



Dokumentation

Die Entwicklung des Mietpreisrechts

Die Entwicklung des Mietpreisrechts

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 063/21
Abschluss der Arbeit: 10. Juni 2021
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Bau und Stadtentwicklung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Überblick über die Rechtslage von 1917 bis zum Ende des ersten Weltkriegs	4
3.	Überblick über die Rechtslage bis zum Ende des zweiten Weltkriegs	6
4.	Überblick über die Rechtslage von 1945 bis 1990	10
5.	Überblick über die Rechtslage ab 1990	12
6.	Statistische Einzelaspekte mietpreisregulierender Vorschriften	13
7.	Mietpreisregulierung im europäischen und weltweiten Vergleich	14

1. Einleitung

Eine Mietpreisregulierung bei Wohnraummietverträgen ist die meist staatliche Festlegung von Mietpreisen durch Gesetz bzw. ein Verbot von Mieterhöhungen. Obwohl die heute aktuell geläufigen Begrifflichkeiten der Mietobergrenzen beziehungsweise der Mietpreisbindung bei Bestands- und Neuvertragsmieten im Wesentlichen Wortschöpfungen des aktuellen Mietrechts sind, können die hiermit bezeichneten Instrumente inzwischen auf eine lange Rechtstradition zurückgreifen. Die Entwicklung der gesetzlichen Bestimmungen zur Regulierung von Mietpreisen seit der Weimarer Republik soll nachfolgend überblicksartig und kursorisch dargestellt und mit ergänzenden Fundstellen dokumentiert werden. Daran anschließend sollen verfügbare Statistiken zur Mietpreisregulierung aufgezeigt werden. Abschließend erfolgt eine Zusammenstellung von weiterführender Studien- und Literaturliste zur europäischen und globalpolitischen Bedeutung von Mietpreisregulierung.

2. Überblick über die Rechtslage von 1917 bis zur frühen Weimarer Republik

Durch das Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB)¹ kam es zunächst weder zu Änderungen des Kündigungsschutzes noch wurden die Mieten ihrer Höhe nach begrenzt. Auch die allgemeinen Wuchervorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs sowie des Strafgesetzbuchs boten den Mietern aufgrund ihrer engen Tatbestandsmerkmale wenig Schutz.² Nachdem die Verfügbarkeit von Wohnungen immer weiter abnahm und sich die Marktposition der Vermieter durch Zusammenschlüsse und die Verwendung vorformulierter Mietverträge stetig verbesserte, entstand im Verlauf der Industrialisierung zunehmender Wohnungsmangel, der vermierterseitig oftmals in der einseitigen Durchsetzung höherer Mieten mündete. Dies resultierte im weiteren Verlauf ab 1917 in dem Erlass von insgesamt drei Mieterschutzverordnungen sowie diese ergänzenden Bekanntmachungen.

Einen detaillierten Überblick über Wesen und Regelungsinhalte dieser Mieterschutzverordnungen liefert Börstighaus:

„In der **ersten Mieterschutzverordnung** (I. MSchVO)³ vom 26. 7.1917 wurden den Landeszentralbehörden die Befugnisse eingeräumt, die Mieteinigungsämter dazu zu bemächtigen, „die Wirksamkeit einer nach dem 17. Juni 1917 erfolgten Kündigung des Vermieters, über die Fortsetzung des gekündigten Mietverhältnisses und ihre Dauer sowie über eine Erhöhung des Mietzinses im Falle der Fortsetzung zu bestimmen.“ Da mit dieser Verordnung ein Ausgleich zwischen den Interessen der Vertragsparteien gefunden werden sollte und kein Mietpreis-schutz bezweckt war, stand es aufgrund der Verordnung den Landeszentralbehörden offen, ob

1 Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Mai 2021 (BGBl. I S. 1082) geändert worden ist. Abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/> (letzter Abruf sämtlicher Links in diesem Dokument am 10. Juni 2021).

2 Vgl. Börstighaus, in: Miethöhe-Handbuch, 2. Auflage 2016, Kapitel 1, Die Entwicklung des Mietpreisrechts in Deutschland, Rn. 4.

3 RGBl 1917, 659.

sie von dieser Ermächtigung Gebrauch machen und wenn ja, ob sie die Befugnisse der Mieteinigungsämter auf bestimmte Wohnungsgrößen, Miethöhen oder auf Wohnungen in bestimmten Ortsteilen beschränkten. [...]

