

GdW Stellungnahme

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz vom 18.03.2014 über das Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung

(Mietrechtsnovellierungsgesetz – MietNovG)

Mai 2014

Herausgeber:
GdW Bundesverband
deutscher Wohnungs- und
Immobilienunternehmen e.V.
Mecklenburgische Straße 57
14197 Berlin
Telefon: +49 (0)30 82403-0
Telefax: +49 (0)30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW
3, rue du Luxembourg
1000 Bruxelles
Telefon: +32 2 5 50 16 11
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: mail@gdw.de
Internet: <http://www.gdw.de>

GdW Stellungnahme

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz vom 18.03.2014 über das Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung

(Mietrechtsnovellierungsgesetz – MietNovG)

1

Einleitung

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD setzt im Rahmen eines "Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen" auf einen wohnungspolitischen Dreiklang. Dieser Dreiklang besteht aus einer Stärkung der Investitionstätigkeit, einer Wiederbelebung des sozialen Wohnungsbaus und einer ausgewogenen mietrechtlichen und sozialpolitischen Flankierung. Mit dem Gesetzentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz über eine Mietpreisbremse wurde nunmehr allein der mietrechtliche Teil behandelt.

Nachdem die Neu- und Wiedervermietungen in Ballungsgebieten vor allem in den Jahren 2008 bis 2012 aufgrund einer erhöhten Nachfrage (z. B. Zuzug, Singularisierung, geringe Neubautätigkeit) gestiegen sind, soll die so genannte "Mietpreisbremse" einen weiteren Mietanstieg verhindern. Ziel des Gesetzgebers ist es, besonders einkommensschwächeren Haushalten die Möglichkeit zu geben, eine bezahlbare Wohnung zu finden. Dieses Ziel ist auch aus Sicht des GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen zu begrüßen. Eine Mietpreisbremse ist aber der völlig falsche Weg, um dieses Ziel zu erreichen. Im Gegenteil: Eine Mietpreisbremse bei Wiedervermietung gefährdet den in Ballungsregionen dringend erforderlichen Wohnungsneubau und ist in der vorgelegten Form verfassungsrechtlich bedenklich. Darüber hinaus entspricht sie nicht den Vorgaben des Koalitionsvertrages.

Eine Mietpreisbremse läuft auch den Interessen der schrumpfenden Regionen fundamental entgegen. Festzustellen ist nämlich eine starke Konzentration gerade jüngerer Menschen auf wenige Städte. Damit einher geht eine Abwanderung aus anderen Städten und Landkreise. Eine Mietpreisbremse in den Ballungsgebieten würde die ohnehin steigende Nachfrage an Wohnraum dort nochmals erhöhen und in allen anderen Regionen nochmals senken. Die Wohnungsknappheit in den Ballungsgebieten nimmt zu, der Wohnungsleerstand in den übrigen Gebieten und Herkunftsregionen steigt, ihre Attraktivität sinkt (vgl. Prof. Dr. Simons, Auswirkungen der Mietpreisbremse, Anlage).

Insbesondere aber nehmen die im GdW organisierten Wohnungsunternehmen ihre soziale Verantwortung gerade auch für einkommensschwächere Haushalte im Sinne des Dreiklangs der ökonomischen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit besonders intensiv wahr. Dementsprechend lag der Anstieg der Nettomieten bei Neuvertragsmieten bei den im GdW organisierten Wohnungsunternehmen regelmäßig weit unterhalb des Bundesdurchschnitts und zum Teil unterhalb der Inflationsrate.

Gerade im Hinblick auf diese soziale Verantwortung halten wir die im Referentenentwurf vorgesehene Neuregelung für kontraproduktiv. Sie wird nicht dazu führen, dass Wohnraum bezahlbarer wird und straft genau diejenigen Vermieter von Wohnraum, die sich für nachhaltiges und bezahlbares Wohnen einsetzen.

Der GdW fordert daher:

1. Mietpreisbremse auf fünf Jahre befristen

Das Instrument der Mietpreisbremse hat das Ziel, den Anstieg der Mieten kurzfristig zu bremsen. Eine zeitlich unbegrenzte Mietpreisbremse wird aber mittel- bis langfristig einen negativen Einfluss auf zukünftige Neubauvorhaben und Modernisierungsmaßnahmen in angespannten Märkten haben. Denn Mieterhöhungen zur Absicherung steigender Kosten – etwa Finanzierungskosten – werden über dem Niveau der Erstvermietung hinaus infolge der Kappung nicht möglich sein. Neubauinvestitionen werden unterbleiben oder nur noch im hochpreisigen Eigentumssegment durchgeführt. Sofern sich Investoren zum Neubau dennoch entschließen, führt die Unkalkulierbarkeit der Einnahmen dazu, dass bei der ersten Miete, die infolge der Kappung im Weiteren nicht mehr erhöht werden kann, hohe Sicherheitsaufschläge eingepreist werden müssen.

Mit der Begrenzung der Miethöhe bei Wiedervermietung ist ein Eingriff in das Eigentum und in die Privatautonomie verbunden. Die Beeinträchtigung dieser Grundrechte muss auf ein angemessenes Maß beschränkt werden und erfordert eine echte zeitliche Beschränkung.

Nach all dem sieht auch der Koalitionsvertrag eine echte zeitliche Befristung (Sunset-Klausel) der Mietpreisbremse von fünf Jahren vor. Die echte zeitliche Befristung ist dabei kein neues Instrument. Eine Befristung hatte etwa auch das Gesetz über den Kündigungsschutz von Wohnraum vom 25. November 1971, Bundesgesetzblatt 1971, S. 1839, vorgesehen.

