

Zeitschrift für Studium und Forschung

WiSt

Wirtschafts-
wissen-
schaftliches
Studium

46. Jahrgang
Heft 12/2017

**Was ist Unternehmensfinanzierung?
(Teil 3)**

Peter Nippel

**Die Einnahmenstruktur des Staates –
Ein vernachlässigtes Thema**

Michael Broer, Klaus-Dirk Henke
und Horst Zimmermann

**Subventionen in Deutschland –
Aus der Perspektive des Kieler
Subventionsberichts**

Claus-Friedrich Laaser
und Astrid Rosenschon



**Die Mietpreisbremse –
Zu den marktwirtschaftlichen Folgen und
den verfassungsrechtlichen Bedenken**
Carolin Raspé

ISSN 1982-047X



2350201712

Nobelpreisträger 2017
Richard H. Thaler

Die Mietpreisbremse – zu den marktwirtschaftlichen Folgen und den verfassungsrechtlichen Bedenken (Teil 1)

Zur Bekämpfung von Wohnungsnot und steigender Mieten setzt der Gesetzgeber nun auf die Mietpreisbremse und beeinträchtigt damit gezielt die natürliche Preisbildung auf dem Markt. So soll einkommensschwachen Bevölkerungsschichten bezahlbarer Wohnraum gesichert werden. Verkannt wird dabei, dass sich die Mietpreisbremse bereits theoretisch nicht zu diesem Zweck eignet, aber auch den verfassungsrechtlichen Implikationen nur unzureichend Rechnung trägt. Der Beitrag legt im ersten Teil das beschränkte Wirkungspotenzial der Mietpreisbremse offen, der zweite Teil im folgenden WiSt-Heft, Nr. 1/2018, S. 4 ff. widmet sich den verfassungsrechtlich geschützten Vermieterrechten und zieht Bilanz nach der Einführung der Mietpreisbremse.



Dr. Carolin Raspé

ist Rechtsanwältin für öffentliches Wirtschaftsrecht in der Kanzlei Hengeler Mueller, Berlin. Bevorzugte Forschungsgebiete: Öffentliches Wirtschaftsrecht, Compliance, Verfassungsrecht, Tierrechte.

Summary: In order to remedy housing shortages and increasing rents, the legislator now relies on the rental brake and thus directly impairs the price mechanism. The aim is to facilitate access to affordable housing for low-income households. The misunderstanding is not only that the instrument is not suitable for this purpose; but also that the relevant constitutional implications are neglected. In the first part of the article, the reasons of the limited potential of the rental brake are explained.

Stichwörter: Mietpreisbremse, Regulatorische Markteingriffe, Gentrifizierung, Eigentumsfreiheit und Substanzeingriff

1. Anlass und Inhalt des Mietrechtsnovellierungsgesetzes

Überhöhte Mietpreise, Gentrifizierung und Wohnungsknappheit sind Schlagworte, die in der politischen Diskussion in Deutschland derzeit immer häufiger fallen. Deutschland erfährt seit Jahren einen tiefgreifenden demographischen und raumstrukturellen Wandel. Während Metropolregionen, Großstädte und attraktive Mittelstädte erheblich an Bevölkerung gewinnen, stagnieren die Bevölkerungszahlen im ländlichen Raum und Kleinstädten oder gehen sogar zurück. Dies wirkt sich zwangsläufig auch auf die Wohnsituation aus. Während auf dem Land Häuser und Wohnungen leer stehen, steigt in Ballungsräumen und Großstädten die Nachfrage nach erschwinglichem Wohnraum und es kommt gebietsweise zur Wohnungsknappheit (vgl. *Kholodilin et al.*, 2016, S. 491 ff.).

