

# Kommentar zu den Plänen des BMJV, den Betrachtungszeitraum der Vergleichsmiete von 4 auf 10 Jahre auszuweiten<sup>1</sup>

---

- Das Vergleichsmietensystem hat eine überragende Bedeutung für den Mietwohnungsmarkt. Bei entsprechender Ausgestaltung kann es zum Interessenausgleich zwischen Mietern und Vermietern und somit zur Befriedung beitragen. Allerdings führen sowohl die seit dem 1.6.2015 geltende Begrenzung der Mieterhöhungsmöglichkeiten bei Wiedervermietungen als auch die geplante Ausdehnung des Betrachtungszeitraums auf 10 Jahre dazu, dass das Instrument an Akzeptanz verliert.
- Mietpreisbremse und Ausdehnung des Betrachtungszeitraums haben zur Folge, dass die Vergleichsmiete den Bezug zur Marktmiete weiter verliert. Insbesondere auf bereits angespannten Wohnungsmärkten wird die Versorgung mit Mietwohnungen schlechter, weil mehr Mieter um weniger Wohnraum konkurrieren. Dadurch werden insbesondere Haushalte mit beobachtbaren „Miethemmnissen“ wie beispielsweise geringem Einkommen, Kindern oder Migrationshintergrund benachteiligt.
- Die Vergleichsmiete kann nachhaltig gestärkt werden, wenn normative Festlegungen und empirische Beschreibungen konsequent getrennt werden. Daher wird vorgeschlagen, die Marktmiete, also alle Neu- und Wiedervermietungsfälle einer Beobachtungsperiode, zur Entscheidungsgrundlage für die Vergleichsmiete zu machen. Die für die Berechnung der ortsüblichen Vergleichsmiete relevanten Neu- und Wiedervermietungsvorgänge können im Rahmen der gesetzlichen Meldepflicht umfassend erhoben werden.
- Die kommunalen Entscheidungsträger können dann auf dieser Basis in einem transparenten Verfahren den in laufenden Verträgen maximal zulässigen Mieterhöhungsspielraum als Bandbreite festlegen. Wird hingegen an der Begrenzung von Wiedervermietungshöhen festgehalten, steht zu befürchten, dass die Marktmiete nicht mehr ermittelbar ist.

In einem Eckpunktepapier zum Mietrecht (FAZ vom 26.11.2015, S. 15) schlägt das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) vor, dass die Vergleichsmiete zukünftig aus den Neuvertrags- und Wiedervermietungen der letzten 10 Jahre statt wie bisher der letzten 4 Jahre gebildet werden soll. Bereits mit der zum 1. Juni 2015 in Kraft getretenen Regelung zur Begrenzung der Miethöhe bei Wiedervermietungen hat der Gesetzgeber massiv in die Vertragsfreiheit der Akteure auf dem Mietwohnungsmarkt eingegriffen. Die geplanten Regelungen zur Ausdehnung des Betrachtungszeitraums bei der Vergleichsmiete würden die letzten Freiheitsgrade zerstören. Damit verlöre die Vergleichsmiete ihre Ausgleichsfunktion und würde zu einem einseitigen Zwangsinstrument, das vorgeblich Mieterinteressen gegen die vermeintlich unangemessenen Forderungen der Vermieter durchsetzen soll. Letztlich würde aber der Mietwohnungsmarkt insgesamt beschädigt. Die Hauptlast hätten

---

<sup>1</sup> Diese Ausführungen geben wesentliche Ergebnisse einer ausführlichen Arbeit zum Vergleichsmietensystem wieder, die demnächst veröffentlicht wird.

langfristig Mieterhaushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen zu tragen, da sie auf den Mietwohnungsmarkt angewiesen sind.

### **Der Wohnungsmarkt lebt(e) vom Ausgleich**

Mieter und Vermieter binden sich in Wohnraummietverträgen grundsätzlich zeitlich unbefristet aneinander. Daraus entstehen gegenseitige Abhängigkeiten. Der Vermieter muss darauf vertrauen können, dass der Mieter die vereinbarte Miete zuverlässig zahlt und die Wohnung pfleglich behandelt. Für den Mieter ist es von großer Bedeutung, dass er seinen Lebensmittelpunkt nicht aufgrund einer willkürlichen Kündigung oder durch unangemessene Mieterhöhungen verliert. Das deutsche Mietrecht berücksichtigt grundsätzlich die Interessen beider Seiten und versucht einen Ausgleich herbeizuführen. Dabei wird tendenziell davon ausgegangen, dass der Mieter aufgrund der überragenden Bedeutung der Wohnung als Lebensmittelpunkt gegenüber dem Vermieter in der schwächeren Position ist. Diese Annahme kann auf unregulierten Märkten mit guten Argumenten untermauert werden. Allerdings muss jede Änderung des Mietrechts im Zusammenspiel mit der Gesamtheit aller Regelungen bewertet werden, damit aus dem berechtigten Mieterschutzanliegen keine ungerechtfertigte Benachteiligung der Vermieter wird.

