

Antrag

der Abgeordneten Christian Kühn (Tübingen), Canan Bayram, Daniela Wagner, Lisa Paus, Luise Amtsberg, Kai Gehring, Stefan Gelbhaar, Britta Haßelmann, Katja Keul, Stephan Kühn (Dresden), Monika Lazar, Dr. Irene Mihalic, Dr. Konstantin von Notz, Filiz Polat, Tabea Rößner, Dr. Manuela Rottmann und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Robuste Mietpreisbremse einführen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Durch die Einführung einer Begrenzung der Miethöhe bei Wiedervermietungen (sog. Mietpreisbremse) sollen wirtschaftlich weniger starke Bevölkerungsgruppen vor direkter oder indirekter Verdrängung und Gentrifizierung in stark nachgefragten Wohnquartieren geschützt werden (BT Drucksache 18/3121: 11, 15). Diverse Studien zeigen, dass die Mietpreisbremse bisher kaum Wirkung gezeigt hat. Eine Untersuchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung stellt im DIW Wochenbericht 7 (2018) lediglich in Gebieten, in denen in den letzten vier Jahren die Mieten um mindestens 3,9 Prozent gestiegen sind eine dämpfende Wirkung fest.

In Metropolen und kreisfreien Großstädten sind dem Statistischen Bundesamt 2018 zufolge, die Mieten in den letzten Jahren so stark gestiegen, dass die dort wohnenden Mieterinnen und Mieter im Durchschnitt mittlerweile rund 30 Prozent ihres Nettoeinkommens dafür aufwenden müssen. Während diese Mietbelastungsquote im Durchschnitt in Deutschland 27,2 Prozent beträgt, sind es in Metropolen noch mehr, durchschnittlich 29,5 Prozent. Bei Einzug im Jahr 2015 oder später beträgt die Mietbelastungsquote sogar 31 Prozent, was bereits einer finanziellen Überlastung der Haushalte durch die Miete entspricht. Haushalte mit Einkommen unter dem Durchschnitt sind in aller Regel noch stärker überlastet.

Trotz mietrechtlicher Änderungen steigen die Mieten in Deutschland immer weiter. Eine Untersuchung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung zeigt deutlich, dass die Mieten inserierter Wohnungen deutschlandweit 2019 im Vergleich zu 2018 um durchschnittlich 4,4 Prozent gestiegen sind. In Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern lag die durchschnittliche Miete für eine inserierte Wohnung im ersten Halbjahr 2019 bei 11,65 Euro pro Quadratmeter.

In Anbetracht weiter stark steigenden Mieten und der seit 2010 drastisch angestiegenen Mietbelastungsquote müssen diesen Entwicklungen dringend wirksame Maßnahmen zur Entlastung von Mieterinnen und Mietern in angespannten Wohnungsmärkten entgegengesetzt werden. Eine aktuelle Studie der Hans-Böckler-Stiftung (2018), in den wohnungspolitischen Maßnahmen auf ihre Wirkmechanismen und ihre soziale

Reichweite untersucht wurden, kommt zu dem Ergebnis, dass die Mietpreisbremse bei konsequenter Durchsetzung die Mietsteigerungen im Bundesdurchschnitt um 17 Prozent senken könnte. Für Berlin errechnen sie sogar ein Mietsenkungspotential von 22 Prozent. Ein weiteres Ergebnis der Studie ist, dass eine funktionierende Mietpreisbremse den Zugang zur Wohnungsversorgung verbessern und den ökonomischen Anreiz für einen Mietvertragswechsel, der sich aus der Ertragslücke zwischen Bestands- und Neuvermietungsmiete ergibt, reduzieren würde. Wissenschaftler nennen in der Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 93 (2018) des Weiteren ein Problem darin, dass bei einer Kappung bei 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete die Mieten in Ballungsräumen trotz Mietpreisbremse für viele Haushalte zu hoch sind. Somit wird das Ziel verfehlt, einkommensschwächeren Haushalten die Wohnungssuche zu erleichtern.