2. Mietpreisbremse an einen Maßnahmenplan zur Behebung des Wohnungsmangels koppeln

Das Instrument der Mietpreisbremse hat das Ziel, den Anstieg der Mieten zu begrenzen. Die Mietpreisbremse bekämpft jedoch nicht die Ursache steigender Mieten, sondern lediglich deren Auswirkungen. Notwendig ist also Wohnungsneubau. Allein dies sorgt für eine Verbreiterung des Angebots an Wohnraum in den betroffenen Gebieten.

Vor diesem Hintergrund ist es unverständlich, dass der Referentenentwurf des Justizministeriums die Vorgabe des Koalitionsvertrages nicht umsetzt, wonach die Ausweisung der Gebiete an einem Maßnahmenplan zur Behebung des Wohnungsmangels gekoppelt werden soll. Notwendig ist eine verbindliche gesetzliche Kopplung der Mangellage an einen Maßnahmenplan zur Behebung des Wohnungsmangels.

Eine entsprechende Vorgabe ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Sie entspricht der Gesetzgebungskompetenz des Bundes und wahrt den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

3.

Gebiete auf tatsächliche Mangellagen beschränken – verfassungsrechtliche Anforderungen beachten

Der Koalitionsvertrag sieht vor, dass eine Mietpreisbremse in "nachgewiesenen angespannten Wohnungsmärkten" greifen soll. Laut Referentenentwurf soll aber schon die bloße Gefahr eines Wohnungsmangels ausreichend sein. Der Entwurf erscheint daher verfassungsrechtlich fragwürdig und greift die Vorgabe des Koalitionsvertrags nicht auf.

Anders als bei bestehenden Mietverträgen hat bei der Wiedervermietung eine verfassungsrechtliche Prüfung nicht allein anhand der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG zu erfolgen. Auch die Vertragsfreiheit (Art. 2 GG), die dem Einzelnen das Recht gewährleistet, Verträge nach seinem Wunsch abzuschließen, ist Prüfungspunkt. Einschränkungen in die Vertragsfreiheit sind nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aber nur dann gerechtfertigt, wenn erheblich ungleiche Verhandlungspositionen bestehen, also der eine Vertragspartner den Vertragsinhalt faktisch einseitig bestimmen kann. Diese dominante Position ist aber nur dann gegeben, wenn keine Ausweichmöglichkeit besteht, also eine tatsächliche Mangellage gegeben ist.

Daher darf die erst mit dem Mietrechtsänderungsgesetz 2013 eingefügte Vorschrift zur Senkung der Kappungsgrenze bei bestehenden Mietverträgen nicht – so wie im Entwurf vorgesehen – auf den Abschluss neuer Mietverträge übernommen werden.

Notwendig und entsprechend der Koalitionsvereinbarung ist also eine tatsächliche Unterversorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen. Nur dann können Wiedervermietungsflächen begrenzt werden.

4.

Gefährdung von Modernisierungsmaßnahmen – barrierearme Modernisierungsmaßnahmen in den Katalog des § 555b BGB aufnehmen

Analog zu den Neubauaktivitäten haben die GdW-Unternehmen in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um ihre Wohnungsbestände umfassend zu modernisieren. Sie haben damit einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der Klimaschutzziele der Bundesregierung und den mit der demographischen Entwicklung verbundenen Herausforderungen geleistet. Eine Mietpreisbremse wird einen negativen Einfluss auf zukünftige Modernisierungsvorhaben in angespannten Märkten haben, da erhebliche Unsicherheiten bezüglich der Mieterhöhungsmöglichkeiten bei modernisierten Wohnungen im Rahmen der Wiedervermietung bestehen. Diese Wirkungen ergeben sich deutlich schneller als beim Neubau. Denn auch für Modernisierungsmaßnahmen gilt, dass diese nur bei wirtschaftlicher Tragfähigkeit durchgeführt werden können.

Nach dem Entwurf können Modernisierungsmaßnahmen, die vor der Wiedervermietung einer Wohnung durchgeführt worden sind,

dann auf das neue Mietverhältnis angerechnet werden, wenn diese in den letzten drei Jahren durchgeführt worden sind. Diese zeitliche Begrenzung ist willkürlich und reicht nicht aus, um den freiwilligen oder durch § 559 Abs. 4 BGB erzwungenen Verzicht auf Mieterhöhungen nach § 559 BGB bei der Wiedervermietung nach langjährigen Mietverhältnissen auszugleichen.

Der Begriff "umfassende Modernisierung" muss rechtssicher definiert und seine Hürden gesenkt werden. Dies vermeidet Streitigkeiten zwischen Vermietern und Mietern und sorgt dafür, dass auch künftig in moderne Wohnungen investiert wird.

Um sicherzustellen, dass auch barrierearme Modernisierungsmaßnahmen von der Mietpreisbremse nicht oder nur gering betroffen sind, müssen diese in den Katalog des § 555b BGB aufgenommen und ausdrücklich als Modernisierungsmaßnahmen anerkannt werden.

5.

Eingriff in den ausgewogenen Wohnungsmarkt verhindern

Deutschland zeichnet sich durch ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Vermieter und Mieter aus. So gibt es in Deutschland rund 40 Millionen Wohnungen, davon knapp 24 Millionen Mietwohnungen. Rund 54% aller Haushalte in Deutschland leben in Mietwohnungen. Der anteilmäßig große und gut funktionierende Mietwohnungsmarkt ist ein Hauptcharakteristikum des deutschen Wohnungsmarktes und hat sich auch in der Finanz- und Wirtschaftskrise bewährt.

Dieses ausgewogene Verhältnis darf nicht durch regulatorische Eingriffe in den Wohnungsmarkt gefährdet werden.

