

23.10.19

Gesetzesantrag des Freistaates Bayern

Entwurf eines Gesetzes zur besseren Bekämpfung von Mietwucher

A. Problem und Ziel

Aufgrund der anhaltend hohen Nachfrage nach Mietwohnungen insbesondere in Ballungszentren werden von einem kleinen Teil der Vermieter unangemessen hohe Mieten verlangt. Die Vorschriften im Bürgerlichen Gesetzbuch über die Miethöhe bei Mietbeginn und über Mieterhöhungen sind in der Praxis teilweise nicht ausreichend, um Mieter effektiv vor wucherischen Mieten zu schützen.

Das als Ordnungswidrigkeitstatbestand ausgestaltete Verbot der Mietpreisüberhöhung des § 5 des Wirtschaftsstrafgesetzes 1954 (WiStG), das zum einen dem Schutz vor Störungen der sozialen Marktwirtschaft sowie zum anderen dem individuellen Schutz der Mieterinnen und Mieter dienen soll, ist in der Praxis weitgehend wirkungslos geworden. Hauptgrund hierfür ist, dass die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs sehr hohe Anforderungen an das Tatbestandsmerkmal der Ausnutzung eines geringen Angebots an vergleichbaren Räumen durch den Vermieter stellt. Eine „Ausnutzung“ lässt sich in der Praxis deshalb kaum je nachweisen, wodurch § 5 WiStG faktisch weitgehend leerläuft.

Darüber hinaus ist der Bußgeldrahmen von maximal 50.000 € nicht mehr zeitgemäß und vermag heutzutage keine hinreichende generalpräventive Wirkung mehr zu entfalten.

B. Lösung

§ 5 WiStG soll angepasst und verschärft werden, um einen erweiterten Anwendungsbereich für die Norm zu schaffen. Auf das Erfordernis der Ausnutzung eines geringen Angebots an vergleichbaren Räumen soll verzichtet und stattdessen bei der Frage der Unangemessenheit auf ein objektives Kriterium, nämlich das Vorliegen

eines geringen Angebots, abgestellt werden. Hierdurch werden die bestehenden Beweisprobleme erheblich entschärft. Darüber hinaus soll der Bußgeldrahmen auf 100.000 € erhöht werden.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Neben dem Erfüllungsaufwand der Verwaltung sind Auswirkungen auf die Haushalte des Bundes, der Länder oder der Kommunen durch die Rechtsänderungen nicht zu erwarten.

E. Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung

Für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Durch die erleichterte Sanktionierbarkeit von Verstößen gegen § 5 WiStG ist ein nicht näher bezifferbarer Anstieg entsprechender Ordnungswidrigkeitenverfahren zu erwarten. Dies führt zu einer nicht exakt bestimmbarer Mehrbelastung bei den für die Verfolgung der Ordnungswidrigkeiten zuständigen Behörden und gegebenenfalls den zuständigen Gerichten. Dem erhöhten Erfüllungsaufwand stehen zusätzliche Einnahmen in Form von vermehrt verhängten (und gegebenenfalls höheren) Bußgeldern gegenüber, die sich ebenfalls nicht näher beziffern lassen.

F. Sonstige Kosten

Vermieter, die unangemessen hohe Mieten verlangen, müssen künftig vermehrt mit der Verhängung eines Bußgeldes rechnen. Zudem entstehen bestimmten Vermietern unter Umständen geringere Mieteinnahmen, weil sie sich durch die erleichterte Verfolgbarkeit von Mietwucher aufgrund der Neufassung des § 5 WiStG künftig vom Verlangen überhöhter Mieten abhalten lassen. Da gegen § 5 WiStG verstoßende Mietzinsvereinbarungen teilnichtig gemäß § 134 BGB sind und sich entsprechende Verstöße auch im zivilrechtlichen Verfahren künftig leichter nachweisen lassen

werden, drohen Vermietern, die wucherische Mieten verlangen, darüber hinaus in erhöhtem Maße Rückforderungsansprüche nach den §§ 812 ff. BGB. Die dargelegten Kosten auf Seiten der Vermieter lassen sich nicht verlässlich schätzen und beziffern.

23.10.19

**Gesetzesantrag
des Freistaates Bayern**

**Entwurf eines Gesetzes zur besseren Bekämpfung von
Mietwucher**

Der Bayerische Ministerpräsident

München, 23. Oktober 2019

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Daniel Günther

Sehr geehrter Herr Präsident,

gemäß dem Beschluss der Bayerischen Staatsregierung wird der als Anlage mit Vorblatt und Begründung beigefügte

Entwurf eines Gesetzes zur besseren Bekämpfung von Mietwucher

mit dem Antrag übermittelt, dass der Bundesrat diesen gemäß Art. 76 Absatz 1 GG im Bundestag einbringen möge.

