



BERLINER MIETERVEREIN

Landesverband Berlin im Deutschen Mieterbund

**Stellungnahme
des
Berliner Mietervereins e.V.**

**zum Gesetzentwurf
zur Verlängerung des Betrachtungszeitraums für die ortsübliche
Vergleichsmiete
anlässlich der Anhörung im Ausschuss für Recht und
Verbraucherschutz
des Deutschen Bundestages am 13.11.2019**

1. Grundsätzliches

Nicht nur in Berlin, sondern auf fast allen Wohnungsmärkten bundesdeutscher Großstädte, Universitätsstädte und sonstiger Ballungsräume zeigt sich eine andauernde Knappheit an günstigem Wohnraum. Diese Knappheit wird mit großer Wahrscheinlichkeit noch mehrere Jahre andauern. Eine Entlastung am Markt durch für breite Schichten der Bevölkerung beziehbaren Mietwohnungsneubau ist nicht in Sicht. Das hochpreisige Neubauangebot geht am Bedarf der Haushalte mit geringer Wohnkaufkraft weitgehend vorbei. Die wenigen neu gebauten Sozialwohnungen kompensieren bislang noch nicht einmal den Verlust von Preis- und Belegungsbindungen älterer Bestände. Bund, Länder und Kommunen sind daher gefordert, alle möglichen Maßnahmen zur Verbesserung des Angebots an bezahlbarem Wohnraum zu ergreifen. Flankierend dazu sind Maßnahmen für einen besseren Mieterschutz dringend erforderlich und zeitnah zu realisieren, um die Ausnutzung von Wohnraumangel auf den Immobilienmärkten zu verhindern. Da der Markt die Probleme nicht lösen kann, sind staatliche Regulierungen erforderlich. Im Bürgerlichen Gesetzbuch sind die Grundlagen für ein zivilrechtliches Mietpreisrecht angelegt. Die zunehmende Anspannung auf den Wohnungsmärkten insbesondere in den Ballungsgebieten hat dazu geführt, dass die Vertragsfreiheit kein hinreichender Garant mehr für gerechte Mieten und einen ausgewogenen Mieterschutz ist. Das Mietpreisrecht im Bürgerlichen Gesetzbuch bedarf einer Nachbesserung. Die Bildung der ortsüblichen Vergleichsmiete, insbesondere der Betrachtungszeitraum für die Einbeziehung der ortsüblichen Vergleichsmiete bei der Erstellung von Mietspiegeln ist dabei ein wichtiger Aspekt. Somit ist die Initiative der Bundesregierung mit dem vorgelegten Gesetzentwurf im Grundsatz zu begrüßen. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Verlängerung des Betrachtungszeitraums für die ortsübliche Vergleichsmiete vom 21.10.2019 (Drucksache 19/14245) behandelt mit dem Betrachtungszeitraum jedoch nur einen Teilaspekt, weitere strukturelle Defizite bei der Bildung der ortsüblichen Vergleichsmiete bleiben außer Betracht.

Neben der Auseinandersetzung mit der Verlängerung des Betrachtungszeitraums werden daher im Nachfolgenden noch weitergehende Verbesserungen im Mietpreisrecht unterbreitet.

2. Begriff der ortsüblichen Vergleichsmiete

Wesentlicher Bestandteil des Mietrechts ist die Möglichkeit des Vermieters, in bestehenden Mietverhältnissen die Miete gem. § 558 BGB bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete zu erhöhen. Spätestens seit Einführung des Gesetzes zur Mietpreisbremse im Jahr 2015, wonach die Miete bei Wiedervermietung im

Grundsatz nur maximal zehn Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen darf, hat die ortsübliche Vergleichsmiete zunehmende Bedeutung erlangt.

Bei der ortsüblichen Vergleichsmiete handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. In Abs. 2 des § 558 BGB wird lediglich erläutert, dass die ortsübliche Vergleichsmiete aus den üblichen Entgelten gebildet wird, die in der Gemeinde oder vergleichbaren Gemeinde für Wohnraum vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage einschließlich der energetischen Ausstattung und Beschaffenheit in den letzten vier Jahren vereinbart oder ... geändert worden sind.

Diesen Auslegungsspielraum nutzen Vermieter dafür, die ortsübliche Vergleichsmiete mit der Marktmiete gleichzusetzen und mit diesem Argument die Anwendung von Mietspiegeln, die zur Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete herangezogen werden, auszuhebeln. Dabei wird verkannt, dass die ortsübliche Vergleichsmiete eine eigene Größe ist, die nach dem gesetzgeberischen Willen eben nicht die Marktmiete widerspiegeln, sondern als eigene Größe nicht nur als Instrument für Mieterhöhungen, sondern auch der Befriedung im Mietverhältnis dienen soll.

Dieser gesetzgeberische Wille zeigte sich 1971 in der Abschaffung der Änderungskündigung, also der Möglichkeit, Mietverhältnisse über Wohnraum zum Zwecke von Mieterhöhungen zu kündigen. Vermieter hatten zunehmend von der Möglichkeit der Änderungskündigung Gebrauch gemacht, um die Marktmiete zu realisieren, was zu einer sozialen Schieflage zulasten der Mieterinnen und Mieter führte. Der Gesetzgeber sah Handlungsbedarf und führte das Verbot der Änderungskündigung ein. Gleichzeitig wurde den Vermietern mit der Einführung des Systems der ortsüblichen Vergleichsmiete durch das Wohnraumkündigungsschutzgesetz vom 25.11.1971 (BGBl. 71, 1839) die Möglichkeit gegeben, ihr Eigentum vor dem Hintergrund steigender Kosten weiterhin zu bewirtschaften und Mieterhöhungen in einem vorgegebenen Rahmen bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete zu erhöhen.

3. Bildung der ortsüblichen Vergleichsmiete

Bislang ist in § 558 Abs. 2 BGB geregelt, dass nur die üblichen Entgelte der letzten vier Jahre betrachtet werden, die sich entweder verändert haben oder die neu vereinbart worden sind.

Bestandsmieten, die sich nicht verändert haben, bleiben bei dieser Betrachtung unberücksichtigt und können damit nicht dämpfend auf die ortsübliche Vergleichsmiete einwirken.

Somit hat die derzeitige gesetzliche Regelung zur Folge, dass die ortsübliche Vergleichsmiete aus den Mieten gebildet wird, die insbesondere auf angespannten Wohnungsmärkten unter Ausnutzung der Mangellage als hohe Wiedervermietungsflächen abgeschlossen oder unter Ausschöpfung aller Mieterhöhungspotenziale angepasst worden sind.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum nicht auch unveränderte Mieten aus Bestandsmietverhältnissen Teil der üblicherweise in einer Gemeinde gezahlten Entgelte sein sollen. Der Gesetzgeber selbst hatte bei Einführung der ortsüblichen Vergleichsmiete durch das Wohnraumkündigungsschutzgesetz vom 25.11.1971 (BGBl. 71, 1839) beabsichtigt, als Maßstab für Mieterhöhungen in bestehenden Mietverhältnissen die in einer Gemeinde üblicherweise gezahlten Entgelte zugrunde zu legen. Dabei bezog sich dieser Maßstab mit Einführung der ortsüblichen Vergleichsmiete noch auf alle gezahlten Mieten, unabhängig davon, wann die Mietänderung oder die Mietvereinbarung getroffen wurde. Erst im Rahmen der Liberalisierung der Wohnungsmärkte wurde durch gesetzliche Regelung der Bezugszeitraum zunächst auf drei Jahre und später dann auf vier Jahre verkürzt. Unterdessen erfordert die Situation wie unter Punkt 1 dargelegt, eine Regulierung, um die Folgen der Liberalisierung der Wohnungsmärkte wieder ein Stück weit einzufangen.

Insbesondere hohe Abschlussmieten neuer Verträge haben eine überproportionale Wirkung auf die ortsübliche Vergleichsmiete. Je jünger diese abgeschlossenen Verträge sind, desto stärker stehen sie unter dem Einfluss der Marktmiete und beeinflussen die ortsübliche Vergleichsmiete entsprechend.

a. Die Ausweitung des Betrachtungszeitraums

Mit der Ausweitung des Betrachtungszeitraums können auch Mieten berücksichtigt werden, die noch nicht unter der Dynamik eines angespannten Wohnungsmarktes vereinbart worden oder erhöht worden sind.

Die von der Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf zur Verlängerung des Betrachtungszeitraums (Drucksache 19/14245) vorgesehene Ausweitung des Betrachtungszeitraums von derzeit vier auf sechs Jahre ist im Ansatz zu begrüßen, wird aber mit großer Wahrscheinlichkeit kaum eine Dämpfung bei der ortsüblichen Vergleichsmiete bringen.

Dies zeigt eine Untersuchung aus Stuttgart aus dem Jahr 2017 (Lucas Jacobi, „Mietspiegel: Auswirkungen einer Änderung des Bezugszeitraums auf das Mietpreisniveau“, Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 12/2017, S. 336 f.), die sich mit den Auswirkungen einer Änderung des Bezugszeitraums auf das Mietpreisniveau befasst hat. Nach der Stuttgarter Untersuchung würde sich das Mietspiegelniveau in Stuttgart bei einer Ausweitung des Betrachtungszeitraums auf acht Jahre um 1,6 Prozent verringern, bei einer Ausweitung des Betrachtungszeitraums auf zehn Jahre um 1,9 Prozent und bei der Berücksichtigung aller Mieten um 3,9 Prozent verringern. Auch wenn sich die Untersuchung auf den

Stuttgarter Wohnungsmarkt beschränkt, dürften die Effekte auch auf andere Wohnungsmärkte übertragbar sein.

Um preisdämpfende Effekte bei der ortsüblichen Vergleichsmiete zu erreichen, ist eine deutlichere Ausweitung des Betrachtungszeitraums erforderlich. Daher ist die im Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 23.10.2019 (Drucksache 19/14369) vorgeschlagene Ausweitung des Betrachtungszeitraums auf 20 Jahre zu begrüßen. Mit der Ausweitung auf einen zwanzigjährigen Betrachtungszeitraum würden nahezu alle Mieten in die Betrachtung einfließen, was der ursprünglichen Intention des Gesetzgebers bei Einführung der ortsüblichen Vergleichsmiete entspräche, nämlich als Maßstab für die Einführung der ortsüblichen Vergleichsmiete alle gezahlten Mieten zu berücksichtigen, unabhängig davon, wann die Mietänderung oder Mietervereinbarung getroffen wurde.

b. Betrachtung aller Mieten

Der Berliner Mieterverein befürwortet die Einbeziehung aller Mieten für die Bildung der ortsüblichen Vergleichsmiete, also auch der Mieten, die sich nicht verändert oder die nicht neu vereinbart wurden. Dies würde einerseits auf die Rechtslage zurückgehen, wie sie bei Einführung der ortsüblichen Vergleichsmiete gegeben war und die als verfassungsgemäß vom Bundesverfassungsgericht anerkannt worden ist (Bundesverfassungsgericht BVerfG vom 23.4.1974 (BVerfGE 37, 132).

Außerdem wird nach Ansicht des Berliner Mietervereins das Abbild der üblichen Entgelte einer Gemeinde verkürzt dargestellt, wenn die Betrachtung auf die Mieten begrenzt wird, die in einem festgelegten Zeitraum vereinbart oder verändert worden sind, denn auch die unveränderten Mieten sind Teil der üblicherweise gezahlten Entgelte auf einem Wohnungsmarkt.

Mit der Betrachtung aller Mieten würde sich außerdem eine spürbare Dämpfung des Mietspiegelniveaus ergeben, wie die Stuttgarter Untersuchung zur Auswirkung einer Änderung des Bezugszeitraums auf das Mietpreisniveau gezeigt hat.

Die Betrachtung aller Mieten hätte neben dem dämpfenden Effekt bei der ortsüblichen Vergleichsmiete außerdem den Vorteil, dass sich eine ausgeweitete Datengrundlage für die Stichprobenziehung ergäbe, was die Erhebung bei der Erstellung von Mietspiegeln deutlich erleichtern würde.

4. Weitere Verbesserungsvorschläge:

Neben der Ausweitung des Betrachtungszeitraums bestehen jedoch weitere strukturelle Defizite im System der ortsüblichen Vergleichsmiete, die weitere Verbesserungen erfordern.

a. Anforderungen an Mieterhöhungserklärungen verschärfen

Die Anforderungen an die Mieterhöhungserklärung müssen verschärft werden. Vermieter sollen begründen, aufgrund welcher Merkmale und in welcher Höhe vom Mittelwert des Mietspiegels abgewichen werden soll, wenn der Mietspiegel eine Spanne enthält. Bislang genügt es in diesen Fällen für die formelle Wirksamkeit einer Mieterhöhung, wenn Vermieter einen Wert innerhalb der Spanne wählen. Vermieter wählen in der Praxis somit regelmäßig zur Begründung der Mieterhöhung den Oberwert eines Mietspiegelfeldes, ohne den anhand der Ausstattungsmerkmale einer Wohnung/eines Gebäudes korrekten Wert innerhalb einer Mietspiegelspanne zu ermitteln. Es besteht somit die Möglichkeit, die Miete über die tatsächliche ortsübliche Vergleichsmiete hinaus zu erhöhen. Das System der ortsüblichen Vergleichsmiete wird auf diese Weise umgangen.

b. Senkung der Kappungsgrenze

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen fordern in Ihrem Antrag (Drucksache 19/14369), den maximal zulässigen Mietanstieg auf Basis der ortsüblichen Vergleichsmiete auf höchstens 3 Prozent im Jahr zu begrenzen. Die Senkung der Kappungsgrenze bei Mieterhöhungen im freifinanzierten Wohnungsbau ist auch nach Ansicht des Berliner Mietervereins dringend erforderlich und daher zu begrüßen.

Auf angespannten Wohnungsmärkten schöpfen Vermieter die Mieterhöhungspotentiale in bestehenden Mietverhältnissen aus. Die Mietpreisbremse wird beim Abschluss von Neuverträgen meist ignoriert. Die auf diese Weise hochpreisigen Neuabschlüsse und umfangreichen Mieterhöhungen insbesondere nach Modernisierung der letzten vier Jahre erhöhen die ortsübliche Vergleichsmiete und fließen in die Mietspiegeldaten ein, die wiederum zur Begründung von Mieterhöhungen bei Bestandsmietverhältnissen dienen. Auf diese Weise kommt es in Mietspiegeln zu erheblichen Steigerungen der Oberwerte. Damit werden Mieterhöhungen ermöglicht, die weit über der Kappungsgrenze liegen. Die Kappungsgrenze erlangt somit eine zunehmende Bedeutung und wird bei Mieterhöhungen oft zum entscheidenden Korrektiv.

Vor diesem Hintergrund wäre nach Ansicht des Berliner Mietervereins sogar eine noch über den Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hinausgehende Senkung der Kappungsgrenze geboten: Die Kappungsgrenze bei Mieterhöhungen im freifinanzierten Wohnungsbau gem. § 558 Abs. 3 Satz 1 BGB sollte in Gebieten mit erhöhtem Wohnbedarf auf maximal 6 % in drei Jahren eingeschränkt werden, in den anderen Gebieten auf 10 % in drei Jahren.

c. Mehr Rechtssicherheit für Mietspiegel durch eine Rechtsverordnung des Bundes.

