



STELLUNGNAHME

Berlin, September 2019

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung und Verbesserung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn

A. Verlängerung der Mietpreisbremse

Eine Verlängerung der Mietpreisbremse ist nicht erforderlich. Haus & Grund lehnt daher eine Verlängerung ab.

Das Instrument ist gemessen an dem mit dem Gesetz verfolgten Ziel gescheitert. Zwar geht es dem Verfasser laut der Gesetzesbegründung nur noch darum, den Anstieg der Mieten bei der Neuvermietung zu begrenzen. Angesichts der Schwere des Markteingriffs durch die Mietpreisbremse muss jedoch die ursprüngliche Intention des Verfassers durch das sogenannte Mietrechtsnovellierungsgesetz hinzugedacht werden, nämlich bezahlbare Mieten für alle Einkommensschichten zu sichern und Verdrängung zu verhindern.

Die vergangenen Jahre sowie die vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz beauftragte Evaluation der Mietpreisbremse haben gezeigt, worauf Haus & Grund von Beginn der Diskussion an hingewiesen hat: Die Mietpreisbremse ist nicht geeignet, bezahlbare Mieten für alle Einkommensgruppen in Ballungsräumen zu sichern. Das Angebot hat sich in den beliebten Städten und Stadtteillagen extrem verknappert, sodass es für Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen noch schwieriger geworden ist, eine neue Wohnung zu finden. Dies hat folgende Gründe:

1. Bei einer Vielzahl von Bewerbern entscheidet der Vermieter in der Regel nach der Bonität. Insofern profitieren von den niedrigen Mietpreisen vor allem einkommensstarke Interessenten.
2. Der Verfasser verspricht mit der Mietpreisbremse günstigen Wohnraum für jeden, und zwar an jedem Ort, gleichgültig wie begehrt die Lage ist. Damit wird die Nachfrage nach Wohnraum in den ohnehin beliebten Städten und Stadtteillagen weiter angefacht.
3. Die Verknappung des Wohnraumangebots verstärkt die sogenannte Insider-Outsider-Problematik. Personen, die über ein gutes Netzwerk verfügen, finden trotz knappen Angebots weiterhin Wohnraum. Denn bei einer starken Nachfragesituation wird eine freie Wohnung bereits vermietet, bevor sie jemals auf den Markt kommt. Ist ein Wohnungsinteressent gut vernetzt, wird er Wohnungen finden, sofern er über eine gesicherte Bonität verfügt. Alle anderen haben kaum noch eine Chance, eine Wohnung zu bekommen.

Mietrechtliche Regelungen ändern an der hohen Nachfragesituation also nichts. Abhilfe kann einzig durch Neubau, Nachverdichtung oder Aufstockung und Dachausbau geschaffen werden.

Jegliche Regulierungen bewirken jedoch das Gegenteil. Je länger die Mietpreisbremse in Kraft ist, desto mehr entkoppeln sich die Mietpreise für Neu- und Bestandswohnungen vom echten Wohnungsmarkt. Investitionen

in den Bestand rentieren sich nicht, sodass die Investitionen auf das nötigste Maß zurückgehen werden. Dies wird die Kluft zwischen Neubau und Bestand zusätzlich verschärfen. Der bisher so stabile Wohnungsmarkt in Deutschland hat sich durch die Mietpreisbremse bereits verändert und wird es durch eine weitere Verlängerung noch nachhaltiger tun.

