

§ 8 Mietpreisbremse

In das mithilfe des Wohngelds etablierte Wohnungsmarktsystem¹ fügen sich weitere sozialpolitisch motivierte Regelungen, unter anderem im Mietrecht und insbesondere im Miethöherecht, ein.² Das Miethöherecht blickt ebenfalls auf eine lange Entwicklungsgeschichte mit höchst unterschiedlichen Konjunkturen zurück.³ Zeiten starker rechtlicher Bindungen wechselten sich mit Lockerungen und der Wiedereinführung rechtlicher Regelungen ab, wobei sich insgesamt ein Trend zur Liberalisierung und zuletzt zur Re-Regulierung abzeichnet. Die 2015 beschlossene Mietpreisbremse stellt in diesem mietrechtlichen Regime den neuesten Baustein dar und verdeutlicht somit den Stand der Entwicklung.

In der an eine Einordnung (A.) und Darstellung der untersuchten Materialien (B.) anschließenden Untersuchung (C.) zeigt sich, dass der Mietpreisbremse insgesamt ein neoklassisches Deutungsmuster zugrunde liegt. Soziale Erwägungen werden in diese ökonomischen Wissensstrukturen eingefügt und gehen somit nachträglich bzw. als Gegengewicht zu den primären marktwirtschaftlichen Erwägungen in das Regulierungsmodell ein: Sie werden mithin von vornherein nur innerhalb des gedanklichen Rahmens des Wohnungsmarktes abgewogen. Insofern ist der Preismechanismus als „das schlechthin konstituierende Element einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung“⁴ auch im Mietrecht mittlerweile zentral und als solcher normalisiert. Es erscheint demnach nicht als erstrebenswert, dass der Preismechanismus nun durch die Miethöhe begrenzende Regelungen direkt betroffen ist.⁵ Dass mit der Mietpreisbremse dennoch ein Instrument, das auf sozialpolitischen Zielen basiert, eingeführt wird, öffnet erneut den gedanklichen Raum für Wissensstrukturen der Sozialen Marktwirtschaft, die auf einen Ausgleich sozialer und marktwirtschaftlicher Ziele

1 → § 7.

2 P. Lange, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 399 ff.; weiter → § 8 C. IV.

3 → § 3 B.

4 Blankenagel/Schröder/Spoerr, NZM 2015, 1 (10). Es handelt sich hierbei um ein im Auftrag des Eigentümerverbandes Haus & Grund erstelltes Sachverständigengutachten. Allgemein zu regulatorischem Unbehagen und der empirischen Realität *Kaufhold/Heitzer*, Der Staat 60 (2021), 353. Für eine erste Zusammenstellung der rechtswissenschaftlichen Diskussion siehe *Schuldt*, Mietpreisbremse, 2017, S. 23 Fn. 9.

5 Vgl. → § 4 A. III., B. I.

innerhalb eines Marktrahmens ausgerichtet sind.⁶ Das Verhältnis sozialer und marktwirtschaftlicher Ziele wird dabei insbesondere über die verfassungsrechtliche Figur der Sozialbindung des Eigentums⁷ sowie den Topos des Sozialen Mietrechts⁸ verhandelt.

A. Einordnung: Die Mietpreisbremse im Mietpreisrecht

Das Mietpreisrecht ist seit jeher einer der umstrittensten Bausteine des wohngesetzgeberischen Instrumentariums und gleichzeitig ein typischer Bestandteil des Mietrechts.⁹ Erste obligatorische Mietpreisregelungen wurden in Deutschland als Kriegsnotrecht im Ersten Weltkrieg eingeführt. Nachdem sie in der Weimarer Zeit erst konsolidiert, in verschiedenen privat- und öffentlich-rechtlichen Konstruktionen fortgeführt und schließlich gelockert worden waren, wurde die freie Mietpreisvereinbarung im Nationalsozialismus beschränkt. Nach 1945 wurde hieran zunächst festgehalten und der Wohnraumangel bewirtschaftet. Nachdem die Mietpreisbegrenzungen in den 1950er und 1960er Jahren schrittweise gelockert worden waren und die Mieten begannen, rasant zu steigen, wurde 1971 das sogenannte Vergleichsmietensystem eingeführt (I.). Hiernach sind in Bestandsmietverhältnissen (nur) begrenzte Mieterhöhungen möglich. Mit der Mietpreisbremse wird seit 2015 nun auch (wieder) die Miethöhe bei der Wiedervermietung von Wohnungen geregelt (II.).¹⁰ Insofern unterscheidet

6 Vgl. → § 6.

7 An dieser und anderen Stellen zeigt sich, wie fruchtbar die unterstützende Auseinandersetzung mit der Verfassungsrechtsprechung ist. Im vorliegenden Kapitel insb. BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse). Gleichzeitig wirkt sich der Kontext der Aushandlung ökonomischer Widersprüche – hier über das Verfassungsrecht – auf die entsprechenden Diskussionen aus.

8 → § 6 B. V. 2.; § 8 C. IV. 2.

9 Für einen Überblick über die aktuelle Rechtslage im Bereich der Miethöheregulierung siehe *Nispel*, Mietpreisregulierung und Verfassungsrecht, 2023, S. 38 ff.; siehe zudem die Darstellung in § 3 B.

10 Die Begrifflichkeit der Wiedervermietungsmiete entstammt den Gesetzesmaterialien und wird in Abgrenzung zum Begriff der Neuvertragsmiete bei *Schuldt*, Mietpreisbremse, 2017, S. 25 ff., verwendet, da gewisse Neuvermietungen nach § 556 f BGB explizit von der Mietpreisbremse ausgenommen sind und somit nur die Wiedervermietung von Wohnungen erfasst wird.

sie sich vom bisherigen Vergleichsmietensystem, greift in ihrer Ausgestaltung aber einige seiner Bausteine auf.¹¹

I. Die Bedeutung des Vergleichsmietensystems

Seit den 1970er Jahren ist das Mietpreisrecht durch das Vergleichsmietensystem geprägt.¹² Die Vergleichsmiete geht somit auf eine Zeit zurück, in der das Wohnraummietrecht weitgehend liberalisiert war und die Anzahl der Kündigungen wie auch die Mietpreise stark anstiegen.¹³ Unter diesen Vorzeichen brachte die damalige Bundesregierung einen Gesetzentwurf in den Bundestag ein, der die Möglichkeit zur Änderungskündigung darauf beschränkte, dass

„ein Mietzins angestrebt wird, der eine marktgerechte Verzinsung des Eigenkapitals sicherstellen, eine Steigerung von Kapital und Bewirtschaftungskosten, die der Vermieter nicht zu vertreten hat, ausgleichen oder die durch Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der vermieteten Räume oder des Gebäudes [...] entstandenen Kosten decken soll“¹⁴.

Diese Formulierung wurde im Rechtsausschuss des Bundestages als „unbestimmt und mehrdeutig“ kritisiert und stattdessen eine Orientierung an der ortsüblichen Vergleichsmiete vorgeschlagen, „d. h. das Erhöhungsverlangen soll nur gerechtfertigt sein, wenn der angestrebte Mietzins die üblichen Entgelte für vergleichbaren Wohnraum nicht übersteigt“.¹⁵ Dabei sollte die Vergleichsmiete anders als im Reichsmietengesetz von 1922 anhand der Marktverhältnisse und nicht mehr anhand einer sogenannten Friedensmie-

11 *Schuldt*, Mietpreisbremse, 2017, S. 22 („Paradigmenwechsel“), S. 23 („neue Dimension“); *Kühling*, NZM 2020, 521 (524): „markante[r] Wendepunkt“. Das bedeutet jedoch nicht, dass es keine Vorläufer gab, *Artz*, in: MüKo-BGB, 9. Aufl. 2023, § 556 d Rn. 1; *Börstinghaus*, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht-Großkomm., 16. Aufl. 2024, § 556 d BGB Rn. 2; *Derleder*, WuM 2013, 383 (385 f.); kritisch *Blankenagel/Schröder/Spoerr*, NZM 2015, 1 (7 f.). Auch in der Analyse wird daher vielfach auf Vorläufer und Regelungskontexte Bezug genommen, → § 8 C.

12 *Dudeck*, Die soziale Frage unserer Zeit, 2025, S. 68 f.

13 → § 3 B. III.

14 Art. 2 § 1 Abs. 2 Nr. 3 i. d. F. des RegE MietRVerbG, BT-Drs. 6/1549. Beschrieben als eine Art Kostenmiete von *Blank*, in: Artz/Eisenschmid/H. Schmidt/Streyll (Hrsg.), FS Börstinghaus, 2020, S. 9 (12).

15 Ausschussbericht, MietRVerbG, BT-Drs. 6/2421, 4.

te bestimmt werden.¹⁶ Zudem sollten anders als noch im Regierungsentwurf Kündigungsschutz und Vergleichsmietensystem nicht mehr nur in „Gebiete[n] besonderen Wohnungsbedarfs“¹⁷ gelten, sondern überall.¹⁸ Diese Konzeption setzte sich auch in den Verhandlungen im Vermittlungsausschuss grundsätzlich durch.¹⁹ Lediglich das ebenfalls verhandelte Zweckentfremdungsverbot wurde auf „Gemeinden, in denen die Versorgung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist“, räumlich begrenzt.²⁰

Sowohl der Ausschluss der Änderungskündigung in Verbindung mit dem Vergleichsmietensystem als auch das Zweckentfremdungsverbot waren verfassungsrechtlich umstritten, wurden jedoch vom Bundesverfassungsgericht für verfassungsgemäß erklärt.²¹ Schon nach kurzer Zeit wurde das zunächst befristete Wohnraumkündigungsschutzgesetz durch das Zweite Wohnraumkündigungsschutzgesetz als Dauerrecht in das neue Miethöhegesetz überführt.²² Der Kündigungsschutz wurde verstetigt (§ 1 Abs. 1 MHG) und erste Änderungen beim Vergleichsmietenverfahren (§§ 2 ff. MHG) vorgenommen.²³ Weitere Änderungen erfolgten Anfang der 1980er Jahre: Mit dem Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen

16 Vgl. § 2 Abs. 4 S. 3 RMG; Hügemann, Mietpreisrecht, 1998, S. 328; Herrlein, NZM 2016, 1 (5).

17 RegE, MietRVerbG, BT-Drs. 6/1549, 2, 8. Zur Begründung wurde ausgeführt: „Dieser Schutz des Mieters erscheint für Gebiete mit einem erheblichen Fehlbestand an Mietwohnraum als unzureichend. In diesen Gebieten scheidet die bei ausgeglichenen Marktverhältnissen vorhandene Angebotskonkurrenz als Regulativ aus. [...] Bei einem stärkeren Nachfrageüberhang geht der Vermieter mit der Kündigung regelmäßig kein Risiko ein, da er mit einer alsbaldigen anderweitigen Vermietung rechnen darf. Der Mieter ist demnach nicht gleichstarker Partner [...]. Solche Verhältnisse verlangen nach einem verstärkten Schutz für den Mieter“ (ebd., 7).

18 Ausschussbericht, MietRVerbG, BT-Drs. 6/2421, 3; Sonnenschein, Wohnraummiete, 1995, S. 9.

19 Vgl. zum Gesetzgebungsverfahren → § 3 B. II.; Fn. 82.

20 Art. 6 § 1 Abs. 1 MietRVerbG. Die entsprechende Norm wurde durch den Vermittlungsausschuss hinzugefügt. Zu den Gründen siehe Einberufung des Vermittlungsausschusses, MietRVerbG, BT-Drs. 6/2564, 4; weiter BVerfGE 38, 348 <361 f.> – *Zweckentfremdung von Wohnraum* [1975].

21 Zum Wohnraumkündigungsschutzgesetz BVerfGE 37, 132 <134 ff.> – *Vergleichsmiete I* [1974]; BVerfGE 49, 244 – *Vergleichsmiete II* [1978]. Zum Mietrechtsverbesserungsgesetz BVerfGE 38, 348 – *Zweckentfremdung von Wohnraum* [1975]. Weiter Derleder, WuM 2013, 383 (387 f.); Schuldt, Mietpreisbremse, 2017, S. 161 ff.; Heusch, NZM 2020, 357 (359 ff.).

22 → § 3 Fn. 85, 86.

23 Auch die Verstetigung war verfassungsgemäß, BVerfGE 53, 352 – *Vergleichsmiete III* [1980].

wurde eine Kappungsgrenze für Mietsteigerungen von 30 % innerhalb von drei Jahren eingeführt (§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 MHG n.F.) und der Maßstab der Vergleichsmiete verkleinert.²⁴ Während zuvor eine Orientierung an den üblichen Entgelten stattgefunden hatte, die in der Gemeinde für nicht preisgebundenen vergleichbaren Wohnraum gezahlt wurden,²⁵ wurden nun nur noch die üblichen Entgelte, die in den letzten drei Jahren vereinbart oder geändert wurden, berücksichtigt.²⁶

Mit dem Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen war das Vergleichsmietensystem endgültig anerkannt und in seinen wesentlichen Parametern konsolidiert. In der Folge beschränkten sich mietpreisrechtliche Reformen darauf, diese Parameter anzupassen: Sowohl die Kappungsgrenze als auch der Bemessungszeitraum der Vergleichsmiete wurden mehrfach verändert und ausdifferenziert.²⁷ Im Jahr 2001 wanderten die Vorschriften ins BGB. Der Anspruch auf Zustimmung zur Mieterhöhung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete in Bestandsmietverhältnissen findet

24 Auch die Kappungsgrenze wurde vor dem BVerfG verhandelt und für verfassungsgemäß erachtet. Hervorzuheben ist im Kontext der vorliegenden Untersuchung die Reflexion der gesetzgeberischen Motivlage durch das BVerfG: Dass nämlich die Änderungen erfolgten, „[u]m rechtliche Hindernisse für Mieterhöhungsverlangen abzubauen, eine verstärkte Berücksichtigung marktwirtschaftlicher Gesichtspunkte als Anreiz für Investitionen im Mietwohnungsbau zu schaffen, den Mieter aber auch vor abrupten Mietzinssteigerungen zu bewahren“, BVerfGE 71, 230 <232> – *Kappungsgrenze* [1985], m.V.a. RegE, MWoErhG, BT-Drs. 9/2079, 1, 7. Weiter erneut *Derleder*, WuM 2013, 383 (388 f.); *Schuldt*, Mietpreisbremse, 2017, S. 166 ff.; *Heusch*, NZM 2020, 357 (359 ff.).

25 § 2 Abs. 1 Nr. 2 MHG 1974.

26 § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 MHG n.F. Zur Bedeutung des Vergleichszeitraums → § 8 C. III. 1. b.

27 Mit dem Vierten Mietrechtsänderungsgesetz wurde die Kappungsgrenze teilweise auf 20 % herabgesetzt und der Vergleichszeitraum auf vier Jahre erhöht. Mit der Mietrechtsreform 2001 wurde die Kappungsgrenze von 20 % allgemeingültig und entfristet; mit dem Mietrechtsänderungsgesetz 2013 erneut ausdifferenziert. Seitdem gilt in Gebieten, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, eine Kappungsgrenze von 15 %. 2019 wurde der Bemessungszeitraum der Vergleichsmiete mit dem Gesetz zur Verlängerung des Betrachtungszeitraums für die ortsübliche Vergleichsmiete v. 21.12.2019, BGBl. 2019 I S. 2911, schließlich von vier auf sechs Jahre verlängert. Eine Besonderheit stellen in den letzten 30 Jahren die Regelungen des Mietüberleitungsgesetzes dar, welche für die neuen Bundesländer Mieterhöhungsansprüche abweichend vom MHG vorsahen und bestimmte Wohnmerkmale als Voraussetzung festlegten. Der Wohnwert erhielt in dem Gesetz erstmals ausdrücklich rechtfertigende Bedeutung (vgl. § 12 Abs. 1 MHG). Es zeigt sich, dass durch das Vergleichsmietensystem nicht nur ein Markt abgebildet, sondern durch die Festlegung wertbildender Faktoren auch gesteuert wird, *Hinkelmann* (heute *Flatow*), Ortsübliche Miete, 1999, S. 81.

sich seitdem in § 558 Abs. 1 S. 1, die Bestimmung der Vergleichsmiete in § 558 Abs. 2 und die Kappungsgrenze in § 558 Abs. 3 BGB.²⁸

Mit der Zeit lassen sich somit stabile Merkmale des Vergleichsmietensystems ausmachen. Kennzeichnend, wenngleich Konjunkturen unterworfen, ist auch ein Trend zur räumlichen Begrenzung mietpreisrechtlicher Regelungen, insbesondere im Kontext der Kappungsgrenze. Des Weiteren wird stets ein Interessenausgleich angestrebt, der sich in einer Dynamisierung des Vergleichsmietenbegriffs ausdrückt. Und schließlich haben sich die verschiedenen Regelungen verfassungsrechtlich bewährt und normalisiert.

II. Regelungsregime der Mietpreisbremse

Vor dem Hintergrund wieder steigender Mietpreise wurden Mietpreisbegrenzungen in den 2010er Jahren politisch wie rechtswissenschaftlich erneut stärker diskutiert.²⁹ Nachdem in der 17. Legislaturperiode (2009–2013) noch verschiedene Anträge in Bundestag und Bundesrat gescheitert waren, wurde die Begrenzung von Wiedervermietungsmieten 2013 ein zentrales Wahlkampfthema und die Einführung einer Mietpreisbremse im Koalitionsvertrag festgeschrieben.³⁰ Mit dem Mietrechtsnovellierungsgesetz wurde 2015 schließlich ein neues Unterkapitel in das Wohnraummietrecht des BGB eingefügt, das „Vereinbarungen über die Miethöhe bei Mietbeginn in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten“ normiert.

Zentrale Regelung ist der neue § 556 d BGB zur zulässigen Miethöhe bei Mietbeginn. § 556 d Abs. 1 bestimmt, dass die vereinbarte Miete – sofern der Wohnraum in einem Gebiet mit angespannten Wohnungsmarkt liegt – die ortsübliche Vergleichsmiete um nicht mehr als 10 % übersteigen darf. Für die Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete wird auf § 558 Abs. 2 BGB verwiesen. Mit § 556 d Abs. 2 werden die Bundesländer ermächtigt, per Verordnung und zeitlich befristet Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten zu bestimmen.³¹ Ein angespannter Wohnungsmarkt

28 Auch die Bezeichnung als ortsübliche Vergleichsmiete schlug sich 2001 erstmals im Gesetz nieder, *Börstinghaus/Clar*, NZM 2014, 889 (889 f.); *Artz*, in: *MüKo-BGB*, 9. Aufl. 2023, § 558 Rn. 7.

29 *Artz*, in: *MüKo-BGB*, 9. Aufl. 2023, § 556d Rn. 1.

30 Siehe hierzu *A. Frank*, Mietpreisbremse, 2016, S. 1 f.; *Schuldt*, Mietpreisbremse, 2017, S. 21 (Fn. 3, 4 und 5), m.w.N.

31 Mit dem MietNovG war eine einmalige und befristete Ausweisung vorgesehen, RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 28; vgl. zur Entwicklung → § 8 B. II., III. Dass die ausgewiesenen Gebiete auch lediglich Gemeindeteile sein können, führt bei *Schuldt*,

liegt demnach vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen gefährdet ist (§ 556 d Abs. 2 S. 2). Wann dies insbesondere der Fall sein kann, wird durch Regelbeispiele illustriert.

In §§ 556 e, f BGB finden sich Ausnahmen von der Regelung des § 556 d Abs. 1. So darf für den Fall, dass die sogenannte Vormiete³² höher als die nun zulässige Höchstmiete war, dennoch diese Vormiete vereinbart werden (§ 556 e Abs. 1). Bei der Ermittlung der Höchstmiete werden zudem Modernisierungsmaßnahmen berücksichtigt (§ 556 e Abs. 2). Von der Mietpreisbremse ganz ausgenommen sind Neubauten sowie Erstvermietungen nach umfassenden Modernisierungen (§ 556 f).

§ 556 g normiert schließlich die Rechtsfolgen: Mietverträge mit unzulässigen Mietvereinbarungen sind teilunwirksam; die Rückabwicklung erfolgt gem. §§ 812 ff. BGB (Abs. 1). Die Rückforderung setzt jedoch eine begründete Rüge seitens der Mieterin voraus (Abs. 2, 4). Hiermit korrespondiert eine Auskunftspflicht seitens der Vermieterin (Abs. 3, 4).

Die Mietpreisbremse war und ist Gegenstand vielfältiger rechtswissenschaftlicher Debatten und war insbesondere Gegenstand einer ökonomischen Analyse des Rechts.³³ Nachdem die Verfassungsmäßigkeit der Mietpreisbremse zunächst teilweise bezweifelt worden war,³⁴ erklärte das Bundesverfassungsgericht sie 2019 für verfassungsgemäß.³⁵

B. Materialienkorpus: Einführung und Entwicklung der Mietpreisbremse

Die beschriebenen Regelungen der Mietpreisbremse wurden 2015 mit dem Mietrechtsnovellierungsgesetz eingeführt (I.). Als im Rahmen des Vergleichsmietensystems vergleichsweise junges Gesetz wurde das MietNovG bisher nur geringfügig geändert und steht im Zentrum der Analyse. Nichtsdestotrotz dienen auch die Reformgesetze zum Abgleich der Erkenntnisse

Mietpreisbremse, 2017, S. 218, 228, zu der Einschätzung, die Regelung sei teilweise verfassungswidrig. Anders BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 82.

32 Weiter dazu → § 8 C. III. 2.

33 *Schuldt*, Mietpreisbremse, 2017. Insofern eignet sie sich für eine schwerpunktmäßige Rekonstruktion neoklassischer Annahmen.

34 Vgl. anstelle vieler *Schultz*, ZRP 2014, 37; *Blankenagel/Schröder/Spoerr*, NZM 2015, 1.

35 BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse). Für einen Überblick siehe *Grabarse*, NJ 2019, 505; zur EGMR-Rechtsprechung siehe *Börstinghaus*, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht-Großkomm., 16. Aufl. 2024, § 556 d BGB Rn. 17.

und zeigen gesetzgeberische Konfliktpunkte und Entwicklungen auf (II., III.). Die untersuchten Gesetzgebungsverfahren zur Mietpreisbremse stammen aus dem kurzen Zeitraum von gut fünf Jahren und aus einer gesetzgeberischen Hand, der Großen Koalition von 2013 bis 2021. Die wesentlichen Dokumente, die in der Analyse herangezogen werden, werden im Folgenden kurz vorgestellt.³⁶

I. Mietrechtsnovellierungsgesetz (2015)

Das Mietrechtsnovellierungsgesetz³⁷ beinhaltet bereits ausweislich seines amtlichen Titels nicht nur die Mietpreisbremse, sondern auch eine Reform des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung. Der Analyse liegen jedoch ausdrücklich nur die Regelungen zur Mietpreisbremse zugrunde (Art. 1 und 2).³⁸ Neben der Einführung der Mietpreisbremse an sich in den §§ 556 d ff. BGB finden sich weitere Änderungen an den §§ 557 a, b und § 549 BGB.³⁹

Ausgangspunkt des Gesetzgebungsverfahrens zum Mietrechtsnovellierungsgesetz war der Eingang des Regierungsentwurfs beim Bundesrat am 6.10.2014.⁴⁰ Dessen Stellungnahme und Änderungsvorschläge⁴¹ wurden dem Bundestag am 10.11.2014 zugeleitet,⁴² die Gegenäußerung der Bundes-

36 Zur Methodik und zur Materialenauswahl → § 2 C.

37 → § 3 Fn. 140.

38 Die Einführung des Bestellerprinzips findet sich in Art. 3, Art. 4 regelt das Inkrafttreten. Normiert wurde, dass die Maklerkosten von derjenigen Partei zu tragen sind, die die Maklerin beauftragt.

39 Während §§ 557 a und b BGB die Geltung der Mietpreisbremse für Staffel- und Indexmietverträge vorgeben (Anwendung bei Staffelmieten auf jede Staffel, bei Indexmieten nur auf die Ausgangsmiete), regelt § 549 BGB Ausnahmen von den Regelungen über die Mieterhöhung, den Kündigungsschutz und Vorschriften über die Bildung von Wohneigentum für bestimmte Wohnformen (sog. Sondermietverhältnisse).

40 RegE MietNovG, BR-Drs. 447/14. Bereits ein halbes Jahr zuvor lag der Referentenentwurf vor. Die lange Verfahrensdauer wurde u.a. durch die Fraktion B90/Gr kritisiert, vgl. bspw. Ausschussbericht und Beschlussempfehlung, MietNovG, BT-Drs. 18/4220, 5. Ergänzend wird die Plenardebatte vom 20.2.2014 in der Analyse berücksichtigt, die in einem engen Zusammenhang mit der Einführung der Mietpreisbremse steht, Sten. Bericht der 17. Sitzung, 20.2.2014, BT-PIProt. 18/17, MPB, S. 1237D ff.

41 Empfehlungen der Ausschüsse, MietNovG, BR-Drs. 447/1/14; Sten. Bericht der 927. Sitzung, 7.11.2014, BR-PIProt. 927/14, MietNovG, 354B ff.; Stellungnahme BR, MietNovG, BR-Drs. 447/14 (B).

42 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121.

regierung folgte am 19.11.2014.⁴³ Bereits zuvor, am 13.11.2014, erfolgte die erste Lesung, und der Gesetzentwurf wurde an die Ausschüsse überwiesen.⁴⁴ Nach einer öffentlichen Anhörung am 3.12.2014 erfolgte am 4.3.2015 die Beschlussfassung im Ausschuss: Änderungsanträge wurden abgelehnt und die unveränderte Annahme empfohlen.⁴⁵ Nach zweiter und dritter Lesung wurde der Gesetzentwurf im Plenum des Bundestages unverändert⁴⁶ angenommen.⁴⁷ Kurz darauf beschloss auch der Bundesrat, keinen Einspruch zu erheben.⁴⁸ Nach Verkündung am 21.4.2015 trat das Mietrechtsnovellierungsgesetz am 1.6.2015 in Kraft.

II. Mietrechtsanpassungsgesetz (2018)

Mit dem Mietrechtsanpassungsgesetz⁴⁹ wurde die Mietpreisbremse erstmals und bereits vor der Evaluation des Gesetzes reformiert. Vermieterinnen wurden verpflichtet, im Anwendungsbereich der Mietpreisbremse potenziellen Mieterinnen vor der Vertragserklärung Auskunft über die für die Ermittlung der höchstzulässigen Miete erforderlichen Tatsachen zu geben, sofern sie sich auf eine Ausnahme berufen (§ 556 g Abs. 1a S. 1). Ohne diese Auskunft können sich Vermieterinnen nunmehr nicht auf höhere Mieten aufgrund von (ggf. umfassender) Modernisierung oder Neubau berufen (§ 556 g Abs. 1a S. 2). Für den Fall, dass die Auskunft nachgeholt wird, ist eine Sperrfrist von zwei Jahren vorgesehen (§ 556 g Abs. 1a S. 3);

43 Gegenäußerung BReg, MietNovG, BT-Drs. 18/3250.

44 Sten. Bericht der 66. Sitzung, 13.11.2014, BT-PlProt. 18/66, MietNovG, 6191C ff. Mitberaten wurde ein Antrag der Linksfraktion, Mieterhöhungsstopp jetzt, BT-Drs. 18/505.

45 Ausschussbericht und Beschlussempfehlung, MietNovG, BT-Drs. 18/4220. Ablehnung der Änderungsanträge der Linksfraktion, BT-Drs. 18/4223, und Fraktion B90/Gr, BT-Drs. 18/4224 und 18/4225.

46 Kritisch, insb. angesichts der konstruktiven Kritik in der Sachverständigenanhörung, zu der er selbst geladen war, Artz, NJW 2015, 1573 (1575 f.).

47 Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PlProt. 18/91, MietNovG, 8594B ff. Mitverhandelt: Fraktion B90/Gr, Entschließungsantrag MietNovG, BT-Drs. 18/4226; Linksfraktion, Mietenanstieg stoppen, soziale Wohnungswirtschaft entwickeln und dauerhaft sichern, BT-Drs. 18/504.

48 Empfehlungen der Ausschüsse, MietNovG, BR-Drs. 79/1/15; Sten. Bericht der 932. Sitzung, 27.3.2015, BR-PlProt. 932/15, MietNovG, 111D ff.; Beschluss MietNovG, BR-Drs. 79/15(B).

49 Gesetz zur Ergänzung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn und zur Anpassung der Regelungen über die Modernisierung der Mietsache (Mietrechtsanpassungsgesetz, MietAnpG) v. 2.12.2018, BGBl. I S. 2648.

wurden lediglich Formerfordernisse nicht eingehalten, können sich die Vermieterinnen ab formgerechter Nachholung auf die Ausnahmen berufen (§ 556 g Abs. 1a S. 4). Daneben wurde die Rügeobliegenheit vereinfacht, sodass sich die Rüge nur bei erteilter Auskunft qualifiziert hierauf beziehen muss (§ 556 g Abs. 2 S. 2 n.F.). Es blieb aber bei einer Kopplung von Rüge und Rückforderungszeitpunkt (keine Änderung des § 556 g Abs. 2 S. 1). Des Weiteren wurde im Bereich der Mietpreisbremse auch das Mietmodernisierungsrecht angepasst. Unter anderem wurde die Modernisierungsmietserhöhung nach § 559 BGB für die Gebiete mit angespannter Marktlage auf 8 % angepasst und eine spezielle Kappungsgrenze eingeführt (§ 559 Abs. 3a n.F.).⁵⁰

Das Gesetzgebungsverfahren zum Mietrechtsanpassungsgesetz verlief mit rund drei Monaten schneller als das zum Mietrechtsnovellierungsgesetz. Ein Gesetzentwurf der Bundesregierung ging am 7.9.2018 im Bundesrat⁵¹ und am 1.10.2018 auch im Bundestag⁵² ein. Am 19.10.2018 fanden der erste Durchgang im Bundesrat⁵³ und die erste Lesung im Bundestag⁵⁴ statt. Die Stellungnahme des Bundesrats und die Gegenäußerung der Bundesregierung gingen dem Bundestag am 1.11.2018 zu.⁵⁵ In der Ausschussphase wurden die Gesetzentwürfe zusammengeführt und einige Änderungen vorgenommen.⁵⁶ Bereits am folgenden Tag, dem 29.11.2018, fanden die zweite und dritte Lesung im Bundestag statt.⁵⁷ Der Gesetzentwurf wurde in Ausschussfassung angenommen und weitere Änderungsanträge, teils in namentlicher Abstimmung, abgelehnt.⁵⁸ Der Bundesrat erhob in seiner

50 Diese Thematik wird im Folgenden nicht vertieft, vgl. → § 8 Fn. 112.

51 RegE MietAnpG, BR-Drs. 431/18; Ausschussempfehlungen, MietAnpG, BR-Drs. 431/1/18.

52 RegE MietAnpG, BT-Drs. 19/4672.

53 Sten. Bericht der 971. Sitzung, 19.10.2018, MietAnpG, BR-PlProt. 971/18, 377 ff.; Empfehlungen der Ausschüsse, MietAnpG, BR-Drs. 431/1/18; Stellungnahme BR, MietAnpG, BR-Drs. 431/18(B).

