

Nr. 8/14
Mai 2014

Stellungnahme des Deutschen Richterbundes zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz – MietNovG)

A. Tenor der Stellungnahme

- I. Der Deutsche Richterbund hat verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Gesetzentwurf und hält es für erforderlich, eine vertiefte verfassungsrechtliche Prüfung vorzunehmen.
- II. Im Übrigen regt der Deutsche Richterbund an, den Gesetzentwurf wie folgt zu ändern:
 - die Kriterien, unter denen die Landesregierung eine Rechtsverordnung im Sinne des § 556 d Abs. 2 BGB-E verabschieden kann, müssen näher eingegrenzt werden;
 - für die Gebiete, in denen mit Rechtsverordnung ein angespannter Wohnungsmarkt festgestellt ist, muss die Errichtung eines Mietspiegels im Sinne des § 558 c BGB zwingend vorgegeben werden;
 - der Ausnahmetatbestand, der die Wiedervermietung umfassend renovierter Wohnungen aus der Mietpreisbremse herausnimmt, sollte gestrichen werden;
 - die Anwendung des § 2 WoVermRG-E sollte auf die Gebiete beschränkt werden, in denen durch Rechtsverordnung nach § 556 d Abs. 2 BGB-E die angespannte Wohnungsmarktlage festgestellt ist.
- III. Der Deutsche Richterbund weist darauf hin, dass eine Mehrbelastung der Justiz eintreten wird. Er erwartet, dass die Kosten für die Justiz, die durch das Gesetz entstehen, seriös berechnet werden.

Deutscher Richterbund
Kronenstraße 73
10117 Berlin
T +49 30 206 125-0
F +49 30 206 125-25
info@drb.de
www.drb.de

Verfasser der Stellungnahme:
Jens Gnisa, Direktor des Amtsgerichts
Stellvertretender Vorsitzender des DRB

B. Bewertung im Einzelnen

I. Verfassungsrechtliche Bedenken

Der Deutsche Richterbund hat verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Gesetzentwurf und hält es für erforderlich, eine vertiefte verfassungsrechtliche Prüfung vorzunehmen.

Der Gesetzgeber führt im Fall der Wiedervermietung mit der Kopplung der Miete an die ortsübliche Vergleichsmiete eine gesetzliche Kappung der Miete deutlich unterhalb des Wuchers ein, die an die Stelle des frei ausgehandelten Marktpreises treten soll. Die Sachlage unterscheidet sich von der Mieterhöhung nach § 558 BGB, bei der ebenfalls auf die ortsübliche Vergleichsmiete abgestellt wird, deutlich. Denn in einem solchen Fall war dem Mieterhöhungsverlangen immerhin ein frei ausgehandelter Preis vorausgegangen. Dieser bildet weiterhin die Basis für ein Mieterhöhungsverlangen. Systematisch handelt es sich bei dem Mieterhöhungsverlangen um eine Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten des Vermieters, da vom Grundsatz her einseitige Veränderungen der Hauptleistungspflichten auch in Dauerschuldverhältnissen nicht möglich sind.

