



Ausarbeitung

Verfassungsrechtlicher Rahmen für die Einführung einer sogenannten Mietpreisbremse



Verfassungsrechtlicher Rahmen für die Einführung einer sogenannten Mietpreisbremse

Verfasserin: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 076/14
Abschluss der Arbeit: 29. April 2014
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung und Fragestellung	4
2.	Vereinbarkeit einer Mietpreisbremse bei Neuvermietungen mit dem Recht auf Eigentum, Art. 14 GG	5
2.1.	Verhältnismäßigkeit einer Miethöhenbegrenzung	6
2.1.1.	Legitimes Ziel	6
2.1.2.	Geeignetheit	6
2.1.3.	Erforderlichkeit	7
2.1.4.	Angemessenheit	8
2.2.	Keine Substanzverletzung	9
3.	Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Definition der Gebiete, in denen die Gefahr einer Unterversorgung mit Wohnraum im Sinne des § 558 Abs. 3 S. 2 BGB besteht	10
3.1.	Vereinbarkeit mit Art. 80 Abs. 1 GG	10
3.2.	Vereinbarkeit mit Art. 14 GG	12
4.	Ergebnis	13

1. Einleitung und Fragestellung

In den letzten Jahren wird vermieteter Wohnraum zumindest in den deutschen Ballungszentren teurer. Dies betrifft insbesondere Neuvermietungen bereits bestehenden, nicht preisgebundenen Wohnraums in guten Wohnlagen.¹ In Berlin, Hamburg, München und Frankfurt am Main ist die Mietpreisdynamik in allen Wohnlagen erheblich.² In anderen Regionen, insbesondere in solchen mit Bevölkerungsrückgang, stagnieren die Mieten oder liegen die Neuvertragsmieten unter denen der Bestandsmieten. Eine allgemeine Aussage über steigende Mieten in Deutschland lässt sich daher nicht treffen.

Bei Neuverträgen zur Vermietung von Wohnraum greifen die gesetzlichen Grenzen für eine Mieterhöhung in den §§ 557 ff. BGB³ nicht, die den Anstieg bei Bestandsmieten auf maximal 20 Prozent innerhalb von drei Jahren begrenzen (§ 558 Abs. 3 BGB). In Gebieten, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, kann dieser Anstieg auf 15 Prozent begrenzt werden. Die jeweiligen Gebiete müssen durch die Landesregierung durch Rechtsverordnung für die Dauer von jeweils höchstens fünf Jahren bestimmt werden.

Für den Abschluss von neuen Mietverträgen gelten nur die allgemeinen vertragsrechtlichen Bedingungen, sodass ein Mietvertrag wegen Mietwuchers gegen § 138 BGB verstoßen und damit nichtig sein könnte. Ferner können Vermieter, wenn sie unter Ausnutzung des Wohnungsmangels handeln und einen Mietzins verlangen, der 20 Prozent über der Vergleichsmiete⁴ liegt, ordnungswidrig (§ 5 WiStrG⁵) handeln oder sich bei einem Übersteigen um 50 Prozent⁶ sogar wegen Mietwuchers strafbar machen (§ 291 StGB⁷).

-
- 1 Bundesinstitut für Stadt-, Bau- und Raumforschung (BBSR), Aktuelle Mietenentwicklung und ortsübliche Vergleichsmiete: Liegen die erzielbaren Mietpreise mittlerweile deutlich über dem örtlichen Bestandsmietenniveau?“, 2/2014, S. 26.
http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/WohnenImmobilien/Immobilienmarktbeobachtung/ProjekteFachbeitraege/Mietsteigerungen/hintergrundpapier_mieten.pdf?__blob=publicationFile&v=6.
(Letzter Abruf für alle Internetangaben: 25. April 2014).
 - 2 BBSR (Fn. 1), S. 27.
 - 3 Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 4 Absatz 5 des Gesetzes vom 1. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3719) geändert worden ist.
 - 4 BGH, Urt. v. 28. Januar 2004 - VIII ZR 190/03 - ZMR 2004, 410 und BGH, Urt. v. 13. April 2005 - VIII ZR 44/04 - ZMR 2005, 530.
 - 5 Wirtschaftsstrafgesetz 1954 in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 1975 (BGBl. I S. 1313), das zuletzt durch Artikel 55 des Gesetzes vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1864) geändert worden ist.
 - 6 BGHSt 30, 280 (281).
 - 7 Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das durch Artikel 5 Absatz 18 des Gesetzes vom 10. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3799) geändert worden ist.

