renditeobjekte betrachten, den Bedürfnissen privater Vermieter:innen, die ihren Lebensunterhalt durch Vermietung erwirtschaften und derjenigen der im Großteil auf die Versorgung mit Mietwohnraum angewiesenen Bevölkerung sowie dem öffentlichen Interesse an der Schaffung der materiellen Voraussetzungen für sozial heterogene Siedlungszusammensetzungen.

bb) Auch greift die danach geplante Verschärfung der Mietpreisbremse nicht in die Eigentumssubstanz der Vermieter:innen ein. Nach den oben bereits ausgeführten Maßstäben liegt ein derartiger Eingriff nur dann vor, wenn aufgrund der Maßnahme dauerhafte Verluste für die Vermieter:innen oder der Wegfall jeder wirtschaftlich sinnvollen Nutzungsmöglichkeit drohen. Diese Grenze ist jedoch nicht bereits dann erreicht, wenn nicht mehr die höchstmögliche Rendite aus dem Eigentumsobjekt oder nicht die Marktmiete ohne jede Verzögerung und in voller Höhe erzielt werden kann.<sup>161</sup> Vielmehr sichert die ortsübliche Vergleichsmiete den Vermieter:innen – auch in der Ausgestaltung als echte Durchschnittsmiete – einen Mietzins, der die Wirtschaftlichkeit der Wohnung regelmäßig sicherstellen wird.<sup>162</sup>

cc) Ferner liegt auch keine einseitige Bevorzugung oder Benachteiligung der beteiligten Interessen vor. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es bei der prinzipiellen Beibehaltung der freien Erhöhungsmöglichkeiten bei Neuvermietung bleibt, welche nur unter den besonderen Voraussetzungen

---

<sup>161</sup>BVerfGE 71, 230, Rz. 49 und 54; BVerfG, Beschluss vom 10. August 1992 – 1 BvR 605/92, Rz. 11; BVerfG, Beschluss vom 3. April 1990 – 1 BvR 268/90, Rz. 7.  
<sup>162</sup>BVerfGE 37, 132, 142.

eines angespannten Wohnungsmarktes beschränkt werden sollen. Außerdem wird es bei der zeitlichen Beschränkung der durch die Landesverordnungsgeber festzusetzenden Mietpreisbremsenverordnung bleiben, sodass die besonderen Voraussetzungen der Geltung der Mietpreisbremse in regelmäßigen Abständen einer erneuten Überprüfung und Rechtfertigung bedürfen. Darüber hinaus existieren im geltenden Wohnraummietrecht eine Reihe von Vorschriften, die die Vermieter:innen im Verhältnis zu den Mieter:innen im Vergleich gegenüber den allgemeinen zivilrechtlichen Regelungen begünstigen und dies auch nach der Reform weiterhin tun werden.<sup>163</sup>

dd) Schließlich liegt in der geplanten Novelle auch kein Verstoß gegen das Vertrauensschutzprinzip. Der Gesetzgeber kann im Rahmen der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums einmal geschaffene Regelungen nachträglich verändern und fortentwickeln, auch wenn sich damit die Nutzungsmöglichkeiten bestehender Eigentumspositionen verschlechtern, soweit dies durch Gründe des öffentlichen Interesses unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt ist.<sup>164</sup> Selbst die Beseitigung bisher bestehender, durch die Eigentumsgarantie geschützter Rechtspositionen kann unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sein, wobei der Gesetzgeber besonderen verfassungsrechtlichen Schranken unterliegt und die völlige, übergangs- und ersatzlose Beseitigung einer Rechtsposition nur unter besonderen Voraussetzungen in Betracht kommt.<sup>165</sup>

Indes ist bei der hiesigen Konstellation zu beachten, dass weder die Abschaffung der Privilegierungen für modernisierte Wohnungen noch die der Berücksichtigungsfähigkeit der Vormiete bei der Bestimmung der höchstzulässigen Wiedervermietungsmiete aktuell bestehende Rechtspositionen in Form schuldrechtlicher Ansprüche, die der Bestandsgarantie von Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG unterfielen, beseitigen oder

---

<sup>163</sup>Z.B. die Umlagefähigkeit von Grundsteuern gem. § 556 Abs. 1 BGB iVm § 2 BetrKV, die geltungserhaltende Reduktion auf die höchstzulässige statt der ortsüblichen Vergleichsmiete iRd Mietpreisbremse und weitere Privilegierungen, siehe Rödl/von Restorff, WuM 2020, 57.