Es wird gebeten, den Gesetzentwurf gemäß § 36 Absatz 2 GO BR auf die Tagesordnung der 982. Sitzung am 8. November 2019 zu setzen und anschließend den zuständigen Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Markus Söder

Entwurf eines Gesetzes zur besseren Bekämpfung von Mietwucher

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Wirtschaftsstrafgesetzes 1954

Das Wirtschaftsstrafgesetz 1954 in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 1975 (BGBl. I S. 1313), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2648) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 5 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 2 Satz 1 werden die Wörter „infolge der Ausnutzung“ durch die Wörter „bei Vorliegen“ ersetzt.
 - b) In Absatz 3 wird das Wort „fünzigtausend“ durch das Wort „einhunderttausend“ ersetzt.
2. § 22 wird wie folgt gefasst:

„§ 22 Übergangsregelung

§ 5 Absatz 2 und 3 in der Fassung des Artikels 1 des Gesetzes zur besseren Bekämpfung von Mietwucher vom ... [einsetzen: Datum und Fundstelle dieses Gesetzes] sind nur anzuwenden, wenn das Mietverhältnis nach dem ... [einsetzen: Tag vor dem Tag des Inkrafttretens dieses Gesetzes nach Artikel 2] begründet worden ist. In allen anderen Fällen ist das bis dahin geltende Recht anzuwenden.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Aufgrund der anhaltend hohen Nachfrage nach Mietwohnungen insbesondere in Ballungszentren werden von einem kleinen Teil der Vermieter unangemessen hohe Mieten verlangt, die weit über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen. Da es für Mieterinnen und Mieter in den betreffenden Gebieten häufig eine große Herausforderung darstellt, überhaupt eine Wohnung zu finden, lassen sich viele von ihnen notgedrungen auf Mietpreise, welche die Grenze zum Wucher überschreiten, ein.

Die bestehenden zivilrechtlichen Instrumentarien sind in bestimmten Fällen nicht ausreichend, um den Problem hinreichend zu begegnen. Bei Vermietern, welche das geringe Wohnraumangebot zum Anlass nehmen, erheblich überhöhte Mieten zu verlangen, bedarf es flankierender gesetzlicher Maßnahmen, insbesondere einer behördlichen Ahndungsmöglichkeit.

Ein entsprechender Ordnungswidrigkeitentatbestand findet sich bereits heute in § 5 WiStG. Die Vorschrift soll zum einen dem Schutz vor Störungen der sozialen Marktwirtschaft, andererseits aber auch dem Schutz der Mieterinnen und Mieter vor überhöhten Mieten bei einem Ausfall der preisregulierenden Funktion des Marktes dienen. Die Bedeutung der Vorschrift erschöpft sich dabei nicht allein in einer behördlich verfolgbaren Ordnungswidrigkeit. Vielmehr stellt § 5 WiStG auch ein sogenanntes Verbotsgesetz im Sinne von § 134 BGB dar. Ein Verstoß gegen § 5 WiStG führt mithin dazu, dass eine entsprechende mietrechtliche Vereinbarung insoweit nichtig ist, als die veränderte Miete die ortsübliche Vergleichsmiete um mehr als 20 Prozent übersteigt. Rechtsfolge ist, dass der Mieter die überhöhte Miete gemäß § 812 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 BGB zurückfordern und gegebenenfalls vor den Zivilgerichten einklagen kann.

Die Bußgeldbewährung nach § 5 WiStG sowie die zivilrechtliche Rückforderungsmöglichkeit über § 134 BGB wären grundsätzlich geeignete Instrumente, um marktbedingt ausufernden Mietverlangen sowohl im konkreten Mietverhältnis als auch allgemein unter generalpräventiven Gesichtspunkten zu begegnen. Allerdings ist § 5 WiStG in der Praxis weitgehend wirkungslos geworden. Hauptgrund hierfür ist, dass die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs sehr hohe Anforderungen an das Tatbestandsmerkmal der Ausnutzung eines geringen Angebots an vergleichbaren Räumen durch den Vermieter stellt. Es soll danach nicht ausrei-

chen, dass sich der Vermieter die gegebene Lage auf dem Wohnungsmarkt bewusst zu Nutze macht. Hinzukommen muss vielmehr, dass der Vermieter erkennt oder in Kauf nimmt, dass der konkrete Mieter sich in einer Zwangslage befindet, weil er aus nachvollziehbaren gewichtigen Gründen nicht auf eine preiswertere Wohnung ausweichen kann (BGH NJW 2005, 2156, 2157). Hierzu sind Feststellungen notwendig, welche Bemühungen der Mieter bei der Wohnungssuche bisher unternommen hat, weshalb diese erfolglos geblieben sind und dass er mangels einer Ausweichmöglichkeit nunmehr auf den Abschluss des für ihn ungünstigen Mietvertrags angewiesen war (vgl. BGH NJW 2004, 1740, 1741). Diese Tatsachen sind im Ordnungswidrigkeitenverfahren von der Verfolgungsbehörde von Amts wegen zu ermitteln und nachzuweisen. Im Zivilverfahren trägt im Bestreitensfalle der Mieter die Beweislast für die genannten Umstände. Dies kann in der Praxis sowohl für die Behörde als auch für den Mieter mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sein. Noch größere Probleme dürfte in der Praxis regelmäßig der Nachweis für das subjektive Element des Ausnutzens auf Vermieterseite, nämlich dass der Vermieter seine persönliche Zwangslage erkennt und in Kauf nimmt, bereiten.