Die **zweite Mieterschutzverordnung** vom 23.9.1918 (II. MSchVO)⁴ enthielt in § 5 die Ermächtigung der Landeszentralbehörde, den Gemeinden, in denen ein besonders starker Mangel an Wohnung ersichtlich war, die Befugnis zu erteilen, dem Vermieter im Falle einer Neuvermietung zu einem höheren Preis eine Mitteilungspflicht aufzuerlegen. Darüber hinaus konnte das Mieteinigungsamt ermächtigt werden, auf Anrufen der Gemeindebehörde den mit dem neuen Mieter vereinbarten Mietzins auf die angemessene Höhe herabzusetzen, § 5 Abs. 1 Satz 1 II. MSchVO. Allerdings enthielt die Verordnung keine näheren Angaben darüber, was die „angemessene Höhe“ war. Die Definition dieses Begriffs lag völlig im Ermessen der Einigungsämter, so dass noch nicht von einem Vergleichsmietbegriff gesprochen werden konnte. Nach § 6 der II. MSchVO konnte eine vorher einzuholende Zustimmung des Mieteinigungsamtes als Wirksamkeitsvoraussetzung der Kündigung angeordnet werden. Dies galt jedoch nur für Regionen, in denen zuvor durch die Landeszentralbehörden ein besonders starker Mangel an Wohnungen festgestellt worden war. [...]

Mit der **Bekanntmachung über Maßnahmen gegen den Wohnungsmangel (WMVO)**⁵ vom 23. 9. 1918 wurde gerade der Zustimmungszwang noch auf weitere Gebiete ausgedehnt. Nach § 2 WMVO konnten die Gemeinden nun dazu ermächtigt werden, den Abriss von Gebäuden oder die Verwendung von Wohnraum zu anderen Zwecken zu untersagen. § 3 WMVO enthielt die Ermächtigung, nicht genutzte Räume anzeigepflichtig zu machen und diese Räume auch zu kontrollieren. Zwar sollte diese Verordnung dazu dienen, leerstehende Wohnungsmöglichkeiten für Wohnungssuchende zu erfassen und die Ausnutzung vorhandenen Wohnraums zu kontrollieren, es konnte daneben aber auch eine künstliche Verknappung von Wohnraum, die mit einem weiteren Anstieg des Mietpreises einhergegangen wäre, verhindert werden. Die Verordnung diente somit auch der Kontrolle des Mietpreises.

Durch die **dritte Mieterschutzverordnung** vom 22.6.1919 (III. MSchVO)⁶ konnte nun neben der Gemeindebehörde auch der Mieter bei jedem neuen Mietvertrag, auch bei Mietverträgen über Läden oder Werkstätten, die Herabsetzung der Miete bei den Einigungsämtern verlangen. Die III. MSchVO hob somit das Erfordernis auf, dass die Neuvermietung zu einem höheren Mietpreis erfolgen musste und gestattete auch dem einzelnen Mieter das Herabsetzungsverlangen zu. In § 5 Abs. 2 der III. MSchVO wurde zum ersten Mal ein Vergleichsmietenbegriff eingeführt, der dem heutigen Begriff der „ortsüblichen Miete“ ähnelt. [...] Die angesprochene übliche und angemessene Miete stellte somit sowohl für das Herabsetzungsverlangen der Mieter als auch das Erhöhungsverlangen der Vermieter die Obergrenze dar. [...] Dass es dennoch bei einem nicht überprüfbareren Ermessen der Einigungsämter blieb, konnte auch die Einführung des Vergleichsmietbegriffs in der III. MSchVO nicht ändern. Auch führten die drei Mieterschutzverordnungen auf Grund ihrer gestaffelten Ermächtigungen zu einer Unzahl

4 RGL I 1918, 1138 u. 1140.

5 RGL I 1918, 1143.

6 RGL I 1919, 91.

von Regelungen, die zwar auf lokale Gegebenheiten schnelle und angemessene Reaktionen ermöglichten, aber eine einheitliche Betrachtung des Mietrechts nicht zuließen.“⁷

3. Überblick über die Rechtslage bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs

Nachdem sich die schon vor dem Ersten Weltkrieg in vielen Städten herrschende Wohnungsnot nach dem Kriegsende 1918 deutlich verschärfte, wurde in Deutschland zunächst die **preußische Höchstmietenverordnung** vom 9. Dezember 1919 (HMVO)⁸ erlassen. Börstighaus führt hierzu erläuternd aus:

„Diese wandte, ähnlich der Kieler Höchstmietverordnung, eine Stichtagsmiete an, um weitere Mieterhöhungen verhindern zu können. Die von den Gemeinden festzusetzende Höchstgrenze für Mietzinssteigerungen hat in einem prozentualen Zuschlag zu dem am 1.7.1914 für die Wohnungen oder Mieträume andere Art oder für Quadratmeter benutzter Fläche vereinbart gewesenen Mietzins oder, falls ein solcher nicht vereinbart oder aus besonderen Gründen außergewöhnlich niedrig gewesen ist, aus dem am 1.7.1914 für die Wohnungen oder sonstigen Mieträume oder Quadratmeter benutzter Fläche gleicher Art und Güte ortsüblich gewesenen Mietzins und in einem prozentualen Zuschlag zu ihm zu bestehen, § 2 HMVO.