<sup>164</sup>BVerfGE 83, 201, 212; BVerfG, Beschluss vom 18. Juni 2019 – 1 BvL 1/18 u.a., Rz. 75.

<sup>165</sup>BVerfGE 143, 246, 342 mwN.

auch nur beeinträchtigen. Es handelt sich dabei vielmehr nur um eine Begrenzung der Gestaltungsmöglichkeiten im Hinblick auf künftige Schuldverhältnisse.<sup>166</sup> Das Vertrauen der Vermieter:innen darauf, auch nach Ende der jeweiligen Mietverträge in einem neuen Vertrag einen höheren, wenigstens aber den selben Mietzins verlangen zu können, beruht nicht auf einer hinreichend konkretisierten Rechtsgrundlage, sondern entspringt allein dem Urteil der Vermieter:innen aufgrund deren Marktbeobachtung. Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG schützt jedoch nur Rechtspositionen, die einem Rechtssubjekt bereits zustehen, nicht aber Chancen und Verdienstmöglichkeiten.<sup>167</sup> Das Vertrauen auf die abstrakte Rechtslage, etwa in den Fortbestand des § 556e Abs. 1 S. 1 BGB, nimmt an der Bestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG nicht teil, zumal auf dem sozialpolitisch umstrittenen Gebiet des Mietrechts Vermieter:innen mit häufigen Gesetzesänderungen rechnen müssen und nicht auf den Fortbestand einer ihnen günstigen Rechtslage vertrauen können.<sup>168</sup>

## **II. Vereinbarkeit mit Artikel 3 Abs. 1 GG**

Der Reformvorschlag beruht auf einigen Differenzierungen, die vor dem Hintergrund von Art. 3 Abs. 1 GG der Rechtfertigung bedürfen. So wird auch bei der Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete auf Grundlage einer echten Durchschnittsmiete der jeweils regional relevante Mietmarkt in den Blick genommen, der dementsprechend zu einer regional differenzierten Behandlung der Vermieter:innen führt. Weiterhin werden die vorgeschlagenen Regelungen private und gewerbliche Vermieter:innen jeweils auch dann gleich behandeln, wenn erstere aus den Mieteinnahmen ihren Lebensunterhalt bestreiten. Schließlich wird im Rahmen der Mietpreisbremse nicht wie bisher zwischen modernisierten, umfassend sanierten und unverändert vermieteten Objekten unterschieden werden, sondern die beiden ersteren Kategorien dem selben Regime unterworfen wie die letztere.

---

<sup>166</sup>So auch Farahat, JZ 2020, 602, 607.

<sup>167</sup>BVerfGE 30, 292, 334f.

<sup>168</sup>BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18 u.a., Rz. 76.

Aus Art. 3 Abs. 1 GG folgt das Gebot, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln, was auch für ungleiche Belastungen und Begünstigungen gilt, sodass der Gesetzgeber insbesondere im Rahmen von Schrankenbestimmungen von Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG diesen Anforderungen unterworfen ist.<sup>169</sup> In allen Fällen ist jedoch die hier jeweils gesetzlich eingeführte Differenzierung verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Zwar sind die angeführten (Un-)Gleichbehandlungen aufgrund deren Bezug zur Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten nicht allein am Willkürverbot, sondern darüber hinaus am Verhältnismäßigkeitsprinzip zu messen. Sie werden aber durch hinreichende und verhältnismäßige Sachgründe getragen.<sup>170</sup>

aa) Im Fall der Regionalisierung ergibt sich dies bereits daraus, dass nur bei einer solchen Vorgehensweise die hinreichende Marktbezogenheit der Miete, die die Wirtschaftlichkeit der Vermietung sicherstellen wird<sup>171</sup>, hergestellt ist. Es würde sich vielmehr um eine verfassungsrechtlich bedenkliche Gleichbehandlung handeln, wenn eine solche Regionalisierung nicht vorgenommen würde mit der Konsequenz, dass alle Vermieter:innen einer bundesweit einheitlichen Referenzmiete unterworfen wären.<sup>172</sup> Diesem Gedanken folgt auch die Einführung einer dynamisierten Kappungsgrenze, die es ermöglichen soll, mit noch größerer Genauigkeit die jeweils regional unterschiedlichen Marktsituation zu berücksichtigen.