Verstärkt wird dies dadurch, dass die durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich angestiegen ist, also immer größere Wohnungen pro Person angemietet werden. Während im Jahr 1998 jedem Bürger im Schnitt 39 m² zur Verfügung standen, waren es im Jahr 2013 bereits 45 m² (vgl. *Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung*, 2013). Die **steigende Nachfrage** sorgt dafür, dass zunehmend einkommensschwache Haushalte aber auch Durchschnittsverdiener vor dem Problem stehen, in

den betroffenen Gebieten keinen bezahlbaren Wohnraum mehr zu finden. Der staatliche Wohnungsbau, die Bereitstellung von Bauland und die staatliche Förderung des Wohnungsbaus haben indessen über lange Jahre stagniert bzw. wurden stark zurückgefahren (vgl. Egner, 2014). So hat zum Beispiel der *Berliner Senat* 2003 beschlossen, die geplante Anschlussförderung für den sozialen Wohnungsbau zu streichen (vgl. *Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt*, 2017). Davon waren rund 28.000 Wohnungen betroffen. Erst jüngst und motiviert durch die Flüchtlingskrise hat die Bundesregierung beschlossen, wieder **Maßnahmen zur Ankurbelung des Wohnungsbaus** zu ergreifen (vgl. *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit*, 2017). Zur Lösung bzw. Milderung des Wohnungsproblems hat der Gesetzgeber im Sommer 2015 die sog. **Mietpreisbremse** eingeführt. In § 556d I *Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)* heißt es nun:

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

Von dieser Regelung sind Wohnungen, die erstmalig nach dem 1. Oktober 2014 vermietet und genutzt werden, sowie die erste Vermietung nach umfassender Modernisierung **ausgenommen** (§ 556f *BGB*).

Diese Neuregelungen bergen **erhebliche praktische, ökonomische und rechtliche Probleme**. Zunächst ist die Mietpreisbremse **unzweckmäßig**, da sie die vom Gesetzgeber bezweckten Ziele nicht erreichen kann, wie die ersten praktischen Erfahrungen bislang auch gezeigt haben (siehe die Berichterstattung in der Presse: Die Immobilie – Studie von *Regiokontext* und *IFSS* (12. September 2016); *Der Spiegel* – Mietpreisbremse wirkt nicht (1. Juni 2016); vgl. auch *Herrlein*, 2016, S. 1 ff.). Zudem ist die gesetzliche Regelung auch zu unbestimmt, als dass sie sinnvoll angewendet und – an verfassungsrechtlichen Maßstäben gemessen – den Eingriffen in die Grundrechte der Vermieter gerecht werden bzw. den intensiven Markteingriff in die Preisbildung rechtfertigen kann.

2. Vom Gesetzgeber bezweckte Ziele

Laut Gesetzesentwurf sind die Ziele des Mietrechtsnovellierungsgesetzes die **Bekämpfung von Wohnungsnot**, die **Marktöffnung für einkommensschwächere Bevölkerungsschichten** und die **Verhinderung der Gentrifizierung** (vgl. BT Drucksache 18/3121, S. 11, 15). Alle diese Ziele sind bei näherem Blick mit dem neuen Instrument allerdings nicht zu erreichen.

Zunächst kann durch die Mietpreisbremse die Wohnungsnot nicht aktiv bekämpft werden. Die **Anzahl der Wohnun-**

gen bleibt unverändert, das **Angebot** steigt nicht. Wohnungsnot kann nur durch die Schaffung neuen Wohnraums gemindert werden, welche die Mietpreisbremse gerade nicht fördert (das erkennt auch der Gesetzgeber: vgl. BT Drucksache 18/3121, S. 11, 15). Vielmehr sorgt die aufgrund des niedrigen Preises steigende Nachfrage für eine Verringerung des relativen Angebots von Wohnungen.