Die Ausarbeitung widmet sich folgenden Fragen:

1. Welche verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte sind bei einer Übertragung der Regelung des bestehenden § 558 Absatz 3 Satz 2 BGB auf die Bestimmung von Gebieten, in denen bei Wiedervermietung von Bestandswohnungen – also bei entsprechendem Abschluss neuer Mietverträge – die zulässige Miete höchstens auf das Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete zuzüglich 10 Prozent angehoben werden kann, zu berücksichtigen?
2. Kann aus verfassungsrechtlicher Sicht die „Gefahr“ einer nicht mehr ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen auch bei der Begrenzung der Miethöhe bei Wiedervermietung ein hinreichendes Kriterium darstellen? Welche weiteren Kriterien wären ggf. aus verfassungsrechtlicher Sicht zu berücksichtigen?
3. Welche verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte sind bei einer Beschränkung der Miethöhe bei Abschluss neuer Mietverträge zu berücksichtigen?
4. Welche verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte oder Kriterien sind bei einer Bestimmung der Gebiete zu berücksichtigen? Können ggf. Wohnungsteilmärkte dabei eine Rolle spielen?

Die Fragen 1, 2 und 4 beziehen sich auf die Definition der Gebiete, in denen die Gefahr einer Unterversorgung mit Wohnraum im Sinne des § 558 Abs. 3 S. 2 BGB besteht, und werden daher im Zusammenhang unter Punkt 3. beantwortet. In Beantwortung der Frage 3 soll unter Punkt 2. zunächst untersucht werden, ob eine Begrenzung des Mietzinses bei Neuvermietungen auf eine 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete für Wohnraum liegende Höhe (im Folgenden: „Mietpreisbremse“) in bestimmten Gebieten verfassungsrechtlich zulässig wäre.

2. Vereinbarkeit einer Mietpreisbremse bei Neuvermietungen mit dem Recht auf Eigentum, Art. 14 GG

Eine gesetzliche Begrenzung der Miethöhe bei der Neuvermietung von Wohnungen könnte das Recht auf Eigentum, das Art. 14 GG gewährleistet, verletzen.

Das Eigentumsrecht schützt das Recht am Eigentum von Grund und Boden; Wohneigentum ist von diesem Recht umfasst.⁸ Eine Begrenzung der Miethöhe bei Neuvermietungen schränkt den Eigentümer bei der wirtschaftlichen Verwertung seines Eigentums ein. Dies könnte als zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG aber gerechtfertigt sein.

Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG stellt den Gebrauch des Eigentums in den Dienst des „Wohles der Allgemeinheit“. Daher geht die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung um so weiter, je mehr die **Nutzung des Eigentums in einem sozialen Kontext** steht. Die Regelungsbefugnis des Gesetzgebers ist insbesondere weit, wenn Dritte der Nutzung des Eigentums für die Verwirklichung ihrer verantwortlichen Lebensgestaltung bedürfen. Dies ist im Wohnungsmietrecht der Fall, da große Teile der Bevölkerung aus finanziellen Gründen keinen eigenen Wohnraum erwerben

8 BVerfG, Beschluss vom 28. Juli 2000 - BvR 1460/99, NJW 2000, S. 2658 (2659).

oder schaffen können und daher in existentieller Weise auf die Nutzung fremden Eigentums angewiesen sind.⁹

Bei **Einschränkungen der Befugnisse von Eigentümern** hat der Gesetzgeber allerdings den **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen**.¹⁰ Äußerste Grenze einer Inhalts- und Schrankenbestimmung ist, dass das Eigentumsrecht nicht in seiner **Substanz** verletzt werden darf.¹¹