bb) Ferner ist auch die Gleichbehandlung privater und gewerblicher Vermieter:innen gerechtfertigt. Zwar tritt bei einer Vermietung zur privaten Vorsorge im Gegensatz zur unternehmerischen Nutzung die Bedeutung des Eigentums für die Freiheit der Einzelnen stärker hervor.<sup>173</sup> Vor dem Hintergrund der durch die Reformen jeweils verfolgten Ziele bestehen jedoch sachliche Gründe, die diese Gleichbehandlung zu tragen vermögen. Dies erschließt sich bereits daraus, dass alle Maßnahmen neben dem unmittelbaren Schutz der betroffenen Mieter:innen das Ziel

---

169BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18 u.a., Rz. 92.

170Zu diesem Maßstab BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18 u.a., Rz. 94f.

171BVerfGE 37, 132, 142.

172BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18 u.a., Rz. 97.

173BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18 u.a., Rz. 101.

verfolgen, den Mietwohnungsmarkt auch in systemischer Sicht von zu starken Preissteigerungen und den damit verknüpften sozialen Verwerfungen zu schützen. Dieses Ziel würde aber angesichts der Vielzahl privater Vermieter:innen ernsthaft gefährdet, wenn damit eine große Anzahl von Mietwohnungen den marktsteuernden Wirkungen dieses Reformvorschlages entzogen würden. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass die vorgeschlagenen Regelungen nicht darauf abzielen, den Vermieter:innen jeglichen finanziellen Vorteil aus der Hand zu schlagen. Vielmehr ist über die Anbindung an eine am örtlichen Markt orientierten Miete – und zwar auch in der Ausgestaltung als echte Durchschnittsmiete – die Wirtschaftlichkeit der Wohnraumvermietung regelmäßig sichergestellt. Dies ist selbst für die Untergrenze der Kostenmiete in Wohnungsnotlagen der Fall, die den Vermieter:innen eine wenn auch bescheidene Rendite ermöglicht.<sup>174</sup>

cc) Schließlich ist auch die Abschaffung der Differenzierung zwischen modernisierten, umfassend sanierten und unverändert vermieteten Objekten im Rahmen der Ermittlung der höchstzulässigen Miete nach der Mietpreisbremse gerechtfertigt. Dies erschließt sich bereits daraus, dass einem bestehenden Wohnungsmangel auf angespannten Mietmärkten langfristig nur durch die Schaffung neuen Wohnraums entgegengewirkt werden kann. Die Abschaffung der Privilegierungen für modernisierten bzw. umfassend sanierten Wohnraum ist geeignet und erforderlich, um entsprechendes, am Markt verfügbares Investitionskapital nach Möglichkeit in die Neuerrichtung von Wohnraum, nicht aber in die nur wert- und damit mietsteigerende Modernisierung bestehenden Wohnraumes zu lenken. Dies macht es erforderlich, entsprechende im Gesetz verankerte Anreize zu entfernen.

---

174BVerfG, Beschluss vom 04. Dezember 1985 – 1 BvL 23/84, Rz. 56.

## **F. Umsetzung**

Die Idee eines bundesrechtlichen Mietendeckels steht im engen Zusammenhang mit dem Fall des Berliner Mietendeckels. Das Land Berlin hatte versucht, gestützt auf den Kompetenztitel Wohnungswesen, auf Landesebene Regelungen zur Miethöhe zu treffen. Dem hat das Bundesverfassungsgericht mit seiner Entscheidung vom 25.03.2021 einen Riegel vorgeschoben. Die Idee, dass die Länder oder die Gemeinden, die viel näher an den örtlichen, regionalen Problemen dran sind als der Bund, Regelungen zur Mietbegrenzung, bleibt richtig. Aber wie ist dies umzusetzen?

### **I. Beteiligung der Länder**

Wie ist es möglich, den Ländern Regelungskompetenzen zu geben, die im Einklang mit den in der Verfassung getroffenen Kompetenzverteilung stehen.

