

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur besseren Bekämpfung von Mietwucher

A. Problem und Ziel

Aufgrund der anhaltend hohen Nachfrage nach Mietwohnungen insbesondere in Ballungszentren werden von einem kleinen Teil der Vermieter unangemessen hohe Mieten verlangt. Die Vorschriften im Bürgerlichen Gesetzbuch über die Miethöhe bei Mietbeginn und über Mieterhöhungen sind in der Praxis teilweise nicht ausreichend, um Mieter effektiv vor wucherischen Mieten zu schützen.

Das als Ordnungswidrigkeitstatbestand ausgestaltete Verbot der Mietpreisüberhöhung des § 5 des Wirtschaftsstrafgesetzes 1954 (WiStrG 1954), das zum einen dem Schutz vor Störungen der sozialen Marktwirtschaft sowie zum anderen dem individuellen Schutz der Mieterinnen und Mieter dienen soll, ist in der Praxis weitgehend wirkungslos geworden. Hauptgrund hierfür ist, dass die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs sehr hohe Anforderungen an das Tatbestandsmerkmal der Ausnutzung eines geringen Angebots an vergleichbaren Räumen durch den Vermieter stellt.

Eine „Ausnutzung“ lässt sich in der Praxis deshalb kaum je nachweisen, wodurch § 5 WiStrG 1954 faktisch weitgehend leerläuft.

Darüber hinaus ist der Bußgeldrahmen von maximal 50 000 Euro nicht mehr zeitgemäß und vermag heutzutage keine hinreichende generalpräventive Wirkung mehr zu entfalten.

B. Lösung

§ 5 WiStrG 1954 soll angepasst und verschärft werden, um einen erweiterten Anwendungsbereich für die Norm zu schaffen. Auf das Erfordernis der Ausnutzung eines geringen Angebots an vergleichbaren Räumen soll verzichtet und soll stattdessen bei der Frage der Unangemessenheit auf ein objektives Kriterium, nämlich das Vorliegen eines geringen Angebots, abgestellt werden. Hierdurch werden die bestehenden Beweisprobleme erheblich entschärft. Darüber hinaus soll der Bußgeldrahmen auf 100 000 Euro erhöht werden.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Neben dem Erfüllungsaufwand der Verwaltung sind Auswirkungen auf die Haushalte des Bundes, der Länder oder der Kommunen durch die Rechtsänderungen nicht zu erwarten.

E. Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung

Für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Durch die erleichterte Sanktionierbarkeit von Verstößen gegen § 5 WiStrG 1954 ist ein nicht näher bezifferbarer Anstieg entsprechender Ordnungswidrigkeitenverfahren zu erwarten. Dies führt zu einer nicht exakt bestimmbar Mehrbelastung bei den für die Verfolgung der Ordnungswidrigkeiten zuständigen Behörden und gegebenenfalls bei den zuständigen Gerichten. Dem erhöhten Erfüllungsaufwand stehen zusätzliche Einnahmen in Form von vermehrt verhängten (und gegebenenfalls höheren) Bußgeldern gegenüber, die sich ebenfalls nicht näher beziffern lassen.

F. Sonstige Kosten

Vermieter, die unangemessen hohe Mieten verlangen, müssen künftig vermehrt mit der Verhängung eines Bußgeldes rechnen. Zudem entstehen bestimmten Vermietern unter Umständen geringere Mieteinnahmen, weil sie sich durch die erleichterte Verfolgbarkeit von Mietwucher aufgrund der Neufassung des § 5 WiStrG 1954 künftig vom Verlangen überhöhter Mieten abhalten lassen. Da gegen § 5 WiStrG 1954 verstoßende Mietzinsvereinbarungen teilnichtig gemäß § 134 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) sind und sich entsprechende Verstöße auch im zivilrechtlichen Verfahren künftig leichter nachweisen lassen werden, drohen Vermietern, die wucherische Mieten verlangen, darüber hinaus in erhöhtem Maße Rückforderungsansprüche nach den §§ 812 ff. BGB. Die dargelegten Kosten auf Seiten der Vermieter lassen sich nicht verlässlich schätzen und beziffern.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 8. Januar 2020

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 983. Sitzung am 29. November 2019 beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur besseren Bekämpfung von Mietwucher

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur besseren Bekämpfung von Mietwucher

