

29.10.19

Gesetzesantrag des Landes Schleswig-Holstein

Entwurf eines Gesetzes zur zulässigen Miethöhe bei geringem Angebot an vergleichbarem Wohnraum

A. Problem und Ziel

Mit dem Gesetzentwurf wird einerseits ein umfassender Schutz von Mieterinnen und Mietern vor Mietpreisüberhöhungen, andererseits die Wahrung eines angemessenen Mietniveaus in Zeiten der Wohnraumknappheit angestrebt. Der Entwurf unterstützt auf zivilrechtlicher Ebene den Ordnungswidrigkeitstatbestand der Mietpreisüberhöhung, § 5 Wirtschaftsstrafgesetz. Er erweitert die Rechte des Mieters, eine Mietpreisüberhöhung geltend zu machen, ohne zu Lasten des Vermieters mit einer zusätzlichen Sanktionierung zu drohen. Zugleich füllt er in der Praxis eine Lücke, denn die Regelungen des Wirtschaftsstrafrechts laufen aufgrund hoher Beweislastforderungen der höchstrichterlichen Rechtsprechung mittlerweile ins Leere.

B. Lösung

Soweit der Wohnungsmarkt ein knappes Angebot an vergleichbaren Räumen aufweist und nicht im Geltungsbereich einer Verordnung über die sog. Mietpreisbremse liegt, darf die Miete grundsätzlich nicht mehr als 20 % oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete betragen. Anknüpfungspunkt ist also der objektive Tatbestand des § 5 Wirtschaftsstrafrecht (WiStrG). Eine überhöhte Miete hat die Teilnichtigkeit des Mietvertrages zur Folge und ermöglicht dem Mieter die Rückforderung der überzahlten Beträge. Die Vorschrift ist in Analogie zu den Regelungen der §§ 556d ff. BGB ausgestaltet, um ein schlüssiges System zur Vermeidung hoher Mietforderungen anzubieten.

C. Alternativen

Novellierung von § 5 WiStrG .

D. Finanzielle Auswirkungen für die öffentlichen Haushalte

Für den Bundeshaushalt und die Länderhaushalte wird das Gesetz keine finanziellen Auswirkungen haben.

E. Sonstige Kosten

Keine.

F. Bürokratiekosten

Keine.

29.10.19

Gesetzesantrag
des Landes Schleswig-Holstein

Entwurf eines Gesetzes zur zulässigen Miethöhe bei geringem Angebot an vergleichbarem Wohnraum

Schleswig-Holstein
Der Chef der Staatskanzlei

Kiel, 29. Oktober 2019

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Daniel Günther

Sehr geehrter Herr Präsident,

die Landesregierung von Schleswig-Holstein hat beschlossen, dem Bundesrat den als Anlage beigefügten

Entwurf eines Gesetzes zur zulässigen Miethöhe bei geringem Angebot
an vergleichbarem Wohnraum

zuzuleiten.

Ich bitte Sie, die Vorlage gemäß § 36 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates auf die Tagesordnung der 982. Sitzung am 8. November 2019 zu setzen und anschließend den Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen
Dirk Schrödter

Entwurf eines Gesetzes zur zulässigen Miethöhe bei geringem Angebot an vergleichbarem Wohnraum

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuches

Das Bürgerliche Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch ... (BGBl. ...), geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu Buch 2 Abschnitt 8 Titel 5 Untertitel 2 Kapitel 2 Unterkapitel 1a folgende Angabe eingefügt:

„Unterkapitel 1b:

Vereinbarungen über die Miethöhe bei geringem Angebot an vergleichbaren Räumen“.