In den **Preismechanismus**, als das schlechthin konstituierende Element einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung, wird durch die Mietpreisbremse **direkt regulierend eingegriffen**. Dies ist per se nicht ungewöhnlich, der Gesetzgeber reguliert die Preisbildung auch in anderen Wirtschaftsbereichen. Besonders reguliert sind zum Beispiel die Entgelte für den Netzzugang im Energierecht (§ 21 *EnWG*), sowie die Zugangsbedingungen und -entgelte für das Schienennetz im Eisenbahnverkehr (§§ 13, 14 *AFG*). Beachtlich ist dabei, dass hier im Gegensatz zur Mietpreisbremse ein kostenorientierter Ansatz verfolgt wird (vgl. ausführlich hierzu *Blankenagel et al.*, 2015, S. 10) und es sich um monopolistische Strukturen handelt, die eine freie Preisbildung erschweren. Beim **Mietmarkt als atomistischen Markt**, d. h. einem Markt mit vielen Anbietern und Nachfragern, auf dem eine Preisbildung aus Angebot und Nachfrage grundsätzlich möglich sind, erscheinen diese Eingriffe jedoch schwer nachvollziehbar.

Eine staatlich angeordnete Preissenkung auf einem atomistischen Markt zieht die folgenden Marktwirkungen nach sich: Bei niedrigeren Preisen steigt die tatsächliche Nachfrage. Mietinteressenten nutzen ihr Geld, um größere Wohnfläche in attraktiver Lage anzumieten. Dadurch entsteht Leerstand in unattraktiven Gebieten. Auf der Angebotsseite sind die Mengenwirkungen kurzfristig weniger intensiv, da die angebotene Menge kurzfristig relativ unelastisch ist. Marktwirkungen gibt es allenfalls in Form einer zusätzlichen Verknappung des Angebots, z. B. wenn mangels attraktiver Vermietungschancen Wohnungseigentümer auf die Vermietung verzichten.

Die Mietpreisbremse ist auch **nicht geeignet, den Marktzugang für einkommensschwächere Bevölkerungsschichten** zum Wohnungsmarkt zu **erleichtern**. Weiterhin werden wohlhabende Bevölkerungsschichten in für sie attraktive Wohnviertel ziehen, zumal wenn durch die Mietpreisbremse Wohnraum langfristig günstiger zu haben ist. Sie werden auch weiterhin den Zuschlag für Wohnungen in den beliebtesten Wohnvierteln erhalten; denn es ist kein Grund ersichtlich, warum die Vermieter nicht weiterhin die einkommensstärksten Mieter aussuchen sollten. Es ist vielmehr sogar zu erwarten, dass die Vermieter auch weiterhin denjenigen Mieter wählen, der die beste Bonität aufweist, anstatt einkommensschwache Kandidaten zu bevorzugen, welche die Miete nur aufgrund der gesetzlichen Beschränkung gerade so bewältigen können und somit ein größeres

Ausfallrisiko für den Vermieter mit sich bringen. Realistisch ist vielmehr, dass einkommensstarke Bevölkerungsschichten sich nunmehr noch größere Wohnungen leisten werden, was den vorhandenen Wohnraum zusätzlich verknappt.

Auch eine **Gentrifizierung attraktiver Wohnviertel** kann mit einer Mietpreisbremse für Neumieten **nicht verhindert** bzw. **verzögert werden**. Gentrifizierung ist nach gängigem Verständnis ein Strukturwandel bestimmter großstädtischer Viertel im Sinne einer Abwanderung ärmerer und eines Zuzugs wohlhabenderer Bevölkerungsgruppen als Mieter und Eigentümer (vgl. z. B. die entsprechenden Erläuterungen in *Wikipedia*). Gentrifizierung setzt also **per definitionem** die Verdrängung von Bestandmietern voraus. Die Mietpreisbremse bezieht sich allerdings allein auf Neumieten und schützt gerade nicht Bestandsmieter vor Verdrängung. Für deren Schutz sind bereits weitreichende Schutzmechanismen im Gesetz vorgesehen (vgl. z. B. § 558 *BGB*). Die Mietpreisbremse lässt diese Schutzmechanismen unberührt; weder verbessert noch verschlechtert sie diese. Die Mietpreisbremse betrifft lediglich **Neumieten**, also neue Nachfrager auf dem Markt, die regelmäßig keiner Verdrängung in dem regionalen und kleinteiligen Mietmarkt ausgesetzt sind. Nur für Personen, die bereits in einem Viertel Wohnraum innehaben, kann das Gentrifizierungsargument greifen, nicht hingegen für Neuankömmlinge. Diese sind aber – wie dargelegt – bereits vor einer Verdrängung aus ihrer bewohnten Wohnung durch Mieterhöhungen weitreichend geschützt, so dass sie regelmäßig nur aus eigenem Antrieb und freiwillig zu Neumieter im gleichen Wohnungsmarkt werden können. Dies fällt jedoch genau genommen nicht mehr unter den Begriff der Gentrifizierung.