54 Sten. Bericht der 59. Sitzung, 19.10.2018, MietAnpG, BT-PlProt. 19/59, 6585A ff.

55 Stellungnahme BR und Gegenäußerung BReg, MietAnpG, BT-Drs. 19/5415.

56 Ausschussbericht und Beschlussempfehlung, MietAnpG, BT-Drs. 19/6153. Abgelehnt wurden wiederum Änderungsanträge der Linksfraction, BT-Drs. 19/6157 und BT-Drs. 19/6158, und der Fraktion B90/Gr, BT-Drs. 19/6159, BT-Drs. 19/6160 und BT-Drs. 19/6161.

57 Sten. Bericht der 68. Sitzung, 29.11.2018, BT-PlProt. 19/68, MietAnpG, 7819D ff. und 7837A ff.

58 Anträge der Linksfraction, Mieterhöhungsstopp jetzt, BT-Drs. 19/4829, und Mietenanstieg stoppen, Mieterinnen und Mieter schützen, Verdrängung verhindern, BT-

Sitzung am 14.12.2018 keinen Einspruch,⁵⁹ sodass das Gesetz nach Verkündung am 18.12.2018 am 1.1.2019 in Kraft trat.

III. Gesetz zur Verlängerung und Verbesserung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn (2020)

Im Anschluss an die kurz darauf veröffentlichte Evaluation⁶⁰ durch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) im Auftrag des Bundesjustizministeriums erging das Gesetz zur Verlängerung und Verbesserung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn⁶¹. Mit diesem Mietpreisbremsenreformgesetz wurde zum einen die Festlegung von Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten nicht mehr auf *insgesamt* fünf Jahre, sondern auf *jeweils* fünf Jahre beschränkt (§ 556 d Abs. 2 S. 1 n.F.) und die Mietpreisbremse bis Ende 2025 verlängert (§ 556 d Abs. 2 S. 4 n.F.). Eine weitere Verlängerung wurde von der Ampel-Koalition vereinbart, jedoch erst durch die folgende Große Koalition umgesetzt.⁶² Zum anderen wurde die grundsätzliche Verbindung von Rügeobliegenheit und Rückforderung aufgehoben (§ 556 g Abs. 2 S. 1 n.F.), so dass Mieterinnen nun Anspruch auf Rückzahlung der gesamten seit Mietbeginn zu viel gezahlten Miete haben. Die umfassende Rückzahlungspflicht ex tunc ist nunmehr lediglich ausgeschlossen, wenn die Mieterin den Verstoß mehr als 30 Monate nach Beginn des Mietverhältnisses oder nach Beendigung des Mietverhältnisses rügt (§ 556 g Abs. 2 S. 3).

Der Gesetzentwurf zum Mietpreisbremsenreformgesetz wurde am 18.10.2019 durch die Bundesregierung im Bundesrat eingebracht. Dort wurde nach Verhandlungen in den Ausschüssen am 29.11.2020 beschlossen,

Drs. 19/4885; Antrag Fraktion B90/Gr, Mietrecht jetzt wirksam reformieren – Bezahlbares Wohnen sichern, BT-Drs. 19/2976.

59 Sten. Bericht der 973. Sitzung, 14.12.2018, BR-PlProt. 973/18, MietAnpG, 489 ff.; Beschluss BR, MietAnpG, BR-Drs. 611/18(B).

60 Michelsen/Mense, Evaluierung der Mietpreisbremse, 2018, kurz: DIW-Studie.

61 Gesetz v. 19.3.2020, BGBl. I S. 540. Mangels amtlicher Abkürzung wird das Gesetz im Folgenden als Mietpreisbremsenreformgesetz, kurz: MPBRefG, bezeichnet. Zu dieser Reform Fleindl, in: Artz/Eisenschmid/H. Schmidt/Streyl (Hrsg.), FS Börstinghaus, 2020, S. 119; nachgezeichnet auch von Schindler, NZM 2020, 347.

62 SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP, Koalitionsvertrag 2021–2025, S. 91; CDU/CSU/SPD, Koalitionsvertrag 21. Legislaturperiode, Rn. 779; Gesetz zur Änderung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn und zur Änderung anderer Gesetze v. 17.7.2025, BGBl. I Nr. 163.

keine Einwendungen zu erheben.⁶³ Im Anschluss wurde der Gesetzentwurf am 11.12.2019 dem Bundestag zugeleitet und dort am 18.12.2019 in erster Lesung beraten und an die Ausschüsse verwiesen.⁶⁴ In der Ausschussphase wurde der Entwurf leicht verändert,⁶⁵ am 14.2.2020 in zweiter und dritter Lesung beraten und in Ausschussfassung angenommen.⁶⁶ Der Bundesrat erhob erneut keinen Einspruch⁶⁷ und das Gesetz trat nach Verkündung am 19.3.2020 am 1.4.2020 in Kraft.

C. Analyse: Soziale Ziele im marktwirtschaftlichen Rahmen

Mit der Mietpreisbremse wurde ein neues Element in ein bestehendes mietpreisrechtliches Regime eingefügt. Dabei werden bestehende Wissens-elemente aufgegriffen und weiterentwickelt. Zentral ist hierbei zunächst das marktwirtschaftliche Problemverständnis, auf dem die Mietpreisbremse basiert: Während es einen grundsätzlich funktionierenden Wohnungsmarkt gibt, kommt es in bestimmten Gebieten aufgrund eines Nachfrageüberhangs und Angebotsmangels zu Engpässen (I.). Da dies die Wurzel des Problems darstellt, kann die Mietpreisbremse nur das Symptom hoher Mieten angehen. Die eigentliche Problemlösung muss abseits der Mietpreisbremse durch Neubau erfolgen (II.). Die Mietpreisbremse soll daher Neubauinvestitionen nicht behindern und ist, obgleich sie einen Markteingriff darstellt, möglichst marktkonform ausgestaltet (III.).

Soziale Erwägungen gehen bei der Normierung der Mietpreisbremse nur aufbauend auf diesem normalisierten Marktgedanken in das Modell ein. Insofern schlägt die soziale Bedeutung des Wohnens zwar durch (IV.). Sie führt aber lediglich dazu, dass die marktwirtschaftlichen und sozialen Interessen in einen angemessenen, nachträglich vorgenommenen Ausgleich gebracht werden (IV.). Die Mietpreisbremse stellt sich in der Folge als typi-

63 Empfehlungen der Ausschüsse, MPBRefG, BR-Drs. 519/1/19; Sten. Bericht der 983. Sitzung, 29.11.2019, BR-PlProt. 983/20, MPBRefG, 597; Stellungnahme BR, MPB-RefG, BR-Drs. 519/19(B).

64 RegE MPBRefG, BT-Drs. 19/15824; Sten. Bericht der 136. Sitzung, 18.12.2019, BT-PlProt. 19/136, MPBRefG, 16988A ff.

65 Beschlussempfehlung und Ausschussbericht, MPBRefG, BT-Drs. 19/17156.

66 Sten. Bericht der 147. Sitzung, 14.2.2020, BT-PlProt. 19/147, MPBRefG, 18359A ff., 18376C ff. Mitberaten wurden Anträge der Fraktion B90/Gr, Robuste Mietpreisbremse einführen, BT-Drs. 19/15122, und Linksfraktion, Bezahlbares Wohnen garantieren – Mieten deckeln, sozialen Wohnungsbau retten, BT-Drs. 19/13502.

67 Sten. Bericht der 986. Sitzung, 13.3.2020, BR-PlProt. 986/20, MPBRefG, 63; Beschluss BR, MPBRefG, BR-Drs. 78/20(B).

ches Instrument des Sozialen Mietrechts in der Sozialen Marktwirtschaft dar. Dieser Eindruck wird dadurch verstärkt, dass die Abwägung wesentlich über die Figur der Sozialbindung des Eigentums erfolgt (V.). Dieser verfassungsrechtliche Terminus überlagert dabei zuweilen die ökonomischen Wissens Elemente und führt dazu, dass die Gesetzgebung hinsichtlich ihrer eigenen sozialpolitischen Spielräume zurückhaltender argumentiert als mit Blick auf die einschlägige Verfassungsrechtsprechung erforderlich.

Abgerundet wird das ökonomische Wissenskonstrukt, das der Mietpreisbremse zugrunde liegt, dadurch, dass weitere polit-ökonomische Annahmen, wie strukturelle Erwägungen zur Komplexität von Wohnen und Wohnungsmarkt, nur fragmentarisch Niederschlag in den Materialien finden (VI.). Stattdessen folgt die Mietpreisbremse dem für neoklassisches Denken typischen individuellen Zugriff und vermag aufgrund dieser Logiken verschiedene Aspekte der öffentlichen Diskussion nur unzureichend zu erfassen.

I. Gesetzgeberische Annahmen I: Marktbasierte Problembeschreibung

Ein bestimmender Faktor für jede gesetzgeberische Regelung ist die sie begründende Problemkonstruktion.⁶⁸ In dieser Hinsicht basiert die Gesetzgebung zur Mietpreisbremse maßgeblich auf neoklassischem Wissen. Denn Ausgangspunkt ihrer Überlegungen sind die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt, die als teilweise problematisch aufgefasst und primär über den Marktmechanismus begründet werden (1.). Demnach führt ein räumlich zugespitzter Nachfrageüberhang in „Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt“ zu steigenden Preisen (2.). Dort gilt es gegenzusteuern, da die steigenden Preise eine effiziente Allokation der vorhandenen Wohnungen verhindern (3.).

68 Dass gesetzgeberische Problemwahrnehmungen (und auch ihr Framing) entscheidend für politischen Strategien sind, ist ein Kerngedanke der ebenfalls auf Deutungsmuster fokussierten Interpretativen Policy-Analyse, vgl. nur *Hajer*, in: Fischer/Forester (Hrsg.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, 1993, S. 43; *Münch*, *Interpretative Policy-Analyse*, 2016, S. 9 ff., 140 (mit Darstellung der Kritik).

1. Wohnungsknappheit und Nachfrageüberhang in prosperierenden Städten

Den Anstoß für die Einführung der Mietpreisbremse gab ein starker⁶⁹, d.h. überdurchschnittlicher⁷⁰, Anstieg der Mieten bei Wiedervermietungen von Bestandswohnungen in prosperierenden Städten.⁷¹ Diese Wiedervermietungsmieten lagen demnach teilweise „in erheblichem Maß über der ortsüblichen Vergleichsmiete“.⁷² Der starke Mietanstieg wird folglich über die ortsübliche Vergleichsmiete in ein Verhältnis gesetzt; die Vergleichsmiete wird als zielführender und legitimer Referenzpunkt angesehen.⁷³ Dabei werden die steigenden Mieten auch deshalb problematisiert, weil sie mittlerweile nicht mehr nur für einkommensschwächere Haushalte, sondern auch für Durchschnittsverdiener zu Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche führen.⁷⁴

Für die steigenden Mieten werden „vielfältige Ursachen“ gesehen, die jedoch in der Breite nicht weiter ausgeführt werden.⁷⁵ Dynamiken der Fi-

69 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 1.

70 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 11. In der rechtswissenschaftlichen Literatur ist hingegen teilweise von „vermeintliche[n] Mietsteigerungen“ die Rede, siehe *Blankenagel/Schröder/Spoerr*, NZM 2015, 1 (2).

71 In RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 1, 11, konkretisiert als prosperierende Ballungszentren, attraktive Mittelstädte und Hochschulstandorte; bei *Kühling*, NZM 2020, 521 (522): „Schwarmstädte“. In den Reformen der Mietpreisbremse wird weitgehend die gleiche Problemlage festgestellt, siehe bspw. das weiter bestehende Problem eines durch die „anhaltend hohe Nachfrage nach Mietwohnungen in Ballungszentren“ bedingten Mietanstiegs in RegE MietAnpG, BT-Drs. 19/4672, 1, 11. Vgl. zur Problematisierung als politischer Bewertung für das MietNovG *Gustorff*, Mietpreisbremse und Bestellerprinzip, 2021, S. 186.

72 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 1, 11.

73 Weiter zur ortsüblichen Vergleichsmiete als Referenz für angemessene Mieten → § 8 C. III. 1.

74 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 1, 11. Siehe auch die gesonderte Erwähnung von Normalverdienern durch BM *Maas*, Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PIProt. 18/91, MietNovG, 8601A. Dazu, dass die politische Aufmerksamkeit gerade deshalb zunehme, weil „die Wohnungsfrage in der ‚Mitte der Gesellschaft‘ angekommen“ sei, *Knabe*, in: Kessl/Reutlinger (Hrsg.), *Handbuch Sozialraum*, 2. Aufl. 2019, S. 635 (649); zu gestiegener gesellschaftlicher Aufmerksamkeit auch für die Wohnungsnot einkommensschwacher B. *Schönig*, *Blätter* 2/2013, 17 (19). Diese Erklärung zieht sich durch die Geschichte der Wohnungspolitik, vgl. bereits *Engels*, *Zur Wohnungsfrage* (1872/1873), zitiert nach MEW 18, 1976, S. 209 (213 f.); *Madden/Marcuse*, *In Defense of Housing*, 2016, S. 10.

75 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 1: „Diese Entwicklung auf angespannten Wohnungsmärkten hat vielfältige Ursachen.“ Mit einer Kritik an der „bloß schlagwortarti-

finanzialisierung werden vor allem seitens der Opposition angebracht.⁷⁶ Und obwohl auch der zuständige Bundesminister dieses Problemfeld in einer Rede im Plenum des Bundesrates anspricht,⁷⁷ steht im Vordergrund der gesetzgeberischen Problemdiagnose *eine* verbindende Erklärung: die „Verknappung des Angebots“⁷⁸. Die zunehmende Attraktivität des städtischen Lebensraums führe zu Zuzug bzw. weniger Wegzug.⁷⁹ Die Folge dieser

gen Benennung“ und einer anschließenden Untersuchung der Phänomene *Gustorff*, Mietpreisbremse und Bestellerprinzip, 2021, S. 38 und passim.

- 76 Hervorzuheben ist zum einen die ergänzende Problemdiagnose seitens der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, wonach sich die Dynamik am Wohnungsmarkt durch die Niedrigzinsphase, die damit verbundene Anlage in sog. Betongold und das Streben nach hohen Renditen verschärft habe (*Kühn* [Tübingen, B90/Gr], Sten. Bericht der 17. Sitzung, 20.2.2014, BT-PlProt. 18/17, MPB, 1242D). Diese Rendite wird jedoch gesetzgeberisch in der Mehrheit eher als Anreiz (→ § 8 C. II.) statt als Ursache angesehen. Vgl. weiter dazu, wie sich Dividenden in Mieten niederschlagen und damit verbundenen verteilungspolitischen Problemen *Kreiß*, Starke Mieterhöhungen in deutschen Städten, Cash Online v. 28.7.2023, Beachtenswert sind zum anderen die weiteren Ursachen, die die Linksfraktion anführt: die Verbindung zur Bau- und Bodenvirtschaft über steigende Grundstückspreise und Baukosten, die höheren Anforderungen an das Wohnen heutzutage, die Marktmacht einzelner Unternehmen und der „zunehmende Einfluss großer, oft internationaler Finanzinvestoren“ (Antrag Linksfraktion, Mietanstieg stoppen, BT-Drs. 18/504, I, 5).
- 77 BM *Maas*, Sten. Bericht der 927. Sitzung, 7.11.2014, BR-PlProt. 927/14, MietNovG, 357D. Diese Aussage hat als Plenaräußerung jedoch im Hinblick auf die Annahmebil- dung des Gesetzgebers bereits wenig Gewicht. Da sie zudem nicht weiter aufgegriffen wird, ist diese Erwähnung insgesamt von geringer Relevanz. Historisch lässt sich zu- dem feststellen, dass eine gewisse Finanzialisierung im Kontext des Vergleichsmieten- systems durchaus erwünscht war. Vgl. BK *Schmidt*, Regierungserklärung v. 24.11.1980, BT-PlProt. 9/5, 35B: „Um den Wohnungsbau zu beleben, wird die Bundesregie- rung die Rahmenbedingungen für den frei finanzierten Wohnungsbau verbessern, beispielsweise durch Vereinfachung des Vergleichsmietenverfahrens und Zulassung von Staffelmieten, um die Investitionsbereitschaft privater Anleger, insbesondere der Lebensversicherer, zu verstärken.“ Anders *Expertenkommission zum Volksentscheid*, Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen – Abschlussbericht, Berlin 2023, S. 70 Rn. 255.
- 78 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, II. Zur Bedeutung dieser Argumentation aus polit- ökonomischer Perspektive → § 5 B. II. 3.
- 79 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, II, mit Hinweisen auf einzelne Elemente der At- traktivität, bspw. auf den wohneigentumspolitischen Aspekt, wonach das „Haus im Grünen“ [...] an Anziehungskraft verloren“ habe und daher der Nachfragedruck in den Städten rühre (ebd.). Dies wird in der Plenardebatte im Bundestag weiter ausge- führt: Ursachen für Zuzug in Ballungsräume sind demnach bessere Infrastruktur, bessere medizinische Versorgung, Kinderbetreuung und Bildung, *Hakverdi* (SPD), Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PlProt. 18/91, MietNovG, 8608A. Weiter *Gustorff*, Mietpreisbremse und Bestellerprinzip, 2021, S. 101 ff.

grundsätzlich positiven Entwicklung seien Wohnungsengpässe, das heißt zu wenige Wohnungen, die von zu vielen Mietsuchenden nachgefragt werden.⁸⁰ Die „lange Jahre rückläufige Neubautätigkeit“ könne die steigende Nachfrage trotz Anstieg seit 2009 nicht decken.⁸¹ Daher heißt es dem neoklassischen Grundmodell entsprechend: „Bei dieser Marktlage können erhebliche Mietsteigerungen durchgesetzt werden.“⁸²

Steigende Mieten werden seitens der gesetzgebenden Mehrheit somit vor allem als Knappheitsindikator verstanden. Zugleich werden in diesem modellhaften Verständnis Preissteigerungen naturalisiert und ihre Durchsetzung entpersonalisiert. In den Plenardebatten hingegen werden Handlungen einzelner Vermieterinnen kritisiert: So sei Schutz vor „überzogenen Mieten“ geboten, wenn Eigentümer ihre „Eigentumsrechte quasi *missbrauchen* und die angespannte Marktlage ausnutzen, um Mietpreisforderungen zu stellen, die weit über das ortsübliche Normalmaß hinausgehen.“⁸³ Die Mietpreisentwicklung in attraktiven Ballungszentren wird auch als „exzessiv“ bezeichnet und Mieterhöhungen, „ohne dass der Eigentümer diese Erhöhung rechtfertigen kann“, werden kritisiert.⁸⁴ Solche Äußerungen dürften wohl auf den besonderen Charakter des Plenums als „Ort der Parteilichkeit und Differenz“ zurückgeführt werden können.⁸⁵ Insgesamt zeigt sich, dass

80 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 11.

81 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 11. In der Plenardebatte wird dieser fehlende Neubau als Versäumnis von sowohl Markt als auch Politik bezeichnet: „Auf diese Entwicklung haben sowohl die Politik als auch der freie Markt nicht reagiert. Dies ist ein Fall von Marktversagen. Es wurden nicht genug Wohnungen angeboten; denn es wurden nicht genug Wohnungen gebaut. Die Mietpreise stiegen an“, *Hakverdi* (SPD), Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PlProt. 18/91, MietNovG, 8607D. Beschrieben wird also keine ökonomische Kategorie des Marktversagens; der Begriff wird politisch genutzt. Siehe zudem weiter zur Frage, wie schnell Neubau sich ausgleichend auf den Preismechanismus auswirken kann → § 5 B. II. 1.; § 7 C. II.

82 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 11; weiter BM *Maas*, Sten. Bericht der 66. Sitzung, 13.11.2014, BT-PlProt. 18/66, MietNovG, 6192B, dass sich der Wohnungsmarkt eben zyklisch entwickle und die Preise von Angebot und Nachfrage abhingen.

83 *Jörrissen* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 66. Sitzung, 13.11.2014, BT-PlProt. 18/66, MietNovG, 6205C (Herv. d. Verf.). Vgl. auch BVerfGE 37, 132 <142> – *Vergleichsmiete I* [1974]: die Ausnutzung von Mangellagen genieße aufgrund der sozialen Bedeutung des Wohnens keinen verfassungsrechtlichen Schutz; → § 8 C. V. Zur strukturellen Ausrichtung der Mietpreisbremse, die somit keine persönlichen Vorwürfe verteile, *Gustorff*, Mietpreisbremse und Bestellerprinzip, 2021, S. 308 f.

84 *Winkelmeier-Becker* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PlProt. 18/91, MietNovG, 8602D.

85 *Wischmeyer*, Zwecke im Recht, 2015, S. 391; *Wischmeyer*, JZ 70 (2015), 957 (965); → § 2 C.

die Gesetzgebung in steigenden oder hohen Mieten kein generelles Problem erkennt.⁸⁶ Problematisch erscheint allein, wenn Vermieter aufgrund der angespannten Marktlage weit über der Vergleichsmiete liegende Mieten verlangen.⁸⁷

2. Räumliche Begrenzung auf angespannte Wohnungsmärkte

Aus gesetzgeberischer Sicht besteht nur auf angespannten Wohnungsmärkten Handlungsbedarf.⁸⁸ Da der Mietpreisbremse insofern die Annahme zugrunde liegt, nur in begrenzten Gebieten problematische Entwicklungen vorzufinden,⁸⁹ entfaltet sie ihre Wirkung auch lediglich in Gebieten mit an-

86 Die Annahmen im RegE werden insofern von neoklassischen Wissensstrukturen unterstützt, siehe nur *Hofacker*, Preisvorschriften Wohnraum, 2000, S. 161 f.: Das Ausnutzen einer Mangellage stelle kein Problem dar, sondern sei „für das Funktionieren eines Marktes unerlässlich“. Denn indem die Anbieterinnen entsprechend dem erwerbswirtschaftlichen Prinzip die aus der Knappheit entstehenden Gewinnchancen nutzen, werde überhaupt erst erreicht, dass die Nachfrage bei gleichzeitiger Anpassung der Angebotsstruktur zurückgedrängt wird. Diese übersteuerten Preise dürften jedoch nicht für außerhalb dieses Gebiets maßgeblich sein.

87 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 16. Kritisch zum begrenzten Nutzen der Mietpreisbremse für Geringverdienerhaushalte und zur Mittelschichtorientierung der Mietpreisbremse *Holm*, APuZ 64:20/21 (2014), 24 (29).

88 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 17: „Sobald ein angespannter Wohnungsmarkt entstanden ist, muss, wie die gegenwärtige Situation zeigt, zügig reagiert werden, um den Preisanstieg bei Wiedervermietung zu dämpfen und so die negativen sozialen Auswirkungen dieser Entwicklung zu begrenzen.“ (Herv. d. Verf.) Es können jedoch bereits negative Auswirkungen eingetreten sein, wenn erst reagiert wird, wenn ein angespannter Wohnungsmarkt entstanden ist. An dieser Stelle besteht eine Parallele zum Konzept und der Verhinderung von Gentrifizierung. Gegenmaßnahmen setzen erst ein, wenn Gentrifizierung erkannt wurde, was voraussetzt, dass die ersten Haushalte – meist die schutzlosesten – bereits verdrängt wurden.

89 Vgl. aus den Plenardebatten *Weisgerber* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PlProt. 18/91, MietNovG, 8606C: „Die Wohnungsmärkte in Deutschland funktionieren in weiten Teilen, in manchen aber eben auch nicht.“ Nur in einigen Teilen seien durch Zuzug angespannte Lagen entstanden und das Marktgleichgewicht aus den Fugen geraten. Eine andere Nuancierung nimmt die SPD-Fraktion beim MPBRefG vor. Sie bedauert die lediglich dämpfende und nicht deckelnde Wirkung der Mietpreisbremse und führt diese auf die nicht flächendeckende Regelung zurück, SPD-Fraktion, Beschlussempfehlung und Ausschussbericht, MPBRefG, BT-Drs. 19/17156, 5. Für eine bundesweite Geltung auch der Änderungsantrag der Linksfraktion, MietNovG, BT-Drs. 18/4223. Für das Bestellerprinzip wird die Begrenzung bzw. Zuspitzung der Problemlage besonders explizit gemacht. Diesbezüglich heißt es, dass „[i]nsbesondere auf angespannten Wohnungsmärkten [...]“ bzw. „[g]erade

gespannten Wohnungsmärkten (§ 556 d Abs. 1). Die regionale Begrenzung des Problems des Nachfrageüberhangs ermöglicht es, die Wohnproblematik nicht als grundlegend im Dualismus von Wirtschafts- und Sozialgut angelegt, sondern als „regionale Wohnungsknappheit“⁹⁰ zu verhandeln. Die regional unterschiedliche Wohnungsmarktlage verlangt dann „passgenaue, regionale Antworten“.⁹¹

Mit der Beschränkung auf Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten wird an einen bekannten Topos des Vergleichsmietensystems angeknüpft. Dabei liegt zunächst eine eigentums- bzw. verfassungsrechtliche Begründung nahe.⁹² Und auch das BVerfG argumentiert im Beschluss zur Mietpreisbremse, dass bei Wahrung der gesetzgeberischen Ziele der Mietpreisregulierung gleichzeitig das Eigentum der Vermieter durch den begrenzten Anwendungsbereich geschont werde.⁹³ Das Konzept der angespannten Marktlage unterstütze beim Anliegen, einen angemessenen Ausgleich zwischen den Interessen der Vermieterinnen und Mieterinnen herzustellen, indem „die mit der Miethöhenregulierung verbundene Durchsetzung der Interessen von Mietern oder Wohnungssuchenden auf ein den Gesetzeszielen entsprechendes Maß“ begrenzt werde.⁹⁴ Denn durch die Beschränkung komme die Regelung nur dort zur Anwendung, wo die Mieter und Wohnungssuchenden eines besonderen Schutzes bedürfen.⁹⁵

Daneben liegen der Begrenzung auch neoklassisch-marktwirtschaftliche Annahmen zugrunde, wie sich insbesondere in der Entwicklung des Begriffs der angespannten Wohnungsmärkte als Abweichung von der marktwirtschaftlichen Normalsituation zeigt. So liegt nach der Konzeption der

in angespannten Mietwohnungsmärkten [...]“ Mietobjekte über Makler angeboten und die Kosten den Mietern aufgelegt würden, RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 15 (Herv. d. Verf.).

90 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 11.

91 Weisgerber (CDU/CSU), Sten. Bericht der 17. Sitzung, 20.2.2014, BT-PlProt. 18/17, MPB, 1251C. Statt eines „deutschlandweiten Einheitswohnmarkt[es]“ (*Heil* [SPD], ebd., 1257B) brauche es „zielgenaue“ Antworten (PStS Pronold, ebd. 1244A).

92 In diesem Sinne Gegenäußerung BReg, MietNovG, BT-Drs. 18/3250, 1; Luczak (CDU/CSU), Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PlProt. 18/91, MietNovG, 8597D; zum Eingriff in das Eigentum siehe auch Winkelmeier-Becker (CDU/CSU), ebd., 8603A.

93 BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 80 f.; Eller, in: Croon-Gestefeld et al. (Hrsg.), *Das Private im Privatrecht*, 2022, S. 75 (87), spricht ebenfalls von einer „besondere[n] Zielgenauigkeit“, verbindet dies aber mit dem Gedanken der gestärkten politischen Durchsetzbarkeit.

94 BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 81.

95 BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 81.

Mietpreisbremse ein angespannter Wohnungsmarkt vor, „wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist“ (§ 556 d Abs. 2 S. 2 BGB). Dieser Tatbestand ist den bestehenden Regelungen in § 558 Abs. 3 S. 2 (Kappungsgrenze) und § 577 a Abs. 2 (Umwandlungsverbot) nachgebildet.⁹⁶ Daher verweist die Gesetzgebung auch auf die Verfassungsrechtsprechung zur vergleichbaren Regelung zur Zweckentfremdung in Art. 6 MietRVerbG.⁹⁷ Nach den diesbezüglichen Feststellungen des BVerfG zielte die Regelung dadurch, dass das Instrument des Genehmigungsvorbehalts nur „in besonders gefährdeten Gebieten“ eingesetzt werden sollte, „nicht auf einen wünschbaren Idealzustand, sondern auf die Sicherstellung des Normalen“.⁹⁸ Diese Normalsituation zeichne sich durch ein „annäherndes Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage, nicht aber ein – kurzfristig vielleicht erstrebenswertes – preisdrückendes Überangebot“ aus.⁹⁹ Zudem bedeuteten angemessene Mieten in diesem Kontext

„nicht außergewöhnlich niedrige Mieten, sondern Mieten, die, für Wohnungen der entsprechenden Art, von einem durchschnittlich verdienenden Arbeitnehmerhaushalt allgemein, d.h. auch außerhalb der besonders ge-

96 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 28; Blank, WuM 2014, 641 (646); Blankenagel/Schröder/Spoerr, NZM 2015, 1 (3); weiter Börstinghaus, NJW 2015, 1553 (1553); A. Frank, Mietpreisbremse, 2016, S. 125 ff. Mittlerweile wurde der Kriterienkatalog auch für § 201 a BauGB (i.d.F. v. 14.6.2021) übernommen.

97 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 28. Wesentlich deutlicher in dieser Hinsicht BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 81, wonach „[d]as Verständnis eines angespannten Wohnungsmarktes [...] von der Rechtsprechung entwickelt“ wurde. Der Verweis auf Art. 6 MietRVerbG und die korrespondierende Verfassungsrechtsprechung führt in Teilen des Schrifttums dazu, die Übertragbarkeit auf den Kontext der Mietpreisbremse zu bezweifeln. So entstammten die Tatbestandsmerkmale „aus dem Sinnzusammenhang des Schutzes von Bestandsmietverhältnissen“ und ließen „sich auf das neue Paradigma der Eigentumsbeschränkung zum Schutz von Wohnungssuchenden nicht übertragen“, Blankenagel/Schröder/Spoerr, NZM 2015, 1 (21). Geschützt werde nun nicht mehr nur der Bestand des bisherigen Wohnraums, sondern die Möglichkeit der Mieter in ihrem bisherigen Viertel zu wohnen. Dazu, ob es sich bei diesem Schutz vor Gentrifizierung um ein legitimes gesetzgeberisches Ziel handelt, → § 8 C. IV. 3.

98 Hergeleitet über Wortlaut und Intention des Gesetzgebers durch BVerfGE 38, 348 <360> – Zweckentfremdung von Wohnraum [1975], (Herv. d. Verf.). Dies aufgreifend Börstinghaus, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht-Großkomm., 16. Aufl. 2024, § 556 d BGB Rn. 33; Schuldt, Mietpreisbremse, 2017, S. 238 ff.

