
Soziales Mietrecht in Deutschland

I. Ausgangslage

In Deutschland spielt das Wohnraummietrecht traditionell eine große Rolle, da hier viele Menschen zur Miete wohnen. Nach der Schweiz sind wir in dieser Kategorie auf Platz 2 in Europa. Ca. 54 % der Menschen in Deutschland leben in Mietwohnungen. In den Großstädten sind dies noch mehr, in Berlin haben zum Beispiel 84 % der Menschen ihre Wohnungen gemietet. Gleichzeitig steigt auch in Deutschland die Mietbelastungsquote kontinuierlich. Gaben die Menschen zu Zeiten des „Wirtschaftswunders“ noch 10 % ihres Einkommens für das Wohnen aus, waren dies in den 1980-er Jahren schon 20 %. Aktuell haben wir eine Mietbelastungsquote von 30 % erreicht, Tendenz steigend.

Dies hat natürlich viel damit zu tun, dass nach der großen Finanzkrise 2008 der Immobilienmarkt als Geldanlage stark in den Fokus gerückt ist. Gleichzeitig schrumpfte der in Deutschland traditionell große gemeinwohlorientierte Wohnungssektor. Es wurden die Steuerbegünstigungen für gemeinnützigen Wohnungsbau Ende der 1980-er Jahre abgeschafft und gleichzeitig große Bestände kommunaler Wohnungen verkauft. Die Zahl der Sozialwohnungen, Ende der 80-er Jahre in Westdeutschland noch bei 4 Millionen, sank bis heute auf ca. 1 Millionen deutschlandweit. So viel freien Wohnungsmarkt wie heute gab es in Deutschland seit über 100 Jahren nicht mehr und trotzdem oder gerade deshalb steigen die Mieten. Das Mietrecht kann Mieter*innen leider nicht mehr ausreichend schützen.

II. Regelungskonzept

In Deutschland gab es seit den 1920-ern und Anfang der 1960-er Jahre eine starke staatliche Mietpreisregulierung und einen hohen Kündigungsschutz. Während der Schutz der Mieter*innen in der DDR bis zur Wiedervereinigung zur DNA des Staates gehörte, experimentierte Westdeutschland in den 1960-er Jahren mit einer Deregulierung, dem Abbau des Kündigungsschutzes und der Freigabe der Mieten. Nachdem daraufhin die Mieten schnell anstiegen, entwarf die erste sozialliberale Koalition 1971 in Westdeutschland das deutsche Modell des sozialen Mietrechts. Es gilt mit Modifizierungen bis heute.

Grundsätzlich sind Wohnraummietverhältnisse für Vermieter*innen unkündbar, sofern sich Mieter*innen vertragstreu verhalten. Die **Änderungskündigung**, um eine höhere Mietdurchzusetzen-, ist verboten. Zeitlich befristete Mietverhältnisse sind nur in engen Grenzen möglich.

Als Kompensation dürfen Vermieter*innen die Miete im laufenden Mietverhältnis bis zur **sogenannten ortsüblichen Vergleichsmiete** erhöhen. Sie sollen also das verlangen können, was andere Vermieter*innen für vergleichbaren Wohnraum erhalten. Um die Mieter*innen vor allzu starken Mietsteigerungen zu schützen, darf die Miete aber nur um 20 bzw. 15 % innerhalb von drei Jahren erhöht werden.

Nicht nur die Grundmiete kann erhöht werden. In – an sich unkündbaren – Mietverhältnissen können Vermieter*innen auch gegen den Willen der Mieter*innen die Ausstattung der Wohnung verändern, die Wohnung **modernisieren**. Wohnwertverbesserungen, Maßnahmen zur Einsparung von Wasser und Energie sowie nachhaltige Erhöhungen des Gebrauchswertes müssen Mieter*innen dulden. Vermieter*innen können im Anschluss die Baukosten auf die Mieter*innen umlegen – aktuell 8 % pro Jahr und zeitlich unbegrenzt. Lange war dies einer der wichtigsten Wege zur Verdrängung von Mieter*innen. Diese ursprünglich unbeschränkte Möglichkeit zur Mietsteigerung hat jedoch mittlerweile seine Gefahr etwas eingebüßt: Seit 2019 ist die Modernisierungsumlage auf drei bzw. zwei Euro pro Quadratmeter (je nach Ausgangsmiete) begrenzt und das für einen Zeitraum von jeweils sechs Jahren.