2.1. Verhältnismäßigkeit einer Miethöhenbegrenzung

2.1.1. Legitimes Ziel

Der Gesetzgeber muss ein **dem öffentlichen Interesse dienendes Ziel mit der Regelung verfolgen**.¹² Ziel der Begrenzung der Miethöhe bei neuvermieteten Wohnungen ist, für alle Bevölkerungsschichten bezahlbaren Wohnraum in den Gemeinden zu erhalten. Dies geschieht zum einen durch eine geringere Spanne der Miete für Bestands- und Neuverträge, sodass auch Haushalte mit niedrigeren oder Durchschnittseinkommen in den jeweiligen einfachen oder guten Wohnlagen eine Wohnung finden können. Zum anderen wird Vermietern der Anreiz genommen, Bestandsmieter zu verdrängen, um durch eine Neuvermietung weitaus höhere Mieterträge zu erzielen. Dies könnte auch der Bewahrung der sozial gemischten Struktur von Stadtteilen und der Abwendung von Ghettobildung dienen, da sozial schwächere Gruppen nicht in weniger attraktive Wohnquartiere abgedrängt werden. Ferner wird der gesamte Anstieg des Mietniveaus verlangsamt, weil die neu abgeschlossenen Mietverträge ebenfalls in den zu erstellenden Mietpreisspiegel eingerechnet werden und damit die ortsübliche Vergleichsmiete erhöhen.

Der Gesetzgeber verfolgt hiermit der sozialen Funktion des Eigentums dienende Ziele.

2.1.2. Geeignetheit

Die gesetzliche Regelung müsste zur Erreichung dieser Ziele **geeignet** und **erforderlich** sein,¹³ wobei dem Gesetzgeber ein weiter Spielraum bei der Beurteilung dieser Kriterien zusteht.¹⁴

Die Begrenzung der Miethöhe auch bei Neuvermietungen ist geeignet, den Preisanstieg für Wohnraummieten zu dämpfen. Dies gilt umso mehr, als die Miethöhe von neuen Vertragsabschlüssen in die Berechnung der ortsüblichen Vergleichsmiete einbezogen wird, die auch für die

9 BVerfGE 84, 382 (385); Papier in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, 69. EL 2013, Art. 14 Rn. 318 f.

10 BVerfGE 75, 78 (97 f.); 76, 220 (238); 92, 262 (273); 110, 1 (28); Jarass in: Jarass/Pieroth, Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage 2012, Art. 14, Rn. 38 ff.

11 BVerfGE 75, 78 (97 f.); 76, 220 (238); 92, 262 (273); 110, 1 (28); Jarass (Fn. 10), Art. 14, Rn. 38 ff.

12 Vgl. die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. Februar 1986 (BVerwG NJW-RR 1986, 1139, Tz. 19) zur Verfassungsmäßigkeit der Mietpreisbindung für Altbauwohnungen in Berlin.

13 Jarass (Fn. 10), Art. 14, Rn. 38a.

14 St. Rspr., vgl. Nachweise bei BVerfGE 90, 145 (173).

Berechnung einer angemessenen Mieterhöhung bei Bestandsmieten gemäß § 558 BGB herangezogen wird. Damit könnte auch die Erhöhung von Mieten bei bestehenden Mietverträgen gedrosselt werden.

Allerdings ist die Mietpreisbremse nicht geeignet, einen eventuellen **Wohnraumangel**, dessen Ausdruck der Mietpreisanstieg sein könnte, zu beseitigen. Nach Ansicht ihrer Kritiker führte dieses Mittel vielmehr zu einer Verlangsamung der privaten Neubautätigkeit insbesondere in den nachgefragten Gebieten und damit wegen der Wohnungsknappheit zu einem weiteren Preisauftrieb.¹⁵

Die Auswirkungen einer – räumlich wie wohl auch zeitlich begrenzten – Mietpreisbremse auf den Neubau von Wohnungen in den betroffenen Gebieten zu prognostizieren, ist ebenso wie die Abwägung möglicher positiver und negativer Folgen der Preisregulierung Aufgabe des Gesetzgebers. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) müssen seiner Prognose „Sachverhaltsannahmen zu Grunde liegen, die sorgfältig ermittelt sind oder sich jedenfalls im Rahmen der gerichtlichen Prüfung bestätigen lassen. Die Prognose muss sich methodisch auf ein angemessenes Prognoseverfahren stützen lassen, und dieses muss konsequent im Sinn der „Verlässlichkeit“ der Prognosen verfolgt worden sein. Das Prognoseergebnis ist daraufhin zu kontrollieren, „ob die die prognostische Einschätzung tragenden Gesichtspunkte mit hinreichender Deutlichkeit offen gelegt worden sind oder ihre Offenlegung jedenfalls im Normenkontrollverfahren möglich ist und ob in die Prognose keine sachfremden Erwägungen eingeflossen sind.“¹⁶ Diesen Anforderungen müsste ein Gesetzentwurf genügen.