99 BVerfGE 38, 348 <360> – Zweckentfremdung von Wohnraum [1975]; siehe hierzu und zum Folgenden auch Börstinghaus, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht-Großkomm., 16. Aufl. 2024, § 556 d BGB Rn. 33 ff.

*fährdeten Gebiete, tatsächlich aufgebracht werden, und zwar einschließlich der vom Staat gewährten finanziellen Hilfen*¹⁰⁰.

Das Gericht preist bei der Bestimmung der Normalsituation also bereits staatliche Unterstützungsleistungen und Ausgleichsmaßnahmen ein und normalisiert diese. Gleichwohl ist das Konzept Ausdruck eines marktwirtschaftlichen Politikansatzes: Denn der Verweis auf eine solche Normalsituation sei „bei grundsätzlich marktwirtschaftlich orientierter Wirtschaftspolitik des Gesetzgebers“ unerlässlich, wenn durch die Regelung diese Politik nicht umgekehrt, sondern mittel- und langfristig dadurch gestützt werden solle, „daß die Funktionsfähigkeit des Marktes wieder hergestellt und gefördert wird.“¹⁰¹

Auch für den Kontext der Mietpreisbremse bedeutet dies, dass durch die Begrenzung auf bestimmte Gebiete ein marktwirtschaftlicher Normalzustand in den anderen Gebieten angenommen wird. Durch die Orientierung an der ortsüblichen Vergleichsmiete wird jedoch ein spezifischer Maßstab zur Bestimmung des Normalen gewählt.¹⁰² Die Mietpreisbremse knüpft somit zwar an das bestehende Konzept an, entwickelt es jedoch durch zusätzliche marktorientierte Indikatoren, mit denen die angespannten Marktlagen seit dem MietNovG ausgefüllt werden, weiter: die Regelbeispiele in § 556 d Abs. 2 S. 3 Nr. 1–4 BGB und ein höheres Begründungserfordernis¹⁰³ ergänzen die Definition.¹⁰⁴ Die Indikatoren setzen entweder an

100 BVerfGE 38, 348 <360> – *Zweckentfremdung von Wohnraum* [1975]; Börstinghaus, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht-Großkomm., 16. Aufl. 2024, § 556 d BGB Rn. 35, m.w.N.; Lehmann-Richter, WuM 2015, 204 (207), m.V.a. die Verfassungsrechtsprechung; weiter L. Winkler, Regulierung von Bestandsbauten, 2023, S. 307.

101 BVerfGE 38, 348 <360 f.> – *Zweckentfremdung von Wohnraum* [1975], m.V.a. BVerfGE 8, 274 <311, 313 f.> – *Preisgesetz* [1958], zu den Gesetzen aus der Preisfreigabe (→ § 6 B. II.; § 7 C. II.). Ein weiterer Ausdruck der Orientierung an einer Normalsituation sei das Vergleichsmietensystem und speziell die ortsübliche Vergleichsmiete, die auf eine „normale Marktsituation und einen Marktpreis Bezug“ nehme, BVerfGE 38, 348 <362> – *Zweckentfremdung von Wohnraum* [1975].

102 → § 8 C. I. 1.

103 Herlitz, in: Herlitz/Saxinger (Hrsg.), Hdb. soz. Wohnungsbau und MietR, 2019, Kap. 4 Rn. 218.

104 Die Neuerungen werden teilweise darauf zurückgeführt, dass der Ordnungsgeber von den bisherigen Verordnungsermächtigungen „geradezu inflationär Gebrauch“ gemacht habe, Artz, in: MüKo-BGB, 9. Aufl. 2023, § 556 d Rn. 12. Weiter wird aus den Ergänzungen teilweise eine strengere Rechtslage abgeleitet, die notwendig sei, da die Mietpreisbremse „stärker in die Grundrechte des Vermieters“ eingreife, Blank, WuM 2014, 641 (647); ähnlich Börstinghaus, NJW 2015, 1553 (1553). Dafür, dass die Konkretisierung wenig hilfreich sei, Emmerich, in: Staudinger, BGB-

einer Unterversorgung durch Bevölkerungswachstum (Nr. 3), also auf der Nachfrageseite, oder geringem Leerstand (Nr. 4), also auf Angebotsseite, an. Alternativ werden Rückschlüsse aus den Preissignalen gezogen: entweder aus der Mietpreisentwicklung (Nr. 1) oder hinsichtlich der Mietbelastung (Nr. 2).¹⁰⁵

Historisch wie auch im regulatorischen Detail verorten die angespannten Marktlagen die Mietpreismbremse somit in einem marktwirtschaftlichen Setting. Nur für die ausgewiesenen Gebiete wird eine Notlage gesehen, die einer rechtlichen Reaktion bedarf. Es besteht kein Problem mit dem Wohnungsmarkt als solchem, sondern nur mit einzelnen Marktlagen.¹⁰⁶ Der Wohnungsmarkt in den anderen Gebieten wird als Normalsituation angesehen und soll ohne Mietpreisregulierung funktionieren. Auch den Merkmalen und Indikatoren für angespannte Marktlagen selbst liegen marktwirtschaftliche Gedanken zugrunde. Diese entwickelten sich im Wechselspiel zwischen Gesetzgebung und Bundesverfassungsgericht, die ihre Aussagen gegenseitig aufgegriffen haben.

Komm., 2024, § 556 d Rn. 33 ff.; *Herlitz*, in: *Herlitz/Saxinger* (Hrsg.), *Hdb. soz. Wohnungsbau und MietR*, 2019, Kap. 4 Rn. 225 ff. Dennoch wurden die Regelbeispiele auch für die Definition der angespannten Marktlagen im BauGB übernommen, vgl. § 201 a S. 3, 4 BauGB i.d.F. v. 14.6.2021.

105 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 29; BM *Maas*, Sten. Bericht der 66. Sitzung, 13.11.2014, BT-PlProt. 18/66, MietNovG, 6192D: „Ein Wohnungsmarkt gilt dort als angespannt, wo die Mieten hoch sind, wo sie besonders stark steigen, wo die Wohnbevölkerung bei stagnierendem Wohnraum wächst und wo geringer Leerstand bei großer Nachfrage besteht.“ Zur Entfaltung der Tatbestandsmerkmale *Blank*, WuM 2014, 641 (644 ff.); *Lehmann-Richter*, WuM 2015, 204 (208 f.); *Börstinghaus*, in: *Schmidt-Futterer*, *Mietrecht-Großkomm.*, 16. Aufl. 2024, § 556 d BGB Fn. 33 ff.; ausführlich *L. Winkler*, *Regulierung von Bestandsbauten*, 2023, S. 305 ff.

106 Deutlich wird diese Ansicht auch in der gesetzgeberischen Auseinandersetzung mit den bestehenden Wuchervorschriften: In diesem Kontext wird als Aufgabe der Mietpreismbremse genannt, den sozial unerwünschten Auswirkungen problematischer Marktlagen zu begegnen, RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 14. Hinter dem vordergründigen sozialen Motiv zeigt sich auch in dieser Formulierung, dass lediglich in bestimmten Marktlagen ein Problem gesehen wird. In diese Richtung geht auch die Plenarrede von *Magwas* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 17. Sitzung, 20.2.2014, BT-PlProt. 18/17, MPB, 1255C, die die Probleme eindämmen möchte, „ohne dabei die Grundlagen eines intakten Wohnungsmarktes außer Acht zu lassen.“ Siehe in derselben Debatte die Bezeichnung des Wohnungsmarktes als Erfolgsmodell, *Jörrißen* (CDU/CSU), ebd., 1247A.

3. Eingeschränkte Effizienz: Fehlbelegung bei angespannten Marktlagen

Nach einem neoklassischen Verständnis sind steigende Preise respektive steigende Mieten kein Problem an sich, sondern ein normaler marktwirtschaftlicher Ablauf. Dass die steigenden Mieten durch die Gesetzgebung zum Problem erklärt werden, bedarf daher weiterer Erklärung. Ein Grund hierfür sind die Auswirkungen auf die Situation der Mieterinnen.¹⁰⁷ Die angespannte Marktlage ist aber auch aus neoklassischer Perspektive insofern problematisch, als dass sie eine effiziente Verteilung der vorhandenen Ressourcen (Wohnungen) verhindert. Demnach bewirken der auf angespannten Großstadtmärkten gesunkene Leerstand und die geringe Bautätigkeit bei konstant hoher oder steigender Nachfrage, dass Haushalte dazu tendieren, in ihren Wohnungen zu bleiben, anstatt umzuziehen.¹⁰⁸ Auf angespannten Wohnungsmärkten kann der Marktmechanismus aufgrund solcher Beharrungstendenzen nicht mehr allokatationseffizient wirken. Die andersherum gelagerte stadtsoziologische Erklärung für Fehlallokationen – die Aussicht auf hohe Mieten führt dazu, dass Mieterinnen nicht umziehen – wird hingegen nicht aufgegriffen.

II. Gesetzgeberische Annahmen II: Neoklassische Problemlösung abseits der Mietpreisbremse

Der Mietpreisbremse liegt somit ein neoklassisch fundiertes Problemverständnis zugrunde: Die Mieten steigen in bestimmten Regionen aufgrund eines Nachfrageüberhangs und dadurch kommt es zu ineffizienten Fehlbelegungen. Auch wenn also steigende Mieten das Problem sind, gegen das sich die Gesetzgebung mit der Mietpreisbremse unmittelbar richtet, werden sie gleichzeitig nur als Symptom des *eigentlichen* Problems, nämlich einem Marktungleichgewicht, angesehen.¹⁰⁹ Dieses Marktungleichgewicht

107 Zum Mieterschutz als Zielsetzung der Mietpreisbremse siehe → § 8 C. IV.

108 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 23; die Fluktuationsquote sinkt. Thematisiert wird dies auch in der Evaluation von *Michelsen/Mense*, Evaluierung der Mietpreisbremse, 2018, S. 5, 35 ff., die der Reform 2020 zugrunde liegt. *Oestmann*, in: HKK-BGB, 2013, S. 531 Rn. 89, kritisiert das „dauerhafte Wohnen in einer bestimmten Mietwohnung“ hingegen sogar als „unausgesprochene[s] gesetzgeberische[s] Leitbild“, das „eine zweckmäßigere Verteilung des vorhandenen Wohnraums [...] stark behindert und zumindest gesetzlich nicht gewollt ist.“

109 In diese Richtung bereits *Luczak* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 17. Sitzung, 20.2.2014, BT-PlProt. 18/17, MPB, 1241A; *Luczak* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 66.

soll mittel- bis langfristig über eine Ausweitung des Angebots durch Neubau ausgeglichen werden (1.).¹¹⁰ In diesem Sinne fordert § 556 d Abs. 2 S. 7 BGB a.E., dass die Verordnungsbegründung über die Bestimmung angespannter Wohnungsmarktlagen diejenigen Maßnahmen enthält, die die Landesregierungen ergreifen, um Abhilfe zu schaffen. Die Mietpreisbremse selbst ist demnach keine Abhilfe, sondern diese ist an anderer Stelle zu besorgen. Auch die Befristung der Verordnungen über angespannte Wohnungsmärkte deutet in diese Richtung: Die Mietpreisbremse ist ein nur für eine Zwischenzeit vorgesehenes Instrument, das ermöglichen soll, dass der Markt mithilfe weiterer Maßnahmen zu einem Ausgleich findet.

Für diesen Ausgleich sollen insbesondere Neubauinvestitionen Privater sorgen (2.). Diese Investitionen sollen ökonomisch angereizt werden. Hierfür dienen die verschiedenen Ausnahmen von der Mietpreisbegrenzung des § 556 d Abs. 1 BGB.¹¹¹ Von der Mietpreisbremse sind demnach die Mieten

Sitzung, 13.11.2014, BT-PlProt. 18/66, MietNovG, 6196A; Weisgerber (CDU/CSU), ebd., 6204D; Jörrissen (CDU/CSU), ebd., 6205C.

110 Die Ausweitung des Angebots könne erst „mittel- und langfristig [...] dazu beitragen, regionale Wohnungsknappheit zu beseitigen“, RegE MietNovG, BT-Drs. 18/312I, II. Durch diese Aussage wird einerseits die geringe Elastizität des Wohnungsmarktes aufgegriffen, andererseits spiegelt sich darin das neoklassische Vertrauen auf die Selbstheilungskräfte des Marktmechanismus. Siehe kritisch → § 5 B. II. 3. Als weiterer Hinweis auf eine alternative Problemlösung – durch Eigentumsförderung – Luczak (CDU/CSU), Sten. Bericht der 66. Sitzung, 13.11.2014, BT-PlProt. 18/66, MietNovG, 6197A: „Wir reden immer von Mieten. Wenn man die Grunderwerbssteuer so stark erhöht, erschwert das natürlich auch die Eigentumsbildung. Es sollte doch eigentlich unser politisches Ziel sein, gerade jungen Familien zu ermöglichen, zu einem kleinen Eigenheim zu kommen. Wer nämlich im Eigenheim wohnt, braucht hinterher keine Miete mehr zu zahlen.“ Zur polit-ökonomischen Einordnung → § 5 B. III. Bereits aus den Reihen der Koalition wird erwidert, dass die Grunderwerbssteuererhöhungen durch die jeweiligen Länder und aufgrund des hohen finanziellen Drucks erfolgten, Groß (SPD), ebd., 6204A.

111 Diese gesetzgeberische Argumentation wird auch vom Bundesverfassungsgericht aufgegriffen, das sich diese in den Entscheidungsgründen zu eigen macht: „Die mit der Mietobergrenze verfolgten Ziele machen es notwendig, Neubauten ab einem bestimmten Stichtag von deren Geltung auszunehmen. Der Wohnungsmangel auf angespannten Mietmärkten lässt sich dauerhaft nur durch Schaffen zusätzlichen Wohnraums bekämpfen. Eine Regulierung der zulässigen Miethöhe macht Vermietungen aber wirtschaftlich unattraktiver, was zu einer Verringerung der Neubautätigkeit führen kann. Dem wirkt es entgegen, Neubauten, die ab einem bestimmten Stichtag erstmals genutzt worden sind, von der Miethöhenregulierung bei Mietbeginn auszunehmen“, BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 106 – ohne Bezugnahme auf den Gesetzestext oder die -materialien. Ebenso L. Winkler, Regulierung von Bestandsbauten, 2023, S. 464.

für Neubau sowie für die Erstvermietung nach umfassender Modernisierung ausgenommen (§ 556 f).¹¹² Neben diese Ausnahmen tritt die Legalisierung von über der Höchstmiete aus § 556 d Abs. 1 liegenden Mieten gem. § 556 e Abs. 1. Die verschiedenen Ausnahmen wirken unmittelbar auf das jeweilige Mietobjekt und ermöglichen mittelbar sich weiterhin dynamisch entwickelnde und langfristig steigende Mieten, da sie in die Vergleichsmietenberechnung einfließen.¹¹³ Dem gesetzgeberischen Problemlösungsverständnis entspricht also der Wirkmechanismus der Mietpreisbremse, den Mietanstieg lediglich zu *dämpfen*.¹¹⁴

1. Bekämpfung der Ursachen statt nur der Symptome

Von vornherein wird seitens der Gesetzgebung klargestellt, dass die Mietpreisbremse „keinen zusätzlichen Wohnraum“ schaffe.¹¹⁵ Sie sei stattdessen erforderlich, „um zeitnah die negativen Auswirkungen angespannter Wohnungsmärkte zu begrenzen.“¹¹⁶ Insofern wird mit der Mietpreisbremse Schadensbegrenzung betrieben, indem die Bezahlbarkeit des Wohnens gesichert und überzogene Mieten adressiert werden sollen.¹¹⁷ Die Mieterhöhungen werden als Symptom verstanden, die Mietpreisbremse als Behandlung des Symptoms. Der eigentliche Missstand – ein angespannter Wohnungsmarkt – wird durch die Mietpreisbremse jedoch nicht aufgelöst. Die Lücke zwischen Angebot und Nachfrage kann (und soll) die Mietpreisbremse nicht schließen.¹¹⁸ Zur Behandlung der Ursache brauche es

112 Da unter § 555 b nicht nur nachhaltige Modernisierungen fallen, die Umlage nicht mit der Amortisierung endet (vgl. § 559 BGB) und aus den Modernisierungen nicht immer Wohnwertsteigerungen, jedoch Immobilienwertsteigerungen folgen, ergeben sich an dieser Stelle Wertungswidersprüche und Zielkonflikte. Obwohl sich insofern ein Potenzial zur polit-ökonomischen Untersuchung zeigt, weist der Komplex der Modernisierungen insgesamt über die vorliegende Untersuchung hinaus und wird nicht vertieft.

113 → § 8 C. III. 1. b.

114 Vgl. bereits den amtlichen Titel des Gesetzes, → § 8 B. I. Zum Missverständnis über Ziel und Mittel bei der Mietpreisbremse *Gustorff*, Mietpreisbremse und Bestellerprinzip, 2021, S. 307 f.

115 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 2, 15.

116 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 2.

117 *Magwas* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PlProt. 18/91, MietNovG, 8608C.

118 In diesem Sinne betont die CDU/CSU-Fraktion bei den Reformdebatten, dass die Mietpreisbremse kein Allheilmittel sei, sondern eine Übergangslösung. Entschei-

stattdessen Neubau.¹¹⁹ In der Konsequenz wird Neubau als eigentlicher Mieterschutz deklariert.¹²⁰

Dass diese Debatte im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zum MietNovG überhaupt geführt wird, obwohl dessen Zielrichtung eben nicht die Behandlung der Ursachen, sondern der Symptome ist, verdeutlicht die Zurückhaltung der Gesetzgebung angesichts ihres marktwirtschaftlichen Denkrahmens, liegt aber auch an den begleitenden wissenschaftlichen Beiträgen. Denn auch im rechtswissenschaftlichen Schrifttum wird die Problemlösung primär in der Angebotserweiterung gesehen: „Mietsteigerun-

dend sei vielmehr, „dass ein größeres Angebot an Wohnraum zur Verfügung gestellt werde, indem mehr und kostengünstiger gebaut werde“, CDU/CSU-Fraktion, Beschlussempfehlung und Ausschussbericht, MPBRefG, BT-Drs. 19/17156, 4. Die Fraktionen der FDP und AfD hingegen fordern aufgrund dieses Aspekts wiederholt die Abschaffung der Mietpreisbremse. Stattdessen brauche es „marktwirtschaftliche Maßnahmen“ (Fraktion der AfD, Ausschussbericht und Beschlussempfehlung, MietAnpG, BT-Drs. 19/6153, 19) bzw. Neubau und Steuererleichterungen (Fraktion der FDP, ebd., 19; Fraktion der FDP, Beschlussempfehlung und Ausschussbericht, MPBRefG, BT-Drs. 19/17156, 5).

119 Ausschussbericht und Beschlussempfehlung, MietNovG, BT-Drs. 18/4220, 4. *Weisgerber* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PIProt. 18/91, MietNovG, 8607B: „Wir müssen auch die Ursachen und nicht nur die Symptome bekämpfen“; ähnlich *Winkelmeier-Becker* (CDU/CSU), ebd., 8603A. Bereits zuvor: „Am Ende wird sich die Situation auf den angespannten Mietmärkten nur dann entspannen, wenn es dort mehr neue Wohnungen gibt“, *Winkelmeier-Becker* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 66. Sitzung, 13.11.2014, BT-PIProt. 18/66, MietNovG, 6200B. Siehe auch *Magwas* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PIProt. 18/91, MietNovG, 8608C: „denn die Lösung des Kernproblems heißt: bauen, bauen, bauen“, *Luczak* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 66. Sitzung, 13.11.2014, BT-PIProt. 18/66, MietNovG, 6196A; *Weisgerber* (CDU/CSU), ebd., 6204D; *Jörrissen* (CDU/CSU), ebd., 6205C. Ähnlich schon beim Mietrechtsverbesserungsgesetz: „Dieser Entwicklung kann letztlich befriedigend nur durch Schließen der Angebotslücke auf dem Wohnraummarkt abgeholfen werden“, RegE MietRVerbG, BT-Drs. 6/1549, 6.

120 *Weisgerber* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 17. Sitzung, 20.2.2014, BT-PIProt. 18/17, MPB, 1252A: „Der beste Mieterschutz ist immer noch der Bau neuer Wohnungen“; *Luczak* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PIProt. 18/91, MietNovG, 8597B: „Das beste Mittel gegen steigende Mieten ist immer noch der Bau von neuen Wohnungen“; wortgleich bereits *Luczak* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 17. Sitzung, 20.2.2014, BT-PIProt. 18/17, MPB, 1241A. Anders nuanciert wiederum *Winkelmeier-Becker* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PIProt. 18/91, MietNovG, 8603A, die die Wahlmöglichkeit der Mieterinnen und Mieter bei breitem Wohnungsangebot betont. In der rechtswissenschaftlichen Literatur siehe hierzu anstelle vieler *Schuldt*, Mietpreisbremse, 2017, S. 267, der ebenfalls ein ausreichendes Angebot an Wohnungen als den besten Mieterschutz ansieht und vor diesem Hintergrund – als Anreiz – die Abschaffung der Mietpreisbremse vorschlägt. Prägend *Honsell*, AcP 186 (1986), 115 (117, 132, 182).

gen aufgrund angespannter Wohnungsmärkte kann man nur kurzfristig mit Preisregulierungen bekämpfen, auf Dauer helfen nur wohnungsmarktpolitische Maßnahmen [...].¹²¹ Zudem kann über die argumentative Trennung von schneller Symptombehandlung und langfristiger Ursachenlösung der Wirkungsbereich der Mietpreisbremse verkleinert werden: durch räumliche und zeitliche Beschränkungen sowie die Kopplung mit weiteren Maßnahmen.¹²² Dem zugrunde liegt die bereits erwähnte Annahme, dass Neubau der eigentlichen Problemlösung diene und der Staat hierbei „auf private Investitionen angewiesen“¹²³ sei. Die Privaten „investieren aber nur, wenn es sich für sie wirtschaftlich lohnt.“¹²⁴ Es brauche daher „Rahmenbedingungen, die Eigentümer nicht von Investitionen abhalten.“¹²⁵ Insofern könne die Mietpreisbremse „auf einem überwiegend privatwirtschaftlich organisierten Mietwohnungsmarkt“ nur ein Baustein der Wohngesetzgebung sein.¹²⁶ Damit wird der Ausnahmecharakter eines solchen Markteingriffs einmal mehr deutlich.

-
- 121 *Börstinghaus*, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht-Großkomm., 16. Aufl. 2024, § 556 d BGB Rn. 45, ähnlich bereits Rn. 15. Mit einer historischen Parallele *Blankenagel/Schröder/Spoerr*, NZM 2015, 1 (6), wonach in Zeiten „großer Wohnungsnot die Frage sowohl eines effektiven (vorübergehenden) Schutzes der Mieter wie auch die der Behebung der Wohnungsnot durch intensive Bautätigkeit auf der Tagesordnung standen.“ Für die Mietpreisbremse streite demgegenüber ihre schnelle Wirkung, BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 67; *P. Lange*, DVBl 2015, 1551 (1555).
- 122 *Magwas* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PlProt. 18/91, MietNovG, 8608C; *Luczak* (CDU/CSU), ebd., 8597B.
- 123 *Luczak* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 17. Sitzung, 20.2.2014, BT-PlProt. 18/17, MPB, 1241B. Vgl. insofern die Entwicklungslinie, insb. zum 1. BMG, → § 4 B. III. Siehe zudem in der Plenardebatte zum Antrag der Linksfraktion: *Weisgerber* (CDU/CSU), ebd., 1252A, die hervorhebt, dass auch die Mitwirkung der vielen privaten Vermieterinnen und Vermieter in Deutschland notwendig sei. Zur Notwendigkeit der Beteiligung des privaten Kapitals später erneut *Luczak* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PlProt. 18/91, MietNovG, 8597D.
- 124 *Weisgerber* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 17. Sitzung, 20.2.2014, BT-PlProt. 18/17, MPB, 1252A.
- 125 *Luczak* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 17. Sitzung, 20.2.2014, BT-PlProt. 18/17, MPB, 1241D. Anders akzentuiert, aber ähnlich *Rohde* (SPD), ebd., 1249B. In der ersten Lesung des MietNovG später erneut *Luczak* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 66. Sitzung, 13.11.2014, BT-PlProt. 18/66, MietNovG, 6196A.
- 126 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 15.

2. Anreize für Neubau statt einer Investitionsbremse

Aus gesetzgeberischer Sicht stellt also Neubau die Lösung der Problemlage auf dem Wohnungsmarkt dar. Hierfür seien wiederum private Investitionen erforderlich. Diese Investitionen stehen jedoch in Konkurrenz zu anderen Anlageoptionen.¹²⁷ Daher brauche es Anreize, damit in den Wohnungsbau investiert werde.¹²⁸ Denn umgekehrt führten fehlende Anreize zu weniger Investitionen, weniger Neubau, weniger Angebot und somit zu weiter steigenden Mieten – „so sind die Zusammenhänge in der Marktwirtschaft.“¹²⁹

In der Folge stellen die Ausnahmen für Neubau und Modernisierung einen Schwerpunkt der parlamentarischen Debatte dar. Während die Opposition diese Ausnahmen kritisiert und zumindest begrenzen möchte, werden sie mit der parlamentarischen Mehrheit beschlossen.¹³⁰ Die Gesetzgebung geht davon aus, mit den Ausnahmen sicherzustellen, dass „[d]er Anreiz für Investitionen in den Wohnungsneubau [...] nicht beeinträchtigt“¹³¹ bzw. dass „der Wohnungsneubau durch die neu geschaffene Dämpfung der Mieten bei Mietbeginn nicht behindert“¹³² werde. In dieselbe Richtung zielt auch die Stellungnahme des federführenden Ausschusses im Bundestag: Demnach seien „Fehlanreize gegenüber potenziellen Inves-

127 Luczak (CDU/CSU), Sten. Bericht der 17. Sitzung, 20.2.2014, BT-PlProt. 18/17, MPB, 1241C. Besonders virulent wird diese Thematik aufgrund der Entwicklungen auf den Finanzmärkten seit 2022. Die Zinssteigerungen führen dazu, dass die Kreditfinanzierung weniger attraktiv wird und der Neubau durch private Wohnungsunternehmen von einem bereits sehr geringen Niveau einbricht.

128 Vgl. Bartol (SPD), Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PlProt. 18/91, MietNovG, 8595A; ähnlich Winkelmeier-Becker (CDU/CSU), ebd., 8603A, B; Weisgerber (CDU/CSU), ebd., 8607A.

129 Luczak (CDU/CSU), Sten. Bericht der 17. Sitzung, 20.2.2014, BT-PlProt. 18/17, MPB, 1241C.

130 Vgl. aus dem Schrifttum Börstinghaus, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht-Großkomm., 16. Aufl. 2024, § 556 f BGB Rn. 3: Die Regelungen des § 556 f BGB seien Ausdruck der gesetzgeberischen Vorbehalte, dass mit der Mietpreisbremse die „Ursachen des Mietanstiegs eher verstärkt würden, weil die Neubautätigkeit eingeschränkt werde“; Emmerich, in: Staudinger, BGB-Komm., 2024, § 556 f Rn. 2, m.V.a. RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 21 f., 31 f.; Fleindl, in: BeckOGK BGB v. 1.1.2025, § 556 f Rn. 2; Schuldt, Mietpreisbremse, 2017, S. 267. Die Analyse beschränkt sich im Folgenden auf die Debatte um § 556 f und spart die verschiedenen Modernisierungsvorschriften aus, zur Begründung vgl. bereits → § 8 Fn. 112.

131 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 21; mit einer positiven Wertung der Mietpreisbremse – trotz Markteingriff sei diese kein „Investitionskiller“ – A. Frank, Mietpreisbremse, 2016, S. 35.

132 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 31.

toren“, wie bspw. dadurch, auch für Neubau höchst zulässige Mieten festzulegen, zu vermeiden.¹³³ Umgekehrt sei die Ausnahme des Neubaus „ein richtiges Signal“.¹³⁴

Diese Diskussion über Anreize verläuft in großen Teilen abstrakt. Der Kern des Anreizgedankens – Gewinnmöglichkeiten durch die freie Mietpreisvereinbarung über die zulässige Höchstmiete gem. § 556 d Abs. 1 BGB hinaus – wird kaum explizit benannt. Das Wissen über diese marktwirtschaftlichen Funktionsweisen wird somit vorausgesetzt. Wenn die Anreizfunktion doch genauer beschrieben wird, wird zunächst die dadurch erreichte Planungs- und Investitionssicherheit benannt.¹³⁵ Gleichwohl geht der Anreizgedanke darüber hinaus: Die Gesetzgebung beabsichtigt nicht die bloße *Absehbarkeit* von Rahmenbedingungen. Die Investitionen sollen nicht nur planbar sein, sondern auch *nicht abgebremst* werden.¹³⁶ Dies wiederum setze voraus, dass die Refinanzierung gewährleistet werde.¹³⁷ Aus den gesetzgeberischen Debatten ergibt sich darüber hinaus, dass auch Renditen erwirtschaftet werden können sollen. Es wird insofern von einer

133 Ausschussbericht und Beschlussempfehlung, MietNovG, BT-Drs. 18/4220, 5. Dazu, dass mit der Thematik der Gentrifizierung der Begriff des Investors den des Vermieters ersetze, *Dudeck*, Die soziale Frage unserer Zeit, 2025, S. 104 f.

134 Ausschussbericht und Beschlussempfehlung, MietNovG, BT-Drs. 18/4220, 5.

135 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 31; *Luczak* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 66. Sitzung, 13.11.2014, BT-PlProt. 18/66, MietNovG, 6196A. Günstig für Planungs- und Investitionssicherheit seien auch die Befristung (Ausschussbericht und Beschlussempfehlung, MietNovG, BT-Drs. 18/4220, S. 4; in der Plenardebatte *Luczak* [CDU/CSU], Sten. Bericht der 66. Sitzung, 13.11.2014, BT-PlProt. 18/66, MietNovG, 6196B; *Luczak* [CDU/CSU], Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PlProt. 18/91, MietNovG, 8597D) und die Indikatoren für angespannte Wohnungsmarktlagen (Ausschussbericht und Beschlussempfehlung, MietNovG, BT-Drs. 18/4220, 4). Auch *Dudeck*, Die soziale Frage unserer Zeit, 2025, S. 4 f., bezeichnet die Planungs- und Investitionssicherheit als uneindeutige Formel.

136 Die Investitionen sollen durch die Investitionssicherheit „am Laufen“ gehalten werden, BM *Maas*, Sten. Bericht der 927. Sitzung, 7.11.2014, MietNovG, 358B. Entsprechend heißt es: „Die Mietpreisbremse darf keine Investitionsbremse werden“, *Luczak* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 66. Sitzung, 13.11.2014, BT-PlProt. 18/66, MietNovG, 6196A; fast wortgleich *Luczak* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PlProt. 18/91, MietNovG, 8597C; ähnlich *Weisgerber* (CDU/CSU), ebd., 8606B. Bereits zum Antrag der Linksfraktion *Heil* (SPD), Sten. Bericht der 17. Sitzung, 20.2.2014, BT-PlProt. 18/17, MPB, 1257B.