Die Herabsetzung der neuen Miete auf den Höchstwert geschah von Gesetzes wegen, § 8 HMVO, und ohne die Beteiligung des Einigungsamtes, wodurch zum einen eine Entlastung der Ämter bezweckt wurde und zum anderen eine Vereinheitlichung der Mietpreisentwicklung vorangetrieben werden sollte. Dieser Eingriff in die Vertragsfreiheit wurde noch durch § 6 HMVO verschärft, der die automatische Herabsetzung des vereinbarten Mietzinses auf den gesetzlich zulässigen Höchstbetrag auch für bereits laufende Mietverträge vorsah. Der Eingriff in die Privatautonomie wurde aber auch vor allem daran deutlich, dass die Vorschriften der HMVO nicht dispositiv waren, da § 8 III HMVO sämtliche entgegenstehende Vorschriften für nichtig erklärte. Allerdings ergab sich aus dieser Vorschrift nicht die generelle Nichtigkeit von Verträgen, sondern lediglich eine Kappung auf den zulässigen Höchstwert. Dies entsprach auch der vom Reichsgericht vertretenen Ansicht zur verbotswidrigen Übertretung von Höchstpreisen.“⁹

7 Vgl. dazu insgesamt Börstighaus, in: Miethöhe-Handbuch, 2. Auflage 2016, Kapitel 1, Die Entwicklung des Mietpreisrechts in Deutschland sowie Herrlein, 100 Jahre „Mietpreisbremse“, NZM 2016, S. 1 ff. (Hervorhebungen durch den Verfasser der Dokumentation).

8 Preußische Gesetzsammlung 1919, 187.

9 Vgl. Börstighaus, in: Miethöhe-Handbuch, 2. Auflage 2016, Kapitel 1, Die Entwicklung des Mietpreisrechts in Deutschland, Rn. 15 ff.

Das im Anschluss daran erlassene **Reichsmietengesetz**¹⁰ vom 24. März 1922 sollte Mängeln der vorherigen Verordnungen abhelfen und reichsrechtlich vereinheitlichte Regelungen der Mietpreisbildung gewährleisten.¹¹ Herrlein erläutert hierzu:

„Das Reichsmietengesetz definierte unter Einführung eines Vergleichsmietenbegriffs dazu eine nach dem Stand vom 1.7.1914 zulässige „Friedensmiete“ und spaltete diese sodann in Kapitalzins, Betriebskosten und Unterhaltungskosten auf. Der Kapitalzins wurde auf dem Stand 1914 eingefroren, die Betriebskosten und die Unterhaltungskosten konnten angepasst werden. Faktisch wurden Wohnimmobilien damit zu festverzinslichen Wertanlagen ohne die Möglichkeit, Wohnraumknappheit in einen Zusatzertrag „umzumünzen“.¹²

Im Anschluss und in Anknüpfung an das Reichsmietengesetz wurden in den Jahren ab 1923 zahlreiche Gesetze und Verordnungen erlassen, die von Herrlein überblicksartig wie folgt zusammengefasst werden:

„Die Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete wurde nach dem Reichsmietengesetz durch die Mieteinigungsämter festgelegt. Das „**Gesetz über Mieterschutz und Mieteinigungsämter**“ (Mieterschutzgesetz, MSchG)¹³ vom 1.6.1923 machte deren Entscheidungen erstmals, wenn auch nur in bestimmten Fällen der Gesetzesverletzung (§ 41 MSchG), gerichtlich überprüfbar. Preisrechtlich war das Mieterschutzgesetz nur insoweit von Bedeutung, als es die freie (grundlose) Kündigung von Wohnungen abschaffte (§ 1 MSchG) und damit Änderungskündigungen zur Mieterhöhung einen Riegel vorschob.

Einen ähnlich indirekt preisdämpfenden Effekt sollte das **Wohnungsmangelgesetz** (WohnMG)¹⁴ vom 26.7.1923 erzeugen. Mit diesem wurden die Landesbehörden befugt, die Gemeinden zu ermächtigen, unbenutzte Wohnungen oder als Wohnraum nutzbare Räume auch gegen den Willen des Vermieters der Vermietung zuzuführen (§ 4 WohnMG). [...]