Der deutsche Wohnungsmarkt hat bisher von einem großen segmentübergreifenden Mietwohnungsangebot profitiert. Da es ein großes Angebot von Wohnungen des mittleren und gehobenen Standards gibt, ist das Mieten von Wohnraum in Deutschland bislang auch gemeinhin sozial akzeptiert. Durch die bereits begonnene Verknappung des Wohnungsangebots von mittleren und gehobenen Wohnungen, die vor allem von privaten Eigentümern gestellt werden, fragen schon jetzt mehr Haushalte Eigentum nach, was durch eine Verlängerung der Mietpreisbremse noch deutlich zunehmen wird. Vergleiche mit anderen mietrechtlich stark regulierten Ländern zeigen, dass diese Entwicklung bedenklich und nicht mehr umkehrbar ist. Private Vermieter – die mehr als 66 Prozent der Mietwohnungen stellen! – ziehen sich künftig aus dem Wohnungsmarkt zurück. Der Mietwohnungsmarkt wird sich durch fortlaufende Regulierung verkleinern, die Wohnungsknappheit sich erhöhen.

a. Rechtliche Erwägungen

Mit Beschluss vom 18. Juli 2019 hat das Bundesverfassungsgericht (u. a. 1 BvR 1595/18) entschieden, dass die Mietpreisbremse in der Fassung des Mietrechtsnovellierungsgesetzes vom 21. April 2015 mit den Regelungen des Grundgesetzes noch vereinbar ist. Gleichzeitig zeigt das Bundesverfassungsgericht aber auch die grundgesetzlichen Grenzen solcher preisregulierenden Regelungen auf. Insbesondere müssen die wirtschaftlichen Folgen, die mit der Mietpreisbremse verknüpft sind, den Vermietern noch zumutbar sein, damit das Gesetz im engeren Sinne verhältnismäßig ist. Dabei ist die Grenze der Zumutbarkeit nicht erst dann erreicht, wenn die Auswirkungen der mietpreisdämpfenden Regelungen zu einer „Substanzgefahr der Mietsache“ oder gar zu einem „dauerhaften Verlust für den Vermieter“ führt. Da die Mietpreisbremse unterschiedslos auch für private Vermieter gilt, muss sowohl bei der Interessenabwägung als auch bei der Zumutbarkeitsabwägung zusätzlich berücksichtigt werden, dass diese einen besonderen Schutz genießen. Denn das Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG schützt auch die persönliche Freiheit, durch mietvertragliche Überlassung der Wohnung an Dritte den eigenen Lebensunterhalt zu erwirtschaften und damit die private Altersvorsorge abzudecken. Insofern kommt der Befristung der Mietpreisbremse auf fünf Jahre eine erhebliche Bedeutung zu.

Für private Vermieter, die zumindest einen Teil ihres Lebensunterhalts aus der Vermietung beziehen und damit die unter einem besonderen staatlichen Schutz stehende private Altersvorsorge abdecken, muss die Wirtschaftlichkeit der Wohnung erhalten bleiben, damit die Regelungen zumutbar sind. Insofern darf die nach den Regelungen der Mietpreisbremse höchste zulässige Miete nicht von der Miete unregulierter Märkte abgekoppelt werden.

Das Bundesverfassungsgericht stellt hierzu fest, dass die wirtschaftliche Verwertung des Eigentums zunehmend eingeschränkt wird, je länger die an die ortsübliche Vergleichsmiete geknüpfte Mietobergrenze andauert. Dies liegt an der ortsüblichen Vergleichsmiete, die selbst nur eine am Markt orientierte, gesetzlich bestimmte Durchschnittsmiete abbildet. Da sowohl die gekappten Mieterhöhungsmieten nach der Kappungsgrenze als auch die gekappten Neuvertragsmieten nach der Mietpreisbremse in die ortsübliche Vergleichsmiete einfließen, entfernt sich diese immer weiter von den Mieten unregulierter Märkte. Daher sind die Ausnahmen von der Mietpreisbremse und die Befristung auf längstens fünf Jahre notwendig, um eine Entkopplung regulierter Höchstmieten von den Mieten unregulierter Märkte zu verhindern.