Die Regelung für die Wiedervermietung schränkt dagegen die Handlungsfreiheit als solches ein. Das BVerfG (BVerfGE 91, 294) lässt Preisregelungen in Mieterhöhungsfällen zwar in beträchtlichem Umfang zu, verweist aber darauf, dass in diesen Fällen beide Seiten eine Eigentumsposition haben (Eigentümer und Besitzer). Das ist bei Wiedervermietungen nicht der Fall, da der bloße Mietinteressent über keine grundrechtlich geschützte Position verfügt. Dieser hat ja gerade noch keinen Besitz an der Wohnung und genießt keinerlei Bestandsschutz. Der Grundrechtseingriff auf Seiten des Vermieters ist zudem tief. Denn er ist einerseits darauf angewiesen, dass im Fall der Einführung einer Mietpreisbremse ein möglicher Mietspiegel zumindest den Marktpreis einigermaßen zutreffend abbildet. Andererseits hat er aber hierauf keinerlei Einfluss. Das Gesetz sieht in § 558 c BGB insoweit nur vor, dass die Gemeinde alle zwei Jahre den Mietspiegel der Marktentwicklung anpassen soll. Die fehlende Verpflichtung hierzu kann zu einer Entfernung der Miete, die im Mietspiegel ausgewiesen wird, von der Marktmiete führen. Dieser Effekt wird noch dadurch verstärkt, dass in künftige Mietspiegel im Wesentlichen "preisgebremste" Mieten einfließen, die jeweils um 10 % über dem alten Mietspiegel liegen. Der neue Mietspiegel orientiert sich also an dem alten Mietspiegel und entfernt sich damit immer weiter von dem eigentlich realistischen Marktniveau. Im Ergebnis wird ein künstlicher Preis geschaffen, der sich immer weniger am Markt orientieren wird. Dies droht die Rentabilität des Eigentums immer stärker einzuschränken.

Schließlich ist insoweit auch zu berücksichtigen, dass der Gesetzentwurf – entgegen etwa § 5 WiStrG – nicht einmal die zur Deckung der laufenden Aufwendungen des Vermieters erforderlichen Entgelte sichert. Denn der Entwurf verbietet es dem Vermieter, eine auf dem Markt durchsetzbare Miete zu nehmen, unabhängig von der Frage der Kostendeckung. Wir empfehlen deshalb, noch einmal näher in rechtliche Überlegungen zur Verfassungsmäßigkeit einzutreten.

II. Änderungsvorschläge

Sollten die verfassungsrechtlichen Bedenken nicht durchgreifen, handelt es sich bei der Mietpreisbremse im Wesentlichen um eine Entscheidung, die an politischen Maßstäben auszurichten ist.

Auch aus Sicht der juristischen Praxis ist insoweit festzustellen, dass sich der Wohnungsmarkt regional stark zu Lasten der Mieter verändert hat. In Regionen mit angespanntem Wohnungsmarkt ist es deshalb den Vermietern möglich, bei Neuvermietungen Mieten weit oberhalb der Ortsüblichkeit durchzusetzen. § 5 WiStrG bzw. § 291 StGB haben insoweit kaum hinreichenden Schutz geboten.

Der Deutsche Richterbund tritt deshalb dem Gesetzentwurf in seinen Zielen im Wesentlichen bei. Demnach soll zum einen die zulässige Miethöhe bei Wiedervermietungen beschränkt werden, indem diese an die ortsübliche Vergleichsmiete gekoppelt wird. Zum anderen soll die Verpflichtung des Mieters, ggfs. Maklercourtage zu tragen, stark eingeschränkt werden. Beide Maßnahmen sind grundsätzlich geeignet, das Ziel zu erreichen. Im Detail erlauben wir uns jedoch die folgenden Anmerkungen:

- 1) § 556 d Abs. 2 BGB-E – Verordnungsermächtigung
 - a) Der Deutsche Richterbund regt an, die Kriterien, unter denen die Landesregierung eine Rechtsverordnung im Sinne des § 556 d Abs. 2 BGB-E verabschieden kann, näher einzugrenzen.

Die Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt sollen nach dem Entwurf durch Rechtsverordnung der jeweiligen Landesregierung festgelegt werden. Dieser Weg ist grundsätzlich gangbar und dem Zivilrecht auch schon bekannt (vgl. etwa zur Kündigungsbeschränkung nach § 577 a BGB). Gleichwohl regt der DRB an, die Kriterien, unter denen die Landesregierung eine Gefährdung der Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen bejahen kann, nun näher einzugrenzen. Bei der Begrenzung der

