

22.11.22

Gesetzesantrag

der Freien und Hansestadt Hamburg

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuchs zur Kappung der Mietanpassungsmöglichkeiten von Indexmieten

A. Problem und Ziel

Gemäß § 557b Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) können die Mietvertragsparteien Indexmieten vereinbaren. In diesem Fall wird die Miete durch den vom Statistischen Bundesamt ermittelten Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte in Deutschland (Verbraucherpreisindex) bestimmt. Dann gilt lediglich für die Ausgangsmiete die Mietpreisbremse (§§ 556d bis 556g BGB). Die Anpassung der Miethöhe an den Verbraucherpreisindex kann einmal im Jahr erfolgen und muss in Textform geltend gemacht werden. Kosten für etwaige wohnwertsteigernde Modernisierungsmaßnahmen (gemäß § 559 BGB) können darüber hinaus in der Regel nicht umgelegt werden, sofern es sich nicht um eine Mieterhöhung nach § 559 Absatz 1 Satz 1 Alternative 5 BGB wegen baulicher Veränderungen handelt, die die Vermieterin oder der Vermieter beispielsweise aufgrund von gesetzlichen Vorschriften zum Klimaschutz, Energieeinsparung etc. nicht zu vertreten hat. Erhöhungen nach § 558 BGB sind ausgeschlossen.

Besonders in Großstädten mit angespannten Wohnungsmärkten¹ und nach Hamburger Erkenntnissen² vor allem in Neubauwohnungen sowie im Altbau werden zunehmend Mietverträge an den allgemeinen Preisindex gekoppelt. Bei der Indexmiete sind Mieterhöhungen oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete möglich, so dass insbesondere bei Wohnraum, bei dem ansonsten keine nach § 559 BGB umlagefähigen Modernisierungsmaßnahmen zu erwarten sind, im Hinblick auf die Miethöhe Vorteile für die Vermieterseite gegenüber den übrigen Instrumenten bestehen. Zu-

¹ Die genauen Zahlen schwanken, vgl. [Indexmiete: Mehr Vermieter schließen Index-Mietverträge ab - Wirtschaft - SZ.de \(sueddeutsche.de\)](https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/indexmiete-mehr-vermieter-schließen-index-mietverträge-ab-1.5000000); zuletzt abgerufen am 07. September 2022.

² Vgl. Methodenberichte zum Hamburger Mietenspiegel 2017 und 2021 <https://www.hamburg.de/mietenspiegel/>

dem bieten Indexmietverträge den Vorteil vergleichsweise geringer Streitanzfälligkeit, da beide Vertragsparteien die zulässigen Mieterhöhungen unkompliziert auf Basis des vom Statistischen Bundesamt ermittelten Verbraucherpreisindexes ermitteln können.

Solange sich die Inflation auf einem (teils sehr) niedrigen Niveau entwickelte, war die Mietenentwicklung in Indexmietverträgen entsprechend eingeschränkt, es konnten nur moderate Mietanpassungen erfolgen. Seit Mitte des vergangenen Jahres und insbesondere seit Beginn des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine Ende Februar 2022 sind die Lebenshaltungskosten in der Bundesrepublik Deutschland jedoch außergewöhnlich stark gestiegen. Seit März 2022 liegt die Inflation bei über 7 Prozent – im Oktober 2022 sogar bei über 10 Prozent –, und angesichts der anhaltenden Verwerfungen steht zu befürchten, dass sich diese Entwicklung noch länger fortsetzt. Die Höhe der Inflation, die sich im Verbraucherpreisindex abbildet, hat nunmehr unverhältnismäßig große Mieterhöhungsmöglichkeiten im Rahmen von Indexmietverträgen zur Folge.

Entsprechende Mieterhöhungen stellen zunehmend Mieterinnen und Mieter mit Indexmietverträgen vor erhebliche Herausforderungen – auch, da die gestiegenen und weiter steigenden Energiekosten ohnehin zu drastischen Wohnkostensteigerungen führen.

Zudem drohen Auswirkungen auf den weiteren Wohnungsmarkt: Denn fließen überproportional erhöhte Indexmietpreise (im Vergleich zu sonstigen Mietsteigerungen) in die Mietspiegel ein, tragen sie zu einem stärkeren Anstieg der ortsüblichen Vergleichsmieten bei, womit wiederum stärkere Erhöhungen in anderen Mietverhältnissen ermöglicht werden.

Um Mieterinnen und Mieter in Zeiten erhöhter Inflation vor unverhältnismäßigen Mietsteigerungen zu schützen, sollen die Erhöhungsmöglichkeiten, die sich aus dem Anstieg des Verbraucherpreisindexes für Indexmietverträge gemäß § 557b BGB ergeben, auf höchstens 3,5 Prozent pro Jahr beschränkt werden.

Gleichzeitig soll aus Gründen der Gleichbehandlung im Falle einer Deflation spiegelbildlich die Miete nur begrenzt abgesenkt werden können, auch wenn eine Deflation von mehr als 3,5 Prozent in den kommenden Jahren sehr unwahrscheinlich sein dürfte.

B. Lösung

Zur Lösung der aufgeworfenen Problematik wird die betroffene Norm (§ 557b BGB) dahingehend geändert, dass eine Kappungsgrenze für Mietanpassungen in Indexmietverträgen von 3,5 Prozent pro Jahr eingeführt wird.

C. Alternativen

Keine.

D. Finanzielle Auswirkungen für die öffentlichen Haushalte

Keine.

E. Sonstige Kosten

Die Regelung dieses Gesetzes führt bei einer weiterhin erhöhten Inflation zu einem geringeren Anstieg der Einnahmen der Vermieterinnen und Vermieter, die Indexmietverträge geschlossen haben und die die bislang zulässigen Mieterhöhungsmöglichkeiten ausschöpfen würden. Eine Quantifizierung ist nicht möglich. Der Eintritt einer Deflation erscheint unwahrscheinlich, ist aber theoretisch denkbar.

F. Bürokratiekosten

Keine.

22.11.22

Gesetzesantrag **der Freien und Hansestadt Hamburg**

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuchs zur Kappung der Mietanpassungsmöglichkeiten von Indexmieten

Der Präsident des Senats
der Freien und Hansestadt Hamburg

Hamburg, 22. November 2022

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ersten Bürgermeister
Dr. Peter Tschentscher

Sehr geehrter Herr Präsident,

der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hat beschlossen, dem Bundesrat den
als Anlage mit Begründung beigelegten

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuchs
zur Kappung der Mietanpassungsmöglichkeiten von Indexmieten

zuzuleiten.

Ich bitte Sie, die Vorlage gemäß § 36 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates auf die Tagesordnung der 1028. Sitzung des Bundesrates am 25. November 2022 zu setzen und sie anschließend den zuständigen Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung
Dr. Dorothee Stapelfeldt
Senatorin

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuchs zur Kappung der Mietanpassungsmöglichkeiten von Indexmieten

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuchs

Das Bürgerliche Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt ... des Gesetzes vom ... (BGBl. I S. ...) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 557b wird wie folgt geändert:
 - a) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 eingefügt:

„(3) Während der Geltung einer Indexmiete ist eine Erhöhung oder eine Reduzierung der Miete aufgrund einer Änderung des Preisindexes nach Absatz 1 begrenzt auf höchstens dreieinhalb vom Hundert jährlich seit der letzten wirksamen Änderung der Miete nach Absatz 1 oder, wenn eine solche noch nicht erfolgt ist, seit dem Abschluss der Vereinbarung nach Absatz 1.“
 - b) Die bisherigen Absätze 3 bis 5 werden die Absätze 4 bis 6.
2. In § 578 Absatz 3 Satz 1 wird die Angabe „§ 557b Absatz 1 bis 3 und 5“ durch die Angabe „§ 557b Absatz 1, 2, 4 und 6“ ersetzt.