2. Nach § 556 g wird folgendes Unterkapitel 1b eingefügt:

„Unterkapitel 1b:

Vereinbarungen über die Miethöhe bei geringem Angebot an vergleichbaren Räumen

§ 556h

Zulässige Miethöhe bei geringem Angebot an vergleichbarem Wohnraum

- (1) Bei einem geringen Angebot an vergleichbarem Wohnraum, der nicht in einem durch Rechtsverordnung nach § 556d Absatz 2 bestimmten Gebiet liegt, darf die Miete über eine entsprechende Wohnung im Zeitpunkt des Zustandekommens der Vereinbarung oder einer nachfolgenden Anpassung der vereinbarten Miete die ortsübliche Vergleichsmiete (§ 558 Absatz 2) höchstens um 20 Prozent übersteigen.

- (2) Absatz 1 ist nicht anzuwenden,

1. bei Erstvermietung von neu geschaffenem Wohnraum,
2. wenn die Miethöhe der zuletzt geschuldeten Vormiete entspricht, wobei Mietminderungen bei der Ermittlung der Vormiete unberücksichtigt bleiben,
3. wenn die Miethöhe zur Deckung der laufenden Aufwendungen des Vermieters erforderlich ist oder

4. wenn die Überschreitung der nach Absatz 1 zulässigen Miethöhe nicht auf der Ausnutzung eines geringen Angebotes beruht.

Satz 1 gilt nicht, wenn die Miete in einem auffälligen Missverhältnis zu der Leistung des Vermieters steht.

- (3) Soweit die Zulässigkeit der Miete auf Absatz 2 beruht, kann sich der Vermieter nur darauf berufen, wenn er vor Vertragsschluss unaufgefordert und in Textform über Folgendes Auskunft erteilt hat:

1. im Fall des Absatzes 2 Nummer 1, dass es sich um eine Erstvermietung von neugeschaffenem Wohnraum handelt,
2. im Fall des Absatz 2 Nummer 2, wie hoch die zuletzt vereinbarte Vormiete war,
3. im Fall des Absatz 2 Nummer 3, dass die Miethöhe zur Deckung der laufenden Aufwendungen des Vermieters erforderlich ist.

- (4) Eine zum Nachteil des Mieters abweichende Vereinbarung ist unwirksam. Für Vereinbarungen über die Miethöhe gilt dies nur, soweit die zulässige Miete überschritten wird. Der Vermieter hat dem Mieter zu viel gezahlte Miete nach den Vorschriften über die Herausgabe einer ungerechtfertigten Bereicherung herauszugeben. Die §§ 814 und 817 Satz 2 finden keine Anwendung.“

3. § 557a Absatz 4 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 1 wird die Angabe „§§ 556d bis 556g“ durch die Angabe „§§ 556d bis 556h“ ersetzt.
- b) In Satz 2 wird die Angabe „nach § 556d Absatz 1“ gestrichen.

4. In § 557b Absatz 4 wird die Angabe „§§ 556d bis 556g“ durch die Angabe „§§ 556d bis 556h“ ersetzt.

Artikel 2 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Anlass und Zielsetzung des Gesetzentwurfs

Mit dem Gesetzentwurf wird einerseits ein umfassender Schutz von Mieterinnen und Mietern vor Mietpreisüberhöhungen, andererseits die Wahrung eines angemessenen Mietenniveaus in Zeiten der Wohnraumknappheit angestrebt. Der Entwurf unterstützt auf zivilrechtlicher Ebene den Ordnungswidrigkeitstatbestand der Mietpreisüberhöhung, § 5 Wirtschaftsstrafgesetz. Er erweitert die Rechte des Mieters, eine Mietpreisüberhöhung geltend zu machen, ohne zu Lasten des Vermieters mit einer zusätzlichen Sanktionierung zu drohen. Zugleich füllt er in der Praxis eine Lücke, denn die Regelungen des Wirtschaftsstrafrechts laufen aufgrund hoher Beweislastforderungen der höchstrichterlichen Rechtsprechung mittlerweile ins Leere.

