

## **Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz für ein Gesetz zur Verlängerung des Betrachtungszeitraums für die ortsübliche Vergleichsmiete**

Berlin, den 05.09.2019

### **I. Wohnungspolitischer Kontext**

Der bundesrepublikanische Wohnungsmarkt ist von den Folgen einer langjährigen Fehlentwicklung gekennzeichnet. Seit vielen Jahren sind insbesondere in städtischen Ballungsräumen und vielen Universitätsstädten erhebliche Zuzugsbewegungen zu beobachten. Der angesichts dieser Entwicklung unbedingt notwendige Ausbau des Wohnungsbestands wurde jedoch durch den Sparkurs der öffentlichen Hand, durch Desinvestition, Privatisierung und den Abbau sozialer Schutzrechte über Jahre verhindert oder verzögert.

Die Zahl der fertiggestellten Wohnungen insbesondere im preiswerten Marktsegment bleibt seit vielen Jahren erheblich hinter der Bevölkerungsentwicklung zurück. Auch wenn es in zahlreichen ländlichen Räumen und Teilmärkten keine quantitativen Versorgungsprobleme gibt, ist die Lage in der Mehrzahl der Ballungsräume und Universitätsstädte dramatisch. Mietsteigerungen bei Neuabschluss und Wiedervermietungen haben die Wohnkostenbelastungen in eine für Mieterinnen und Mieter sozial untragbare Höhe getrieben. Die Wohnungssuche im unteren bis weit hinein in das mittlere Einkommenssegment ist zu einem sozialen Abenteuer geworden.

Die Situation schlägt auf die Bestandsmieten durch. Exorbitante Steigerungen der Mieten bei der Neuvermietung treiben auch die ortsübliche Vergleichsmiete als Maßstab möglicher Mieterhöhungen in bestehenden Mietverhältnissen nach oben. Für immer mehr Haushalte stellt sich die Frage, ob sie die Miete für ihre Wohnung noch

zahlen können oder ihren vertrauten Wohn- und Lebensraum auf der Suche nach preiswerterem Wohnraum verlassen und für diejenigen räumen müssen, die sich das Wohnen dort künftig leisten können. Auf dem Wohnungsmarkt besteht eine zunehmende soziale Spaltung, die zu einer Entsolidarisierung der Gesellschaft beiträgt.

Betroffenen Mieterinnen und Mietern helfen steigende Fertigstellungszahlen im hochpreisigen Neubaubereich nicht. Die These, dass der Bau von teuren und hochwertigen Wohnungen auch Versorgungseffekte für einkommensschwächere Haushalte mit sich bringt, ist nur ein theoretisches Gedankenmodell und hat nichts mit der Realität auf angespannten Wohnungsmärkten zu tun. Umzugsketten und Sickereffekte führen bei steigender Wohnungsnachfrage nicht zu mehr freien preiswerten Wohnungen im Bestand. Umzugsketten brechen ab, weil zum Beispiel Wohnungsnachfrager von außen in die Stadt und in den Neubau oder den vorhandenen Wohnungsbestand ziehen. Zudem wird der Wohnungsbestand durch Modernisierungen verteuert. Auf angespannten Wohnungsmärkten führen Umzüge bei gleicher oder selbst bei niedrigerer Wohnqualität zu wesentlich höheren Kosten.

Vor diesem Hintergrund hält der Deutsche Mieterbund e.V. es für erforderlich, dass die Mieten nicht nur bei Neuvermietungen, sondern auch in bestehenden Mietverhältnissen wirksam begrenzt werden und fordert insoweit

1. bei der Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete im Sinne des § 558 Abs. 2 BGB alle Mieten, jedenfalls aber die Neuvertragsmieten und Mieterhöhungen der letzten 8 bis 10 Jahre einzubeziehen.
2. die Kappungsgrenze des § 558 Abs. 3 BGB bundesweit einheitlich zu senken, so dass Mieten innerhalb eines Zeitraums von 3 Jahren um höchstens 10 Prozent ansteigen dürfen, in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten um höchstens 6 Prozent in 3 Jahren.
3. Mieterhöhungen nach Modernisierungen in das Vergleichsmietensystem zu integrieren, übergangsweise wirksam zu begrenzen, indem die Umlage der Modernisierungskosten nach § 559 Abs. 1 BGB auf 4 Prozent gesenkt und festgeschrieben wird, dass die erhöhte Miete die ortsübliche Vergleichsmiete um

nicht mehr als 10 Prozent überschreiten darf, ferner die Kappungsgrenze des § 559 Abs. 3a BGB auf 1,50 Euro/m<sup>2</sup> beschränkt wird.

