

Johann-Frederik Schuldt

# Mietpreisbremse

Eine juristische und ökonomische Untersuchung der  
Preisregulierung für preisfreien Wohnraum



**Nomos**

Studien zum Zivilrecht

Herausgegeben von

Prof. Dr. Barbara Dauner-Lieb, Universität Köln

Prof. Dr. Christian Berger, Universität Leipzig

Prof. Dr. Florian Faust, Bucerius Law School Hamburg

Band 22

Johann-Frederik Schuldt

## Mietpreisbremse

Eine juristische und ökonomische Untersuchung der  
Preisregulierung für preisfreien Wohnraum



**Nomos**

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

Zugl.: Potsdam, Univ., Diss., 2016

ISBN 978-3-8487-3954-7 (Print)

ISBN 978-3-8452-8277-0 (ePDF)

1. Auflage 2017

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	17
A. Einleitung	21
I. Problemaufriss	21
II. Gegenstand der Untersuchung	25
III. Gang der Untersuchung	28
B. Historische Entwicklung des Mietpreisrechts	30
I. Vom Inkrafttreten des BGB bis zum Ende des Ersten Weltkriegs	30
II. Weimarer Republik	32
III. Drittes Reich	35
IV. Bundesrepublik	37
1. Nachkriegszeit und Abbau der Wohnungszwangswirtschaft	37
2. Erstes und Zweites Wohnraumkündigungsschutzgesetz	40
3. Rechtsentwicklung von den 1980er Jahren bis in die Gegenwart	43
V. Zusammenfassung	46
C. Ökonomische Untersuchung von Mietpreisbegrenzungen	48
I. Der Mietwohnungsmarkt	48
1. Besonderheiten des Gutes Mietwohnung	49
a) Wohnen als Grundbedürfnis	49
b) Heterogenität	50
c) Lange Produktionsdauer	50
d) Langlebigkeit	51
e) Immobilität	51
f) Unteilbarkeit des Konsums einer Wohnung	52
2. Besonderheiten des Marktprozesses	52
a) Räumliche und sachliche Teilmärkte	52
b) Transparenzdefizite	53
c) Geringe Preiselastizität von Angebot und Nachfrage	53

*Inhaltsverzeichnis*

3. Sonstige Eigenschaften des Mietwohnungsmarktes	55
a) Polypolistische Struktur	55
b) Einfluss vorgelagerter Märkte	56
c) Hohe Investitionsrisiken	57
II. Ökonomische Auswirkungen von Mietpreisbegrenzungen	59
1. Marktwirkungen einer Bestandsmietenbegrenzung	59
a) Verhältnis der begrenzten Bestandsmiete zur Marktmiete	59
b) Modellökonomische Untersuchung	60
c) Gegenposition	65
d) Stellungnahme	66
2. Marktwirkungen einer Neuvertragsmietenbegrenzung	69
a) Verhältnis der begrenzten Neuvertragsmiete zur Marktmiete	69
b) Modellökonomische Untersuchung	70
c) Marktwirkungen bei einer Freistellung von Neubauten	74
d) Auswirkungen auf die Wohnkosten der Mieter	76
III. Zusammenfassung	79
D. Regulierungstheoretische Untersuchung von Mietpreisbegrenzungen	82
I. Der Begriff der Regulierung	82
II. Ökonomische Rechtfertigungsbedürftigkeit von Regulierungen	86
III. Ökonomische Rechtfertigung von Regulierungen	88
1. Theorie des Marktversagens	88
a) Fallgruppen	88
aa) Marktmacht	89
bb) Anpassungsmängel	89
cc) Externe Effekte	90
dd) Informationsmängel	91
ee) Öffentliche Güter	93
ff) Meritorische und demeritorische Güter	94
b) Kritik	94
2. Eigener Ansatz	96
3. Rechtfertigung von Regulierungen durch nichtökonomische Ziele	98

IV. Ökonomische Rechtfertigung von Mietpreisbegrenzungen	99
1. Vorliegen eines Marktversagens auf dem Mietwohnungsmarkt	100
a) Marktmacht	100
b) Anpassungsmängel	101
c) Informationsmängel	103
d) Weitere Fallgruppen	108
2. Ökonomische Verbesserung durch Mietpreisbegrenzungen	109
V. Zusammenfassung	113
E. Mietpreisbegrenzungen als Bestandteile der Privatrechtsordnung	114
I. Grundlagen	116
1. Privatautonomie als grundlegendes Prinzip der Privatrechtsordnung	116
2. Vertragsfreiheit als Instrument privatautonomer Rechtsgestaltung	117
a) Erscheinungsformen der Vertragsfreiheit	117
b) Funktionen der Vertragsfreiheit	119
3. Die Materialisierung des Privatrechts	124
a) Begriffsbestimmung und Leitlinien der Diskussion	124
b) Bezugspunkt der Materialisierung	127
c) Ausgangslage nach dem BGB	129
aa) Ausgangslage hinsichtlich der Vertragsfreiheit	129
bb) Ausgangslage hinsichtlich der Vertragsgerechtigkeit	130
d) Gegenwärtiger Stand der Materialisierung	132
e) Grenzen der Materialisierung	136
aa) Grenzen einer Materialisierung der Vertragsfreiheit	137
bb) Grenzen einer Materialisierung der Vertragsgerechtigkeit	144
f) Eigener Ansatz	146
II. Einordnung von Mietpreisbegrenzungen	148
1. Mietpreisbegrenzungen als Reaktion auf eine wesentliche Beeinträchtigung der tatsächlichen Entscheidungsfreiheit des Mieters	150
a) Mangelhafte Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs	150