So zeigen Beispiele anderer europäischer Länder, wie Spanien, Österreich oder Großbritannien, dass zu starke regulatorische Eingriffe in den Markt zu einer "Flucht ins Eigentum" führen. In Spanien galt in vielen Kommunen ein Mietpreisstopp bis in die 1980er Jahre mit der Folge, dass sich Vermieter aus dem Markt zurückzogen. Daraufhin stieg die Eigentumsquote auf über 80 % an, obwohl sich viele Spanier Eigentum nicht leisten und entsprechende Kredite nicht bedienen konnten.

Unsere Bedenken werden auch von dem Anfang April 2014 veröffentlichten Bericht der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission "Regulierung des Mietwohnungsmarktes in der Europäischen Union" (European Economy, Economic Papers 515, April 2014), gestützt. So stellt die Europäische Kommission fest, dass Änderungen am Mietrecht nicht immer durch Marktentwicklungen bestimmt werden, sondern oft durch politisch motivierte Anliegen. Regulierte Mietwohnungsmärkte schränken die Versorgung mit Mietwohnungen ein, da die Immobilieninvestitionen nicht mehr profitabel sind. Auf diese Weise - so die Feststellungen der Generaldirektion weiter - können Eingriffe in das Mietrecht das Angebot am Mietwohnungsmarkt verringern und negative Auswirkungen am Wohnungsmarkt implizieren.

6.

Bisherige Systematik des BGB nicht gefährden

Die Mietpreisbremse gefährdet die bestehende Systematik innerhalb des BGB. Im Vertragsrecht gilt insbesondere das im BGB verankerte Mietrecht als Paradigma der Dauerschuldverhältnisse. So unterscheidet sich der Mietvertrag fundamental von punktuellen Austauschverträgen. Diese traditionelle Funktion des Mietvertrages kann, wie bei Dauerschuldverhältnissen insgesamt, nur dann Wirkung entfalten, wenn die Interessen beider Vertragsparteien gewahrt werden und in einem ausgewogenem Verhältnis zueinander stehen. Hier aber wird das Mietrecht zu Lasten nur einer Partei verändert.

Mit den weiteren durch die Koalition verabredeten Veränderungen im Mietrecht (z. B. § 559 BGB - Miethöhung nach Modernisierung, "tatsächliche Wohnfläche", Anpassung des Mietspiegels ...) wird sich dieses Ungleichgewicht weiter verschärfen. Schon deshalb ist eine echte zeitliche Befristung des Gesetzes notwendig.

2

Stellungnahme des GdW zu den einzelnen Regelungen

2.1

Zu § 556d-E - Zulässige Miete bei Mietbeginn, Verordnungsermächtigung

Abs. 1 bestimmt, dass bei Abschluss eines Mietvertrages über Wohnraum, der in einem Gebiet mit angespannten Wohnungsmarkt liegt, die Miete zu Beginn des Mietverhältnisses die ortsübliche Miete höchstens um 10 % übersteigen darf.

Gemäß Abs. 2 liegen Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonderes gefährdet ist und diese Gebiete nach Satz 2 bestimmt werden. Gemäß Satz 2 werden die Landesregierungen ermächtigt, diese Gebiete durch Rechtsverordnung für die Dauer von fünf Jahren zu bestimmen.

2.1.1

Befristung

Der GdW schlägt vor,

das Gesetz auf fünf Jahre zu befristen.

Begründung:

Gemäß Koalitionsvertrag soll die Mietpreisbremse nur für die Dauer von bis zu fünf Jahren gelten.

Nach dem Referentenentwurf gilt die Befristung nur für die durch Rechtsverordnung zu bestimmenden Gebiete und nicht für das Gesetz selber.

Eine echte Befristung des Gesetzes würde im Einklang mit dem Koalitionsvertrag stehen und würde die nachteiligen Auswirkungen insbesondere auf den Wohnungsneubau begrenzen.

So ist bei einer Amortisationsdauer der Neubaukosten von 30 Jahren derzeit eine jährliche Mietsteigerungsrate von 1,7 % notwendig. Diese Mietsteigerungsrate wäre nach Verabschiedung des Gesetzes nicht mehr möglich. Sie würde bei weit unter 1 % liegen. Dies würde viele Bauvorhaben unwirtschaftlich machen (vgl. Gutachten InWis Forschung & Beratung, Wirkungsanalyse der Mietrechtsänderung, 4.2).

Entscheiden sich Investoren aber dennoch zum Neubau, so müssten bei der ersten Miete hohe Sicherheitsaufschläge genommen werden. Allein dies könnte die Wirtschaftlichkeit des Projekts ermöglichen.

Mit der Begrenzung der Miethöhe bei Wiedervermietung ist ein Eingriff in das Eigentum (Art. 14 GG) und in die Privatautonomie (Art. 2 GG) verbunden. Verfassungsrechtlich sind entsprechende Eingriffe nur dann gerechtfertigt, wenn diese auch angemessen und notwendig sind. Da eine dauerhafte Notwendigkeit der Mietpreis-

bremse nicht angenommen werden kann, ist diese auch durch den Gesetzgeber zeitlich zu beschränken.

Mit einer echten Befristung würde auch die bestehende interessen-gerechte Systematik im Mietrecht wieder hergestellt werden. So gilt vor allem der Mietvertrag als Paradigma der Dauerschuldverhältnisse, der sich fundamental von punktuellen Austauschverträgen unterscheidet. Diese traditionelle Funktion des Mietvertrages kann, wie bei Dauerschuldverhältnissen insgesamt, nur dann Wirkung entfalten, wenn die Interessen beider Vertragsparteien gewahrt werden und in einem ausgewogenem Verhältniss zueinander stehen.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird das Mietrecht jedoch zu Lasten nur einer Partei geändert. Zudem - dies wird auch in der Begründung des Entwurfs zu § 556g-E gesehen - werden komplizierte und streitanfällige Regelungen, die gerade im Rahmen eines Dauerschuldverhältnisses zu vermeiden sind, neu geschaffen.