Von Seiten des Strafrechts wirkte die **Preistreibereiverordnung** (PrTrVO)¹⁵ vom 13.7.1923 auf das Mietrecht ein. Nach § 4 dieser zum Schutz der Volkswirtschaft erlassenen Verordnung führte Leistungswucher (bei der Vermietung als „Leistung zur Befriedigung des täglichen Bedarfs“) zur Teilnichtigkeit eines Mietvertrags in Höhe des unzulässig überhöhten Mietpreises. Der betroffene Mieter konnte den entsprechenden Betrag als ungerechtfertigte Bereicherung des Vermieters zurückverlangen (§ 823 BGB). [...]

10 RGL I 1922, 273.

11 Vgl. Herrlein, 100 Jahre „Mietpreisbremse“, NZM 2016, S. 5.

12 Vgl. Herrlein, 100 Jahre „Mietpreisbremse“, NZM 2016, S. 5.

13 RGL I 1923, 353.

14 RGL I 1923, 754.

15 RGL I 1923, 700.

Die **3. Steuernotverordnung**¹⁶ vom 14.1.1924 ermächtigte in § 27 I SteuernotVO die Länder, die Mietzinsbildung abweichend vom Reichsmietengesetz zu regeln. Unterschiedliche länder-spezifische Handhabung führte in der Folge erneut zu einer uneinheitlichen Mietpreisbemes-sung im Deutschen Reich. [...]

Die Preistreibereiverordnung wurde durch Gesetz vom 19.7.1926¹⁷ als volkswirtschaftlich ins-gesamt nicht mehr notwendig aufgehoben. Für das Mietrecht war das jedoch ohne Bedeutung, denn zuvor war durch eine **Novellierung des Mieterschutzgesetzes**¹⁸ am 29.6.1926 die Straf-bewehrung von Mietwucher aus der Preistreibereiverordnung in das Mieterschutzgesetz ver-lagert worden (§ 49 a MSchG). [...]

Wohnungsneubau führte bis 1930 zu einer Entspannung auf dem Wohnungsmarkt, gleichzei-tig sanken auch als Folge der Weltwirtschaftskrise auf breiter Basis die Mieten. Das ungleiche Preisgefüge für Wohnungen blieb jedoch bestehen, weil einerseits die regionalen Unter-schiede in Anwendung der 3. Steuernotverordnung weiterbestanden und andererseits die Neubaumieten keiner Begrenzung unterlagen. Die Regierung nutzte die Situation und ordnete mit der **Mietsenkungsverordnung**¹⁹ vom 8.12.1931 eine Reduktion der zu zahlenden Be-standsmieten an, die ua für bis 1.7.1918 bezugsfertige Wohnungen, die unter das RMG fielen, pauschal 10 % der Friedensmiete betrug. [...]

In der ersten Hälfte der 1930er Jahre kam es erneut zu Veränderungen, die auf den Woh-nungsmarkt drückten. [...] 1935 fehlten deshalb im Deutschen Reich 1,35 Mio. Wohnungen.

Die drohende Explosion der (durch die Mietsenkungsverordnung 1931 ermäßigten) Mieten wurde durch das **Gesetz zur Änderung des Reichsmietengesetzes und des Mieterschutzgeset-zes**²⁰ vom 18.4.1936 verhindert. Danach mussten innerhalb von zwei Wochen bis 1.5.1936 landesrechtliche Vorschriften an das Änderungsgesetz angepasst werden, anderenfalls traten sie außer Kraft. Gleichzeitig wurden der Reichsarbeitsminister und der Reichsjustizminister zu (sogar gesetzesändernden) Verordnungen ermächtigt. Eine Ausführungsverordnung vom 20.4.1936 ermächtigte die Landesbehörden, eine Anzeigepflicht der Vermieter über die ver-langte Miethöhe einzuführen und Höchstmieten anzuordnen. [...]

Auf dem Reichsparteitag 1936 beschloss die NSDAP einen Vier-Jahres-Plan zur wirtschaftli-chen Entwicklung, mit dem ua konjunkturbedingte Preissteigerungen bei der Miete verhin-dert werden sollten. Der Parteitagsbeschluss wurde im „**Gesetz zur Durchführung des Vier-Jahres-Plans und der Bestellung eines Reichskommissars für die Preisbildung**“²¹ kodifiziert.