Bei gerichtlichen Auseinandersetzungen über Mieterhöhungen sind Mieter einem erhöhten Prozesskostenrisiko ausgesetzt, da Ihnen die Beweislast für das Vorliegen eines wissenschaftlich erstellten Mietspiegels auferlegt wird, sie somit die Kosten für ein Sachverständigengutachten zur Wissenschaftlichkeit des Mietspiegels verauslagen müssen.

Auch im Hinblick auf die Mietpreisbremse muss verstärkt damit gerechnet werden, dass § 558 d Abs. 3 BGB (die Vermutungswirkung, dass die in qualifizierten Mietspiegeln abgebildeten Entgelte die ortsübliche Vergleichsmiete wiedergeben) seine Bedeutung verliert, weil Vermieter mittels gerichtlicher Auseinandersetzung den Mietspiegeln die Qualifiziertheit absprechen. Hinzu kommt, dass mancherorts offenbar § 558 Abs. 3 BGB keine Anwendung findet, obwohl Mietspiegel nach § 558 d BGB vorliegen. Bei Vorliegen einfacher Mietspiegel ist die gerichtliche Auseinandersetzung ohnehin mit einem sehr hohen Risiko für den Mieter verbunden, weil erfahrungsgemäß die gutachterliche Bewertung zumeist der Vermieterforderung nahekommt.

Die Absicherung von Kriterien für die Mietspiegelerstellung über eine Verordnung mit einfachen und klaren politischen Vorgaben, wie sie die Grünen in ihrem Antrag auch fordern, ist überfällig. Eine solche Rechtsverordnung sollte u.a. Kriterien für die Erstellung qualifizierter Mietspiegel definieren, die u.a. den Gerichten die Feststellung erleichtern würde, ob die Anforderungen an einen qualifizierten Mietspiegel erfüllt sind.

d. Mietspiegel stärken, und eine Mieterhöhung mit Vergleichswohnungen nur in den Gebieten zulassen, in denen kein Mietspiegel existiert

Form und Begründung von Mieterhöhungen sollen dahingehend geändert werden, dass der Bezug auf Mieten von vergleichbaren Wohnungen nur zulässig ist, wenn in der Gemeinde kein Mietspiegel vorliegt und der Bezug auf Mieten von vergleichbaren Wohnungen bei fehlendem Mietspiegel nur möglich ist, wenn mindestens fünf Vergleichswohnungen benannt werden, die nicht nur aus dem eigenen Bestand herrühren und bezüglich der Wohndauer vergleichbar sind.

e. Stichtagsregelung

Mit Urteil vom 15.3.2017 (Az. VIII ZR 295/15) bestätigte der BGH den so genannten Stichtagszuschlag, also die Möglichkeit, wegen einer Steigerung der ortsüblichen Vergleichsmiete, die in der Zeit zwischen Datenerhebung zum Mietspiegel und dem Zugang des Mieterhöhungsverlangens eingetreten sind, einen Zuschlag zum Mietspiegelwert vorzunehmen.

Mit dieser Stichtagsregelung wird die Bildung der ortsüblichen Vergleichsmiete erschwert und die Bedeutung von Mietspiegeln geschwächt, was mit großer Rechtsunsicherheit und Anwendungsschwierigkeiten in der Praxis einhergeht, nicht zuletzt wegen der unterschiedlichen und umstrittenen Ansätze zur Ermittlung des Stichtagszuschlags in der Praxis.

Vor dem Hintergrund, dass insbesondere qualifizierte Mietspiegel alle zwei Jahre an das Marktgeschehen anzupassen sind, ist es Vermietern zuzumuten, die Anpassungen der ortsüblichen Vergleichsmiete über die Mietspiegel abzuwarten. Insofern erschließt sich die Erforderlichkeit eines Stichtagszuschlags nicht.

Vor der Zielsetzung, Mietspiegel zu stärken und die ortsübliche Vergleichsmiete als Abbild der üblichen Entgelte zu sichern, ist daher eine gesetzliche Klarstellung geboten, dass die ortsübliche Vergleichsmiete Gültigkeit hat und nicht durch Stichtagszuschläge verändert werden kann.

Berlin, 11.11.2019