Zum anderen könnte diesem Einwand durch flankierende, den Wohnungsbau fördernde Maßnahmen begegnet werden. Hierzu zählen Ausnahmeregelungen für Neubauten und/oder umfangliche, die Mietpreisbremse begleitende Wohnungsbauförderprogramme wie sozialer Wohnungsbau, vergünstigte Baukredite, Senkung der Grunderwerbsteuer oder eine verstärkte Ausweisung brachliegender innerstädtischer Flächen im Eigentum der öffentlichen Hand als Bauland.

2.1.3. Erforderlichkeit

Die Mietpreisbremse müsste erforderlich, also das mildeste Mittel zur Erreichung des angestrebten Zwecks sein.¹⁷ Nach der Rechtsprechung ist eine gesetzliche Regelung aber nur dann übermäßig belastend und deshalb verfassungswidrig, wenn sich eindeutig feststellen lässt, dass ein milderer Mittel zur Verfügung steht.¹⁸

15 Pressemitteilung Haus und Grund vom 12. März 2014, Mietpreisbremse ist überflüssig, im Internet abrufbar unter: http://hausundgrund.de/presse_1035.html. Kritisch auch Kholdilin und Ulbricht, Mietpreisbremse: Wohnungsmarktregulierung bringt mehr Schaden als Nutzen, DIW Wochenbericht Nr. 15/2014, S. 319 (322 f.).

16 BVerfGE 111, 226 (255); 106, 62 (150 ff.).

17 BVerfGE 7, 377 (405); Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/2, 1994, § 84 II 3, S. 779 m.w.N.

18 BVerfGE 17, 232 (244 f.); Stern (Fn. 17), § 84 II 3 b, S. 782.

Zwar könnte aufgrund einer Stärkung des **sozialen Wohnungsbaus** bezahlbarer Wohnraum auch für finanziell schwächere Bevölkerungsschichten zur Verfügung gestellt werden, eine Mietpreisbremse daher nicht **erforderlich** sein. Allerdings würde selbst eine solche Stärkung nicht sofort, sondern erst längerfristig zu einer Dämpfung des Mietanstiegs führen. Angesichts derzeit steigender Mieten insbesondere in den Ballungszentren wäre dieses mildere Mittel damit nicht gleich geeignet. Auch die weiteren, bereits genannten möglichen flankierenden Maßnahmen würden wohl eher mittelfristig zu einer Entlastung der Mietsituation führen, sodass sie zumindest für eine kurzfristige Gegensteuerung kein gleich geeignetes Mittel darstellen würden.

Ferner könnte das **Wohngeld** für sozial bedürftige Haushalte der Mietpreisentwicklung angepasst werden. Zwar griffe die Erhöhung des Wohngeldes sofort, allerdings würde sie nur einen Teil der Mieter erfassen. Der Bezug von Wohngeld ist an eine bestimmte Höhe des Einkommens gekoppelt; insbesondere Durchschnittsverdiener sind derzeit nicht bezugsberechtigt. Ferner wird die Miete auch nur bis zu einer bestimmten Höhe bezuschusst. Für eine vierköpfige Familie liegt der Höchstbetrag in der höchsten nachweisbaren Mietstufe in einer Gemeinde derzeit bei 693 Euro.¹⁹ Einen darüberhinausgehenden Betrag müsste der Mieter ohne Bezuschussung allein tragen. Nach Analysen fällt es aber zumindest in bestimmten Gebieten selbst Durchschnittsverdienern mit Kindern schwer, bezahlbaren Wohnraum zu mieten. Auch wenn Durchschnittsverdiener auf die einfachen Wohnlagen verwiesen werden könnten, würde dadurch dieser Wohnraum knapp, sodass der dortige Preisanstieg nur durch eine weitere Erhöhung des Wohngeldes aufgefangen werden könnte. Da die Erhöhung des Wohngeldes damit nur einem geringen Prozentsatz der Wohnungssuchenden helfen könnte, wäre es kein gleich geeignetes Mittel zur Begrenzung der Mietkosten. Eine Mietpreisbremse kann daher – zumindest zeitlich begrenzt, bis andere Maßnahmen greifen könnten – als erforderlich angesehen werden.