Soweit der Wohnungsmarkt ein knappes Angebot an vergleichbaren Räumen aufzeigt und nicht im Geltungsbereich einer Verordnung über die sog. Mietpreisbremse liegt, darf die Miete grundsätzlich nicht mehr als 20 % oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete betragen. Anknüpfungspunkt ist also der objektive Tatbestand des § 5 WiStrG. Eine überhöhte Miete hat die Teilnichtigkeit des Mietvertrages zur Folge und ermöglicht dem Mieter die Rückforderung der überzahlten Beträge. Die Vorschrift ist in Analogie zu den Regelungen der §§ 556d ff. ausgestaltet, um ein schlüssiges System zur Vermeidung zu hoher Mietforderungen anzubieten.

Ein besonderes Augenmerk wurde auf die Gewährleistung der notwendigen Investitionen in den Mietwohnungsneubau gelegt. Wie bei der sog. Mietpreisbremse ist der Geltungsbereich der Norm bei neugeschaffenem Wohnraum eingeschränkt. Die Ausnahmetatbestände, die dem Vermieter eine höhere Miete zubilligen, greifen zusätzlich die Rechtsgedanken des § 5 WiStrG auf. Die Grenze wird allerdings weiterhin dort gezogen, wo Leistung und Gegenleistung in einem auffälligen Missverhältnis zueinanderstehen.

II. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes (Bürgerliches Recht).

III. Gesetzesfolgen

Das Gesetz kann sich gerade bei Wohnraumknappheit dämpfend auf das Mietniveau auswirken und schützt die wirtschaftlich schwächeren Mieter.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuches)

Zu Nummer 1 (Änderung der Inhaltsübersicht)

Im Bürgerlichen Gesetzbuch wird im Buch 2, Abschnitt 8, Titel 5, Untertitel 2, Kapitel 2 (Die Miete) ein neues Unterkapitel 1b mit der Bezeichnung „Vereinbarungen über die Miethöhe bei geringem Angebot an vergleichbaren Räumen“ eingefügt. Das amtliche Inhaltsverzeichnis ist entsprechend anzupassen.

Zu Nummer 2 (§ 556h BGB-E)

Zu Absatz 1:

Mit § 556h Absatz 1 BGB-E wird der Rechtsgedanke des § 5 WiStrG in das Bürgerliche Gesetzbuch übertragen. Der Wettbewerb auf dem Mietwohnungsmarkt soll vor Verzerrungen bewahrt, Mieterinnen und Mieter vor überhöhten Mieten geschützt werden. Die Norm bewertet zunächst allein objektive Kriterien, nämlich den Mangel an vergleichbarem Wohnraum und die Höhe der Miete. Schutzgut ist die Wahrung eines angemessenen Mietenniveaus auch bei vorliegender Wohnraumknappheit. Die Neuregelung geschieht allerdings in Anerkennung der Gesetzmäßigkeiten der Marktwirtschaft, demzufolge bei geringem Angebot und starker Nachfrage regelmäßig höhere Preise verlangt werden können. Ist im Einzelfall allerdings die Preisgestaltung unabhängig von der Marktlage bewusst von Vermieter und Mieter entschieden worden, besteht kein Schutzbedürfnis des Mieters. Der Vermieter darf sich auf so eine Ausnahmesituation berufen, auch wenn der vereinbarte Mietpreis mehr als 20 % oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt (vgl. Absatz 2 Ziff. 4).

Um eine inhaltliche Stimmigkeit von Zivilrecht und Wirtschaftsstrafrecht zu erhalten, liegt die höchst zulässige Miete bei Bestehen einer Mangellage an vergleichbarem Wohnraum einheitlich bei 20 % über der ortsüblichen Vergleichsmiete. Um Widersprüchlichkeiten innerhalb des Bürgerlichen Gesetzbuches zu vermeiden, darf dies allerdings nur dort gelten, wo die Regelungen nach § 556d zur zulässigen Miethöhe bei Mietbeginn nicht greifen. Die dort festgelegten Obergrenzen sind niedriger (10%) und bleiben unberührt. Die Vorschrift ergänzt somit das bestehende Regelwerk.

Entsprechend dem Schutzzweck des sozialen Mietrechts und dem flankierenden § 5 WiStrG erfasst die Regelung ausschließlich Mietverhältnisse über Wohnraum.