Miete im Zuge einer Neuvermietung handelt es sich um einen tiefgreifenden Eingriff in die Vertragsfreiheit. Diese hat auf die Rentabilität der Wohnung großen Einfluss. Der Bundesgesetzgeber ist im Hinblick auf diese Eingriffstiefe jetzt gehalten, die Voraussetzungen, unter denen die Landesregierung eine Rechtsverordnung im Sinne des § 556 d Abs. 2 BGB-E beschließen kann, näher festzulegen. Die Einschränkung der Vertragsfreiheit auf der einen Seite muss nämlich mit einer möglichst weitgehenden Rechtsstabilität für den Bürger auf der anderen Seite erträglich gestaltet werden. Hierzu passt aber das weitgehende Ermessen, das der jeweiligen Landesregierung beim Erlass der Rechtsverordnung zugestanden wird, nicht. Denn dieses wird überwiegend nach politischen und damit wechselnden Kriterien ausgeübt.

- b) Darüber hinaus hält es der Deutsche Richterbund für unerlässlich, für die Gebiete, in denen mit Rechtsverordnung ein angespannter Wohnungsmarkt festgestellt ist, die Errichtung eines Mietspiegels im Zwei-Jahres-Rhythmus nach § 558 c BGB zwingend vorzugeben.

Um die Vorgaben des § 556 d BGB einhalten zu können, müssen die Mietvertragsparteien mit angemessenem Aufwand die ortsübliche Vergleichsmiete ermitteln können. Ist ein Mietspiegel nicht erstellt, ist dies oft nur unter großen Schwierigkeiten und Kosten möglich; ggfs. muss sogar ein Gutachten erstellt werden. Damit besteht für die Vertragsparteien eine große Rechtsunsicherheit, wenn kein Mietspiegel vorliegt. Sie müssen damit rechnen, dass ihre Einschätzung fehlerhaft war und sie deshalb Rechtsnachteile erfahren (Auskunftsspflicht und Rückforderungsanspruch nach § 556 g BGB). Die Situation ist bei der Wiedervermietung auch grundsätzlich anders als bei einer Mieterhöhung im Sinn des § 558 BGB. Die Festlegung der Miete im Zuge einer Wiedervermietung ist Grundlage der Kalkulation für die Wirtschaftlichkeit als solches. Demgegenüber ist die Mieterhöhung nur Grundlage für eine Rentabilitätssteigerung innerhalb desselben Mietverhältnisses. Der Deutsche Richterbund schlägt deshalb vor, für Gebiete, in denen eine Rechtsverordnung im Sinne des § 556 d BGB gilt, die Erstellung eines Mietspiegels nach § 558 c Abs. 4 BGB zwingend vorzugeben. Dabei sollte der Zwei-Jahres-Rhythmus zwingend festgeschrieben werden, um nicht durch zeitliche Effekte eine nahezu vollständige Ablösung vom Marktzins zu riskieren.

2) § 556 f BGB -E – Ausnahmen

Der Deutsche Richterbund hat unter Berücksichtigung des Gesetzesziels erhebliche Bedenken, die Wiedervermietung umfassend renovierter Wohnungen aus der Mietpreisbremse herauszunehmen.

Die Regelungen machen es zunächst erforderlich, rechtlich zwischen drei verschiedenen Modernisierungsformen zu unterscheiden:

a) Die umfassende Modernisierung

Sie liegt vor, wenn die Investition ca. 1/3 des Aufwands für eine neu errichtete Wohnung entspricht. Umfassend modernisierte Wohnungen werden aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes herausgenommen. Die beabsichtigte Aufhebung des § 5 WiStrG führt gleichzeitig dazu, dass die Miete bis zur Grenze des Mietwuchers im Sinne des § 291 StGB frei vereinbart werden kann. Dies ist eine Besserstellung des Vermieters gegenüber der jetzigen Regelung. Denn nach allgemeiner Auffassung wird Mietwucher erst bei einer Überschreitung der ortsüblichen Vergleichsmiete ab 50 % angenommen (vgl. etwa Fischer, StGB, 61. Aufl., § 291 Rdn. 17); demgegenüber gilt bei § 5 WiStrG eine 20 %-Grenze.

