

Bundesministerium  
der Justiz und für  
Verbraucherschutz  
Frau Leier  
Mohrenstraße 37  
10117 Berlin

E-Mail: [mietrechtsanpassung@bmjv.bund.de](mailto:mietrechtsanpassung@bmjv.bund.de)

Ansprechpartner für den Deutschen  
Städtetag:  
Referent Sebastian Klöppel  
Tel.-Durchwahl: - 0221/3771-2 06  
Fax-Durchwahl: - 0221/3771-509  
E-Mail: [sebastian.kloeppe@staedtetag.de](mailto:sebastian.kloeppe@staedtetag.de)

Deutscher Städte- und Gemeindebund  
Referatsleiter Bernd Düsterdiek  
Tel.-Durchwahl.: +49 228 9596-214  
Fax-Durchwahl: +49 228 9596-222  
E-Mail: [bernd.duesterdiek@dstgb.de](mailto:bernd.duesterdiek@dstgb.de)

Datum: 02.08.2018/sue  
Aktenzeichen: 64.10.37

## **Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Ergänzung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn und zur Anpassung der Regelungen über die Modernisierung der Mietsache (Mietrechtsanpassungsgesetz – MietAnpG)**

Ihr Schreiben vom 11.07.2018; Aktenzeichen: IB7 3431/2-22-11 186/2018

Sehr geehrte Frau Leier,  
sehr geehrte Damen und Herren,

gerne nutzen wir die Gelegenheit, zum vorliegenden Referentenentwurf des Mietrechtsanpassungsgesetzes (Bearbeitungsstand: 10.07.2018) Stellung zu nehmen.

Der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund stellen fest, dass die Einführung der Mietpreisbremse in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt bislang nicht zu einer nachweisbaren Verringerung des Mietanstiegs geführt hat: Die Wohnungsmieten sind auch in den vergangenen Jahren vielerorts weiterhin deutlich angestiegen. Grund dafür ist vor allem die Diskrepanz zwischen verfügbarem Angebot an Wohnungen und der hohen Nachfrage. Besonders hohe Mietenniveaus und Mietensteigerungen zeigen sich in einigen Metropolkernen, dicht besiedelten Städten und Umlandkreisen. Selbst ein im Hinblick auf die instrumentelle Unterlegung deutlich verschärftes Mietrecht würde in diesem Bereich keine entscheidende Verbesserung herbeiführen.

Dass – mindestens im Bereich der energetischen Beschaffenheit und der generationengerechten Ausgestaltung von Wohnraum – politisch gewollte Modernisierungsaktivitäten zu den flächendeckenden Mietpreissteigerungen beitragen, dürfte unbestritten sein. In welchem Umfang Mietpreissteigerungen allerdings auf Modernisierungsaktivitäten und die sog. „Modernisierungsumlage“ zurückzuführen sind, bzw. welchen Anteil modernisierungsbedingte Mieterhöhungen an den Mieterhöhungen insgesamt haben, ist nicht empirisch untersucht. Hierzu wären wissenschaftlich fundierte Aussagen von großem Interesse.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

## **1. Vorvertragliche Auskunftspflicht über die Vormiete**

Eine abschließende Beurteilung der Wirkung der Mietpreisbremse ist methodisch schwierig. Die beobachteten Entwicklungen der Nettokaltmieten lassen jedoch vermuten, dass die Mietpreisbremse in angespannten Wohnungsmärkten nicht die erhoffte Wirkung erreicht. Aus der vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) beauftragten Studie zur Wirksamkeit der Mietpreisbremse (2017) geht hervor, dass in den untersuchten sieben Fallstudien-Städten (Berlin, Frankfurt am Main, Hamburg, Heidelberg, Köln, München, Münster) überwiegend keine Wirkung der Mietpreisbremse nachweisbar ist. Dennoch erscheint es dringend geboten, dem vielerorts deutlichen Mietenanstieg der vergangenen Jahre in angespannten Wohnungsmärkten auch mittels miet- oder wirtschaftsstrafrechtlicher Vorschriften entgegenzutreten.

**Der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund weisen gleichwohl darauf hin, dass der aktuell beobachtbare Mangel an bezahlbarem Wohnraum insbesondere für Haushalte der unteren und mittleren Einkommensbereiche nicht entscheidend über eine Verschärfung miet- und/oder ordnungsrechtlicher Bestimmungen beseitigt werden kann.**

Die Mietpreisbremse konnte die ihr zuge dachte Wirkung bislang nicht entfalten, weil es vor allem für Mieter (aber in vielen Fällen auch für Vermieter) schwierig ist zu erkennen, ob die Miethöhe einer neu vermieteten Wohnung überhaupt rechtmäßig ist. Dafür wäre es für beide Vertragsparteien notwendig, sowohl die jeweilige ortsübliche Vergleichsmiete rechtssicher ermitteln als auch mögliche Ausnahmetatbestände von der Mietpreisbremse korrekt identifizieren und anwenden zu können. Dem Mieter obliegt dabei bislang die Beweislast einer möglicherweise rechtswidrigen Miethöhe, während dem Vermieter keine zusätzlichen Sanktionen drohen. Um von der Mietpreisbremse Gebrauch zu machen, müssten Mieter möglichst unmittelbar nach Vertragsbeginn eine aufwändige und möglicherweise konfliktträchtige Auseinandersetzung bis hin zu einem Gerichtsverfahren mit ihrem Vermieter suchen. Die Vermieterseite dagegen kann nach derzeitigem Stand – bewusst oder unbewusst – gefahrlos die Mietpreisbremse ignorieren.