137 Siehe BM *Maas*, Sten. Bericht der 66. Sitzung, 13.11.2014, BT-PlProt. 18/66, MietNovG, 6192D: „Wir wollen niemanden, der in den Wohnungsbau investieren will, mit der Mietpreisbremse zum Nachdenken veranlassen, was die Amortisation angeht, was möglicherweise zur Folge hat, dass diese Investition nicht durchgeführt wird“.

parlamentarischen Mehrheit übereinstimmend festgehalten, dass Neubau die Möglichkeit voraussetze, „einen Überschuss zu erwirtschaften“.¹³⁸ Die Evaluation der Mietpreisbremse zeige im Einklang hiermit,

„dass sich der Mietanstieg in den von der Mietpreisbremse ausgenommenen Wohnungen [...] durch die Mietpreisbremse beschleunigt hat. Damit stellen die Regelungen der Mietpreisbremse einen belegbaren Investitionsanreiz für den Wohnungsneubau sowie für grundlegende Sanierungs- und Modernisierungsarbeiten dar.“¹³⁹

Steigende Mieten sind demnach ein Investitionsanreiz, da sie steigende Renditen bedeuten und somit Neubau anreizen.¹⁴⁰ Dass Investoren „mit Verkauf oder Vermietung Geld verdienen“, sei daher „nichts Verwerfliches“, sondern komme der Gesellschaft in Form eines ausgeglichenen Wohnungsmarktes zugute.¹⁴¹ Mieter sollen somit zwar „vor unverhältnismäßig hohen Mieten“ geschützt werden, jedoch „ohne dass dabei der Neubau von

138 BM Maas, Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PlProt. 18/91, MietNovG, 8600C. Diese Ansicht wird vom Koalitionspartner geteilt: „Wer eigenes Geld in den Wohnungsneubau oder die Sanierung des alten Bestandes investieren soll, der hat ein legitimes Interesse daran, dass dieses Geld irgendwann eine Rendite abwirft“, Winkelmeier-Becker (CDU/CSU), ebd., 8603C, D. Ebenfalls in diese Richtung Luczak (CDU/CSU), ebd., 8597C: „Für all diejenigen, die Geld in die Hand nehmen wollen, die in neue Wohnungen investieren wollen, ist es ganz wichtig, dass sich das hinterher auch wirtschaftlich trägt, dass sich der Wohnungsneubau rentiert.“

139 RegE MPBRefG, BT-Drs. 19/15824, 9.

140 Die Empirie hinter diesem Verknappungsargument ist jedoch nicht unumstritten. Es wird eingewendet, dass durch unbegrenzte Mietsteigerungen bei Neuvermietungen Anreize gegen Modernisierungen sowie für Kündigungen gesetzt werden, *Die Unterzeichnenden*, suburban 6 (2018), 205 (210); Gerrard/Zöllner/Peters, Rendite mit der Miete, Finanzwende Recherche, 2023. Zudem sei das Geschäftsmodell großer Immobilienkonzerne auf Mietsteigerungen und nicht auf Wohnungsneubau ausgerichtet (ebd.; auch *Expertenkommission zum Volksentscheid*, Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen – Abschlussbericht, Berlin 2023, S. 90 f. Rn. 339 ff.).

141 Jörrißen (CDU/CSU), Sten. Bericht der 17. Sitzung, 20.2.2014, BT-PlProt. 18/17, MPB, 1247C. Dieser Gedanke wird vom Koalitionspartner – wenngleich unterschiedlich akzentuiert – geteilt: „Die Vermieter wollen und sollen ordentlich Geld verdienen – keine Frage –, aber man muss auch Maß halten und darf die Not anderer Menschen nicht schamlos ausnützen, wie es vor allem in einigen Großstädten geschieht. Geld verdienen ist völlig in Ordnung, aber nicht mit Wuchermieten. Gegen Wuchermieten kann man etwas tun, indem man die Mietpreisbremse zieht, und das machen wir jetzt in der Großen Koalition“, Wiese (SPD), ebd., 1253B.

Wohnungen verhindert“ wird.¹⁴² Dass nach Ansicht der Opposition nicht fehlender Neubau an sich das Problem sei, sondern *was* gebaut wird – „Lofthouses und Townhouses“¹⁴³ –, schlägt sich in den gesetzgeberischen Annahmen ebenso wenig nieder wie eine Position, die die Befristung der Ausnahmeregelung fordert.¹⁴⁴

Die mieterschützende Wirkung der Mietpreisbremse wird durch die Gesetzgebung selbst also vorrangig als Investitionshemmnis mit einer negativen Auswirkung auf den Wohnungsbau und damit verbundene Selbstheilungskräfte des Wohnungsmarktes begriffen.¹⁴⁵ Bei einer solchen gesetzgeberischen Perspektive steht mithin das „Problem einer möglichst reibungslosen Kapitalverwertung“, nicht hingegen „das strukturelle soziale und ökonomische Beziehungsgeflecht zwischen Mieter und Vermieter“, im Zentrum.¹⁴⁶

142 Beschlussempfehlung und Bericht, Antrag Mietanstieg stoppen, BT-Drs. 18/4219, 4. Für die parlamentarische Debatte siehe bspw. die Rede von *Rohde* (SPD), Sten. Bericht der 17. Sitzung, 20.2.2014, BT-PlProt. 18/17, MPB, 12450A, demzufolge durch die konkrete Ausgestaltung der Mietpreisbremse der Mietanstieg gebremst, aber potenzielle Investoren nicht abgeschreckt werden. Nicht nur als nicht abschreckend, sondern als Förderung von Investoren bezeichnet durch die Fraktion B90/Gr, Ausschussbericht und Beschlussempfehlung, MietNovG, BT-Drs. 18/4220, 5.

143 *Lay* (Linke), Sten. Bericht der 66. Sitzung, 13.II.2014, BT-PlProt. 18/66, MietNovG, 6194B. Dies ist in einem Zusammenhang zu sehen mit der Infragestellung des Sickereffekts in einigen Ausschüssen im Bundesrat. Demnach sei fraglich, ob Luxusneubau gesamtgesellschaftlich lohnenswert sei: Dass „durch teure Neubauten mehr Bestandswohnungen frei werden, weil Besserverdiener umziehen, ist eine Hoffnung, die sich nicht bewahrheiten muss“, Empfehlungen der Ausschüsse, MietNovG, BR-Drs. 447/1/14, 8 f. – nicht übernommen in der Stellungnahme BR, MietNovG, BR-Drs. 447/14(B).

144 Vgl. Empfehlungen der Ausschüsse, MietNovG, BR-Drs. 447/1/14, 7 ff. (bereits nicht übernommen in der Stellungnahme BR, MietNovG, BR-Drs. 447/14[B]). Kritisch zur dauerhaften Ausnahme von Neubau, da Investitionssicherheit nicht erfordere, dauerhaft größtmögliche Rendite zu garantieren, während man dies anderen versage, *Gsell*, NZM 2017, 305 (310).

145 Vgl. *Hemming*, WuM 2015, 463 (463), auch mit Kritik an der Praxistauglichkeit des reinen Marktmodells (464).

146 *Hemming*, WuM 2015, 463 (463).

III. Gesetzgeberische Annahmen III: Die Mietpreisbremse als Markteingriff

Der beschriebenen Problemkonstruktion entsprechend strebt die Gesetzgebung zwar eine marktwirtschaftliche Problemlösung an. Für die Zwischenzeit soll jedoch mit der Mietpreisbremse schnelle Abhilfe geschaffen werden.¹⁴⁷ Die Mietpreisbremse steht im Widerspruch zum Marktmechanismus, der die freie Vereinbarung von Preisen voraussetzt und hierüber die Steuerung von Angebot und Nachfrage vornimmt. Das wird auch von der Gesetzgebung bereits implizit anerkannt, wenn die nach § 556 d BGB höchstzulässige Miete der Vereinbarung der sogenannten Marktmiete gegenübergestellt wird.¹⁴⁸

Obwohl die Mietpreisbremse dennoch gesetzgeberisch weiterverfolgt wird, ist sie als unerwünschter Markteingriff einer gesetzgeberischen Selbstkritik ausgesetzt. Dies wirkt sich auf ihre Ausgestaltung aus. So wird an der Zahlungsfähigkeit als grundlegendem Verteilungskriterium festgehalten.¹⁴⁹ Zudem soll die Mietpreisbremse lediglich Preisspitzen abschneiden. Das wird dadurch erreicht, dass die ortsübliche Vergleichsmiete im Zentrum des Regelungskonzeptes steht (1.). Hierdurch und durch den 10 %-

147 Ausführlich → § 8 C. IV.

148 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 23. Die Marktmiete ist – wenngleich durch das Gesetz nicht ausdrücklich als Ziel verfolgt – als Referenz gesetzt. Entsprechend heißt es in den Plenardebatten auch: Um die Mieten zu dämpfen, müsse in den Markt eingegriffen werden, *Rohde* (SPD), Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PlProt. 18/91, MietNovG, 8605D; aus dem Schrifttum zum marktkompensatorischen Charakter der Mietpreisbremse *Gustorff*, Mietpreisbremse und Bestellerprinzip, 2021, S. 188 ff., insb. S. 191. Zur Begründung wird an dieser Stelle die Sozialbindung des Eigentums angeführt → § 8 C. V. Auch durch die Opposition bemerkt, *Kühn* (Tübingen, B90/Gr), Sten. Bericht der 17. Sitzung, 20.2.2014, BT-PlProt. 18/17, MPB, 1242D.

149 Dies ergibt ein Umkehrschluss aus der Kritik hieran für den Fall überhitzter Märkte (*Kühn* [Tübingen, B90/Gr], Sten. Bericht der 17. Sitzung, 20.2.2014, BT-PlProt. 18/17, MPB, 1243A). Vgl. auch Aussagen wie, dass durch die Mietpreisbremse „auch weniger leistungsfähige Mietinteressenten eine Chance [haben], eine für sie noch bezahlbare Wohnung zu finden“, RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 16. Die Alternative zur Mietpreisbegrenzung sei schließlich, dass „von vornherein nur noch zahlungskräftige Mieterhaushalte in den Bewerberkreis gelangen“ (ebd.). Auch im Schrifttum wird kritisiert, dass durch die regulierte Miete und den dadurch vergrößerten Kreis potenzieller Bewerberinnen die Nachfrage weiter ansteige und auf Seiten der Vermieterinnen ergänzende Kriterien, wie die Bonität, in der Auswahl berücksichtigt werden, *Blankenagel/Schröder/Spoerr*, NZM 2015, 1 (17); *Schuldt*, Mietpreisbremse, 2017, S. 212; diese Erwägungen aufgreifend BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 62, m.w.N.

igen Aufschlag wird sichergestellt, dass weiterhin Mietsteigerungen und bei niedrigen Altmieten auch Mietsprünge möglich sind. Insbesondere werden auch Vormieten, die höher als die nach § 556 d Abs. 1 BGB zulässige Miete sind, legalisiert (2.) und der Markteingriff von vornherein befristet (3.).

1. Milderung und Dynamisierung durch die ortsübliche Vergleichsmiete

Im Zuge der Mietpreisbremse erhält die ortsübliche Vergleichsmiete eine neue und gesteigerte Relevanz.¹⁵⁰ Obschon sie bereits zuvor ein zentraler Begriff und Maßstab des Mietrechts war, wird sie nun insgesamt zum maßgeblichen Bezugspunkt für die Bestimmung der höchstzulässigen Mieten.¹⁵¹ Hiermit trifft die Gesetzgebung auch eine Aussage über diejenige Miethöhe, die sie bei angespannten Wohnungsmarktlagen noch für legitim erachtet.¹⁵²

Bei der (ortsüblichen) Vergleichsmiete handelt es sich um eine über die Jahrzehnte gewachsene Konstruktion, die die gegenseitige Prägung rechtlicher und ökonomischer Konzepte illustriert (a.). Mit der Vergleichsmiete als Referenz der Mietpreisbremse sollen die Wiedervermietungsmieten unmittelbar gedämpft und über die Rückwirkung der vereinbarten Mieten auf die Vergleichsmiete auch der Mietanstieg an sich mittelbar abgebremst werden.¹⁵³ Hiermit wird der Anspruch des Gesetzstittels, den Mietanstieg (lediglich) zu dämpfen, auch normtechnisch umgesetzt. Mit ihrer konkreten Ausgestaltung wird insbesondere eine marktorientierte anstelle einer an Kosten oder Zahlungsfähigkeit orientierten Ausgestaltung ausgewählt (b.).¹⁵⁴

150 So auch RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 22; Empfehlungen der Ausschüsse, MietNovG, BR-Drs. 447/1/14, 13; Stellungnahme BR, MietNovG, BR-Drs. 447/14(B), 6; A. Frank, Mietpreisbremse, 2016, S. 21.

151 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 28; BM Maas, Sten. Bericht der 66. Sitzung, 13.11.2014, BT-PlProt. 18/66, MietNovG, 6193B.

152 Siehe in diesem Sinne BVerfGE 53, 352 <356> – *Vergleichsmiete III* [1980]: „Das übliche Entgelt für vergleichbare Wohnungen gibt den Maßstab für die Grenze, bis zu der Mieterhöhungen als angemessen angesehen werden sollen.“

153 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 21 (zur mittelbar dämpfenden Wirkung); Weisgerber (CDU/CSU), Sten. Bericht der 66. Sitzung, 13.11.2014, BT-PlProt. 18/66, MietNovG, 6204B, C.

154 Vgl. Kaufhold/Heitzer, Der Staat 60 (2021), 353 (375); Blankenagel/Schröder/Spoerr, NZM 2015, 1 (11); Blank, in: Artz/Eisenschmid/H. Schmidt/Streyl (Hrsg.), FS Börstinghaus, 2020, S. 9 (14 ff.).

a) Konstituierung der Vergleichsmiete

Die Vergleichsmiete ist „kein empirischer Wert [...], sondern ein theoretisches Konstrukt“¹⁵⁵, das auf eine lange Entwicklung zurückblickt.¹⁵⁶ Aufgrund ihrer regulatorischen Wirkung gilt sie als eine „besondere Form der gesetzlich begrenzten Miete“¹⁵⁷, die sich zwischen Markt- und Durchschnittsmiete bewegt.¹⁵⁸ Trotz ihrer Orientierung an der Marktmiete, weicht sie hiervon gezielt ab.¹⁵⁹ Gleichwohl handelt es sich auch nicht um eine tatsächlich gezahlte Durchschnittsmiete, da sie durch verschiedene gesetzlich vorgegebene Vergleichskriterien konstruiert wird.¹⁶⁰ Als solche ist die Vergleichsmiete weder darauf beschränkt, eine irgendwie modifizierte Durchschnittsmiete noch eine konkret angemessene Miete wiederzugeben.¹⁶¹ Stattdessen dient sie als ein empirisch begründeter, aber normativer, am „angestrebten Normalzustand orientierte[r] Maßstab für

155 *Emmerich*, in: Staudinger, BGB-Komm., 2024, § 556 d Rn. 17; *Weber*, JZ 73 (2018), 1022: „Kunstprodukt“; *Flatow*, WuM 2015, 191 (193), spricht von einer rechtlich wie tatsächlich unscharfen Rechtsfigur; *Fleindl*, in: BeckOGK BGB v. 1.1.2025, § 556 d Rn. 55, wie viele andere von einem unbestimmten Rechtsbegriff.

156 *Hinkelmann* (heute *Flatow*), Ortsübliche Miete, 1999; → § 8 A. I.

157 BVerfGE 49, 244 <248> – *Vergleichsmiete II* [1978].

158 *Börstinghaus*, NJW 1997, 977 (978).

159 *Weber*, JZ 73 (2018), 1022; *Kaufhold/Heitzer*, Der Staat 60 (2021), 353 (374 f.); *Fleindl*, in: BeckOGK BGB v. 1.1.2025, § 556 d Rn. 56; *Börstinghaus*, in: Schmidt-Futterer, 16. Aufl. 2024, § 558 BGB Rn. 42 ff.; *Artz*, in: MüKo-BGB, 9. Aufl. 2023, § 558 Rn. 7.

160 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 84: „am Markt orientierte, durch gesetzliche[] Bestimmungen angepasste Durchschnittsmiete“; anders noch BVerfGE 53, 352 <358> – *Vergleichsmiete III* [1980]: „ein objektiver Maßstab, der einen repräsentativen Querschnitt der üblichen Entgelte darstellen soll“. Heute scheint die Bezeichnung als „marktorientierte modifizierte Durchschnittsmiete“ gängig, *Artz*, in: MüKo-BGB, 9. Aufl. 2023, § 558 Rn. 7; *Herlitz*, in: *Herlitz/Saxinger* (Hrsg.), Hdb. soz. Wohnungsbau und MietR, 2019, Kap. 4 Rn. 342; *Börstinghaus*, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht-Großkomm., 16. Aufl. 2024, § 558 BGB Rn. 44, § 556 d BGB Rn. 67 ff.; (ähnlich) *Fleindl*, in: BeckOGK BGB v. 1.1.2025, § 556 d Rn. 56; *Clar/Börstinghaus*, NZM 2014, 889 (891); *Blank*, in: *Artz/Eisenschmid/H. Schmidt/Strey* (Hrsg.), FS Börstinghaus, 2020, S. 9 (14); *Gustorff*, Mietpreisbremse und Bestellerprinzip, 2021, S. 297. Zur Art und Weise der Ermittlung mit Verweis auf die Rechtsprechung des BGH zum 1. BMG sowie auch auf die „Begründung und die Verhandlung über den Entwurf eines Zweiten Gesetzes über den Kündigungsschutz für Mietrecht über Wohnraum“, mithin ein zu diesem Zeitpunkt laufendes Gesetzgebungsverfahren, bereits BVerfGE 37, 132 <146> – *Vergleichsmiete I* [1974].

161 Hervorgehoben durch *Artz*, in: MüKo-BGB, 9. Aufl. 2023, § 558 Rn. 7.

die höchstzulässige Miete¹⁶² – wobei die Normalsituation eben die Marktmiete darstellt.¹⁶³ Dies zeigt sich zudem darin, dass bei der Ermittlung der Vergleichsmiete nur die Mietvereinbarungen solcher Wohnungen herangezogen werden, deren Miete frei vereinbar ist (§ 558 Abs. 2 S. 2 BGB).¹⁶⁴

Die Ortsüblichkeit der Vergleichsmiete, das heißt ihre örtliche, tatsächliche und gewöhnliche Vergleichbarkeit, meint keine allgemeine Obergrenze, sondern umfasst mehrere verschiedene Spannen.¹⁶⁵ Diese regionale und segmentierte Differenzierung ist selbst ein normatives Element, nämlich Ausdruck der Orientierung am regionalen (Teil-)Wohnungsmarkt. Hierüber soll zum einen die Wirtschaftlichkeit der Regelung indiziert sein.¹⁶⁶ Zum anderen drückt sich im regionalen Bezug die gesetzgeberische Erwägung aus, „daß für Wohnungen mit vergleichbarem Wohnwert gleich hohe Mieten gezahlt werden sollen.“¹⁶⁷ Die Belegenheit in derselben Gemeinde ist insofern eine erste Information über einen vergleichbaren Wohnwert.¹⁶⁸ Weitere Kriterien, aus denen sich die Vergleichbarkeit der Wohnungen und folglich Mieten ergeben soll,¹⁶⁹ sind die in § 558 Abs. 2 S. 1 BGB

162 BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 82, m.V.a. BVerfGE 38, 348 <360 f.> – *Zweckentfremdung von Wohnraum* [1975], wonach auch die Vergleichsmietenregelung aus § 3 WKSchG „auf eine normale Marktsituation und einen Marktpreis Bezug“ nimmt; ähnlich *Blank*, in: Artz/Eisenschmid/H. Schmidt/Streyl (Hrsg.), FS Börstinghaus, 2020, S. 9 (14); Artz, in: MüKo-BGB, 9. Aufl. 2023, § 558 Rn. 7; *Börstinghaus/Clar*, NZM 2014, 889 (891); zum Verhältnis empirischer und normativer Komponenten A. Frank, Mietpreisbremse, 2016, S. 146 ff. Weiter zur Marktorientierung sogleich → § 8 C. III. 1. b.

163 Kritisch dazu, dass der Vergleichsmiete die Vorstellung einer gerechten Marktmiete zugrunde liegt, *Blank*, in: Artz/Eisenschmid/H. Schmidt/Streyl (Hrsg.), FS Börstinghaus, 2020, S. 9 (14).

164 Anstelle vieler Artz, in: MüKo-BGB, 9. Aufl. 2023, § 558 Rn. 33 ff.; *Börstinghaus*, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht-Großkomm., 16. Aufl. 2024, § 558 BGB Rn. 110 ff.; A. Frank, Mietpreisbremse, 2016, S. 154 ff.; affirmativ, als logische Bedingung der Vergleichsmiete im Kontext eines Sozialen Mietrechts in der Sozialen Marktwirtschaft, *Fichtel*, Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, 1980, S. 226.

165 Vgl. Artz, in: MüKo-BGB, 9. Aufl. 2023, § 558 Rn. 8; *Börstinghaus*, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht-Großkomm., 16. Aufl. 2024, § 558 BGB Rn. 128 ff.

166 BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 96 f., m.w.N.; hierzu auch *Tietzsch/Raabe*, WuM 2017, 688 (688 f.); *Gustorff*, Mietpreisbremse und Bestellerprinzip, 2021, S. 327 ff. Weiter zur Wirtschaftlichkeit im Kontext der Vergleichsmiete sogleich → § 8 C. III. 1. b.

167 BVerfGE 53, 352 <356> – *Vergleichsmiete III* [1980], m.V.a. BVerfGE 49, 244 <248> – *Vergleichsmiete II* [1978]. Hervorgehoben von *Sonnenschein*, NJW 1993, 161 (164).

168 Vgl. BVerfGE 49, 244 <248> – *Vergleichsmiete II* [1978].

169 Aus der expliziten gesetzgeberischen Festlegung wurde seinerzeit vom BVerfG geschlossen, dass wenn Wohnungen in diesen Merkmalen vergleichbar sind – was

genannten Wohnwertmerkmale: Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage der Wohnung.¹⁷⁰ Indem diese Wohnwertmerkmale die Basis des Vergleichsmietensystems bilden, wird deutlich, dass die Vergleichsmiete den Wohnungsmarkt nicht rein deskriptiv abbildet.¹⁷¹ Stattdessen werden ausgewählte Elemente als preisbildend zugelassen, die Vergleichsmiete also rechtlich überformt.¹⁷²

keine Übereinstimmung bei allen Kriterien voraussetze –, die gleiche Miete gezahlt werden solle, BVerfGE 49, 244 <248 f.> – *Vergleichsmiete II* [1978], m.V.a. den Gesetzestext; BVerfGE 53, 352 <356 f.> – *Vergleichsmiete III* [1980]. Zum Verhältnis von Wohnwert und Miete im Zuge der Debatte um die Mietpreisbremse vgl. Ausschussbericht und Beschlussempfehlung, MietNovG, BT-Drs. 18/4220, 5; Änderungsantrag Linksfraktion, MietNovG, BT-Drs. 18/4223, 4; Antrag Linksfraktion, Mieterhöhungsstopp jetzt, BT-Drs. 18/505, 1; Lay (Linke), Sten. Bericht der 66. Sitzung, 13.II.2014, BT-PlProt. 18/66, MietNovG, 6195A. Siehe auch Müller (BE), Sten. Bericht der 932. Sitzung, 27.3.2015, MietNovG, BR-PlProt. 932/15, 112B, C; und Bartol (SPD), Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PlProt. 18/91, MietNovG, 8594D.

170 Siehe als Vorgängernorm § 3 Abs. 1 S. 1 WKSchG a.E.; dazu BVerfGE 37, 132 <144> – *Vergleichsmiete I* [1974]. An den Wohnwertmerkmalen entzündeten sich verschiedene Kritiken, bspw., dass sie starr und nicht aktuell sind (*Blankenagel/Schröder/Spoerr*, NZM 2015, 1 [13]) oder dass sie Nachhaltigkeitsaspekte und externe Effekte nicht hinreichend berücksichtigen (Empfehlungen der Ausschüsse, MietNovG, BR-Drs. 447/1/14, 13). Kritisiert wird zudem ihr mangelnder Erklärungswert für Mietunterschiede (*D. Ipsen*, AfK 15 [1976], 262 [270]; *Hinkelmann* [heute *Flatow*], Ortsübliche Miete, 1999, S. 84; *Sonnenschein*, Wohnraummiete, 1995, S. 63, 64; aktueller *Blankenagel/Schröder/Spoerr*, NZM 2015, 1 [14], m.V.a. den Berliner Mietspiegel von 2013). Kritisch zu Bedeutung und Maßgeblichkeit ausschließlich der aufgeführten Wohnwertmerkmale *Schüller*, in: BeckOK BGB, 73. Aufl. 2025, § 556 d Rn. 24, 38; *Börstinghaus*, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht-Großkomm., 16. Aufl. 2024, § 558 BGB Rn. 49, 96 f.

171 Auch wenn dies nicht die primäre Funktion der Wohnwertmerkmale ist, so ist doch eine zugrunde liegende gesetzgeberische Intention, dass sich Wohnwertunterschiede „aus Gründen der Gerechtigkeit“ auch in Mietunterschieden widerspiegeln sollen, vgl. RegE MÜG, BT-Drs. 13/783, 12 (zu § 12 MHG); dazu, dass hiermit nicht nur Marktfaktoren gespiegelt, sondern, indem eigene Faktoren normativ gesetzt werden, der Markt auch gesteuert wird, siehe bereits → § 8 Fn. 27; *Hinkelmann* (heute *Flatow*), Ortsübliche Miete, 1999, S. 81.

172 *Flatow*, WuM 2015, 191 (192), m.V.a. RegE MÜG, BT-Drs. 13/783, 12.

b) Marktorientierung der Vergleichsmiete

Die Marktorientierung der Vergleichsmiete ist ein wiederkehrender Diskussionspunkt,¹⁷³ der auch im Kontext der Mietpreisbremse gesetzgeberisch diskutiert und in der Verfassungsrechtsprechung reflektiert wird. Bereits bei der Einführung des Vergleichsmietensystems sollte die Einführung einer Mietenbegrenzung durch ihre Marktorientierung gemildert und somit ein Kompromiss zwischen Vermieter- und Mieterinteressen hergestellt werden:

„Um eine nicht gerechtfertigte Ausnutzung der sich aus der Mangellage ergebenden Möglichkeiten auszuschließen, ist für das Erhöhungsverlangen eine Obergrenze vorzusehen. [...] Die hier gewählte Lösung stellt es daher auf eine ortsübliche Vergleichsmiete ab, d. h. das Erhöhungsverlangen soll nur gerechtfertigt sein, wenn der angestrebte Mietzins die üblichen Entgelte für vergleichbaren Wohnraum nicht übersteigt. Damit bleibt dem Vermieter ein angemessener marktorientierter Ertrag der Vermietung garantiert, während andererseits der Mieter vor überhöhten Forderungen, die nur aufgrund der Mangellage durchsetzbar wären, geschützt ist.“¹⁷⁴

Diese Argumentation wird bei der Einführung der Mietpreisbremse wieder aufgegriffen. So soll zwar verhindert werden, dass Vermieter „besondere Erträge [...] realisieren, die sich aus der spezifischen Situation eines angespannten Wohnungsmarktes ergeben.“¹⁷⁵ Sie sollen aber nicht daran gehindert werden, ihr „Eigentum weiterhin mit einem angemessenen Ertrag zu bewirtschaften.“¹⁷⁶ Dabei werde durch die „Möglichkeit, die Miete bei Neuvermietung bis auf 10 Prozent über der Vergleichsmiete anzuheben, [...] sichergestellt, dass die Vermietung grundsätzlich rentabel bleibt.“¹⁷⁷

173 Honsell, AcP 186 (1986), 115 (172), kommt aufgrund der hier vor- und nachstehend genannten Erwägungen zu dem Schluss: „Die Marktorientierung ist eine Illusion“; aktuell diskutiert bei Gustorff, Mietpreisbremse und Bestellerprinzip, 2021, S. 297 ff.

174 Ausschussbericht, MietRVerbG, BT-Drs. 6/2421, 4; später RegE 2. WKSchG, BT-Drs. 7/2011, 8. Siehe auch Sonnenschein, Wohnraummiete, 1995, S. 9; Leonhardt, Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, 1996, S. III; knapper Derleder, WuM 2013, 383 (386); Kummer, NZM 2024, 961 (967 f.); weiter BVerfGE 49, 244 <248> – Vergleichsmiete II [1978].

175 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 18.

176 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 18.

177 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 19. Nach A. Frank, Mietpreisbremse, 2016, S. 26 f., seien daher Ausnahmen wie für Neubau und Vormiete verfassungsrechtlich nicht geboten. Positiv zu den Ausnahmen, denen aber nur eine geringe Ausgleichswirkung

Insofern wird an die Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes als einem wesentlichen Topos der bundesrepublikanischen Wohnungswirtschaft nach 1945 angeknüpft.¹⁷⁸ Demnach ist über die Marktorientierung der Vergleichsmiete indiziert, dass die Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes gesichert ist.¹⁷⁹ Hieraus ergibt sich die Konformität der Vergleichsmiete als Soziales Mietrecht mit der Sozialen Marktwirtschaft bzw. ihr Charakter als „noch am ehesten mit marktwirtschaftlichen Grundsätzen vereinbar“.¹⁸⁰

Auch wenn also das Kriterium der Wirtschaftlichkeit der vorrangige Anknüpfungspunkt ist, soll aus der Vergleichsmiete umgekehrt auch die gesetzgeberische Aussage folgen, dass die höchst zulässige Miete nach § 556 d als zumutbar erachtet wird.¹⁸¹ So hat zumindest das Bundesverfassungsgericht eine grundsätzliche Bezahlbarkeit der Vergleichsmiete darüber rekonstruiert, dass sie aus den vereinbarten Mieten für vergleichbare Woh-

zugesprochen wird, hingegen *L. Winkler*, Regulierung von Bestandsbauten, 2023, S. 462 ff.