Wie unter 1 "Einleitung" im 1. Punkt bereits ausgeführt, ist die echte zeitliche Befristung kein neues Instrument. Sie wurde bereits mit Gesetz über den Kündigungsschutz von Wohnraum vom 25. November 1971, Bundesgesetzblatt 1971, S. 1839, vorgesehen.

2.1.2 Gebietsbestimmung

Der GdW schlägt vor,

dass nur in Gebieten mit nachgewiesen angespannten Wohnungsmärkten eine Mietpreisbremse greifen kann.

Begründung:

Die von uns vorgeschlagene Formulierung entspricht dem Wortlaut des Koalitionsvertrages. Dieser sieht vor, dass eine Mietpreisbremse nur in den Gebieten mit "nachgewiesenen angespannten Wohnungsmärkten" gelten soll. Demnach reicht eine "Gefährdung" – wie im Referentenentwurf vorgeschlagen – nicht aus. Notwendig ist ein tatsächlich angespannter Wohnungsmarkt. Es sind ausreichend homogene Gebiete zu bilden, die nach Wohnungsgruppen zu unterteilen sind.

Tatsächliche Mangellage:

Der Wortlaut, der im Referentenentwurf vorgeschlagenen Regelung zur Bestimmung der Gebiete, ist der erst mit Mietrechtsänderungsgesetz 2013 eingeführten Vorschrift in § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB entnommen. Die dort gültige Kappungsgrenze bezieht sich auf bestehende Mietverträge. Die neu eingeführte Regelung soll hingegen eine Kappungsgrenze bei neuen Mietverträgen festlegen. Dies erfordert verfassungsrechtlich eine andere Bewertung.

Zunächst besteht keine eigentumsähnliche Position des Mieters. Diese entsteht erst mit Unterzeichnung des Mietvertrages. Insofern ist die verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs in die Eigentumsposition (vgl. Art. 14 GG) nur im Hinblick auf den Vermieter zu prüfen.

Das Gesetz müsste jedoch nicht nur im Hinblick auf die Eigentums-garantie, sondern auch im Hinblick auf die Vertragsfreiheit (vgl. Art. 2 GG) mit der Verfassung in Einklang stehen. Dieser Teil der verfassungsrechtlichen Prüfung fehlt im Entwurf.

Nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes sind Einschränkungen in die Vertragsfreiheit nur dann gerechtfertigt, wenn erheblich ungleiche Verhandlungspositionen vorliegen. Es muss also einen dominanten Vermieter geben, der den Vertragsinhalt faktisch einseitig bestimmen kann und so die schwächere Lage seines Vertragspartners ausnutzt (vgl. BVerfG 114, 1, 34 f). Ein solch erhebliches Ungleichgewicht besteht aber nur dann, wenn eine tatsächliche Mangellage besteht und nicht bloß die Gefahr einer Mangellage.

Das aus Art. 2 GG resultierende Erfordernis einer tatsächlichen Mangellage beachten die Vorschriften in § 291 Abs. 1 Satz 1 StGB und § 5 WiStG. Beide Vorschriften behandeln die zulässige Miet-höhe bei Abschluss neuer Mietverträge. In ihrer ursprünglichen Form sollte die Vorschrift des § 5 WiStG – die infolge zivilprozessualer Gründe im Bereich der Darlegung und nicht aufgrund der Gebietsbestimmung in der Praxis kaum angewendet wird - Missbräuchen wirtschaftlicher Macht entgegenwirken, die unter Ausnutzung einer örtlich noch bestehenden unausgeglichene Lage des Wohnungsmarktes begangen werden.

Räumlicher Anwendungsbereich:

Zur Bestimmung des räumlichen Anwendungsbereichs eines Wohnungsmarktes stellt der BGH zunächst auf die Marktlage im gesamten Stadtgebiet ab und nicht auf den einzelnen Stadtteil. So gebietet es der sozialstaatliche Schutz des Mieters nicht, besonderen Wünschen des Mieters Rechnung zu tragen, also in einem bestimmten Stadtteil zu wohnen. Ein geringes Angebot an Wohnraum liegt also nicht vor, wenn der Wohnungsmarkt für vergleichbare Wohnungen nur in dem betreffenden Stadtteil angespannt, im übrigen Stadtgebiet aber entspannt ist (vgl. BGH-Urteil vom 13.04.2005, VIII ZR 44/04).

Innerhalb des Stadtgebiets – so der BGH weiter - sind aber vergleichbare Wohnungslagen zu bilden, die nach Lage und Struktur dem Stadtteil ähnlich sind. Im Hinblick auf den räumlichen Vergleichsmaßstab führt das Bundessozialgericht zur Frage der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft ebenfalls aus, dass hierfür ausreichend große Räume zu bilden seien, die homogene Lebens- und Wohnbereiche bilden (vgl. im Einzelnen BSG-Urteil vom 19.02.2009 – B 4 AS 30/08 R).

Eine schlichte Ausweisung von ganzen Städten als Mangelgebiete würde jedenfalls den rechtlichen Anforderungen nicht gerecht werden.

Bildung von Wohnungsgruppen:

Neben dieser räumlichen Bestimmung des Wohnungsmarktes ist die Mangelsituation getrennt nach Wohnungsgruppen festzustellen (vgl. BGH-Urteil a.a.O., Derleder, Wiedervermietungsrenten und Verfassungsrecht, WM 2013, S. 392). Diese bezieht sich auf preisbildende Faktoren wie Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit oder Lage.