Vor diesem Hintergrund ist auch die Vergleichsmietenregelung zu sehen. Historisch betrachtet wurde den Vermietern die Möglichkeit genommen, Änderungskündigungen in laufenden Mietverträgen zur Durchsetzung der Marktmiete auszusprechen. Im Gegenzug musste der Mieter Mieterhöhungsbegehren bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete akzeptieren. Damit wurde zum einen dem Schutzbedürfnis des Mieters und zum anderen dem Interesse des Vermieters an einer an der Marktmiete orientierten Verzinsung seines Kapitals Rechnung getragen, auch wenn die Marktmiete in laufenden Verträgen nicht erreicht wurde. Die ortsübliche Vergleichsmiete ist aufgrund der gesetzgeberischen Intention ein Zwitterwesen, das sowohl eine normative als auch eine empirische Komponente hat. Die normative Komponente fordert, dass die ortsübliche Vergleichsmiete unterhalb der Marktmiete liegt. Allerdings soll die ortsübliche Vergleichsmiete auch den Kontakt zur Marktmiete halten, damit das berechnete Interesse des Vermieters an einer angemessenen Verzinsung seines Kapitals gewahrt wird. Dazu ist es notwendig, die zum Betrachtungszeitpunkt tatsächlich aktuelle Marktmiete empirisch zu erheben und angemessen zu berücksichtigen.

Das Vergleichsmietensystem in laufenden Verträgen wurde von den Marktteilnehmern bei aller Kritik im Detail grundsätzlich getragen und hat zur Befriedung des Mietwohnungsmarktes beigetragen. Die Akzeptanz des Vergleichsmietensystems beruhte zu großen Teilen auf der Möglichkeit, dass bei Wiedervermietungen die Miethöhe grundsätzlich frei verhandelt werden konnte. Dadurch konnte der Vermieter bei Wiedervermietungen die Miete wieder an das Marktniveau heranzuführen. Der Gesetzgeber hat einer unangemessenen Ausnutzung von Angebotsengpässen durch § 5 Wirtschaftsstrafgesetz und der Ausbeutung von Zwangslagen oder anderen in der Person des Mieters begründeten Umständen durch § 291 Strafgesetzbuch vorgebeugt. Mit Einführung der Regulierung der Miethöhe bei Wiedervermietungen besteht in vielen Fällen keine Möglichkeit mehr, die Miete bei einem Mieterwechsel an das Marktniveau anzupassen.

Sollte es nun zusätzlich zu der vom BMJV vorgeschlagenen Ausdehnung des Betrachtungszeitraums bei der Berechnung der Vergleichsmiete von 4 auf 10 Jahre kommen, werden sich sowohl Bestands- als

auch Wiedervermietungsrenten noch weiter von den Marktrealitäten im Betrachtungszeitpunkt entfernen. Die juristischen Folgen werden darin bestehen, dass die Gerichte sich häufiger mit der Frage befassen müssen, ob die ortsübliche Vergleichsmiete richtig bestimmt wurde. Die Befriedungsfunktion der Vergleichsmietenbetrachtung geht damit verloren. Aus ökonomischer Perspektive ist zu erwarten, dass weniger Mietwohnungen gebaut bzw. Mietwohnungen im Bestand häufiger dem Mietwohnungsmarkt durch Umwandlung in Eigentumswohnungen entzogen werden. Gleichzeitig wird aufgrund der verzerrten Preise mehr Wohnraum nachgefragt. Da die Mietwohnungen nicht mehr nach der Zahlungsbereitschaft der Mieter vergeben werden – sofern Umgehungstatbestände wirksam verhindert werden –, müssen die Vermieter andere Kriterien bei der Mieterauswahl anlegen. Daher ist zu erwarten, dass sozio-ökonomische Merkmale für die Wohnungsvergabe an Bedeutung gewinnen werden. Der alleinerziehende Vater mit prekärer Beschäftigungssituation und Migrationshintergrund wird in den meisten Fällen den Kürzeren gegenüber dem Doppelverdienerehepaar ohne Kinder ziehen, die auf der Suche nach einer innenstadtnahen Zweitwohnung als Ergänzung zu ihrem Wohneigentum im Umland der Stadt sind.

