

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn und zur Anpassung der Regelungen über die Modernisierung der Mietsache (Mietrechtsanpassungsgesetz – MietAnpG)

Dr. Philipp Deschermeier, Dr. Max-Christopher Krapp, Martin Vaché
10.08.2018

Der vorliegende Referentenentwurf verfolgt das Ziel, einerseits die Wirkungsweise der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn (sogenannte Mietpreisbremse) zu verbessern, andererseits Mieter vor überzogenen Mieterhöhungen aufgrund von Modernisierung sowie vor dem sogenannten „Herausmodernisieren“ zu schützen. Die Autoren nehmen im Folgenden zu den beiden Regulierungskontexten separat Stellung.

1 Ergänzungen der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn

Nach derzeit geltendem Recht kann nach § 556d BGB in Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt die vereinbarte Miete die ortsübliche Vergleichsmiete nach § 558 Abs. 2 BGB nur in Ausnahmefällen 10 Prozent übersteigen. In § 556e Abs. 1 BGB ist geregelt, dass eine Abweichung möglich ist, wenn die Vormiete entsprechend höher war. Nach § 556e Abs. 2 BGB darf bei Modernisierungen die Miethöhe in der Höhe überschritten werden, die nach § 559 und § 559a BGB maßgeblich wäre. Bei umfassenden Modernisierungen sowie erstmals genutzten und vermieteten Wohnraum sind die §§ 556d und 556e BGB nicht anzuwenden (§ 556f BGB). Hinsichtlich der vermietenseitigen Auskunftspflichten ist gemäß § 556g BGB festgelegt, dass der Vermieter lediglich auf Verlangen des Mieters verpflichtet ist, eine Auskunft zur Vormiete zu erteilen.

Durch den vorliegenden Referentenentwurf soll nun eine verbesserte Auskunftspflicht verankert werden, die von dem Vermieter unaufgefordert die Offenlegung der Vormiete vor Vertragsabschluss einfordert, sofern der Vermieter unter Verweis auf § 556e Abs. 1 BGB begründet eine höhere Miete verlangen möchte. Wird diese Auskunft nicht erteilt, kann sich der Vermieter als Rechtsfolge nicht darauf berufen. Zudem soll eine einfache statt einer qualifizierten Rüge ausreichend sein, um die unzulässige Festsetzung der Miethöhe zu reklamieren.

Aus Sicht der Autoren erscheint die vorgelagerte Auskunftspflicht in Kombination mit der geplanten Rechtsfolge als eine sinnvolle Verbesserung der Rechtsnorm, um Mietern die Überprüfung der Zulässigkeit der Miethöhe zu erleichtern, ohne ihre (vorvertragliche) Verhandlungsposition zu schwächen, da in der Anbahnung von Mietverhältnissen wie auch in laufenden Mietverträgen bereits die Einforderung einer Information über die Vormiete unter den gegebenen Bedingungen zu konfliktbeladen scheint.

Um generell die Transparenz bezüglich der Zulässigkeit der Miethöhe zu steigern, erscheint die Regelung den Verfassern allerdings als nicht weitgehend genug. Hinsichtlich der Art der vorzulegenden Informationen sind die Autoren der Auffassung, dass die bloße Nennung einer Vormiete nicht die gleiche Qualität hat wie die Vorlage von Vertragsunterlagen, da dem Mieter wesentliche Angaben zu Nebenabreden oder Vertragsbestandteilen wie Möblierungszuschlägen oder Stellplatzkosten fehlen, die zur Beurteilung der genannten Miethöhe dienen können. Eine umfassendere Auskunftspflicht erscheint daher angemessener. Da Vertragsunterlagen personenbezogene Daten beinhalten, sind entsprechende Textabschnitte zuvor un-