16 RGL I 1924, 74.

17 RGL I 1926, 413.

18 RGL I 1931, 699 (707).

19 RGL I 1926, 317.

20 RGL 1936, I, 371.

21 RGL I 1936, 927.

Der Reichskommissar erhielt den gesetzlichen Auftrag, die „zur Sicherung volkswirtschaftlich gerechtfertigter Preise und Entgelte erforderlichen Maßnahmen zu treffen“ (§ 2). Dem folgend untersagte die **Verordnung über das Verbot von Preiserhöhungen** (PreisstoppVO)²² vom 29.11.1936 rückwirkend auf den 1.10.1936 Preiserhöhungen für Lieferungen und Leistungen aller Art, sofern nicht im Einzelfall Ausnahmen aus Härtegründen oder volkswirtschaftlichen Rücksichten zugelassen wurden. Sofern Mieten nicht bereits auf Grund des Reichsmietengesetzes oder des Mieterschutzgesetzes fixiert waren, wurden sie nach der Preisstoppverordnung auf den Stand vom 17.10.1936 eingefroren. Für Neubauten wurde durch Ausführungsverordnung für das Mietpreisrecht vom 30.11.1936 eine Stichtagsmiete eingeführt. Gezielt mieterschützend waren die Bestimmungen jedoch nicht, denn mit der Vorgabe der „Sicherung volkswirtschaftlich gerechtfertigter Preise“ war die Begrenzung der Mietpreise von den sozialen Erfordernissen der Mieter abgekoppelt und auf die Erzielung erhoffter konjunktureller Wirkungen gerichtet. [...]

[...] Am 12.12.1937 erließ Hermann Göring in seiner Funktion als Reichskommissar für Preisbildung einen **Erlass über „Preisüberwachung und Preisbildung bei Mieten“**²³ an die ihm nachgeordneten Behörden. Der Mieter konnte jetzt Reduzierung einer Miete auf das „volkswirtschaftlich und sozial gerechtfertigte“ Maß beantragen, der Vermieter bei baulichen Veränderungen oder erhöhten Kosten im Einzelfall Überschreitung der nach dem Reichsmietengesetz zulässigen Miete begehren. Mietern, die sich weigerten, einer behördlich genehmigten Mieterhöhung zuzustimmen, konnte seit der **Kündigungsschutz-Ausnahme-Verordnung**²⁴ vom 4.12.1937 das Mietverhältnis gekündigt werden. [...]

Mit **„Erlass zur Vorbereitung des Wohnungsbaues nach dem Kriege“**²⁵ vom 15.11.1940 ordnete Adolf Hitler im Rahmen eines staatlichen Wohnungsbauprogramms für alle neu zu errichtenden Wohngebäude mit sofortiger Wirkung an:

Hitler-Erlass: „Die Lasten und Mieten sind so zu gestalten, dass sie in einem gesunden Verhältnis zu dem Einkommen der Volksgenossen stehen, für die die Wohnungen bestimmt sind“ (Nr. IV. Abs. 1). Die Literatur folgerte daraus, dass sich ab sofort nicht mehr die Miete nach dem Herstellungsaufwand des Vermieters zu richten habe, sondern umgekehrt zuerst die Miete festzulegen sei, nach der dann die Baukosten zu kalkulieren seien. Für die tägliche Praxis legte der neubestellte „Reichskommissar für den sozialen Wohnungsbau“ eine „genormte Miete“ oder „Normalmiete“ fest. [...]

22 RGL I 1936, 927.

23 Erlass 184/37.

24 RGL I 1937, 1325.

25 RGL I 1940, 1495.

Diesen Gedanken einer genormten Miete griff Gauleiter Josef Wagner in seiner Funktion als „Reichskommissar für die Preisbildung“ mit der „**Verordnung über die Miet- und Pachtzinsregelung in den eingegliederten Ostgebieten**“²⁶ vom 15.8.1941 auf. Vermieter durften die Miete in den betroffenen Gebieten dadurch nur noch bis zu einer amtlich vorgegebenen „Richtsatzmiete“ unter Beachtung einer Kappungsgrenze von zunächst 20 % jährlich erhöhen.“²⁷

4. Überblick über die Rechtslage von 1945 bis 1990

Die bestehende Wohnungsnot nach dem Zweiten Weltkrieg machte eine umfassende Wohnungszwangswirtschaft zwingend notwendig.²⁸ Herrlein erläutert hierzu:

„Die Alliierten verfügten dazu mit dem **Kontrollratsgesetz Nr. 18**²⁹ am 8.3.1946 einen vollständigen Mietpreisstopp. [...] Die Regelung galt in der neu gegründeten Bundesrepublik Deutschland zunächst fort und wurde erst durch das **1. Wohnungsbaugesetz**³⁰ vom 24.4.1950 teilweise aufgehoben, während die Preisbindung in der DDR bis zum 2.10.1990 (wenn auch in anders kodifizierter Form) fortgalt.