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1**Änderung des Wirtschaftsstrafgesetzes 1954**

Das Wirtschaftsstrafgesetz 1954 in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 1975 (BGBl. I S. 1313), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 5 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 2 Satz 1 werden die Wörter „infolge der Ausnutzung“ durch die Wörter „bei Vorliegen“ ersetzt.
 - b) In Absatz 3 wird das Wort „fünfzigtausend“ durch das Wort „einhunderttausend“ ersetzt.
2. § 22 wird wie folgt gefasst:

„§ 22

Übergangsregelung

§ 5 Absatz 2 und 3 in der Fassung des Artikels 1 des Gesetzes zur besseren Bekämpfung von Mietwucher vom ... [einsetzen: Datum und Fundstelle dieses Gesetzes] sind nur anzuwenden, wenn das Mietverhältnis nach dem ... [einsetzen: Tag vor dem Tag des Inkrafttretens dieses Gesetzes nach Artikel 2] begründet worden ist. In allen anderen Fällen ist das bis dahin geltende Recht anzuwenden.“

Artikel 2**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Aufgrund der anhaltend hohen Nachfrage nach Mietwohnungen insbesondere in Ballungs-zentren werden von einem kleinen Teil der Vermieter unangemessen hohe Mieten verlangt, die weit über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen. Da es für Mieterinnen und Mieter in den betreffenden Gebieten häufig eine große Herausforderung darstellt, überhaupt eine Wohnung zu finden, lassen sich viele von ihnen notgedrungen auf Mietpreise, welche die Grenze zum Wucher überschreiten, ein.

Die bestehenden zivilrechtlichen Instrumentarien sind in bestimmten Fällen nicht ausreichend, um dem Problem hinreichend zu begegnen. Bei Vermietern, welche das geringe Wohnraumangebot zum Anlass nehmen, erheblich überhöhte Mieten zu verlangen, bedarf es flankierender gesetzlicher Maßnahmen, insbesondere einer behördlichen Ahndungsmöglichkeit.

Ein entsprechender Ordnungswidrigkeitentatbestand findet sich bereits heute in § 5 WiStrG 1954. Die Vorschrift soll zum einen dem Schutz vor Störungen der sozialen Marktwirtschaft, andererseits aber auch dem Schutz der Mieterinnen und Mieter vor überhöhten Mieten bei einem Ausfall der preisregulierenden Funktion des Marktes dienen. Die Bedeutung der Vorschrift erschöpft sich dabei nicht allein in einer behördlich verfolgbaren Ordnungswidrigkeit. Vielmehr stellt § 5 WiStrG auch ein sogenanntes Verbotsgesetz im Sinne von § 134 BGB dar. Ein Verstoß gegen § 5 WiStrG 1954 führt mithin dazu, dass eine entsprechende mietrechtliche Vereinbarung insoweit nichtig ist, als die veränderte Miete die ortsübliche Vergleichsmiete um mehr als 20 Prozent übersteigt. Rechtsfolge ist, dass der Mieter die überhöhte Miete gemäß § 812 Absatz 1 Satz 1 Alternative 1 BGB zurückfordern und gegebenenfalls vor den Zivilgerichten einklagen kann.

Die Bußgeldbewehrung nach § 5 WiStrG 1954 sowie die zivilrechtliche Rückforderungsmöglichkeit über § 134 BGB wären grundsätzlich geeignete Instrumente, um marktbedingt ausufernden Mietverlangen sowohl im konkreten Mietverhältnis als auch allgemein unter generalpräventiven Gesichtspunkten zu begegnen. Allerdings ist § 5 WiStrG 1954 in der Praxis weitgehend wirkungslos geworden. Hauptgrund hierfür ist, dass die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs sehr hohe Anforderungen an das Tatbestandsmerkmal der Ausnutzung eines geringen Angebots an vergleichbaren Räumen durch den Vermieter stellt. Es soll danach nicht ausreichen, dass sich der Vermieter die gegebene Lage auf dem Wohnungsmarkt bewusst zu Nutze macht. Hinzukommen muss vielmehr, dass der Vermieter erkennt oder in Kauf nimmt, dass der konkrete Mieter sich in einer Zwangslage befindet, weil er aus nachvollziehbaren gewichtigen Gründen nicht auf eine preiswertere Wohnung ausweichen kann (vergleiche BGH NJW 2005, 2156, 2157). Hierzu sind Feststellungen notwendig, welche Bemühungen der Mieter bei der Wohnungssuche bisher unternommen hat, weshalb diese erfolglos geblieben sind und dass er mangels einer Ausweichmöglichkeit nunmehr auf den Abschluss des für ihn ungünstigen Mietvertrags angewiesen war (vgl. BGH NJW 2004, 1740, 1741). Diese Tatsachen sind im Ordnungswidrigkeitenverfahren von der Verfolgungsbehörde von Amts wegen zu ermitteln und nachzuweisen. Im Zivilverfahren trägt im Bestreitensfalle der Mieter die Beweislast für die genannten Umstände. Dies kann in der Praxis sowohl für die Behörde als auch für den Mieter mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sein. Noch größere Probleme dürfte in der Praxis regelmäßig der Nachweis für das subjektive Element des Ausnutzens auf Vermieterseite, nämlich dass der Vermieter seine persönliche Zwangslage erkennt und in Kauf nimmt, bereiten.