b) Modernisierungen im Sinn der §§ 555 b, 559 BGB

Die Modernisierungsmaßnahmen nach § 555 b BGB sind relevant, soweit sie eine Erhöhung der Miete nach § 559 BGB rechtfertigen. Die so modernisierten Wohnungen unterfallen dann zwar der Mietpreisbremse, jedoch werden die rechtlich möglichen Mieterhöhungen bei der Berechnung der zulässigen Miete berücksichtigt (§ 556 e Abs. 2 BGB-E). Der Gesamtmietpreis kann also über 10 % über der ortsüblichen Miete liegen.

c) Sonstige bauliche Veränderungen

Diese werden allenfalls im Rahmen der Einordnung der Wohnung in das Mietpreisgefüge berücksichtigt.

§ 556 f BGB privilegiert demnach die umfassenden Modernisierungsmaßnahmen, indem diese im Gegensatz zu den anderen Maßnahmen gänzlich aus dem Anwendungsbereich der Mietpreisbremse herausgenommen werden. Dies widerspricht dem Gesetzeszweck. Durch diese Regelung wird nämlich ein Anreiz geschaffen, etwa im Zuge von kompletten Gebäudeveränderungen bis hin zu Luxussanierungen, § 556 d BGB zu entgehen. Wenn der Vermieter beispielsweise vor der Alternative steht, eine energetische Mo-

modernisierung durchzuführen, die 30 % des Neuerrichtungspreises ausmachen würde, könnte er sich mit einer weiteren Investition von ca. 4 % der Anwendung des Gesetzes vollständig entziehen. Damit könnte es in einer nicht unerheblichen Zahl zu einer Verstärkung des bereits heute vorhandenen Gentrifizierungsprozesses kommen. Dies gilt erst Recht für sog. Luxusmodernisierungen. Denn nach allgemeiner Auffassung scheiden Mieterhöhungen nach § 559 BGB bei Luxusmodernisierungen aus (vgl. Palandt, 73. Aufl., § 559 Rdn. 4), sodass der Vermieter in den Fällen nicht einmal die nach § 556 e BGB erhöhte Miete berücksichtigen kann. Dann wird der Vermieter erst Recht Überlegungen anstellen, wie er der Mietpreisbremse entgegen gehen kann.

Es sollte deshalb erwogen werden, die Ausnahmegesetzgebung des § 556 f Nr. 2 BGB im Hinblick auf ihre verfehlten Anreize fallen zu lassen.

3) § 2 WoVermRG-E – Entgeltforderung gegenüber dem Wohnungssuchenden

Der Deutsche Richterbund regt an, die Anwendung des § 2 WoVermRG-E auf die Gebiete zu beschränken, in denen durch Rechtsverordnung nach § 556 d Abs. 2 BGB-E die angespannte Wohnungsmarktlage festgestellt ist.

Der Deutsche Richterbund ist der Auffassung, dass die vorgesehene gesetzliche Regelung zu weit führt. Die Frage, ob ein Makler in Anspruch genommen wird und wer ggfs. dessen Courtage zu tragen hat, unterfällt ebenfalls der Vertragsfreiheit. In diese wird tief eingegriffen. Dieser Eingriff ist aber in der Form nicht erforderlich. Der Gesetzentwurf stellt insoweit schon unter „A. Problem und Ziel“ seiner Begründung auf den angespannten Wohnungsmarkt ab. Dort heißt es u.a.: „Zum anderen können gerade auch auf diesen angespannten Wohnungsmärkten Vermieter die Kosten der von ihnen eingeschalteten Makler auf die Wohnungssuchenden abwälzen.“ Anders als bei der Mietpreisbremse wird dann aber die Anwendung des § 2 WoVermRG-E nicht etwa auf die Gebiete beschränkt, für die die Landesregierung die angespannte Wohnungsmarktlage durch Rechtsverordnung festgestellt hat. Vielmehr gilt die Regelung für das gesamte Bundesgebiet und mithin auch für Regionen, in denen noch eine ausgewogene Marktsituation besteht.