Folglich sind erhöhte Transparenz und mehr Schutz der Mieter bei der Anwendung der Mietpreisbremse geboten. Der vorliegende Referentenentwurf eines Mietrechtsanpassungsgesetzes kommt beiden Aspekten zumindest entgegen.

Auch wenn die Mietpreisbremse nicht das entscheidende Mittel zur Auflösung der aktuellen Mangellagen an vielen Wohnungsmärkten liefert, begrüßen der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund, dass das Instrument der Mietpreisbremse durch den vorliegenden Gesetzesentwurf ein Stück weit transparenter und insbesondere für Mieter anwendungsfreundlicher gestaltet werden soll.

Mieter können damit zumindest besser einschätzen, ob Vermieter bewusst über die Mietpreisbremse hinausgehen und mit welcher (zulässigen) Begründung. War ein Ignorieren der Mietpreisbremse für Vermieter zivilrechtlich bislang so gut wie risikolos, wäre ein allzu gedankenloser Umgang mit dem Thema auf Vermieterseite jetzt mit größeren Risiken verbunden. Vermieter müssten sich künftig vor Vertragsschluss genauer überlegen, ob die Mietpreissetzung möglicherweise über die Regelungen der Mietpreisbremse hinausgeht und welche Rechtfertigung im Falle einer gerichtlichen Auseinandersetzung über diese Frage beigebracht werden kann.

## **Der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund begrüßen die geplante Einführung einer „vorvertraglichen Auskunftspflicht“ über die Höhe der Vormiete ausdrücklich.**

Ob dies allein dazu führt, dass die Mietpreisbremse stärkere Wirkung entfaltet, bleibt abzuwarten. Im Hinblick auf den im Begleitschreiben zur Beteiligung der Länder, Fachkreise und Verbände vom 11. Juli 2018 formulierten „Prüfauftrag“ bezüglich möglicher weiterer formaler Anforderungen an die Auskunft, beispielsweise in der Form, dass die Auskunft „klar verständlich und in hervorgehobener Weise“ erteilt wird, sehen wir nicht zwingend zusätzlichen Handlungsbedarf. Grundsätzlich gehen wir davon aus, dass die Pflicht zur Nennung der Vormiete bereits ein ausreichendes Maß an Klarheit und Verständlichkeit impliziert. Denkbar wäre, die Nennung der Vormiete im Sinne einer „Nettokaltmietangabe“ zu präzisieren. Die erwogene Ergänzung der Auskunft als „klar verständlich und in hervorgehobener Weise“ allerdings erhöht unserer Einschätzung nach eher die Rechtsunsicherheit.

Die in § 556g Absatz 1 Satz 1 BGB-E enthaltene vorvertragliche Auskunftspflicht des Vermieters bezieht sich nur auf den Ausnahmetatbestand „höhere Vormiete“. Im Vorentwurf des Gesetzesentwurfs vom 04.06.2018 umfasste die vorvertragliche Auskunftspflicht auch noch die Ausnahmetatbestände der modernisierungsbedingten Miethöhe gem. § 556e Absatz 2 BGB und „umfassende Modernisierung“ gem. § 556f Satz 2 BGB sowie den Erstbezug gem. § 556f Satz 1 BGB. Im Sinne der Herstellung von Transparenz bezüglich der Anwendung der Mietpreisbremse insbesondere aus Perspektive des Mieters wäre es durchaus zu begrüßen, wenn ein Vermieter auch im Falle eines modernisierungsbedingten Ausnahmetatbestandes vorvertraglich auskunftspflichtig wäre. Dafür müsste aber ein einfacher Verweis auf Modernisierungsaktivitäten ausreichen. Die im Vorentwurf vorgesehene Regelung hätte aufgrund der Detailanforderungen insbesondere hinsichtlich der modernisierungsbedingt erhöhten Miete gem. § 556e Absatz 2 BGB einen beträchtlichen Aufwand erfordert und möglicherweise Modernisierungsmaßnahmen im Leerstand und vor Einzug eines neuen Mieters deutlich unattraktiver gemacht.

Im Falle des Ausnahmetatbestandes „Vormiete“ liegen Mietern im Regelfall keinerlei Kenntnisse diesbezüglich vor; sie können kaum eigenständig – ohne entsprechendes Zutun Dritter – Informationen bezüglich der Vormiete beibringen. Sind vor Vertragsbeginn allerdings Modernisierungsmaßnahmen erfolgt oder handelt es sich bei der fraglichen Wohnung um einen Erstbezug nach „umfassender Modernisierung“, kann von Mietern in gewissem Umfang erwartet werden, dass sie diese möglichen Ausnahmetatbestände bei Betrachten der Wohnung erkennen – letzte Gewissheit darüber gibt es aber nicht. Im Hinblick auf den Ausnahmetatbestand „Erstmalige Nutzung oder Vermietung nach dem 01.10.2014“ findet sich diesbezüglich zumeist ein entsprechender Hinweis in der Wohnungsanzeige.