Eine „Ausnutzung“ lässt sich in der Praxis deshalb kaum je nachweisen, wodurch § 5 WiStrG 1954 faktisch weitgehend leerläuft. Auf dieses subjektive Kriterium sollte mithin künftig verzichtet werden, zumal dieses auch mit dem Schutzzweck der Vorschrift nicht im Einklang steht. Für den von § 5 WiStrG 1954 (auch) bezweckten Schutz der Mieterinnen und Mieter vor überhöhten Mieten kann es nicht darauf ankommen, ob diese sich zuvor erfolglos um eine andere Wohnung bemüht haben oder ob sie – unter dem Druck des knappen Marktes – sogleich zu Beginn der Wohnungssuche ein wucherisches Mietangebot angenommen haben.

Darüber hinaus ist der Bußgeldrahmen von maximal 50 000 Euro nicht mehr zeitgemäß. Insbesondere auch im Hinblick auf den derzeit vielerorts extrem angespannten Wohnungsmarkt und die dadurch zum Teil hohen Mieten

erscheint eine Verdoppelung angezeigt, um eine hinreichende generalpräventive Wirkung des § 5 WiStrG wiederherzustellen.

II. Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs

Auf das Erfordernis der Ausnutzung eines geringen Angebots an vergleichbaren Räumen in § 5 WiStrG 1954 soll verzichtet werden. Stattdessen soll bei der Frage der Unangemessenheit allein auf das objektive Kriterium des Vorliegens eines geringen Angebots abgestellt werden. Hierdurch werden sowohl in Ordnungswidrigkeitenverfahren als auch bei zivilrechtlichen Rückforderungsverlangen die oben beschriebenen Darlegungs- und Beweisprobleme erheblich entschärft.

Darüber hinaus soll der Bußgeldrahmen auf 100 000 Euro erhöht werden.

III. Alternativen

Alternativen, mit denen die Regelungsziele in gleicher Weise erreicht werden können, sind nicht ersichtlich. Insbesondere erscheint allein ein verbesserter zivilrechtlicher Schutz gegen das Verlangen überhöhter Mieten in den von § 5 WiStrG 1954 erfassten Extremfällen nicht ausreichend, um Mieter hinreichend zu schützen und bestimmte Vermieter vom Verlangen wucherischer Mieten abzuhalten.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes (Strafrecht).

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und den völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland geschlossen hat, vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

Die Änderung der Voraussetzungen des § 5 WiStrG 1954 führt zu einer Rechtsvereinfachung. Sowohl im Ordnungswidrigkeitenverfahren als auch in einem etwaigen Zivilprozess bedarf es künftig nur noch der Feststellung des objektiven Vorliegens eines geringen Angebots an vergleichbaren Räumen. Aufwändige Beweisaufnahmen darüber, dass die unangemessene Höhe des Entgelts gerade die Folge der Ausnutzung einer individuellen (Zwangs-)Situation des einzelnen Mieters ist, werden entfallen.

Aufgrund dieser Rechtsvereinfachung ist zu erwarten, dass Ordnungswidrigkeiten nach § 5 WiStrG 1954 künftig wieder verstärkt von den zuständigen Behörden verfolgt und geahndet werden. Insbesondere im Zusammenspiel mit der Erhöhung des Bußgeldrahmens ist hierdurch eine erhöhte generalpräventive Wirkung zu erwarten.