4. die Ausnahmeregelungen zur sogenannten Mietpreisbremse der §§ 556d ff. BGB zu streichen, insbesondere die Ausnahmen bei höherer Vormiete nach § 556e Abs. 1 BGB, nach früherer durchgeführter Modernisierung gemäß § 556e Abs. 2 BGB sowie bei Erstvermietung nach umfassender Modernisierung gemäß § 556f Satz 2 BGB.
5. eine Stärkung von Mietspiegeln durch die Erstellung rechtlich verbindlicher Vorgaben zu deren Erstellung, damit ein möglichst großer Kreis von Gemeinden ein kostengünstiges und rechtssicheres Instrument in die Hand bekommt, das nicht nur Transparenz und Rechtsicherheit herstellt, sondern auch der Tatsache Rechnung trägt, dass städtische Wohnungsmärkte Bestandsmärkte sind.

Der Referentenentwurf beschränkt sich auf die Umsetzung der mit dem Eckpunktepapier zum Wohngipfel vom 21. September 2018 vorgesehenen Verlängerung des Betrachtungszeitraums für die Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete im Sinne des § 558 Abs. 2 BGB. Er verfolgt damit weder ein schlüssiges Konzept für die dringend gebotene Begrenzung des Anstiegs von Bestandsmieten, noch ist die geplante Regelung für sich genommen ein effektiver Beitrag zur Erreichung dieses Ziels. Die Chance, durch Regelungen auf Bundesebene Mieterinnen und Mieter wirksam gegen eine Mietenexplosion und vor Verdrängung zu schützen, wird so vertan.

## **II. Betrachtungszeitraum für die Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete**

Der Referentenentwurf sieht vor, den Betrachtungszeitraum für die Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete im Sinne des § 558 Abs. 2 BGB als Maßstab für Mieterhöhungen in bestehenden Mietverhältnissen von derzeit 4 auf 6 Jahre zu verlängern. Er gibt als Ziel des Gesetzes aus, eine „moderate Nachjustierung“ der Definition der ortsüblichen Vergleichsmiete vornehmen zu wollen, „um die Belange der Mieter und Vermieter von Wohnraum wieder in ein ausgewogeneres Verhältnis zu bringen“ (Begründung A.I, Seite 6). Jedoch lässt sich die aus den Fugen geratene Entwicklung auf den Mietwohnungsmärkten nicht durch ein „moderates Nachjustieren“ regulieren, vielmehr ist ein konsequentes Gegensteuern erforderlich.

Die auf Ergebnisse der BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung 2019 gestützte Darstellung in der Entwurfsbegründung zur Veränderung der Wohnungsmärkte und insbesondere der Mietentwicklung weist aus, dass ca. 28 Prozent der Mietwohnungen zu einem regionalen ansteigenden Mietwohnungsmarkt mit jährlich um ca. 5 Prozent steigenden Angebotsmieten zählen und weitere ca. 25 Prozent der Mietwohnungen zu einem stark ansteigenden Mietwohnungsmarkt mit jährlich um ca. 8 Prozent steigenden Angebotsmieten. Zum Vergleich: Der Anstieg des Verbraucherpreisindexes betrug im demselben Zeitraum durchschnittlich weniger als 2 Prozent pro Jahr (Begründung A.I.2, Seite 7).

Mehr als 50 Prozent der Mietwohnungen rechnen somit zu Wohnungsmärkten mit massiv steigenden Angebotsmieten, die bei dem derzeitigen Betrachtungszeitraum von 4 Jahren überproportional in die Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete einfließen und diese stark in die Höhe treiben (Begründung A.I.2, Seite 7). Die geplante Verlängerung des Betrachtungszeitraums wird dies allenfalls marginal ändern.