3. Problematische gesetzgeberische Umsetzung

Neben den Zweifeln an der Zielsetzung der Mietpreisbremse als solcher gesellen sich weitere Zweifel hinsichtlich der konkreten Umsetzung des Mechanismus durch den Gesetzgeber. Laut Grundgesetz muss jedes Gesetz, welches in die Rechte der Bürger eingreift, hinreichend bestimmt sein (dies folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip gem. Art. 20 III GG). Dies bedeutet, dass sich die Betroffenen über das Ausmaß der Belastungen im Klaren sein müssen (BVerfG, Beschluss vom 20. Juni 2012 – 2 BvR 1048/11). Der Regelungsgehalt muss aus dem Gesetz selbst erkenntlich sein. Doch gerade an dieser Vorhersehbarkeit fehlt es bei der Umsetzung der Mietpreisbremse. So bereiten gerade die im Gesetz verwendeten Begriffe des „angespannten Wohnungsmarktes“ und der „ortsüblichen Vergleichsmiete“ praktische und rechtliche Schwierigkeiten.

3.1. „Angespannter Wohnungsmarkt“

Regelmäßig wird darauf hingewiesen, dass der Begriff des angespannten Wohnungsmarktes sich in weiteren Normen des *BGB* findet (§§ 558 III, 577a II *BGB*), in diesem Zusammenhang zudem hinreichend von den Gerichten ausgestaltet wurde und somit hinreichend bestimmt sei (vgl. BT Drucksache 18/3121, S. 28; BVerfG, Beschluss vom 4. Februar 1975–2 BvL 5/74). Danach ist ein Wohnungsmarkt angespannt „...wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde besonders gefährdet ist.“ Die beiden Vorschriften wurden eingeführt, um Mieterhöhungen in **bestehenden** Mietverhältnissen zu begrenzen und Kündigungsfristen zu verlängern. Sie dienen also dem **Bestandsschutz** von bereits vorhandenen Mietverträgen und Mietern. Deswegen lassen sie sich ebenso wie ihre Auslegung nicht unreflektiert auf von der Mietpreisbremse erfasste Neuvermietungen übertragen.

Wie bereits oben angedeutet, sind Neumieten und Bestandsmieter nicht vergleichbar. Dies schlägt sich auch in ihrem grundrechtlichen Schutz nieder. Der Besitz an einer Wohnung durch einen Mieter wird nämlich durch die Eigentumsfreiheit (Art. 14 GG) geschützt (vgl. BVerfG, 26. Mai 1993–1 BvR 208/93; *Papier*, 2016, Art. 14 GG Rn. 202). Dieser hohe Schutz des Besitzers, obwohl er gerade kein Eigentümer ist, wird insbesondere dadurch gerechtfertigt, dass er an seinem Wohnort seinen Lebensmittelpunkt begründet hat, der besonderen Schutz verdient. Mietinteressenten, die in einem bestimmten Gebiet keine für sie angemessene Wohnung finden, haben hingegen die Möglichkeit, sich in einem anderen Wohngebiet niederzulassen, ohne dabei einen vorhandenen Lebensmittelpunkt, einschließlich Familie, Freunde, soziale Strukturen (Einkaufsmöglichkeiten, Sport, Gastronomie etc.) aufgeben zu müssen. Von ihnen kann daher eine gewisse Mobilität, also ein Ausweichen in benachbarte Wohngebiete, erwartet werden (vgl. *Blankenagel et al.*, 2015, S. 1).

