

STELLUNGNAHME

Stand: 16. Februar 2024

Gesetzentwurf des Bundesrates zur besseren Bekämpfung
von Mietwucher (BT-Drs. 20/1239)

ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.

Inhaltsverzeichnis

A. Zusammenfassung	3
B. Verfahrensgang und vorgeschlagene Änderungen.....	4
C. Einzelanmerkungen	4
I. Einführung einer undifferenzierten Mietpreisbegrenzung.....	4
II. Systemwidriger Verzicht auf Kernelement des Wuchers	5
III. Verhinderung von Investitionen in Neubau und Sanierungen	6
IV. Privilegierung von einkommensstarken Mietern	6
V. Gravierende verfassungsrechtliche Bedenken	7

A. Zusammenfassung

Der ZIA ist die Interessenvertretung der gesamten Immobilienwirtschaft. Eine Vielzahl unserer Mitgliedsunternehmen – namentlich alle Bestandhalter und Projektentwickler von Wohnimmobilien sowie Investoren in den Wohnungsbau – wäre durch die vom Bundesrat vorgeschlagene Verschärfung der Regelung zum Mietwucher in § 5 des Wirtschaftsstrafgesetzes („**WiStrG**“) betroffen.

Der geänderte § 5 WiStrG würde de facto die Einführung einer verschärften „Mietpreisbremse 2.0“ durch die Hintertür darstellen. Mit den geplanten Änderungen wäre § 5 WiStrG keine Sanktionsvorschrift für tatsächlich sittenwidrige Missbrauchsfälle mehr. Vielmehr würde mithilfe des Wirtschaftsstrafrechts eine flächendeckende Preiskontrolle für den deutschen Mietmarkt eingeführt.

Anders als die Mietpreisbremse nach §§ 556d ff. BGB wäre diese Mietpreisbeschränkung in Deutschland flächendeckend, unbefristet und ohne Ausnahme anwendbar und zudem bußgeldbewehrt – d.h. eine Mietpreisbeschränkung würde auch für Neubauten und umfassende Wohnungssanierungen greifen (hierzu C.I.). Dies würde nicht nur dem eigentlichen Zweck von § 5 WiStrG als wirtschaftsstrafrechtlichem Wuchertatbestand zuwiderlaufen, sittenwidrige Verhaltensweisen im Einzelfall zu ahnden (hierzu C.II.). Es würde auch dringend benötigte Investitionen in den Neubau und die energetische Sanierung von Gebäuden verhindern. Statt einkommensschwächere Mieter zu schützen, wird der Mangel an bezahlbarem und nachhaltigem Wohnraum dadurch weiter verschärft (hierzu C.III.). Die geforderte Änderung von § 5 WiStrG hätte außerdem den kontraproduktiven Nebeneffekt, dass auch einkommensstarke, also ersichtlich nicht schutzbedürftige Mieter von der flächendeckenden Preiskontrolle profitieren würden. Durch eine solche Privilegierung von einkommensstarken Mietern würde der eigentliche Zweck von § 5 WiStrG, sittenwidrige Verhaltensweisen zu ahnden, ad absurdum geführt (hierzu C.IV.). Darüber hinaus begegnet die geforderte Verschärfung von § 5 WiStrG auch gravierenden verfassungsrechtlichen Bedenken (hierzu C.V.).

Vor diesem Hintergrund sollte aus Sicht des ZIA auf die vom Bundesrat geforderte Verschärfung von § 5 WiStrG verzichtet werden.