An dem zentralen Problem allerdings – woher wissen Vermieter und Mieter, welches die maximal zulässige Miethöhe nach Mietpreisbremse, also die „richtige“ ortsübliche Vergleichsmiete zuzüglich zehn Prozent ohne Anwendung von zulässigen Ausnahmen von der Mietpreisbremse, ist – ändert der vorliegende Referentenentwurf nichts. Denkbar ist weiterhin: Vermieter berufen sich vorvertraglich nicht auf eine der zulässigen Ausnahmen, sondern verlangen – bewusst oder unbewusst – eine Miete, die nach korrekter Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete + 10 % gegen die Mietpreisbremse verstößt.

## 2. Einfache Rügemöglichkeit des Mieters

Dem Referentenentwurf zufolge wird das Erfordernis einer qualifizierten Rüge des Verstoßes der Vermieter durch Mieter nach § 556g Absatz 2 Satz 2 BGB gestrichen; zukünftig soll eine einfache Rüge ausreichen. Tatsachen, auf denen die Beanstandung der vereinbarten Miete beruht, muss er dazu nicht länger vortragen.

**Im Grundsatz begrüßen der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund die Bestrebung des Gesetzgebers, eine der Hürden für Mieter bei der Durchsetzung ihrer Rechte hinsichtlich der Anwendung der Mietpreisbremse zu reduzieren. Ob die ersatzlose Streichung der qualifizierten Rüge die Mieterposition entscheidend verbessert ist fraglich. Gleichzeitig könnten standardisierte Rügen in großer Anzahl die Folge sein.**

In der praktischen Anwendung muss sich daher zeigen, ob die vollständige Beseitigung der Anforderungen an die Rüge nicht möglicherweise ein „Massengeschäft an Rügen“ alleine zur Fristwahrung zur Folge hat. Schließlich ist die Frage der Frist für den Mieter das entscheidende Motiv für die einfache Rüge, denn nach § 556g Absatz 2 BGB wird eine zurückverlangte Miete erst nach Zugang der Rüge fällig. Möchten Mieter definitive Klarheit über das Zustandekommen des Mietpreises und über diejenigen Tatsachen erlangen, die für die Zulässigkeit der vereinbarten Miete maßgeblich sind, muss ohnehin Auskunft des Vermieters verlangt bzw. im Zweifelsfall eingeklagt werden. Spätestens dann müssen Mieter ohnehin qualifizierte Argumente darlegen.

Mindestens bei Vorliegen eines qualifizierten Mietspiegels in der entsprechenden Gemeinde sollte es Mietern überdies möglich sein, eventuelle Zweifel an der Richtigkeit der verlangten Miete auch entsprechend – im Sinne einer qualifizierten Rüge – zu begründen. Alternativ sollte erwogen werden, die Frist für eine berechtigt zurückverlangte Miete nicht mit dem Zugang der Rüge zu verknüpfen, sondern an den Vertragsbeginn in Kombination mit einer möglichen Verjährungsfrist zu koppeln – dann allerdings unter Beibehaltung der qualifizierten Rüge. Alternativ sollte die für Mieter zentrale Frage, ab wann eine unberechtigt zu hohe Miete zurückverlangt werden kann, an den Zeitpunkt des Auskunftsverlangens über das Zustandekommen des Mietpreises gekoppelt werden.

## 3. Wirtschaftsstrafgesetz als Alternative

Alternativ zur Mietpreisbremse sollte sich der Bund für eine Reaktivierung des § 5 Wirtschaftsstrafgesetz (WiStG) gegen Mietpreisüberhöhungen einsetzen. Durch Rechtsprechung des BGH ist die Rechtsnorm „zahnlos“ geworden. Dieser hat die Anforderungen an die Erfüllung der jeweiligen Tatbestände (geringes Angebot, Ausnutzung einer Mangellage) deutlich erhöht. Zudem tragen die Mieter die Darlegungs- und Beweislast. Damit die Regelung wieder ihre marktdisziplinierende und generalpräventive Wirkung erzeugen kann, ist eine Änderung des § 5 WiStG erforderlich, durch die der objektive Aspekt „geringes Angebot an vergleichbarem Wohnraum“ zur maßgeblichen Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Vorschrift wird. Für die Feststellung einer Mietpreisüberhöhung dürfte dies im Regelfall ausreichend sein, denn normalerweise sind Mieter nur dann bereit, derart hohe Mieten zu akzeptieren, wenn ihnen aufgrund der Wohnungsmarktlage keine Alternative bleibt.

Es ist Sache des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV), sich mit einem politischen Auftrag der Schärfung des Instruments anzunehmen und die bislang beste-

henden verfassungsrechtlichen Vorbehalte auszuräumen. Nachdem dies in der vergangenen Legislatur nicht erfolgt ist, regen wir erneut an, dieses unseres Erachtens praxisgerechte Instrument wirksam zu schärfen.

