

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1510

Mietpreisregulierung und Verfassungsrecht

Insbesondere zur Frage
eines gesetzlichen Mietenstopps

Von

Sophia Marie Nispel



Duncker & Humblot · Berlin

SOPHIA MARIE NISPEL

Mietpreisregulierung und Verfassungsrecht

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1510

Mietpreisregulierung und Verfassungsrecht

Insbesondere zur Frage
eines gesetzlichen Mietensstopps

Von

Sophia Marie Nispel



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechtswissenschaften
der Philipps-Universität Marburg
hat diese Arbeit im Jahr 2022
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2023 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimplar
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-18901-4 (Print)
ISBN 978-3-428-58901-2 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die Arbeit wurde im Wintersemester 2022/23 vom Fachbereich Rechtswissenschaften der Philipps-Universität Marburg als Dissertation angenommen. Sie entstand während meiner Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur für Staats- und Verwaltungsrecht von Herrn Prof. Dr. Steffen Detterbeck.

Ganz herzlich bedanken möchte ich mich bei meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Steffen Detterbeck. Er hat durch seine Vorlesungen schon während meines Studiums mein besonderes Interesse auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts geweckt und geprägt, seither habe ich viel von ihm gelernt. In meiner Promotionsphase hatte er stets ein offenes Ohr, dabei hat er mir aber auch genügend Freiraum zur Bearbeitung meiner Dissertation gewährt und mich immer vertrauensvoll unterstützt. Ich danke ihm für die äußerst schnelle Begutachtung meiner Arbeit und die hilfreichen Anmerkungen. Bedanken möchte ich mich außerdem für die wunderbaren Jahre der Mitarbeit an seiner Professur, die mir immer in besonders guter Erinnerung bleiben werden.

Frau Prof. Dr. Monika Böhm danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens und die Unterstützung beim wissenschaftlichen Arbeiten schon während des Studiums.

Der Studienstiftung des deutschen Volkes danke ich für die Förderung durch ein Promotionsstipendium. Bei der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung bedanke ich mich für die großzügige Unterstützung bei der Veröffentlichung meiner Arbeit.

Dem Fachbereich Rechtswissenschaften der Philipps-Universität Marburg gilt mein Dank für die Auszeichnung meiner Arbeit mit dem Promotionspreis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts.

Die (ehemaligen) studentischen Hilfskräfte des Lehrstuhls waren mir bei der Literaturbeschaffung behilflich. Meine ehemaligen Lehrstuhlkollegen Dr. Vincent Klausmann und Dr. Stephan Klenner haben mich vor allem während des Studiums und in der Anfangsphase meiner Promotion unterstützt. Bei Petra Kühn bedanke ich mich für die nette Zusammenarbeit am Lehrstuhl.

Besonders hilfreich für den Fortgang meiner Arbeit war der regelmäßige wissenschaftliche und persönliche Austausch mit Dr. Ricarda Hunzelar und Dr. Lara van Leeuwen.

Pascale Fett hat die Arbeit sorgfältig Korrektur gelesen und wertvolle Hinweise geliefert, dafür bin ich ihr sehr dankbar. Außerdem hat sie mich aber vor allem genau

wie Anne, Marie und Laura regelmäßig abgelenkt und durch ihre Freundschaft gestützt.

Ganz besonders bedanken möchte ich mich bei meiner Familie. Meine Großeltern Ingeborg und Ernst Hinterlang haben sich regelmäßig nach dem Fortgang meiner Arbeit erkundigt. Meine Brüder Bastian und David stehen mir immer bestärkend zur Seite.

Meine Eltern Beate und Friedhelm Nispel haben mich seit jeher vorbehaltlos auf meinem Weg unterstützt und es mir ermöglicht, mich auf meine Ausbildung zu fokussieren. Dafür bin ich ihnen zutiefst dankbar.

Mein größter Dank gilt meinem Freund Juliano Esposito für die liebevolle und geduldige Unterstützung, die Ermutigungen und das große Verständnis in den nicht immer ganz leichten Zeiten der juristischen Ausbildung und der anschließenden Promotionsphase.