B. Verfahrensgang und vorgeschlagene Änderungen

Der Freistaat Bayern hat mit der Drucksache 849/21 am 22. Dezember 2021 einen Gesetzesentwurf zur Verschärfung von § 5 WiStrG vorgelegt. Schon 2019 hatte der Freistaat Bayern über den Bundesrat versucht, eine Änderung des § 5 WiStrG im Bundestag anzustoßen (BR-Drs. 527/19 (B)). Die Beratungen im Bundestag über diesen Gesetzesentwurf konnten in der 19. Legislaturperiode nicht mehr abgeschlossen werden. Über den daraufhin vom Freistaat Bayern neu vorgelegten Gesetzentwurf hat der Bundesrat am 11. Februar 2022 beschlossen und entschieden, den Gesetzentwurf beim Deutschen Bundestag erneut einzubringen (BR-Drs. 849/21 (B)). Die Bundesregierung hat am 30. März 2022 in einer Stellungnahme verfassungsrechtliche Zweifel an der vom Bundesrat vorgeschlagenen Verschärfung des § 5 WiStrG geäußert (BT-Drs. 20/1239).

Mit dem aktuellen Gesetzentwurf soll – wie auch schon nach dem Gesetzesentwurf aus der vergangenen Legislaturperiode – auf das subjektive Tatbestandsmerkmal der „Ausnutzung“ eines geringen Angebots an vergleichbaren Räumen verzichtet werden. Stattdessen soll allein auf ein objektives Kriterium, nämlich das „Vorliegen“ eines geringen Angebots an vergleichbaren Räumen, abgestellt werden. Eine bußgeldbewehrte überhöhte Miete nach § 5 WiStrG würde danach schon dann vorliegen, wenn die zwischen Mieter und Vermieter vereinbarte Miete die ortsübliche Vergleichsmiete um mehr als 20 Prozent übersteigt und das Angebot an vergleichbarem Wohnraum gering ist (d.h. ein angespannter Wohnungsmarkt vorliegt).

Darüber hinaus soll nach dem Gesetzentwurf der Bußgeldrahmen für Verstöße gegen § 5 WiStrG verdoppelt werden. Bisher kann eine Mietpreisüberhöhung nach § 5 WiStrG als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld von bis zu 50.000 Euro geahndet werden. Nach dem Gesetzentwurf soll der Bußgeldrahmen auf 100.000 Euro erhöht werden.

Die vorgeschlagenen Änderungen sollen für alle neuen Mietverträge ab Inkrafttreten der Verschärfung des § 5 WiStrG greifen.

C. Einzelanmerkungen

I. Einführung einer undifferenzierten Mietpreisbegrenzung

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Verschärfung des § 5 WiStrG würde de facto die Einführung einer verschärften „Mietpreisbremse 2.0“ durch die Hintertür darstellen. Mit den geplanten Änderungen wäre § 5 WiStrG keine Sanktionsvorschrift für tatsächlich sittenwidrige Missbrauchsfälle mehr. Vielmehr würde mithilfe des Wirtschaftsstrafrechts eine flächendeckende Preiskontrolle für den deutschen Mietmarkt eingeführt. Die Verschärfungen im Verhältnis zur Mietpreisbremse nach den §§ 556d ff. wären gravierend:

- § 5 WiStrG gilt bundesweit und unbefristet. Demgegenüber greift die Mietpreisbremse gem. § 556d BGB nur in durch Rechtsverordnung ausgewiesenen angespannten Wohnungsmärkten und ist zeitlich befristet.
- § 5 WiStrG sieht keine Ausnahmen vor. Der verschärfte § 5 WiStrG wäre damit insbesondere auch auf Neubauten und umfassend sanierte Wohnungen anwendbar. Demgegenüber hat der Gesetzgeber bei der Mietpreisbremse in den §§ 556e und 556f BGB bewusst differenzierte Ausnahmeregelungen vorgesehen, die sich insbesondere auch auf Neubauten und umfassend sanierte Wohnungen erstrecken.
- § 5 WiStrG würde eine Bußgeldbewehrung für alle Mietpreise einführen, die bei einem geringen Wohnungsangebot mehr als 20% über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen. Demgegenüber ist die Mietpreisbremse nicht bußgeldbewehrt, sondern kann von den Mietern nur vertragsrechtlich durchgesetzt werden.