#### **4. Qualifizierte Mietspiegel stärken und fördern**

Der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund weisen darauf hin, dass die effektive Anwendung von Rechtsinstrumenten, die sich auf die Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete beziehen, nur gelingen kann, wenn die jeweilige ortsübliche Vergleichsmiete rechtssicher und unkompliziert ermittelbar ist. Dies gelingt am besten mittels anerkannter qualifizierter Mietspiegel. Der Bund sollte sich deshalb für eine Verbreitung qualifizierter Mietspiegel einsetzen und in Erwägung ziehen, deren Erstellung durch die Kommunen zu fördern.

**Der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund regen an, Mietspiegel vom Gesetzgeber so zu stärken, dass sie weiterhin ihre marktbefriedende Funktion im Hinblick auf Transparenz und Rechtssicherheit erfüllen.**

Seit Jahresbeginn fördert beispielsweise das Land Baden-Württemberg die Erstellung qualifizierter Mietspiegel und stellt dafür in den Jahren 2018 und 2019 jeweils 400.000 Euro bereit. Der Abbau datenschutzrechtlicher Hürden bei der Erstellung von Mietspiegeln würde den Kommunen zudem die Vorbereitung der Datenerhebung erleichtern und somit Kosten reduzieren.

#### **5. Absenkung der Modernisierungumlage von derzeit 11 Prozent auf 8 Prozent**

**Der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund unterstützen Bestrebungen, überzogene modernisierungsbedingte Mietenanstiege, die zu quartiersbezogener Verdrängung einkommensschwächerer Haushalte führen, einzuschränken. Gleichzeitig sprechen sich die Verbände dafür aus, dass strikt wirkungsbezogene energetische Sanierungen sowie der generationengerechte Umbau zügig vorangetrieben werden und entsprechend günstige Rahmenbedingungen für notwendige Investitionen auch bei steigenden Zinsen bestehen bleiben. In der aktuellen Situation niedriger Zinsen und stetig steigender Mietkostenbelastungen halten die Städte und Gemeinde allerdings eine Senkung der Modernisierungumlage ebenso für geboten wie die Einführung einer zusätzlichen Kappungsgrenze für modernisierungsbedingte Mieterhöhungen.**

Ein Kompromiss könnte in einer „Grundumlage“ zuzüglich eines je nach Zinsniveau variablen Prozentsatzes für die Kapitalbeschaffungskosten liegen. Diese könnte einhergehen mit einer absoluten Kappungsgrenze, die einkommensschwächere Mieterhaushalte vor finanzieller Überforderung und damit Verdrängung schützt. Damit Vermieter dennoch gesellschaftlich gewünschte und erforderliche Modernisierungen durchführen, müssten finanzielle Nachteile mittels Zuschussförderungen ausgeglichen werden.

Besonders ins Gewicht fallen Mietsteigerungen auf Basis der Modernisierungumlage nach derzeitiger Rechtslage bei Wohnungen mit hohem Sanierungsbedarf und niedrigen Ausgangsmieten, die bislang deutlich unter den örtlichen Durchschnittsmieten liegen. Umfangreiche – politisch gewollte und im Sinne einer nachhaltigen Bestandsbewirtschaftung notwendige – Modernisierungen beispielsweise im Bereich energetischer Qualität sowie bar-

rierearmer Erreichbarkeit und Nutzung von Wohnungen und Gebäuden können heute schnell zu modernisierungsbedingten Mieterhöhungen von mehr als hundert Prozent führen. Damit droht gerade einkommensschwächeren Bevölkerungsschichten Verdrängung aus ihren angestammten, bislang eher niedrigpreisigen Quartieren.

Die laut Referentenentwurf beabsichtigte Senkung der Umlage von derzeit 11 auf 8 Prozent würde dazu beitragen, einkommensschwächere Mieter zumindest teilweise vor finanzieller Überforderung zu schützen. Die Senkung wäre ein dringend notwendiger Beitrag zur Begrenzung der steigenden Wohnkostenbelastung für die Mieterhaushalte. Überdies ist darauf hinzuweisen, dass die 11-Prozent-Umlage im Jahr 1978 eingeführt wurde. Seinerzeit lag das Zinsniveau für Hypothekendarlehen bei rund 7 Prozent. Insgesamt ist die Senkung der Umlage von 11 Prozent auf 8 Prozent sachgerecht und geeignet, die Mieterhaushalte finanziell zu entlasten. Dem Grunde nach wird ein Absenkungsspielraum auch mit weniger als 8 Prozent hinaus gesehen. Viele – insbesondere kommunale – Wohnungsunternehmen und auch Genossenschaften nutzen den vorhandenen Mieterhöhungsspielraum allerdings bereits heute nicht in vollem Umfang.

## **6. Absenkungen nur in Gebieten mit geltender Kappungsgrenze gem. § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB**

Dem Referentenentwurf zufolge soll die Absenkung der Modernisierungsumlage nur in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt zur Anwendung kommen. Der Bundesgesetzgeber plant, den Geltungsbereich der Absenkung der Modernisierungsumlage unmittelbar mit der Ermächtigungsgrundlage für die Länder in § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB zu verknüpfen, wonach „in Gebieten, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist“ die Kappungsgrenze für Mieterhöhungen bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete in bestehenden Mietverträgen von 20 Prozent innerhalb von drei Jahren auf 15 Prozent im selben Zeitraum reduziert wird.