In den letzten zehn Jahren versuchte der Gesetzgeber, auf die Entwicklung der unterschiedlichen Wohnungsmärkte zu reagieren. Für Gebiete, in denen die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, kann die dortige Regierung des Bundeslandes Regelungen zum Schutz vor Kündigungen bei Umwandlungen in Wohnungseigentum und zur Absenkung der Grenze für Mieterhöhungen in Kraft setzen.

Seit gut sieben Jahren gibt es in Deutschland die sogenannte **Mietpreisbremse**: Bei Wiedervermietung dürfen Vermieter*innen keine Miete verlangen, die die Vergleichsmiete um mehr als 10 % übersteigt. Um den Neubau nicht zu behindern, gilt diese Regelung jedoch nicht für Erstbezug. Auch die Mietpreisbremse gilt nur in angespannten Wohnungsmärkten.

Rechtlich wird der Mieter*innenschutz durch ein System halb zwingender Normen sichergestellt. Zwar können die Vertragsparteien grundsätzlich frei einen Wohnraummietvertrag schließen. Die Vertragsbestimmungen, die zu Lasten der Mieter*innen von den gesetzlichen Regelungen abweichen, sind unwirksam.

III. Nun im Einzelnen:

1. Kündigungsschutz

Das grundsätzlich unbefristet laufende Mietverhältnis kann ordentlich von den Mieter*innen mit einer Frist von drei Monaten, von den Vermieter*innen – abhängig von der Dauer des Mietverhältnisses - mit einer Frist von drei, sechs oder neuen Monaten gekündigt werden. Vermieter*innen können allerdings nur kündigen, wenn sie ein berechtigtes Interesse darlegen können. Im Wesentlichen gibt es nur zwei Gründe, vertragstreuen Mieter*innen zu kündigen:

- der Eigenbedarf oder
- die Hinderung einer angemessenen wirtschaftlichen Verwertung.

Während die Verwertungskündigungen eine geringe, wenn auch steigende praktische Bedeutung haben, nimmt die Zahl der Eigenbedarfskündigungen gerade in den Ballungszentren in den letzten Jahren dramatisch zu. Vermieter*innen können kündigen, wenn sie die Wohnung für sich, für Familienangehörige oder Angehörige ihres Haushaltes benötigen. Die Rechtsprechung ist zu Gunsten der Vermieter*innen im Hinblick auf den Personenkreis aber auch im Hinblick auf die Wohnraumnutzung sehr großzügig. Es reicht, dass Vermieter*innen die Wohnung für gelegentliche Besuche der Tochter in einer fremden Stadt benötigen oder die Nichte, der Neffe oder gar ein Au Pair einziehen möchte.

Mieter*innen haben zwar das Recht, der ordentlichen Kündigung zu widersprechen, wenn die Räumung für sie oder ihre Familie eine besondere Härte darstellen würde. Anerkannt als Härtegründe sind vor allem schwere Krankheiten. Sollte das Gericht eine Härte annehmen, ist der Wohnraum aber noch nicht gesichert. Nur wenn im Rahmen einer vom Gericht vorzunehmenden Abwägung das Interesse der Mieter*in an der Wohnung das Interesse der Vermieter*in überwiegt, können die Mieter*innen bleiben, aber nur für begrenzte Zeit.

Die Eigenbedarfskündigungen sind oft nur vorgeschoben, beweisen lässt sich dies allerdings nur selten. In der Praxis enden die Verfahren oft mit Vergleichen: Die Mieter*innen räumen und bekommen dafür mehr oder weniger Geld.

Daneben haben Kündigungen wegen Vertragsverstößen eine große praktische Bedeutung, sei es Kündigungen wegen Zahlungsverzuges (ein Rückstand mit etwas mehr als einer Monatsmiete genügt schon), wegen unerlaubter Untervermietung oder wegen Störung des Hausfriedens. Selbstverständlich lassen sich damit auch fristlose Kündigungen begründen.