Diese BGH-Rechtsprechung ist auch auf eine gesetzliche Normierung einer Mietpreisbremse zur Bestimmung der Wohnungsmärkte in das BGB zu übertragen.

Nach all dem sind insgesamt folgende Kriterien zu wählen:

- tatsächlich geringes Angebot (Wohnungseerstand < 1%),
- geografische Eingrenzung der Gebiete (ausreichend große, aber homogene Gebiete),
- Trennung nach Wohnungsgruppen (Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage),
- Fluktuationsrate,
- Mietentwicklung,
- Einkommensbelastung durch Angebotsmieten,
- Wohnungsversorgungsquoten.

2.1.3

Berücksichtigung der Kostenmiete

Der GdW schlägt vor,

dass abweichend von § 556d Abs. 1 BGB–E eine höhere Miete vereinbart werden kann, wenn dies zur Deckung der laufenden Aufwendungen des Vermieters erforderlich ist und nicht in einem auffälligen Missverhältnis zur Leistung des Vermieters steht.

Begründung:

Die von uns vorgeschlagene Formulierung greift die Regelung in § 5 Abs. 2 Satz 2 WiStG auf. Diese bezweckt einen "Schutzmechanismus" auch für Wohngebäude des sozialen Wohnungsbaus, die etwa aus der Zweckbindung fallen, und garantiert so die Wirtschaftlichkeit des Bestandes.

2.1.4

Mietpreisbremse mit Maßnahmenplan zur Behebung des Wohnungsmangels koppeln

Der GdW schlägt vor,

dass im Gesetz eine Regelung aufgenommen wird, die festlegt, dass die Ausweisung dieser Gebiete durch die Länder an die Erarbeitung

eines konkreten Maßnahmenplans zur Behebung des Wohnungsmangels in den Gebieten gekoppelt wird, dessen Erfüllung nachzuweisen und zu überprüfen ist.

Begründung:

Im Referentenentwurf ist (lediglich) in der Begründung erwähnt, dass die Mietpreisbremse an die Erarbeitung eines Maßnahmenplans zur Beseitigung des Wohnungsmangels gekoppelt und in die Abwägung, ob eine entsprechende Verordnung erlassen wird, einbezogen werden soll. Der Koalitionsvertrag sieht jedoch eine ausdrückliche Aufnahme in das Gesetz vor.

Eine Mietpreisbremse schafft – wie dargelegt – nicht den erforderlichen Wohnungsneubau. Dieser ist aber notwendig, damit das Angebot an bezahlbarem Wohnraum verbreitert werden kann. Die Behandlung dieses zentralen Punktes allein in der Begründung würde dem im Koalitionsvertrag zum Ausdruck kommenden Willen nicht entsprechen.

Die Erarbeitung eines Maßnahmenplans muss bindende Voraussetzung für die Ausweisung des Wohnungsmarktes als "Mangellage" sein. Eine "Soll-Vorschrift" reicht hier nicht aus. Diese hätte lediglich appellierenden Charakter.

Beispiele für einen Maßnahmenplan in den Gebieten sollten sein:

- Zweckbindung der Fördermittel für den geförderten Wohnungsbau und Fokussierung auf Neubaumaßnahmen,
- verstärkte Baulandausweisung und verbilligte Vergabe für den öffentlich geförderten Wohnungsbau sowie Konzeptvergabe,
- Ermäßigungen der Grunderwerbsteuer bei Baulandübertragungen für den geförderten Wohnungsbau,
- befristete Grundsteuerbefreiung für neu errichtete Gebäude im sozialen Wohnungsbau.

2.2

Zu § 556e-E

2.2.1

Berücksichtigung der Vormiete oder einer durchgeführten Modernisierung

Sofern die Miete, die der vorherige Mieter zuletzt schuldete (Vormiete), höher als die nach § 556d Abs. 1-E zulässige Miete ist, darf eine Miete bis zur Höhe der Vormiete vereinbart werden. Gemäß Satz 2 bleiben bei der Ermittlung der Vormiete Mieterhöhungen unberücksichtigt, die nach § 557 Abs. 1 mit dem vorherigen Mieter innerhalb des letzten Jahres vor Beendigung des Mietverhältnisses vereinbart worden sind.

Der GdW schlägt vor,

in Satz 1 klarzustellen, dass es sich bei der Vormiete um die "vereinbarte" Miete handelt.

§ 556e Abs. 1 Satz 2 BGB-E des Referentenentwurfs ist zu streichen.

Begründung:

Bei der Formulierung "zuletzt geschuldete Miete" dürfte es sich in Satz 1 des Entwurfs um ein Redaktionsversehen handeln. Gemeint ist sicherlich die zuletzt vereinbarte Miete. Bei berechtigter Minderung der Miete würde nämlich nur die um den Minderungsbetrag gekürzte Miete geschuldet sein. Es muss also "vereinbart" heißen.

Im Weiteren ist zu begrüßen, dass der Referentenentwurf eine Bestandsschutzregelung für den Fall aufgenommen hat, in dem die im vorherigen Mietvertrag "geschuldete" Miete (Vormiete) die nach § 556d BGB-E zulässige Miete übersteigt. Hier soll der Vermieter nicht gezwungen sein, die Miete im nachfolgenden Mietverhältnis zu senken. Dies entspricht auch der Zielrichtung des Gesetzes, nicht die Absenkung bereits vereinbarten Mietentgelte zu fordern, sondern unangemessene Preissprünge bei Wiedervermietung zu unterbinden.