Eine räumliche Differenzierung bei der Höhe der Umlage würde bedeuten: Höhere Umlage (11 Prozent) und stärkerer Investitionsanreiz im Falle geringer Marktanspannung, geringere Umlage (8 Prozent) und geringerer Investitionsanreiz im Falle starker Marktanspannung. Bei geringer Marktanspannung ist allerdings von einem geringeren Mietniveau und einem höheren Leerstand auszugehen. Vor diesem Hintergrund dürfte es – unabhängig von der Höhe der Umlage – dort einen höheren Anreiz für Vermieter geben, den Wohnungsbestand auf einem qualitativen Niveau zu halten, das für die Mieter attraktiv ist. Wenn aber die Vermieterseite in „schwachen Märkten“ ohnehin bereits Schwierigkeiten hat eine kostendeckende Bestandsbewirtschaftung zu betreiben, droht die Absenkung der Umlagemöglichkeit dort zu einem Rückgang der Modernisierungsaktivitäten und weiterer Abwertung der Wohnungsbestände zu führen.

Ein besonders hohes Mietsteigerungspotenzial im Rahmen von Modernisierungen ist in Märkten zu beobachten, die erst in der jüngsten Vergangenheit Anspannungstendenzen im Wohnungsmarkt und Mietensteigerungen auf Basis eines eher moderaten Preisniveaus verspüren sowie größere modernisierungsbedürftige Bestände und gleichzeitig ein eher unterdurchschnittliches Einkommensniveau aufweisen. Beispiele hierfür sind einige Ruhrgebietsstädte oder wachstumsdynamische Städte in Ostdeutschland.

Hinsichtlich der zu erwartenden Marktreaktionen spricht zwar einiges für eine räumliche Differenzierung. Dagegen spricht aktuell aber eindeutig die methodische Schwierigkeit, die „richtige“ räumliche Differenzierung zu finden. Bei einer Gültigkeitsdauer von fünf Jahren

weisen einige der derzeit gültigen Landesverordnungen zur Anwendung der Kappungsgrenze Gebietskulissen auf, die die aktuelle Marktentwicklung nicht mehr adäquat abbilden.

Gegen eine räumliche Differenzierung der Absenkung der Modernisierungsumlage anhand der Regelungen des § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB spricht insbesondere die aktuelle, sehr unterschiedliche Situation in den einzelnen Bundesländern: Nicht alle haben von der vom Bundesgesetzgeber geschaffenen Ermächtigungsgrundlage Gebrauch gemacht und Landesverordnungen zur räumlich differenzierten Anwendung einer Kappungsgrenze erlassen. Länder ohne Kappungsgrenzenverordnung sind nach aktuellem Stand: Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen. In diesen Ländern würde auf Basis des aktuellen Referentenentwurfes weiterhin flächendeckend eine Modernisierungsumlage in Höhe von 11 Prozent gelten. Dass in der Konsequenz in Städten wie Rostock, Magdeburg, Jena, Erfurt oder Saarbrücken demzufolge die Modernisierungsumlage bei 11 Prozent bliebe, wäre – gemessen an der aktuellen Marktentwicklung – nicht nachvollziehbar.

Bundesländer mit geltender Kappungsgrenzenverordnung gem. § 558 Absatz 3 Satz 2 und 3 BGB haben die Anforderung des Bundesgesetzgebers zur notwendigen Identifizierung der „Gebiete, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist“ methodisch sehr unterschiedlich umgesetzt. Von einer einheitlichen Anwendung der bundesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage kann dabei keine Rede sein. Zudem sind eine Reihe Kappungsgrenzenverordnungen im Jahr 2014 in Kraft getreten und stehen im Jahr 2019 vor dem Auslaufen, wenn sie nicht verlängert oder neu gefasst werden: Nordrhein-Westfalen (gilt bis 31.05.2018), Brandenburg (gilt bis 31.08.2019), Bremen (gilt bis 31.08.2019), Hessen (gilt bis 17.10.2019), Schleswig-Holstein (gilt bis 30.11.2019).