Es gibt im Hinblick auf den Räumungsprozess einige Besonderheiten: Die Räumung einer Wohnung ist nur aufgrund eines Gerichtsurteils möglich. Ausnahmen sind nur in sehr eng umgrenzten Fällen im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes möglich. Die Räumungsverfahren sollen beschleunigt werden. Eine Instanz dauert in der Regel vier bis sechs Monate. Sollten die Mieter*innen zur Räumung verurteilt werden, wird

ihnen in der Regel eine Frist zur Räumung gewährt. Diese kann bis zu einem Jahr betragen, soll ihnen die Gelegenheit geben, neuen Wohnraum zu finden und verbietet den Vermieter*innen bis zum Ablauf der Frist die Räumung.

Rechtspolitisch wird Mieter*innenseite gefordert, die Möglichkeiten die Eigenbedarfskündigung sowie die inzwischen stark erleichterten Kündigungen wegen Zahlungsverzugs und anderen Vertragsverstößen endlich einzuschränken.

2. Schutz vor Umwandlung in Wohneigentum

In Gesamtdeutschland sind Grundeigentum und Gebäudeeigentum nicht getrennt. Den Eigentümer*innen am Gebäude gehören auch die Grundstücke. Es gibt aber die Möglichkeit die Grundstücke und die Gebäude aufzuteilen und Eigentum an den einzelnen Wohnungen zu begründen. Diese sind dann verkehrsfähig und können einzeln verkauft werden. Dies stellt ein lukratives Geschäftsfeld dar, da die Summe der im Verkauf der einzelnen Wohnungen zu erzielenden Erlöse den ursprünglichen Wert des Gesamtgrundstückes um ein Mehrfaches übersteigen. Kaufen Menschen diese Wohnungen, sind die in den Wohnungen lebenden Personen akut von sogenannten Eigenbedarfskündigungen bedroht. Aus diesem Grunde gibt es eine Kündigungssperrfrist. Den Erwerber*innen ist es für drei Jahre verboten, den schon zur Zeit der Umwandlung in der Wohnung lebenden Mieter*innen zu kündigen. In Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten kann diese Frist bis auf 10 Jahre verlängert werden. Darüber hinaus muss den Mieter*innen die Wohnung bei der erstmaligen Veräußerung zum Kauf angeboten werden.

3. Miethöhe

In Bestandsmietverhältnissen können Vermieter*innen die Miete bis zur sogenannten ortsüblichen Vergleichsmiete erhöhen. Neumieten in angespannten Wohnungsmärkten dürfen diese Vergleichsmiete nicht um mehr als 10 Prozent übersteigen. Zentral für das deutsche Miethöherecht ist die ortsübliche Vergleichsmiete. Hierbei handelt es sich um eine normativ überformte Durchschnittsmiete.

a. Ortsübliche Vergleichsmiete

Die ortsübliche Vergleichsmiete wird gebildet aus den üblichen Mieten, die in der Gemeinde oder in vergleichbaren Gemeinden für Wohnraum vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage einschließlich der energetischen Ausstattung und Beschaffenheit in den letzten sechs Jahren vereinbart oder geändert worden sind. Mieten, die seit mehr als sechs Jahren nicht mehr erhöht wurden, finden bei der Ermittlung der Vergleichsmiete keine Berücksichtigung. Das sind in der Regel die niedrigsten Mieten. In

diesem System ist eine permanente Steigerung der Mieten strukturell angelegt. Tatsächlich liegt die Vergleichsmiete regelmäßig über der Durchschnittsmiete, die beispielsweise über den Mikrozensus erhoben wird.

Ob Mieterhöhung oder Mietpreisbremse – stets muss die Vergleichsmiete für die entsprechende Wohnung konkret ermittelt werden.