Marburg, im Juni 2023

Sophia Marie Nispel

Inhaltsverzeichnis

1. Kapitel

Einleitung	13
A. Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt	15
B. Fragestellung	17

2. Kapitel

Historische Entwicklung des Mietpreisrechts	20
A. Entwicklung vor und während des Ersten Weltkrieges	20
I. Die Miethöchstpreisverordnung in Kiel	21
II. Die Mieterschutzverordnungen zwischen 1917 und 1919	22
B. Weimarer Republik	24
I. Die Preußische Höchstmietenverordnung vom 9. 12. 1919	24
II. Das Reichsmietengesetz vom 24. 3. 1922	25
III. Die Preistreibereiverordnung 1923	27
C. Nationalsozialismus – Die Preisstoppverordnung	28
D. Die Nachkriegsjahre	30
E. Ergebnis	36

3. Kapitel

Die aktuelle Rechtslage im Bereich der Miethöhenregulierung	38
A. Regelungen im Bereich des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts	38
I. Verbot von Mietpreisüberhöhungen, § 5 WiStG	38
II. Mietwucher, § 291 I 1 Nr. 1 StGB	40
B. Regelungen zur Miethöhe im Bürgerlichen Gesetzbuch	42
I. Bestandsmietverhältnisse	42
1. Mieterhöhung durch einvernehmliche Vereinbarung	42
a) Abschluss eines Änderungsvertrages	43
b) Mieterhöhung infolge einer vereinbarten Staffelmiete, § 557a BGB	43

c) Mieterhöhung infolge einer vereinbarten Indexmiete, § 557b BGB	43
2. Einseitiges Mieterhöhungsverlangen	44
a) Mieterhöhung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete, § 558 BGB	44
b) Mieterhöhung nach Modernisierungsmaßnahmen, § 559 BGB	48
c) Mieterhöhung durch Erhöhungen der Betriebskosten, § 560 BGB	48
II. Mietbegrenzungen bei Neuvermietungen	49
1. Einführung der Mietpreisbremse in das Bürgerliche Gesetzbuch	49
2. Voraussetzungen der Mietpreisbremse	49
3. Reformbedarf	52
C. Ergebnis	55

4. Kapitel

Landesrechtliches Mietpreisrecht an den Beispielen Berlin und Bayern 57

A. Bayerisches Volksbegehren	57
I. Gesetzentwurf	58
II. Die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs	58
B. Berliner Mietendeckel	61
I. Gesetzesgenese	61
II. Das Gesetz im Einzelnen	65
C. Unterschiedliche Konzeptionen – Berlin und Bayern?	68

5. Kapitel

Gesetzgebungskompetenz für das öffentliche Mietpreisrecht 72

A. Der Grundsatz des Art. 70 GG	72
I. Auslegung von Kompetenznormen	73
II. Zuordnung eines Gesetzes zu der Kompetenznorm	77
B. Die ausschließliche Gesetzgebung nach Art. 71, 73 GG	77
C. Die konkurrierende Gesetzgebung nach Art. 72, 74 GG	78
I. Sperrwirkung von Bundesrecht – Grundsatz	78
II. Regelungen mit Verordnungsermächtigung	80
III. Begrenzung durch Bundestreue und Rechtsstaatsprinzip	82
D. Das Mietpreisrecht im grundgesetzlichen Gesetzgebungsgefüge	83
I. Existenz eines öffentlichen Mietpreisrechts	84
II. Einordnung des öffentlichen Mietpreisrechts in das kompetenzrechtliche Gefüge	87
1. Ausschließliche Bundeskompetenz	87

2. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 I GG	88
a) Entgegenstehende konkurrierende Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 I Nr. 11 GG	88
b) Entgegenstehende konkurrierende Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 I Nr. 1 GG	90
aa) Auslegung des bürgerlichen Rechts aus Art. 74 I Nr. 1 GG	90
bb) Einordnung des öffentlichen Mietpreisrechts unter Art. 74 I Nr. 1 GG	93
(1) Stand der Literatur und Rechtsprechung vor dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts	93
(2) Der Mietendeckel-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts	95
(3) Zwischenergebnis	98
3. Öffentliches Mietpreisrecht als Teil der Landeskompetenz aus Art. 70 I GG	98
a) Auslegung des früheren Kompetenztitels Wohnungswesen	98
b) Einordnung des öffentlichen Mietpreisrechts als Teil des Wohnungswesens	100
aa) Staatspraxis unter dem Kompetenztitel Wohnungswesen	100
bb) Einordnung von Mietpreisrecht unter das Wohnungswesen aufgrund seines öffentlich-rechtlichen Charakters	104
cc) Systematische Argumentation	110
dd) Streichung des Wohnungswesens im Zuge der Föderalismusreform 2006	110
ee) Erfordernis eines öffentlich-rechtlichen Regelungskonzepts	113
ff) Der Mietendeckel-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts	114
gg) Zusammenfassung	115
c) Zwischenergebnis	116
4. Bewertung der Einordnung des öffentlichen Mietpreisrechts im Mietendeckel-Beschluss	116
5. Zwischenergebnis	125
6. Exkurs – Abschließende mietpreisrechtliche Regelungen im Bürgerlichen Gesetzbuch	126
a) Sperrwirkung durch die Verordnungsermächtigungen in § 556d II 1 und § 558 III 3 BGB?	126
b) Reichweite der Sperrwirkung	128
c) Stellungnahme	134
7. Kompetenzausübungsschranken	135
E. Ergebnis	140

