



Aktenzeichen: Pet 4-20-07-4811-012198

Der Deutsche Bundestag hat die Petition am 16. Mai 2024 abschließend beraten und beschlossen:

Die Petition

- a) der Bundesregierung – dem Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen und dem Bundesministerium der Justiz – als Material zu überweisen,
- b) den Landesvolksvertretungen zuzuleiten.

Begründung

Mit der Petition werden verschiedene Maßnahmen zur Stärkung des sozialen Wohnungsmarktes gefordert.

Zur Begründung der Petition wird im Wesentlichen vorgetragen, dass sich der Wohnungsmarkt für Mieter in den vergangenen Jahren zunehmend verschlechtert habe. Die Mieten seien insbesondere in den stark angespannten Wohnungsmärkten der Ballungsräume sehr stark gestiegen. Für langjährige Mieter werde Wohnraum in ihren angestammten Wohnlagen unbezahlbar, so dass sie aus ihren Wohngebieten verdrängt würden (Gentrifizierung). Begünstigte dieser Entwicklung seien „Immobilienpekulanter“ in den Stadtzentren. Der Verdrängungswettbewerb, der oftmals von Zwangsräumungen begleitet werde, führe zu sozialen Verwerfungen. Es sei zu befürchten, dass es infolge einer systematischen Benachteiligung ganzer Bevölkerungsgruppen zu einer Radikalisierung in der Gesellschaft komme. Dem müsse im Rahmen des Mietrechts entgegengewirkt werden.

Aus diesem Grund wird eine bundesweit und ausnahmslos geltende Mietpreisbremse, ein Kündigungsschutz von sechs Monaten für Mieter, die ihre Nebenkosten wegen der gestiegenen Energiekosten nicht zahlen können, sowie die Ermöglichung einer Ratenzahlung in solchen Fällen gefordert. Ferner sollten Mieten, die die ortsübliche Vergleichsmiete um 20 Prozent überstiegen und damit unangemessen hoch seien („Wucher“), ohne weitere Beweisführung „auf 10 Prozent gekappt“, und Verstöße nach



§ 291 des Strafgesetzbuchs (StGB) und § 5 des Gesetzes zur weiteren Vereinfachung des Wirtschaftsstrafgesetzes (Wirtschaftsstrafgesetz 1954 – WiStrG) als Offizialdelikte antragslos geahndet werden. Daneben werden wohnungsbauliche Maßnahmen wie der Bau von 100.000 sozialen Mietwohnungen, eine stärkere Durchsetzung der Baupflicht durch einen Rückgriff auf das Baugebot nach § 176 des Baugesetzbuchs (BauGB), Verpflichtungen zu einer zügigen Beantragung der Baugenehmigung und zu einem zeitnahen Baubeginn sowie eine „Nachschärfung“ des Vorkaufsrechts für Kommunen zum Beispiel durch Streichung der Nummer 4 in § 26 BauGB gefordert. Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten zu dem Vorbringen wird auf die Eingabe verwiesen.

Die Eingabe wurde als öffentliche Petition auf der Internetseite des Petitionsausschusses eingestellt. Die Petition wurde durch 108 Mitzeichnungen unterstützt. Außerdem gingen 56 Diskussionsbeiträge ein.

Dem Petitionsausschuss liegen zu diesem Thema mehrere Eingaben mit verwandter Zielsetzung vor, die wegen des Sachzusammenhangs einer gemeinsamen parlamentarischen Prüfung unterzogen werden. Es wird um Verständnis gebeten, dass nicht auf alle der vorgetragenen Aspekte im Einzelnen eingegangen werden kann.