#### **1. Länderöffnungsklausel**

Eine naheliegende Idee ist, eine schlichte bundesrechtliche Ermächtigung der Länder, abweichende Regelung zum Bundesrecht zu treffen.<sup>175</sup> Es soll ein Gesetz am Ende der Regelungen zum Miethöherecht, §§ 556 – 560 BGB mit aufgenommen werden, mit der Bestimmung, dass die Länder von dem vorstehend zur Miethöhe getroffenen Bestimmungen, abweichende Regelungen treffen können. Der Bund als grundsätzlich zuständiges Gesetzgebungsorgan gibt dem Land, die Möglichkeit Regelungen zu treffen, die vom Bundesrecht abweichen.

Doch dieser Weg ist mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes kaum in Einklang zu bringen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner „Mietendeckelentscheidung“ die Regelungen zur Miethöhe für freifinanzierten Wohnraum als Teil des sozialen Mietrechts der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit für das bürgerliche Recht im

---

<sup>175</sup>So etwa der Beschluss des Berliner Abgeordnetenhauses für eine Bundesratsinitiative durch das Land Berlin vom 03. Juli 2021.

Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zugeordnet.<sup>176</sup> Da das BVerfG alle mit der Regelung zur Miethöhe befassten Normen des MietenWoG (§§ 3, 4, 5, 6 und 7) beurteilt hat, dürfte das Land gesperrt sein, solange es für den Bereich Mieterhöhung, Mietpreisüberhöhung und Mieten bei Wiedervermietung bundesrechtliche Regelungen gibt. Mit den §§556 – 560 BGB habe der Bundesgesetzgeber von der konkurrierenden Zuständigkeit für das Mietpreisrecht als Teil des bürgerlichen Rechts abschließend Gebrauch gemacht, Raum für die landesrechtlichen Normen bestehen nicht.<sup>177</sup> Hat aber der Bund einen Gegenstand abschließend geregelt, tritt die Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG für die Länder in diesem Sachbereich unabhängig davon ein, ob diese dem bundesrechtlichen Bestimmungen widerstreitet, sie ergänzt oder lediglich (deklaratorisch) wiederholt.<sup>178</sup>

Damit sind abweichende Regelungen in diesem Bereich durch die Länder grundsätzlich nicht möglich.

Dies dürfte aber auch für eine Ermächtigung gelten. Grundsätzlich unterscheidet das Grundgesetz in Art. 70ff GG bei der Gesetzgebungskompetenz drei Fälle

- die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder;
- die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes; und
- die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz.

Vorliegend geht es um die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz. Für die in Art. 74 GG benannten Regelungsmaterien sind die Länder gem. Art. 72 Abs. 1 GG zuständig, solange – zeitlich – und soweit – gegenständlich – der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch macht.<sup>179</sup> Innerhalb dieser konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz wird ebenfalls nach Regelungsgegenständen noch weiter differenziert zwischen:

---

176BVerfG, Beschluss vom 25. März .2021, 2 BvF 1/20 u.a.

177BVerfG, aaO., Rz. 107.

178BVerfG, aaO., Rz. 89.

179Siehe Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 33. Aufl., S 472.

- einer Bedarfskompetenz gem. Art. 72 Abs. 2 GG, von der der Bund nur Gebrauch machen darf, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung dies erforderlich macht;
- einer Abweichungskompetenz, in denen die Länder von den bundesgesetzlichen Regelungen abweichen dürfen; und
- einer Kernkompetenz für alle übrigen Bereiche, bei der der Bund ohne weiteres tätig werden kann.

Der Bereich des bürgerlichen Rechts, zu dem das Bundesverfassungsgericht das soziale Mietrecht und insbesondere das Mietpreisrecht zuordnet, unterliegt weder der Bedarfskompetenz, noch der Abweichungskompetenz, sondern der Kernkompetenz. Im Umkehrschluss ist es den Ländern in diesem Bereich verwehrt, Abweichendes zu regeln. Dies kann aber auch nicht dadurch geschehen, dass der Bundesgesetzgeber - quasi als Vorstufe - den Ländern einfachgesetzlich eine entsprechende Befugnis für das Mietpreisrecht überträgt. In der „Mietendeckel-Entscheidung“ betont das Bundesverfassungsgericht, dass die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung unverfügbar sei.<sup>180</sup> Kompetenzen stehen nicht zur Disposition ihrer Träger.<sup>181</sup> Vorbehaltlich spezieller verfassungsrechtlicher Ermächtigungen können Bund und Länder daher selbst mit Zustimmung der jeweils anderen Ebene nicht in Bereichen tätig werden, die das Grundgesetz der jeweils anderen Ebene zuweist.<sup>182</sup> Eine entsprechende Länderöffnungsklausel wäre aber genauso eine einfachgesetzliche und damit unzulässige Kompetenzverschiebung.