Das **1. Bundesmietengesetz** (1. BMG)³¹ vom 27.7.1955 erlaubte dann Mieterhöhungen bis 20 % und ließ bei Neubauten freie Mietvereinbarungen zu. Das führte zu einem immer deutlicher werdenden Preisgefälle zwischen Neu- und Altbauwohnungen. Die Situation drohte, wie schon in der Weimarer Republik, zu einem Erliegen der Renovierungen von Altbauten zu führen und widersprach außerdem dem marktwirtschaftlichen Programm der Regierung Adenauer. Das quantitative Problem ging der Bundestag mit der Verabschiedung des **2. Wohnungsbaugesetzes** (2. WohnBauG)³² am 27.6.1956 [...] an. [...]

Erst mit der Verabschiedung des **2. Bundesmietengesetzes** (2. BMG)³³ am 23.6.1960 begann die Freigabe der Mieten. Das Gesetz erlaubte dabei zunächst für bis 20.6.1948 bezugsfertig errichtete Wohnungen eine Mieterhöhung von 15 % (§ 1 II des 2. BMG) und gab dann in einem schrittweisen Verfahren bis Ende 1968 die Mietpreise völlig frei (§ 15 des 2. BMG). Damit war der Rechtszustand vom 1.1.1900 wiederhergestellt. In der Folge kam es wie damals auf Grund

26 RGI I 1941, 527.

27 Vgl. Herrlein, 100 Jahre „Mietpreisbremse“, NZM 2016, S. 5 f. (Hervorhebungen durch den Verfasser der Dokumentation).

28 Vgl. etwa Horn, Ein Jahrhundert Bürgerliches Gesetzbuch, NJW 2000, S. 40 (44).

29 Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland 1946, 117.

30 BGBl. I 1950, 83.

31 BGBl. I 1955, 458

32 BGBl. I 1956, 523.

33 BGBl. I 1960, 97.

der noch immer herrschenden Wohnungsknappheit zu starken Mieterhöhungen und zu Änderungskündigungen, die vor allem finanziell schwächere ältere Menschen trafen. [...]

Es überrascht deshalb nicht, dass die Regierung Brandt ein erstes „**Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse von Wohnraum**“ (1. WKSchG)³⁴ vom 25.11.1971 verabschiedete. § 1 IV des 1. WKSchG verbot die Kündigung zum Zweck der Mieterhöhung. Da dies allein Mieterhöhungen noch immer beliebig ermöglicht hätte, wurde gleichzeitig das System der Zustimmung zur Mieterhöhung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete eingeführt. Wie die ortsübliche Vergleichsmiete nach „Art, Größe, Beschaffenheit, Ausstattung und Lage“ (§ 3 I des 1. WKSchG) zu ermitteln sei, ließ das Gesetz offen. Die sofort einsetzende Bearbeitung des Themas durch die Rechtsliteratur verlangte überwiegend die Begründung der Mieterhöhung mit Vergleichswohnungen. [...]

Da die Geltung des 1. Wohnraumkündigungsschutzgesetzes am 31.12.1974 auslaufen sollte, verabschiedete der Gesetzgeber am 18.12.1974 als Art. 3 eines 2. WKSchG das „**Gesetz zur Regelung der Mieterhöhungen**“ (MHG)³⁵. Mit § 2 II MHG wurden neben die Vergleichswohnungen auch Mietspiegel und Sachverständigengutachten als Begründungsmittel gestellt. [...]

Um zu verhindern, dass in Gemeinden mit einem „geringen Angebot an vergleichbaren Wohnungen“ Vermieter die Notlage der Wohnungssuchenden zur Erzielung „unangemessen hoher Entgelte“ ausnutzten, wurde das seit 1954 geltende **Wirtschaftsstrafgesetz (WiStrG)**³⁶ am 3.6.1975 neu gefasst und um eine bußgeldbewehrte Sanktion für Fälle der „Mietpreisüberhöhung“ ergänzt [...].“³⁷

In der Folgezeit „änderte die Regierung Kohl mit dem „**Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen**“³⁸ vom 23.12.1982 die Vergleichsmietenermittlung nach dem MHG. Zur Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmieten durften jetzt nur noch Mieten aus den jeweils letzten drei Jahren herangezogen werden (§ 2 IV MHG). Durch den rechnerischen Wegfall von alten Bestandsmieten wurde die ortsübliche Vergleichsmiete künstlich erhöht. Da die zu erwartenden Mietsteigerungen zwar den Wohnungsneubau anfachen, die Mieter aber nicht über Gebühr benachteiligen sollten, wurde eine Kappungsgrenze von maximal 30 % Mieterhöhung in drei Jahren eingeführt. [...]