kenntlich zu machen. Möglicherweise sind in Einzelfällen – etwa wenn kein schriftliches Vertragswerk vorliegt – äquivalente Nachweise zur Mietzahlung zu erbringen.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass der vorliegende Referentenentwurf nur eine Auskunftspflicht bei Anwendung des § 556e Abs. 1 vorsieht. Die Autoren sind der Auffassung, diese Auskunftspflicht im Bezugssystem der §§ 556d – f nicht nur für die weiteren Ausnahmetatbestände zu verlangen, sondern um eine generelle Verpflichtung zu ergänzen, in Analogie zum Mieterhöhungsverlangen des § 558a Abs. 2 BGB die Vergleichsmiete zu nennen, auf die sich der Vermieter bei seinem Mietfestsetzungsverlangen beruft. Nur im Zusammenwirken beider Auskünfte kann für den Mieter eine Transparenz erreicht werden, die es ihm erlaubt, die Zulässigkeit der Mietfestsetzung zu überprüfen. So sollte der Vermieter vor Vertragsabschluss darlegen, ob er aufgrund einer umfangreichen Modernisierung (§ 556e Abs. 2) oder Erstbezug einer Wohnung eine höhere Miete verlangt, und entsprechende Auskünfte in Textform erteilen. Bei der Feststellung einer umfassenden Modernisierung wird sowohl der Aufwand als auch das erreichte Modernisierungsergebnis (üblicherweise Modernisierungen in den Bereichen Sanitär, Heizung, Fenster, Fußboden, Elektroinstallation und energetischer Zustand) berücksichtigt (vgl. Börstinghaus 2015: 1522-4). Eine entsprechende Anpassung des Referentenentwurfs sollte ausweisen, welche Informationen in Textform erforderlich sind, und rechtlich klarstellen, dass Informationen zum Aufwand sowie zum Modernisierungsergebnis erforderlich sind. Ebenso ist bei Mietfestsetzungen, die sich auf den Standardfall des § 556d BGB oder Modernisierungen nach § 556e Abs. 2 berufen, eine Einordnung der Wohnungsmiete in das System der ortsüblichen Vergleichsmiete erforderlich. Denn es ist denkbar, dass sich der Vermieter (möglicherweise auch irrtümlich) nicht auf die korrekte Vergleichsmiete beruft. Somit könnten Mieter in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt auch in diesen Fällen die Einhaltung der zulässigen Miethöhe überprüfen.

In diesem Zusammenhang erscheinen mit der Verankerung von Transparenzschaffenden Auskunftspflichten auch die Voraussetzungen für eine Rüge besser als zum gegenwärtigen Zeitpunkt gegeben zu sein.

Hinsichtlich der rechtskonformen Umsetzung der vermietetseitigen Auskunftspflichten erscheinen den Autoren klare Anreize erforderlich. Insofern ist die Rechtsfolge, dass sich der Vermieter nicht auf eine höhere Vormiete berufen kann, sachgerecht. Alternativ wäre zu prüfen, ob die Etablierung des Tatbestandes einer Ordnungswidrigkeit möglich ist.

2 Anpassung der Regelungen über die Modernisierung der Mietsache

Modernisierungen des Wohnungsbestands sind notwendig und wünschenswert, um unter anderem die Klimaschutzziele zu erreichen und die allgemeinen Standards im Wohnungsbestand zu erhöhen. Insbesondere in Ballungsräumen wird beobachtet, dass Mieter aufgrund hoher, auf die Miete umgelegte Modernisierungskosten umziehen und ihr bisher bewohntes Quartier verlassen müssen. Daher soll nun die Modernisierungsumlage in Gebieten mit Wohnungsknappheit von 11 Prozent auf 8 Prozent gesenkt sowie bundesweit eine Kappungsgrenze bei 3 Euro je Quadratmeter, die innerhalb von sechs Jahren nicht überschritten werden darf, eingeführt werden. Zusätzlich sieht der Entwurf ein vereinfachtes Verfahren bis 10.000€ Modernisierungskosten/Wohnung vor, um vor allem privaten Vermietern die Durchführung von Modernisierungsmaßnahmen zu erleichtern. Darüber hinaus werden eine Ordnungswidrigkeit und ein Schadenersatzanspruch eingeführt, um Mieter vor einer Ankündigung oder Durchführung einer baulichen Veränderung in missbräuchlicher Weise (sogenanntes „Herausmodernisieren“) zu schützen. Die Herabsetzung des Umlagesatzes ist auf fünf Jahre befristet. Vor Ablauf der Regelung sollen ihre Auswirkungen evaluiert werden. Die weiteren Regelungen sollen spätestens acht Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes evaluiert werden.

Das Konstrukt der Modernisierungsumlage nach § 559 weist zwei grundlegende Problemzusammenhänge auf, die für die Wohnungswirtschaftliche Praxis von großer Relevanz sind, in dem vorliegenden Referentenentwurf jedoch nicht befriedigend gelöst werden.