6. Kapitel

Vereinbarkeit eines Mietenstopps mit Grundrechten	142
A. Untersuchungsgegenstand	142
I. Begriff der Mietregulierung	142

II. Mietenstopp als konkreter Untersuchungsgegenstand	143
B. Vereinbarkeit eines Mietenstopps mit Art. 14 GG	145
I. Bundesverfassungsgerichtliche Direktiven zu Art. 14 GG	145
1. Schutzbereich des Art. 14 I GG	145
2. Eingriff in den Schutzbereich des Art. 14 I GG	146
3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Eigentumseingriffen	147
a) Allgemeiner Prüfungsmaßstab von Inhalts- und Schrankenbestimmungen	147
b) Speziell auf Wohnraum zugeschnittene Prüfungsmaßstäbe	149
aa) Konkretisierung der Sozialbindung in der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung	149
bb) Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Beschränkung der Mieterhöhung in bestehenden Mietverhältnissen	151
cc) Die Mietpreisbremse-Entscheidung – Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Beschränkung der Neuvermietungsflächen	155
c) Zwischenergebnis	158
II. Eigentumsgrundrechtliche Problematik eines Mietenstopps im Detail	159
1. Eröffnung des Schutzbereichs, Eingriff und Qualifizierung des Eingriffs	159
2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs	160
a) Legitimer Zweck	160
b) Geeignetheit	160
c) Erforderlichkeit	162
aa) Absenkung der Kappungsgrenze	162
bb) Verlängerung des Betrachtungszeitraums	163
cc) Förderung des Wohnungsneubaus	164
dd) Erweiterung des Wohngeldes	165
d) Angemessenheit	165
aa) Keine Verletzung der äußersten Grenzen	165
(1) Marktorientierung der Miete	166
(2) Investitionskosten	167
(3) Kein Inflationsausgleich	170
(4) Zwischenergebnis	171
bb) Schwere des Eingriffs	172
cc) Gewicht und Dringlichkeit der Rechtfertigungsgründe	172
dd) Wahrung der Zumutbarkeitsgrenze	173
III. Ergebnis	180
C. Vereinbarkeit eines Mietenstopps mit Art. 12 I GG	181
D. Vereinbarkeit eines Mietenstopps mit Art. 2 I GG	184
E. Vereinbarkeit eines Mietenstopps mit Art. 3 I GG	185
I. Prüfungsmaßstab des Art. 3 I GG	185
II. Gleichbehandlung aller Vermieter*innen	186

III. Gleichbehandlung aller Mieter*innen	188
F. Ergebnis	189
G. Rechtstechnische Umsetzung eines Mietensstopps	189

7. Kapitel

Gesamtfazit / Ausblick	191
-------------------------------------	-----

Anhang: Entwurf eines Gesetzes über die Begrenzung der Miethöhe in Bayern ...	193
--	-----

Literaturverzeichnis	195
-----------------------------------	-----

Sachverzeichnis	206
------------------------------	-----

1. Kapitel

Einleitung

Die Wohnungsfrage wird als „eine der sozialen Fragen unserer Zeit“ bezeichnet.¹ Dies überrascht angesichts der Situation auf den Wohnungsmärkten nicht, denn Wohnen stellt ein menschliches Grundbedürfnis dar.²

Das zugrunde liegende Problem besteht darin, dass das Wohnraumangebot nicht mit der steigenden Nachfrage Schritt halten kann, wodurch die Immobilienpreise und Mieten steigen.³ Für die kommenden Jahre geht man von einer weiteren Erhöhung der Wohnungsnachfrage aus.⁴ Dabei wird bereits jetzt die Realisierung des im aktuellen Koalitionsvertrag festgelegten Ziels, jährlich 400.000 neue Wohnungen zu bauen,⁵ angezweifelt.⁶