Eine „Ausnutzung“ lässt sich in der Praxis deshalb kaum je nachweisen, wodurch § 5 WiStG faktisch weitgehend leerläuft. Auf dieses subjektive Kriterium sollte mithin künftig verzichtet werden, zumal dieses auch mit dem Schutzzweck der Vorschrift nicht im Einklang steht. Für den von § 5 WiStG (auch) bezweckten Schutz der Mieterinnen und Mieter vor überhöhten Mieten kann es nicht darauf ankommen, ob diese sich zuvor erfolglos um eine andere Wohnung bemüht haben oder ob sie – unter dem Druck des knappen Marktes – sogleich zu Beginn der Wohnungssuche ein wucherisches Mietangebot angenommen haben.

Darüber hinaus ist der Bußgeldrahmen von maximal 50.000 € nicht mehr zeitgemäß. Insbesondere auch im Hinblick auf den derzeit vielerorts extrem angespannten Wohnungsmarkt und die dadurch zum Teil hohen Mieten erscheint eine Verdoppelung angezeigt, um eine hinreichende generalpräventive Wirkung des § 5 WiStG wiederherzustellen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Auf das Erfordernis der Ausnutzung eines geringen Angebots an vergleichbaren Räumen in § 5 WiStG soll verzichtet werden. Stattdessen soll bei der Frage der Unangemessenheit allein auf das objektive Kriterium des Vorliegens eines geringen Angebots abgestellt werden. Hierdurch werden sowohl in Ordnungswidrigkeitenverfahren als auch bei zivilrechtlichen Rückforderungsverlangen die oben beschriebenen Darlegungs- und Beweisprobleme erheblich entschärft.

Darüber hinaus soll der Bußgeldrahmen auf 100.000 € erhöht werden.

III. Alternativen

Alternativen, mit denen die Regelungsziele in gleicher Weise erreicht werden können, sind nicht ersichtlich. Insbesondere erscheint allein ein verbesserter zivilrechtlicher Schutz gegen das Verlangen überhöhter Mieten in den von § 5 WiStG erfassten Extremfällen nicht ausreichend, um Mieter hinreichend zu schützen und bestimmte Vermieter vom Verlangen wucherischer Mieten abzuhalten.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes (Strafrecht).

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Entwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und den völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland geschlossen hat, vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

Die Änderung der Voraussetzungen des § 5 WiStG führt zu einer Rechtsvereinfachung. Sowohl im Ordnungswidrigkeitenverfahren als auch in einem etwaigen Zivilprozess bedarf es künftig nur noch der Feststellung des objektiven Vorliegens eines geringen Angebots an vergleichbaren Räumen. Aufwändige Beweisaufnahmen darüber, dass die unangemessene Höhe des Entgelts gerade die Folge der Ausnutzung einer individuellen (Zwangs-)Situation des einzelnen Mieters ist, werden entfallen.

Aufgrund dieser Rechtsvereinfachung ist zu erwarten, dass Ordnungswidrigkeiten nach § 5 WiStG künftig wieder verstärkt von den zuständigen Behörden verfolgt und geahndet werden. Insbesondere im Zusammenspiel mit der Erhöhung des Bußgeldrahmens ist hierdurch eine erhöhte generalpräventive Wirkung zu erwarten.

Mieterinnen und Mieter profitieren dadurch zunächst allgemein durch eine damit einhergehende preisdämpfende Wirkung am Mietwohnungsmarkt. Darüber hinaus kann, sollte ein Vermieter auch in Zukunft gegen das Mietpreisüberhöhungsverbot des § 5 WiStG verstoßen, der Mieter die überhöhte Miete nach den §§ 134, 812 ff. BGB künftig unter erleichterten Voraussetzungen zurückfordern.

Auf Vermieterseite entsteht durch die gesetzlichen Änderungen kein unmittelbarer erhöhter Erfüllungsaufwand. Vermieterinnen und Vermieter müssen sich bereits heute hinreichende Gedanken über die höchstzulässige Miete machen, da Mieten, welche die ortsüblichen Entgelte um mehr als 20 Prozent übersteigen, auch nach geltender Rechtslage nicht ohne Weiteres zulässig sind. Hinzu kommt, dass in den relevanten Fällen die Wohnung häufig in einem durch Landesrechtsverordnung bestimmten Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt nach § 556d Abs. 2 BGB liegen wird, sodass sich der Vermieter bereits aus diesem Grund mit der Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete befassen muss.