Dass ein Fortbestand der Kappungsgrenzen keine Selbstverständlichkeit ist, zeigen die Beispiele Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein: Nach den Regierungswechseln in beiden Ländern im vergangenen Jahr besteht in beiden Ländern laut jeweiligem Koalitionsvertrag das Ziel, die landeseigenen Kappungsgrenzenverordnungen „aufheben“ (NRW, Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017 – 2022 von CDU und FDP) bzw. „durch geeignetere Instrumente [zu] ersetzen“ zu wollen (Schleswig-Holstein, Koalitionsvertrag 2017 – 2022 von CDU, GRÜNEN, FDP, S. 93). Das bedeutet, dass in beiden Fällen die jeweiligen Landesregierungen aktiv entgegen ihrer in den Koalitionsverträgen vereinbarten Absicht handeln müssten, um den Fortbestand der Kappungsgrenzenverordnungen für die Anwendung der verringerten Modernisierungsumlage zu sichern – andernfalls verlören sowohl in NRW als auch in Schleswig-Holstein im Laufe des kommenden Jahres die Kappungsgrenzenverordnungen gem. § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB ihre Gültigkeit. Für den vorliegenden Referentenentwurf zur Absenkung der Modernisierungsumlage würde dies bedeuten, dass die geplante Absenkung dem Referentenentwurf zufolge weder in Schleswig-Holstein noch in Nordrhein-Westfalen über das Jahr 2019 hinaus gelten würde. Auch im Falle weiterer Länder mit 2019 auslaufender Kappungsgrenzenverordnung könnten anstehende Wahlen zur jeweiligen Landesregierung zu ähnlichen Konstellationen führen.

Eine Verknüpfung zwischen den Plänen zur Absenkung der Modernisierungsumlage und der Ermächtigungsgrundlage zur Anwendung der Mietpreisbremse scheidet aufgrund der aktuellen Rechtsunsicherheiten im Zusammenhang mit einer Reihe von Landesverordnungen zur Mietpreisbremse ebenfalls aus. In Anbetracht der Vielzahl verschiedener Gebietsabgrenzungen zur Anwendung mietrechtlicher Instrumente auf Landesebene (Mietpreisbremse, Kappungsgrenze, Kündigungssperrfristverordnung) sollte erwogen werden, auf Basis einer einheitlichen methodischen Grundlage für alle Bundesländer die jeweilige Anwendung auszugestalten. Obwohl die genannten Ermächtigungsgrundlagen jeweils ähnliche Tatbestände

voraussetzen, gelten sie bei entsprechender Anwendung in den Ländern für zum Teil sehr unterschiedliche Gruppen. Dies ist nicht allein mit der zeitlich versetzten Inkraftsetzung der Verordnungen und der Entwicklung der Wohnungsmärkte zu erklären.

**In Anbetracht der Spezifika einer Reihe von Landesverordnungen zur Anwendung der Kappungsgrenze gem. § 558 BGB (Methodik, Laufzeit, Auswahl der Kommunen) und des unterschiedlichen Vorgehens der Verordnungsgeber auf Landesebene sprechen sich der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund dafür aus, die Absenkung der Modernisierungsumlage von 11 auf 8 Prozent räumlich nicht zu begrenzen, sondern bundesweit anzuwenden. Die derzeit (noch) gültigen Kappungsgrenzenverordnungen sind größtenteils ungeeignet, um als Maßstab einer teilräumlichen Absenkung der Modernisierungsumlage zu dienen.**

## **7. Absolute Kappungsgrenze für Mieterhöhungen nach Modernisierung einführen**

Ergänzend zur Absenkung der Modernisierungsumlage ist die Einführung einer absoluten Kappungsgrenze für Mieterhöhungen nach einer Modernisierung geplant – flächendeckend und ohne Begrenzung auf bestimmte Gebiete. Danach soll der Mietanstieg in einem Zeitraum von sechs Jahren auf maximal drei Euro je Quadratmeter beschränkt werden. Während die Senkung des Umlagesatzes bei sehr umfangreichen und teuren Modernisierungen aus Mieterperspektive nur verhältnismäßig wenig Schutz vor deutlichen Mietsteigerungen bietet, greift die Orientierung an der Ausgangsmiete bzw. eine Begrenzung auf absolute Beträge in solchen Fällen stärker. Durch eine derartige Kappungsgrenze könnte aber die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen zur energetischen Sanierung bzw. zum altengerechten Umbau von Bestandswohnungen speziell in Märkten mit sehr niedriger Ausgangsmiete in Frage gestellt werden.

Im Ergebnis würde durch die geplante Einführung einer absoluten Kappungsgrenze für Mieterhöhungen nach Modernisierungen der finanzielle Spielraum für die Durchführung von Modernisierungsmaßnahmen auf Wohnungsmärkten mit sehr niedrigen Ausgangsmieten eng begrenzt. Eine umfassende Modernisierung, die außer Maßnahmen zur Verbesserung der energetischen Qualität auch wohnwertverbessernde Maßnahmen, wie z. B. umfangreichere Badmodernisierungen, den Anbau von Balkonen und die Herstellung von barrierearmen Zugängen und Wohnungen etc. ermöglicht, wären dadurch stärker eingeschränkt. Dies birgt die Gefahr, dass die Wohnqualität gegenüber den angespannten Wohnungsmärkten weiter zurückfiele und die Attraktivität ohnehin schrumpfender Städte zusätzlich beeinträchtigt würde.

Andererseits ist zu berücksichtigen, dass auf entspannten Wohnungsmärkten mit insgesamt niedrigem Mietniveau auch heute in aller Regel keine vollständige Umlage der Modernisierungskosten möglich ist, da die betroffenen Mieterhaushalte auf drastische Mieterhöhungen mit einem Umzug reagieren können.