Die Vergleichsmieten werden vor allem in sogenannten Mietspiegeln dargestellt. Handelt es sich um sogenannte qualifizierte Mietspiegel, wird vermutet, dass die hier aufgeführten Werte die ortsübliche Vergleichsmiete abbilden. Die Mietspiegel werden von den Gemeinden aufgestellt. Damit sie als qualifiziert gelten, müssen sie nach anerkannten wissenschaftlichen Grundsätzen aufgestellt werden. Diese Arbeit wird in der Regel von hierauf spezialisierten Institutionen vorgenommen, die über stichpunktartige Befragungen von Vermieter*innen und Mieter*innen differenziert nach den gesetzlichen Kriterien wie Lage, Ausstattung und Baualtersklasse das Mietniveau ermitteln. Neben der Aufstellung anhand von wissenschaftlichen Kriterien bedarf es noch der Anerkennung durch die Gemeinden oder die Interessensvertreter*innen der Vermieter*innen und Mieter*innen.

Da es in der Vergangenheit immer wieder Streit über die Qualität und damit Verbindlichkeit der Mietspiegel gab, hat der Gesetzgeber jüngst die Kriterien für deren Erstellung genauer normiert und Gemeinde ab einer Größe von 100.000 Einwohner*innen verpflichtet, qualifizierte Mietspiegel aufzustellen. Die Mietspiegel sind öffentlich zugänglich und kostenlos zu erhalten.

Gibt es keinen Mietspiegel in der Gemeinde oder ist dieser – aus welchen Gründen auch immer – nicht anzuwenden, wird die ortsübliche Vergleichsmiete durch Sachverständigengutachten ermitteln, deren Kosten oft in keinem Verhältnis zu der verlangten Miete stehen und deren Ergebnisse in der Regel für die Mieter*innen ungünstig sind.

Rechtspolitisch wird die Einbeziehung aller Mieten in die Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete gefordert.

b. Grundmietenerhöhung

Vermieter*innen können die Miete alle 15 Monate erhöhen und müssen dabei eine doppelte Begrenzung berücksichtigen. Die neu verlangte Miete darf zunächst die ortsübliche Vergleichsmiete nicht übersteigen. Außerdem ist die Mietsteigerung auf 20 % in drei Jahren begrenzt. In angespannten Wohnungsmärkten kann diese Kappungsgrenze auf 15 % von der Landesregierung gesenkt werden. Rechtstechnisch geht es hier um eine Vertragsänderung. Sollten die Mieter*innen nicht zustimmen, können Vermieter*innen drei Monate ab dem Zeitpunkt der Erhöhung Klage vor dem Amtsgericht erheben. Andernfalls gilt die alte Miete

weiter. Im Koalitionsvertrag der aktuellen Regierungskoalition ist eine Absenkung der Kappung auf 12 % vorgesehen.

Rechtspolitisch wird für besonders angespannte Gebiete mit Wohnungsnotlagen ein Mietenstopp gefordert.

c. Mietpreisbremse

In Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten kann die jeweilige Landesregierung die Mietpreisbremse in Kraft setzen. Danach ist nur eine Miete erlaubt, die die Vergleichsmiete um nicht mehr als 10 % übersteigt. Allerdings gibt es zahlreiche Ausnahmen und Einschränkungen. So gilt die Mietpreisbremse nicht für Neubau und für den Erstbezug nach umfassender Modernisierung. Aber auch, wenn Vermieter*innen nicht umfassend modernisiert haben, können sie die Kosten einer Modernisierung auf die Miete umlegen. Vermieter*innen, die vor Inkrafttreten der Regelung überhöhte Mieten verlangt haben, dürfen diese höhere Vormiete auch weiterhin vereinbaren.

Die Mietpreisbremse wurde von der großen Koalition im Jahre 2015 eingeführt und war unter den Regierungsparteien umstritten. So wurden zahlreiche Hürden eingebaut, die ihre Handhabung stark erschwerten. Inzwischen wurde die Mietpreisbremse zweimal reformiert und verbessert. Nachdem im Jahre 2019 das Bundesverfassungsgericht das Gesetz bestätigt hat, wächst der Anteil der Verfahren um die Mietpreisbremse in unseren Büros.