Die Bundesregierung plant mit ihrem Kabinettsbeschluss vom 9. Oktober 2019 minimale Änderungen an der Mietpreisbremse. Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt sollen erneut durch eine Rechtsverordnung für die Dauer von fünf Jahren bestimmt werden können, diese Verordnungen laufen aber spätestens bis 31. Dezember 2025. Weiterhin sollen Mieterinnen und Mieter zukünftig einen Anspruch auf Rückzahlung der gesamten ab Beginn des Mietverhältnisses zu viel gezahlten Miete haben, sofern ein Verstoß in den ersten 30 Monaten gerügt wurde. Die geplanten Änderungen reichen bei weitem nicht aus. Neben rechtssicheren regionalen Mietobergrenzen, die Mieterinnen und Mieter mit bestehenden Mietverträgen vor Überlastung schützen, braucht es grundsätzliche Änderungen zur Begrenzung der Neuvermietungsmieten, mit denen die Mietpreisbremse zu einem wirksamen Instrument umgebaut wird.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf vorzulegen, um Mieterinnen und Mieter vor Überlastung durch steigende Mieten zu schützen, indem:

1. bei der zulässigen Miethöhe bei Mietbeginn (Mietpreisbremse) in Gebieten mit Wohnraummangel:
 - a. die zulässige Miethöhe von derzeit 10 Prozent auf 5 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete abgesenkt wird;
 - b. die Rügepflicht der Mieter und Mieter bei unzulässig überhöhter Miete abgeschafft und die seit 1.1.2019 geltende gesetzliche Auskunftspflicht des Vermieters über die Grundlagen und Zulässigkeit der vereinbarten Miete bei Mietvertragsabschluss belegt werden muss;
 - c. die Ausnahme für Wohnungen, deren Mieten bereits höher als 5 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen (Vormiete) abgeschafft wird;
 - d. die Ausnahme für „umfassende modernisierte“ Wohnungen abgeschafft wird;
 - e. erstvermietete Neubauwohnungen weiterhin von den Regelungen ausgenommen werden, mit Bestandsschutz für die höhere Erstmiete auch bei Wiedervermietung;
 - f. Wohnraum zum vorübergehenden Gebrauch und möblierter Wohnraum auch unter die Regelungen der Mietpreisbremse fällt;
 - g. die Mietpreisbremse als ein dauerhaftes Instrument im Mietrecht integriert und die mögliche Geltung vor Ort auf mindestens zehn Jahre ausgeweitet wird;
 - h. unnötige Kriterien zur Definition von Wohnraummangelgebieten abgeschafft werden;

- i. ein Verstoß gegen die Regelungen der Mietpreisbremse als Ordnungswidrigkeit mit Bußgeldern bis zu 50.000 Euro geahndet wird und die Mieter alle zu viel gezahlten Beträge zurückerhalten;
 - j. eine erneute Evaluation zur Wirksamkeit der aktuellen Ausgestaltung der Mietpreisbremse vorgenommen wird;
2. Mieterinnen und Mieter vor Mietpreisüberhöhung zu schützen und dazu § 5 des Wirtschaftsstrafgesetzes (WiStG) praxistauglich auszugestalten, indem auf das Tatbestandsmerkmal des „Ausnutzens“ einer Mangellage verzichtet und geregelt wird, dass Mietentgelte schon dann unangemessen hoch sind, wenn sie die ortsübliche Mieta um mehr als 15 Prozent übersteigen, sofern in der Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde vergleichbarer Wohnraum knapp ist.

Berlin, den 12. November 2019

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Zu 1)

Zu a) Verschiedene Studien (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW, vom 1. Juni 2016, DIW Wochenbericht, S. 491; RegioKontext GmbH „Wiedervermietungsflächen und Mietpreisbremse in Berlin“ vom 27. Mai 2016) haben belegt, dass die Mietpreisbremse in den untersuchten Kommunen kaum wirkt und die Neuvertragsmieten ungebremselt weiter steigen. Eine weitere Untersuchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung im DIW Wochenbericht 7 2018 attestiert der Mietpreisbremse zwar eine minimale Wirksamkeit, begründet diese allerdings in ihrer grundsätzlichen Konstruktion. Demnach konnte nur auf den Wohnungsmärkten eine Dämpfung erzielt werden, bei denen in den letzten vier Jahren die Mieten um mindestens 3,9 Prozent gestiegen sind. Bei einer Kappung bei 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete sind die Mieten in Ballungsräumen trotz Mietpreisbremse für viele Haushalte zu hoch. Somit wird das Ziel verfehlt, einkommensschwächeren Haushalten die Wohnungssuche zu erleichtern (Holm, Andrej: Mietpreisbremse reloaded? In: Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 93 (1), 4-5, 2018). Um mehr Wohnungsmärkte vor einer unumkehrbar steigenden Mietpreisspirale zu schützen, soll daher die Begrenzung der Neuvertragsmieten von derzeit 10 Prozent auf 5 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete abgesenkt werden. Eine Neuvertragsmiete in Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete von zuzüglich maximal 5 Prozent ist in der aktuellen Situation als angemessen zu erachten. Der Aufschlag von bis zu 5 Prozent auf die ortsübliche Vergleichsmiete ist ausreichend, um die Inflation der letzten zwölf Monate vor Beginn des Mietverhältnisses auszugleichen. Das Ziel, Abweichungen der Neuvermietungsflächen gegenüber den Bestandsmieten zumeist zu vermeiden, jedenfalls massiv einzudämmen, wird damit erreicht.