**Der Deutsche Städte- und Gemeindebund und der Deutsche Städtetag unterstützen die Einführung einer allgemeinen Kappungsgrenze. Nur durch diese lässt sich eine finanzielle Überforderung der Mieterhaushalte durch umfangreiche Modernisierungsaktivitäten wirksam verhindern.**



## **8. Vereinfachtes Mieterhöhungsverfahren für „kleinere“ Modernisierungen**

Durch das beabsichtigte vereinfachte Verfahren für Kleinvermieter soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass private Kleinvermieter mit der Umlage der Modernisierungskosten schon heute häufig überfordert sind. Das geplante „vereinfachte Mieterhöhungsverfahren“ kann einen Beitrag liefern, den Zielkonflikt zwischen einzelnen Sanierungsmaßnahmen im Bestand und einer gewünschten moderaten Mietentwicklung aufzulösen. Die Begrenzungen von Sanierungssumme und Umlagemöglichkeit erscheinen sachgerecht, müssen aber womöglich häufiger angepasst werden.

## **9. Ordnungswidrigkeit bei baulichen Veränderungen in missbräuchlicher Weise und Schadensersatz bei sog. „Herausmodernisieren“**

Der vorliegende Referentenentwurf will durch eine Neufassung von § 6 WiStG und einer Schadensersatzregelung bei baulicher Veränderung zur Beendigung des Mietverhältnisses in § 559d BGB-E missbräuchliche Modernisierungsaktivitäten verhindern.

**Der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund befürworten Maßnahmen, mittels derer das sog. gezielte „Herausmodernisieren“ von Mietern ausschließlich zum Zwecke einer optimierten immobilienwirtschaftlichen Verwertung unterbunden oder zumindest scharf sanktioniert werden soll. Für die Verfolgungsbehörden ist die beabsichtigte Bußgeldnorm allerdings aus unserer Sicht in weiten Teilen praktisch schwer umsetzbar. Sie kann lediglich die Absicht des Gesetzgebers dokumentieren, mietervertreibende Modernisierungsmaßnahmen oder -ankündigungen zu missbilligen, ohne jedoch die realistische Möglichkeit zu eröffnen, durch Sanktionen erfolgreich gegensteuern zu können. Der Gesetzesentwurf wird hier im besten Fall generalpräventive Wirkung entfalten.**

Nach dem Wortlaut des § 6 WiStG-E muss immer auch die (finale) Absicht des Herausmodernisierens nachgewiesen werden – dieser Nachweis wird nur schwer zu erbringen sein. Wie in der Begründung zum Referentenentwurf (S. 33, 3. Absatz) selbst schon ausgeführt, entzieht sich die tatbestandliche Voraussetzung einer „Absicht“ als innere Tatsache regelmäßig dem direkten Beweis. Auf eine bestimmte Absicht kann nur aus der indiziellen Bewertung von äußeren Umständen geschlossen werden. Fraglich ist, ob die in der Begründung benannten Beispiele (mehrfache Versuche, das Mietverhältnis durch Kündigung oder Vereinbarung zu beenden; Durchführung von Baumaßnahmen in einer sehr beeinträchtigenden Weise) ausreichende Beweise für eine vom Gesetzgeber missbilligte Absicht der Eigentümerseite liefern. Schließlich können diesen sämtlich auch andere Gründe oder Motivlagen zu Grunde liegen. Zumindest wird die Eigentümerseite nicht gehindert sein, solche unwiderleglich zu behaupten. Gleichzeitig sollten umfassende Modernisierungen keinesfalls unter den grundsätzlichen Verdacht einer Ordnungswidrigkeit gestellt werden.

Weiterhin werden im Referentenentwurf an mehreren Stellen unbestimmte Rechtsbegriffe als Tatbestandsvoraussetzung verwendet (z.B.: grundlegende Umgestaltung des Charakters der Mietsache; nicht objektiv notwendige Belastung), die einerseits wiederum eine besondere Schwierigkeit bei der behördlichen Beweisführung darstellen und andererseits der Eigentümerseite den Ausweg in einen behaupteten Verbotsirrtum erleichtern.

Gleichwohl ist anzuerkennen, dass der Gesetzgeber sich der Schwierigkeit der Tatbestandsvoraussetzungen bewusst zu sein scheint und in der Begründung des Gesetzesentwurf zahlreiche Beispiele aufführt.

In § 559d BGB-E sind Schadensersatzregelungen für Mieter gegenüber Vermietern für die Beendigung des Mietverhältnisses sowohl infolge von angekündigten als auch von durchgeführten baulichen Veränderungen vorgesehen. Hier ist ebenfalls fraglich, wie die Beweisführung des Mieters in einem solchen Fall rechtssicher gelingen soll bzw. in welchem Umfang betroffene Mieter tatsächlich hiervon Gebrauch machen werden. Laut Begründung des Referentenentwurfs muss die Ankündigung oder Durchführung der baulichen Veränderung „adäquat-kausal“ für den Schaden des Mieters sein. Die Beweislast für die Kausalität soll grundsätzlich dem Mieter obliegen.