- 178 Vgl. *Weber*, JZ 73 (2018), 1022; *Sonnenschein*, Wohnraummiete, 1995, S. 8, m.V.a. den RegE I. BMG, BT-Drs. 1/1110, 15: „Privatinitiative und privates Sparkapital seien für den Wohnungsbau nicht zu mobilisieren, wenn keine Gewähr bestehe, daß das in Wohnungen angelegte Kapital einschließlich der bei allen Anlagen üblicherweise erzielbaren Zinsen aus den Wohnungserträgen gesichert werden könne.“ Weiter zur Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes insb. im Kontext des Wohngeldes, → § 8 C. II. 1. b.; Fragen der Bezahlbarkeit spielen demgegenüber keine primäre Rolle, → § 5 B. I. 1.
- 179 Dass die Wirtschaftlichkeit als indiziert gilt (bzw. gelten muss), ist ein für die Soziale Wohnungsmarktwirtschaft typischer Ansatz, weil dadurch die Regulierung zugleich sowohl begründet als auch begrenzt wird, *Fichtel*, Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, 1980, S. 224 (ff.), insb. auch S. 228 f.; → § 6 B. V. 2. Mit der gleichen Argumentation bestätigte das BVerfG 37, 132 <142> – *Vergleichsmiete I* [1974]. Die Wirtschaftlichkeit der Vermietung hängt freilich von einer Vielzahl von Faktoren ab (zu verschiedenen Kostenfaktoren siehe *Derleder*, WuM 2013, 383 [390]). Ein unmittelbarer Zusammenhang besteht weder zur Markt- noch zur Vergleichsmiete, *Blankenagel/Schröder/Spoerr*, NZM 2015, 1 (20). Gleichwohl folgen Gesetzgebung und Verfassungsrechtsprechung dieser Vermutung von Beginn an, siehe RegE 2. WKSchG, BT-Drs. 7/2011, I, 7 f.; eindeutig BVerfG 37, 132 <142> – *Vergleichsmiete I* [1974]; BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 83, 96 f., 101, mit Bezugnahme auf die Verfassungsrechtsprechung und m.w.N. Weiter *Paschke*, Dauerschuldverhältnis Wohnraummiete, 1991, S. 358.
- 180 *Honsell*, AcP 186 (1986), 115 (167). Erneut zeigt sich, dass das Ergebnis der Abwägung als Kern des Sozialen Mietrechts stets vorweggenommen ist: das Gewinnprinzip wird nicht beseitigt. Vgl. *Fichtel*, Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, 1980, S. 220, 222, 226; → § 6 B. V. 2.
- 181 *Lehmann-Richter*, WuM 2015, 204 (207); umfassend, kritisch, zur Praxis der Mietpiegel *Börstinghaus*, NZM 2024, 345.

nungen ermittelt wird, die nur bei einer entsprechenden Wirtschaftskraft der Mieter durchgesetzt werden können.¹⁸²

Wie und in welchem Umfang die Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes gesichert wird, folgt den Konjunktoren der Vergleichsmiete. Insbesondere die Länge des Vergleichszeitraums transportiert gesetzgeberische Wertungen. So umschrieb die Vergleichsmiete bei ihrer Einführung mit dem Wohnraumkündigungsschutzgesetz noch „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“.¹⁸³ Während somit anfangs noch (niedrige) Altmieten in die Berechnung einfließen, änderte sich dies mit dem Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen, das nur noch die Entgelte berücksichtigte, die „in den letzten drei Jahren vereinbart oder [...] geändert worden sind“.¹⁸⁴ Hiermit wurde explizit eine „stärker marktorientierte Anpassung der Mieten“ verfolgt.¹⁸⁵ Gesetzgeberisches Ziel war, durch den kürzeren Vergleichszeitraum „die älteren niedrigen Bestandsmieten auszuklammern und damit das Mietniveau zu erhöhen“¹⁸⁶ und so der Marktmiete anzunähern.¹⁸⁷

182 BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 98. Vgl. demgegenüber die Aussagen, dass solche als angemessen verstandenen Mieten auch einer erst durch staatliche Subjektsubventionen gestützten Zahlungsfähigkeit entsprechen können, → § 8 C. I. 2.

183 § 3 Abs. 1 S. 1 WKSchG. Mit nur geringfügigen und für den hiesigen Kontext nicht relevanten Änderungen überführt in § 2 Abs. 1 Nr. 2 MHG mit dem 2. WKSchG.

184 § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 MHG i.d.F. v. 1.1.1983.

185 GesE CDU/CSU und FDP, MWoErhG, BT-Drs. 9/2079, 8, 15 f. Aufgegriffen von BVerfGE 71, 230 <248> – *Kappungsgrenze* [1985]. Für die rechtswissenschaftliche Literatur anstelle vieler *Derleder*, WuM 2013, 383 (388), m.V.a. die Gesetzesmaterialien und die Entscheidung des BVerfG.

186 *Sonnenschein*, Wohnraummieter, 1995, S. 63, m.V.a. GesE CDU/CSU und FDP, MWoErhG, BT-Drs. 9/2079, 15 f.

187 *Hinkelmann* (heute *Flatow*), Ortsübliche Miete, 1999, S. 74; sehr kritisch *Blank*, in: Artz/Eisenschmid/H. Schmidt/Streyll (Hrsg.), FS Börstinghaus, 2020, S. 9 (18). Für die Berücksichtigung von Altmieten, da diese ebenfalls marktrelevant und Ausdruck des als üblich und gerecht Empfundene(n) seien und die Vergleichsmiete nicht nur durch die „Gerechtigkeitsvorstellungen der stärker renditeorientierten Vermieter“ geformt werde, *Gsell*, NZM 2017, 305 (310); abwägend *Fichtel*, Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, 1980, S. 226 ff.; kritisch *Blankenagel/Schröder/Spoerr*, NZM 2015, 1 (13); *Schuldt*, Mietpreisbremse, 2017, S. 59 f.; gegen eine zu gewichtige Wertung des genauen Vergleichszeitraums *Derleder*, KJ 48 (2015), 5 (8); *Derleder*, WuM 2013, 383 (391).

Die geringere oder stärkere Marktorientierung der Vergleichsmiete durch unterschiedlich lange Vergleichszeiträume wurde auch im Zuge des MietAnpG diskutiert. Der Bundesrat forderte eine Anhebung von vier auf acht Jahre, da ansonsten die starken Mietsteigerungen der vergangenen vier Jahre den Mietanstieg nur noch beschleunigten.¹⁸⁸ Die Berücksichtigung auch weiter zurück liegender Vereinbarungen führe demgegenüber „dazu, dass kurzfristige Änderungen der Marktverhältnisse geringere Effekte auf die Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete haben.“¹⁸⁹ Die Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes bleibe dennoch gewahrt, zumal auch „der achtjährige Bezugszeitraum weniger weit [geht] als der Rechtszustand, der erstmals durch das erste Wohnraumkündigungsschutzgesetz [...] mit Einführung des Begriffs der ortsüblichen Vergleichsmiete geschaffen wurde und bis 1982 fortbestand.“¹⁹⁰ Auch die Bundesregierung hielt die Erweiterung – auf sechs Jahre – für denkbar.¹⁹¹ Dies wurde jedoch nicht im Rahmen der Reform der Mietpreisbremse weiter verfolgt,¹⁹² sondern parallel umgesetzt.¹⁹³

Vor allem in der die Mietpreisbremse begleitenden wissenschaftlichen Diskussion wurde demgegenüber der Verlust der Marktorientierung durch die Mietpreisbremse diskutiert, da durch die Begrenzung der Wiedervermietungsmieten nun auch diese gebremsten Mieten in die Bestimmung der Vergleichsmiete einfließen. Aufgrund dieser verstärkten selbstreflexiven Gestaltung hieß es teilweise, dass „der einzige verbleibende Marktbezug aus dem Vergleichsmietensystem herausgenommen“ werde.¹⁹⁴ Demgegenüber

188 Stellungnahme BR, MietAnpG, BR-Drs. 431/18(B), 2 f.

189 Stellungnahme BR, MietAnpG, BR-Drs. 431/18(B), 3.

190 Stellungnahme BR, MietAnpG, BR-Drs. 431/18(B), 3.

191 Gegenäußerung BReg, MietAnpG, BT-Drs. 19/5415, 7.

192 Zur Kritik der Fraktion B90/Gr, in: Ausschussbericht und Beschlussempfehlung, MietAnpG, BT-Drs. 19/6153, 19.

193 → § 8 Fn. 27. Zu den Auswirkungen auf die Mietpreisbremse u.a. *Fleindl*, in: Artz/Eisenschmid/H. Schmidt/Streyll (Hrsg.), FS Börstinghaus, 2020, S. 119.

194 *Warnecke*, Protokoll der 34. Sitzung v. 3.12.2014 (ÖA), Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, Protokoll-Nr. 18/34, 26; ähnlich *Börstinghaus*, ebd., 37, der die Akzeptanz des Vergleichsmietensystems für Bestandsmieten darin begründet sieht, dass bei Wiedervermietungen die Marktmiete vereinbart werden konnte. Mit deutlichen Worten – durch dieses „in sich geschlossene, zirkuläre System“ werde der Marktbezug „nun amputiert“ – *Blankenagel/Schröder/Spoerr*, NZM 2015, 1 (20 f.), die zudem darauf verweisen, dass der Bundestag einen ähnlichen Vorschlag durch den Bundesrat noch in der 12. Legislaturperiode – d.h. 1992 – unter Verweis auf den gravierenden Markteingriff abgelehnt hatte (RegE 4. MRÄndG, BT-Drs. 12/3254, 11, 42; präziser wohl: dass der Bundestag den Vorschlag des Bundesrates nicht aufgegriffen hatte, jedoch den Vergleichszeitraum gegenüber dem Regierungsentwurf veränderte).

nimmt die Gesetzgebung an, dass die Vergleichsmiete weiterhin praktikabel und die Vermietung wirtschaftlich bleibe.¹⁹⁵ Dies werde unter anderem durch die von der Mietpreisbremse ausgenommenen Neuvermietungen, die Möglichkeit zum zehnpromzentigen Aufschlag und die mögliche konsequenter Ausnutzung der Mieterhöhungen im Bestand erreicht.¹⁹⁶ Diese Annahme greift auch das Bundesverfassungsgericht auf, wenn es bilanziert, dass die Rückwirkungen keine unmittelbaren, sondern nur zeitlich verzögerte Auswirkungen hätten.¹⁹⁷ Zwar entferne sich die Vergleichsmiete im Anwendungsbereich der Mietpreisbremse weiter von der Marktmiete als in anderen Gebieten.¹⁹⁸ Dies werde aber durch die verschiedenen Ausnahmen, die regionale Beschränkung und zeitliche Befristung wieder abgemildert.¹⁹⁹ Im Ergebnis fehle es somit auch im Geltungsbereich der Mietpreisbremse der Vergleichsmietenregelung „nicht an einem hinreichenden Bezug zur Marktmiete“²⁰⁰ und die Vermutung der Wirtschaftlichkeit bestehe weiterhin.²⁰¹

2. Bestandsschutz der Vormiete

Der Markteingriff, den die Mietpreisbremse bedeutet, wird durch die Ausnahmen für Neubau und Modernisierungen abgemildert. Daneben sind auch bereits vereinbarte Mieten von der Mietpreisbremse ausgenommen. Dies wird in zeitlicher Hinsicht durch die Einführungsvorschriften in Art. 2 MietNovG klargestellt. Und auch nach Geltungsbeginn wird die Höhe der Vormiete bei Wiedervermietung gewährleistet (§ 556 e Abs. 1 BGB).²⁰² Begründet wird dies damit, dass die Mietpreisbremse bezwecke,

195 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 18.

196 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 18, 21, 22. Mit Hinweis darauf, dass auch preisrechtswidrig überhöhte Mieten in die Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete einfließen, *Börstinghaus*, NZM 2024, 345 (359 f.).

197 BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 85, 86 m.V.a. die Gesetzesmaterialien.

198 BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 84, m.w.N.

199 BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 85, 87.

200 BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 97. So auch *P. Lange*, DVBl 2015, 1551 (1556); weiter *A. Frank*, Mietpreisbremse, 2016, S. 28: „Es handelt sich eben um einen regulierten Markt.“

201 BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 87.

202 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 29: „Bestandsschutz zugunsten des Vermieters“. Kritisch *Artz*, MDR 2015, 549 (550 f.); *Blank*, WuM 2014, 641 (648 ff.); *Börstinghaus*, NJW 2015, 1553 (1556 f.); *A. Frank*, Mietpreisbremse, 2016, S. 51 ff.; *Emmerich*, in:

unangemessene Preissprünge bei Wiedervermietungen zu unterbinden – nicht aber die Absenkung bereits vereinbarter Mietpreise.²⁰³ Zudem könne die Planungs- und Investitionssicherheit der Vermieter betroffen sein, wenn Neubauwohnungen knapp vor dem Stichtag vermietet wurden, die Mieter aber bereits nach wenigen Monaten ausziehen. In diesen Fällen solle der Vermieter daher weiter die über die höchst zulässige Miete des § 556 d BGB hinausgehende Vormiete verlangen können.²⁰⁴ Vermieter sollten „nicht gezwungen [sein], eine frei gewordene Wohnung unterhalb der bisherigen Miete anzubieten.“²⁰⁵ Faktisch erfasst die Regelung jedoch nicht nur diese Stichtagsfälle, sondern legalisiert alle hohen Vormieten. Auch die Gesetzgebung sieht das Anschlussproblem vorsorglich überhöhter Mieten, schätzt die Gefahren jedoch als gering ein, da diese als Schein- oder Umgehungsgeschäfte unwirksam seien oder auf „unterschiedlichsten, auch legitimen Gründen“ beruhten.²⁰⁶ Dagegen wird neben rechtsdogmatischen Bedenken gegen die Vorschrift vor allem eingewendet, dass es keinen sachlichen, das heißt ökonomischen, Grund für den sogenannten Bestandsschutz der Vormiete gibt. Die Vorschrift wird vielmehr als „Investorenschutz“ verstanden und gefragt, ob hierfür „in einer marktwirtschaftlichen Ordnung, zumal

Staudinger, BGB-Komm., 2024, § 556 e Rn. 3, 7; ausführlich zur Thematik in der Praxis auch *Flatow*, WuM 2015, 191 (195 ff.). Diese Regelungen stellen demnach anders als die anderen neu eingefügten Regelungen einen Fremdkörper im Vergleichsmietensystem dar. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive zu einem versöhnlichen Ergebnis kommt *P. Lange*, DVBl 2015, 1551 (1558); einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG erkennt *Gustorff*, Mietpreisbremse und Bestellerprinzip, 2021, S. 347 ff.

203 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 30; dies aufgreifend kritisch *Artz*, in: MüKo-BGB, 9. Aufl. 2023, § 556 e Rn. II, aufgrund des wegen des Äquivalenzprinzips und der Relativität der Schuldverhältnisse fehlenden Bezugspunkts für einen Bestandsschutz bei Neuverträgen; *Häublein*, ZfPW 2020, 1 (8).

204 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 30. Vertieft wird dieser Gedanke bei *Schuldt*, Mietpreisbremse, 2017, S. 230: Demnach begründen die wirtschaftlichen Besonderheiten der Wohnung die Regelung. Denn mit der Verlässlichkeit der Vormiete werden andere Unsicherheiten (hohes Investitionsvolumen, geringe Kapitalumschlagsgeschwindigkeit, lange Kalkulationszeiträume, geringe Transparenz, Abhängigkeit von externen Faktoren) ausgeglichen. Erneut kritisch *Artz*, in: MüKo-BGB, 9. Aufl. 2023, § 556 e Rn. II: Ein Bestandsschutz sei bei einem Vermieter, der seine Investitionen aufgrund weit über der Vergleichsmiete liegender Mieteinnahmen kalkuliert habe, „weder angezeigt noch geboten“; weiter *Gustorff*, Mietpreisbremse und Bestellerprinzip, 2021, S. 350 f.

205 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 2 (Herv. d. Verf.).

206 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 30, wobei diese möglichen legitimen Gründe nicht ausgeführt werden. Aus dem Zusammenhang mit § 556 e Abs. 2 lässt sich schließen, dass Modernisierungen nicht damit gemeint sind, da diese dort eine eigene Regelung erfahren haben.

im Mietrecht, überhaupt Raum ist“.²⁰⁷ Schließlich könnten sich „sowohl die Marktverhältnisse als auch die gesetzlichen Rahmenbedingungen“ jederzeit ändern.²⁰⁸

3. Befristung und Ausnahmen: Die Mietpreisbremse als vorübergehende Intervention

Ein weiterer Ausdruck des beschriebenen marktwirtschaftlichen Grundverständnisses ist die Befristung der Mietpreisbremse (§ 556 d Abs. 2 S. 1, 4 BGB), die in einem engen Zusammenhang mit der angenommenen Problemlösung durch Angebotsausweitung steht. Der Befristung liegt die neoklassische Annahme zugrunde, dass die angespannte Wohnungsmarktlage nur vorübergehend sei – bis der Marktmechanismus mittelfristig zu einem Ausgleich geführt habe.²⁰⁹ Ziel der Mietpreisbremse sei insofern lediglich „die Abwehr sozialpolitischer Nachteile, die eintreten können, während wohnungsmarktfördernde Maßnahmen noch keine ausreichende Wirkung entfalten können.“²¹⁰ Die nur befristete Feststellung der Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt wird daher von der Verpflichtung begleitet, einen Maßnahmenplan zu erarbeiten. Hierin sollen die Maßnahmen genannt werden, die der primären Problemlösung dienen und lediglich einer gewissen Zeit bedürfen, um ihre Wirkung zu entfalten.²¹¹ Nur bis sie dies tun bzw. während sie dies noch nicht tun, sollen durch die Mietpreisbremse sozialpolitische Nachteile abgewehrt werden. Ziel bleibt die

207 Emmerich, in: Staudinger, BGB-Komm., 2024, § 556 e Rn. 3; ähnlich Artz, in: MüKo-BGB, 9. Aufl. 2023, § 556 e Rn. 11 (siehe bereits → § 8 Fn. 204). Auch nach dem BVerfG sind die gesetzgeberischen ‚Bestandsschutzerwägungen‘ als Differenzierungsmerkmal zwar möglich, aber nicht zwingend, BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 103. Dafür, dass die Ausnahmen aufgrund der Orientierung an der ortsüblichen Vergleichsmiete insgesamt verfassungsrechtlich nicht geboten seien, A. Frank, Mietpreisbremse, 2016, S. 26 f.; bereits → § 8 Fn. 177.

208 Artz, in: MüKo-BGB, 9. Aufl. 2023, § 556 e Rn. 11.

209 Vgl. RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 16.

210 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 16 (Herv. d. Verf.). Zur sozialpolitischen Motivation sogleich → § 8 C. IV. Siehe auch BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. III (unter Verweis u.a. auf RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 16): Die Geltungsdauer der Landesrechtsverordnungen stehe im Zusammenhang damit, dass die Mietpreisbremse nur vorübergehend wirken solle, „solange andere wohnungsmarktfördernde Maßnahmen noch keine ausreichende Wirkung entfalten“ (Herv. d. Verf.).

211 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 29; → § 8 C. II.

marktwirtschaftliche Organisation mit nur zwischenzeitlicher staatlicher Intervention.²¹²

An dieser Konzeption hält die Gesetzgebung, auch nachdem sie die Mietpreisbremse im Jahr 2020 verlängert und die mehrmalige Festlegung von Geltungsgebieten ermöglicht hat, grundsätzlich fest.²¹³ Demnach habe sich die grundlegende Problemlage zwar nicht geändert, die Mietpreisbremse aber dort, wo sie Geltung entfalten konnte, „den Mietanstieg jedenfalls moderat verlangsamt“.²¹⁴ Daher werde sie als eine flankierende Maßnahme bis zu einer spürbaren Entspannung der regionalen Wohnungsmärkte verlängert:

*„Bis zu einer spürbaren Entspannung der regionalen Wohnungsmärkte ist eine Verlängerung der Regelungen der Mietpreisbremse weiterhin ein geeignetes Mittel zur Flankierung von Maßnahmen zur Schaffung zusätzlichen Wohnraums.“*²¹⁵

Da es somit beim Charakter der Mietpreisbremse als lediglich Symptome linderndes, aber nicht problemlösendes Instrument bleibt, erscheint eine unbefristete Weitergeltung jedoch nicht „vermittelbar“.²¹⁶ Insbesondere greift die Gesetzgebung hierbei Warnungen aus der Evaluation der Mietpreisbremse auf, die aufbauend auf neoklassischen Wissensstrukturen negative Auswirkungen weiterer Eingriffe in die Preisbildung für den Wohnungsmarkt befürchten.²¹⁷ Die Gesetzgebung versteht sich also durch die marktwirtschaftlichen Prozesse in der Regulierung begrenzt.²¹⁸ Die Miet-

212 In diesem Sinne wird auch im Plenum betont, dass die Befristung sicherstelle, dass nur Zeit gewonnen werde, „den Wohnungsmarkt zu entspannen“, BM Maas, Sten. Bericht der 927. Sitzung, 7.11.2014, MietNovG, 358A. Der Wohnungsmarkt verlaufe nunmal zyklisch und „[e]s ist nicht auszuschließen, dass sich die Lage in einigen Jahren wieder beruhigt“, Jörrissen (CDU/CSU), Sten. Bericht der 66. Sitzung, 13.11.2014, BT-PlProt. 18/66, MietNovG, 6205D. Demgegenüber sei die Mietpreisbremse ein massiver Eingriff in das marktwirtschaftliche System (ebd.).

213 Siehe Fleindl, in: Artz/Eisenschmid/H. Schmidt/Streyll (Hrsg.), FS Börstinghaus, 2020, S. 119 (125 f.), zur Frage der Verlängerung vs. erneuten Festsetzung.

214 RegE MPBRefG, BT-Drs. 19/15824, I (mit Bezug auf die DIW-Studie), 9.

215 RegE MPBRefG, BT-Drs. 19/15824, II.

216 RegE MPBRefG, BT-Drs. 19/15824, 10.

217 RegE MPBRefG, BT-Drs. 19/15824, II, mit Bezug auf die DIW-Studie; Michelsen/Mense, Evaluierung der Mietpreisbremse, 2018, wohl insb. S. 46 f. zu möglichen negativen Effekten der Entfristung.

218 Siehe hierzu → § 5 B. III. 1. Die Überführung befristeter Regelungen in Dauerrecht ist jedoch nicht neu, sondern nahezu kennzeichnend für das Miethöherecht, wie für den hiesigen Kontext das Vergleichsmietensystem selbst zeigt, das als befristete Regelung eingeführt und bereits kurz darauf zu Dauerrecht wurde.

preisbremse wird als Markteingriff verstanden, der eigentlich zu vermeiden ist. Dementsprechend wird die zeitliche Geltungsdauer beschränkt und auf andere marktwirtschaftliche Problemlösungsmechanismen verwiesen.

Teilweise werden hinsichtlich dieser Fragen auch verfassungsrechtliche Wissensstrukturen referenziert. So wird seitens der CDU/CSU-Fraktion angeführt, dass das BVerfG in seinem Beschluss zur Mietpreisbremse „deutlich gemacht [habe], dass es sich nur um ein befristetes, vorübergehendes Instrument handeln könne.“²¹⁹ Diese Einschätzung wird jedoch nicht in der Breite als gesetzgeberische Annahme geteilt. Die gesetzgeberische Selbstbeschränkung bleibt somit primär ökonomischer und nicht verfassungsrechtlicher Natur.²²⁰

IV. Gesetzgeberische Annahmen IV: Sozialer Ausgleich mit der Mietpreisbremse

Auch wenn das gesetzgeberische Grundverständnis zur Mietpreisbremse, wie deutlich wurde, marktwirtschaftlich-neoklassischen Wissensstrukturen folgt, so ist doch eine wesentliche Zielsetzung, sozialpolitische Härten zu mindern.²²¹ Diese Zielsetzung wiederum beruht auf der grundlegenden

219 CDU/CSU-Fraktion, Beschlussempfehlung und Ausschussbericht, MPBRefG, BT-Drs. 19/17156 4, m.V.a. BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse). Diese Ansicht wird auch von Teilen der Literatur vertreten, wobei hervorgehoben wird, dass in einer Marktwirtschaft Preisgrenzen „immer nur als Ausnahme für den Fall des Marktversagens denkbar“ seien, *Börstinghaus*, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht-Großkomm., 16. Aufl. 2024, § 556 d BGB Rn.16. Ähnliche Bedenken wurden im Übrigen auch zur Entfristung des Vergleichsmietensystems geäußert und vom Bundesverfassungsgericht nicht übernommen, BVerfGE 53, 352 <357 f.> – *Vergleichsmiete III* [1980].

220 Im Übrigen wird die Befristung im Mietpreisbremsen-Beschluss zwar an einigen Stellen angeführt – jedoch nicht als verfassungsrechtlich erforderliche Beschränkung. Sie wird insbesondere als Faktor benannt, der den Marktbezug der Vergleichsmiete sichert und die Unzumutbarkeit der Regelung ausschließt (BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. [Mietpreisbremse], Rn.97, 101). Hieraus ergibt sich jedoch nicht der Umkehrschluss, dass die Regelung ohne Befristung unzumutbar wäre. Zur zeitlichen Begrenzung als Beurteilungskriterium im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung ebenfalls mit der hier vertretenen Schlussfolgerung, dass es keine strenge Verknüpfung von Frist und Verfassungsmäßigkeit gebe, *Fleindl*, in: Artz/Eisenschmid/H. Schmidt/Streyll (Hrsg.), FS Börstinghaus, 2020, S. 119 (120 f.).

221 Vgl. RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 15, dass die Mietpreisbremse „in erster Linie sozialpolitische Zwecke verfolgt“. Siehe auch *Börstinghaus*, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht-Großkomm., 16. Aufl. 2024, § 556 d BGB Rn.3; *Schüller*, in: BeckOK

Annahme, dass das Wohnen als existenzielles Bedürfnis eines besonderen Schutzes bedarf (1.). Dieser Schutz wird innerhalb eines marktwirtschaftlichen Rahmens verfolgt, indem das Wohnen als Wirtschaftsgut gefasst wird. Die soziale Bedeutung wird verfassungsrechtlich in das Merkmal der Sozialbindung des Eigentums übersetzt und hierüber auf einen Ausgleich widerstreitender Interessen hingewirkt.²²² Ein solcher Ausgleich kommt in dieser Form in neoklassischen Analysen nicht vor,²²³ ist jedoch typisch für den bundesrepublikanischen Kontext eines Sozialen Mietrechts (2.).²²⁴ Dabei bleibt es zwar bei einem marktwirtschaftlichen Lösungsansatz und der angebotsseitigen Orientierung an Vermieterrenditen. Gleichzeitig können auch preisregulierende Maßnahmen als systemkonform anzusehen sein, solange sie dem Marktgedanken unterstellt bleiben.²²⁵ Die Gedanken der Sozialen Marktwirtschaft werden hierbei von einem rein ökonomischen zu einem diskursiven Paradigma, in dem sich die Gesetzgebung verortet, um an die damit verbundene Erfolgsgeschichte anzuknüpfen und sie fortzuschreiben.

Eine wesentliche Neuerung stellt dabei dar, dass das Mietpreisrecht nicht mehr nur auf die konkreten, individuellen Mieterinnen ausgerichtet ist, die vor zu hohen Mieten geschützt werden sollen und denen der Umzug oder Zuzug in bestimmte Stadtquartiere ermöglicht werden oder bleiben soll. Vielmehr greift die Gesetzgebung mit der Zielsetzung, Gentrifizierung zu verhindern, ein stadtsoziologisch viel beachtetes, sozial-strukturelles Phänomen auf und verleiht ihm Bedeutung (3.).

1. Soziale Fragen im Wohndualismus

Die sozialpolitische Zielsetzung der Mietpreisbremse entspringt drei gesetzgeberischen Annahmen über die besondere soziale Form des Wohnens: Die Wohnung befriedigt als Lebensmittelpunkt ein existenzielles Bedürfnis. Sie ist dabei aber nicht nur als Sozial-, sondern aufgrund der marktwirtschaft-

BGB, 63. Aufl. 2025, § 556 d Rn. 3; *Gustorff*, Mietpreisbremse und Bestellerprinzip, 2021, S. 186 ff., 303 ff. Dabei sollen die negativen sozialen Auswirkungen aber lediglich begrenzt, nicht jedoch verhindert oder beseitigt werden, vgl. bspw. RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 17; parallel zum Mietanstieg → § 8 C. I. 1.

222 → § 8 V.

223 → § 4 B.

224 → § 6 B. V. 2.

225 Vgl. die Erklärungsansätze bei *Kaufhold/Heitzer*, Der Staat 60 (2021), 353; *Derleder*, WuM 2013, 383 (392 f.).

lichen Systementscheidung insbesondere als Wirtschaftsgut zu betrachten. Dennoch rechtfertigt der existenzielle Charakter aufgrund der Sozialbindung des Eigentums grundsätzlich gesetzgeberische Regelungen.²²⁶

Der besondere existenzielle Charakter des Wohnens ist eine zentrale Prämisse stadtsoziologischer Ansätze.²²⁷ Dieses Wissen affirmierend wird auch im Gesetzentwurf zum Mietrechtsnovellierungsgesetz betont, dass die „angemessene Versorgung mit Wohnraum [...] ein existenzielles Bedürfnis“ befriedige.²²⁸ In den Plenardebatten wird die Wohnung zudem als Lebensmittelpunkt bezeichnet und ihre soziale Bedeutung hierüber begründet.²²⁹ Mit dieser Bezeichnung wird an eine lange gesetzgeberische und verfassungsrechtliche Tradition angeknüpft. Bereits in der ersten in die amtliche Sammlung aufgenommenen Entscheidung zum Mietrecht betonte das Bundesverfassungsgericht die Bedeutung der „Wohnung als Mittelpunkt der menschlichen Existenz“.²³⁰ Diese Formulierung griff die Gesetzgebung im Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetz auf.²³¹ Mittlerweile ist sie ein gefestigter Terminus in Berlin und Karlsruhe.²³²

Auch wenn das Wohnen als existenzielles Bedürfnis verstanden wird, wird die Wohnung gesetzgeberisch „auf einem überwiegend privatwirtschaftlich organisierten Mietwohnungsmarkt“ verortet und daher primär als ‚Wirtschaftsgut‘ behandelt, „auf das breite Kreise der Bevölkerung angewiesen sind.“²³³ Daher dürfe die Verfügungsbefugnis der Eigentümerinnen nur im „notwendigen Umfang eingeschränkt“ werden und die Vermietung

226 Zur rechtspolitischen Verwendung der Figur der Sozialbindung → § 8 C. V.

227 → § 5 B. I. 1.

228 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 19. In den Gesetzentwürfen der Reformgesetze wird jeweils betont, dass „elementare Fragen der Existenzsicherung für breite Kreise der Bevölkerung“ geregelt werden, RegE MietAnpG, BT-Drs. 19/4672, 25; RegE MPBRefG, BT-Drs. 19/15824, 15.

229 Siehe insb. *Winkelmeier-Becker* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 66. Sitzung, 13.11.2014, BT-PlProt. 18/66, MietNovG, 6200A, die das Wohnen als besonders und die Wohnung als Lebensmittelpunkt und Ort des Privatlebens sowie Ausgangspunkt für soziale Kontakte beschreibt.

230 BVerfGE 18, 121 – *Fiskusprivileg* [1964], zum Kündigungsschutz nach dem Mieterschutzgesetz; kurz einordnend *Sonnenschein*, Wohnraummiete, 1995, S. 10.

231 RegE 2. WKSchG, BT-Drs. 7/2011, 1, 7; zum damit verbundenen Wandel der privatrechtlichen Begründung *Honsell*, AcP 186 (1986), 115 (117, 123 f.).