Bei der vorgeschlagenen Verschärfung des § 5 WiStrG handelt es sich demnach um eine Art Etikettenschwindel. Anstatt einzelfallbezogen eine bessere Bekämpfung von sittenwidrigem Mietwucher zu ermöglichen, wird eine marktweit geltende, erheblich verschärfte Preisregulierung für Mietwohnraum eingeführt. Sanktioniert wird demnach kein sittenwidriger Mietwucher mehr, sondern die bloße Vermietung oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete.

II. Systemwidriger Verzicht auf Kernelement des Wuchers

Auch unabhängig von dem Vergleich zur Mietpreisbremse begegnet die geforderte Verschärfung grundlegenden systematischen Bedenken. Denn sie würde das Kernelement des Wuchers beseitigen: die Ausnutzung einer Zwangslage des Wucheropfers. Gerade diese Ausnutzung einer Zwangslage begründet nach der bundesrepublikanischen Rechtstradition den Vorwurf eines sittenwidrigen Verhaltens und dient zur Rechtfertigung daran geknüpfter Sanktionen.

Demgegenüber soll es nach dem Gesetzesentwurf für das Eingreifen von § 5 WiStrG genügen, dass die Miete bei einem geringen Wohnungsangebot mehr als 20% über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt. Rechtshistorisch betrachtet geht es beim Wucher aber nicht nur um ein Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung. Vielmehr muss darüber hinaus auch eine Zwangslage des Wucheropfers ausgenutzt werden. Diese Verknüpfung soll nun wegfallen. Damit handelt es sich aber nicht mehr um Wucher im Rechtssinne. Die geforderten Änderungen laufen damit dem eigentlichen Zweck von § 5 WiStrG als wirtschaftsstrafrechtlichem Wuchertatbestand zuwider, sittenwidrige Verhaltensweisen im Einzelfall zu ahnden.

III. Verhinderung von Investitionen in Neubau und Sanierungen

Die Nebenwirkungen dieser Änderung werden zur Verschärfung des Neubaurückstands und zu einem Sanierungsstau in Deutschland führen. Statt einkommensschwächere Mieter zu schützen, wird der Mangel an bezahlbarem und nachhaltigem Wohnraum dadurch nur noch verschärft. Dem Mieter- und Klimaschutz wird so ein „Bärendienst“ erwiesen.

Die vorstehend dargestellten Wirkungen der geforderten Verschärfung von § 5 WiStrG, namentlich die Einführung einer marktweiten Preisregulierung auch für Neubauten und Sanierungen, wird in einem ohnehin bereits komplexen Marktumfeld für Projektentwickler, Bestandshalter und Investoren die dringend benötigten Investitionen in den Neubau und in energetische Sanierungen zum Stillstand bringen. Das allseits ausgegebene und im Koalitionsvertrag verankerte Neubauziel von 400.000 Wohnungen pro Jahr ist so nicht einmal ansatzweise mehr erreichbar. Und auch die für den Klimawandel besonders wichtigen energetischen Sanierungen des Gebäudebestandes werden weitgehend ausbleiben.

Anstatt die benötigten Investitionen durch eine marktweite Preiskontrolle (insbesondere auch für Neubau und Klima-Sanierungen) zu verhindern, sollte die Beschleunigung von Planungs- und Bauprozessen vorangetrieben und durch effektive öffentliche Förder- und Bauprogramme sowie steuerliche Anreize flankiert werden. Darin liegt der Schlüssel für mehr bezahlbaren und nachhaltigen Wohnraum.