*Inhaltsverzeichnis*

b) Informationsasymmetrie zwischen Mieter und Vermieter	151
c) Existenzielle Bedeutung der Wohnung	153
2. Regelungstechnische Bewertung von Mietpreisbegrenzungen	154
III. Zusammenfassung	159
F. Verfassungsmäßigkeit von Mietpreisbegrenzungen	161
I. Maßgebliche Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Mietpreisrecht	161
1. Beschluss zum Ersten Wohnraumkündigungsschutzgesetz	161
2. Beschluss zum Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetz	165
3. Beschluss zur Kappungsgrenze	166
II. Verfassungsmäßigkeit einer Bestandsmietenbegrenzung	169
1. Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts	169
2. Fallgruppenspezifische Grenzen der Verfassungsmäßigkeit	170
a) Verfassungsrechtliche Grenzen einer Absenkung der Kappungsgrenze	171
b) Verfassungsrechtliche Grenzen der Kombination einer Bestandsmietenbegrenzung mit einer Neuvertragsmietenbegrenzung	174
III. Verfassungsmäßigkeit einer Neuvertragsmietenbegrenzung	176
1. Vereinbarkeit mit Art. 14 GG	176
a) Eingriff in den Schutzbereich	177
b) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	178
aa) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	178
(I) Legitimer Zweck	178
(II) Geeignetheit	180
(1) Erleichterung des Zugangs zu Wohnraum für weniger einkommensstarke Bevölkerungsgruppen	181
(2) Verhinderung von Gentrifizierung	183



(III) Erforderlichkeit	184
(1) Stärkung des sozialen Wohnungsbaus	185
(2) Erweiterung der Voraussetzungen des Wohngeldes	186
(3) Sonstige Maßnahmen	188
(IV) Angemessenheit	189
(1) Erleichterung des Zugangs zu Wohnraum für weniger einkommensstarke Bevölkerungsgruppen	190
(a) Gewicht der rechtfertigenden Gründe	190
(b) Schwere des Grundrechtseingriffs	192
(c) Abwägung	192
(2) Verhinderung von Gentrifizierung	195
bb) Kein Eingriff in die Substanz des Eigentums	196
c) Zwischenergebnis	198
2. Vereinbarkeit mit Art. 12 Abs. 1 GG	198
3. Vereinbarkeit mit Art. 2 Abs. 1 GG (Vertragsfreiheit)	200
a) Eingriff in den Schutzbereich	200
b) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	201
c) Zwischenergebnis	203
IV. Zusammenfassung	204
G. Bewertung der durch das MietNovG eingeführten Regelungen zur Begrenzung der Miethöhe bei der Neuvermietung von Wohnraum	206
I. Eingeführte Regelungen	206
II. Ökonomische Auswirkungen	208
III. Regulierungstheoretische Bewertung	213
IV. Privatrechtliche Bewertung	213
V. Verfassungsmäßigkeit	215
1. Vereinbarkeit mit Art. 14 GG	216
a) Eingriff in den Schutzbereich	216
b) Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	218
c) Kein Eingriff in die Substanz des Eigentums	219
d) Effektiver Rechtsschutz	223
e) Zwischenergebnis	227

*Inhaltsverzeichnis*

2. Vereinbarkeit mit Art. 2 Abs. 1 GG (Vertragsfreiheit)	227
3. Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG	228
a) Differenzierung nach dem Vormietniveau	229
b) Differenzierung nach dem Stichtag	231
c) Sonstige Problemfelder	234
d) Zwischenergebnis	236
4. Vereinbarkeit mit Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG	236
a) Anforderungen des Bestimmtheitsgebots des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG	237
b) Bestimmtheit der Verordnungsermächtigung des § 556d Abs. 2 Satz 1 und 2 BGB	238
aa) Bestimmtheit nach dem Inhalt	238
bb) Bestimmtheit nach dem Ausmaß	239
cc) Bestimmtheit nach dem Zweck	240
(I) Ziele des Gesetzgebers	240
(II) Verfassungsrechtliche Grenzen sog. Kann-Ermächtigungen	241
(III) Verpflichtung der Landesregierungen zum Verordnungserlass	244
c) Zwischenergebnis	247
5. Vereinbarkeit mit dem Bestimmtheitsgebot des Art. 20 GG	248
a) Anforderungen des Bestimmtheitsgebots des Art. 20 GG	248
b) Bestimmtheit des Begriffs der ortsüblichen Vergleichsmiete	248
aa) Unübertragbarkeit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Mieterhöhung im Bestandsmietverhältnis	249
bb) Beschränkung der Zulässigkeit des Verordnungserlasses auf „Mietspiegel-Gemeinden“	252
cc) Verfassungskonforme Auslegung der Verordnungsermächtigung des § 556d Abs. 2 Satz 1 und 2 BGB	255
c) Zwischenergebnis	257
VI. Zusammenfassung	258

*Inhaltsverzeichnis*

H. Schluss	260
I. Zusammenfassung der Ergebnisse	260
II. Rechtspolitischer Ausblick	266
Literaturverzeichnis	271