Die „Herstellung der Einheit Deutschlands“ wurde im **Einigungsvertrag**³⁹ kodifiziert. Zu dessen zahlreichen Bestimmungen gehörten auch **Regeln für die Bildung der Miete** (§ 11

34 BGBl. I 1971, 1839.

35 BGBl. I 1974, 3603.

36 BGBl. I 1975, 1313.

37 Vgl. Herrlein, 100 Jahre „Mietpreisbremse“, NZM 2016, S. 7.

38 BGBl. I 1982, 1912.

39 BGBl. II 1989, 885.

MHRG), mit denen die zunächst fortgeltenden Preisvorschriften der DDR schrittweise an das Vergleichsmietensystem der Bundesrepublik Deutschland angepasst wurden.“⁴⁰

5. Überblick über die Rechtslage ab 1990

Nach dem Mauerfall 1989 waren im Segment des Mietwohnungsmarktes starke Wanderungsbewegungen insbesondere in Richtung der alten Bundesländer zu beobachten. Dies resultierte vielerorts zu Wohnungsverknappung und entsprechenden Mietsteigerungen.⁴¹ Herrlein beschreibt die daraufhin in der Folgezeit eingeführten Regelungen wie folgt:

„Mit einem **4. Mietrechtsänderungsgesetz** (4. MietRÄndG)⁴² vom 21.7.1993 wurde deshalb der Zeitraum für bei der Mietspiegelauflistung zu berücksichtigende Mieten auf vier Jahre verlängert, um die ortsübliche Vergleichsmiete künstlich zu drücken und dadurch den Wohnungsmarkt zu stabilisieren. [...]

Mit dem „**Gesetz zur Neugliederung, Vereinfachung und Reform des Mietrechts**“ (Mietrechtsreformgesetz)⁴³ vom 19.6.2001 wurde das MHRG aufgehoben und in das BGB integriert. [...]

Durch das „**Gesetz über die energetische Modernisierung von vermietetem Wohnraum und über die vereinfachte Durchsetzung von Räumungstiteln**“ (MietRÄndG)⁴⁴ vom 18.3.2013 wurde die gesetzliche Regelung des § 558 III BGB dahingehend ergänzt, dass die Kappungsgrenze auf 15 % reduziert werden kann, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde besonders gefährdet ist [...].

Durch das „**Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung**“ (MietNovG)⁴⁵ vom 5.3.2015 wurde eine „Mietpreisbremse“ kodifiziert. In durch Rechtsverordnung einer Landesregierung ausgewiesenen „Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt“ darf bei einer Vermietung die Miete zu Beginn des Mietverhältnisses die ortsübliche Vergleichsmiete (§ 558 II BGB) höchstens um zehn Prozent übersteigen. [...].

40 Vgl. Herrlein, 100 Jahre „Mietpreisbremse“, NZM 2016, S. 7, 8. (Hervorhebungen durch den Verfasser der Dokumentation).

41 Vgl. so etwa Herrlein, 100 Jahre „Mietpreisbremse“, NZM 2016, S. 8.

42 BGBl. I 1993, 1257.

43 BGBl. I 2001, 1149.

44 BGBl. I 2013, 434.

45 BGBl. I 2015, 610.

[...] Rügt der Mieter eine Überschreitung der zulässigen Miethöhe, muss der Vermieter die ab Zugang der Rüge zu viel geleisteten Mieten zurückzahlen. [...]“⁴⁶

Mit dem „**Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung**“⁴⁷ vom 21. April 2015 wurde den Bundesländern zuletzt die Möglichkeit einräumt, für alle Vermieter die verlangte Miete bei Neuvermietungen per Verordnung zu begrenzen.

6. Statistische Einzelaspekte mietpreisregulierender Vorschriften

Statistische Gesamtauswertungen zu einzelnen Fragestellungen mietpreisregulierender Vorschriften liegen nach Auskunft des Statistischen Bundesamtes größtenteils nicht vor.