Damit werden die verfassungsrechtlichen Grenzen der Erforderlichkeit des Eingriffs überschritten. Der Gesetzentwurf sieht diese Schwäche of-

fensichtlich selbst und schiebt dann noch ein sogenanntes Bestellerprinzip hinterher (vgl. etwa Seite 15 des Entwurfs). Das deutsche Zivilrecht kennt aber sehr wohl etwa in Form der Vertrags- oder Schuldübernahme – vgl. etwa § 414 ff BGB – die Einstandspflicht eines Dritten für eine Verbindlichkeit, die ein anderer eingegangen ist. § 2 WoVermRG-E stellt deshalb keinesfalls ein zivilrechtliches Grundprinzip wieder her. Vielmehr greift der Gesetzgeber in die Systematik des BGB tief ein, indem es dem Makler sogar verboten ist, vom Mieter Geld anzunehmen und der Vermieter die Kosten auch nicht anderweitig auf den Mieter abwälzen darf. Dieser Eingriff sollte auf das erforderliche Maß beschränkt werden.

III. Aufhebung § 5 WStrG/Kosten für die Justiz

Der Deutsche Richterbund erwartet, dass die Kosten für die Justiz, die durch das Gesetz entstehen werden, seriös berechnet werden.

Das Mietrechtsnovellierungsgesetz wird voraussichtlich zu einer erhöhten Belastung der Gerichte führen. Vor allem das Auskunftsrecht und der Rückforderungsanspruch nach § 556 g BGB-E, aber auch die Frage der Maklercourtage werden Gegenstand einer nicht unerheblichen Zahl neuer Prozesse sein. Dies führt zu einer zusätzlichen Belastung der Justiz, da hier neue Rechte geschaffen werden.

Leider wird im Gesetzentwurf unterlassen, sich mit den Kosten für die Länder näher zu beschäftigen und beispielsweise Modellrechnungen anzustellen. Stattdessen wird zunächst darauf verwiesen, dass infolge des Entfalls von § 5 WiStrG eine gewisse Entlastung der Justiz eintritt. Dies ist zwar richtig, jedoch werden die zahlenmäßig sehr geringen Prozesse nach § 5 WiStrG keinesfalls den Belastungsanstieg in den oben genannten Bereichen ausgleichen können. Dies sieht der Gesetzentwurf selbst und erkennt die Zusatzbelastung für die Justiz im Grundsatz an (vgl. Seite 27 oben).

Der Umfang der Zusatzbelastung sei jedoch mangels Schätzgrundlagen nicht prognostizierbar. An anderer Stelle enthält der Gesetzentwurf dann aber die Aussage: „Die Rechtsänderungen werden voraussichtlich eher geringe Auswirkungen bei den Haushalten des Bundes, der Länder und der Kommunen haben.“ Es fragt sich, worin diese Aussage ihre Begründung findet, wenn jegliche Berechnung zu den Mehrbelastungen der Justiz unterlassen wird. Zwar entspricht es auch unserer Erfahrung, dass die Länder auf Zusatzbelastungen der Justiz nicht mit zusätzlichem Personal reagieren, sondern einfach die Mangelverteilung erhöhen, sodass in der Tat keine zusätzlichen Kosten verursacht werden. Hierauf sollte der Bundesgesetzgeber

aber nicht spekulieren. Selbstverständlich ist zumindest eine grobe Berechnung möglich. An anderer Stelle wird die Zahl der betroffenen Mietverhältnisse recht genau berechnet. Bei der Justiz werden Daten vorgehalten, wie viel Mietprozesse es jährlich gibt. Ausgehend hiervon könnte zumindest eine grobe Schätzung erstellt werden. Der Bundesgesetzgeber wird sich dann auch Gedanken über die Finanzierung machen können.

Der Deutsche Richterbund ist mit rund 15.500 Mitgliedern in 25 Landes- und Fachverbänden (bei bundesweit 25.000 Richtern und Staatsanwälten insgesamt) der mit Abstand größte Berufsverband der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in Deutschland.