Der bloße Anspruch, für einen geringen Mietzins in einer „Toplage“ wohnen zu können, in die man gerade erst ziehen möchte, ist weder spezifisch gesetzlich geschützt noch besonders schützenswert, wenn in einer zumutbaren Entfernung bezahlbarer Wohnraum verfügbar ist. Den **Zumutbarkeitsaspekt** bezüglich möglicher Entfernungen und Pendelzeiten zum Wunschwohnrort hat der Gesetzgeber bei der Schaffung der Mietpreisbremse schlicht nicht berücksichtigt. Interessant ist der Blick auf das Sozialrecht (vgl. § 140 IV *SGB III*), um zu erfahren, welche Entfernung zum Arbeitsplatz der Gesetzgeber in anderem Zusammenhang als zumutbar erachtet hat. Diese Vorschrift regelt den Begriff der „zumutbaren Beschäftigung“ für Arbeitslose hin-

sichtlich des zumutbaren Arbeitsweges. Bei einer Arbeitszeit von mehr als 6 Stunden wird ein Pendelweg von insgesamt 2,5 Stunden pro Tag als zumutbar angesehen. Bemerkenswert ist dabei, dass in diesem Fall die Kosten der Unzumutbarkeit den Staat treffen, da bei Unzumutbarkeit ggf. Sozialleistungen durch den Staat zu erbringen sind. Es erschließt sich jedenfalls nicht ohne weiteres, weshalb im Fall der Mobilitätsanforderung hinsichtlich angespannter Wohnungsmärkte ein geringerer Maßstab gilt, insbesondere da hier die Kosten der Unzumutbarkeit Privaten – nämlich den Vermietern – aufgebürdet werden. Wenn in einer zumutbaren Entfernung – was in den meisten als angespannten Wohnungsmärkten ausgewiesenen Städten und Regionen weit unter den 2,5 Stunden Pendelzeit pro Tag zu erwarten ist – bezahlbarer Wohnraum vorhanden ist, ist fraglich, weshalb in diesem Kontext ein angespannter Wohnungsmarkt anzunehmen ist. Der Verweis auf die vergleichbaren Regelungen zu Bestandsmieten scheitert aus den beschriebenen Gründen. Es bleibt somit für den Verordnungsgeber und den Normunterworfenen **unklar**, wann ein Wohnungsmarkt für Zwecke der Mietpreisbremse als „angespannt“ anzusehen ist.

3.2. „Ortübliche Vergleichsmiete“

Wie die üblichen Entgelte, die die ortsübliche Vergleichsmiete abbilden sollen, zu ermitteln sind, wird im Gesetz nicht geregelt. In der Praxis erfolgt die Berechnung der Vergleichsmiete regelmäßig durch **Mietspiegel**. Für deren Erstellung gibt es wiederum keine amtlichen Mietpreissammlungen, sodass Mietspiegel primär auf freiwilligen Erhebungen beruhen (vgl. *GEWOS*, 2015, S. 17). Dies führt dazu, dass Mietspiegel den Mietmarkt bestenfalls stichprobenartig wiedergeben. So wird im Berliner Mietspiegel nur 1 % des Wohnungsbestandes dargestellt (vgl. *Börstinghaus et al.*, 2014, S. 897). Der Mietspiegel hat selbst für die Bestandsmieten nur sehr geringe, für die Neu- bzw. Marktmieten gar keine Realitätsnähe.

