

Arbeitskreis 4

Sind mietrechtliche Regelungen der Mietstruktur angebracht?

A. Hanke, Justiziar Verband Südwestdeutsche Wohnungswirtschaft, Frankfurt/M

Zur „Mietstruktur“ gehören die Kostenelemente, die das Entgelt für die Überlassung von Mietwohnungen und Gewerberäumen ausmachen. Hierzu zählen die Miete und die Betriebskosten, sodass es üblich ist, in den Mietverträgen die monatliche Miete und die monatlichen Vorauszahlungen auf die Betriebskosten in eine Gesamtmiete zusammenzufassen.

1. Verpflichtende Einbeziehung von Betriebskosten in die Miete?

Der Vermieter hat nach geltender Rechtslage im nicht preisgebundenen Wohnraum die Wahl, die Betriebskosten ganz oder teilweise in die Miete einzubeziehen, wodurch sich gewöhnlich die Miete erhöht. Er kann aber auch aufgrund einer vertraglichen Regelung sämtliche Betriebskosten, einen Teil der Betriebskosten oder die Betriebskosten als Pauschale neben der Miete umlegen. Lediglich für den preisgebundenen Wohnraum besteht nach § 27 Abs. 3 II. BV das Verbot, Betriebskosten mit der Kostenmiete zu erheben, sodass hieraus der mittelbare Zwang zur Umlegung sämtlicher Betriebskosten folgt.

Die Vollumlage der Betriebskosten hat sich seit längerem auch im nicht preisgebundenen Wohnraum im Hinblick auf die erheblichen und nicht mehr kalkulierbaren Kostensteigerungen einzelner Betriebskostenarten durchgesetzt. So weisen die örtlichen Mietspiegel im Regelfall Mieten ohne Betriebskosten als ortsübliche Vergleichsmieten aus.

In besonderen Tabellen zu den Mietspiegeln werden gewöhnlich Betriebskosten mit Durchschnittswerten aufgeführt, um dem Vermieter, der Betriebskosten in der Miete kalkuliert hat, die Möglichkeit zur Bereinigung der Mietstruktur zu geben, damit er im Mieterhöhungsverfahren des § 2 MHG das Nichtüberschreiten der ortsüblichen Vergleichsmiete nachweisen kann.

Ich plädiere dafür, die bisherige Wahlmöglichkeit des Vermieters im nicht preisgebundenen Wohnraum, die Betriebskosten entweder als Vollumlage neben der Miete oder ganz oder teilweise in die Miete einzukalkulieren, unbedingt beizubehalten. Auf keinen Fall sollte künftig dem Vermieter verbindlich vorgeschrieben werden, einige der in der Anlage 3 zu § 27 II. BV genannten Betriebskosten in die Miete einzurechnen, sodass diese nicht mehr umlagefähig wären. Dies muss auch gelten, selbst wenn für die Einbeziehung gewichtige ökologische und volkswirtschaftliche Gründe sprechen. So würde beispielsweise durch die Einbeziehung der Heizungskosten der Zwang auf den Vermieter ausgeübt, durch eine nachträglich anzubringende hohe Wärmedämmung und durch neueste Heizungstechniken Energiekosten zu sparen. Dies würde zwar den Mietern, der Umwelt und der Volkswirtschaft beachtliche Vorteile verschaffen.

1.1 Einbeziehung der Heizkosten in die Miete (Warmmiete)?

Die zwingende Einbeziehung der Heizkosten in die Miete wäre gleichwohl für den Vermieter völlig unzumutbar. Dies ergibt sich aus mehreren Gründen:

Durch die nachträgliche Wärmedämmung und den Einbau von energiesparenden Heizungsanlagen entstehen relativ hohe Modernisierungskosten, weil nur durch eine sehr hohe Wärmedämmung eine deutliche Energieeinsparung erreicht werden kann. Aufgrund solcher hohen Kosten würde sich eine Mieterhöhung nach § 3 MHG ergeben, die rechnerisch meist über der Grenze von 20% der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen würde. Mit Rücksicht auf § 5 WiStG darf die ortsübliche Miete auch bei Modernisierungsmaßnahmen nicht um mehr als 20% überschritten werden. Bislang ist die Tatsache der hohen Wärmedämmung und moderner energiesparender Heizungsanlagen in den Mietspiegeln der Städte kein Kriterium für wohnwerterhöhende Merkmale und damit für eine höhere Vergleichsmiete.