Mieterinnen und Mieter profitieren dadurch zunächst allgemein durch eine damit einhergehende preisdämpfende Wirkung am Mietwohnungsmarkt. Darüber hinaus kann, sollte ein Vermieter auch in Zukunft gegen das Mietpreisüberhöhungsverbot des § 5 WiStrG 1954 verstoßen, der Mieter die überhöhte Miete nach den §§ 134, 812 ff. BGB künftig unter erleichterten Voraussetzungen zurückfordern.

Auf Vermieterseite entsteht durch die gesetzlichen Änderungen kein unmittelbarer erhöhter Erfüllungsaufwand. Vermieterinnen und Vermieter müssen sich bereits heute hinreichende Gedanken über die höchstzulässige Miete machen, da Mieten, welche die ortsüblichen Entgelte um mehr als 20 Prozent übersteigen, auch nach geltender Rechtslage nicht ohne Weiteres zulässig sind. Hinzu kommt, dass in den relevanten Fällen die Wohnung häufig in einem durch Landesrechtsverordnung bestimmten Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt nach § 556d Absatz 2 BGB liegen wird, sodass sich der Vermieter bereits aus diesem Grund mit der Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete befassen muss.

Allerdings sind auf Vermieterseite mittelbare Kosten durch die Rechtsänderungen zu erwarten. So müssen Vermieter, die auch in Zukunft unangemessen hohe Mieten verlangen, künftig vermehrt mit der behördlichen Verhängung eines Bußgeldes rechnen sowie mit der zivilrechtlichen Rückforderung der überhöhten Miete (vergleiche oben). Mindereinnahmen können Vermieterinnen und Vermietern überdies daraus entstehen, dass sie sich durch die erleichterte Verfolgbarkeit von Ordnungswidrigkeiten nach § 5 WiStrG 1954 und die drohende zivilrechtliche Rückforderung künftig von vornherein vom Verlangen überhöhter Mieten abhalten lassen. Die dargelegten Kosten auf Seiten der Vermieter lassen sich nicht näher beziffern oder schätzen. Die betreffenden Vermieter haben aber ohnehin kein berechtigtes Interesse, dass ihnen Mehreinnahmen, die aus überhöhten Mietverlangen resultieren, verbleiben. Die Vermieter sind insoweit nicht schutzwürdig.

Auf Seiten der Verwaltung ist mit einem erhöhten Erfüllungsaufwand zu rechnen, der sich nicht konkret bestimmen lässt. Durch die erleichterte Sanktionierbarkeit von Verstößen gegen § 5 WiStrG 1954 ist ein nicht näher bezifferbarer Anstieg entsprechender Ordnungswidrigkeitenverfahren zu erwarten. Dies führt zu einer nicht exakt bestimmbareren Mehrbelastung bei den für die Verfolgung der Ordnungswidrigkeiten zuständigen Behörden und gegebenenfalls den zuständigen Gerichten. Dem erhöhten Erfüllungsaufwand stehen zusätzliche Einnahmen in Form von vermehrt verhängten (und gegebenenfalls höheren) Bußgeldern gegenüber, die sich ebenfalls nicht näher beziffern lassen.

Sonstige Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte sind nicht zu erwarten.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Wirtschaftsstrafgesetzes 1954)

Zu Nummer 1 (§ 5 WiStrG 1954)

Zu Buchstabe a (Absatz 2 Satz 1)

Der Tatbestand des § 5 Absatz 1 WiStrG 1954 ist erfüllt, wenn eine Person für die Vermietung von Räumen zum Wohnen oder damit verbundene Nebenleistungen unangemessen hohe Entgelte fordert, sich versprechen lässt oder annimmt. Unter welchen Umständen ein Entgelt als unangemessen hoch anzusehen ist, wird in Absatz 2 der Vorschrift näher definiert. Nach der bisherigen Fassung fallen darunter Entgelte, die infolge der Ausnutzung eines geringen Angebots an vergleichbaren Räumen die üblichen Entgelte um mehr als 20 Prozent übersteigen. Anstatt auf das subjektiv geprägte Merkmal „infolge der Ausnutzung“ soll künftig allein das objektive Vorliegen eines geringen Angebots an vergleichbaren Räumen für die Erfüllung des Tatbestands genügen. Denn bei einer derartigen Sachlage kann generell davon ausgegangen werden, dass die Überschreitung der ortsüblichen Vergleichsmiete um mehr als 20 Prozent auf das geringe Wohnraumangebot zurückzuführen ist und der Vermieter gerade die angespannte Marktsituation zu seinen Gunsten ausnutzt. Im Einzelfall entfällt dadurch zukünftig der kaum zu führende Nachweis einer individuellen Ausnutzungssituation. § 5 WiStrG kann hierdurch seinen Schutzzweck sowohl als Ordnungswidrigkeitentatbestand als auch über § 134 BGB im Zivilrecht in der Praxis wieder erfüllen.