Denkbar ist natürlich, dass der Bundesgesetzgeber das Mietpreisrecht wieder „freigibt“ und die Landeskompetenz wieder aufleben lässt. Dies setzt eine Aufhebung der Regelungen zur Begrenzung der Mieterhöhungen und der Mietpreisbremse voraus, mit der nachfolgenden

---

<sup>180</sup>BVerfG, aaO., Rz. 84.

<sup>181</sup>BVerfG, aaO., Rz. 84 mit Verweis u.a. auf BVerfGE 1, 14, 35.

<sup>182</sup>BVerfG, aaO., Rz. 84.

Regelungsbefugnis durch die Länder. Dies kann nicht ernsthaft angestrebt werden. Zu groß erscheint die Gefahr, dass wesentliche soziale Errungenschaften wie eben eine Mietbegrenzung im Bestand und bei der Wiedervermietung dann verloren gehen. Die Regelungen einer allgemeinen Länderöffnungsklausel für den Bereich des Mietpreisrechts erscheint daher riskant. Auch wenn sich bestimmt gute Argumente für diese Position finden lassen, wäre gerade im Hinblick auf die „Mietendeckel-Entscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts das Risiko zu groß, dass inhaltlich wichtige Reformen wieder „an der Kompetenz“ scheitern.

Gerade aufgrund der abschließenden Regelungen im Bereich des Mietpreisrechts, kann dies nur bundesrechtlich ausgestaltet werden.

## **2. Ermächtigung an die Länder zur Umsetzung**

Die Berücksichtigung der regionalen Verhältnisse ist jedoch, wie dies u.a. die Regelungen zur Mietpreisbremse zeigen, über eine Verordnungsermächtigung möglich. Der Bundesgesetzgeber gibt die Vorgaben, übergibt aber einen Teil seiner Rechtsaufgaben an die Länder. Im Hinblick auf das Demokratieprinzip hat sich der Gesetzgeber dafür entschieden, dass der Bundesgesetzgeber eine Rechtsetzungsbefugnis an die Länder in einem förmlichen Gesetz übertragen muss, das den wesentliche Regelungsinhalt bestimmt.<sup>183</sup> Nach Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG müssen daher Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnungsermächtigung im Gesetz selbst bestimmt werden oder erschließbar sein. Rechtsverordnungen dürfen daher weder „gesetzesvertretend“ noch in wesentlichen Hinsichten „gesetzesergänzend“ noch „gesetzesändernd“ sein.<sup>184</sup>

Die Länder können auch verpflichtet werden, entsprechende Verordnungen zu erlassen.<sup>185</sup> Zwar stellt der Gesetzgeber es den Ländern

---

<sup>183</sup>Zippelius, aaO., S. 490.

<sup>184</sup>BVerfGE 8, 155, 169; Zippelius, aaO., S. 490.

<sup>185</sup>Streitig war dies bei § 556d BGB (Mietpreisbremse). Lehmann – Richter geht davon aus, dass die jeweiligen Landesregierungen bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des § 556d Abs. 2 BGB (angespannter Wohnungsmarkt) tätig werden und eine entsprechende Verordnung erlassen müssen, WuM 2015, 204, 205. Dem widerspricht u.a. Börstinghaus in Schmidt – Futterer, § 556d, Rz. 41. Für den

meist frei, ob sie eine entsprechende Ermächtigung zum Erlass einer Verordnung auch wahrnehmen. Allerdings kann auch eine Pflicht zum Erlassen einer Rechtsverordnung beim Vorliegen der Voraussetzungen normiert werden.<sup>186</sup> Eine verpflichtende Regelung wäre zielführend im Falle der Inkraftsetzung der Mietpreisbremse und für die Bestimmung von Wohnungsnotgebieten.