Zum einen ist festzustellen, dass die reale Eigenkapitalrendite einer Modernisierung, die der Gesetzgeber bewusst als Modernisierungsanreiz verankern wollte, nicht nur von den Fremdkapitalkosten und der Inflationsrate abhängig ist, sondern von der Entwicklung der ortsüblichen Vergleichsmiete bzw. des regionalen

Mietwohnungsmarktes ist, da die Modernisierungsumlage nominal fixiert wird. Auf angespannten Wohnungsmärkten mit stark steigender ortsüblicher Vergleichsmiete ist der monetäre Modernisierungsanreiz schneller aufgezehrt, als dies bei allenfalls mäßig steigender ortsüblicher Vergleichsmiete der Fall ist.

Entgegen den obigen Ausführungen zum Modernisierungsanreiz der Eigenkapitalrendite wird die Absenkung des Umlagesatzes im Entwurf durch stark gesunkene Finanzierungskosten von Fremdkapital begründet. Vor diesem Hintergrund erscheint die räumliche Begrenzung auf Gebiete mit abgesenkter Kappungsgrenze nicht logisch konsistent, denn die Finanzierungsbedingungen sind ortsunabhängig. Gleichzeitig wird die geplante Kappungsgrenze von drei Euro je Quadratmeter nicht anhand von Renditeerwartungen begründet, sondern aus der überzogenen Belastung einzelner Haushalte, die dadurch in angespannten Wohnungsmärkten aus ihrem Quartier verdrängt werden können. Hierbei gilt wiederum keine räumliche Beschränkung, obwohl eine Beschränkung auf angespannte Wohnungsmärkte naheliegender wäre.

Die Absenkung der Modernisierungsumlage von 11 auf 8 Prozent bewegt sich damit in einem normativen Zielkonflikt, einerseits Vermietern monetäre Modernisierungsanreize zu bieten, andererseits Mieter vor überzogenen Mieterhöhungen zu schützen. Folglich ist die Höhe der Modernisierungsumlage unter Berücksichtigung der oben skizzierten Anreizeffekte primär normativ zu begründen. Die Differenzierung der Umlage unter Nutzung der Gebietskulissen des §556d BGB trägt in diesem Zielkonflikt nach Ansicht der Autoren nicht zur Klärung bei.

Zum anderen ist die derzeitige Umlagepraxis davon geprägt, dass die Differenzierung von Instandhaltungs- und Modernisierungskosten – nur Letztere können umgelegt werden – rechtlich unzureichend geklärt und somit zu Ungunsten der Mieterseite missbrauchsanfällig ist. So weisen Bauteile bei veralteter Gebäudeausstattung, die vor dem Ende der Lebensdauer ausgetauscht werden, in der Regel nur noch einen Zeitwert auf, der deutlich unter den fortgeschriebenen Herstellungskosten liegt. Dennoch gehen die entstehenden Kosten der Maßnahme vollständig in die Berechnung der Umlage ein. Der Zeitwert von ausgetauschten Bauteilen wird nicht bei der Berechnung der Höhe der Umlage berücksichtigt und die Instandhaltungskosten entsprechend unterschätzt. Ebenso missbrauchsanfällig ist die Tatsache, dass im Gebäudebereich viele Maßnahmen im Grenzbereich zwischen einer Instandhaltung zum Stand der Technik und einer Modernisierung liegen, z.B. bei Fenstern oder Heizungsanlagen. Die Autoren favorisieren vor diesem Hintergrund eine stärkere Orientierung am Steuerrecht. Danach wären nur die Kosten als Modernisierung geltend zu machen, die zu einem überdurchschnittlichen Standardsprung (Beispiel: Fenster von Einfachverglasung auf Dreifachverglasung anstatt nur auf durchschnittliche Doppelverglasung) führen, nicht jedoch Kosten von Maßnahmen, die einer graduellen Anpassung an die objektiven Standardanforderungen der jeweiligen Gebäudeklasse. Der Schutz vor überzogenen Modernisierungsumlagen könnte durch eine klare Definition darüber, was als Modernisierungskosten anzusetzen ist, verbessert werden.