Bereits jetzt zeichnen sich die negativen Folgen der Mietrechtsänderungen der letzten Jahre für den Wohnungsmarkt ab: Viele Gemeinden denken über Erhaltungssatzungen nach und erwägen neben Zweckentfremdungs- auch Umwandlungsverbote. Diese Folgeregulierungen sollen die Nebenwirkungen der ursprünglichen gesetzgeberischen Eingriffe korrigieren. Dies gelingt jedoch in den seltensten Fällen, da es sich um eine reine Symptombekämpfung handelt. Die Ursache, die unverhältnismäßige Regulierung, aber besteht weiter.

### **Vergleichsmietensystem grundlegend reformieren**

#### 1) Normative und empirische Tatsachen trennen

Um das Vergleichsmietensystem zukunftssicher zu machen, müssen beide Dimensionen getrennt werden. Bislang werden bei der Berechnung der ortsüblichen Vergleichsmiete an zahlreichen Stellen normative Festlegungen und empirische Feststellungen vermengt – sei es die Verkürzung der beobachteten Daten auf den Bereich des „Üblichen“, die Gewichtung von Mieterhöhungen im Bestand und Neuverträgen, die Wahl des Beobachtungszeitraums usw. Dieses Vorgehen ist intransparent, manipulationsanfällig und folglich auf dem Klageweg angreifbar. Die Vermengung der normativen und empirischen Aspekte bereits in der Definition des Vergleichsmaßstabs ist jedoch nicht notwendig. Daher wird hier vorgeschlagen, die Marktmiete ausschließlich nach empirischen Kriterien zu berechnen und diese Marktmiete dann den kommunalen Entscheidungsträgern (Politik, Interessenverbände von Mietern und Vermietern) als Grundlage vorzulegen, von der ausgehend sie dann je nach gesetzgeberischer Intention normativ einen bestimmten Rahmen festlegen, in dem sich die zulässige Miethöhe bewegen darf.

Für laufenden Mietverträge müsste die maximal zulässige Miethöhe in der Regel in einer Spanne unterhalb der Marktmiete liegen, um der Intention des Instruments gerecht zu werden. Sofern bei der Festlegung dieser Spanne die Interessen beider Marktseiten hinreichend berücksichtigt werden, kann die Vergleichsmiete die ihr zugeordnete Befriedungsfunktion erfüllen. Aufgrund des transparenten Verfahrens könnten die Bürger die Entscheidung einfacher nachvollziehen und sich ein eigenes Urteil über die Angemessenheit bilden.

Für die Berechnung der Marktmiete selbst sind aus ökonomischer Perspektive ausschließlich frei ausgehandelte Neu- und Wiedervermietungsvorgänge der letzten Beobachtungsperiode heranzuziehen. Mieterhöhungen aus laufenden Verträgen können nicht einbezogen werden, weil diese durch die bestehenden gesetzlichen Regelungen zur Miethöhe einen nur noch indirekten Bezug zur Marktmiete aufweisen. Zur Erinnerung: Das Ziel der Vergleichsmietenregelung besteht gerade darin, die Durchsetzung der Marktmiete in laufenden Verträgen zu verhindern! Mieterhöhungen in laufenden Verträgen können daher bestenfalls nur die Marktentwicklung dem Vorzeichen nach, nicht aber der Höhe nach abbilden. Bereits bei der aktuellen Berechnung der Vergleichsmiete ist deshalb davon auszugehen, dass die Vergleichsmietenentwicklung durch Mieterhöhungen im Bestand gebremst wird. Mit einer Ausdehnung des Betrachtungszeitraums von bislang vier auf zehn Jahre würde die Vergleichsmiete überall noch weiter von der Marktmiete entfernt.