Begrenzt werden sowohl die Miethöhe bei Vertragsbeginn, als auch spätere Mieterhöhungen im Verlauf des Vertragsverhältnisses. So soll vermieden werden, dass die Vorschrift durch nachträgliche Veränderungen der Mietvereinbarung leerläuft. Zwar hat bei Mieterhöhungen nach § 558 BGB der Vermieter ohnehin nur Anspruch auf die Zustimmung des Mieters, soweit er nicht mehr als die ortsübliche Vergleichsmiete

verlangt. Die Kappungsgrenze ist allerdings kein gesetzliches Verbot, so dass bei erteilter Zustimmung die Mieterhöhung bislang in voller Höhe wirksam ist. Daher ist es erforderlich, auch diesen Sachverhalt in den Schutzzweck der Norm einzubeziehen und bei Überschreiten einer 20 %-Marge einen Rückforderungsanspruch zu begründen.

Aus Gründen der Rechtseinheit ist es sinnvoll, nicht wie in § 5 WiStG auf die üblichen Entgelte für „Räume vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage“, sondern auf die „ortsübliche Vergleichsmiete“ abzustellen. Hierbei handelt es sich um einen Rechtsbegriff, der im Bürgerlichen Gesetzbuch klare Konturen erhalten hat. Zu beachten ist, dass die umfangreiche Sanierung und Modernisierung einer Wohnung zu einer höherwertigen Einordnung führen können. Da die ortsübliche Vergleichsmiete für die gesamte Gemeinde gebildet wird, wird durch diese Verweisung klargestellt, dass wie bisher auf das gesamte Gemeindegebiet abzustellen ist, ohne dass hierdurch die Effektivität der Norm leiden würde. Auch nach geltender Rechtslage müssen Wohnungen nach dem Merkmal „Lage“ vergleichbar sein. Mit einer vergleichbaren Lage (z.B. gute Lage, ruhige Lage, zentrale Lage) können Wohnungen in verschiedenen Stadtteilen aufzufinden sein. In der Abwägung der Interessen von Mieter und Vermieter erscheint es einem Wohnungssuchenden auch zumutbar, den Stadtteil zu wechseln.

Zu Absatz 2:

Absatz 2 regelt Ausnahmetatbestände, in denen eine Überschreitung der ortsüblichen Vergleichsmiete um 20 % zulässig ist.

Die erste Fallgruppe bezieht sich auf neugeschaffenen Wohnraum, bei dem die Investitionskosten angesichts deutlich gestiegener Baupreise einen finanziellen Spielraum bei der Vermietung erfordern. Außerdem kann es hier bereits schwierig sein, hinreichende Vergleichswohnungen zu finden, so dass eine Einbeziehung auch an praktische Grenzen stößt. In manchen Mietspiegeln sind die jüngsten Baualterklassen gar nicht mit aufgeführt. Um daher die Investitionstätigkeit nicht mit wirtschaftlichen Unsicherheiten zu belasten, ist der Neubau und auf sonstige Weise neu geschaffener Wohnraum (z.B. Dachgeschossausbau) wie bei den Regelungen zur sog. Mietpreisbremse von den Beschränkungen ausgenommen. Zugleich hat die dort formulierte Ausnahmebestimmung für umfassende Modernisierungen zu Unsicherheiten in der Rechtsanwendung geführt. Zugunsten einer klaren Gesetzesformulierung wurde daher diese Fallgruppe nicht mit aufgeführt.