IV. Privilegierung von einkommensstarken Mietern

Wuchervorschriften sollen Missbrauch in besonders gelagerten Einzelfällen verhindern, in denen in sittenwidriger Weise eine Zwangslage des Wucheropfers ausgenutzt wird. Die Umfunktionierung des § 5 WiStrG zu einer undifferenzierten Mietpreisbeschränkung verkehrt diesen Zweck ins Gegenteil. Denn die Vorschrift erstreckt sich damit nicht mehr nur auf besonders schutzbedürftige Mieter in einer Zwangslage. Sie kommt insbesondere auch einkommensstarken Mietern – noch dazu solchen in Neubauten und in auf höchsten Standard sanierten Wohnungen lebenden einkommensstarken Mietern – zugute. Solche Mieter sind gerade nicht schutzbedürftig. Der Gesetzentwurf führt den Zweck der Sanktionierung sittenwidrigen Verhaltens damit ad absurdum.

Für eine solche Ausweitung des Anwendungsbereichs von § 5 WiStrG besteht im Übrigen auch kein rechtspraktisches Bedürfnis. Denn Mietwucherfälle sind in der Praxis alles andere als ein Massenphänomen. So hat etwa eine parlamentarische Anfrage im Berliner Abgeordnetenhaus ergeben, dass zwischen 2015 und 2019 in Berlin pro Jahr jeweils nur eine niedrige zweistellige Zahl an Ermittlungsverfahren wegen Mietwucher geführt wurde (Abgeordnetenhaus Berlin, Drs. 18/21056). Das heißt, dass pro Jahr bei ca. 2 Millionen Mietverhältnissen nur um die 20 Ermittlungsverfahren überhaupt eröffnet worden sind. Bei der These, dass die Dunkelziffer gar nicht erst aufgegriffener Mietwucherfälle in substantieller Weise höher liegt, handelt es sich nach der vorliegenden Datenlage nur um Mutmaßungen. Insbesondere professionelle Vermieter können es sich auch gar nicht leisten, gesetzliche

Vorgaben strukturell zu ignorieren, da sie sonst ihre gesellschaftsrechtlichen und treuhänderischen Pflichten verletzen würden. Dazu passt es, dass auch der Gesetzesentwurf des Bundesrates keinen einzigen Nachweis für die behauptete Ausweitung der Zahl sittenwidrig überhöhter Wuchermieten anführt. Ist Mietwucher nach den vorliegenden Informationen demnach nicht einmal ansatzweise als Massenphänomen dokumentiert, so kann damit auch nicht die vom Bundesrat geforderte pauschale und flächendeckende Preiskontrolle gerechtfertigt werden.

V. Gravierende verfassungsrechtliche Bedenken

Schließlich begegnet die vorgeschlagene Verschärfung des § 5 WiStrG auch gravierenden verfassungsrechtlichen Bedenken:

- Es dürfte mit dem als Teil des Rechtsstaatsprinzips nach Art. 20 Abs. 3 GG geschützten Schuldprinzip unvereinbar sein, allein an eine Überschreitung der ortsüblichen Vergleichsmiete um mehr als 20% bei Vorliegen eines geringen Wohnungsangebots eine drakonische Bußgeldandrohung von bis zu 100.000 EUR zu knüpfen. Denn ohne Ausnutzung einer Zwangslage des Mieters fehlt es an einem vorwerfbaren Unrecht des Vermieters, das eine Strafsanktion des Staates in Gestalt einer Ordnungswidrigkeit rechtfertigen könnte. Dies gilt umso mehr, als die zivilrechtlichen Rechte der Mieter ja ohnehin bestehen bleiben. Auch die Bundesregierung hat auf diesen Punkt unter dem Stichwort „Verstoß gegen das Schuldprinzip“ in ihrer Stellungnahme zum Gesetzesentwurf – zu Recht – hingewiesen.
- Darüber hinaus dürfte die geforderte Verschärfung des § 5 WiStrG auch das Bestimmtheitsgebot verletzen. Denn die ortsübliche Vergleichsmiete – d.h. der Bezugspunkt für die Bußgeldsanktion – lässt sich häufig nicht klar bestimmen. Dies gilt insbesondere in Gemeinden, in denen kein Mietspiegel existiert oder in denen die rechtliche Wirksamkeit des Mietspiegels gerichtlich angezweifelt wurde. Und selbst wenn ein rechtlich unbestrittener Mietspiegel existiert, belässt dieser in der Regel Auslegungsspielräume, z.B. bzgl. der Einordnung von Ausstattungsmerkmalen der Wohnung und der Berücksichtigung einer Möblierung. Vermieter werden deshalb häufig keine 100%-ige Sicherheit haben, ob sie nicht doch über der gesetzlich zulässigen Miethöhe liegen. An derart unbestimmte Tatbestandsvoraussetzungen gleichwohl eine Bußgeldsanktion zu knüpfen, begegnet mit Blick auf das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot für Strafnormen (Art. 103 Abs. 2 GG), aber auch mit Blick auf die Grundrechte der Eigentums- und Vertragsfreiheit erheblichen Bedenken. Auch der Bundesgerichtshof hat in seinen Urteilen zu § 5 WiStrG stets betont, dass der Bußgeldtatbestand aus verfassungsrechtlichen Gründen eng