Insbesondere beinhalten Mietpreisspiegel überwiegend Mieten, die **bereits gekappt** sind, da Bestandsmieten schon seit langem nur noch unter engen Voraussetzungen erhöht werden dürfen (vgl. § 558 *BGB*). Daher können Bestandsmieten nicht mehr als Marktmieten, die auf einem freien Markt aus Angebot und Nachfrage gebildet wurden, verstanden werden. Diese sind somit regelmäßig deutlich niedriger als Marktpreise, die für die Mietpreisbremse, welche gerade Neuvermietungen regelt, der relevante Anhaltspunkt sein müssten. Der Maßstab der ortsüblichen Vergleichsmiete spiegelt dadurch **fälschlicherweise** einen Marktbezug vor, der in Wirklichkeit nicht gegeben ist.

Ein weiteres Problem bei der Heranziehung von Mietspiegeln ist, dass die ortsübliche Vergleichsmiete als **Spanne** wiedergegeben wird und Extremwerte nicht einbezogen werden (vgl. *Börstinghaus*, 2015, § 558 *BGB* Rn. 130). Zudem stellt sich das Problem der Vergleichbarkeit von Wohnungen. Auch wenn sich diese im selben Gebiet befinden, so unterscheiden sich Wohnungen durch viele wertbildende Faktoren wie Grundriss, Stockwerk, Nachbarschaft und Bewohner, Baujahr, Erhaltungs- und Pflegezustand des Objekts und der Wohnung, Immissionen und technische Ausstattung (vgl. *Blankenagel et al.*, 2015, S. 1). Die ortsübliche Vergleichsmiete ist so, wie sie derzeit überwiegend ermittelt wird, also kein zufriedenstellender Maßstab. Gerade wenn der Gesetzgeber nun aber nahezu alle Mieten – Bestandsmieten sowie Neumieten – diesem Maßstab unterstellt und den Marktmechanismus der Preisbildung ausschaltet, ist eine bessere gesetzlich zu regelnde Bestimmung bzw. Transparenz der ortsüblichen Vergleichsmiete notwendig, die bislang nicht erfolgt ist.

Im folgenden WiSt-Heft, Nr. 1/2018, S. 4 ff., wird die Erörterung der Mietpreisbremse fortgesetzt.

Literatur

- Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt*, Website der Stadt Berlin, Online im Internet: URL: <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/anschlussfoerderung/> (Abrufdatum: 20. Nov 2017).
- Blankenagel, A., Schröde, R., Spoerr, W.*, Verfassungsmäßigkeit des Instituts und der Ausgestaltung der sog. Mietpreisbremse auf Grundlage des MietNovGE, in: *NZM*, 18. Jg. (2015), S. 1–28.
- Börstinghaus, U.*, in: Schmidt-Futterer, Mietrechtskommentar, 12. Aufl., München 2015.
- Börstinghaus, U., Clar, M.*, Die Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete, in: *NZM*, 17. Jg. (2014), S. 889–901.
- Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung*, Pressemitteilung 9/2013, 2013, Online im Internet: URL: http://www.bib-demografie.de/Shared/Docs/Publikationen/DE/Download/Grafik_des_Monats/2013_07_pro_kopf_wohnflaeche.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Abrufdatum: 20. Nov 2017).
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit*, 10-Punkte-Programm zum Abschluss des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen, 2015, Online im Internet: URL: <http://www.bmub.bund.de/pressemitteilung/hendricks-stellt-wohnungsbau-offensive-vor/> (Abrufdatum: 20. Nov 2017).
- Egner, B.*, Wohnungspolitik seit 1945, Website der Bundeszentrale für politische Bildung, (2014), Online im Internet: URL: <http://www.bpb.de/apuz/183442/wohnungspolitik-seit-1945?p=all> (Abrufdatum: 20. Nov 2017)
- Herlein, J.*, 100 Jahre Mietpreisbremse, in: *NZM*, 19. Jg. 2016, S. 1–9.
- Kholodilin, K., Mense, A., Michelsen, C.*, Die Mietpreisbremse wirkt bisher nicht, in: *DIW Wochenbericht*, Nr. 22, 2016, Online im Internet: URL: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.535234.de/16-22.pdf (Abrufdatum: 20. Nov 2017).
- Papier, H.*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 78. Ergänzungslieferung, München 2016.