232 Aufgegriffen wiederum unter Bezugnahme auf die BT-Drs. 7/2011, 7, durch BVerfGE 68, 361 <364> – *Eigenbedarf I* [1985]; BVerfGE 89, 1 <6> – *Besitzrecht des Mieters* [1993].

233 Vgl. RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 15. Siehe im Plenum des Bundestags mit einer ähnlichen Feststellung *Winkelmeier-Becker* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PlProt. 18/91, MietNovG, 8603A. A.A. – wenngleich im

müsse „grundsätzlich rentabel“ bleiben.²³⁴ Hieraus folgen insbesondere Erwägungen für die Ausnahmen für Neubau: So dürften zwar keine „Renditen wie früher auf den Finanzmärkten erwirtschaftet“ werden.²³⁵ Der „Investitionsbereitschaft“ sei jedoch bei Neubauten Vorrang einzuräumen, da es für diese praktisch keine Mieter gebe, die geschützt werden müssten.²³⁶ Die duale Natur des Wohnens wird insofern gesehen und verbal in beide Richtungen verhandelt, aber bezüglich der Neubauanreize einseitig in Richtung Wirtschaftsgut aufgelöst.²³⁷

2. Soziales Mietrecht in der Sozialen Marktwirtschaft

Nach dem Gesagten liegt es nahe, dass es sich bei der Mietpreisbremse um ein Instrument des Sozialen Mietrechts in der Sozialen Marktwirtschaft handelt.²³⁸ Diese Einordnung nimmt die Gesetzgebung auch selbst vor.²³⁹ Dabei werden zwei wesentliche Zielrichtungen des Sozialen Mietrechts ausgemacht. Erstens diene das Soziale Mietrecht dem „Schutz des Wohnraummieteters als der strukturell schwächeren Vertragspartei“,²⁴⁰ Zweitens sei seine Aufgabe, „einen angemessenen Ausgleich zwischen den Rechten

Ergebnis ähnlich – BM Maas, ebd., 8601B: „Wohnungen sind keine Ware, sondern das Zuhause von Menschen.“

234 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 19.

235 BM Maas, Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PlProt. 18/91, MietNovG, 8601B.

236 BM Maas, Sten. Bericht der 66. Sitzung, 13.11.2014, BT-PlProt. 18/66, MietNovG, 6193A.

237 Als Zielkonflikt „eines bedarfsgerechten Wohnungsangebots“ einerseits und „tragbarer Wohnkosten“ andererseits bei Fichtel, Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, 1980, S. 90, mit Hinweis auf die Gefahr, dass bei marktwirtschaftlicher Steuerung über den Preismechanismus „ein ausreichendes und bedarfsgerechtes Wohnungsangebot nur bei steigenden Preisen erreicht werden kann.“ Zur Auflösung der dualen Natur des Wohnens unter marktwirtschaftlichen Vorzeichen vgl. → § 5 A. II., B. I. 1.

238 Vgl. → § 6 B. V. 2.

239 Vgl. RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 14, 27, 32. Siehe weiter SPD-Fraktion, in: Ausschussbericht und Beschlussempfehlung, MietAnpG, BT-Drs. 19/6153, 19; Müller (BE), Sten. Bericht der 932. Sitzung, 27.3.2015, MietNovG, BR-PlProt. 932/15, 112A; Winkelmeier-Becker (CDU/CSU), Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PlProt. 18/91, MietNovG, 8604A. Vgl. weiter BVerfGE 157, 223 <275> – *Berliner Mietendeckel* [2021]: die Einführung der Mietpreisbremse als letzte größere Reform des sozialen Mietrechts.

240 RegE MietAnpG, BT-Drs. 19/4672, 25; RegE MPBRefG, BT-Drs. 19/15824, 15; ähnlich bereits RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 27. Weiter → § 8 C. VI.

und Interessen der Vermieterinnen und Vermieter bzw. Eigentümerinnen und Eigentümer des Mietwohnungsbestandes einerseits und den Mieterinnen und Mietern andererseits zu schaffen“.²⁴¹ Konkrete Bestandteile dessen seien die „Gewährleistung von sozialem Kündigungsschutz einerseits und dem Recht des Vermieters andererseits [...], die Miete an die ortsübliche Vergleichsmiete anzupassen oder aber nach Modernisierung zu erhöhen.“²⁴²

Über diese Zielsetzung wird zumindest implizit insbesondere das Vergleichsmietensystem, das einerseits die Mieten dämpfen und andererseits die Wirtschaftlichkeit für Vermieterinnen sicherstellen soll, als ein zentraler Bestandteil des Sozialen Mietrechts umrissen. Auch die Mietpreisbremse folgt den Linien des Vergleichsmietensystems und ist von dessen Ausgleichsgedanken²⁴³ geprägt. Sie passt sich insofern in das für das Soziale Mietrecht typische Spannungsverhältnis zwischen Wirtschafts- und Sozialgut ein. Teilweise werden aus dieser Einordnung zudem rechtliche Folgerungen abgeleitet, beispielsweise die Geltung des „im sozialen Wohnraummietrecht übliche[n] Abweichungsverbot[s] zum Nachteil des Mieters“ in § 556 f Abs. 1 S. 1 BGB.²⁴⁴

Des Weiteren erscheint es möglich, dass die Einordnung diskursive und legitimierende Wirkung entfaltet: Dass die Mietpreisbremse in die Erfolgsgeschichte des Sozialen Mietrechts eingeordnet wird, kann als Versuch gelesen werden, sie zum Bestandteil dieses Erfolges werden zu lassen. Dies gilt parallel für das Stichwort der Sozialen Marktwirtschaft. Auch hier lassen sich einerseits inhaltliche Anknüpfungspunkte ausmachen: So legt bereits die Verbindung sozialer Aspekte mit marktwirtschaftlichem Denken

241 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 14.

242 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 14. Ähnlich BVerfGE 157, 223 <277> – *Berliner Mietendeckel* [2021], das den Kündigungsschutz und das Mietpreisrecht „als wichtigste Komponenten des sozialen Mietrechts“ listet; mit *Derleder*, WuM 2013, 383 (389), dürfte auch die Kappungsgrenze dazu gehören. Siehe bereits → § 3 C.; § 6 B. V. 2.

243 → § 8 C. IV. 1.; RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 18; siehe weiter in Plenarreden unter dem Stichwort Ausgewogenheit bspw. *Luczak* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 17. Sitzung, 20.2.2014, BT-PlProt. 18/17, MPB, 1240D; *Weisgerber* (CDU/CSU), ebd., 1251B; *Groß* (SPD), ebd., 1256A; *Luczak* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PlProt. 18/91, MietNovG, 8598C. Ebenso in den Reformgesetzen: Die Zielsetzung des MietAnpG sei, „einen fairen Ausgleich zwischen Vermieter- und Mieterinteressen herzustellen“, RegE MietAnpG, BT-Drs. 19/4672, 11. Das MPBRefG von 2020 strebe „einen ausgewogenen Interessenausgleich zwischen Mietern und Vermietern an“, RegE MPBRefG, BT-Drs. 19/15824, 2, 11, 12. Weiter *Kühling*, NZM 2020, 521 (523).

244 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 32.

den Schluss nahe, dass es sich bei der Mietpreisbremse um ein Instrument der Sozialen Marktwirtschaft handelt. Und tatsächlich ist die Gesetzgebung selbst überzeugt, im Sinne der Sozialen Marktwirtschaft zu handeln.²⁴⁵ Im ökonomischen Sinne gilt dies jedoch nur beschränkt. Demnach wären Eingriffe in den Preismechanismus schließlich zu vermeiden und nur bei Marktversagen und mit dem Ergebnis verbesserter Allokationseffizienz gerechtfertigt.²⁴⁶ Auch in der Sozialen Marktwirtschaft sollen die Ausgleichsmaßnahmen daher möglichst marktkonform erfolgen und nicht den Preismechanismus unmittelbar betreffen.²⁴⁷ Zwar erfüllt die Mietpreisbremse dieses Kriterium insofern, als dass ihre Eingriffswirkung durch die konkrete Ausgestaltung wieder relativiert und eine marktwirtschaftliche Lösung abseits der Mietpreisbremse angestrebt wird.²⁴⁸ Dennoch kann sie in einer ökonomisch gefassten Sozialen Marktwirtschaft nicht als optimales Instrument gelten.²⁴⁹ Dass die Gesetzgebung gleichwohl auf die Einordnung verweist, kann als Ausdruck der diskursiv legitimierenden Funktion als politisches Programm verstanden werden: Durch die Selbstverortung vergewissert sich die Gesetzgebung einer gesetzgeberischen Traditionslinie und kann die positiven Assoziationen nutzen, um gesetzgeberische Handlungen zu legitimieren.

245 Weisgerber (CDU/CSU), Sten. Bericht der 17. Sitzung, 20.2.2014, BT-PlProt. 18/17, MPB, 1251D; Magwas (CDU/CSU), ebd., 1255C; Rohde (SPD), Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PlProt. 18/91, MietNovG, 8605D.

246 Siehe so Schuldt, Mietpreisbremse, 2017, S. 100 ff., 113, 213, wonach „eine Regulierung der Neuvertragsmieten ökonomisch gesehen nicht gerechtfertigt [ist], da es an einem diesbezüglichen Marktversagen fehlt“; → § 4 B. I. 1.

247 Siehe bereits Müller-Armack, in: Beckerath et al. (Hrsg.), HdSW Bd. 9, 1956, S. 390 (391), der als Beispiel für marktinkonforme Wirtschaftslenkung den Mietenstopp und für marktkonforme Lenkung „ein System von Mietbeihilfen für bedürftige Schichten“ nennt, → § 6 B. I. Entsprechend für das Wohnen entfaltet durch Leonhardt, Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, 1996; Koch, Mietpreispolitik, 2006, S. 21 ff.

248 → § 8 C. III., II.

249 Daher rührt wohl auch die wesentlich virulentere Diskussion um die Mietpreisbremse gegenüber der Einführung des Bestellerprinzips mit demselben Gesetz. Auch wenn es sich um „zwei drängende[] Probleme[] auf dem Mietwohnungsmarkt“ handelt (RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, I), wird die Mietpreisbremse deutlich strittiger diskutiert. Denn beim Bestellerprinzip wird weiterhin das „marktwirtschaftliche Prinzip“ angewendet (ebd.). Die gesetzliche Mietpreisbindung lasse sich hingegen (historisch-ökonomisch) als „erzwungene[] Umverteilung von Einkommen“ auf die Mieter verstehen, „das der Eigentümer bei einem funktionierenden Markt hätte erzielen können“, Oestmann, in: HKK-BGB, 2013, S. 533 Rn. 93.

3. Ein neuer Impuls im Sozialen Mietrecht: „Gentrifizierung“ verhindern

Die soziale Bedeutung des Wohnens und das Soziale Mietrecht sind Diskussionspunkte, die das Mietrecht seit geraumer Zeit prägen. Ein vergleichsweise neuer sozialpolitischer Aspekt, dem in der gesetzgeberischen Abwägung zur Mietpreisbremse nun Gewicht zukommt, sind sozial-strukturelle Erwägungen rund um das stadtsoziologische Problemfeld der Gentrifizierung.

So verfolgt die Gesetzgebung mit der Mietpreisbremse das unmittelbare Ziel, Mieterinnen und Mieter finanziell zu entlasten und ihre Rechtsstellung zu verbessern.²⁵⁰ Darüber hinaus werden steigende Mieten problematisiert, da die Wohnungssuche auf innerstädtischen Teilmärkten insbesondere für einkommensschwächere Haushalte schwieriger werde.²⁵¹ Dies führe zu Gentrifizierung: „Erhebliche Teile der angestammten Bevölkerung werden aus ihren Wohnquartieren verdrängt.“²⁵² Daher verfolge das Mietrechtsnovellierungsgesetz auch

„das weiterreichende siedlungs- und sozialpolitische Ziel, eine Abwanderung einkommensschwächerer Mieter in Folge von Mietanstiegen zu verhindern und so den Fortbestand sozial stabiler Bewohnerstrukturen, ausgewogener Siedlungsstrukturen und ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse zu garantieren.“²⁵³

Die Gesetzgebung nimmt an dieser Stelle mithin eine sozial-strukturelle Perspektive ein und erklärt es zum Ziel, Gentrifizierung und Segregation „zumindest zu *verlangsamen*“.²⁵⁴ Die explizite Nennung des Problems ‚Gentrifizierung‘ – wenngleich zunächst in Anführungszeichen – ist beacht-

250 Ausschussbericht und Beschlussempfehlung, MietNovG, BT-Drs. 18/4220, 4. In den Plenardebatten aufgegriffen bspw. durch *Bartol* (SPD), Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PlProt. 18/91, MietNovG, 8594D, 8595B; *Hakverdi* (SPD), ebd., 8607D. Mit einer Hervorhebung der siedlungspolitischen Zielsetzung *Gustorff*, Mietpreisbremse und Bestellerprinzip, 2021, S. 186 ff.

251 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 11; → § 8 C. I. 1.

252 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 1, auf S. 11 nur noch „Teile“. Zur Gentrifizierung als Analysekategorie → § 5 B. I. 2. b.

253 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 18 (Herv. d. Verf.). Es gehe darum, der direkten oder indirekten Verdrängung „wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen aus stark nachgefragten Wohnquartieren entgegenzuwirken“ (ebd., 15). Denn durch die Verdrängung der angestammten Bevölkerung „kann sich die Bevölkerungsstruktur in kurzer Zeit teilweise erheblich verändern“ (ebd., 11). Zu diesem Ziel auch *Dudeck*, Die soziale Frage unserer Zeit, 2025, S. 199 ff.

254 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 19 (Herv. d. Verf.).

lich.²⁵⁵ Dieses stadtsoziologische Konzept erhält so Einzug in das Miethöherecht und wird bereits mit dem MietAnpG normalisiert.²⁵⁶

Aus Sicht der Gesetzgebung stellt es ein legitimes Ziel dar, Gentrifizierung „insbesondere von innenstädtischen Lagen“ zu verlangsamen.²⁵⁷ Begründet wird dies damit, dass die Heterogenität der Wohnbevölkerung ein „entscheidendes Qualitätsmerkmal der europäischen Stadt“ sei.²⁵⁸ Es bestehe ein „allgemeines gesellschaftliches Interesse am Erhalt sozialer Strukturen, die eine Vielfalt der Bewohnerschaft in den Quartieren insbesondere prosperierender Innenstädte ermöglichen.“²⁵⁹ Nicht nur bestimmte Personen sollen in der Innenstadt wohnen können.²⁶⁰ Und insbesondere dadurch, dass Gentrifizierung nicht mehr „nur einkommensschwache Haushalte, sondern auch Durchschnittsverdiener, insbesondere Familien mit Kindern“ betrifft,²⁶¹ scheint sie zu einem dringend behandlungsbedürftigen Problem zu werden.²⁶² Insofern wird die Verhinderung von Gentrifi-

255 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 11, 19. Auch in der parlamentarischen Debatte wird die Gentrifizierung als Problem adressiert, bspw. durch *Weisgerber* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 66. Sitzung, 13.11.2014, BT-PlProt. 18/66, MietNovG, 6204B; *Weisgerber*, Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PlProt. 18/91, MietNovG, 8606B, C. Als lediglich diffuse Bezugnahme eingeordnet bei *Kühling*, NZM 2020, 521 (523).

256 Dort erscheint Gentrifizierung nicht mehr in Anführungszeichen, vgl. den RegE MietAnpG, BT-Drs. 19/4672, 2, 12, 16, 36. Zudem wird die Gentrifizierung teilweise durch das Phänomen des sog. Herausmodernisierens konkretisiert, auf das mit der Reform ebenfalls reagiert wird: Die zunehmenden Modernisierungskosten aufgrund der „gewachsenen Anforderungen an den Gebäudebestand“ führten dazu, dass sich Mieter die Miete für ihre Wohnungen nach einer umfangreichen Modernisierung immer häufiger nicht mehr leisten können und „ihr gewohntes Umfeld verlassen [müssen], weil sie auch in ihrer angestammten Nachbarschaft keine bezahlbare Wohnung finden“ (ebd., 1).

257 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 19.

258 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 19. In eine ähnliche Richtung – für das Ziel ausgewogener Städte mit qualitativ gutem Wohnen für alle – *Bartol* (SPD), Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PlProt. 18/91, MietNovG, 8595B.

259 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 19.

260 BM *Maas*, Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PlProt. 18/91, MietNovG, 8601A; *Rohde* (SPD), ebd., 8605C – wenngleich es „kein gesetzliches Recht darauf [gibt], in der Innenstadt zu leben.“

261 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 15; RegE MietAnpG, BT-Drs. 19/4672, 11.

262 Auch im Plenum deuten einige Redebeiträge daraufhin, dass insbesondere die Verdrängung von Familien als negativ bewertet wird, vgl. *Groß* (SPD), Sten. Bericht der 66. Sitzung, 13.11.2014, BT-PlProt. 18/66, MietNovG, 6203C; *Luczak* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PlProt. 18/91, MietNovG, 8597B; insbesondere auch *Luczak* (CDU/CSU), Sten. Bericht der 66. Sitzung, 13.11.2014, BT-PlProt. 18/66, MietNovG, 6196A: „Wir wollen nicht, dass Menschen und insbe-

zierung nicht nur als ein soziales Ziel beschrieben, sondern gilt auch als Ausdruck einer nachhaltigen Entwicklung, da die Durchmischung ein soziales Gleichgewicht, Zusammenhalt und Teilhabechancen breiter Bevölkerungskreise im Zuge des gesellschaftlichen Strukturwandels ermögliche.²⁶³

Dass die Verhinderung von Gentrifizierung ein legitimes Gesetzgebungsziel darstellt, wird im rechtswissenschaftlichen Schrifttum hingegen in Frage gestellt. Dabei wird erstens auf die aus dem Sozialrecht bekannte zumutbare Mobilitätsersparnis verwiesen.²⁶⁴ Mieterinnen könnten steigenden Mieten durchaus entgehen, indem sie in andere Gemeinden oder Gemeindeteile zögen. Aufgrund dieser Mobilität existiere eigentlich auch gar kein angespannter Wohnungsmarkt.²⁶⁵ Die Gesetzgebung legt im Mietrecht jedoch offensichtlich eine andere Wertung zugrunde. Eine Übertragung der Gedanken aus dem Sozialrecht scheitert insofern am expliziten Regelungsziel, heterogene Quartiere zu erhalten. Auch das Bundesverfassungsgericht hält es angesichts der gesetzgeberischen Ziele für unerheblich, ob in anderen Stadtvierteln ausreichend Wohnraum verfügbar ist: Die „Belange von Wohnungssuchenden würden nicht angemessen berücksichtigt, wenn sie auf Mietwohnungen verwiesen werden, die außerhalb nachgefragter Gemeindeteile liegen.“²⁶⁶ Schließlich bilde die Wohnung den „Lebensmittelpunkt der Einzelnen und ihrer Familien und soll nicht allein der Befriedigung elementarer Lebensbedürfnisse, sondern auch der Freiheitssicherung und der Persönlichkeitsentfaltung dienen.“²⁶⁷ Dies umfasse „auch die Lage der Wohnung, etwa in Bezug auf die Entfernung zu kulturellen Einrichtungen, Schulen, Einkaufsmöglichkeiten und Naherholungsgebieten oder die

sondere junge Familien aus ihren angestammten Kiezen verdrängt werden“ (Herv. d. Verf.). Zu beachten ist weiter, dass Alleinerziehende („meist Frauen“) unter den einkommensschwachen Haushalten, die von der Mietpreisbremse profitieren, besonders hervorgehoben werden, vgl. RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 27. Zur Bedeutung familienpolitischer Erwägungen innerhalb ökonomischer Wissensstrukturen → § 5 B. III. 2.; § 6 B. IV.

263 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 22.

264 Siehe hierfür *Blankenagel/Schröder/Spoerr*, NZM 2015, 1 (4): Schon bei einem durchschnittlichen Arbeitsweg von 36,8 km lasse sich hohen Mietsteigerungen entgehen. Dies sei mit Blick auf § 140 Abs. 4 SGB III auch zumutbar, da hiernach bei sechs Stunden Arbeitszeit zweieinhalb Stunden Wegzeit als zumutbar erachtet würden.

265 *Blankenagel/Schröder/Spoerr*, NZM 2015, 1 (4).

266 BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 82.

267 BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 82, m.V.a. BVerfGE 89, 1 <6> – *Besichtrecht des Mieters* [1993].

Erreichbarkeit mit öffentlichem Nahverkehr.“²⁶⁸ Die gesetzgeberischen Ziele werden an dieser Stelle durch Rückgriff auf weitere Erwägungen ergänzt und mit Nachdruck versehen.

Vor diesem Hintergrund überrascht nicht, dass auch der zweite Einwand im Schrifttum, legitime gesetzgeberische Ziele seien nur solche „von hohem, ja verfassungsrechtlichem Rang“, in der Verfassungsrechtsprechung nicht durchschlägt.²⁶⁹ Nach Ansicht von Teilen des Schrifttums solle sich der Wohnsektor, wie auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen – abgesehen von Schulen (Art. 7 Abs. 4 S. 3 GG) – üblich, selbst ordnen.²⁷⁰ Dass sich bei einer marktwirtschaftlichen Allokation von Wohnraum „eine soziale Sonderung nach Besitzverhältnissen“ ergebe, sei dabei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.²⁷¹ Demgegenüber würden Grundrechtseingriffe zugunsten sozialer Heterogenität mittelbar die Freizügigkeit derjenigen beeinträchtigen, die in bestimmte Viertel ziehen wollten.²⁷² Dem neoklassischen Kriterium der Zahlungsfähigkeit wird somit eine hohe Bedeutung zugesprochen und die Zielrichtung der gesetzgeberischen Argumentation verkannt. Denn die Gesetzgebung wird nicht von der Annahme angetrieben, dass Gentrifizierungsprozesse verfassungswidrig seien, sondern erkennt deren Verhinderung vielmehr als legitimes politisches Anliegen an. Diese gesetzgeberische Zielsetzung wird auch vom Bundesverfassungsgericht aufgegriffen und mit Relevanz versehen.²⁷³

268 BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 82.

269 Blankenagel/Schröder/Spoerr, NZM 2015, 1 (16); Schuldt, Mietpreisbremse, 2017, S. 195; Kühling, NZM 2020, 521 (525), die jeweils eine Zielsetzung von Verfassungsrang fordern; a.A. P. Lange, DVBl 2015, 1551 (1555 Fn. 46), die betont, dass der Ausgestaltungsvorbehalt des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG gerade keine Ziele von Verfassungsrang verlange.

270 Blankenagel/Schröder/Spoerr, NZM 2015, 1 (16); Schuldt, Mietpreisbremse, 2017, S. 195.

271 Schuldt, Mietpreisbremse, 2017, S. 195 f.

272 Blankenagel/Schröder/Spoerr, NZM 2015, 1 (16); Schuldt, Mietpreisbremse, 2017, S. 195; ablehnend Gustorff, Mietpreisbremse und Bestellerprinzip, 2021, S. 229 f.

273 Das BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 60, spricht von einem „öffentlichen Interesse“.

V. Gesetzgeberische Annahmen V: Sozialbindung und gesetzgeberische Handlungsspielräume

Die soziale Bedeutung des Wohnens wird bereits nach dem Vorstehenden in verschiedenen Facetten verhandelt – als existenzielles Bedürfnis, als begründendes Element des Sozialen Mietrechts und Ausdruck der Sozialen Marktwirtschaft sowie in seiner Entwicklung hin zur Berücksichtigung sozial-struktureller, siedlungspolitischer Aspekte. Gesonderte Aufmerksamkeit verdient daneben die verfassungsrechtliche Figur der Sozialbindung des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG), die ebenfalls vielfach referenziert wird und über die ökonomische Gedanken transportiert und verhandelt werden.²⁷⁴ An dieser Stelle überlagern sich somit verfassungsrechtliche und ökonomische Wissensstrukturen.

Nach der Konzeption des Grundgesetzes ist das Eigentum der gesetzgeberischen Bestimmung von Inhalt und Schranken unterworfen und durch seine Sozialbindung geprägt.²⁷⁵ Verfassungsrechtliche Argumentationen zur Eigentumsfreiheit teilen somit einen kritischen Blick auf jeweils sogenannte Eingriffe mit neoklassischen Perspektiven.²⁷⁶ Sie beruhen jedoch auf unterschiedlichen, wenngleich miteinander verbundenen Wissensstrukturen. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive wird die Funktion des Eigentums zur Sicherung der persönlichen Freiheit des Einzelnen betont und es deshalb vor staatlichen Eingriffen geschützt.²⁷⁷ Die neoklassische Perspektive fokussiert hingegen die marktwirtschaftlichen Friktionen, die aus diesen Eingriffen entstehen, und eine marktwirtschaftliche Bedeutung des Privateigentums.²⁷⁸ Übersetzt in die Sprache des Sozialen Mietrechts geht es daher darum, „einen Ausgleich zwischen den Marktparteien zu erreichen, der ein ‚sozial befriedigendes Funktionieren‘ des Marktes gewährleistet“.²⁷⁹ Als

274 Siehe dogmatisch *Gustorff*, Mietpreisbremse und Bestsellerprinzip, 2021, S. 338 ff.

275 Grundlegend zur Frage der Herangehensweise *Farahat*, JZ 75 (2020), 602 (606); *Dudeck*, Die soziale Frage unserer Zeit, 2025, S. 141.

276 Zum Zusammenhang *M. Müller*, AöR 147 (2022), 518 (548 Fn.187, 550 ff.); als Ausgangspunkt für Überlegungen zu Besonderheiten des deutschen Modells *Meinel/Neumeier*, Der Staat 64 (2025), 79 (91).

277 Für den hiesigen Kontext BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 53, 74.

278 → § 4 B. IV.

279 *Fichtel*, Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, 1980, S. 219, m.V.a. *H. K. Schneider/Kornemann*, Soziale Wohnungsmarktwirtschaft, 1977, S. 91 (dort: Übermäßige Stärkung des Mieterschutzes wäre langfristig kontraproduktiv für ein „sozial befriedigendes Funktionieren einer Wettbewerbsordnung im Wohnungswesen“).

Bewertungsmaßstab für das *sozial befriedigende Funktionieren des Marktes* dienen wiederum die Gedanken der Sozialen Marktwirtschaft, die im politischen Prozess konkretisiert werden.²⁸⁰ Die daher erforderliche Abwägung von Eigentumsfreiheit und Sozialpflichtigkeit lässt sich insofern als Konstitutionalisierung der Wirtschaftsverfassung, hier im Sinne der Sozialen Marktwirtschaft, verstehen.²⁸¹ Wenn sich die Gesetzgebung mit dieser Sozialbindung auseinandersetzt, dann geschieht dies somit zum einen unter verfassungsrechtlichen Vorzeichen, zum anderen liegt ein Hintergrund der Sozialen Marktwirtschaft nahe.²⁸²

Als hilfreich für die Dekonstruktion dieser beiden Bedeutungszusammenhänge und ihres Zusammenspiels erweisen sich insbesondere die polit-ökonomischen Wissens Elemente zu sozialen Fragen und demokratischer Mitbestimmung. Denn ein wichtiger Aspekt der polit-ökonomischen Kritik an den vorherrschenden neoklassischen Modellen ist, dass diese den gesetzgeberischen Handlungsspielraum durch die Prämisse der Rechtfertigungsbedürftigkeit staatlichen Handelns gegenüber dem marktwirtschaftlichen Funktionsmechanismus von vornherein beschränken.²⁸³ Vor diesem Hintergrund zeigt die Beschäftigung mit der Figur der Sozialbindung des Eigentums, dass diese zumindest verfassungsrechtlich dazu geeignet ist, erweiterte gesetzgeberische Spielräume zu begründen: Die Verfassungsrechtsprechung leitet aus der Sozialbindung eine gesteigerte gesetzgeberische Gestaltungsmacht und eine geringere Rechtfertigungsbedürftigkeit der das Eigentum betreffenden Gesetzgebung ab.²⁸⁴ Da sich die Gesetzgebung ausführlich mit dieser Verfassungsrechtsprechung auseinandersetzt, wäre davon auszugehen, dass sie sich ihrer Spielräume durchaus bewusst ist. Gleichwohl tendiert sie dazu, vor allem auf die eigenen Grenzen zu

280 Vgl. *Fichtel*, Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, 1980, S. 219 f.

281 Angelehnt an *Fichtel*, Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, 1980, S. 219; vgl. weiterführend *Meinel/Neumeier*, Der Staat 64 (2025), 79 (92 ff.).

282 Grundlegender zur dem Privateigentum immanenten Abwägung als gesellschaftlicher Ordnungsidee *M. Müller*, AöR 147 (2022), 518 (550 ff.).

283 → § 5 B. III. 1.

284 Kritisch zu einem für das Wohnen generell erweiterten Handlungsspielraum *L. Winkler*, Regulierung von Bestandsbauten, 2023, S. 427 ff.; ausführlich dafür *Nispel*, Mietpreisregulierung und Verfassungsrecht, 2023, S. 149 ff.; zum Argument auch *Meinel/Neumeier*, Der Staat 64 (2025), 79 (93). An dieser Stelle geht es daher, anders als im Zuge der Beschäftigung mit der Grundsteuer (→ § 9 C. I.), nicht um die Frage, ob die Gesetzgebung vor dem Hintergrund verfassungsrechtlicher Anforderungen überhaupt ökonomische Annahmen bildet. Stattdessen interessiert, wie Gesetzgebung und BVerfG den Aspekt der Sozialbindung jeweils gewichten und welche Folgerungen sie ableiten.

schließen. Insofern zeigen sich zwischen der gesetzgeberischen und der verfassungsgerichtlichen Argumentation bedeutsame Nuancen, die ein unterschiedlich gelagertes Verständnis der Bedeutung der Sozialbindung nahelegen.

Im Zuge ihrer Ausführungen zur Vereinbarkeit der Mietpreisbremse mit den Maßgaben des Grundgesetzes bewegt sich die Gesetzgebung zunächst eng entlang der Linien der Verfassungsrechtsprechung zu Sozialbindung und Abwägungserfordernissen.²⁸⁵ So gibt sie ihre eigene, aus der Sozialbindung folgende Verpflichtung wieder, für einen „angemessenen Ausgleich zwischen den Interessen von Mietern und Vermietern“ zu sorgen, „der sowohl die Privatnützigkeit des Eigentums und die grundsätzliche Verfügungsbefugnis des Eigentümers wahrt, als auch dem Wohle der Allgemeinheit Rechnung trägt.“²⁸⁶ Hierbei reiche der gesetzgeberische Spielraum allgemein umso weiter, „[j]e mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug steht und eine soziale Funktion erfüllt.“²⁸⁷ Dabei könnten „Veränderungen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse zu einer Verschiebung der Maßstäbe führen.“²⁸⁸ Nachdem die Gesetzgebung die Bedeutung des Ausgleichsgedankens im Mietrecht so als Ausgangspunkt der Argumentation positioniert hat, geht sie ohne Umschweife zur Beschreibung der gesetzgeberischen Zielsetzung und Grenzen über.