ausgelegt werden muss (Urteil vom 28. Januar 2004 – VIII ZR 190/03; Urteil vom 13. April 2005 – VIII ZR 44/04).

- Die mit der geplanten Verschärfung des § 5 WiStrG verbundene faktische Entfristung und räumliche Ausweitung der Mietpreisbremse zur „Mietpreisbremse 2.0“ widerspricht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) aus seiner Entscheidung zur Mietpreisbremse im Jahr 2019 (Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18 u.a.). In der Entscheidung hat das BVerfG die Mietpreisbremse gerade (nur) deshalb für verfassungsmäßig erklärt, weil sie zeitlich auf fünf Jahre befristet und sachlich nur beschränkt anwendbar war (insbesondere nicht auf Neubauten und umfassend sanierte Wohnungen). Diese vom BVerfG geforderten Einschränkungen und Ausnahmen würden mit der „Mietpreisbremse 2.0“ durch die Hintertür vollständig ignoriert. Dies wäre sowohl mit der Eigentumsgarantie nach Art. 14 GG als auch mit der Vertragsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG unvereinbar.

Ansprechpartner

Torsten Labetzki, LL.M.

Mitglied der Geschäftsleitung &
Abteilungsleiter Recht und Steuern

Tel.: +49 (0)30 / 20 21 585 - 13

Mobil: + 49 (0)160 / 96 38 28 68

E-Mail: torsten.labetzki@zia-deutschland.de

Maximilian Stephan

Referent Recht und Justiziar

Tel.: +49 (0)30 / 20 21 585 – 27

Mobil: + 49 (0)160 / 93 10 92 65

E-Mail: maximilian.stephan@zia-deutschland.de

MEHR ZUM THEMA

RECHT



Der Zentrale Immobilien Ausschuss e.V. (ZIA) ist der Spitzenverband der Immobilienwirtschaft. Er spricht durch seine Mitglieder, darunter 30 Verbände, für rund 37.000 Unternehmen der Branche entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Der ZIA gibt der Immobilienwirtschaft in ihrer ganzen Vielfalt eine umfassende und einheitliche Interessenvertretung, die ihrer Bedeutung für die Volkswirtschaft entspricht. Als Unternehmer- und Verbändeverband verleiht er der gesamten Immobilienwirtschaft eine Stimme auf nationaler und europäischer Ebene – und im Bundesverband der deutschen Industrie (BDI). Präsident des Verbandes ist Dr. Andreas Mattner.

ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.

Hauptstadtbüro

Leipziger Platz 9
10117 Berlin

Telefon: +49 30 | 20 21 585 – 0

E-Mail: info@zia-deutschland.de

Website: <https://zia-deutschland.de>

Europabüro

3 rue du Luxembourg
B-1000 Brüssel

+32 | 2 550 16 14

Lobbyregister: [R002399](#)

EU-Transparenzregisternummer: [34880145791-74](#)