In der Entwurfsbegründung heißt es unter Hinweis auf Simulationsrechnungen des BBSR, die geplante Verlängerung könne auf Wohnungsmärkten mit jährlich um 5 Prozent ansteigenden Angebotsmieten den jährlichen Anstieg der ortsüblichen Vergleichsmiete von 4,8 Prozent auf 4,4 Prozent reduzieren (Begründung A.I.2, Seite 7).

Tabelle 1 unter A.VI.5a., Seite 13, zeigt die laut Angabe auf Berechnungen des Statistischen Bundesamtes, Zahlen des BBSR und eigenen Annahmen des Ministeriums beruhende prognostizierte Entwicklung der ortsüblichen Vergleichsmiete in Euro/m<sup>2</sup> bei vierjährigem und sechsjährigem Betrachtungszeitraum innerhalb von 10 Jahren. Betrachtet man die bereits angesprochenen, mehr als 50 Prozent der Mietwohnungen umfassenden und von Mietsteigerungen in besonderem Maße gekennzeichneten ansteigenden und stark ansteigenden Mietwohnungsmärkte, so ergibt sich folgendes Bild:

Auf einem ansteigenden Mietwohnungsmarkt, für den ein jährlicher Anstieg entsprechend dem Durchschnitt der Jahre 2017/2018 (= 5,1 Prozent) zugrunde gelegt

wird, entwickelt sich die modellhaft angenommene ortsübliche Vergleichsmiete bei einem vierjährigen Betrachtungszeitraum von 6,89 Euro auf 11,33 Euro in 10 Jahren, bei dem geplanten sechsjährigen Betrachtungszeitraum von 6,57 Euro auf 10,80 Euro in 10 Jahren. Der Unterschied beträgt 0,53 Euro/m<sup>2</sup> nach 10 Jahren.

Auf einem stark ansteigenden Mietwohnungsmarkt, für den ein jährlicher Anstieg entsprechend dem Durchschnitt der Jahre 2017/2018 (= 7,8 Prozent) zugrunde gelegt wird, entwickelt sich die modellhaft angenommene ortsübliche Vergleichsmiete bei einem vierjährigen Betrachtungszeitraum von 7,70 Euro auf 16,32 Euro in 10 Jahren, bei dem geplanten sechsjährigen Betrachtungszeitraum von 7,18 Euro auf 15,21 Euro in 10 Jahren. Der Unterschied beträgt 1,11 Euro/m<sup>2</sup> nach 10 Jahren.

Angesichts dessen kann von einem effektiven Beitrag gegen den Anstieg von Bestandsmieten keine Rede sein. Dies gilt umso mehr, als die geplante Verlängerung nicht von weiteren notwendigen Maßnahmen zur Dämpfung der Mietenentwicklung flankiert wird (siehe unten III. bis V.). Zudem wird sich eine Wirkung angesichts der vorgesehenen Übergangsregelung für Kommunen, in denen Mietspiegel gelten, die nach dem vierjährigen Betrachtungszeitraum erstellt wurden oder in denen sich solche Mietspiegel in der Erstellung befinden und innerhalb eines Jahres nach dem Inkrafttreten der Neuregelung veröffentlicht werden, hinauszögern.

Nach Ansicht des Deutschen Mieterbundes e.V. ist es, um Mieterinnen und Mieter wirksam gegen eine Mietenexplosion und vor Verdrängung zu schützen, erforderlich, den Betrachtungszeitraum für die Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete dahingehend zu ändern, dass nicht nur die Neuvertragsmieten und Mieterhöhungen der letzten 6 Jahre, sondern alle Mieten in die Betrachtung einbezogen werden, jedenfalls aber die Neuvertragsmieten und Mieterhöhungen der letzten 8 bis 10 Jahre.

Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat jüngst in einem Beschluss betreffend Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung der Regelungen der sog. Mietpreisbremse (Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2019, 1 BvL 1/18, 1 BvR 1595/18, 1 BvL 4/18) nochmals dargelegt, dass die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG zwar auch die Möglichkeit der vertraglichen Überlassung des Eigentumsgegenstandes zur Nutzung durch Dritte

umfasst, um daraus Ertrag zu ziehen, der zur finanziellen Grundlage für die eigene Lebensgestaltung beiträgt, dies jedoch kein Recht eines Vermieters auf höchstmögliche Rendite begründet (Rn. 53, 76). Die von Art. 14 Abs. 1 GG gezogenen Grenzen seien erst dann überschritten, wenn es auf Dauer zu Verlusten für den Vermieter oder zu einer Substanzgefährdung der Mietsache komme (Rn. 69). Hiervon kann bei einer Einbeziehung aller Mieten in die Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete, jedenfalls aber der Neuvertragsmieten und Mieterhöhungen der letzten 8 bis 10 Jahre keine Rede sein. Vielmehr könnte so einer nicht marktgerechten Überbetonung massiv steigender Angebotsmieten effektiv entgegengewirkt werden, was der Referentenentwurf vermissen lässt.