Weiterhin regelt die Fallgruppe 2, dass hinsichtlich einer geschuldeten – und damit zulässigerweise erhobenen - Vormiete Bestandsschutz gewährt wird. Diese Regelung greift den Rechtsgedanken des § 556e Abs. 1 BGB auf und dient ebenfalls insbesondere der Investitionssicherheit bei Neubauten: Bei der Erstvermietung wird der Investor regelmäßig die Marktmiete nehmen, die mindestens den Mietrahmen entsprechend der jüngsten Baualterklasse des Mietspiegels ausschöpft, vermutlich aus

Gründen der Wirtschaftlichkeit sogar darüber hinaus geht. Wird nach einigen Jahren neu vermietet und dient aufgrund der verstrichenen Zeit eine niedrigere Baualtersklasse als Anknüpfungspunkt zur Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete, soll der Vermieter nicht zur Absenkung der Miete gezwungen sein. Die Kalkulation für seine Investition würde damit hinfällig und § 556h könnte sich trotz der Ausnahmeregelung für den Neubau zu einem Investitionshindernis für den Wohnungsbau entwickeln.

Zusätzlich gilt zugunsten des Investors entsprechend den Bestimmungen im Wirtschaftsstrafrecht, dass aufgrund laufender Aufwendungen eine höhere Miete verlangt werden kann (Fallgruppe 3). Auch diese Bestimmung schützt die Investitionstätigkeit und gewinnt insbesondere bei Modernisierungen und Sanierungen an Bedeutung. Tatsächlich kann insbesondere die Höhe der Baukosten eine entsprechend hohe Miete erfordern, denn der Vermieter ist frei in seiner Entscheidung, in welcher Qualität und mit welcher Ausstattung er Wohnraum anbieten möchte. Der Begriff der laufenden Aufwendungen lehnt sich an das Recht der Kostenmiete nach § 8 Abs. 1 WoBindG an und berechtigt zum Vereinbaren einer kostendeckenden Miete. Zu den laufenden Aufwendungen gehören z.B. Kapitalkosten, Abschreibungen, Verwaltungskosten, Betriebskosten, die nicht auf den Mieter umgelegt werden können sowie das Mietausfallwagnis.

Schließlich darf auch dann eine höhere Miete vereinbart werden, wenn der Vermieter den Mietpreis nicht aufgrund eines geringen Angebotes und damit verbundener Zwangslage des Mieters durchsetzt, sondern der Mieter unabhängig von der Lage auf dem Wohnungsmarkt bereit ist, den geforderten Preis zu zahlen (Fallgruppe 4). Ist ihm die Wohnung der hohe Preis wert, weil er z.B. genau diese Wohnlage und Ausstattung wünscht, entfällt sein Schutzbedürfnis.

Beruft sich der Vermieter auf einen der Ausnahmetatbestände, hat er die Erfüllung ihrer Voraussetzungen darzulegen und zu beweisen. Die Ausnahmetatbestände rechtfertigen keinesfalls eine Miethöhe, die in einem auffälligen Missverhältnis zur Gegenleistung steht. Dies kann angenommen werden, wenn der vereinbarte Mietpreis die ortsübliche Miete um mehr als 50% übersteigt und damit die objektive Grenze zum Wuchertatbestand des § 291 StGB überschritten wird.

Zu Absatz 3:

Entsprechend der Regelung in § 556g hat der Vermieter eine Auskunftspflicht gegenüber dem Mieter, falls er eine Miete unter Bezugnahme auf die Ausnahmetatbestände des Absatzes 2 verlangt. Die Informationen sind in Textform zu liefern. Diese Dokumentation dient sowohl den Vermieter, der damit den entsprechenden Nachweis über die Erfüllung seiner Informationspflicht erbringen kann als auch dem Mieter. Hinsichtlich der Berufung auf die laufenden Aufwendungen ist es hierbei ausreichend, dass der Vermieter über den Umstand als solches informiert. Nähere Informa-

tionen über seine Kostenstruktur hat er ggf. erst im Rahmen eines Zivilprozesses darzulegen und zu beweisen, damit das Gericht die materielle Begründetheit seiner Behauptungen prüfen kann.