Möglich ist natürlich, dass der Bundesgesetzgeber die Ermächtigung zum Erlass der Verordnung nicht den Landesregierungen, sondern der Bundesregierung oder einem Bundesminister überträgt. Dann behält der Bund auch insoweit die Regelungskompetenz. Eine Beschränkung insoweit enthält Art. 80 I GG nicht. Ob die Ermächtigung des Bundes zum Erlass derartiger die Regionen betreffenden Regelungen allerdings sinnvoll ist, ist eine andere Frage.

### **3. InkraftsetzungsVO**

Die Regelung, die Landesregierung zu ermächtigen, bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen Rechtsfolgen mit Grundrechtsbezug in Kraft zu setzen, begegnet grundsätzlich keinen Bedenken. Diese Frage hat das Bundesverfassungsgericht bereits im Jahre 1988 bezüglich einer ganz ähnlichen Regelung zum Abbau der Fehlbelegung entschieden.<sup>187</sup> Auch die aktuelle Regelung zur Mietpreisbremse hielte einer entsprechenden Überprüfung stand.<sup>188</sup>

### **4. Bestimmung einer Kappungsgrenze**

Auch dies dürfte im Ergebnis unproblematisch sein. In diesem Fall besteht für den Ordnungsgeber ein Ermessensspielraum. Allerdings können Kriterien festgelegt werden, unter denen die Kappungsgrenze unter die Inflationsrate sinkt. Eine Begründungspflicht vergleichbar mit der in § 556d Abs. 2 BGB wäre hier ebenfalls anzuraten.

---

Ermessensspielraum BVerfG, Beschluss vom 18 Juli 2019 – 1 BvL 1/18 u.a.  
186Mann in Sachs, GG, Art. 80, Rz. 5.  
187BVerfG, WuM 1988, 247; Lehmann – Richter, WuM 2015, 204, 205.  
188BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18 u.a., Rz. 111f.

## **II. Beteiligung der Gemeinden**

Denkbar ist, dass die mit den Problemen vor Ort viel besser vertrauten Gemeinden die Regulierung der Mieten vornehmen. Vorbild könnte die Bauleitplanung aber auch die Regelungen zum besonderen Städtebaurecht sein.

### **1. Übertragung der Aufgaben auf die Gemeinden durch**

#### **Bund**

Hier gibt das Bundesgesetz den Gemeinden weitgehende Entscheidungsbefugnisse im Rahmen der Bauleitplanung, § 2 BauGB, aber auch zur Aufstellung von Milieuschutzsatzungen nach § 172 BauGB. Tatsächlich sichert die kommunale Selbstverwaltungsgarantie gem. Art 28 Abs. 2 Satz 1 GG traditionell den Gemeinden die Planungshoheit für den Bereich der Bauleitplanung.<sup>189</sup> Hierzu gehören insbesondere die Instrumentarien, die im BauGB verankert sind. Eine darüber hinaus gehende direkte Übertragung von Aufgaben vom Bund auf die Gemeinde steht inzwischen allerdings Art. 84 Abs 1 Satz 7 GG entgegen. Diese im Rahmen der Föderalismusreform erlassene Vorschrift verbietet die Übertragung von Aufgaben vom Bund auf Gemeinde oder Gemeindeverbände. Bereits bestehende Regelungen (z.B. Regelungen im BauGB) gelten gem. Art. 125 a Abs. 1 GG fort, bis sie durch Landesgesetz ersetzt werden. Insoweit besteht ein letztlich ein Verbot der Aufgabenerweiterung.<sup>190</sup> Da bisher eine Ermächtigung der Gemeinden zur Umsetzung miethpreisrechtlicher Regelungen nicht vorgesehen war, scheidet eine direkte Übertragung vom Bund auf die Gemeinden in diesem Bereich aus. Insbesondere dürfte das Bundesgesetz die Gemeinden nicht ermächtigen, Satzungen zur Regelung der Miethöhe zu erlassen. Auch eine Verordnungsermächtigung direkt an die Gemeinden scheidet aus, zumal diese nicht in Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG benannt sind.