### **III. Senkung der Kappungsgrenze des § 558 Abs. 3 BGB**

§ 558 Abs. 3 BGB sieht eine Kappungsgrenze für Vergleichsmietenerhöhungen im Bestand vor, die Mieterinnen und Mieter vor übermäßigen Mieterhöhungen schützen soll. Danach darf sich die Miete innerhalb von 3 Jahren um höchstens 20 Prozent erhöhen (Satz 1), für Gebiete, die nach dem jeweiligen Landesrecht als Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten ausgewiesen sind, kann die Grenze auf 15 Prozent herabgesetzt werden (Sätze 2 und 3).

Nach Auffassung des Deutschen Mieterbundes e.V. muss auch diese Grenze im Interesse einer effektiven Begrenzung des Mietenanstiegs deutlich reduziert werden. Sie sollte bundesweit einheitlich so gesenkt werden, dass Mieten innerhalb eines Zeitraums von 3 Jahren um höchstens 10 Prozent ansteigen dürfen, in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten um höchstens 6 Prozent in 3 Jahren.

### **IV. Reduzierung der Umlage und Kappungsgrenze bei Modernisierungen**

§ 559 BGB erlaubt nach derzeitiger Rechtslage, dass der Vermieter, nachdem er Modernisierungsmaßnahmen im Sinne des § 555b BGB durchgeführt hat, einseitig die Jahresmiete um 8 Prozent der für die Wohnung aufgewendeten Kosten erhöhen kann (§ 559 Abs. 1 BGB). Die Miete wird damit nicht nach der Entwicklung der ortsüblichen Vergleichsmiete bestimmt, sondern durch die einseitige Umlage von Investitionskosten des Vermieters.

Die Umlage ist ein Fremdkörper im geltenden Vergleichsmietensystem, die – wie die aktuelle Entwicklung zeigt – Mietpreistreiberi Vorschub leistet. Dies ist nicht auf den modernisierten Wohnraum beschränkt, sondern betrifft Bestandsmieten generell, weil die durch Modernisierungen erhöhten Mieten in die künftige ortsübliche Vergleichsmiete eingehen. Nach Ansicht des Deutschen Mieterbundes e.V ist die Möglichkeit der Umlage nach § 559 BGB ersatzlos zu streichen. Auch Mieterhöhungen nach Modernisierungen sollten ausschließlich im Rahmen der ortsüblichen Vergleichsmiete erfolgen dürfen. Solange dies nicht erreicht ist, muss im Interesse einer Bekämpfung des Anstiegs von Bestandsmieten für eine deutliche und effektive Reduzierung der Umlage Sorge getragen werden.

Die mit dem Mietrechtsanpassungsgesetz zum 1. Januar 2019 vorgenommene Reduzierung der Umlage von einstmals 11 auf nun 8 Prozent der Modernisierungskosten (§ 559 Abs. 1 BGB) ist dazu nicht ausreichend. Nach wie vor ergeben sich hieraus dauerhafte Mieterhöhungen, die bei einem Abstellen auf die Entwicklung der ortsüblichen Vergleichsmiete auf Jahre hinaus nicht erzielbar wären. Die Modernisierung von Wohnungsbeständen schafft damit Renditen, die Investitionen in Modernisierungen für Vermieter als besonders lukratives Investment erscheinen lassen. In vielen Fällen insbesondere auf angespannten Wohnungsmärkten lautet die Frage deshalb nicht, in welchen Punkten sinnvoller Modernisierungsbedarf besteht, sondern, was sich zur Renditemaximierung aus einer Wohnung machen lässt.