Zu Buchstabe b (Absatz 3)

Der Bußgeldrahmen soll von 50 000 Euro auf 100 000 Euro erhöht werden. Eine solche Erhöhung erscheint bereits deswegen veranlasst, weil der Bußgeldrahmen zuletzt im Jahre 1993 von 50 000 Deutsche Mark auf 100 000 Deutsche Mark angehoben wurde. Darüber hinaus bedarf es vor allem auch im Hinblick auf die derzeitige Wohnungsmarktsituation einer deutlich spürbaren Ahndungsmöglichkeit für Mietpreisüberhöhungen.

Zu Nummer 2 (§ 22 WiStrG 1954)

Nach der vorgesehenen Übergangsregelung ist § 5 WiStrG 1954 in der neuen Fassung nur auf Mietverträge anzuwenden, die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes abgeschlossen werden. Auf vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes abgeschlossene Verträge verbleibt es hingegen bei der bisherigen Rechtslage.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates wie folgt Stellung:

Die Bundesregierung begrüßt das Ziel des Gesetzentwurfs, wirksam auf die Vermeidung unangemessen hoher Mieten für Wohnraum insbesondere in Ballungsräumen hinzuwirken.

Die Bundesregierung hat bereits zahlreiche Maßnahmen vereinbart, um zusätzlichen Wohnraum zu schaffen und bezahlbaren Wohnraum zu erhalten. Diese betreffen unter anderem das Mietrecht und sind zu einem Teil bereits umgesetzt. So sind mit dem Mietrechtsanpassungsgesetz vom 18. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2648) Verbesserungen für Mieterinnen und Mieter bei der Modernisierung der Mietwohnung, insbesondere eine Begrenzung der Mieterhöhung nach Modernisierung, bei der Anwendung der Mietpreisbremse sowie zum Schutz vor einem gezielten Herausmodernisieren aus der Mietwohnung in Kraft getreten. Zudem hat der Deutsche Bundestag am 19. Dezember 2019 das auf einem Vorschlag der Bundesregierung beruhende Gesetz zur Verlängerung des Betrachtungszeitraums für die ortsübliche Vergleichsmiete beschlossen. Weitere vereinbarte Maßnahmen werden in den nächsten Wochen umgesetzt. So sollen zur Dämpfung des Mietanstiegs unter anderem die Regelungen der Mietpreisbremse um weitere fünf Jahre verlängert werden sowie der Rückzahlungsanspruch des Mietenden bei einem Verstoß gegen die Regelungen der Mietpreisbremse verbessert werden. Der entsprechende Gesetzentwurf der Bundesregierung befindet sich bereits im Gesetzgebungsverfahren.

Nach Auffassung der Bundesregierung bedarf es einer vertieften Prüfung, ob das vom Bundesrat beabsichtigte wissentliche Fordern, Annehmen oder Sich-versprechen-lassen einer Miete, die bei Vorliegen eines geringen Angebots an vergleichbaren Wohnräumen 20 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt, auch ohne das subjektive Tatbestandsmerkmal der Ausnutzung eines geringen Angebots noch ein in besonderer Weise vorwerfbares Unrecht darstellt, das eine Geldbuße im Rahmen einer Ordnungswidrigkeit rechtfertigt. Der Gesetzentwurf des Bundesrates wirft insofern Fragen mit Blick auf den aus Artikel 1 Absatz 1, Artikel 2 Absatz 1 des Grundgesetzes in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Schuldgrundsatz auf. Im Hinblick auf diese Bedenken wird die Bundesregierung prüfen, wie dem Anliegen des Bundesrates, Mietwucher zu unterbinden, rechtsicher entsprochen werden kann.