2.1.4. Angemessenheit

Die Begrenzung von Neuvertragsmieten muss ferner in einem angemessenen Verhältnis zu dem mit der Regelung verfolgten Zweck stehen.²⁰ Der Gesetzgeber muss im Rahmen einer den Inhalt des Eigentums bestimmenden Regelung versuchen, „die **schutzwürdigen Interessen aller Beteiligten in einen gerechten Ausgleich** und in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen“.²¹ Angewendet auf zwingende Normen des sozialen Mietrechts bedeutet dies, dass der Gesetzgeber die zum Teil divergierenden Interessen von Vermieter und Mieter zu beachten und sie dabei mit Rücksicht auf diverse mögliche Konstellationen unterschiedlich zu gewichten hat.²²

Zwar hat der Eigentümer ein Interesse an der rentabelsten Verwertung seines Eigentums. Dieses Interesse ist aber verfassungsrechtlich nicht geschützt.²³ Die Sozialbindung des Eigentums, die ge-

19 Informationen des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, im Internet abrufbar unter: <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/SW/wohngeld-ein-zuschuss-zur-miete-oder-zur-belastung.html>.

20 Jarass (Fn. 3), Art. 14, Rn. 39.

21 BVerfGE 68, 361 (368) zum eingeschränkten Kündigungsrecht.

22 BVerfGE 71, 230 (247).

23 BVerfGE 71, 230 (250).

rade in Bereichen, in denen ein großer Teil der Bevölkerung auf die Nutzung fremden Eigentums wie beispielsweise bei Wohnungen angewiesen ist, rechtfertigt eine stärkere Einschränkung des Eigentumsrechts. So hielt das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) bereits die Begrenzung von Mieterhöhungen bei Bestandmietverhältnissen auf die ortsübliche Vergleichsmiete für verfassungsrechtlich gerechtfertigt, da diese Regelung dem Vermieter einen am örtlichen Markt orientierten Mietzins garantiert, der die Wirtschaftlichkeit der Wohnung regelmäßig sicherstelle. Die Ausnutzung von Mangellagen auf dem Wohnungsmarkt zur Erzielung einer höheren Miete genieße angesichts der sozialen Bedeutung der Wohnung für die hierauf angewiesenen Menschen keinen verfassungsrechtlichen Schutz.²⁴ Grundsätzlich wäre die Begrenzung der Miethöhe für Neuvermietungen von Wohnungen – zumindest in Gebieten mit Wohnraumknappheit, begrenzt auf die Dauer der Wohnraumknappheit – daher verfassungsrechtlich wohl möglich.²⁵ Um die Grundrechtsbeeinträchtigung auf das notwendige Maß zu beschränken, könnte sich der Gesetzgeber zu einer Evaluierung der Maßnahme innerhalb einer angemessenen Frist verpflichten und die Dauer der konkreten Maßnahme – also einer entsprechenden Rechtsverordnung der Landesregierung – begrenzen.

2.2. Keine Substanzverletzung

Allerdings darf sich aus der Begrenzung der Miethöhe keine Substanzverletzung ergeben, da sonst die Bestandgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG verletzt wäre. Die Substanz des Eigentums ist nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht bereits dann verletzt, wenn sich nicht die höchstmögliche Rendite aus dem Eigentum erzielen lässt, sondern erst, wenn sich aus der Vermietung die **Gefahr von Verlusten** für den Eigentümer ergibt.²⁶ Daher muss zumindest die allgemeine Preissteigerung – und ggf. auch die hiervon abweichende Steigerung im Baugewerbe für Instandhaltungskosten sowie sonstige für das Grundeigentum typische Kosten – durch Mieterhöhungen ausgeglichen werden können. Auch müssen Modernisierungsmaßnahmen in angemessenem Umfang bei Neuvermietungen Berücksichtigung finden können. Eine Begrenzung der Mieten bei Neuverträgen für bereits bestehenden Wohnraum auf 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete dürfte beim gegenwärtigen Preisniveau vertretbar sein.

Um eine Substanzverletzung auch in den Fällen auszuschließen, in denen der Vermieter erhebliche Investitionen – beispielsweise im Rahmen der energetischen Sanierung alten Wohnraums oder des Neubaus von Wohnungen – getätigt hat, könnten diese Sonderfälle generell von der Anwendung einer Mietpreisbremse ausgenommen werden oder zumindest eine Regelung für entsprechende Härtefälle auf Gesetzes- oder Verordnungsebene vorgesehen werden.