Der Petitionsausschuss hat der Bundesregierung Gelegenheit gegeben, ihre Haltung zu der Thematik darzulegen. Das Ergebnis der parlamentarischen Prüfung lässt sich unter anderem unter Einbeziehung der seitens der Bundesregierung angeführten Aspekte wie folgt zusammenfassen:

Soweit gesetzliche Änderungen in Bezug auf die Mietpreisbremse gefordert werden, stellt der Ausschuss zunächst klar, dass zur Begrenzung der Wiedervermietungsmieten grundsätzlich die sogenannte Mietpreisbremse in Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt gilt. Dort dürfen Vermieter, wenn sie ihre Wohnung erneut vermieten, nur eine Miete vereinbaren, die höchstens zehn Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt (§ 556 des Bürgerlichen Gesetzbuches – BGB). Ausnahmen hierzu enthalten §§ 556e und 556f BGB: Danach gilt die Mietpreisbremse nicht, wenn die Vormiete – das heißt die Miete, die bereits der vorherige Mieter schuldete – über dieser Obergrenze liegt oder wenn der Vermieter vor Vertragsschluss Modernisierungen vorgenommen hat, die sich nicht oder nicht in vollem Umfang durch bereits



durchgeführte Modernisierungserhöhungen in der Vormiete niedergeschlagen haben. Die Mietpreisbremse gilt auch nicht für Wohnungen, die nach dem 1. Oktober 2014 erstmals genutzt oder vermietet wurden, oder für die erstmalige Vermietung nach einer umfassenden Modernisierung, die fast schon einem Neubau gleichkommt.

Die mit der Eingabe begehrte bundesweite Geltung der Mietpreisbremse wurde nach Feststellung des Ausschusses nicht geregelt, da die Verengung des Zugangs zu bezahlbarem Wohnraum nicht flächendeckend auftritt, sondern – wie in der Petition zutreffend dargelegt wird – spezifische Teilmärkte insbesondere in den Ballungszentren betrifft. Wegen der insoweit größeren Sachnähe weist § 556d BGB den Landesregierungen die Kompetenz zum Erlass einer Mietpreisbremsenverordnung zu. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die Begrenzung der Wiedervermietungsmiete nach § 556d Absatz 1 BGB ausweislich der Begründung des Gesetzgebers nicht den Zweck hat, bereits vereinbarte Mieten abzusenken, sondern unangemessene Preissprünge bei der Wiedervermietung zu unterbinden (Bundestagsdrucksache 18/3121, Seite 30).

Mietpreisbindungen dürfen wegen der Bestandsgarantie des Privateigentums nicht auf Dauer zu Verlusten bei der Bewirtschaftung oder zu einer Substanzgefährdung der Mietsache führen (vgl. Bundestagsdrucksache 18/3121, Seite 18). Daher können die Mietvertragsparteien in Abweichung von der Grundregel des § 556d Absatz 1 BGB eine Miete bis zur Höhe der Vormiete vereinbaren (§ 556e Absatz 1 BGB). Der Ausschuss hält es für gerechtfertigt, dem Investor, der vermietetes Wohneigentum im Vertrauen auf die Bestandskraft der Miethöhe in Metropolregionen fremdfinanziert erwirbt, zur Vermeidung von Verlusten eine Miete in Höhe der bisher erzielten Miete zu belassen.

Durch die in § 556e Absatz 2 BGB geregelte Möglichkeit, nicht umgelegte oder erst nach Beendigung des vorherigen Mietverhältnisses durchgeführte Modernisierungen der Mietsache mietpreissteigernd nutzbar zu machen, soll der finanzielle Aufwand des Vermieters für Modernisierungen angemessen berücksichtigt werden. Modernisierungen zwischen der Beendigung des bisherigen und dem Abschluss eines neuen Mietverhältnisses sind nach Auffassung des Gesetzgebers wohnungswirtschaftlich erwünscht (Bundestagsdrucksache 18/3121, Seite 30). Es würde nach Ansicht des Gesetzgebers zu Fehlanreizen führen, wenn der Vermieter zunächst die Wohnung in einem unrenovierten Zustand zu einer nach § 556d Absatz 1 BGB zulässigen Miete



vermieten müsste, um sie anschließend im laufenden Mietverhältnis zu modernisieren, weil er nur dann – rechtlich zulässig – die Kosten nach § 559 Absatz 1 umlegen könnte (vgl. Bundestagsdrucksache 18/3121, Seite 31).