Hinzu kommt die seit Monaten anhaltend hohe Inflationsrate,⁷ die im Falle von Indexmietverträgen die Mieten in die Höhe treiben könnte. Bundesbauministerin Geywitz kündigte dazu jüngst an, die Regelungen der Indexmieten überprüfen zu wollen.⁸

Wohnraum wird als leistbar erachtet, wenn die Bruttowarmmiete nicht mehr als 30 % des Haushaltsnettoeinkommens beträgt.⁹ Bei einer Belastung von mehr als 40 % spricht man von einer Wohnkostenüberbelastung.¹⁰ Im Jahr 2019 betrug die durchschnittliche Mietbelastung 28 % des Haushaltsnettoeinkommens, damit ist sie

¹ Bundesregierung, Wohngeld- und Mietenbericht 2020, BT-Drs. 19/31570, 62; mit anderen Worten *Holm/Regnault/Sprengholz/Stephan*, Die Verfestigung sozialer Wohnversorgungsprobleme, Working Paper Nr. 217 der Hans-Böckler-Stiftung, 13.

² Dies auch feststellend SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP, Koalitionsvertrag 2021–2025, „Mehr Fortschritt wagen“, 88.

³ BBSR, Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2020, 20.

⁴ Bundesregierung, Wohngeld- und Mietenbericht 2020, BT-Drs. 19/31570, 61.

⁵ SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP, Koalitionsvertrag 2021–2025, „Mehr Fortschritt wagen“, 88.

⁶ *Iser*, Zeit-Online vom 16.07.2022.

⁷ Statistisches Bundesamt, Verbraucherpreisindex nach Monaten ab 1991.

⁸ *Mainitz*, zdf-heute vom 19.05.2022.

⁹ *Holm/Regnault/Sprengholz/Stephan*, Die Verfestigung sozialer Wohnversorgungsprobleme, Working Paper Nr. 217 der Hans-Böckler-Stiftung, 9, 44.

¹⁰ BT-Drs. 19/27484, 18.

im Vergleich zu 2017 um 1 % gesunken.¹¹ In einer Studie der Hans-Böckler-Stiftung, die auf Daten des Mikrozensus von 2006, 2010, 2014 und 2018 beruht und die Situation in 77 deutschen Großstädten mit mehr als 100.000 Einwohner*innen betrachtet,¹² wurde festgestellt, dass knapp die Hälfte der Miethaushalte im Jahr 2018 mehr als 30 % des Einkommens für die Miete ausgegeben habe, sodass zwar auch diese Quote gesunken sei, aber immer noch ein sehr hoher Anteil aller Haushalte überhöhte Mieten zahle.¹³ Die Studie kam zu dem Ergebnis, dass 25,9 % der Haushalte in den Großstädten eine Mietbelastungsquote¹⁴ von über 40 % aufweisen und 11,9 % der Haushalte mehr als die Hälfte ihres Einkommens für die Miete zahlen.¹⁵ Diese Zahlen belegen die Schwierigkeiten auf dem Wohnungsmarkt.

Um der Problematik zu begegnen, werden verschiedene Ansätze verfolgt. Die derzeitige Bundesregierung etwa möchte der Problematik vor allem durch Neubau begegnen.¹⁶ Dazu wurde das „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“ erneut ins Leben gerufen.¹⁷

In den vergangenen Jahren machten vor allem zwei politisch wie rechtlich umstrittene Projekte in Berlin auf das Problem aufmerksam: Die Initiative „Deutsche Wohnen & Co enteignen“ führte im Jahr 2021 ein Volksbegehren zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen durch.¹⁸ Der darauf fußende Volksentscheid vom 26.9.2021 war erfolgreich.¹⁹ Daneben sollten Mieten durch den nur kurzzeitig geltenden Berliner Mietendeckel stark reguliert werden. Das Bundesverfassungsgericht hat das entsprechende Berliner Landesgesetz durch Beschluss vom 25.3.2021 für nichtig erklärt.²⁰ Auch in Bayern versuchte das Bündnis „#6 Jahre Mietenstopp“ die Einführung einer strengeren Mietregulierung

¹¹ Bundesregierung, Wohngeld- und Mietenbericht 2020, BT-Drs. 19/31570, 124; BT-Drs. 19/27484, 18.

¹² *Holm/Regnault/Sprengholz/Stephan*, Die Verfestigung sozialer Wohnversorgungsprobleme, Working Paper Nr. 217 der Hans-Böckler-Stiftung, 14.

¹³ *Holm/Regnault/Sprengholz/Stephan*, Die Verfestigung sozialer Wohnversorgungsprobleme, Working Paper Nr. 217 der Hans-Böckler-Stiftung, 10, 25 f.