Die Einführung einer Obergrenze der Miethöhe auch für Neuvermietungen, die zehn Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete läge, wäre damit in dem vorgegebenen Rahmen verfassungsrechtlich wohl zulässig.

24 BVerfGE 37, 132 (142).

25 In der Literatur werden gegen die Kappungsgrenze verfassungsrechtliche Bedenken eingewandt, soweit sie sich nur auf Bestands-, nicht aber Neuvertragsmieten bezieht, da hierdurch die Unterschiede zwischen beiden Mieten in den Großstädten so erheblich wären, dass sie vom Vermieter nicht mehr aufgeholt werden können; Börstinghaus in: Schmidt-Futterer, Mietrecht, 11. Aufl. 2013, § 558 Rn. 146.

26 BVerfGE 71, 230 (250).

3. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Definition der Gebiete, in denen die Gefahr einer Unterversorgung mit Wohnraum im Sinne des § 558 Abs. 3 S. 2 BGB besteht

§ 558 BGB regelt die Zulässigkeit von Mieterhöhungen bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete. Absatz 3 beschränkt diese zulässige Erhöhung auf maximal 20 Prozent innerhalb von drei Jahren (Kappungsgrenze); gemäß § 558 Abs. 3 S. 2 BGB wird dieser Prozentsatz auf 15 Prozent reduziert, „wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde besonders gefährdet ist und diese Gebiete nach Satz 3 bestimmt sind.“ Satz 3 ermächtigt die Landesregierungen, die entsprechenden Gebiete durch Rechtsverordnung für die Dauer von jeweils höchstens fünf Jahren zu bestimmen. Damit bleibt es dem Landesverordnungsgeber überlassen, die mangelhafte Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum festzustellen und lokal begrenzt durch Erlass einer Rechtsverordnung zu reagieren.

Soweit der unbestimmte Rechtsbegriff der „Gefahr einer nicht mehr ausreichenden Versorgung der Bevölkerung“ als Voraussetzung für den Erlass einer Rechtsverordnung durch die Landesregierung benutzt wird, muss die Ermächtigung die Anforderungen des **Art. 80 Abs. 1 S. 1 und 2 GG** erfüllen. Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung müssten hinreichend bestimmt sein. Ferner müsste sie mit **Art. 14 GG** vereinbar sein.

3.1. Vereinbarkeit mit Art. 80 Abs. 1 GG

Die Tatbestandsmerkmale der „besonderen Gefährdung der ausreichenden Versorgung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen“ werden bereits in § 577a Abs. 2 BGB verwendet. Dieser ermächtigt bei Vorliegen der Voraussetzungen die Landesregierung, durch eine Rechtsverordnung die Dauer des Kündigungsschutzes von Mietverhältnissen in zu Eigentumswohnungen umgewandelten Mietwohnungen auf bis zu zehn Jahre zu erhöhen. In der zivilrechtlichen Literatur ist umstritten²⁷, ob eine „besondere Gefährdung“ bereits vorliegt, wenn die Nachfragen Wohnungssuchender stark ansteigen und die Marktmiete – also die übliche Miete bei Neuvermietungen – um ca. 15 Prozent höher ist als die ortsübliche Miete²⁸, oder ob eine stärkere Gefährdung nicht nur einzelner Bevölkerungsgruppen notwendig ist.²⁹ Letztlich liege aber die Ermittlung und Darlegung einer besonderen Gefährdung der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum und die Beurteilung, welche Bedingungen angemessen sind, in der Verantwortung des Landesverordnungsgebers.³⁰

27 Hierauf weist bereits Hinz in seiner Stellungnahme als Sachverständiger in der Anhörung des Rechtsausschusses zum Mietrechtsänderungsgesetz hin, im Internet abrufbar unter:
http://webarchiv.bundestag.de/archive/2013/1212/bundestag/ausschuesse17/a06/anhoerungen/archiv/26_MietR_n dG/04_Stellungnahmen/Stellungnahme_Hinz.pdf, S. 52.