---

<sup>189</sup>Grotfels/Petschulat, Verfassungsrechtliche Grundlagen der Raumplanung, in: Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover 2018, S. 2779, 2785; Dittmann/Winkler in Sachs, GG, Art. 84, Rz. 13.

<sup>190</sup>Dittmann, aaO., Rz. 16.

## **2. Übertragung der Aufgaben von Ländern auf die**

### **Gemeinden**

Möglich ist es allerdings, dass das Bundesgesetz den Ländern erlaubt, ihrerseits durch Erlass einer Rechtsverordnung die Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung auf die Gemeinden zu übertragen. Diese Möglichkeit eröffnet Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG. Das Grundgesetz schreibt den Kreis der Subdelegatäre nicht vor; nicht ausgeschlossen ist die Übertragung auf eine juristische Person des öffentlichen Rechts.<sup>191</sup> Hierzu gehören auch Gemeinden. Allerdings bleibt auch hier, dass im Bundesgesetz die wesentlichen Regelungen getroffen werden müssen. Ferner empfiehlt es sich, Voraussetzungen zu regeln, unter denen die Verordnungsermächtigung von dem Land auf die Gemeinden übertragen werden können. Das wäre vorliegend die Definition der Wohnungsnotgebiete.

Die Übertragung der Verordnungsermächtigung dürfte vor allem für Flächenländer wichtig sein. Hiermit ließe sich eine ausdifferenzierte Regulierung besser erreichen, als über den Landesgesetzgeber; mag eine Regulierung der Kappungsgrenze in Bochum im geringen Umfang erforderlich sein, während in Köln ein größerer Eingriff vorgesehen ist. Dies sollten die besser die Behörden vor Ort entscheiden.

### **3. Konkrete Umsetzung**

Auf unsere Vorschläge zum bundesweiten Mietendeckel bedeutet dies folgendes:

#### **a) Änderung des BGB**

Die Änderungen bezüglich der Referenzmiete von der derzeitig geregelten ortsüblichen Vergleichsmiete (Bezugszeitraum sechs Jahre) in eine Durchschnittsmiete erfolgt durch Änderung des § 558 Abs. 2 BGB. Gleiches gilt für die Änderung der Mietpreisbremse, bei der durch die Streichung der Verordnungsermächtigung, die damit verbundenen Probleme

---

<sup>191</sup> Mann in Sachs, GG, Art. 80, Rz. 34.

wegfallen. Die weitere Verschärfung der Mietpreisbremse erfolgt ebenfalls bundesrechtlich.

## **b) Verordnungsermächtigungen**

Für den Bereich der Mietpreisbremse, der Kappungsgrenze und der Einführung der leistbaren Miete als Grenze höchstzulässige Miete in § 5 WiStG bedarf es jeweils einer Verordnungsermächtigung. Das Begründungserfordernis in § 556 d Abs. 2 BGB sollte gestrichen werden.

Bezüglich der Kappungsgrenzen muss differenziert werden:

In angespannten Wohnungsmärkten soll die Kappung abweichend von der aktuellen Rechtslage bis auf die durchschnittliche Teuerungsrate abgesenkt werden.

In Wohnungsnotgebieten, darf das Land die jeweilige Gemeinde ermächtigen, die Mieten einzufrieren, also die Kappungsgrenze bis auf 0 Prozent und damit unterhalb der Teuerungsrate zu abzusenken und eine leistbare Miete als Obergrenze festzusetzen. Eine zeitliche Begrenzung der Verordnung – nicht länger als fünf Jahre – ist vorzunehmen.

Bei der Einführung der leistbaren Miete sind neben der Bestimmung der Eingriffsvoraussetzungen schon im Gesetz Regelungen zur Bestimmung der leistbaren Miete, als insbesondere die Festlegung von Parametern vorzunehmen. Auch hierfür bedarf es eine zeitlichen Begrenzung.