Artikel 2
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:**A. Allgemeiner Teil**

Der deutliche Anstieg der Inflation seit 2021 und insbesondere seit Beginn des Angriffskrieges Russlands gegen die Ukraine Ende Februar 2022 hat zur Folge, dass in Indexmietverträgen gemäß § 557b BGB, die an den vom Statistischen Bundesamt ermittelten Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte in Deutschland gekoppelt sind, unverhältnismäßig starke Mieterhöhungen möglich sind. Diese stellen Mieterinnen und Mieter, die durch die gestiegenen Lebenshaltungskosten und insbesondere Energiekosten ohnehin stark belastet werden, vor besondere, unerwartete Herausforderungen. Überdies ist zu erwarten, dass sich stark steigende Indexmieten auch preistreibend auf den weiteren Wohnungsmarkt auswirken, wenn sie in die nächsten Mietenspiegel einfließen und zu einem stärkeren Anstieg der ortsüblichen Vergleichsmieten beitragen.

Um Mieterinnen und Mieter in Zeiten erhöhter Inflation vor unverhältnismäßigen Mietsteigerungen zu schützen, sind die Erhöhungsmöglichkeiten, die sich aus dem Anstieg des Verbrauchpreisindex für Indexmietverträge gemäß § 557b BGB ergeben, zu beschränken. § 557b BGB soll dahingehend ergänzt werden, dass die Mietanpassungsmöglichkeiten auf höchstens 3,5 Prozent pro Jahr begrenzt sind.

Diese Regelung trägt auch den Interessen der Vermieterinnen und Vermieter ausreichend Rechnung, denn die Neuregelung stellt gerade kein Verbot von Indexmieten dar, sondern es erfolgt nur eine Beschränkung der Mieterhöhungsmöglichkeiten, die erst in Zeiten erhöhter Inflation mit einem Anstieg des Verbraucherpreisindex von mehr als 3,5 Prozent pro Jahr wirkt.

Seit Einführung des § 557b BGB im Jahr 2001 bis zum Jahr 2021 lag die jährliche Inflation bei durchschnittlich 1,49 Prozent. Sie schwankte zwischen 0,3 Prozent (im Jahr 2009) und 3,1 Prozent (im Jahr 2021). Eine Begrenzung der Mieterhöhungsmöglichkeiten in Indexmietverträgen auf 3,5 Prozent pro Jahr liegt folglich deutlich oberhalb des Schwankungsbereichs der Inflation zwischen 2001 und 2021 und über 100 Prozent über der durchschnittlichen jährlichen Verbraucherpreisentwicklung der letzten rund zwanzig Jahre. Die Europäische Zentralbank strebt eine Inflation von mittelfristig 2 Prozent pro Jahr an, die ebenfalls deutlich unterhalb der Kappungsgrenze von 3,5 Prozent liegt.

Die Kappung greift also erst bei einer für die Bundesrepublik Deutschland außergewöhnlich starken Steigerung der Verbraucherpreise, die etwa aus besonderen Krisensituationen resultiert.

Zudem wird die Möglichkeit der Deflation berücksichtigt, so dass auch der etwaige Mietsenkungsspielraum durch die Mieterinnen und Mieter auf 3,5 Prozent pro Jahr beschränkt ist.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuchs)

Zu Nummer 1 (Änderung des § 557b BGB)

Zu Buchstabe a (Einfügung von Absatz 3)

Mit dem neuen Absatz 3 soll eine Kappungsgrenze für die Indexmiete bei Mietverhältnissen über Wohnraum eingeführt werden (in ihrer wirtschaftlichen Auswirkung vergleichbar der in § 558 Absatz 3 BGB vorgesehenen Kappungsgrenze). Es soll bewirkt werden, dass sich die Miete wie zuletzt bei starkem Anstieg des Verbraucherpreisindex zu Gunsten der Mieterinnen und Mieter nur begrenzt erhöhen kann. Gleichzeitig soll aus Gründen der Gleichbehandlung im Falle einer (wenngleich zurzeit unwahrscheinlichen) Deflation spiegelbildlich die Miete nur begrenzt abgesenkt werden können.