Um die Hürde eines sachlich korrekten und aufgrund der Komplexität trotzdem abstraktionsbedürftigen Nachweises der anrechenbaren Modernisierungskosten für bestimmte Anbietergruppen zu reduzieren, sieht der Referentenentwurf eine Pauschalisierungsmöglichkeit für kleinere Maßnahmen unterhalb eines Schwellenwertes vor. Bezüglich des Schwellenwerts von 10.000€ im vereinfachten Verfahren weist das IWU darauf hin, dass dieser mutmaßlich eine Großzahl an Maßnahmen abdecken dürfte. So konnte die IWU-Untersuchung „Datenerhebung Wohngebäudebestand 2016“ (vgl. Cischinsky/Diefenbach 2018: 142-3) nachweisen, dass zumindest in Bezug auf energetische Maßnahmen Einzelmaßnahmen dominieren, während energetische Totalsanierungen die Ausnahme darstellen. Der pauschale Betrag von 30 Prozent für erforderliche Erhaltungsaufwendungen erscheint den Autoren vertretbar, wenngleich der anteilige Erhaltungsaufwand in der Praxis stark vom Maßnahmentypus abhängig ist (vgl. für energetische Maßnahmen Lützkendorf/Enseling 2017). Jedoch gilt auch hier das bereits skizzierte Problem, dass aufgrund der gesetzlich vorgesehenen Abstraktion des Berechnungsansatzes die Instandhaltungskostenanteile einer Maßnahme weiter unter- und die tatsächlichen Modernisierungskostenanteile weiter überschätzt werden.

Nach § 559d BGB-E und § 6 WlStrG-E sollen eine Schadensersatzregelung und eine Ordnungswidrigkeit eingeführt werden. Für beide Rechtsfolgen sollte der zugrundeliegende Missbrauchstatbestand übereinstimmend definiert werden. Nach Einschätzung der Autoren zeigt sich das Herausmodernisieren weniger in der nur angedrohten Einleitung von Baumaßnahmen (siehe § 559d BGB-E), sondern anhand der mit beson-

deren Belastungen durchgeführten Maßnahmen in missbräuchlicher Weise (vgl. § 6 Abs. 1 Punkt 3 WiStrG-E). Grundsätzlicher ist jedoch anzumerken, dass die Zielsetzungen dieser Regelung bereits durch kommunale Milieuschutzsatzungen verfolgt und anhand der lokalspezifischen Strukturen des kommunalen Bestandes für bestimmte Gebiete sogenannte Milieuschutzsatzungen formuliert werden. Diese haben nach Ansicht der Verfasser den Vorteil, dass sie gebietstypische Gebäude- und Wohnungsmerkmale zielgerichteter beschreiben können und nicht – wie im Entwurf – mit dem abstrakten Begriff des „Charakters einer Mietsache“ operieren. Eine Doppelregelung wie im vorgesehenen Fall birgt daher grundsätzlich die Gefahr, dass durch fehlende Kongruenz der Tatbestandsdefinitionen die Rechtssicherheit eher reduziert wird.

Die Evaluierung der Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit erscheint den Autoren sinnvoll. Eine Untersuchung anhand von Kontrollgruppen (8 % in angespannten Gebieten; 11% in nicht angespannten Gebieten), wie es in der Begründung des Referentenentwurfs skizziert wird, wird indes kritisch bewertet, da die Modernisierungsanreize – wie oben dargestellt – auch von der Marktsituation abhängig sind und sich somit keine hinreichend vergleichbaren Kontrollgruppen bilden lassen.

Literatur

Börstinghaus, Ulf 2015: § 556 f Ausnahmen, in: Blank, Hubert (Hrsg.): Mietrecht. Großkommentar des Wohn- und Gewerberaummietrechts, 12. neu bearbeitete Auflage, München, 1519-25.

Cischinsky, Holger/Diefenbach, Nikolaus 2018: Datenerhebung Wohngebäudebestand 2016. Datenerhebung zu den energetischen Merkmalen und Modernisierungsraten im deutschen und hessischen Wohngebäudebestand, Darmstadt.

Lützkendorf, Thomas/Ensling, Andreas 2017: Wirtschaftlichkeit energieoptimierter Gebäude. Berechnungsmethoden und Benchmarks für Wohnungsbau und Immobilienwirtschaft, BINE-Themeninfo III/2017.