Wohnungen, die nach dem 1. Oktober 2014 erstmals genutzt und vermietet werden, bleiben, wie bereits festgestellt wurde, nach § 556f Satz 1 BGB dauerhaft von den Vorgaben zur zulässigen Miethöhe bei Mietbeginn ausgenommen. Diese Vorschrift soll verhindern, dass der Wohnungsneubau durch die neu geschaffene Dämpfung der Mieten bei Mietbeginn behindert wird (Bundestagsdrucksache 18/3121, Seite 31); zugleich soll damit Investitionssicherheit geschaffen werden. Mit der Regelung soll zudem die andernfalls entstehende Problematik verhindert werden, dass bei Neubauwohnungen nur schwer eine ortsübliche Vergleichsmiete ermittelt werden kann und auch keine Vormiete nach § 556e Absatz 1 BGB existiert. Auch nach umfassenden Modernisierungen gilt die Mietpreisbegrenzung für die unmittelbar anschließende Vermietung nicht (§ 556f Satz 2 BGB). Auch diese Ausnahmeverordnung bezweckt Investitionsanreize für die durchgreifende Modernisierung veralteten Wohnungsbestands und befreit den Vermieter davon, bei der Vermietung umfassende Berechnungen zu den enthaltenen Instandsetzungs- und Instandhaltungsanteilen anzustellen, die im Rahmen von § 556e Absatz 2 BGB berücksichtigt werden müssten. (vgl. Bundestagsdrucksache 18/3121, Seite 32).

Ungeachtet dessen macht der Ausschuss darauf aufmerksam und begrüßt, dass die Bundesregierung im April 2024 beschlossen hat, die bundesrechtlichen Voraussetzungen für eine Verlängerung der Mietpreisbremse herbeizuführen, wie dies im Koalitionsvertrag für die 20. Wahlperiode vereinbart worden war.

Soweit mit der Petition eine Beweislasterleichterung für Verstöße gegen §§ 291 StGB, 5 WiStrG gefordert wird, gilt es zu bedenken, dass es im Straf- und auch im Bußgeldverfahren keine Beweislast gibt. Der Staat muss stets in vollem Umfang nachweisen, dass der Beschuldigte beziehungsweise Betroffene sich strafbar gemacht beziehungsweise ordnungswidrig verhalten hat. Die vom Mietwucher betroffene Person ist an einem solchen Strafverfahren als Zeuge beteiligt, muss ihrerseits aber gar nichts beweisen. § 291 StGB ist kein Antragsdelikt, die Strafverfolgung erfolgt von Amts wegen. § 5 WiStrG stellt eine Ordnungswidrigkeit dar. Im Gegensatz zum Strafrecht, wo



die Straftaten grundsätzlich von Amts wegen und in Ausnahmefällen auf Antrag zu verfolgen sind, hat die Behörde bei Ordnungswidrigkeiten ein Ermessen, ob sie die Ordnungswidrigkeit tatsächlich verfolgt (§ 47 Absatz 1 OWiG). Das Ordnungswidrigkeitenrecht sieht eine Antragstellung des Geschädigten nicht vor. Soweit überdies eine gesetzlich geregelte Kappung der Miete allein bei Vorliegen der objektiven Voraussetzung einer Miethöhe von 20 Prozent über der ortüblichen Vergleichsmiete gefordert wird, merkt der Petitionsausschuss an, dass dies nicht mit den Mitteln des Straf- oder Ordnungswidrigkeitenrechts erreicht werden kann. Voraussetzung einer Ahndung ist immer das Vorliegen einer auch subjektiv vorwerfbaren Handlung; als Rechtsfolge kommen eine Strafe beziehungsweise eine Geldbuße in Betracht.