Abzulehnen ist aber, dass Mieterhöhungen unberücksichtigt bleiben, die nach § 557 Abs. 1 mit dem vorherigen Mieter innerhalb des letzten Jahres vor Beendigung des Mietverhältnisses vereinbart worden sind. Zunächst liegt eine Kündigung außerhalb der Einfluss-sphäre des Vermieters. Sie unterstellt aber weiter generell ein kollusives Zusammenwirken zwischen Vermieter und Mieter. Dieses kollusive Zusammenwirken ist jedoch nicht grundlos und ohne weitere Anhaltspunkte zu unterstellen. Es ist zumindest an engere Voraussetzungen zu binden.

2.2.2

Berücksichtigung einer durchgeführten Modernisierung – barrierearme Maßnahmen berücksichtigen

Gemäß § 556e–E erlauben Modernisierungen nach § 559 BGB in den letzten drei Jahren vor Wiedervermietung eine erhöhte Wiedervermietungsmiete nach den Regeln einer Modernisierung im bestehenden Mietverhältnis. Die nach der Mietpreisbremse zulässige Miete kann dann um den Betrag einer Mieterhöhung nach Modernisierung gemäß § 559 BGB erhöht werden. Bei der Berechnung ist von der ortsüblichen Vergleichsmiete auszugehen, die ohne Berücksichtigung der Modernisierung anzusetzen wäre.

Der GdW schlägt vor,

Modernisierungsmaßnahmen, die vor Wiedervermietung durchgeführt worden sind, müssen vollständig und ohne die zeitliche Begrenzung von drei Jahren berücksichtigt werden können, soweit sie nicht bereits nach § 559 Abs. 1 bis 3 und § 559a Abs. 1 bis 4 BGB vollständig geltend gemacht worden sind.

Begründung:

Es ist zu begrüßen, dass der Referentenentwurf Modernisierungsmaßnahmen bei der Bestimmung der zulässigen Miethöhe berücksichtigt. So wird insbesondere vermieden, dass Modernisierungsmaßnahmen, die zwischen Beendigung des alten Mietverhältnisses und Begründung des neuen Mietverhältnisses vorgenommen werden, unterbleiben.

Die zeitliche Begrenzung auf drei Jahre ist abzulehnen. Gerade die im GdW organisierten Unternehmen verzichten in bestehenden Mietverhältnissen häufig auf die Geltendmachung einer vollen Mieterhöhung nach § 559 BGB – dies auch aus sozialen Gründen zugunsten langjähriger oder betagter Mieter mit geringem Einkommen oder geringer Rente.

Die sehr "knappe" zeitliche Begrenzung auf drei Jahre wird dazu führen, dass in den Mangellagen künftig jede Modernisierungsmaßnahme in gesetzlich zulässiger Höhe erhoben wird. In bestehenden Mietverträgen würde Wohnen sogar teurer.

Mit der Einfügung des Wortes "vollständig" soll klargestellt werden, dass Vermieter, die von der Modernisierungsmieterhöhung gemäß § 559 BGB aus Gründen des Mieterschutzes nicht in vollem Umfang von der gesetzlich zulässigen Höhe Gebrauch gemacht haben, dies – so wie wohl auch beabsichtigt – im Anschlussmietverhältnis nachholen können.

Entsprechendes gilt auch für Modernisierungsvereinbarungen, die eine häufige Praxis darstellen. Auch hier muss sichergestellt werden, dass bei deren Nichtberücksichtigung die Kosten der Modernisierung zusätzlich zu den 10 % auf die neue Miete gerechnet werden dürfen. Dies ist aus dem Gesetzestext nicht ganz eindeutig zu entnehmen.

Der GdW schlägt weiter vor,

barrierearme Maßnahmen in den Katalog des § 555b BGB aufzunehmen.

Begründung:

Nach dem derzeitigen Entwurf fällt eine seriöse Einschätzung über die Auswirkung der Mietpreisbremse auf altersgerechte oder barrierearme Modernisierungsmaßnahmen schwer.

Mit dem Mietrechtsänderungsgesetz 2013 wurde die energetische Modernisierung ausdrücklich in den Katalog des § 555b BGB und somit als Modernisierungsmaßnahme aufgenommen.

Maßnahmen des altersgerechten bzw. barrierearmen Umbaus gelten aber nur dann als Modernisierungsmaßnahme, wenn diese wohnwertverbessernd ist. Wohnwertverbessernd sind sie aber nur dann, wenn die Maßnahme generell und nicht nur für ältere oder behinderte Menschen eine Verbesserung darstellt. Führt der Vermieter aber entsprechende Maßnahmen zu Gunsten des älteren oder behinderten Mieters durch und verzichtet auf eine Anrech-

nung der Aufwendungen, können diese nicht in jedem Fall in dem Anschlussmietverhältnis geltend gemacht werden.

Im Ergebnis würden entsprechende Maßnahmen entweder unterbleiben oder vom "aktuellen" Mieter in voller Höhe verlangt werden.

Der Gesetzentwurf sollte also zum Anlass genommen werden, hier Klarheit zu schaffen. Eine Lösung könnte dahingehend lauten, dass entsprechende Maßnahmen immer auch Modernisierungsmaßnahmen darstellen und nach § 559 BGB geltend gemacht werden können. Der Mieterschutz bleibt durch die bestehende Rechtslage gewahrt.

Mit einer Aufnahme in das Gesetz wären schließlich die beiden zentralen Herausforderungen, nämlich die energetische Modernisierung und die Auswirkung des demographischen Wandels, ausdrücklich als Modernisierungsmaßnahme aufgenommen.

2.3

Zu § 556f-E Ausnahmen

Die §§ 556d-E und 556e-E sollen nicht anzuwenden sein auf

1. die erste Vermietung neu errichteter Wohnungen und
2. die Weitervermietung umfassend modernisierter Wohnungen.