Auf die in Absatz 2 aufgeführte widerlegliche – innerhalb der Bundesregierung offenbar noch strittige – Vermutung, wonach die Ankündigung der baulichen Veränderung in der Absicht erfolgte, den Mieter zur Kündigung zu veranlassen, wenn der Vermieter nicht binnen eines Jahres nach dem angekündigten Beginn mit der Maßnahme begonnen hat, muss der Vermieter einen Vollbeweis erbringen, um die Vermutungsregelung zu entkräften. Der Vermieter muss darlegen können, dass er selber die Verzögerung nicht zu verantworten hat oder dass er „aus sachlichen Gründen“ von der ernsthaft geplanten Durchführung der Maßnahme Abstand genommen hat.

Die tatsächlichen Konsequenzen dieser widerleglichen Vermutung im praktischen Rechtsverkehr sind schwer abzusehen. Eine generalpräventive Wirkung in dem Sinne, dass einzelne „Schwarze Schafe“ unter den Vermietern unter dem Eindruck einer solchen Regelung anders agieren, wäre ausdrücklich zu begrüßen. In Anbetracht von Kapazitätsauslastungen in Bau und Handwerk, langwierigen Genehmigungsverfahren, Rechtsstreitigkeiten mit weiteren Dritten, wie sie in der der Begründung des Entwurfs gewürdigt werden, erscheint die aufgeführte Zwölf-Monats-Frist durchaus riskant.

Während die vom Gesetzgeber geplante Herabsetzung des Umlagesatzes von 11 Prozent auf 8 Prozent bei Modernisierungen in den entsprechenden Gebieten von vornherein auf fünf Jahre befristet sein und deren Wirkungen vor Ablauf überprüft werden soll, ist geplant, die übrigen Regelungen des vorliegenden Gesetzesentwurfs „spätestens acht Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes“ zu evaluieren.

**Gemessen an den unsererseits erwarteten Schwierigkeiten in der Beweisführung sowohl in Bezug auf die möglichen Schadenersatzansprüche des Mieters (bzw. des Vermieters) als auch auf die nach Landesrecht zuständige Behörde im Falle der definierten Ordnungswidrigkeit, erscheint uns der angegebenen Zeitraum von acht Jahren bis zur Evaluation deutlich zu lang. Auch die aktuell beobachtbare Dynamik vieler lokaler Wohnungsmärkte und damit einhergehende stetige Änderungen zentraler Marktindikatoren sowie die drohenden Erfüllungsaufwände der kommunalen Verwaltung (s.u.) erfordern eine deutlich kürzere Frist zur Überprüfung der Wirksamkeit und Praxistauglichkeit der geplanten Regelungen.**

In der Begründung des Referentenentwurfes (S. 20) wird durch Einführung der mit einer Geldbuße bewehrten Vorschrift über die missbräuchliche Ankündigung oder Durchführung einer baulichen Veränderung von einem leichten Anstieg des Erfüllungsaufwandes für die zuständigen Behörden in Höhe von 37.000 Euro jährlich ausgegangen. Als Basis dafür dient die Annahme von jährlich maximal 1.500 Fällen bei einem kalkulierten Zeitaufwand von durchschnittlich 30 Minuten pro Fall.

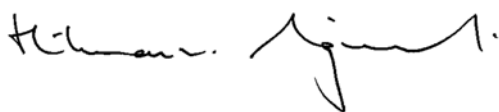
**Nach Einschätzung des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes dürfte der Erfüllungsaufwand für kommunale Verwaltung deutlich höher**

**liegen als im Referentenentwurf angenommen! Wollte der Gesetzgeber an dieser Regelung festhalten, wird man nicht umhinkommen, die Regelung vor Inkraftsetzung modellhaft zu erproben und den nach Inkraftsetzung anfallenden kommunalen Mehraufwand angemessen zu kompensieren.**

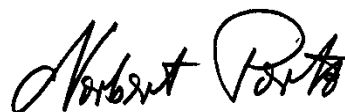
Wenngleich die unterstellte maximale Fallzahl in Höhe von 1.500 jährlich weder seriös zu belegen noch zu entkräften ist, so dürfte aber in jedem Fall der vom Gesetzgeber angenommene Zeitaufwand von 30 Minuten pro Vorgang unseren Erfahrungen zufolge in der Realität deutlich höher ausfallen. Wie zuvor bereits dargelegt, wird die rechtssichere Beweisführung ausgesprochen schwierig und zeitaufwändig sein. Insbesondere die in § 6 Absatz 1 Nr. 2a und 2b WiStG-E aufgeführten Tatbestände zum Betrag der modernisierungsbedingten Mieterhöhung erfordern im Falle einer substantiierten Auseinandersetzung mit konkreten Fällen eine Bewertung einzelner baulicher Maßnahmen und Differenzierung dieser zwischen „reinen“ Modernisierungsmaßnahmen und „bloßen“ Instandhaltungsmaßnahmen; letztere wären nicht anrechenbar. Je nach Fallkonstellation wäre auch die jeweils „richtige“ ortsübliche Vergleichsmiete zu ermitteln.

Für eine Beachtung unserer Anregungen und Hinweise wäre wir Ihnen verbunden. Für eine weitere Erörterung stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Hilmar von Lojewski  
Beigeordneter  
des Deutschen Städtetages



Norbert Portz  
Beigeordneter  
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes