



Sachstand

Mietrechtliche Instrumente zur Vorbeugung der Verdrängung von Mietern infolge fehlender Warmmietenneutralität energetischer Gebäudemodernisierungen

Mietrechtliche Instrumente zur Vorbeugung der Verdrängung von Mietern infolge fehlender Warmmietenneutralität energetischer Gebäudemodernisierungen

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 032/18
Abschluss der Arbeit: 15.02.2018
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht, Bau und Stadtentwicklung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Das Problemfeld: Energetische Modernisierung und Verdrängung von Bestandsmieter	4
3.	Mietrechtsänderungsgesetz 2013	5
4.	Neue mietrechtliche Instrumente nach dem Gesetzesentwurf zum zweiten Mietrechtsnovellierungsgesetz des Bundesministeriums der Justiz	6
4.1.	Beabsichtigte Änderungen im Mietmodernisierungsrecht	6
4.2.	Beabsichtigte Änderung bei der Behandlung von Flächenabweichungen im Mietrecht	8
5.	Fazit	8

1. Einleitung

Die Ausarbeitung befasst sich mit mietrechtlichen Instrumenten zur Vorbeugung der Verdrängung von Mietern infolge fehlender Warmmietenneutralität energetischer Gebäudemodernisierungen. Im Folgenden werden zunächst der Zusammenhang von energetischer Gebäudemodernisierung und der Verdrängung von Mietern erläutert, das Problemfeld skizziert und Begriffsklärungen vorgenommen. Anschließend werden die mit dem Mietrechtsänderungsgesetz aus dem Jahr 2013 getroffenen Regelungen überblicksartig vorgestellt, die einen Bezug zur Thematik der energetischen Modernisierung aufweisen und die in deren Anbetracht eingeführt wurden. Sodann werden diejenigen mietrechtlichen Instrumente vorgestellt, die in dem 2016 verfassten Gesetzesentwurf des Bundesministeriums der Justiz zum zweiten Mietrechtsnovellierungsgesetz bereits erarbeitet wurden und den Schutz der Mieter des von energetischer Modernisierung betroffenen Wohnraums bezwecken. Abschließend wird ein Fazit gezogen.

2. Das Problemfeld: Energetische Modernisierung und Verdrängung von Bestandmietern

Die Bundesregierung hat in ihrem Energiekonzept das Ziel definiert, den Primärenergiebedarf von Gebäuden, also die benötigte Menge an Gas oder Erdöl zur Energieerzeugung, bis zum Jahr 2050 um rund 80 Prozent gegenüber 2008 zu senken, sodass die Gebäude weitgehend „klimaneutral“ werden.¹ Dieses Ziel soll durch eine Kombination aus Energieeinsparung und Einsatz erneuerbarer Energien erreicht werden. Dazu sind allerdings erhebliche Investitionen in den Gebäudebestand zur zweckentsprechenden energetischen Modernisierung erforderlich. Modernisierungsmaßnahmen werden bereits zahlreich von Gebäudeeigentümern veranlasst und durchgeführt. Als unmittelbare Folge ist auch der absolute Betrag von Mieterhöhungen nach Modernisierungen in vielen Fällen stark gestiegen. Dieser Effekt ist auch für die Zukunft zu erwarten aufgrund des genannten Klimaziels und den daraus resultierenden Anforderungen im Bereich der Energieeffizienz von Gebäuden.

Bei der Verteilung der Kostenlast für die energetische Modernisierung muss ein fairer Ausgleich zwischen Vermieter- und Mieterinteressen hergestellt werden.

Durch Modernisierungsmaßnahmen und damit einhergehende Modernisierungsmieterhöhungen kommt es zu finanziellen Belastungen der Mieter, die für diese kaum oder nicht mehr tragbar sind und sie folglich dazu veranlassen, von dem ihnen gem. § 555e BGB² zustehenden Sonderkündigungsrecht bei Modernisierungsmaßnahmen Gebrauch zu machen. Es bedarf daher einer Veränderung der derzeitigen Rechtslage durch die Einführung mietrechtlicher Instrumentarien, die die betroffenen Mieter entlasten und verhindern, dass sie wegen Modernisierungen aus den Wohnungen gedrängt werden. Bisher besteht keine Begrenzung für die Mieterhöhung nach Modernisierung. Der Prozentsatz der Modernisierungskosten, um den der Vermieter die jährliche

1 Das Energiekonzept 2050 der Bundesregierung, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/HTML/Breg/Anlagen/infografik-energie-textversion.pdf?blob=publicationFile>, zuletzt abgerufen am 13.02.2018.

2 Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2787) geändert worden ist; abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/BJNR001950896.html#BJNR001950896BJNG000102377>, zuletzt abgerufen am 15.02.2018

Miete erhöhen kann, ist seit 1978 trotz der Veränderung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, wie z.B. des stark gesunkenen Zinsniveaus, unverändert und beträgt derzeit 11 Prozent. In Gebieten mit ausgeglichenem Wohnungsmarkt verzichten Vermieter häufig zumindest teilweise auf die Geltendmachung einer Mieterhöhung nach der energetischen Modernisierung. In angespannten Wohnungsmärkten sieht dies aber anders aus. Dort hat die nahezu unbeschränkte Möglichkeit der Mieterhöhung nach Modernisierung oft den Wegzug wirtschaftlich schwächerer Mieter zur Folge und treibt den Prozess der Gentrifizierung an.

Gleichzeitig muss jedoch beachtet werden, dass den Eigentümern Anreize für eine Modernisierung des Wohnungsbestandes gesetzt werden müssen, um die von der Bundesregierung definierten Ziele zu erreichen. Die Investition in bereits bestehende Gebäude soll sich für die Vermieter lohnen.

Diese Anforderungen können im Idealfall in Einklang gebracht werden, wenn die energetische Modernisierung ‚warmmietenneutral‘ ist. Dies bedeutet, dass nach einer Modernisierung die Nebenkosten für den Energieverbrauch so stark sinken, dass die anfallenden Mehrkosten für die Modernisierung dadurch neutralisiert werden. Für Mieter bedeutet diese Konstellation, dass sie zwar eine höhere monatliche Kaltmiete zahlen, weil damit die Modernisierung im Nachhinein finanziert wird. Gleichzeitig sparen sie aber mindestens den gleichen Betrag ein, da nach der Modernisierung weniger geheizt werden muss und folglich weniger Heizkosten entstehen. Eine solche Warmmietenneutralität ist jedoch überwiegend nicht gegeben.³

3. Mietrechtsänderungsgesetz 2013

In dem 2013 in Kraft getretenen Mietrechtsänderungsgesetz⁴ wurde auf die Thematik der energetischen Gebäudemodernisierung eingegangen. Nach Auffassung des Gesetzgebers sollte auch das Mietrecht einen Beitrag dazu leisten, die energetische Modernisierung und Energieeffizienz im vermieteten Gebäudebestand zu fördern⁵ und so letztlich dem Ziel des Klimaschutzes zu dienen. Vereinzelt wurde auch dort, wo es zur Klarstellung notwendig schien, die Rechtsprechung des BGH kodifiziert.⁶

Die §§ 555 a - 555 f BGB wurden erstmals mit diesem Gesetz eingefügt. Mit dem Anspruch des Gesetzgebers, die Duldungspflichten des Mieters den Anforderungen an ein modernes, der Energieeinsparung dienenden Systems anzupassen, wurde die Vorschrift des § 554 BGB a. F. völlig überarbeitet und zwecks besserer Lesbarkeit und Übersichtlichkeit in 6 Vorschriften unterteilt. § 555 a regelt die Duldung und Annullierung von Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen.

3 Irene J. Hallof: Das Vermieter-Mieter-Dilemma bei der energetischen Gebäudesanierung – eine rechtliche und ökonomische Analyse, 1. Auflage 2013, S. 86 ff.

4 Gesetz über die energetische Modernisierung von vermietetem Wohnraum und die vereinfachte Durchsetzung von Räumungstiteln - MietRÄndG, BGBl. I, 2013, 434.

5 BT-Drucks. 17/10485, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/104/1710485.pdf>, zuletzt abgerufen am 15.02.2018.

6 Eisenschmid in Schmidt-Futterer, Mietrecht, 13. Auflage 2017, Vorbemerkungen zu §§ 555a – 555f BGB, Rn. 3, 4, zit. nach beck-online.

men (Erhaltungsmaßnahmen) einschließlich des Aufwendungsersatzes. Modernisierungsmaßnahmen erhalten in § 555 b BGB eine Legaldefinition. Hiernach sind Modernisierungsmaßnahmen unter anderem solche baulichen Veränderungen, durch die in Bezug auf die Mietsache Endenergie nachhaltig eingespart wird (energetische Modernisierung) und solche, durch die nicht erneuerbare Primärenergie nachhaltig eingespart oder das Klima nachhaltig geschützt wird. Die Modalitäten der Ankündigung solcher Modernisierungsmaßnahmen regelt § 555 c BGB, während die Duldungspflicht dieser Maßnahmen in § 555 d BGB normiert wurde. § 555 e BGB enthält das Sonderkündigungsrecht des Mieters. In § 555 f werden Regelungen zur Vereinbarung über Modernisierungs- und Erhaltungsmaßnahmen getroffen.

§§ 555 b bis 555 f BGB sollen einerseits die Verbesserung und Modernisierung von Wohnraum sowie Maßnahmen der Energie- oder Wassereinsparung bei fortbestehendem Mietverhältnis ermöglichen und fördern, andererseits aber auch durch eine Härteklausel die Mieter vor Luxusmodernisierungen und dem Hinausmodernisieren schützen. Bei der Wohnraummiete ist nämlich zu beachten, dass der Vermieter nach durchgeführter Modernisierung den Mietzins erhöhen kann. Um den unterschiedlichen Belangen der Parteien gerecht zu werden, wurde die Interessenabwägung eingeführt und der Vermieter verpflichtet, vor Beginn der baulichen Arbeiten dem Mieter eine qualifizierte Mitteilung über Art, voraussichtlichen Umfang und voraussichtlichem Beginn sowie voraussichtliche Dauer der Maßnahme zukommen zu lassen, aus der sich auch die zu erwartende höhere Miete ergibt.⁷

Ferner wurden auch in bereits existierenden Vorschriften Änderungen vorgenommen, um energetische Modernisierung zu fördern. So wurde beispielsweise in § 536 Abs. 1a BGB geregelt, dass eine Minderung der Tauglichkeit für die Dauer von drei Monaten außer Betracht bleibt, soweit diese auf Grund einer Maßnahme eintritt, die einer energetischen Modernisierung dient.

4. Neue mietrechtliche Instrumente nach dem Gesetzesentwurf zum zweiten Mietrechtsnovellierungsgesetz des Bundesministeriums der Justiz

Das Bundesministerium der Justiz plant weitere Mietrechtsneuerungen und hat im April 2016 das Zweite Mietrechtsnovellierungsgesetz (2. MietNovG) als Referentenentwurf vorgelegt.⁸ Von Interesse für die Frage nach mietrechtlichen Instrumenten zum Schutz der Mieter vor Verdrängung und Verarmung sind insbesondere die beabsichtigten Änderungen im Mietmodernisierungsrecht und diejenigen bei der Behandlung von Flächenabweichungen im Mietrecht.

4.1. Beabsichtigte Änderungen im Mietmodernisierungsrecht⁹

Hat der Vermieter Modernisierungsmaßnahmen durchgeführt, so soll er die jährliche Miete künftig um 8 Prozent der für die Wohnung aufgewendeten Kosten erhöhen können. Damit würde der

⁷ Eisenschmid, a.a.O., Vorbemerkung zu §§ 555 a bis 555 f BGB, Rn. 6-10, zit. nach beck-online.

⁸ Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz: - 2. MietNovG, abrufbar unter: https://www.grundeigentum-verlag.de/download/referentenentwurf_mietrechtsnovelle_2.pdf, zuletzt abgerufen am 13.02.2018 (im Folgenden: Referentenentwurf 2. MietNovG).

⁹ Referentenentwurf 2. MietNovG, S. 17, 18.

seit 1978 unveränderte Umlagesatz in § 559 Abs. 1 BGB um 3 Prozentpunkte von 11 auf 8 Prozent abgesenkt werden.

Der Gesetzesentwurf sieht zudem eine Kappungsgrenze für Modernisierungskosten vor. In Zukunft soll sich die Miete innerhalb eines Zeitraums von 8 Jahren maximal um 3 Euro/m² monatlich erhöhen können. Dies soll in dem neu einzuführenden § 559 Abs. 3a BGB-E geregelt werden. Mieterhöhungen nach § 558 BGB (Mieterhöhungen bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete) oder § 560 BGB (bei Veränderung der Betriebskosten) sollen von der Regelung ausgenommen werden. Sinn und Zweck dieser Kappungsgrenze ist es zu verhindern, dass Mieter sich in Folge einer deutlichen Modernisierungsmieterhöhung ihre bisherige Wohnung nicht mehr leisten können.

Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, dass unnötige, unzweckmäßige oder überhöhte Aufwendungen nicht als Modernisierungskosten angesetzt werden dürfen¹⁰, soll aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz kodifiziert werden im einzuführenden § 559 Absatz 1 Satz 1 BGB-E. Zugleich soll ein Wirtschaftlichkeitsgrundsatz aufgenommen werden, so dass künftig nur noch solche Kosten, die ein Vermieter vernünftigerweise auch dann veranlasst hätte, wenn er sie (bei Eigennutzung der Wohnung) selbst hätte tragen müssen, ansatzfähig sind (§ 559 Absatz 1 Satz 2 BGB-E). Der Vermieter ist jedoch nicht verpflichtet, sich stets für die preiswerteste Alternative zu entscheiden. Er hat vielmehr einen gewissen Einschätzungsspielraum bei der Frage, was nötig ist. Der Vermieter trägt die Beweislast dafür, dass es sich um notwendige Kosten handelt.

Eine neue Härtefallklausel soll zudem sicherstellen, dass Mieter nicht mehr als 40 Prozent des Nettohaushaltseinkommens für Miete und Heizkosten aufwenden müssen. Ist diese Bruttowarmmiete höher, so soll im Regelfall vom Vorliegen einer unbilligen finanziellen Härte ausgegangen werden. Berechnungsgrundlage hierfür soll das Nettoeinkommen sämtlicher Haushaltsmitglieder inklusive aller Sozialleistungen, auf die ein Anspruch besteht, sein. Welche Personen den Mietvertrag geschlossen haben und unmittelbare Parteien des Mietverhältnisses sind, ist dabei unerheblich. Dies soll durch ein Regelbeispiel in dem einzuführenden § 559 Abs. 4 S. 2 BGB-E kodifiziert werden. Da es sich um ein Regelbeispiel handelt, können weiterhin besondere Umstände des Einzelfalls wie z. B. die Vermögensverhältnisse des Mieters, die Anzahl an Personen, deren Lebensunterhalt vom Einkommen bestritten werden muss, die Wohnungsgröße, aber unter Umständen auch das Verhältnis von Haushaltseinkommen zur Miete bei Einzug in die Wohnung berücksichtigt werden.

Zum Schutz des Mieters ist angedacht, die derzeit bestehende Ausnahme in § 559 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 BGB zu streichen. Diese besagt, dass sich der Mieter bei einer Mieterhöhung nach Modernisierungsmaßnahmen auf das Vorliegen einer unbilligen Härte nicht berufen kann, wenn die Mietsache lediglich in einen Zustand versetzt wird, der allgemein üblich ist.

Für die Ankündigung von Modernisierungsmaßnahmen gegenüber dem Mieter soll in § 555c BGB ergänzt werden, dass der Hinweis auf Form und Frist des Härtefallantrags klar und verständlich in hervorgehobener Weise zum Schutz des Mieters zu erfolgen hat. Die Frist zur Geltendmachung des Härtefalleinwands in § 555d Abs. 3 S. 1 BGB soll um einen Monat auf mindestens zwei Monate verlängert werden. Kommt der Vermieter seiner Obliegenheit zur Information

10 BGH, Urteil vom 17. Dezember 2008 – VIII ZR 84/08, Rn. 19, zit. nach juris.

des Mieters nicht nach, so kann der Mieter nun den Härtefalleinwand auch noch nach Beginn der Bauarbeiten geltend machen, § 555d Abs. 5 BGB.

4.2. Beabsichtigte Änderung bei der Behandlung von Flächenabweichungen im Mietrecht¹¹

Es soll in § 558 Abs. 1 BGB durch Hinzufügen eines zweiten Satzes ausdrücklich geregelt werden, dass für Mieterhöhungen bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete allein die tatsächlichen Wohnflächen maßgeblich sind. Etwaige anders lautende Vereinbarungen über die Größe der Wohnung spielen keine Rolle. Damit setzt der Gesetzesentwurf die Entscheidung des Bundesgerichtshofs¹² um, die besagt, dass es bei der Ermittlung der zulässigen Mieterhöhung allein auf den objektiven Wohnwert, also auch die tatsächliche Wohnungsgröße, ankommt. Dieser Grundsatz wird übertragen auf die Verteilung von Betriebskosten einschließlich der Heizkosten und auf Mieterhöhungen wegen Modernisierungen. Damit soll die Situation vermieden werden, dass der Mieter für nicht existente Mietflächen Miete und Betriebskosten zahlen muss und der Vermieter hierfür auch Mieterhöhungen verlangen kann.

5. Fazit

Mit dem Referentenentwurf des Gesetzes zur zweiten Mietrechtsnovellierung durch das Bundesministerium der Justiz sind bereits neue mietrechtliche Regelungen entwickelt worden. Diese knüpfen an die derzeit auftretenden Probleme im Spannungsfeld von energetischer Modernisierung und Mieterschutz an und sollen Änderungen bewirken, die den Schutz der betroffenen Mieter bezwecken. Der Entwurf ist allerdings bislang nicht über die Ressortabstimmung hinaus fortgeschritten. Der Antrag der Linksfraktion „Mieterinnen und Mieter besser schützen – Zweite Mietrechtsnovelle vorlegen“¹³ fand am 21.09.2016 im Bundestagsausschuss für Recht und Verbraucherschutz keine Mehrheit und wurde mit den Stimmen von Union und SPD abgelehnt¹⁴. Dieser Antrag entsprach im Wesentlichen den im Referentenentwurf enthaltenen Punkten. Wie mit den im Referentenentwurf vorgestellten Vorschlägen weiter verfahren wird, bleibt abzuwarten.

11 Referentenentwurf 2. MietNovG, S. 18.

12 BGH, Urteil vom 18. November 2015, VIII ZR 266/14.

13 BT-Drucks. 18/8863, abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/088/1808863.pdf>, zuletzt abgerufen am 15.02.2018.

14 BT-Drucks. 18/9696, abrufbar unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/096/1809696.pdf>, zuletzt abgerufen am 15.02.2018.