Es muss darüber hinaus eindeutig sein, dass die Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete durch die Mieterinnen und Mieter anhand des Mietspiegels erfolgt, der bei Vertragsschluss vorlag.

Zu b) Auch die fehlende Transparenz für die Mieterinnen und Mieter bezüglich der zulässigen Miethöhe ist problematisch. Die seit 1.1.2019 geltende Auskunftspflicht des Vermieters schafft eine falsche Anreizstruktur. Vermieter müssen die Ausnahmen auf die sie sich später ggf. berufen wollen bisher bei Neuvertragsabschluss nicht nachweisen. Dies führt dazu, dass in Mietverträgen pauschale Aussagen über Ausnahmeregelungen vereinbart werden, die für die Mieterinnen und Mieter nicht überprüfbar sind. Daher muss der Umfang der Auskunftspflicht klargestellt werden, wie es auch Experten fordern (BT Protokoll-Nr. 19/26, Wortprotokoll der 26. Sitzung, Anhörung im Ausschuss Recht und Verbraucherschutz vom 7.11.2018).

Zu c) Die Wirkung der Mietpreisbremse wird durch zahlreiche Ausnahmen untergraben. Neben bereits überhöhten Wohnungsmieten sind auch umfassend modernisierte Wohnungen von der Begrenzung der Wiedervermietungsmiete ausgenommen. Nach Berichten der Mietervereine, ist der Bereich der überhöhten Vormiete einer der größten Schlupflöcher, welche eine effiziente Wirksamkeit der Mietpreisbremse untergräbt.

Zu d) Zur Auslegung des Begriffs „umfassende Modernisierung“ wird § 16 Absatz 1 Nr. 4 des Wohnraumförderungsgesetzes herangezogen, welcher einen wesentlichen Bauaufwand erfordert. Dieser ist dann gegeben, wenn die Investitionskosten etwa ein Drittel vergleichbarer Neubauwohnungen betragen. Damit wird für Vermieter der falsche Anreiz gesetzt, während eines Mieterwechsels möglichst hochpreisig (und nicht möglichst bedarfsgerecht) zu modernisieren, um die Mietpreisbremse gezielt zu unterlaufen. Bezahlbarer Wohnraum geht dadurch verloren. Sie sind daher aufzuheben. Diese Neuregelungen gelten nicht für zum Zeitpunkt der Neuregelung schon bestehende Mietverhältnisse.

Zu e) Eine weitere Ausnahme betrifft alle Wohnungen, die nach dem 1. Oktober 2014 erstmals genutzt oder vermietet wurden. Auch hier wird ein relevanter Anteil an Wohnungen von der Mietpreisbremse ausgenommen. Damit der Neubau dennoch nicht durch die Regelung behindert wird, schlägt dieser Antrag vor, erstvermietete Neubauwohnungen von der Mietpreisbremse auszunehmen.

Zu f) Auch möblierte Wohnungen, die zeitlich befristet vermietet werden, sind von der Mietpreisbremse ausgenommen. Immer mehr Wohnungen werden möbliert vermietet, um die Mietpreisbremse gezielt zu umgehen. So hat das Forschungsinstitut Empirica in einer Studie für die „Süddeutsche Zeitung“ belegt, dass in München mittlerweile 60 Prozent aller Inserate möblierte Wohnungen betreffen. Vor vier Jahren lag der Anteil noch bei 35 Prozent. Von der Neuregelung unberührt ist der heute schon mögliche Möblierungszuschlag auf die Miete, der sich am Zeitwert der Möbel bemisst.