Die Befristung der Mietpreisbremse ist aber auch für die Wirksamkeit der verfassungsrechtlich gebotenen Ausnahmen von der Mietpreisbremse wesentlich, da sonst der Marktbezug der ortsüblichen Vergleichsmiete verloren geht. Da unregulierte Mieten für Neubauwohnungen nicht in die ortsübliche Vergleichsmiete für Bestandsimmobilien einfließen, bleiben im Wesentlichen die Vormiete und die Modernisierungsmieterhöhung, um den Marktbezug der ortsüblichen Vergleichsmiete zu erhalten. Allerdings verliert eine Vormiete, die vor mehreren Jahren in einem unregulierten Markt verlangt werden konnte, ihren Marktbezug, je weiter die Mietpreisregulierung andauert. Zudem wird sie ab einem bestimmten Zeitpunkt auch nicht mehr zur Bildung der ortsüblichen Vergleichsmiete berücksichtigt. Gleiches gilt für Modernisierungsmieterhöhungen.

Jedenfalls ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hierzu mit dem hier diskutierten Gesetzesentwurf und dem Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung des Betrachtungszeitraums für die ortsübliche Vergleichsmiete vom 8. Mai 2019 im Ergebnis überholt, sofern das Parlament diese beschließt. Mit jeder Änderung der Regelungen zur Mietpreisbremse und insbesondere mit jeder zeitlichen Verlängerung läuft der Verfasser Gefahr, dass nicht nur die Mietpreisbremse selbst, sondern auch das gesamte System der ortsüblichen Vergleichsmiete verfassungswidrig wird.

b. Zur Gesetzgebungsbegründung

Der Gesetzgeber begründet die Notwendigkeit der Verlängerung der Mietpreisbremse mit dem Auseinanderklaffen von Angebotsmieten und Mietspiegelmieten. Dabei beruft sich der Verfasser für die Darstellung der Angebotsmieten auf Daten der BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH. Laut ihren FAQs wertet die IDN ImmoDaten GmbH ausschließlich öffentlich zugängliche Angebotsinsetrate aus.

Der Ansatz, öffentlich inserierte Angebotsmieten als Begründung für vermeintlich gestiegene Neuvertragsmieten („Wiedervermietungsmieten“) heranzuziehen, ist falsch. Angebotsmieten der Immobilienportale können nicht mit Wiedervermietungsmieten gleichgesetzt werden. Sie bilden nur einen höherpreisigen Teilmarkt ab, denn:

- Wohnungsgenossenschaften inserieren in der Regel keine Wohnungen auf Internetportalen. Sie organisieren die Wohnungsvergabe über lange Wartelisten und eigene Bewerbungsmechanismen.
- Auch öffentliche und große private Wohnungsunternehmen nutzen vornehmlich die eigenen Angebotsseiten, um ihre Objekte zu vermieten.
- Private Vermieter vergeben Wohnungen oftmals „unter der Hand“, also über Freunde, Bekannte etc. So gaben in der Wohnungsmarktbefragung für den aktuellen Stuttgarter Mietspiegel 42 Prozent der Befragten an, ihre Wohnung auf diesem Weg bekommen zu haben.

(Quelle: [https://servicex.stuttgart.de/lhs-](https://servicex.stuttgart.de/lhs-services/komunis/documents/12162_1_Viele_Mietwohnungen_werden_2018_unter_der_Hand_vergeben.PDF)

[services/komunis/documents/12162_1_Viele_Mietwohnungen_werden_2018_unter_der_Hand_vergeben.PDF](https://servicex.stuttgart.de/lhs-services/komunis/documents/12162_1_Viele_Mietwohnungen_werden_2018_unter_der_Hand_vergeben.PDF))

Bei der Wohnungsmarktbefragung zur Erstellung des Mietspiegels für die Stadt Stuttgart war die Angebotsmiete einer Wohnung im Schnitt knapp 1,30 Euro pro qm teurer als die Neuvertragsmiete von Wohnungen, die privat über Freunde, Bekannte, Nachbarn, Kollegen, Verwandte oder direkt vom Vermieter vermittelt wurde.