Allerdings sind auf Vermieterseite mittelbare Kosten durch die Rechtsänderungen zu erwarten. So müssen Vermieter, die auch in Zukunft unangemessen hohe Mieten verlangen, künftig vermehrt mit der behördlichen Verhängung eines Bußgeldes rechnen sowie mit der zivilrechtlichen Rückforderung der überhöhten Miete (vgl. oben). Mindereinnahmen können Vermieterinnen und Vermietern überdies daraus entstehen, dass sie sich durch die erleichterte Verfolgbarkeit von Ordnungswidrigkeiten nach § 5 WiStG und die drohende zivilrechtliche Rückforderung künftig von vornherein vom Verlangen überhöhter Mieten abhalten lassen. Die dargelegten Kosten auf Seiten der Vermieter lassen sich nicht näher beziffern oder schätzen. Die betreffenden Vermieter haben aber ohnehin kein berechtigtes Interesse, dass ihnen Mehreinnahmen, die aus überhöhten Mietverlangen resultieren, verbleiben. Die Vermieter sind insoweit nicht schutzwürdig.

Auf Seiten der Verwaltung ist mit einem erhöhten Erfüllungsaufwand zu rechnen, der sich nicht konkret bestimmen lässt. Durch die erleichterte Sanktionierbarkeit von Verstößen gegen § 5 WiStG ist ein nicht näher bezifferbarer Anstieg entsprechender Ordnungswidrigkeitenverfahren zu erwarten. Dies führt zu einer nicht exakt bestimmbareren Mehrbelastung bei den für die Verfolgung der Ordnungswidrigkeiten zuständigen Behörden und gegebenenfalls den zuständigen Gerichten. Dem erhöhten Erfüllungsaufwand stehen zusätzliche Einnahmen in Form von vermehrt verhängten (und gegebenenfalls höheren) Bußgeldern gegenüber, die sich ebenfalls nicht näher beziffern lassen.

Sonstige Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte sind nicht zu erwarten.

B. Besonderer Teil**Zu Artikel 1 (Änderung des Wirtschaftsstrafgesetzes 1954)****Zu Nummer 1****Zu Buchstabe a**

Der Tatbestand des § 5 Abs. 1 WiStG ist erfüllt, wenn eine Person für die Vermietung von Räumen zum Wohnen oder damit verbundene Nebenleistungen unangemessen hohe Entgelte fordert, sich versprechen lässt oder annimmt. Unter welchen Umständen ein Entgelt als unangemessen hoch anzusehen ist, wird in Abs. 2 der Vorschrift näher definiert. Nach der bisherigen Fassung fallen darunter Entgelte, die infolge der Ausnutzung eines geringen Angebots an vergleichbaren Räumen die üblichen Entgelte um mehr als 20 Prozent übersteigen. Anstatt auf das subjektiv geprägte Merkmal „infolge der Ausnutzung“ soll künftig allein das objektive Vorliegen eines geringen Angebots an vergleichbaren Räumen für die Erfüllung des Tatbestands genügen. Denn bei einer derartigen Sachlage kann generell davon ausgegangen werden, dass die Überschreitung der ortsüblichen Vergleichsmiete um mehr als 20 Prozent auf das geringe Wohnraumangebot zurückzuführen ist und der Vermieter gerade die angespannte Marktsituation zu seinen Gunsten ausnutzt. Im Einzelfall entfällt dadurch zukünftig der kaum zu führende Nachweis einer individuellen Ausnutzungssituation. Der § 5 WiStG kann hierdurch seinen Schutzzweck sowohl als Ordnungswidrigkeitentatbestand als auch über § 134 BGB im Zivilrecht in der Praxis wieder erfüllen.

Zu Buchstabe b

Der Bußgeldrahmen soll von 50.000 € auf 100.000 € erhöht werden. Eine solche Erhöhung erscheint bereits deswegen veranlasst, weil der Bußgeldrahmen zuletzt im Jahre 1993 von 50.000 DM auf 100.000 DM angehoben wurde. Darüber hinaus bedarf es vor allem auch im Hinblick auf die derzeitige Wohnungsmarktsituation einer deutlich spürbaren Ahndungsmöglichkeit für Mietpreisüberhöhungen.

Zu Nummer 2

Nach der vorgesehenen Übergangsregelung ist § 5 WiStG in der neuen Fassung nur auf Mietverträge anzuwenden, die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes abgeschlossen werden. Auf vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes abgeschlossene Verträge verbleibt es hingegen bei der bisherigen Rechtslage.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.