2.3.1

Ausnahme der Erstvermietung

Die Vorschrift ist zu begrüßen. Sie trägt dazu bei, dass der Wohnungsneubau nicht noch weiter durch die geschaffene Dämpfung der Mieten bei Mietbeginn verhindert wird.

Im Hinblick auf den "Vertrauensschutz" sowie bereits erstellter Finanzierungspläne sind zu den neu errichteten Wohnungen solche zu zählen, die nicht älter als 10 Jahre sind.

Neben einer akzeptablen Wirtschaftlichkeit des Neubaus, ermöglicht dies die Vereinbarung von Staffelmietverträgen auch in Mangellagen. Bedingt durch Bauabläufe sind die Erstbezugsmieten zunächst bewusst niedrig und werden mit zunehmender Fertigstellung angepasst.

Geförderte Wohnungsbestände müssen im Weiteren von der Mietpreisbremse ausgenommen werden.

Schließlich muss das Wort "und" gestrichen werden. Die Nummer 1 und Nummer 2 sind alternativ und nicht kumulativ zu verstehen.

2.3.2

Ausnahme für Wiedervermietung bei umfassender Modernisierung

Der GdW schlägt vor,

die Regelungen der §§ 556d-E und 556e-E nicht anzuwenden bei Wiedervermietung wesentlich modernisierter Wohnungen. Dabei hat eine Orientierung an den Begrifflichkeiten des Handelsgesetzbuches zur Definition von Herstellungskosten gemäß § 255 Abs. 2 Satz 1 HGB zu erfolgen.

Das Wort "Weitervermietung" sollte gestrichen und durch "Vermietung" ergänzt werden.

Begründung:

Der Begriff "umfassende Modernisierung" muss rechtssicher definiert werden. Die Begründung zum Referentenentwurf versteht hierunter eine Vergleichbarkeit mit Neubauten und sieht einen sachgerechten Anknüpfungspunkt in der Regelung des § 16 Abs. 1 Nr. 4 WoFG. Diese Vorschrift allerdings verlangt einen wesentlichen Bauaufwand. Dieser soll dann vorliegen, wenn die Investition etwa ein Drittel des für eine vergleichbare Neubauwohnung erforderlichen Aufwands erreicht hat. Soweit die Begründung auf die Vorschrift des WoFG verweist, so ist zum einen deren Begrifflichkeit zu übernehmen und zum anderen eine Klarstellung erforderlich, dass tatsächlich nur ein Drittel der Baukosten (Kostengruppen 300/400) gemeint sind.

Allerdings wird in der Rechtsprechung nicht sklavisch an dem Betrag festgehalten, vgl. hierzu Börstinghaus, jurisPR-MietR 17/2012 Anm. 1. Daher wird vorgeschlagen, sich an den Begrifflichkeiten des Handelsgesetzbuches zur Definition von Herstellungskosten zu orientieren. Gemäß § 255 Abs. 2 Satz 1 HGB liegen Herstellungskosten u. a. im Fall von "über dem ursprünglichen Zustand hinausgehenden wesentlichen Verbesserungen" vor.

Die vorgeschlagene Streichung des Wortes "Weitervermietung" erfolgt vor folgendem Hintergrund:

Der Begriff "Weitervermietung" setzt voraus, dass die Wohnung bereits vermietet worden ist. Die Ausnahme sollte aber auch dann greifen, wenn der Eigentümer die Wohnung genutzt und nach umfassender Modernisierung erstmalig vermietet.

2.4

Zu § 556g-E Auskunft über die Miete, Rückforderungsansprüche

Gemäß § 556g-E Abs. 1 ist der Vermieter auf Verlangen des Mieters verpflichtet, Auskunft über diejenigen Tatsachen zu erteilen, die für die Zulässigkeit der vereinbarten Miete nach den Vorschriften dieses Unterkapitels maßgeblich sind, soweit diese Tatsachen nicht allgemein zugänglich sind. Für die Auskunft über Modernisierungsmaßnahmen gilt § 559b Abs. 1 Satz 2 und 3 entsprechen.

Gemäß Abs. 2 kann der Mieter von dem Vermieter eine nach §§ 556d-E und 556e-E nicht geschuldete Miete zurück verlangen, wenn er ein Verstoß gegen die Vorschriften dieses Unterkapitels gerügt hat und die zurück verlangte Miete nach Zugang der Rüge fällig geworden ist. Die Rüge muss die Tatsachen enthalten, auf denen die Beanstandung der vereinbarten Miete beruht. Auf den Rückforderungsanspruch sind die §§ 814 und 817 Satz 2 BGB nicht anzuwenden.

Bewertung:

Die mit Referentenentwurf vorgeschlagene Regelung ist Folge der praktischen Probleme, die sich bei der Bestimmung der höchstzulässigen Miete bei Mietbeginn ergeben. Sie zeigt, dass das Gesetzesvorhaben insgesamt streitanfällig ist. So formuliert die Begründung selber, dass insbesondere durch Abs. 2 dem Umstand Rechnung getragen werde, dass die Ermittlung der zulässigen Miethöhe mit Unsicherheiten verbunden sei. Dies gelte insbesondere dann, wenn Ausnahmetatbestände greifen bzw. bezweifelt werden oder Modernisierungsmaßnahmen angerechnet werden.

Die Vorschrift führt in erheblichem Maße dazu, dass zusätzliche Mieterinformationen über einen langen Zeitraum festzuhalten sind. Dies führt zu praktischen Problemen, da in den heutigen IT-Systemen keine früheren Mietspiegelwerte vorgehalten werden. Insofern führt die Vorschrift zu erheblichen bürokratischen Anforderungen für Vermieter.