(Quelle: [https://servicex.stuttgart.de/lhs-](https://servicex.stuttgart.de/lhs-services/komunis/documents/12162_1_Viele_Mietwohnungen_werden_2018_unter_der_Hand_vergeben.PDF)

[services/komunis/documents/12162_1_Viele_Mietwohnungen_werden_2018_unter_der_Hand_vergeben.PDF](https://servicex.stuttgart.de/lhs-services/komunis/documents/12162_1_Viele_Mietwohnungen_werden_2018_unter_der_Hand_vergeben.PDF), vgl. auch <https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Referenzen/PDFs/empi236kaltrb.pdf>).

Wird der tatsächliche und nicht nur ein Teilmarkt der Neuvertragsmieten berücksichtigt, fallen die Abweichungen zur Mietspiegelmiete gering aus. Ein dringlicher gesetzgeberischer Handlungsbedarf lässt sich damit jedenfalls nicht begründen. Tatsächlichen Aufschluss über den Trend der Neuvertragsmieten könnten allenfalls

die Mietspiegelersteller sowie die Interessenverbände der Mieter und Vermieter geben, welche entsprechende Daten zur Mietspiegelerstellung erheben bzw. zur Verfügung stellen. Statt einem Anstieg wird von dem Mietspiegelersteller F + B seit dem ersten Quartal 2019 hingegen ein Sinken der Neuvertragsmieten attestiert.

B. Rückzahlungsanspruch des Mieters über 2,5 Jahre

Eine Rechtsänderung, wonach dem Mieter künftig ein Rückforderungsanspruch für die nach den Regelungen der Mietpreisbremse zu viel gezahlte Miete für einen Zeitraum von 2,5 Jahren zusteht, ist weder erforderlich noch verhältnismäßig.

Es ist in keiner Weise ersichtlich, weshalb ein Mieter 2,5 Jahre braucht, um die Miethöhe zu überprüfen. Nach dem Regelfall der Mietpreisbremse bemisst sich die zulässige Höchstmiete nach der ortsüblichen Vergleichsmiete mit einem zehnpromigen Aufschlag. Haus & Grund Deutschland hat bereits bei der Einführung der Mietpreisbremse darauf hingewiesen, dass es insbesondere in Gebieten ohne Mietspiegel sehr schwer ist, die ortsübliche Vergleichsmiete zu ermitteln. Auch in Gebieten mit existierendem Mietspiegel hat ein von Haus & Grund Deutschland durchgeführter Praxistest erwiesen, dass selbst teure Sachverständigengutachten nicht zu einheitlichen Werten bei der ermittelten ortsüblichen Vergleichsmiete für eine Wohnung führen: (https://www.hausundgrund.de/presse_1322_Praxistest_Selbst_Experten_scheitern_an_der_orts%C3%BCblichen_Vergleichsmiete_20190520.html)

Für die Vermieter führt diese Regelung zudem zu einer enormen Belastung, die mit dem Ziel und dem Schutzzweck der Norm nicht mehr im Einklang steht.

Der Verfasser stützt die Notwendigkeit eines Rückzahlungsanspruchs von 2,5 Jahren auf das zur Evaluation der Mietpreisbremse durch das DIW angefertigte Gutachten, welches empfiehlt, den Rückzahlungsanspruch zu erweitern und dafür die qualifizierte Rüge in der Fassung des Mietrechtsnovellierungsgesetzes vom 21. April 2015 abzuschaffen. Nur durch einen Rückzahlungsanspruch sei ein ökonomischer Anreiz gegeben, sich als Vermieter an die Regelungen der Mietpreisbremse zu halten.