Im Bereich mietrechtlicher Regelungen wurden bereits in den vergangenen Jahren verschiedene Vorschriften zur Schaffung und Erhaltung bezahlbaren Wohnraums geschaffen. Der Petitionsausschuss macht darauf aufmerksam, dass die Koalitionsparteien der 20. Wahlperiode im Koalitionsvertrag verschiedene Maßnahmen zu einer weiteren Stärkung des Mieterschutzes vereinbart haben. Hierzu gehören unter anderem eine umfassende Evaluierung und Verlängerung der geltenden Mieterschutzregelungen, eine Absenkung der Kappungsgrenze in angespannten Märkten auf elf Prozent in drei Jahren sowie eine Stärkung, Verbreiterung und rechtssichere Ausgestaltung qualifizierte Mietspiegel. Nach Mitteilung der Bundesregierung erarbeitet das Bundesministerium der Justiz einen Gesetzentwurf zu Umsetzung der mietrechtlichen Vorgaben des Koalitionsvertrags, was der Petitionsausschuss begrüßt. Soweit ein jährlicher Zubau von 100.000 Sozialwohnungen in angespannten Wohnraumgebieten gefordert wird, verweist der Ausschuss auf das im Koalitionsvertrag für die 20. Wahlperiode verankerte Ziel, jährlich 100.000 öffentlich geförderte Wohnungen zu schaffen, um das weitere Abschmelzen des Sozialwohnungsbestandes zu bremsen und umzukehren. Zur Erreichung dieser Zielvorgabe unterstützt der Bund die zuständigen Länder bei der zentralen Aufgabe des sozialen Wohnungsbaus durch die Gewährung von Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau nach Artikel 104d des Grundgesetzes. Im Zeitraum 2022 bis 2027 ist hierfür die Rekordsumme von insgesamt 18,15 Milliarden Euro vorgesehen. Beim sozialen Wohnungsbau kommt den Ländern



nach Dafürhalten des Ausschusses eine große Verantwortung zu, da seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 die Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz ausschließlich bei den Ländern liegt. Dies umfasst auch die Kompetenz der Ausgestaltung und Abwicklung der Förderangebote und -bestimmungen. Der Ausschuss hält dies mit Blick auf die regional differenzierten Wohnungsmärkte auch für sachgerecht. Denn auf diese Weise können die Länder ihre Wohnraumförderung spezifisch auf die vielfältigen Herausforderungen in den unterschiedlichen Regionen ausrichten.

Vor diesem Hintergrund stellt der Ausschuss fest und begrüßt, dass die Forderung insoweit bereits aufgegriffen wurde.

Soweit die Durchsetzung des Baugebots nach § 176 BauGB begehrt wird, weist der Ausschuss darauf hin, dass nach dieser Vorschrift die durch Bescheid der Gemeinde begründete Verpflichtung der Eigentümer besteht, ihre Grundstücke im beplanten oder im unbeplanten Innenbereich innerhalb einer angemessenen Frist zu bebauen oder eine vorhandene bauliche Anlage anzupassen. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) hat in seinem Forschungsvorhaben „Praxis-Check Baugebote“ von Januar 2020 bis Dezember 2021 die kommunale Praxis zur Anwendung des Baugebots nach § 176 BauGB untersuchen lassen. Das Vorhaben ging der Frage nach, wie dem Baugebot zu einem effektiven und effizienten Einsatz zugunsten des Wohnungsbaus verholfen werden kann. Das Projekt hat gezeigt, dass die rechtlichen Voraussetzungen des Baugebots grundsätzlich keine unüberwindbaren Hürden für die Gemeinden darstellen. Die wesentlichen Eckpfeiler sind durch die Rechtsprechung geklärt. Dabei obliegt es der Entscheidung der jeweiligen Gemeinde, ob sie – wenn von der vorrangig empfohlenen vertraglichen Bauverpflichtung kein Gebrauch gemacht wird – das Baugebot zum Einsatz bringt. Gleichwohl hält der Ausschuss eine weitergehende Prüfung für sinnvoll.