Erweist sich eine Miete als zu hoch und liegt damit ein Verstoß gegen die Mietpreisbremse vor, müssen die Mieter*innen rügen. Sie müssen nötigenfalls vor den Zivilgerichten die Überhöhung feststellen lassen und können überzahlte Mieten zurückverlangen. Ein Verstoß gegen die Mietpreisbremse zieht keine staatlichen Sanktionen nach sich.

Rechtspolitisch wird gefordert, die Einschränkungen und Ausnahmen zu streichen und die Rügeobliegenheit abzuschaffen, damit dieses sinnvolle Instrument vernünftig angewandt werden kann.

d. Mietpreisüberhöhung

Anders ist dies zumindest theoretisch bei einem Verstoß gegen § 5 WiStrG. Diese Vorschrift verbietet es Vermieter*innen, eine Miete zu vereinbaren, die die Vergleichsmiete um mehr als 20 % übersteigt. Der Verstoß kann ein Bußgeld nach sich ziehen. Diese Norm stammt auch aus den 1970-er Jahren und ermächtigte die Wohnungsämter, selbst eine Mietpreisüberhöhung zu ermitteln und gegenüber den Vermieter*innen die Rückzahlung überhöhter Mieten an die Mieter*innen anzuordnen. So konnte die

öffentliche Verwaltung für ein stabiles allgemeines Mietniveau sorgen. Dies war ein einfaches und für die Mieter*innen kostengünstiges Verfahren.

Gleichzeitig konnten die Mieter*innen auch selbst den die sogenannte Wesentlichkeitsgrenze überschreitenden Betrag von den Vermieter*innen herausverlangen. Im Jahre 2005 schob der Bundesgerichtshof dieser Praxis dann einen Riegel vor. Nach seiner Ansicht muss den Vermieter*innen nachgewiesen werden, wie sie die konkrete Notlage der Mieter*innen bei Abschluss des Mietvertrages ausgenutzt haben. Da dies in der Praxis kaum möglich ist, spielt diese eigentlich sinnvolle Regelung seither praktisch keine Rolle mehr.

Rechtspolitisch wird die Reaktivierung von § 5 WiStrG gefordert. Eine Reform wäre denkbar einfach. Allerdings scheiterten mehrere entsprechende Initiativen verschiedener Landesregierungen im Bundesrat. Inzwischen sperrt sich vor allem die FDP.

e. Berliner Mietendeckel

War Berlin über Jahrzehnte für Mieter*innen bezahlbar, steigen die Mieten hier seit gut zehn Jahren weit überdurchschnittlich. Trotz eines niedrigeren Einkommensniveaus erreichen die Mieten mittlerweile fast ähnliche Höhen wie in Hamburg, Frankfurt und München. Vor diesem Hintergrund entschloss sich Berlin 2019, einen sogenannten Mietendeckel einzuführen. Die Mieten sollten für fünf Jahre eingefroren und eine höchstzulässige Miete für die Wiedervermietung normiert werden. Diese sogenannte Tabellenmiete orientierte sich an den Mieten aus dem Jahre 2013. Ein halbes Jahr später wurden die bestehenden Mieten bei 20 % über dieser Tabellenmiete gekappt. Mietpreisüberhöhung war verboten und zog ein Bußgeld nach sich. Darüber hinaus konnte der Staat auch Anordnungen zur Mietsenkung treffen. Da die Tabellenmiete weit unter der ortsüblichen Vergleichsmiete lag, verringerten sich die Mieten zum Teil drastisch. Alle Mieter*innen mussten zudem von ihren Vermieter*innen über diese höchstzulässige Miete unterrichtet werden. Das Thema Miete und die Idee, dass diese möglicherweise zu hoch sein könnte, wurden so schlagartig in der Mieter*innenschaft bekannt. Das Einfrieren und Senken der Mieten verschaffte den Berliner*innen – wie beabsichtigt – eine Pause im alltäglichen Mietenwahnsinn.