Das Problem des fehlenden Marktbezugs der Vergleichsmiete aufgrund des Einbezugs von nicht frei verhandelten Mieten wird durch die Mitte 2015 eingeführten gesetzlichen Vorgaben für Wiedervermietungen deutlich verschärft. Sofern durch diese Regelungen die Wiedervermietungen in nennenswertem Umfang und über einen längeren Zeitraum begrenzt werden, kann die tatsächliche Marktmiete in den betroffenen Gebieten gar nicht mehr beobachtet werden, weil nur noch in dem kleinen Segment der Neubauwohnungen Vertragsfreiheit gilt. Die gesetzlich begrenzten Wiedervermietungen können die Marktentwicklung wiederum maximal dem Vorzeichen, aber nicht der Höhe nach korrekt wiedergeben. Erschwerend kommt hinzu, dass der Abstand der Vergleichsmiete zur Marktmiete aufgrund der uneinheitlichen Berechnung der ortsüblichen Vergleichsmiete kommunal stark variieren kann. Daher ist es möglich, dass die Vorschriften die Vertragsparteien in einigen Gebieten kaum einengen, während in anderen Kommunen bei vergleichbarer Marktentwicklung die Begrenzungswirkung sehr hoch ausfallen kann. Welcher Fall auf welche Kommune zutrifft, ergibt sich mehr oder minder willkürlich. In jedem Fall steigt die Anzahl der Kommunen, in denen die Vorschriften zur Miethöhe bei Wiedervermietungen bindend sind, wenn die Überlegungen des BMJV zur Ausdehnung des Betrachtungszeitraums umgesetzt werden.

Daher wird hier vorgeschlagen die Mietpreisbegrenzung bei Wiedervermietungen abzuschaffen bzw. den § 5 Wirtschaftsstrafrecht (Mietpreisüberhöhung) als Grenze des Erlaubten heranzuziehen. Wird dennoch an der bestehenden Regelung festgehalten, sollten auch hier nur die Neu- und Wiedervermietungen als Grundlage zur normativen Festlegung der zulässigen Bandbreite der Mieterhöhungen bei Wiedervermietungen herangezogen werden. Anders als zur Festlegung der zulässigen Mieterhöhungen im laufenden Mietvertrag müsste hier dann eine Bandbreite oberhalb der durch die Einschränkungen der Miethöhe bei Wiedervermietung bereits nach unten verzerrten Marktmiete gewählt werden.

## 2) Repräsentative Datengrundlage schaffen

Aus empirischer Sicht ist ein wesentliches Problem der Berechnung der Vergleichsmiete die Datengrundlage. Die üblichen Stichprobenverfahren erfüllen zwar hinsichtlich des Umfangs in der Regel übliche wissenschaftliche Anforderungen. Jedoch können die Ergebnisse dennoch verzerrt sein, wenn unterschiedlichen Anbietergruppen (etwa gewerblichen Vermieter und private Kleinvermieter) sich unterschiedlich an den Befragungen beteiligen und wenn sich diese Gruppen systematisch in der Miethöhe unterscheiden. Auch besteht die Gefahr, dass Mietergruppen mit besonders hoher Antwortbe-

reitschaft systematisch andere Mieten zahlen als Mietergruppen, die sich weniger stark an Befragungen beteiligen. Daher ist es wenig erstaunlich, dass die Repräsentativität des Datenmaterials vor Gericht besonders häufig bestritten wird.

Eine einfache Möglichkeit, solche Verzerrungen in der Erhebung der Daten auf ein Minimum zu reduzieren, bestünde darin, im Rahmen der gesetzlichen Meldepflicht auch mietspiegelrelevante Informationen zu erheben. Diese Daten wären von Mieter und Vermieter bestätigt und mit Ausnahme von Verstößen gegen das Meldegesetz könnte das Neu- und Wiedervermietungs geschehen umfassend erfasst werden. Aufgrund der bestehenden technischen Möglichkeiten gibt es gute Gründe anzunehmen, dass die damit verbundenen Kosten niedriger sein dürften als die Kosten, die gegenwärtig für die Erstellung und Anpassung von Mietspiegeln anfallen. Datenschutzrechtliche Bedenken müssen berücksichtigt werden, sollten aber bei entsprechendem politischem Willen dem Vorschlag nicht grundsätzlich im Weg stehen.

### 3) Grundsätzlich alle Vermietergruppen berücksichtigen

Die Marktmiete sollte grundsätzlich die Neu- und Wiedervermietungsangebote aller Anbietergruppen umfassen, da letztlich alle Akteure die Marktmiete bestimmen. Günstige Angebote zum Beispiel von Genossenschaften sind daher ebenso Teil des Marktgeschehens wie die Angebote kommunaler Wohnungsgesellschaften. Eine Nichtberücksichtigung von Angeboten bestimmter Akteure ist nur dann geboten, wenn diese nicht kostendeckend wirtschaften und die Mietangebote nur aufgrund von Quersubventionierungen aufrechterhalten können.

#### **Ansprechpartner**

Dr. Oliver Arentz  
Institut für Wirtschaftspolitik (iwip)  
an der Universität zu Köln  
Pohligstraße 1  
50969 Köln

Tel: +49 (0) 221 / 470-5356  
E-Mail: [arentz@wiso.uni-koeln.de](mailto:arentz@wiso.uni-koeln.de)