Soweit mit der Petition eine Nachschärfung des kommunalen Vorkaufsrechts gefordert wird, macht der Petitionsausschuss darauf aufmerksam, dass in dem vom Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen 2022 ins Leben gerufenen „Bündnis für bezahlbares Wohnen“ zwischen den Bündnismitgliedern unter anderem folgende Maßnahme vereinbart wurde: „Auf der Basis erster Erfahrungen aus



der Anwendung des Baulandmobilisierungsgesetzes Diskussion der Wirkung des kommunalen Vorkaufsrechts für Grund und Boden für die Schaffung von zusätzlichem bezahlbarem Wohnraum und bei Bedarf Fortentwicklung des geltenden Rechts.“ (Maßnahme 3.27). Das Maßnahmenpaket ist auf der Internetseite des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen einsehbar (www.bmwsb.bund.de).

Die begehrte Nachschärfung des Vorkaufsrechts für Kommunen wird im Rahmen der für die 20. Wahlperiode geplanten Arbeit an der Novelle des Baugesetzbuchs diskutiert, was der Ausschuss insoweit unterstützt. Demnach wurde das Anliegen auch insoweit bereits aufgegriffen.

Soweit mit der Petition für Mieter, die ihre Energiekosten nicht zahlen können, ein Kündigungsmoratorium von sechs Monaten sowie die Möglichkeit von Ratenzahlungen gefordert wird, unterstreicht der Petitionsausschuss, dass ihm die aus den stark gestiegenen Energiekosten resultierenden Belastungen insbesondere von Mietern mit niedrigeren Einkommen außerordentlich bewusst sind. Vor diesem Hintergrund begrüßt der Ausschuss mit Nachdruck, dass die Bundesregierung Entlastungsmaßnahmen für die betroffenen Bürger – und damit auch für Mieter – in historischer Dimension ergriffen hat: Nachdem die Gas- und Wärme-Dezember-Soforthilfe beschlossen wurde, hat die Wärme-, Gas- und Strompreisbremse dafür gesorgt, dass die Energiekosten im März 2023 auch rückwirkend für die Monate Januar und Februar gedeckelt wurden und dadurch auch im Mietverhältnis nicht so stark angestiegen sind. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass mit diesen Maßnahmen der mit der Petition geäußerten Befürchtung im Hinblick auf finanzielle Überforderungen der Mieter wirksam entgegengetreten wurde. Die im Rahmen der Entlastungsmaßnahmen eingeführten Preisbremsen für Strom und Gas sind Ende 2023 ausgelaufen. Seit einiger Zeit sind die Energiekosten wieder gefallen. So ist beispielsweise der durchschnittliche Strompreis für Haushalte zum Jahresbeginn 2024 um knapp acht Prozent gesunken im Vergleich zu Jahresmittel 2023. Der Ausschuss gibt zu bedenken, dass ein pauschales Kündigungsmoratorium, wie es mit der Petition gefordert wird, im Hinblick auf das absehbare Preisniveau durchaus zu einer Verschiebung des Problems führen könnte, da viele Vermieter auf die Zahlung der Miete und der Betriebskosten angewiesen sind. Bereits nach derzeitiger Rechtslage sind



Ratenzahlungsvereinbarungen über Betriebskosten zwischen den Mietvertragsparteien – wie mit der Eingabe gefordert wird – möglich.

Nach alldem stellt der Petitionsausschuss vor dem Hintergrund des Dargelegten fest, dass eine Reihe der mit der Petition vorgetragenen Anliegen im Hinblick auf einen stärkeren Mieterschutz bereits aufgegriffen und seiner Ansicht nach auch angemessen adressiert wurden. Deshalb hält der Ausschuss die Petition für geeignet, in die diesbezüglichen politischen Beratungen und Entscheidungsprozesse auf den Ebenen des Bundes und der Länder einzbezogen zu werden.

Der Ausschuss empfiehlt daher, die Petition der Bundesregierung – dem Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen und dem Bundesministerium der Justiz – als Material zu überweisen und sie den Landesvolksvertretungen zuzuleiten.

Der Antrag der Gruppe Die Linke, die Petition der Bundesregierung – dem Bundesministerium der Justiz und dem Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen – zur Erwägung zu überweisen, sie den Fraktionen des Deutschen Bundestages zur Kenntnis zu geben und sie den Landesvolksvertretungen zuzuleiten, ist mehrheitlich abgelehnt worden.