Vor diesem Hintergrund bedarf es im Interesse einer konsequenten Bekämpfung des Mietenanstiegs einer weiteren Reduzierung des Umlagesatzes auf 4 Prozent sowie der Festschreibung, dass die erhöhte Miete die ortsübliche Vergleichsmiete um nicht mehr als 10 Prozent überschreiten darf. Sollen darüber hinaus Modernisierungsanreize für Vermieter gesetzt werden, kann dies nicht zu Lasten der Mieterinnen und Mieter geschehen, sondern es muss gegebenenfalls über Möglichkeiten zusätzlicher öffentlicher Förderung nachgedacht werden.

Zu reduzieren ist auch die ebenfalls mit dem Mietrechtsanpassungsgesetz zum 1. Januar 2019 eingeführte Kappungsgrenze für Mieterhöhungen nach Modernisierungen von monatlich 2 Euro/m<sup>2</sup> in 6 Jahren bei einer Ausgangsmiete netto von unter sieben Euro/m<sup>2</sup>, sonst 3 Euro/m<sup>2</sup> (§ 559 Abs. 3a BGB). Denn diese Grenzziehung erlaubt es,

die Miete, insbesondere gegenüber Mieterinnen und Mietern in dem auf günstige Mieten besonders angewiesenen unteren und mittleren Preissegment, mit einem Mal in einem Umfang zu erhöhen, dass die Wohnung auf einen Schlag aus dem preiswerten Segment herauskatapultiert werden kann. So etwa, wenn die Miete von 4 auf 6 Euro, von 5 auf 7 Euro oder von 7 auf 10 Euro netto erhöht wird, was einer Mietsteigerung um 50 beziehungsweise 40 und 42 Prozent entspricht. Von einer wirkungsvollen Begrenzung des Mietenanstiegs kann hier keine Rede sein.

Nach Auffassung des Deutschen Mieterbundes e.V. muss die Grenze so gezogen werden, dass die Miete innerhalb eines Zeitraums von 8 Jahren wegen Modernisierungen um nicht mehr als 1,50 Euro/m<sup>2</sup> steigen darf.

#### **V. Streichung der Ausnahmen bei der sog. Mietpreisbremse**

Die Regelungen der §§ 556d ff. BGB, der sog. Mietpreisbremse, sollen Wiedervermietungsrenten auf angespannten Wohnungsmärkten auf 110 Prozent der ortsüblichen Vergleichsmiete begrenzen (§ 556 Abs. 1 BGB). Die Regelungen gelten nicht für Bestandsrenten, haben mittelbar jedoch auch für diese Bedeutung, weil die Wiedervermietungsrenten in die künftige ortsübliche Vergleichsmiete Eingang finden. Eine Dämpfung der Wiedervermietungsrenten bewirkt so auch eine Dämpfung des Anstiegs von Bestandsrenten.

Allerdings kommt dieser Effekt unter anderem deshalb nicht ausreichend zum Tragen, weil die sog. Mietpreisbremse zahlreiche Ausnahmen kennt, so dass die Entwicklung von Neuvermietungsrenten nur unzureichend reguliert wird. Nach Auffassung des Deutschen Mieterbundes e.V. sind die Ausnahmen, jedenfalls die Ausnahmen des § 556e Abs. 1 BGB (Vormiete) und des § 556e Abs. 2 BGB (Berücksichtigung von Modernisierungsmaßnahmen) sowie des § 556f Satz 2 BGB (Erstvermietung nach umfassender Modernisierung) zu streichen, so dass eine effektive Mietenbegrenzung auch in Bezug auf Bestandsrenten erfolgen kann.

#### **VI. Zusammenfassung**

Die dringend gebotene Begrenzung des Mietenanstiegs bei Bestandsrenten erfordert (auch) ein schlüssiges Konzept mietrechtlicher Maßnahmen. Dem Referentenentwurf liegt

ein solches nicht zugrunde. Der Entwurf betrifft isoliert Regelungen zur Verlängerung des Betrachtungszeitraumes bei der ortsüblichen Vergleichsmiete nach § 558 Abs. 2 BGB. Diese bleiben hinter dem zur effektiven Begrenzung des Mietenanstiegs Notwendigen zurück. In der jetzigen Form leistet das Gesetz deshalb keinen wirkungsvollen Beitrag, den drastischen Mietpreisanstieg einzudämmen.