Demgegenüber finden sich in der zitierten Verfassungsrechtsprechung vielfach zunächst noch Ausführungen zur hohen sozialen Bedeutung des Wohnens. Ein besonders hoher sozialer Bezug liege nämlich beispielsweise dann vor, wenn der Eigentumsgegenstand Dritten zur entgeltlichen Nutzung überlassen werde und deren Freiheitssicherung diene.²⁸⁹ Dass es sich bei der Wohnung um einen solchen Eigentumsgegenstand handelt, wird von der Gesetzgebung höchstens implizit vorausgesetzt.²⁹⁰ Das Bun-

285 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 18 f.

286 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 18, m.V.a. die Verfassungsrechtsprechung: BVerfGE 91, 294 <308, 310> – *Mietpreisbindung* 1994; 37, BVerfGE 132 <140> – *Vergleichsmiete I* [1974].

287 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 18, m.V.a. BVerfGE 95, 64 <84> – *Mietpreisbindung* [1996].

288 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 18, m.V.a. BVerfGE 95, 64 <84> – *Mietpreisbindung* [1996].

289 BVerfGE 95, 64 <84> – *Mietpreisbindung* [1996]; ähnlich auch BVerfGE 37, 132 <140> – *Vergleichsmiete I* [1974]. Aufgegriffen von BVerfGE 38, 348 <370> – *Zweckentfremdung von Wohnraum* [1975]; 71, 230 <247> – *Kappungsgrenze* [1985].

290 Vgl. den Verweis von RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 18, auf BVerfGE 95, 64 <84> – *Mietpreisbindung* [1996]. Dort heißt es im Anschluss an den wiedergegebenen

desverfassungsgericht trifft im Beschluss zur Mietpreisbremse hingegen deutlichere Aussagen: Die Wohnung habe für die Einzelnen und ihre Familien eine hohe Bedeutung.²⁹¹ Große Teile der Bevölkerung seien mangels Wohneigentum und insbesondere in den Städten auf Mietwohnungen angewiesen.²⁹² Dabei geht es nicht nur um das sprichwörtliche Dach über dem Kopf: Die Gesetzgebung könne auch Fragen des Wohnumfelds berücksichtigen.²⁹³ Daneben tragen die besondere Bodengebundenheit von Wohnraum und seine Endlichkeit zur besonderen Sozialbindung bei.²⁹⁴ Für die „durch die Miethöhenregulierung mittelbar erfassten Interessen von Mietern in bestehenden Mietverhältnissen“ spreche zudem ihr durch Art. 14 Abs. 1 GG geschütztes Besitzrecht.²⁹⁵ Die Sozialbindung führe somit

Maßstab, dass „[d]as Eigentumsobjekt Sozialwohnung [...] nach seiner gesetzlichen Ausgestaltung einen besonders starken Sozialbezug“ aufweise. Es sei „nicht zur Selbstnutzung durch den Eigentümer, sondern zur Fremdnutzung durch bedürftige Mieter bestimmt.“ Für diese habe die Wohnung eine elementare Bedeutung, die durch Schwankungen am Wohnungsmarkt noch gesteigert werde. Diese Ausführungen müssen nicht nur für Sozialwohnungen gelten; der Verweis gerade auf dieses Urteil im Gegensatz zu den vom BVerfG selbst referenzierten Entscheidungen (dazu sogleich), spricht jedoch nicht dafür, dass die Gesetzgebung den hohen Sozialbezug ausmalen wollte.

- 291 BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 71, m.V.a. BVerfGE 143, 246 <341 f., Rn. 268> – *Atomausstiegsgesetz* [2016], m.w.N., für eine Übersicht der Rechtsprechung zum Sozialbezug, sowie BVerfGE 37, 132 <141> – *Wohnraumkündigung* [1974]; 38, 348 <370> – *Zweckentfremdung von Wohnraum* [1975]; 95, 64 <84 f.> – *Mietpreisbindung* [1996], für das Wohnen. Das BVerfG verweist also auf Rechtsprechung zum freifinanzierten Wohnraum sowie bzgl. BVerfGE 95, 64 <84 f.> – *Mietpreisbindung* [1996], auch präzise auf die Anwendung des Maßstabs auf das Themenfeld Wohnen („84 f.“).
- 292 BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 71, m.V.a. BVerfGE 38, 348 <370 f.> – *Zweckentfremdung von Wohnraum* [1975]; nicht ganz so eindeutig, aber bereits in diese Richtung BVerfGE 37, 132 <142> – *Vergleichsmiete I* [1974]; 79, 292 <302> – *Eigenbedarf II* [1989]; 81, 29 <31> – *Ferienwohnungen* [1989]; 89, 1 <6> – *Besitzrecht des Mieters* [1993].
- 293 BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 71. Insofern gewinnt die Verhinderung von Gentrifizierung als ein gesellschaftliches Interesse, das die Verdrängung einkommensschwächerer Mieter und die Segregation der Bevölkerung betrifft, Gewicht, ebd., Rn. 72, mit Bezug auf den RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 19, sowie *Gsell*, NZM 2017, 305 (308); → § 8 C. IV. 3.
- 294 BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 71, m.V.a. insb. *Gsell*, NZM 2017, 305 (306).
- 295 BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 72, m.V.a. BVerfGE 89, 1 <5 ff.> – *Besitzrecht des Mieters* [1993]. Diese Mieter könne die Gesetzgebung aufgrund des gesellschaftspolitischen Interesses an durchmischten Vierteln ebenfalls schützen, vgl. bereits bei → § 8 Fn. 267.

bei der Abwägung der in Frage stehenden Positionen zu einem „weiten Gestaltungsspielraum.“²⁹⁶

Erst im Anschluss an diese Ausführungen heißt es, dass dieser Gestaltungsspielraum wiederum durch die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse geprägt werde, insbesondere auch die jeweiligen Umstände auf dem Wohnungsmarkt.²⁹⁷ Doch auch hinsichtlich dieser Abwägung führt das Gericht weiter aus, dass die Eigentumsgarantie nicht gebiete, „einmal ausgestaltete Rechtspositionen für alle Zukunft in ihrem Inhalt unangetastet zu lassen.“²⁹⁸ Dies gelte unter bestimmten Voraussetzungen auch für den Fall, dass sich dadurch die Nutzungsmöglichkeiten der Eigentümer verschlechterten,²⁹⁹ wobei Vermieterinnen und Vermieter „[a]uf dem sozialpolitisch umstrittenen Gebiet des Mietrechts [...] mit häufigen Gesetzesänderungen rechnen [müssen] und [...] nicht auf den Fortbestand einer ihnen günstigen Rechtslage vertrauen [können].“³⁰⁰

Auffällig ist insofern, dass die Gesetzgebung der wohnpolitischen Konkretisierung der Sozialbindung deutlich weniger Raum zugesteht als das Bundesverfassungsgericht. Indem sie diesen Schritt überspringt, übergeht sie die Gelegenheit, selbstbewusst einen weiten Gestaltungsspielraum zu betonen. Anstelle auszubuchstabieren, welche Effekte auf Mieterseite zur

296 Deutlich BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 74. Nach Sauer, Freie Fahrt für die Mietpreisbremse, VerfBlog v. 21.8.2019, ist der Beschluss „bemerkenswert“, „weil er auf dem Höhepunkt der politischen Diskussion die Sozialbindung des Eigentums betont und der Politik erhebliche Spielräume für ihr Vorgehen zur Regulierung des Wohnungsmarktes und zur Steuerung der Sozialstruktur in den Ballungsräumen belässt.“ Vgl. auch P. Lange, DVBl 2015, 1551 (1555); Sonnenschein, Wohnraummierte, 1995, S. 3, jeweils m.V.a. die Verfassungsrechtsprechung.

297 BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 74. Dies stellt gefestigte Rechtsprechung dar und wird auch vom Gesetzgeber so wiedergegeben, vgl. → § 8 Fn. 288. Kritisch insofern zum aktuellen Kontext der Finanzialisierung Adamski, GWP 68 (2019), 543 (545), dem zufolge die Geschäftsmodelle der Immobilienunternehmen allein rendite- und nicht gemeinwohlorientiert sind.

298 BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 75, m.V.a. BVerfGE 58, 300 <351> – *Nafßauskiesung* [1981], m.w.N.; BVerfGE 143, 266 <342, Rn. 269> – *Atomausstieg* [2016], m.w.N.

299 BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 75, m.V.a. BVerfGE 42, 263 <294 f.> – *Contergan* [1976]; BVerfGE 143, 266 <342, Rn. 269> – *Atomausstieg* [2016].

300 BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 76, m.V.a. BVerfGE 71, 230 <252> – *Kappungsgrenze* [1985]. Dass dies kein Freibrief sei, sondern eben „hinreichend gewichtige tatsächliche Entwicklungen“ erfordere, Häublein, ZfPW 2020, 1 (6), mit einem verhaltensökonomischen Argument zur Lenkung menschlichen Verhaltens.

gesteigerten Sozialbindung führen und sich diese so zu eigen zu machen, verweist die Gesetzgebung lediglich auf das abstrakte Allgemeinwohl der gesetzgeberischen Ziele, die Verfassungsrechtsprechung und bezeichnet die Regelung kurzerhand als gerechtfertigt.³⁰¹ Stattdessen wendet sie sich den Grenzen des eigenen Handlungsspielraums zu: Die Bestandsgarantie des Privateigentums erfordere, dass Eingriffe nicht unverhältnismäßig sind, nicht die Substanz des Eigentumsgegenstandes gefährden oder „eine einseitige Bevorzugung der Mieterseite bzw. Benachteiligung der Vermieterseite darstellen“.³⁰²

Obwohl auch in der Verfassungsrechtsprechung das Allgemeinwohl nicht nur einen Orientierungspunkt, sondern gleichzeitig eine Schranke darstellt, weichen die gesetzgeberischen Ausführungen erneut leicht von denen der Verfassungsrechtsprechung ab.³⁰³ Während die Gesetzgebung eine doppelte Sorge um die Vermieterseite umtreibt,³⁰⁴ soll sie nach dem Bundesverfassungsgericht „sowohl die Belange des Mieters als auch die des Vermieters in gleicher Weise berücksichtigen.“³⁰⁵ Zwar müssten diese Belange nicht zu jeder Zeit und in jedem Zusammenhang dasselbe Gewicht haben, aber eine „einseitige Bevorzugung oder Benachteiligung steht [...] mit den verfassungsrechtlichen Vorstellungen eines sozialgebundenen Privateigentums

301 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 18.

302 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 18, m.V.a. BVerfGE 71, 230 <247 ff.> – *Kappungsschranke* [1985].

303 BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 55: „Das Wohl der Allgemeinheit ist nicht nur Orientierungspunkt, sondern auch Grenze für die Beschränkung des Eigentums“; BVerfGE 37, 132 <140> – *Vergleichsmiete I* [1974]: Die beiden Elemente verfassungsrechtlich garantierte Freiheit und Gebot sozialgerechter Eigentumsordnung stünden in einem dialektischen Verhältnis und der Gesetzgeber müsse beiden „in gleicher Weise Rechnung tragen und die schutzwürdigen Interessen aller Beteiligten in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis bringen“; siehe auch BVerfGE 143, 246 <341 f., Rn. 268> – *Atomausstiegsgesetz* [2016], m.w.N., wonach das Allgemeinwohl sowohl Grund als auch Grenze der Beschränkung der Eigentümerbefugnisse darstelle. Auf diese Ausführungen bezieht sich das BVerfG auch im Beschluss zur Mietpreisbremse als st.Rspr. Siehe weiter BVerfGE 37, 132 <140 f.> – *Vergleichsmiete I* [1974]; 38, 348 <370> – *Zweckentfremdung von Wohnraum* [1975]; 71, 230 <246 f.> – *Kappungsschranke* [1985].

304 Siehe soeben (→ § 8 Fn. 302): „einseitige Bevorzugung der Mieterseite bzw. Benachteiligung der Vermieterseite“, RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 18.

305 BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 69; zuvor BVerfGE 37, 132 <141> – *Vergleichsmiete I* [1974]; 71, 230 <247> – *Kappungsschranke* [1985]. Mit dem Hinweis, nicht nur auf die Interessen der Mietvertragsparteien, sondern auch die der Allgemeinheit abzustellen (Stichwort Gentrifizierung) *Gustorff*, Mietpreisbremse und Bestellerprinzip, 2021, S. 342.

nicht in Einklang.“³⁰⁶ Beachtenswert ist, dass hier die Bevorzugung und Benachteiligung der jeweils *widerstreitenden* Interessen gemeint ist und nicht – wie durch die Gesetzgebung – die zu vermeidende Benachteiligung der Vermieterseite der zu vermeidenden Bevorzugung der Mieterseite nur vermeintlich gegenübergestellt wird.

Wieder im Einklang stehen Gesetzgebung und Rechtsprechung, wenn schließlich solche Regelungen als problematisch angesehen werden, die „die Wirtschaftlichkeit der Vermietung ernstlich in Frage stellen“³⁰⁷ und insbesondere auf Dauer zu Verlusten oder Substanzgefährdung führen.³⁰⁸ Diese Grenze werde durch die Mietpreisbremse nicht überschritten, da die Vormieten durch § 556 e Abs.1 BGB geschützt werden, durch den 10 %-Zuschlag weiterhin Mieterhöhungen möglich seien und aufgrund von § 556 e Abs.2 BGB Wertverbesserungen bei der Mietpreisbildung berücksichtigt würden.³⁰⁹ Die Verfügungsbefugnis der Eigentümer werde nur im „notwendigen Umfang eingeschränkt“, während „die Vermietung grundsätzlich rentabel bleibt.“³¹⁰ Obgleich also die grundsätzliche Rentabi-

306 BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 69, m.V.a. u.a. BVerfGE 37, 132 <141> – *Vergleichsmiete I* [1974]; 71, 230 <247, 249> – *Kappungsgrenze* [1985].

307 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 18, m.V.a. BVerfG, Beschl. v. 3.4.1990 – 1 BvR 268/90 u.a. = NJW 1992, 1377 (1378); BVerfG, Beschl. v. 12.10.2000 – 2 BvR 2306/97, Rn. 3. Die Nichtannahmebeschlüsse des BVerfG verweisen zur Wirtschaftlichkeit wiederum aufeinander bzw. auf BVerfGE 37, 132 <142> – *Vergleichsmiete I* [1974].

308 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 18, m.V.a. BVerfGE 91, 294 <310> – *Mietpreisbindung* [1994]; 71, 230 <250> – *Kappungsgrenze* [1985]; ebenso BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 69. Mit dem Hinweis, dass somit ein auf Vermieterseite quantifizierbares Interesse einer weiten normativen Interessenlage der Mieterinnen gegenübergestellt wird, *Dudeck*, Die soziale Frage unserer Zeit, 2025, S. 169.

309 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 18; → § 8 C. III. Ergänzt wird durch die SPD-Fraktion im Zuge der Ausschussberatungen noch die regionale Begrenzung, SPD-Fraktion, in: Ausschussbericht und Beschlussempfehlung, MietNovG, BT-Drs. 18/4220, 5. Ebenso BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 89, m.V.a. RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 21, für die dort aufgezählten Ausnahmen und Sicherungen sowie die derzeitige Marktsituation, die keine substanzgefährdenden Entwicklungen absehen lasse (m.V.a. u.a. *Schuldt*, Mietpreisbremse, 2017, S. 197, 219). Weiter *P. Lange*, DVBl 2015, 1551 (1556).

310 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 19. Pointiert *A. Frank*, Mietpreisbremse, 2016, S. 29 f.: „Das Bedürfnis nach bezahlbarem Wohnraum überwiegt in diesem Zusammenhang das Interesse des Eigentümers, eine Mieta am Markt durchzusetzen, die mehr als 10 % über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt. Während es sich bei dem Bedürfnis nach bezahlbarem Wohnraum um ein existenzielles Grundbedürfnis eines Menschen handelt, resultiert das Bedürfnis des Vermieters eine am üblichen

lität der Wohnung als Wirtschaftsgut nicht in Frage gestellt wird und der Eigentümer „sein Eigentum weiterhin mit einem angemessenen Ertrag [...] bewirtschaften“ können soll, soll er gleichwohl daran gehindert werden, „besondere Erträge zu realisieren, die sich aus der spezifischen Situation eines angespannten Wohnungsmarktes ergeben“.³¹¹ Diese Argumentation steht somit im Widerspruch zu einem rein neoklassischen Marktansatz, der auf Knappheit beruhende Preisspitzen gerade nicht abschneiden würde. Dennoch bleibt das ökonomische Prinzip im Verständnis der Wohnung als ertragreiches Wirtschaftsgut aktiv. Es zeigt sich der enge Zusammenhang verfassungsrechtlicher und ökonomischer Argumentationen, hier in der Form als Soziale Marktwirtschaft.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die verfassungsrechtliche Figur der Sozialbindung einen relevanten gesetzgeberischen Bezugspunkt bei der Reflexion der eigenen Gestaltungsspielräume bei der Miethöheregulierung darstellt. Die Figur leitet die Gesetzgebung in Richtung einer verschiedenen Interessen ausgleichenden Regelung. In ihr spiegelt sich insofern die polit-ökonomische Auffassung der dualen Natur des Wohnens wider, ausgemalt als Widerspruch zwischen Vermieterfreiheit und sozialer Funktion des Wohnens. Indem auch ökonomische Erwägungen und die Wirtschaftlichkeit der Vermietung die Abwägung prägen, erscheint die Sozialbindung als eine weitere Übersetzung sozial-marktwirtschaftlicher Gedanken für das Wohnen.³¹² Bemerkenswert ist die argumentative Entfaltung der Sozial-

Markt überhöhte Miete – mithin mehr als 10 % der ortsüblichen Vergleichsmiete – zu verlangen, lediglich aus kapitalistischen Motiven, die gegenüber dem existenziellen Grundbedürfnis des Mietinteressenten zurücktreten müssen.“

311 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 18. Vgl. weiter aus der Verfassungsrechtsprechung dazu, dass zum Schutz des Privateigentums auch dessen wirtschaftliche Nutzung gehöre, insbesondere einen „Ertrag zu ziehen, der zur finanziellen Grundlage für die eigene Lebensgestaltung beiträgt“, BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 53, 70, m.V.a. u.a. BVerfG, Beschluss v. 23.5.2018, 1 BvR 97/14, 1 BvR 2392/14, Rn. 70 f.; BVerfGE 79, 292 <303 f.> – *Eigenbedarf II* [1988]; 101, 54 <75> – *Schuldrechtsanpassungsgesetz* [1999], jeweils m.w.N. Unterstützend dafür, dass das Vertrauen auf künftige höchstmögliche Mieteinkünfte nicht geschützt sei, BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 76, 88, m.V.a. BVerfGE 37, 132 <142> – *Vergleichsmiete I* [1974]; 71, 230 <250> – *Kappungsgrenze* [1985]; 91, 294 <310> – *Mietpreisbindung* [1994]; 100, 226 <242 f.> – *Denkmalschutz* [1999]; sowie erneut BVerfG, NJW 1992, 1377. Siehe auch P. Lange, DVBl 2015, 1551 (1556).

312 Rohde (SPD), Sten. Bericht der 91. Sitzung, 5.3.2015, BT-PlProt. 18/91, MietNovG, 8605D, macht diese Verbindung explizit, indem er nach der Wiedergabe des Art. 14 Abs. 2 GG anfügt: „Meine Damen und Herren, wir leben in einer sozialen Marktwirtschaft und nicht, wie der eine oder andere es gerne hätte, in einer radikalen

bindung durch die Gesetzgebung im Kontrast zu den Ausführungen der Verfassungsrechtsprechung. Diese unterschiedlich gewichteten Darstellungen können freilich auf staatsorganisationsrechtliche und aus der Gewaltenteilung rührende Motive zurückgeführt werden: dass das BVerfG dem Vorwurf entgehen möchte, selbst Mietenpolitik zu betreiben.³¹³ Gleichwohl liegt es nicht fern, auch seitens der Gesetzgebung strategische Motive anzunehmen. Schließlich ist die unterschiedliche Nuancierung gerade deshalb bemerkenswert, da die Gesetzgebung an sich – vermeintlich – eng entlang verfassungsrechtlicher Linien argumentiert, um die Verfassungsmäßigkeit der eigenen Regelungen zu belegen. Insofern transportiert die Referenz auf verfassungsrechtliche Figuren soziale Gedanken, ermöglicht aber auch eine Abwägung und sichert eigene ökonomische Wertungen ab.

VI. Gesetzgeberische Annahmen VI: Individuelle Zugriffe jenseits von Machtverhältnissen

Als letzter Aspekt der im Wesentlichen neoklassisch fundierten gesetzgeberischen Wissensstrukturen zur Mietpreisbremse ist deren individueller Zugriff zu erwähnen. Zwar wird das Mietrecht – neben der Grundentscheidung zugunsten des Marktmechanismus – mit der Mietpreisbremse zumindest teilweise für strukturelle Erwägungen geöffnet, wie das Phänomen der Gentrifizierung zeigt. Andere strukturelle Aspekte werden jedoch kaum berücksichtigt. Das gilt unter anderem für Fragen der Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes, der schließlich als Paradebeispiel für einen atypischen, unvollkommenen Markt angesehen wird. Seine Komplexität wird jedoch nur unzureichend berücksichtigt: Sie wird in den Gesetzesmaterialien kaum thematisiert und wenn doch, meist durch die Opposition eingebracht. So dient das Phänomen verschiedener Teilmärkte in der Regierungsbegründung zwar dazu, die „Gentrifizierung“ zu beschreiben und die regionale Begrenzung der Mietpreisbremse zu begründen.³¹⁴ Dabei wird aber lediglich die regionale Heterogenität der Wohnungsmärkte als

Marktwirtschaft.“ In eine ähnliche Richtung allgemeiner *Sonnenschein*, Wohnraum-miete, 1995, S. 2 f.

313 Das gilt umso mehr, wenn man die widerstreitenden Interessen als dem Wohnsystem immanent begreift und die Aushandlung dieses Verhältnisses dem politischen Prozess und nicht dem Verfassungsgericht zuweist, so *Lomfeld*, Demokratische Miet-Bestimmung, VerfBlog v. 12.9.2019.

314 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 11, 14.

entweder angespannt oder nicht angespannt erfasst. Den Regionen mit steigenden Mieten werden solche mit stagnierenden und zurückgehenden Mieten gegenübergestellt. Die Begründung für dieses Teilmarktpphänomen wird zudem klassisch marktwirtschaftlich darin gesehen, dass aufgrund eines Bevölkerungsrückgangs „dort das Angebot an Wohnraum die Nachfrage teilweise deutlich übersteigt.“³¹⁵ Auch die Verwendung des Stichworts der Wohnungsklassen³¹⁶ lässt über die Kenntnis des Konzepts hinaus keine weiteren Schlüsse zu. Es wird nur verwendet, um das Bewusstsein dafür zu zeigen, dass die Ermittlung der Vergleichsmiete streitanfällig sein kann und dies die Ausgestaltung des § 556 g BGB beeinflusst.

Die Relevanz eines komplexen Verständnisses des Wohnungsmarktes wird im parlamentarischen Prozess somit vor allem als Kritik an der gesetzgebenden Mehrheit deutlich. So stellt vor allem die Opposition die Wirkung der Sockereffekte und hierüber die für die Mietpreisbremse wichtige Wirkung von Neubauanreizen in Frage.³¹⁷ Sie greift die Komplexität des Wohnungsmarktes auch in ihrer Kritik am Fokus auf Preisbildung und Preissteigerungen auf.³¹⁸ Stattdessen wird – seitens der Opposition –

315 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 14. Demgegenüber wird im Schrifttum teilweise angenommen, dass die Gesetzgebung durch die Verwendung des Plurals „Wohnungsmärkte“ in § 556 d Abs. 2 BGB die Segmentierung des Wohnungsmarktes berücksichtige. Daraus wird gefolgert, dass sich die Landesrechtsverordnungen nicht nur räumlich auf eine Gemeinde oder Teile einer Gemeinde beschränken, sondern darüber hinaus nur bestimmte Segmente erfassen dürften, bspw. den Teilmarkt Kleinwohnungen, wenn nur dort eine angespannte Marktlage festzustellen sei, *Blank*, WuM 2014, 641 (645); *Börstinghaus*, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht-Großkomm., 16. Aufl. 2024, § 556 d BGB Rn. 32. Dieser Schluss ist hingegen nicht zwingend, da sich die Pluralverwendung auch über den Bezugspunkt der Gebiete – ebenfalls im Plural – erklären lässt, siehe hierfür und für weitere Argumente *Lehmann-Richter*, WuM 2015, 204 (207). Gleichwohl argumentiert auch *Lehmann-Richter* anschließend – aus teleologischen Gründen – für eine segmentbezogene Interpretation der Norm. Weiter *A. Frank*, Mietpreisbremse, 2016, S. 134 ff.; *Fleindl*, in: BeckOGK BGB v. 1.1.2025, § 556 d Rn. 35, 38 f.; ebenso wohl BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 117. Dabei erkennt das BVerfG die Komplexität des (Berliner) Wohnungsmarktes an und leitet daraus einen begrenzten Prüfungsmaßstab hinsichtlich der Ausweisung durch die Landesrechtsverordnungen ab.

316 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 32. Vgl. → § 5 A. II. 2.

317 Das Problem liege nicht in fehlenden Anreizen, sondern darin, was gebaut werde, *Lay* (Linke), Sten. Bericht der 66. Sitzung, 13.11.2014, BT-PlProt. 18/66, MietNovG, 6194B (siehe bereits → § 8 Fn. 143). Siehe zudem die vereinzelte Kritik am Vertrauen auf die Sockereffekte im Bundesrat, Empfehlungen der Ausschüsse, MietNovG, BR-Drs. 447/1/14, 8 f.

318 Bereits → § 8 C. I. 1.

der Trend der Finanzialisierung als wesentlich erkannt und aufgegriffen. Die gesetzgeberische Mehrheit führt die Mietpreissteigerungen hingegen maßgeblich auf das Wirken des Marktmechanismus angesichts eines Nachfrageüberhangs zurück.³¹⁹

Die auf dem Wohnungsmarkt möglichen Machtverhältnisse zwischen Mieterinnen und Vermieterinnen werden in den Gesetzesmaterialien demgegenüber stärker thematisiert. So sollen Vermieter die örtlichen Mangel-lagen schließlich nicht ausnutzen, um unangemessene Mietsteigerungen durchzusetzen.³²⁰ Auch das Verbot von Abweichungen zulasten der Mieterinnen in § 556 g Abs.1 BGB als Bestandteil des Sozialen Mietrechts ist ausdrücklich auf den Schutz der Mieter als „strukturell schwächere[r] Vertragspartei“ ausgerichtet.³²¹ In einem leichten Widerspruch hierzu verneint die Gesetzgebung hingegen eine naheliegende Parallele zum Verbraucherschutz und hierüber vermittelt die Frage, ob es sich bei den Mieterinnen auch um die schutzwürdigere Vertragspartei handelt (1.). Auch den weiteren Folgerungen mangelt es an Konsequenz. Dies gilt zum einen für die Frage der Durchsetzung der geltenden Mietpreisbegrenzungen (2.). Hierbei lässt sich ein – auch für die Neoklassik typischer – individualistischer Zugang feststellen, der sich darin ausdrückt, dass die Durchsetzung der Mietpreisbremse den einzelnen Mieterinnen überlassen wird. Zum anderen werden auch die damit zusammenhängenden Informationshierarchien zwischen Vermieterinnen und Mieterinnen, wie sie sich im Kontext der Auskunftspflicht und Rüge offenbaren, erst mit der Zeit behandelt (3.).

319 Zur „Kontingenz von Problemkonstruktionen“ siehe *Münch*, Interpretative Policy-Analyse, 2016, S. 140); bereits → § 8 C. I.

320 → § 8 C. I. 1.; RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 11. Deutlicher noch zum Bestellerprinzip, wo auch das Stichwort Marktmacht fällt (ebd., 16).

321 → § 8 Fn. 240; RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 27, 32; RegE MietAnpG, BT-Drs. 19/4672, 25; RegE MPBRefG, BT-Drs. 19/15824, 15. Mit Nachdruck und kritisch hingegen die Stellungnahme der Linksfraktion, wonach der Gesetzentwurf eine „Verwässerung der sozialen Schieflage auf dem Wohnungsmarkt“ sei und es ein starkes soziales Mietrecht brauche, „das Mieterinnen und Mieter sowie Vermieterinnen und Vermieter auf Augenhöhe bringe“, Linksfraktion, in: Ausschussbericht und Beschlussempfehlung, MietAnpG, BT-Drs. 19/6153, 19. Eindrücklich für die frühere Intention, durch den Schutz von Wohnraummietern ein „Ausgleich für die verschieden gewichtete Marktstellung zwischen Vermieter und Mieter“ zu schaffen, Ausschussbericht, MietRVerbG, BT-Drs. 6/2421, 1.

1. Mieterschutz als Verbraucherschutz?

Der Schutz der Mieterinnen als „strukturell schwächere Vertragspartei“³²² legt aufgrund der funktionalen Ähnlichkeit eine Parallele zum Verbraucherschutz nahe.³²³ Dies gilt für den deutschen Kontext jedoch aus Sicht der Gesetzgebung nur begrenzt.³²⁴ Denn viele Vermieter würden ihre Wohnungen privat vermieten, dabei verschiedenste Zwecke verfolgen, wie die Altersvorsorge und den Vermögensaufbau, und seien „auch rechtlich nicht Unternehmer im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuches.“³²⁵ Vermögensaufbau und Altersvorsorge werden somit als legitime Ziele der Vermietung begriffen. Mit dem hierdurch gestärkten personalen Bezug geht in der Folge eine höhere Schutzbedürftigkeit einher.³²⁶ Indem so auf beiden Seiten des Mietvertrags eine potenzielle Schutzbedürftigkeit ausgemacht wird, trägt die Mietpreisbremse „verbraucherpolitischen Aspekten“ dadurch Rechnung, dass sie „sowohl die Interessen der Mieter als auch der Vermieter angemessen“ berücksichtigt.³²⁷ Die Position der Mieterinnen wird durch die Parallele zum Verbraucherschutz demnach nicht gestärkt. Stattdessen wird ihre Schutzbedürftigkeit gegenüber den ebenfalls schutzbedürftigen Vermieterinnen relativiert. Dieser Interessenausgleich kommt dabei nicht nur den tatsächlichen Privatvermieterinnen zugute, sondern allen Vermie-

322 → § 8 Fn. 240, 321.