Diese Begründung geht fehl. Zum einen sind dem Verfasser die Schwierigkeiten bei der Ermittlung einer ortsüblichen Vergleichsmiete bewusst. Zum anderen meint der Verfasser einen großzügigen finanziellen Anreiz bieten zu müssen, damit Mieter ihre Rechte wahrnehmen. Damit schürt der Verfasser Konflikte zwischen Mieter und Vermieter und provoziert erhebliche Anwalts- und Gerichtskosten in Anbetracht hoher Streitwerte für Mieter sowie private Vermieter, gleichgültig wie diese Streitigkeiten am Ende ausgehen und ob nachfolgend das Vertrauen zwischen den Parteien eines auf Langfristigkeit angelegten Dauerschuldverhältnisses zerrüttet ist.

Darüber hinaus bezieht sich die Empfehlung des DIW auf die Rechtslage vor der Änderung durch das Mietrechtsanpassungsgesetz, wenngleich das Gutachten erst nach dem 1. Januar 2019, also nach Inkrafttreten des Mietrechtsanpassungsgesetzes, veröffentlicht wurde. Der Verfasser hat also nicht die qualifizierte Rügepflicht – wie darin vorgeschlagen – durch den Rückforderungsanspruch ersetzt. Vielmehr hat er die Voraussetzungen für die Rüge stark vereinfacht und umfassende Auskunftspflichten statuiert. Richtigerweise müsste also erst einmal evaluiert werden, ob sich die bemängelte Situation dadurch bereits geändert hat.

Durch die Änderungen im Mietrechtsanpassungsgesetz sind die Belastungen für private Vermieter bereits deutlich höher als zuvor. Sowohl die Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete als auch die Erfüllung der vorvertraglichen Auskunftspflichten ist für private Vermieter, die keine eigene Rechtsabteilung besitzen, son-

dem hierfür fachkundigen Rat einkaufen müssen, eine erhebliche Bürde. Es müssen Sachverständige zur Ermittlung der Wohnfläche sowie zur Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete hinzugezogen werden. In der Regel wird auch rechtsanwaltliche Hilfe vonnöten sein, um auf dieser Basis eine rechtssichere vorvertragliche Auskunft zu geben. Das sind für private Vermieter erhebliche Summen, die in Anbetracht vielfach unterschiedlichster Ergebnisse der herangezogenen Sachverständigen auch noch vergeblich aufgewendet werden. Denn selbst in Städten mit qualifizierten Mietspiegeln führt jede Unsicherheit über die korrekte Einordnung in ein Mietspiegelfeld und Bestimmung der Mietspiegelspanne bereits zu einem Rüge- und Prozessrisiko. Das Risiko und die Schwierigkeiten in der Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete sind nochmals höher, wenn statt eines Mietspiegels auf Vergleichswohnungen abgestellt werden muss. Und wenn nun der mit bester Absicht Auskunft erteilende Vermieter sich lediglich im Datum der letzten Modernisierung getäuscht hat – November 2018 statt Dezember 2018 – überkommt ihn eine im Verhältnis zum Unrechtsvorwurf übermäßig harte und den Haushalt eines privaten Vermieters sehr empfindlich treffende Sanktion. Gleiches gilt für Fälle, in denen der Vermieter nur über unzureichende Informationen zur Erfüllung seiner Auskunftspflicht verfügt, zum Beispiel weil ein überraschender Erbfall eintrat oder der Veräußerer ihm unzureichende Unterlagen über die am Sonder- bzw. Gemeinschaftseigentum innerhalb der letzten drei Jahre durchgeführten Modernisierungen aushändigte.

Allen diesen redlich handelnden privaten Vermietern wird zugemutet, über 2,5 Jahre Rücklagen zu bilden. Sofern der Rückzahlungsanspruch nicht erst von der Rüge abhängig gemacht wird, sondern sich unterschiedslos von Beginn des Mietverhältnisses über 2,5 Jahre erstreckt, muss nämlich tatsächlich ausnahmslos jeder redliche Vermieter Rücklagen bilden. Diese Gelder können über einen Zeitraum von 2,5 Jahren weder in Modernisierungen oder Instandhaltungsmaßnahmen investiert noch in irgendeiner anderen Weise wirtschaftlich sinnvoll angelegt werden. Darüber hinaus befinden wir uns in einer Zeit der Niedrigzinsen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Banken Strafzinsen auf Guthaben verhängen. Diese wirtschaftliche Belastung trägt ohne tatsächliches Erfordernis jeder Vermieter.