28 Blank, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht, 11. Aufl 2013, § 577a BGB Rn. 20.

29 Häublein, in: Münchener Kommentar zum BGB, 6. Aufl. 2012, § 577a Rn. 11; Rolfs, in: Staudinger (Hrsg.), Kommentar zum BGB, Buch 2, Neubearbeitung 2011, § 577a Rn. 23; Hinz, in: Dauner-Lieb/Langen (Hrsg.), Kommentar zum BGB – Schuldrecht, Band 2/1, 2. Aufl. 2012, § 577a Rn. 21 m.w.N.

30 Rolfs (Fn. 29), § 577a Rn. 23.

Die gleichen Begriffe wurden bereits in dem das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum regelnden Art. 6 Mietrechtsverbesserungsgesetz – MR VerbG – vom 4. November 1971³¹ verwendet. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist die Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum im Sinne dieser Vorschrift „besonders gefährdet“, „wo ein Zustand unzureichender Wohnraumversorgung der breiteren Bevölkerungsschichten mindestens latent vorhanden ist und dies mit Umständen zusammenhängt, die in dem jeweiligen Ort den Wohnungsmarkt belasten.“³²

Art. 6 MRVerbG hat das BVerfG für verfassungsgemäß erklärt.³³ So sei der Inhalt der Ermächtigung klar, da sie den Landesregierungen für bestimmte Gebiete die Möglichkeit des lenkenden Eingriffs eröffne.³⁴ Auch der Zweck der entsprechenden Ermächtigung sei hinreichend bestimmt, weil die Ermächtigung nur für **besonders gefährdete** Gebiete greife; dies stelle klar, dass die Ermächtigung nicht einen wünschbaren Ideal-, sondern lediglich einen Normalzustand herstellen wolle.³⁵ „Ausreichende Versorgung“ bedeute nur ein annäherndes Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage, nicht aber ein Überangebot. Sie bedeute auch nicht ein Angebot an „Wohnungen besonders gehobener oder besonders einfacher Größe und Ausstattung, sondern von Wohnungen, wie sie dem allgemein für Wohnungen der entsprechenden Gegend und Lage anzutreffenden Standard entsprechen“.³⁶ „Angemessene Bedingungen“ bedeuteten „Mieten, die, für Wohnungen der entsprechenden Art, von einem durchschnittlich verdienenden Arbeitnehmerhaushalt allgemein, d.h. auch außerhalb der besonders gefährdeten Gebiete, tatsächlich aufgebracht werden, und zwar einschließlich der vom Staat gewährten Hilfen.“³⁷ Schließlich sei auch das Ausmaß der Ermächtigung klar. Als Eingriffsschwelle werde die Voraussetzung „für Gemeinden, in denen die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum ... besonders gefährdet sei“ genannt.³⁸

Die dargestellte Entscheidung befasste sich mit einer Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen, die der Wendung in § 558 Abs. 3 S. 2 BGB wörtlich entspricht. Diese Ausführungen des BVerfG sind daher auf den vorgeschlagenen Text übertragbar, sodass eine entsprechende Ermächtigungsnorm den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 GG genügen würde.

31 BGBl. 1971 I S. 1745.

32 BVerwG NJW 1983, 2893.

33 BVerfGE 38, 348.

34 BVerfGE 38, 348 (358).

35 BVerfGE 38, 348 (360).

36 BVerfGE 38, 348 (360).

37 BVerfGE 38, 348 (360).

38 BVerfGE 38, 348 (363).

3.2. Vereinbarkeit mit Art. 14 GG

Die Ermächtigung müsste wiederum mit dem Eigentumsrecht der Vermieter an den betroffenen Wohnungen vereinbar sein (Art. 14 GG). Wie bereits unter Punkt 2. ausgeführt, wäre eine Mietpreisbremse wohl grundsätzlich mit Art. 14 GG vereinbar. Auch eine Beschränkung der Miethöhe auf 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete wäre mit Art. 14 GG vereinbar, weil sie dem Vermieter eine Rendite etwas über der Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete erlaubt.³⁹ Im Übrigen wären Erstvermietungen von (neugebauten) Wohnungen vom Anwendungsbereich der Preisbremse ausgeschlossen, sodass die hierfür getätigten Investitionen amortisiert werden könnten.