¹⁴ Mietbelastungsquote definiert man als Verhältnis zwischen der Bruttowarmmiete zum Haushaltsnettoeinkommen: Bundesregierung, Wohngeld- und Mietenbericht 2020, BT-Drs. 19/31570, 124.

¹⁵ *Holm/Regnault/Sprengholz/Stephan*, Die Verfestigung sozialer Wohnversorgungsprobleme, Working Paper Nr. 217 der Hans-Böckler-Stiftung, 10, 26.

¹⁶ SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP, Koalitionsvertrag 2021–2025, „Mehr Fortschritt wagen“, 88 ff.

¹⁷ Bündnis bezahlbarer Wohnraum, Erklärung zur Konstituierung Bündnis bezahlbarer Wohnraum.

¹⁸ Initiative Deutsche Wohnen & Co enteignen, Volksbegehren über einen Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen.

¹⁹ Amtliches Wahlergebnis v. 14.10.2021, Volkesentscheid „Deutsche Wohnen & Co enteignen“.

²⁰ BVerfGE 157, 223 ff.

über den Weg des Volksbegehrens, das der Bayerische Verfassungsgerichtshof allerdings für verfassungswidrig erklärte.²¹ Aktuell fordert insbesondere die zivilgesellschaftliche „Kampagne Mietenstopp“ strengere Mietregulierungen ein.²²

Die politische und zivilgesellschaftliche Debatte um die Frage nach bezahlbarem Wohnraum reißt nicht ab und untermauert die Aktualität und Relevanz der Thematik.

A. Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt

Seit dem Jahr 2012 kann man eine dynamische Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt beobachten. Durch die hohe Nachfrage nach Wohnraum vor allem in Großstädten, städtischen Regionen und Universitätsstädten steigen die Mietpreise, wobei sich seit 2019 eine nachlassende Dynamik bei den Angebotsmieten feststellen lässt.²³ Diese Entwicklung erschwert die Wohnraumversorgung vor allem einkommensschwacher Haushalte, aber auch solcher mit mittleren Einkommen.²⁴ Das Problem der Versorgung mit Wohnraum besteht indes nicht einheitlich in der gesamten Bundesrepublik. Es existieren auch Regionen, in denen Mieten stagnieren oder sinken, weil die Bevölkerung dort zurückgeht und dies Leerstände hervorruft.²⁵

Im Folgenden sollen die Gründe für die problematische Entwicklung auf den Wohnungsmärkten dargelegt werden.²⁶ Die steigende Wohnungsnachfrage wird auf unterschiedliche Ursachen zurückgeführt: Die Bevölkerung in Deutschland hat zwischen 2010 und 2018 um circa 3 % zugenommen;²⁷ in den Großstädten ist die Bevölkerung in den letzten zehn Jahren gewachsen.²⁸ Dazu hat sich die durchschnittliche Haushaltsgröße zwischen 1991 und 2018 verringert. In einem Haushalt leben nunmehr durchschnittlich zwei Personen, wodurch die Gesamtzahl der

²¹ BayVerfGH, Entscheidung vom 16.07.2020 – Vf. 32-IX-20, juris; das Bundesverfassungsgericht hat die hiergegen erhobene Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen, BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 21.12.2021 – 2 BvR 1844/20.

²² Kampagne Mietenstopp, 3 zentrale Bausteine, Veröffentlichung auf Homepage.

²³ Bundesregierung, Wohngeld- und Mietenbericht 2020, BT-Drs. 19/31570, 21.

²⁴ Bundesregierung, Wohngeld- und Mietenbericht 2020, BT-Drs. 19/31570, 21.

²⁵ Bundesregierung, Wohngeld- und Mietenbericht 2020, BT-Drs. 19/31570, 21; zur Problematik des Leerstandes auch BBSR, Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2020, 18 f., 30.

²⁶ Ganz ausführlich zur Entwicklung der Wohnungsmärkte *Gustorff*, Mietpreisbremse und Bestellerprinzip, 38 ff., der zur Erklärung des Nachfrageüberhangs zwischen angebots- und nachfragebezogenen Faktoren differenziert.

²⁷ BBSR, Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2020, 10.

²⁸ BBSR, Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2020, 18; *Holml/Regnault/Sprengholz/Stephan*, Die Verfestigung sozialer Wohnversorgungsprobleme, Working Paper Nr. 217 der Hans-Böckler-Stiftung, 16 ff., die den Zeitraum von 2006 bis 2018 und die 77 Großstädte zugrunde legen.