Der neue Absatz 3 führt zu einer unmittelbaren gesetzlichen Beschränkung der – anders als bei der Kappungsgrenze nach § 558 Absatz 3 Satz 1 BGB – nicht von der Zustimmung der anderen Partei abhängigen Mietänderung nach Absatz 1. Eine Änderung wäre andernfalls je nach Entwicklung des Preisindex (unter Berücksichtigung der gesetzlichen Einschränkungen) grundsätzlich unbegrenzt möglich.

Zu viel gezahlte Miete, die nach der Geltendmachung einer Mieterhöhung geleistet wird, obwohl die Kappungsgrenze des neuen Absatzes 3 überschritten wird, ist nach dem Bereicherungsrecht (§§ 812 ff. BGB) von der Vermieterseite zu erstatten. Im Falle einer Reduzierung der Miete durch die Mietpartei, bei der die für die Fälle einer Deflation vorgesehene Kappungsgrenze unterschritten wird, kann die Vermieterseite den noch ausstehenden Teil der Miete nach § 535 Absatz 2 BGB verlangen.

Durch die Formulierung „...aufgrund einer Änderung des Preisindex nach Absatz 1...“ wird klargestellt, dass andere zulässige Mieterhöhungen (vgl. § 557b Absatz 2 BGB) von der neuen Kappungsgrenze unberührt bleiben.

Bestehende wie auch künftige mietvertragliche Regelungen, die zum Nachteil der Mieterseite von der in dem neuen Absatz 3 vorgesehenen Kappungsgrenze abweichen, sind wegen Verstoßes gegen § 557b Absatz 6 BGB-E im Umfang der Abweichung unwirksam. Ein solcher Verstoß lässt die Wirksamkeit der Indexmietvereinbarung als solche allerdings unberührt; es gilt in diesem Fall die gesetzliche Kappungsgrenze des neuen Absatzes 3.

Damit die mit der Kappungsgrenze verfolgten Ziele möglichst zeitnah und effektiv wirken, sollen bereits bestehende Mietverhältnisse nicht von der Regelung ausgenommen werden. Es handelt sich um einen Fall einer zulässigen unechten Rückwirkung. Bei der Regelung des § 557b Absatz 3 BGB-E handelt es sich um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung i. S. v. Artikel 14 Absatz 1 Satz 2 GG, die wegen der Sozialbindung des Eigentums in ihrer konkreten Ausgestaltung verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist. Die konkrete Kappungsgrenze von 3,5 Prozent liegt deutlich oberhalb des Schwankungsbereichs der Inflation zwischen 2001 und 2021 in Höhe von durchschnittlich 1,49 Prozent (vgl. dazu bereits oben). Die Kappungsgrenze für eine Indexmietvereinbarung führt nicht zu einer unverhältnismäßigen, in die Substanz des Eigentums eingreifenden Belastung der Vermieterseite, sondern regelt lediglich die Begrenzung künftiger Erträge aus der Vermietung von Wohnraum (ebenso für die Kappungsgrenze gem. § 558 Abs. 3 BGB: BVerfG NJW 1986, 1669 (1670 unter I. 2. b)). Die Gefahr von Verlusten ist nicht ersichtlich. Durch die spiegelbildliche Begrenzung möglicher

Mietreduzierungen bei hoher Deflation wirkt die Kappungsgrenze zudem nicht einseitig allein zu Lasten der Vermieterseite.

Zu Buchstabe b (Änderung der Absätze 3, 4 und 5)

Es handelt sich um redaktionelle Folgeänderungen zu dem mit Buchstabe a neu eingefügten Absatz 3.

Zu Nummer 2 (Änderung des § 578 Absatz 3 Satz 1)

Für die von § 578 Absatz 3 BGB erfassten Mietverhältnisse gilt der neue Absatz 3 des § 557b BGB nicht, da juristische Personen des öffentlichen Rechts und anerkannte private Träger der Wohlfahrtspflege nicht gleich schutzbedürftig sind wie die Mieterseite im Rahmen von Wohnraummietverträgen. Der beschränkte Verweis auf einzelne Absätze des § 557b BGB war allerdings aufgrund des sich aus der Einfügung des neuen Absatzes 3 in § 557b BGB ergebenden Folgeänderungen ebenfalls redaktionell anzupassen.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.