In der vorliegenden Ausgestaltung läge es im pflichtgemäßen Ermessen der Landesregierungen, das Vorliegen einer besonderen Gefahrenlage nachzuweisen und gegebenenfalls durch Erlass einer Rechtsverordnung zu reagieren. Dies setzt die Erhebung der Wohnsituation in den betroffenen Gebieten voraus.⁴⁰ Soweit sich die Gefahr der mangelnden Versorgung nur in **Teilgebieten** der Kommune stellt, wäre der Anwendungsbereich der Rechtsverordnung durch die Landesregierung entsprechend örtlich zu begrenzen.

Beim Erlass der Rechtsverordnung stellt sich ferner die Frage, ob eine Unterversorgung nur in **Wohnungsteilmärkten** – etwa nur in einfachen oder gehobenen Wohnlagen – für den Erlass ausreichend wäre. Eine entsprechende Rechtsverordnung könnte sich auf die bundesgesetzliche Ermächtigung stützen. Wie bereits ausgeführt, ist es Aufgabe der eine Verordnung erlassenden Landesregierung, das Vorliegen der jeweiligen Voraussetzungen zu prüfen.

Allerdings stellt sich hier verschärft die Frage, ob der Eingriff in das Eigentumsrecht des Vermieters durch die Rechtsverordnung des Landes in Gebieten mit einer Unterversorgung nur in Teilmärkten verfassungsrechtlich gerechtfertigt wäre. Nach der Rechtsprechung des BVerfG (s. o. unter Punkt 3.1) ist unter „ausreichender Versorgung“ eine Versorgung mit Wohnungen zu verstehen, wie sie dem allgemein für Wohnungen der entsprechenden Gegend und Lage anzutreffenden Standard entspricht. Demzufolge könnte beim Erlass der Rechtsverordnung durchaus auf Wohnungsteilmärkte abgestellt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass nach ebendieser Rechtsprechung „angemessene Bedingungen“ keineswegs außergewöhnlich niedrige Mieten bedeuten, sondern solche, die für entsprechende Wohnungen von einem durchschnittlich verdienenden Arbeitnehmerhaushalt allgemein, das heißt auch außerhalb des gefährdeten Gebietes, einschließlich der vom Staat gewährten Hilfen tatsächlich aufgebracht werden.⁴¹ Ob sich dieser Vergleichsmaßstab auf das Gebiet des Bundes, des Landes oder nur der Kommune bezieht, geht aus der Entscheidung nicht hervor. Da es sich aber um die jeweils ortsüblichen Vergleichsmieten handelt, müsste letztlich wohl auf eine Vergleichbarkeit der Gebiete auf kommunaler Ebene abgestellt werden – also wäre die Situation jeweils in München, Frankfurt oder Stuttgart maßgeblich und nicht von anderen Städten im selben oder einem anderen Bundesland. Bei einer zeitlichen

39 Zum ähnlich gelagerten Fall BVerfGE 38, 348 (371).

40 So für die entsprechenden Verordnungsermächtigungen auch Börstinghaus (Fn. 29), § 558 Rn. 182c; Blank (Fn. 28), § 577a Rn. 22; Häublein (Fn. 29), § 577a Rn. 11.

41 BVerfGE 38, 348 (360).

Begrenzung der Verordnung könnte diese aber wohl auch bei einer Mangellage nur in Wohnungsteilmärkten verfassungskonform ausgestaltet werden.

4. Ergebnis

Eine gesetzliche Regelung, mit der die Landesregierungen für einen begrenzten Zeitraum ermächtigt werden, in Gebieten, in denen die „ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde besonders gefährdet ist“, die Miete zu Beginn des Mietverhältnisses auf eine Höhe, die höchstens 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt, zu begrenzen, wäre wohl mit Art. 14 GG und mit Art. 80 GG vereinbar.

Der Geltungsbereich einer Rechtsverordnung einer Landesregierung, die sich ebenfalls an Art. 14 GG messen lassen müsste, müsste bei einer Unterversorgung nur in Teilgebieten örtlich auf diesen Teilbereich begrenzt werden. Ebenso wäre bei einer Unterversorgung nur in Wohnungsteilmärkten – etwa nur in einfachen oder gehobenen Wohnlagen – zu verfahren. Voraussetzung für den Erlass einer Rechtsverordnung durch eine Landesregierung ist eine hinreichend gesicherte Tatsachengrundlage für eine Mangelversorgung in den konkret betroffenen Gebieten.