## G. Literaturverzeichnis

- Blankenagel/Schöder/Spoerr 2015: Verfassungsmäßigkeit des Instituts und der Ausgestaltung der sog. Mietpreisbremse. In: NZM 2015, 1.
- Bohner, Joachim 1996: Ordnungswidrige Mietpreisüberhöhung, 2. Aufl., Berlin.
- DIW 2018: Evaluierung der Mietpreisbremse. Untersuchung der Wirksamkeit der in 2015 eingeführten Regelungen zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten (Mietpreisbremse). Studie im Auftrag des Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV). Berlin: DIW.
- Farahat, Anuscheh 2020: Eigentum verpflichtet: die Sozialbindung des Eigentums am Beispiel des Berliner Mietendeckels. In: JZ 2020, 602 - 609.
- Führer, Karl Christian 1995: Mieter, Staat und Wohnungsmarkt, Stuttgart.
- Führer, Karl Christian 2016: Die Stadt, das Geld und der Markt. Berlin /Boston: De Gruyter.
- Großmann, Katrin 2020: Gebäude-Energieeffizienz als Katalysator residentieller Segregation: Kommentar zu Lisa Vollmer und Boris Michel „Wohnen in der Klimakrise. Die Wohnungsfrage als ökologische Frage“. In: sub\urban. Zeitschrift für Kritische Stadtforschung, 8(1/2), 199-210.
- Gsell, Barbara 2017: Die gerechte Miete. In: NZM 2017, 305, 310.
- Häußermann, Hartmut u.a. 2002: Stadterneuerung in der Berliner Republik. Modernisierung in Berlin-Prenzlauer Berg. Reihe: Stadt, Raum und Gesellschaft, Bd. 16; Opladen: Leske + Budrich.
- HBS 2018: Wie viele und welche Wohnungen fehlen in deutschen Großstädten? Forschungsförderung Working Paper, 63, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- HBS 2021a: Die Verfestigung sozialer Wohnversorgungsprobleme. Working Paper, 217. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- HBS 2021b: Muster sozialer Ungleichheit der Wohnversorgung in deutschen Großstädten. Working Paper, 222. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Herrlein, Jürgen 2017: Ein Leben mit der Miete. In: NJW 2017, 711.
- Lehmann-Richter, Arnold 2015: Voraussetzungen und Kontrolle einer Gebietsverordnung zur Mietpreisbegrenzung. In: WuM 2015, 204.

- Oberhammer/Kletecka/Wall 2011: Soziales Mietrecht in Europa, Wien.
- Putzer, Max 2019: Ein Mietendeckel für Berlin. In: NVwZ 2019, 283.
- Raabe, Benjamin 2017: Abbau des Kündigungsschutzes im Wohnraummietrecht. In: WuM 2017, 688.
- Rödl, Florian; von Restorff, Maike 2020: Das geltende Mietrecht: Vermieterbegünstigungsrecht. In: WuM 2020, 57 - 61.
- Roth, Jenni 2020: Ich bleib dann mal da. In Fluter, Nr. 74 (Themenheft: Wohnen), Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 14-16.
- Sagner, Pekka; Voigtländer, Michael 2021: Auswirkungen des Berliner Mietendeckels auf private Vermieter. In: IW-Trends 3/2021, 45-67.
- Schiebe, Christoph 2015: Verdrängung durch energetische Modernisierung in Berlin. Masterarbeit am Institut für Sozialwissenschaften. Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin.
- Schmidt - Futterer 2018: Mietrecht Kommentar, 14. Aufl. München.
- Sternel, Friedeman 2009: Mietrecht aktuell, 4. Aufl., Köln.
- Tietzsch, Rainer 1996: Stadterneuerung ohne Verdrängung? Der Schutz der Gebietsbevölkerung im Sanierungsgebiet. Berlin: Berlin Verlag Arno Spitz.
- Tietzsch, Rainer 2017: Kündigung des vertragstreuen Mieters. In: WuM 2017, 113.
- Tietzsch, Rainer 2021: Mietendeckel gekippt - ein Pyrrhussieg? In: WuM 2021, 273.
- Weber, Peter 2018: Mittel und Wege landesrechtlichen Mietpreisrechts in angespannten Wohnungsmärkten. In: JZ 2018, 1022.
- Ziebarth, Wolfgang 2019: Verfassungswidrigkeit anlassloser Mieterhöhungen nach §558 BGB. In: WuM 2019, 481.
- Tietzsch, Rainer 1996: Stadterneuerung ohne Verdrängung? Der Schutz der Gebietsbevölkerung im Sanierungsgebiet. Berlin: Berlin Verlag Arno Spitz.



[www.linksfraktion.de](http://www.linksfraktion.de)