Die Regelung wurde vom Bundesland Berlin für das gesamte Stadtgebiet erlassen. Zur Rechtfertigung des zum Teil das bundesgesetzliche Mietrecht abändernden Mietendeckels wurde auf die Gesetzgebungskompetenz der Länder für den Bereich des Wohnungswesens verwiesen. Diese Gesetzgebungskompetenz für den Bereich des Wohnungswesens war im Jahre 2006 im Zuge einer Reform des Grundgesetzes von dem Bund auf die Länder übergegangen. Dennoch erklärte das Bundesverfassungsgericht das Berliner Gesetz zum Mietendeckel im April 2021 für nichtig. Es handele sich hier um Mietpreisrecht, das vom Bund umfassend geregelt sei. Raum für landesrechtliche Regelung gebe es nicht. Regulierungen zum Mietpreisrecht müssen bundesrechtlich erfolgen.

Dieses hoffnungsvolle Projekt ist damit gescheitert, obwohl sich das Projekt einer Zustimmung von über 70 % der Berliner*innen erfreuen durfte. **Rechtspolitisch** wird nunmehr gefordert, bundesrechtlich einen Mietendeckel einzuführen – mit der Möglichkeit, diesen durch Länder oder Kommunen bei entsprechenden Notlagen in Kraft zu setzen.

f. Sozialrecht und Wohngeld

Das Mietniveau in Deutschland ist für viele Menschen zu hoch. Menschen ohne genügendes Einkommen können daher vom Staat verlangen, dass dieser die Miete zahlt. Übersteigt der am Existenzminimum orientierte Regelsatz plus Miete das Einkommen, zahlt der Staat die Differenz, Arbeitslosengeld II oder Grundsicherung. Diese erst einmal praktikabel klingende Regelung hat eine Haken. Übernommen werden nur Mieten, die angemessen sind. Und angemessen sind Mieten, die in einfacher Wohnlage für einfach ausgestattete Wohnungen gezahlt werden. Übersteigt die tatsächliche Miete die angemessene, wird die Miete nicht übernommen. Steigt die Miete im Mietverhältnis über die Angemessenheitsgrenze hinaus an, werden die Mieter*innen aufgefordert, sich im Laufe eines halben Jahres eine neue Wohnung zu suchen. Gerade in Ballungszentren gibt aber es kaum mehr Wohnraum angemessenen Mieten. Arme Mieter*innen werden verdrängt.

Jenseits von Arbeitslosengeld II und Grundsicherung können Menschen mit etwas höherem Einkommen Wohngeld beantragen. Es ist aber so niedrig und so formalisiert, dass es die mangelnde Zahlungsfähigkeit nicht kompensieren kann. Nur 1,1 % der Mieter*innen erhalten in Deutschland Wohngeld, der Anteil an den gesamten staatlichen Leistungen für Unterkünfte beträgt gerade einmal 13 %.

IV. Fazit

Unterm Strich hat es sich bewährt, die Änderungskündigung bei gleichzeitiger Möglichkeit der Mieterhöhung zu verbieten. Dieses Regelungskonzept taugt für ein stabiles Mietniveau. Allerdings werden vom BGH immer wieder Normen zu Lasten der Mieter*innen ausgelegt. So ist der Schutz in der Praxis dann doch ungenügend. Weil es in Deutschland wegen des hohen Mieter*innenanteils schwer ist, die Rechte von Mieter*innen durch Gesetzesänderungen abzubauen, besorgt dies die konservative Justiz. Gerade wenn der Markt wie derzeit unter Druck steht, erweisen sich die Schutzvorschriften als unzureichend. Hier bedarf es einer klaren Nachschärfung, die Einkommensschwächere besser schützt.

Gleichzeitig bedarf es einer Stärkung des gemeinwohlorientierten Wohnungssektors. Die neue Bundesregierung will die Wohnungsgemeinnützigkeit endlich wieder einführen. Wir sind gespannt, ob und wenn ja, wie dies umgesetzt wird. Hoffnung bietet auch die Perspektive der Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen, wie dies die Berliner*innen in einer Volksabstimmung gefordert haben. Auch hier

darf man auf die Umsetzung gespannt sein. Bis dahin und unabhängig davon gilt es, Mieter*innenrechte zu stärken, denn Wohnrecht ist Menschenrecht.