Zu Absatz 4:

Die Regelungen befassen sich mit den Rechtsfolgen einer überhöhten Mietpreisforderung. Zum Nachteil des Mieters darf von diesen, ihn schützenden Bestimmungen nicht abgewichen werden. Satz 2 stellt klar, dass eine Missachtung der Regelungen nicht die Gesamtnichtigkeit des Vertrages zur Folge hat. Dies würde dem Sinn und Zweck dieser Vorschrift zuwiderlaufen und Mieter könnten davon abgehalten werden, ihren Rückzahlungsanspruch gegenüber dem Vermieter geltend zu machen.

Um Klarheit zu schaffen, inwieweit sich die Teilnichtigkeit auf die geschuldete Miethöhe auswirkt – etwa bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete oder bis zur höchst zulässige Miete – wird ausdrücklich festgelegt, dass Vereinbarungen, die über die höchst zulässige Miete, also ortsübliche Vergleichsmiete zuzüglich 20 %, hinausgehen, unwirksam sind. Hierdurch wird die Kongruenz zu den Regelungen der sog. Mietpreisbremse hergestellt. Eine weitergehende Abschöpfung hätte zur Folge, dass in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten der Vermieter eine Marge bis zu 10% oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete behalten darf, während er in den sonstigen Gebieten auf die ortsübliche Vergleichsmiete zurückfällt. Dieser Wertungswiderspruch ist im zivilrechtlichen Kontext schwer begründbar.

Soweit die Entgeltvereinbarung unwirksam ist, hat der Vermieter die überzahlten Beträge nach den Vorschriften über die Herausgabe einer ungerechtfertigten Bereicherung (§§ 812 ff.) zurück zu gewähren. Aus Gründen des Mieterschutzes und um ein Leerlaufen des Bereicherungsanspruches zu vermeiden, ist in diesem Zusammenhang allerdings die Anwendung des § 814 BGB auszuschließen. Nach § 814 BGB ist die Rückforderung grundsätzlich nicht möglich, wenn der Leistende gewusst hat, dass er nicht zur Leistung verpflichtet war. Problematisch aus Sicht des sozialen Mieterschutzes ist hierbei, dass gerade auf angespannten Wohnungsmärkten ein Mieteressent faktisch aus dem Kreis der Bewerber ausscheidet, wenn er die verlangte Miete vor Vertragsschluss in Frage stellt oder sogar positiv um die Überhöhung weiß. Deshalb ist diese Vorschrift – wie auch schon im Rahmen der sog. Mietpreisbremse – nicht anzuwenden. Die Nichtanwendbarkeit des § 817 Satz 2 dient ebenfalls der Durchsetzbarkeit von Rückforderungsansprüchen. Ob § 817 Satz 2 BGB dem Mieter überhaupt die Rückforderungsansprüche abschneiden kann, mit der Begründung, auch er habe durch die Vereinbarung einer überhöhten Miete gegen ein gesetzliches Verbot verstoßen, könnte unterschiedlich beurteilt werden. Schließlich dient die Beschränkung der Miethöhe allein seinem Schutz. Aus Gründen der Rechtsklarheit wird deshalb § 817 Satz 2 ausdrücklich – wie bei der sog. Mietpreisbremse – ebenfalls für nicht anwendbar erklärt.

Zu Nummer 3 (§ 557a BGB-E):

Die Einbeziehung des § 556h in die Regelungen zur Staffelmiete bewirkt, dass keine Umgehung dieser Mietpreisbeschränkungen durch diese Form der Mietvertragsgestaltung möglich ist. Hier kommt insbesondere zum Tragen, dass bei Staffelmietverträgen auch Mieterhöhungen über die ortsübliche Vergleichsmiete hinaus grundsätzlich zulässig sind. Daher hat die Begrenzung hier einen wichtigen Anwendungsfall und ist bei Fälligwerden der ersten Miete der jeweiligen Staffel zu prüfen.

Zu Nummer 4 (§ 557b BGB-E):

Bei der Indexmiete gelten die Beschränkungen nach § 556h grundsätzlich auch, sind – wie bei der Mietpreisbremse - aber nur auf die Ausgangsmiete einer Indexvereinbarung anzuwenden.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.