Aus dem vierjährigen Zusatzprogramm „Wohnen“ des Mikrozensus wird jedoch standardmäßig sowohl die Eigentums- als auch die Mietbelastungsquote ausgewiesen.⁴⁸ Die Eigentumsquote bemisst den Anteil der Haushalte, die Eigentümer der von ihnen selbst bewohnten Wohnung sind. Umgekehrt lässt dies natürlich auch Schlüsse über die relative Anzahl von Mieterhaushalten in bewohnten Wohnungen in Deutschland zu. Die Mietbelastungsquote eines Haushaltes bezeichnet den Anteil am Haushaltsnettoeinkommen, der für die Bruttokaltmiete aufgebracht werden muss.⁴⁹

Weitere statistische Einzelerkenntnisse sind in der Monographie „**50 Jahre Wohnen in Deutschland: Ergebnisse aus Gebäude- und Wohnungszählungen, -stichproben, Mikrozensus-Ergänzungserhebungen und Bautätigkeitsstatistiken**“⁵⁰ enthalten.

46 Vgl. Herrlein, 100 Jahre „Mietpreisbremse“, NZM 2016, S. 8. (Hervorhebungen durch den Verfasser der Dokumentation).

47 BGBl. I S. 610.

48 Vgl. Wohnen in Deutschland - Zusatzprogramm des Mikrozensus 2018, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Publicationen/Downloads-Wohnen/wohnen-in-deutschland-5122125189005.html>.

49 Es ist zu beachten, dass die Daten aus der Mikrozensus-Zusatzerhebung 2018 aufgrund der Umstellung auf eine neue Stichprobe ab dem Jahr 2016 nur begrenzt mit den Ergebnissen aus den Vorjahren verglichen werden können. Detaillierte Informationen zur Mikrozensusstichprobe ab 2016 sind abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2016/06/die-neue-mikrozensusstichprobe-062016.pdf?_blob=publicationFile.

50 Abrufbar unter: https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DEMonografie_mods_00000474.

7. Mietpreisregulierung im europäischen und weltweiten Vergleich

Mietpreisregulierende Vorschriften sind auch im europäischen und weltweiten Vergleich anzutreffen. Einzelaspekte hierzu sind unter anderem in der vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung e.V. veröffentlichten Zusammenstellung „**Die Regulierung des Wohnungsmarkts hat weltweit zum Siegeszug des Eigenheims beigetragen**“⁵¹ enthalten.

Die von der OECD im Jahr 2021 veröffentlichte (englischsprachige) Studie „**Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable**“⁵² fokussiert sich demgegenüber gezielt auf Möglichkeiten, wie die Politik den Wohnraum insgesamt preisgünstiger machen könnte. Mögliche staatliche Kontrollinstrumente werden hierin insbesondere auch auf ihre Sozialverträglichkeit untersucht und in Bezug auf etwaige zukünftige Generationenkonflikte beleuchtet.

Der Untersuchungsbericht des privaten Flächen- und Projektentwicklers BPD (Bouwfonds Property Development) Europe B.V. mit dem Titel „**Deutschland, Frankreich, Niederlande - Wohnungsmärkte im Vergleich 2016**“⁵³ nimmt demgegenüber auf westliche Nachbarländer der Bundesrepublik Deutschland Bezug, bewertet die finanzielle Entwicklung des Wohnimmobilienmarktes in diesen Ländern und geht zudem auch auf zu erwartende Preisregulierungsmechanismen der Politik ein.

Die von der OECD fortwährend aktualisierte „**Affordable Housing Database**“⁵⁴ soll dabei unterstützen, den Zugang zu bezahlbarem Wohnraum in guter Qualität zu überwachen und die Wissensbasis für die Politikbewertung zu stärken. Die Datenbank führt hierzu länderübergreifende Informationen aus OECD-Ländern, sogenannten Schlüsselpartnern und EU-Mitgliedstaaten zusammen. Die Datenbank gruppiert Indikatoren dabei entlang der drei Dimensionen Wohnungsmarkt, Wohnbedingungen und Erschwinglichkeit sowie öffentliche Maßnahmen für bezahlbaren Wohnraum.

* * *

51 Abrufbar unter: https://www.diw.de/de/diw_01.c.678562.de/publikationen/wochenberichte/2019_38_3/die_regulierung_des_wohnungsmarkts_hat_weltweit_zum_siegeszug_des_eigenheims_beigetragen.html

52 Abrufbar unter: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1060_1060075-0ejk314uil&title=ENG_OECD-affordable-housing-policies-brief&mc_cid=400443433a&mc_eid=46c34da125.

53 Abrufbar unter: https://www.bpdeurope.com/media/104934/q193_bpd_dunefra-2016_duits_lr.pdf.

54 Abrufbar unter: <https://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/>.