Private Vermieter sind aber zugleich doppelt von dieser wirtschaftlichen Belastung getroffen. Sie sind im besonderen Maße in Anbetracht eines knappen finanziellen Haushalts auf die Planbarkeit ihrer Mieteinnahmen angewiesen. Sie müssen nämlich neben dem Bestreiten des Lebensunterhalts und der Begleichung des monatlichen Wohngelds sowohl ihre Altersvorsorge als auch häufig die Raten eines Immobilienkredits bedienen. Eigentümer einer Mietwohnung finanzieren den Kauf, Instandhaltungen sowie Modernisierungen nämlich regelmäßig über Finanzierungen und tilgen diese über die monatlichen Mieteinnahmen. Das Risiko, in Zahlungsschwierigkeiten zu geraten bzw. seine Kreditwürdigkeit zu verlieren und sich damit der Kündigung sowie der sofortigen Fälligkeit des Kredits ausgesetzt zu sehen, ist für private Vermieter daher erheblich höher als für gewerbliche Vermieter und Finanzinvestoren. Ihre Haushaltsrechnung ist regelmäßig eng kalkuliert.

Nicht zuletzt ist der Verwaltungsaufwand eines privaten Eigentümers, der lediglich über eine Wohnung verfügt, ungleich höher als für professionelle Unternehmen. Auch dies wird im Erfüllungsaufwand nicht dargestellt.

Letztlich bedeuten Rücklagen auch einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung sind jährlich zu versteuern. Wie private Vermieter mit den Rücklagen über drei Veranlagungszeiträume steuerrechtlich umgehen sollen, ist bisher nicht geklärt. Eine vorläufige Bescheidung ist möglich. Da dies, wie dargestellt, ausnahmslos jeden Vermieter trifft, fallen hier nicht nur zusätzliche Verwaltungskosten für Vermieter an, die im Entwurf nicht berücksichtigt sind. Dieser Aufwand fehlt spiegelbildlich auch im Erfüllungsaufwand der Verwaltungen.

Haus & Grund Deutschland

Haus & Grund ist mit rund 900.000 Mitgliedern der mit Abstand größte Vertreter der privaten Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer in Deutschland. Die Haus & Grund-Mitglieder bieten über 10 Millionen Mietern ein Zuhause. Den Zentralverband mit Sitz in Berlin tragen 22 Landesverbände und über 900 Vereine.

Als Mitglied der Union Internationale de la Propriété Immobilière (UIPI) engagiert sich Haus & Grund Deutschland auch für den Schutz des privaten Immobilieneigentums in der Europäischen Union.

Volkswirtschaftliche Bedeutung der privaten Immobilieneigentümer

- ▶ Die privaten Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer in Deutschland verfügen über rund 33,3 Millionen Wohnungen, also über 80,6 Prozent des gesamten Wohnungsbestandes.
- ▶ Sie bieten 66 Prozent aller Mietwohnungen an.
- ▶ Sie bieten knapp 30 Prozent aller Sozialwohnungen an.
- ▶ Sie stehen für 76 Prozent des Neubaus von Mehrfamilienhäusern.
- ▶ Sie investieren jährlich über 95 Milliarden Euro in ihre Immobilien.
- ▶ Diese Summe entspricht der Hälfte der Umsätze der Bauindustrie mit ihren 2,2 Millionen Beschäftigten.
- ▶ Unter Berücksichtigung der positiven Beschäftigungseffekte in weiteren Branchen sichern oder schaffen diese Investitionen jährlich insgesamt 1,8 Millionen Arbeitsplätze.