Zu g) Insgesamt ist die Mietpreisbremse zeitlich zu kurz angelegt. Ist der Zeitraum für die Anwendbarkeit zu kurz, haben die betroffenen Wohnungsmärkte kaum eine Möglichkeit, sich zu entspannen. Die wohnungspolitischen Maßnahmen vor Ort müssen auch die Möglichkeit haben, Wirkung zu entfalten. Deshalb soll ihre Anwendbarkeit vor Ort auf zehn Jahre ausgeweitet werden. Außerdem soll das Instrument fester Bestandteil des Zivilrechts werden, das immer dann für zehn Jahre angewendet werden kann, wenn eine Wohnraummangellage vorliegt. Die Änderungen zur Regelung der Mietpreisbremse gemäß dem Referentenentwurf sehen zwar eine erneute Ausweisung von Wohnraummangelgebieten vor, allerdings sollen diese spätestens bis 31.12.2025 außer Kraft treten.

Zu h) Die Große Koalition hat neben den Ausnahmen auch unnötige Hürden bei der Nutzung der Mietpreisbremse vor Ort eingeführt. Bereits vor ihrer Einführung konnten Landesregierungen Gebiete oder Teilgebiete festlegen, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, und hier Kündigungsbeschränkungen bei Wohnungsumwandlung erlassen (§ 577a Absatz 2). Obwohl es sich hier auch um einen Eingriff in das Eigentumsrecht des Eigentümers handelt, sind weitergehende Kriterien zur Festlegung der Gebiete nicht erforderlich gewesen. Daher ist es nicht nachvollziehbar, warum das für die Einführung der Mietpreisbremse in denselben Gebieten erforderlich sein soll. Das hat auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme bestätigt und gefordert, die Kriterien zu streichen. Sie sind nach Einschätzung der Länder weder erforderlich noch zielführend.

Zu i) Mieterinnen und Mieter sollen durch § 5 des Wirtschaftsstrafgesetzes 1954 (WiStG) vor überhöhten Mieten geschützt werden. Mit einer entsprechenden Ergänzung sollen neben den bisher bereits geltenden Tatbeständen zur Mietpreisüberhöhung zukünftig auch die Verstöße gegen die zivilrechtlichen Vorschriften zur Begrenzung der zulässigen Miethöhe bei Mietbeginn gemäß § 556d und 556e BGB als Ordnungswidrigkeit erfasst werden. Den zuständigen Behörden wird es damit möglich, bei Vorliegen von Erkenntnissen, dass die vereinbarte Miete zu Mietbeginn in angespannten Wohnungsmärkten gegen die Regelungen in § 556d und 556e BGB verstößt, den Sachverhalt zu prüfen und ggf. einen Verstoß als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße zu ahnden. Mit Eröffnung dieser Möglichkeit wird die Wirksamkeit der Mietpreisbremse gestärkt.

Zu j) Eine erneute Evaluation zur Wirksamkeit und sozialer Reichweite der Regelungen der Mietpreisbremse sind notwendig, da die Bundesregierung durch die erste Evaluation (2018) festgestellt hat, dass die für die Einführung der Regelungen der Mietpreisbremse maßgebliche Ausgangslage im Wesentlichen fortbesteht. Daher ist es notwendig zu prüfen, ob die geänderten Regelungen, die am 1.1.2019 in Kraft getreten sind, an dieser Ausgangslage etwas geändert haben und die Ziele der Regelung der Mietpreisbremse erreicht wurden.

Zu 2)

Der § 5 des Wirtschaftsstrafgesetzes soll zu einem wirksamen und objektiven Instrument gegen die Mietpreisüberhöhung werden. Die derzeitige Regelung legt mit dem Tatbestandsmerkmal des „Ausnutzens“ dem Mieter eine kaum zu erfüllende Darlegungslast auf. Er muss im Einzelnen erklären, welche Bemühungen er bei der Suche nach einer angemessenen Wohnung unternommen hat, weshalb die Suche erfolglos war und dass er wegen mangelnder Ausweichmöglichkeit nun auf den Abschluss des ungünstigen Mietvertrags angewiesen war. Dazu kommt die Schwierigkeit, dass das Merkmal des Ausnutzens auch in subjektiver Hinsicht beim Vermieter festgestellt werden muss. Zudem ist bei dem Merkmal der vergleichbaren Wohnung bisher auf das gesamte Stadtgebiet abzustellen. Diese Hürden sind abzusenken.