Inhaltlich und zur Vermeidung zeitlich unbegrenzter Rückforderungen ist es zu begrüßen, dass berechtigte Rückforderungsansprüche erst ab Rüge verlangt werden können.

2.5

Zu § 557a-E – Staffelmiete

Gemäß dem neu eingefügten Abs. 4 sollen die §§ 556d-E bis 556g-E auf jede Mietstaffel angewendet werden. Maßgeblich für die Berechnung der nach § 556d Abs. 1-E zulässigen Höhe der zweiten und aller weiteren Mietstaffeln ist statt des Beginns des Mietverhältnisses der Zeitpunkt, zu dem die erste Miete der jeweiligen Mietstaffel fällig wird. Die von einer vorangegangenen Mietstaffel wirksam begründete Mietstaffel bleibt erhalten.

In Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten wird die Vorschrift dazu führen, dass Staffelmietverträge künftig nicht mehr abgeschlossen werden.

Der GdW fordert,

§ 557a nicht zu ändern.

Begründung:

Sinn und Zweck der Staffelmietvereinbarung besteht darin, dass für Vermieter und Mieter Planungssicherheit in Bezug auf die zukünftige Miete geschaffen wird. Wenn nun aber jede Staffel anhand der Mietpreisbremse überprüfbar ist, kann die Staffelmietvereinbarung

nur dann rechtswirksam vereinbart werden, wenn die Parteien eine korrekte Zukunftsprognose zur Mietpreisentwicklung in die Gestaltung des Mietvertrages einbeziehen. Dies wäre praktisch nicht umsetzbar, führt im Ergebnis zu erheblicher Rechtsunsicherheit und unterläuft den vertraglichen Parteiwillen bei Abschluss des Mietvertrages.

In der Gesetzesbegründung zu § 557a Abs. 4 heißt es: „Der Bestandsschutz für eine höhere Vormiete oder Modernisierung wird dadurch hergestellt, dass eine Miethöhe, die bei Mietbeginn zulässig gewesen wäre, auch zu einem späteren Zeitpunkt noch als zulässige Miethöhe in jeder Folgestaffel anzusehen ist. Praktische Bedeutung hat dies, wenn der Vermieter mit Rücksicht auf den Mieter nicht sofort bei Beginn der Staffelmietvereinbarung die maximal zulässige Miete vollständig ausnutzen will.“

Die Auslegung entspricht nicht dem vorgeschlagenen Gesetzestext. Nach dem Entwurf ist jede Staffel gesondert zu betrachten. Die letzte Staffel ist dabei gesichert. Die nächste Staffel richtet sich dann wieder nach § 556e BGB-E. Dies bedeutet, dass eine bisher nicht oder nur zum Teil umgelegte Modernisierung nach drei Jahren nicht mehr berücksichtigt werden kann. Bei fallenden Mietspiegelwerten ist dies problematisch, da Modernisierungserhöhungen oft in mehreren Schritten umgesetzt werden, damit Belastungen für die Mieter ausgeglichen werden. Derartige Mietenkonzepte wären nach der gesetzlichen Neuregelung nicht mehr vertretbar. Die Formulierung aus der Gesetzesbegründung müsste daher entsprechend im Gesetzestext enthalten sein.

2.6 Änderung des Wirtschaftsstrafgesetzes

§ 5 Wirtschaftsstrafgesetzbuch soll aufgehoben werden.

Der GdW fordert,

das Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung nicht umzusetzen und § 5 Wirtschaftsstrafgesetzbuch praktikabel zu gestalten.

Begründung:

Wie dargelegt führt der vorgelegte Referentenentwurf des Bundesjustizministeriums zu einer Gefährdung der traditionellen Systematik innerhalb des Mietrechts, gefährdet notwendige Modernisierungsmaßnahmen, führt zu mehr Bürokratie und ist streitanfällig. Das eigentlich mit dem Gesetz verfolgte Ziel wird nur durch eine verstärkte Neubautätigkeit erreicht werden können.

Allerdings ist unbestritten, dass gegen diejenigen vorgegangen werden muss, die das geringe Angebot an Wohnraum nutzen, um ohne nachvollziehbare Gründe unangemessen hohe Mieten zu verlangen. Entgegen seiner Intension bietet § 5 des Wirtschaftsstrafgesetzbuches nicht mehr den ausreichenden Schutz. Denn nach der Rechtsprechung des BGH erfordert etwa das subjektive Element des Tatbestandsmerkmals "ausnutzen", dass der Mieter sich in einer

Zwangslage befindet und aus nachvollziehbaren wichtigen Gründen nicht auf eine preiswertere Wohnung ausweichen kann.

Dieser Nachweis ist aufgrund der hohen Anforderungen des BGH kaum noch zu erbringen. Deshalb ist der § 5 des Wirtschaftsstrafgesetzbuches in seiner jetzigen Ausgestaltung nahezu bedeutungslos. Es ist also unerheblich, ob § 5 WiStG in seiner jetzigen Fassung beibehalten bleibt oder gestrichen wird.

Damit aber die negativen Auswirkungen einer Mietpreisbremse im BGB vermieden werden, gleichzeitig deren gesetzliche Intension erreicht wird, bedarf es lediglich einer Neufassung des § 5 Wirtschaftsstrafgesetzbuch.

GdW Bundesverband
deutscher Wohnungs- und
Immobilienunternehmen e.V.

Mecklenburgische Str. 57
14197 Berlin
Telefon: +49 (0)30 82403-0
Telefax: +49 (0)30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW
3, rue du Luxembourg
1000 Bruxelles
BELGIEN
Telefon: +32 2 5 50 16 11
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: mail@gdw.de
Internet: <http://www.gdw.de>