323 Diese Parallele noch hervorhebend, auch wenn „das soziale Mietrecht typischerweise nicht dem Verbraucherschutz zugerechnet“ wird, RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 27; anders RegE MietAnpG, BT-Drs. 19/4672, 25; RegE MPBRefG, BT-Drs. 19/15824, 15. Weiter *Siegmund*, in: Artz/Eisenschmid/H. Schmidt/Streyll (Hrsg.), FS Börstinghaus, 2020, S. 397 (397 f.); auch bei *Kaufhold/Heitzer*, Der Staat 60 (2021), 353, dient die Mietpreisbremse dem Verbraucherschutz (375) bzw. dem Schutz der strukturell unterlegenen Vertragspartei (376).

324 Vgl. RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 27.

325 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 27. Mit demselben Gedanken auch RegE MietAnpG, BT-Drs. 19/4672, 25; RegE MPBRefG, BT-Drs. 19/15824, 15

326 Vgl. weiter, dass der freiheitliche Charakter des Eigentums bei der „Vermietung zur privaten Vorsorge im Gegensatz zur unternehmerischen Nutzung [...] stärker hervor[trete]“, BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 101, m.V.a. BVerfGE 143, 246 <351, Rn. 297> – *Atomausstieg* [2016], wo der persönlich-freiheitliche Bezug nur gering sei. Insofern schlägt die Frage nach der Gewichtung sozialer Zwecke des Wohnens (→ § 5 A. II., B. I., II.) und der Eigentümerstruktur durch (vgl. auch *L. Winkler*, Regulierung von Bestandsbauten, 2023, S. 427, 432).

327 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 27 (Herv. d. Verf.); RegE MietAnpG, BT-Drs. 19/4672, 25; RegE MPBRefG, BT-Drs. 19/15824, 15.

tergruppen.³²⁸ Die strukturellen Gegebenheiten, komplexen Verhältnisse und jeweiligen Schutzbedürftigkeiten auf dem Wohnungsmarkt werden somit zwar aufgegriffen, aber entfalten nur begrenzte Wirkung.

2. Durchsetzung der Mietpreisbremse: privatrechtlich und individuell

Mit der Mietpreisbremse hat sich die Gesetzgebung für eine privatrechtliche und auf das einzelne Vertragsverhältnis ausgerichtete Regelung entschieden. Die Rechtsdurchsetzung ist auf die individuelle Geltendmachung durch die jeweiligen Mieterinnen ausgerichtet.³²⁹ Auch das sozial-strukturelle Ziel, Gentrifizierung zu verhindern, soll auf diese Weise vermittelt über die einzelnen Mieterinnen erreicht werden:

„Nur wenn sich Mieter auf ihre Rechte aus den Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn berufen und diese durchsetzen, können die Regelungen ihren legitimen Zweck erreichen, die direkte und indirekte Verdrängung von wirtschaftlich weniger starken Haushalten und Durchschnittsverdienern aus angespannten Wohnungsmärkten zu verhindern.“³³⁰

Dabei bestehen aus gesetzgeberischer Sicht verschiedene Hürden. Erstens werden sich Mieterinnen in der Regel erst ab einer gewissen Höhe ihres möglichen Rückforderungsanspruchs bewusst.³³¹ Zweitens könnten sie aufgrund der verschiedenen Ausnahmetatbestände und der häufig fehlenden Kenntnis der Vormiete „oft nicht ohne weiteres beurteilen [...], ob die vom Vermieter verlangte Miete im Einzelfall zulässig ist.“³³² Drittens seien die Anforderungen an die Rüge – damals noch stets qualifiziert – nicht

328 Das gilt auch für große Immobilienkonzerne (Finanzmarkt-/Börsenakteure und große Privateigentümerinnen), deren Anteil in verschiedenen Städten zwischen knapp 20 % (Erfurt) und 50 % (Berlin) variiert, *Trautvetter/Knechtel*, Wem gehört die Stadt? Teil 2, Rosa-Luxemburg-Stiftung 2022, Berlin. Präziser daher die Bezeichnung der Vermieter als „im Wohnraummietrecht [...] typisiert überlegene Partei“ bei Artz, in: *MüKo-BGB*, 9. Aufl. 2023, § 558 Rn. 3.

329 Vgl. die Formulierungen im RegE MietAnpG, BT-Drs. 19/4672, 11 u. 12, die die Schwierigkeiten und Hürden für Mieter bei der Durchsetzung „ihrer Rechte“ bzw. „ihres Rechts“ betreffen (Herv. d. Verf.).

330 RegE MietAnpG, BT-Drs. 19/4672, 14.

331 Der RegE MPBRefG, BT-Drs. 19/15824, 15, geht von Ansprüchen ab ca. 50 € aus und beruft sich dabei auf die Auskünfte von Mietervereinen und verweist auf *Geisler/Venohr*, Mieterschutz, der keiner ist, *Zeit Online* v. 22.6.2017.

332 RegE MietAnpG, BT-Drs. 19/4672, 1, 11, m.w.N.

praktikabel.³³³ Viertens scheuten sich viele Mieter generell davor, ihren Auskunftsanspruch geltend zu machen.³³⁴ Entsprechend gering sei die Klagebereitschaft bzw. Klageeignung.³³⁵

Dass die Gesetzgebung angesichts dieser Hürden von einer anderen Ausgestaltung absah, war eine bewusste Entscheidung. Dies zeigt sich insbesondere im Kontrast zu ihren Ausführungen zur Bußgeldbewährung des Herausmodernisierens gemäß dem neuen § 6 WiStG i.d.F. v. 1.1.2019. Diesbezüglich sei die behördliche Bußgeldbewährung erforderlich, weil „[r]ein zivilrechtliche Maßnahmen [...] das Ziel, die Mieter vor Verdrängung zu schützen und Gentrifizierung einzudämmen, nicht in gleicher Weise erreichen [können].“³³⁶ Die geringere Wirksamkeit der zivilrechtlichen Regelungen folge aus ihrer fehlenden generalpräventiven Wirkung.³³⁷ Erneut erkennt die Gesetzgebung, dass Mieter ihre „zivilrechtliche[n] Ansprüche aktiv geltend machen“ müssten und hiervor zurückscheuten.³³⁸ Demgegenüber hat die Gesetzgebung bezüglich der Mietpreisbremse weder eine Bußgeldbewährung³³⁹ noch eine anderweitige Anpassung erwogen.³⁴⁰ Stattdes-

333 RegE MietAnpG, BT-Drs. 19/4672, 1, 11, m.w.N.

334 RegE MietAnpG, BT-Drs. 19/4672, 14.

335 RegE MietAnpG, BT-Drs. 19/4672, 15, m.V.a. *Geisler/Venohr*, Mieterschutz, der keiner ist, Zeit Online v. 22.6.2017. Vgl. weiter die Nachweise dort, dass die Ängste der Mieterinnen begründet seien, denn „viele Vermieter reagieren ungehalten, einige sogar aggressiv, wenn sie auf das Gesetz hingewiesen werden.“ Diese Hemmnisse sind nicht nur anekdotischer Natur, sondern werden auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur diskutiert: Besorgt wird ein Vollzugsdefizit bei privater klageweiser Rechtsdurchsetzung im Bereich des Mietrechts, wobei auf die genannten und weitere Probleme Bezug genommen wird, Artz, in: MüKo-BGB, 9. Aufl. 2023, § 556 d Rn. 4 f.; *Siegmund*, in: Artz/Eisenschmid/H. Schmidt/Streyll (Hrsg.), FS Börstinghaus, 2020, S. 397; insb. auch *J. Kummer*, Ein bürgerlich-rechtlicher Mietendeckel für den Bund?, VerfBlog v. 19.4.2021. Kritisch zudem *Wihl*, Zur Nichtigkeit des Berliner Mietendeckels, VerfBlog v. 15.4.2021.

336 RegE MietAnpG, BT-Drs. 19/4672, 36.

337 RegE MietAnpG, BT-Drs. 19/4672, 36. Stattdessen entstanden durch die früheren Regelungen zur Rüge sogar Anreize, überhöhte Mieten zu verlangen, RegE MPB-RefG, BT-Drs. 19/15824, 1; dazu anstelle vieler Artz, in: MüKo-BGB, 9. Aufl. 2023, § 556 d Rn. 4, § 556 g Rn. 20 m.w.N.

338 RegE MietAnpG, BT-Drs. 19/4672, 36.

339 Dass die bestehende Regelung des § 5 WiStG ein stumpfes Schwert ist, ist allgemein bekannt, siehe RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 14; Stellungnahme BR, MietNovG, BR-Drs. 447/14 (B), 9 ff. Eine Bußgeldbewährung für die Mietpreisbremse wurde u.a. im Zeit-Artikel, auf den sich das MPBRefG bezieht, vehement eingefordert, vgl. *Geisler/Venohr*, Mieterschutz, der keiner ist, Zeit Online v. 22.6.2017.

340 In Betracht kämen bspw. kollektivere Ansätze wie Klagebefugnisse für Mieterverbände; innerhalb der individuell-privatrechtlichen Durchsetzung nachempfunden

sen wird den Mieterinnen – nach Reform der konkreten Rügeanforderungen³⁴¹ – zugemutet, trotz bestehender Risiken zu viel gezahlte Mietsummen innerhalb von 30 Monaten geltend zu machen.³⁴² Die Durchsetzung der Mietpreisbremse und der mit ihr verbundenen wohnungsmarktlischen Ziele wird somit auf der individuellen Vertragsebene verortet und damit geschwächt.

3. Informationshierarchien: Auskunft und Rüge

Wesentliche Verfahrenselemente der Durchsetzung der Mietpreisbremse stellen die Frage der Vermietersauskunft und Rüge durch die Mieterinnen dar.³⁴³ Es handelt sich dabei auch um einen Schwerpunkt der Reformgesetze. Mit dem MietNovG wurde in § 556 g Abs. 2 BGB noch eine qualifizierte Rüge als Voraussetzung für die Rückforderung der Miete statuiert. Damit korrespondierte eine Auskunftsverpflichtung seitens der Vermieterinnen bezüglich Fakten, die sich für die Mieterinnen nicht ermitteln lassen, aber für die Vermieterinnen ohne großen Aufwand ermittelbar sind. Mit dem MietAnpG wurde eine vorvertragliche Auskunftsobliegenheit für Vermieterinnen eingeführt, sofern diese sich auf eine der Ausnahmen von § 556 d Abs. 1 BGB berufen. Mit dem Mietpreisbremsenreformgesetz wurde die Regelung zur Rüge verändert, sodass sich der Rückerstattungsanspruch

durch Legal-Tech-Dienstleister. Hierauf reagierte der Eigentümerverband Haus und Grund mit einer Handreichung für Vermieterinnen, wie sie sich gegen Rückforderungsansprüche wehren können. Dazu gehörten „Tipps“ wie „die Vollmacht anzweifeln, [...] möglichst wenige Auskünfte erteilen, keine schriftlichen Belege über die Höhe der Vormiete rausrücken, Fristsetzungen ignorieren“, zitiert nach *Geisler/Venohr*, *Mieterschutz*, der keiner ist, *Zeit Online* v. 22.6.2017. Auch in diesem Kontext hieß es schon: „Die Vermieter haben nichts zu befürchten: Verstoßen sie bei der Festlegung der Miete gegen das neue Recht, droht ihnen kein Bußgeld. Denn Strafen sind im Gesetz nicht vorgesehen.“

341 Dafür, dass die vorigen Rügeerfordernisse ein Problem darstellten, siehe RegE MPB-RefG, BT-Drs. 19/15824, I; → § 8 C. VI. 3.

342 Trotz vorstehender Kritik grds. positiv zu diesem politischen Kompromiss *Artz*, in: *MüKo-BGB*, 9. Aufl. 2023, § 556 d Rn. 6.

343 Sowohl die Auskunftserteilung als auch das Rügeerfordernis sind je nach Verwendung und Reform als Obliegenheit oder Verpflichtung zu verstehen. Vgl. nur *Artz*, in: *MüKo-BGB*, 9. Aufl. 2023, § 556 g Rn. 1 ff.; *Emmerich*, in: *Staudinger, BGB-Komm.*, 2024, § 556 g Rn. 20 ff., Rn. 41 ff.; *Börstinghaus*, in: *Schmidt-Futterer, Mietrecht-Großkomm.*, 16. Aufl. 2024, § 556 d BGB Rn. 11; § 556 g BGB Rn. 2 ff., 27 a ff., 28; *Jacoby*, in: *Artz/Eisenschmid/H. Schmidt/Streyl* (Hrsg.), *FS Börstinghaus*, 2020, S. 267 (269, 271 m.w.N).

nun auch (begrenzt) auf die Vergangenheit bezieht.³⁴⁴ Die jeweiligen Regelungen beruhen auf drei gesetzgeberischen Einschätzungen: dem Vorliegen von Informationshierarchien, der Redlichkeit der Vermieterinnen und einer als angemessen erachteten Risikoverteilung.

Bei der Einführung der Mietpreisbremse mit dem MietNovG war die vorgenommene Ausgestaltung der Rüge ausweislich des Regierungsentwurfs Unsicherheiten geschuldet, die die Ermittlung der zulässigen Miethöhe mit sich bringt.³⁴⁵ In dieser Situation Sorge die Rügevoraussetzung für Rechtssicherheit und Rechtsfrieden, da hierdurch verhindert werde, dass weit zurückliegende Sachverhalte nachträglich aufgeklärt werden müssten oder nach Vertragssende Streitigkeiten aufkämen.³⁴⁶ Dabei wurde die Redlichkeit der Vermieterinnen grundsätzlich vermutet und die Schwierigkeiten bei der Ermittlung der zulässigen Miethöhe betont: Die Gesetzgebung nahm an, dass es unbillig sei, Vermieter Rückforderungsansprüchen auszusetzen, obwohl sie redlich bemüht waren, die Mietpreisbremse einzuhalten.³⁴⁷ Der Einwand, dass hierüber die „rechtswidrige Praxis des Vermieters“ zulasten der ebenfalls redlichen Mieter geschützt und „das Kräfteverhältnis in einem Mietverhältnis“ verkannt werde, konnte sich noch nicht durchsetzen.³⁴⁸ Während im Bundesrat angesichts des regelmäßig vorhandenen Informationsvorsprungs seitens der Vermieter zwar die Pflicht zur richtigen Berechnung der zulässigen Miete bei diesen gesehen wurde und zu ihren Gunsten auch der Spielraum von 10 % über der Vergleichsmiete als Puffer für Fehleinschätzungen angeführt wurde,³⁴⁹ wurden im weiteren

344 Für einen Überblick über die maßgeblichen Änderungen → § 8 B. II., III. Ausführlich zur Regelung nach dem Reformgesetz 2020 *Fleindl*, in: Artz/Eisen-schmid/H. Schmidt/Streyl (Hrsg.), FS Börstinghaus, 2020, S. 119 (128 ff.).

345 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 33.

346 Ähnlich die spätere Argumentation für die Begrenzungen bei der Rückerstattung auch für die Vergangenheit, RegE MPBRefG, BT-Drs. 19/15824, 17. Kritisch, die Regelung aber im Ergebnis als „sachgerecht“ bewertend, *Fleindl*, in: Artz/Eisen-schmid/H. Schmidt/Streyl (Hrsg.), FS Börstinghaus, 2020, S. 119 (122 f.).

347 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 33; kritisch schon Stellungnahme BR, Anlage 3 zum RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 45. Ablehnend *Blank*, WuM 2014, 641 (654 f.); kritisch auch *Emmerich*, in: Staudinger, BGB-Komm., 2024, § 556 g Rn. 12; *Fleindl*, in: BeckOGK BGB v. 1.1.2025, § 556 g Rn. 3.

348 Änderungsantrag der Linksfraktion, in: Ausschussbericht und Beschlussempfehlung, MietNovG, BT-Drs. 18/4220, 7; vgl. auch Änderungsantrag Linksfraktion, MietNovG, BT-Drs. 18/4223, 4.

349 Stellungnahme BR, MietNovG, BR-Drs. 447/14(B), 5; Empfehlungen der Ausschüsse, MietNovG, BR-Drs. 447/1/14, 11. Zum Informationsdefizit der Mieterinnen siehe auch *Fleindl*, in: BeckOGK BGB v. 1.1.2025, § 556 g Rn. 3; weiter zur Infor-

Verfahren vor allem hohe Anforderungen an die Mieterinnen gestellt. So wurde die Auskunftspflicht auf solche Informationen begrenzt, die der Mieter „nicht selbst ermitteln kann, z.B. mit Hilfe des örtlichen Mietspiegels.“³⁵⁰ Dass die Vermieterin diese Informationen bereits ermittelt und somit einen Informationsvorsprung hat, wurde im MietNovG ebenso wenig berücksichtigt wie der Faktor, dass die Ermittlungen hoch komplex sind, eine Kenntnis der Rechtslage, des Mietspiegels und die Fähigkeit, solche Tabellen zu lesen und anzuwenden, voraussetzen und – wie in Bezug auf die Vermieterinnen angenommen – fehleranfällig sind.³⁵¹ Stattdessen wirkten sich die mieterseitigen Informationsdefizite auch auf die Rüge aus: Mangels gesetzlicher Fristsetzung³⁵² konnten die Vermieterinnen ihre Auskünfte hinauszögern – mit der Folge, dass für den entsprechenden Zeitraum die Miete nicht zurückverlangt werden konnte.³⁵³

Hierauf wurde mit dem MietAnpG reagiert, indem sich die Rüge fortan nur noch bei Vorliegen einer Auskunft qualifiziert hierauf beziehen musste.³⁵⁴ Auch wenn „Rüge[n] ins Blaue hinein“ weiterhin vermieden werden sollten,³⁵⁵ wurde das entsprechende Informationsdefizit gesetzgeberisch anerkannt.³⁵⁶ Trotz Misstrauen gegenüber den Mieterinnen wurden deren Schwierigkeiten beim MietAnpG somit als Ausgangspunkt der gesetzgeberischen Erwägungen gewählt.³⁵⁷ Flankiert wurde dies durch eine Sperrfrist bei verspäteter Nachholung der Auskunft (so der neue § 556 g Abs. 1a S. 3 BGB), mit der die nicht erfolgte Auskunft sanktioniert wurde. Die Vermutung redlicher Vermieterinnen wurde insofern relativiert.

mationsasymmetrie als eine Möglichkeit des Marktversagens und Grund für Ausgleich, *Schuldt*, Mietpreisbremse, 2017, S. 103 ff., demzufolge aber der Informationsvorsprung des Vermieters bzgl. der Wohnung nicht marktrelevant ist.

350 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 2.

351 Im Bundesrat wird aus diesem Grund hingegen eine beidseitigere Lastenverteilung gefordert, siehe Empfehlungen der Ausschüsse, MietNovG, BR-Drs. 447/1/14, 12; Stellungnahme BR, MietNovG, BR-Drs. 447/14(B), 5 f.

352 Schon zum MietNovG seitens der Opposition kritisiert, siehe B90/Gr, in: Ausschussbericht und Beschlussempfehlung, MietNovG, BT-Drs. 18/4220, 5.

353 Vgl. RegE MietAnpG, BT-Drs. 19/4672, 13.

354 Ausschussbericht und Beschlussempfehlung, MietAnpG, BT-Drs. 19/6153, 7.

355 CDU/CSU-Fraktion, in: Ausschussbericht und Beschlussempfehlung, MietAnpG, BT-Drs. 19/6153, 18. Weiterführend zu diesem Verständnis des vertragstreuen Mieters im Zuge der Reformalisierung des Wohnraummietrechts durch die BGH-Rechtsprechung *Kummer*, AcP 223 (2023), 747.

356 Ausschussbericht und Beschlussempfehlung, MietAnpG, BT-Drs. 19/6153, 20.

357 Im RegE MietAnpG, BT-Drs. 19/4672, 12 f., heißt es zur vorherigen Regelung sogar explizit, dass diese „als ungerecht empfunden“ werde.

Diese Entwicklung setzte sich mit dem Mietpreisbremsenreformgesetz fort. Mit dieser Reform wurden das Rügeerfordernis modifiziert und Rückforderungsansprüche auch für die Vergangenheit vorgesehen. Begründet wurde dies weniger mit Kräfteverhältnissen als damit, dass die Kopplung des Rückforderungszeitraums an die Rüge den Mietern die Wahrnehmung ihrer Rechte erschwere und negative Anreize für Vermieter setze.³⁵⁸ Durch die bisherige Regelung werde „ein unrechtmäßiges Verhalten des Vermieters privilegiert, der die bis zur Rüge überzahlte Miete behalten darf.“³⁵⁹ Insofern zeigt sich ein deutlicher Wandel der gesetzgeberischen Wahrnehmung der Vermieterinnen, denen nun ökonomisch rationales, aber unredliches Handeln unterstellt wird.

Insgesamt verschiebt sich die gesetzgeberische Wahrnehmung somit deutlich. Die Redlichkeit der Vermieterinnen wird nach der Evaluation der Mietpreisbremse trotz und wegen ihres ökonomisch rationalen Verhaltens bezweifelt.³⁶⁰ Gleichzeitig geraten Schwierigkeiten seitens der Mieterinnen und der Informationsvorsprung der Vermieterinnen ins Blickfeld. Die entsprechenden Neuregelungen stellen eine Verbesserung für die Mieter dar,³⁶¹ werden als solche Verschiebung jedoch nicht uneingeschränkt begrüßt, sondern als Kompromiss verstanden.³⁶²

358 Deutlich RegE MPBRefG, BT-Drs. 19/15824, 1, mit Bezugnahme auf *Michelsen/Mense*, Evaluierung der Mietpreisbremse, 2018; ähnlich ebd., 11, 16 f.: „Es hat sich mithin gezeigt, dass die derzeitige Ausgestaltung Vermietern ökonomische Anreize bietet, sich nicht an die Mietpreisbremse zu halten.“ Siehe bereits → § 8 Fn. 337.

359 RegE MPBRefG, BT-Drs. 19/15824, 16. Interessant auch die spätere Formulierung, dass sich die rechtmäßig handelnden Vermieter nach der Neuregelung „nicht länger benachteiligt gegen Vermieter *fühlen*, die sich bewusst nicht an die Mietpreisbremse halten [...]“ (ebd., 17, Herv. d. Verf.). Nun geht es nicht mehr um finanzielle Anreize bzw. Vorteile durch die bisherige Regelung, sondern ein Gefühl der Benachteiligung. Aus einer finanziellen Benachteiligung wird ein gefühltes Gerechtigkeitsproblem.

360 Diese verschobene Wahrnehmung wird auch durch verschiedene Untersuchungen gestützt, wie bspw. für Berlin, wo die Wiedervermietungsmieten 2016 in 81–91 % der Fälle die nach der Mietpreisbremse zu erwartenden Mietpreise überschritten haben sollen, von *Bodelschwingh/Dettmann/Schlichting*, Wiedervermietungsmieten und Mietpreisbremse in Berlin, BMV 2016, S. 11; *Die Unterzeichnenden*, suburban 6 (2018), 205 (210).

361 RegE MPBRefG, BT-Drs. 19/15824, 16.

362 Vgl. die Stellungnahme der CDU/CSU-Fraktion, Beschlussempfehlung und Ausschussbericht, MPBRefG, BT-Drs. 19/17156, 4, die wieder auf Privatvermieter verweist, für die aus den Neuregelungen ein erhöhtes Risiko folge. Ähnlich die Oppositionsfractionen der FDP und AfD (ebd., 5), dagegen wiederum die Linksfraction (ebd., 4 f.).

D. Zusammenfassung: Abwägung sozialer Ziele im marktwirtschaftlichen System

Das Miethöherecht der Bundesrepublik ist durch das Vergleichsmietensystem und die ihm zugrunde liegenden Annahmen geprägt; als Teil des Sozialen Mietrechts sorgt es für einen Ausgleich der Interessen von Mieterinnen und Vermieterinnen innerhalb des marktwirtschaftlichen Rahmens.³⁶³ In diesen gedanklichen Rahmen fügt sich auch die Mietpreisbremse ein. Sie greift typische Elemente des Vergleichsmietensystems auf, wie etwa die Orientierung an der ortsüblichen Vergleichsmiete und die Begrenzung auf Gebiete mit angespannten Marktlagen.³⁶⁴ Zudem ist auch die Mietpreisbremse als nur zwischenzeitliche Begleitmaßnahme für Wohnungsnot und zur Linderung unmittelbarer Nöte marktwirtschaftlich begründet funktionell begrenzt.³⁶⁵ Eine solche Begrenzung des Miethöherechts ist seit der Weimarer Zeit bekannt und kennzeichnend für den Niederschlag neoklassischer Annahmen in der Wohngesetzgebung.³⁶⁶

Und so liegt der Mietpreisbremse in weiten Teilen ein neoklassisches Grundverständnis zugrunde. Dies zeigt sich erstens am marktbasiertem Problemverständnis, das weitere strukturelle Ursachen weitgehend ausblendet und annimmt, dass der Marktmechanismus lediglich örtlich begrenzt und kurzfristig zu überhöhten Mieten führt.³⁶⁷ Diese überhöhten Mieten gilt es aufgrund ihrer sozialen Folgen, aber auch aus ökonomischen Gründen zu dämpfen: weil es ansonsten zu Fehlallokationen kommt.³⁶⁸ Zur eigentlichen Problemlösung eignen sich, zweitens, primär marktwirtschaftliche Strategien wie die Angebotsausweitung durch Neubau.³⁶⁹ Da die Mietpreisbremse demgegenüber einen unerwünschten Markteingriff darstellt, soll sie die Angebotsausweitung nicht bremsen und nur wirken, bis der marktwirtschaftliche Ausgleich erreicht ist.

Das neoklassische Verständnis stellt also die Grundlage der Mietpreisbremse dar. Gleichwohl wird es nicht lückenlos und in Reinform übersetzt.

363 Vgl. → § 8 A.

364 Vgl. → § 8 A., C. III. 1., I. 2.

365 Vgl. → § 3 B. I.; § 8 C. III. 3.

366 So auch *Blankenagel/Schröder/Spoerr*, NZM 2015, 1 (6); → § 3 B. I., II.

367 Vgl. → § 8 C. I. 1., 2.

368 Vgl. → § 8 C. I. 3. Im Abgleich mit den Deutungsmustern (→ § 4 B.) zeigt sich, dass die Allokationseffizienz relativ wenig Raum einnimmt, dafür aber als grundlegendes Argument dient. Der Fokus ökonomischer Argumentation liegt jedoch im Bereich der Renditeanreize.

369 Vgl. → § 8 C. II.

An verschiedenen Stellen bricht auch die soziale Bedeutung des Wohnens als wesentliche polit-ökonomische Erwägung in die gesetzgeberische Konzeption ein.³⁷⁰ Diese sozialen Erwägungen gehen jedoch nur nachträglich in eine Abwägung ein, die den marktwirtschaftlichen Rahmen bereits voraussetzt. Dies gilt im Übrigen nicht nur auf einfachrechtlicher Ebene, sondern wird auch in die Sprache des Verfassungsrechts übersetzt, wenn sich die Gesetzgebung auf die Sozialbindung des Eigentums bezieht.³⁷¹

Vor einem polit-ökonomischen Hintergrund ist eine solche Konzeption unbefriedigend. Sie stellt sich nicht als gelungener Ausgleich sozialer und marktwirtschaftlicher Gesichtspunkte dar, da es im Ergebnis zu einer Unterordnung sozialer Gedanken unter den funktionierenden Marktmechanismus kommt.³⁷² Vielmehr bedeutet sie eine weitere Umsetzung sozial-marktwirtschaftlichen Wissens. Anders als das Wohngeld, das der Einführung einer (Sozialen) Wohnungsmarktwirtschaft diene, stellt die Mietpreisbremse jedoch keine ideale Übersetzung dar, da nicht nur aus neoklassischer, sondern auch aus sozial-marktwirtschaftlicher Perspektive der Preismechanismus möglichst unangetastet bleiben soll.³⁷³ Wenn der Gedanke der Sozialen Marktwirtschaft dennoch teilweise explizit und affirmativ aufgegriffen wird, zeigt sich das diskursive Potenzial dieses Konzepts. Die Mietpreisbremse wird Teil seiner Erfolgsgeschichte.

Während neoklassische Annahmen die Mietpreisbremse fundieren und die Soziale Marktwirtschaft den gedanklichen Rahmen darstellt, kommt polit-ökonomischen Erwägungen in den gesetzgeberischen Argumentationen eine geringe Bedeutung zu. Sie sind insgesamt fragmentarisch. Beispielsweise werden die Mietsteigerungen nahezu ausschließlich über den Marktmechanismus und nicht (auch) mithilfe der Dynamik der Finanzialisierung erklärt. Selbstverständlich kann es nicht der Anspruch eines einzigen Instruments wie der Mietpreisbremse sein, alleine „die tiefgreifenden

370 Vgl. → § 5 A. II. 2.; B. I. 1.; § 8 C. IV., V.

371 → § 8 C. V.

372 → § 5 A. I. 2.

373 → § 4 B. I.; § 6 B. I. Im Schrifttum fällt die Bewertung der Mietpreisbremse daher teilweise negativ aus, vgl. *Schuldt*, Mietpreisbremse, 2017, S. 212; *Schuldt*, in: Artz/Eisenschmid/H. Schmidt/Streyll (Hrsg.), FS Börstinghaus, 2020, S. 369 (371); *Emmerich*, in: Staudinger, BGB-Komm., 2024, § 556 d Rn. 16: „Die darin liegende Intervention gegen den Markt erklärt zugleich zu einem guten Teil die bisher festzustellende weitgehende Wirkungslosigkeit der Mietpreisbremse.“

Veränderungen des Wohnungsmarktes in den letzten Jahren³⁷⁴ zu erfassen und zu bearbeiten. Gleichwohl scheint in den Gesetzesmaterialien nicht der Anspruch durch, diese Veränderungen als tiefgreifend zu erkennen und anzugehen. So reiht sich die Mietpreisbremse in den Trend ein, das Mietrecht mittels Spezialregimen für unterschiedliche Lagen weiter intern zu pluralisieren.³⁷⁵

Die Regelungen der Mietpreisbremse stellen also weder aus einer neoklassischen Perspektive eine saubere Lösung dar noch sind sie aus politökonomischer Perspektive zufriedenstellend. Marktwirtschaftliche Aspekte bleiben priorisiert und der wohnpolitische Grundkonflikt wird nur moderiert. Soziale Erwägungen fließen erst anschließend an die Grundentscheidung für den Wohnungsmarkt in die Abwägung ein, geben der Gesetzgebung aber neue Impulse. Doch trotz offenkundiger Probleme sollen die grundlegenden Probleme des Wohnungsmarktes durch den Markt selbst gelöst werden. Im Sinne des Ausgleichsgedankens des Sozialen Mietrechts und der Sozialen Marktwirtschaft springt die Gesetzgebung ein und sichert die sozialen Folgen ab.

374 Vgl. *Eller*, in: Croon-Gestefeld et al. (Hrsg.), *Das Private im Privatrecht*, 2022, S. 75 (84 f.), im Kontext der historisch-dogmatischen Entwicklung des dualistisch konzipierten Wohnraummietrechts.

375 *Eller*, in: Croon-Gestefeld et al. (Hrsg.), *Das Private im Privatrecht*, 2022, S. 75 (87).