Gerechtfertigt wären aber entsprechende Zuschläge, da der Mieter weitaus geringere Heizkosten zahlen muss. Solche Zuschläge könnten sich an dem durchschnittlichen Wärmeverbrauch im Mietgebäude orientieren. Diese Möglichkeit würde m. E. auch bestehen, wenn die Heizkosten nicht in die Miete einbezogen wären.

Unabhängig davon wird von der Rechtsprechung hinsichtlich der zulässigen Mieterhöhung für durchgeführte Energieeinsparungsmaßnahmen nach § 3 MHG eine sehr restriktive Haltung eingenommen. Nach dem Rechtsentscheid des OLG Karlsruhe

(WM 1985, 17) scheiden nach dem Zweck des § 3 MHG solche Maßnahmen aus, deren Kosten im Verhältnis zu den Einsparungen unverhältnismäßig hoch sind. Denn nach Auffassung des OLG ist auch bei Mieterhöhungen des § 3 MHG das Gebot der Wirtschaftlichkeit zu beachten.

Werde daher gegen dieses Gebot verstoßen, könnten Kosten als Grundlage für die Berechnung der Mieterhöhung nach § 3 MHG nur bis zur Grenze der Unwirtschaftlichkeit mieterhöhend berücksichtigt werden. Mieterhöhungsmaßstab seien daher die nachhaltig einzusparenden Energiekosten.

Das LG Aachen (WM 1991, 356) und das LG Freiburg (WM 1985, 349) konkretisieren die Aussage des OLG Karlsruhe indem sie eine die Heizkosteneinsparung um das Doppelte übersteigende Mieterhöhung nach dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und unter Berücksichtigung des öffentlichen Interesses an der Energieeinsparung gerade noch als akzeptabel anerkennen.

Zu dieser Einschränkung, die zur Unwirtschaftlichkeit solcher Maßnahmen aus der Sicht des Vermieters führt, kommt noch das Erschwernis hinzu, dass nach einem Urteil des LG Hamburg (WM 1988, 168) der Vermieter das Ausmaß des Energieeinsparungseffekts beweisen muss. Dieser Anforderung wird er nur mit einem Gutachten eines Heizungssachverständigen nachkommen können.

Bei der Wärmedämmung der Außenfassaden stellt sich meist das Zusatzproblem des Abzugs der ersparten Kosten für fällige Instandsetzungsarbeiten, die mit der Wärmedämmung einhergehen. Die richtige Kostenaufteilung des Modernisierungs- und des Instandhaltungsaufwandes wird nach den hohen Anforderungen der Rechtsprechung an den Nachweis der Modernisierungskosten ebenfalls meist nur unter Hinzuziehung eines Sachverständigen realisierbar sein.

Diese erheblichen rechtlichen und praktischen Schwierigkeiten haben Wohnungsunternehmen meist von der Durchführung umfassender Energieeinsparungsmaßnahmen abgehalten.

Damit wurde eine große Chance vertan, durch Energieeinsparungsmaßnahmen der Mietwohngebäude übergeordnete ökologische und volkswirtschaftliche Ziele zu erreichen. Vor diesem Hintergrund ist die restriktive Rechtsprechung ohnehin zu überdenken.

Unabhängig davon kann bei älteren Gebäuden auch durch aufwendige Energieeinsparungsmaßnahmen nicht der Vollwärmeschutzeffekt neuerer Niedrigenergiehäuser oder Passivhäuser erreicht werden, abgesehen davon, dass sich bestimmte ältere Bauten überhaupt nicht für nachträgliche Wärmedämmmaßnahmen eignen, wie beispielsweise denkmalgeschützte Fachwerkhäuser. Vor allem fallen trotz der mit großem Aufwand betriebenen

Energieeinsparungsmaßnahmen nach wie vor erhebliche Heizkosten an, die nicht kalkulierbar sind, wie die jüngste Entwicklung zeigt. So haben sich die Kosten des Heizöls, an denen der Gaspreis gekoppelt ist, seit Februar 1999 um mehr als 70% erhöht.

Für den Vermieter wäre es unzumutbar und grob sachwidrig, ihn mit solchen exorbitanten Kostensteigerungen zu belasten, ganz abgesehen davon, dass ungewiss ist, ob nicht die jetzt schon drückende Ökosteuer in den nächsten Jahren noch weiter erhöht wird. Eine seriöse Kalkulation des Vermieters, der sich für Investitionen im Mietwohnungsbau entscheiden will, wäre wegen solcher nicht vorhersehbarer Kostensteigerungen nicht möglich. Eine zwingende Einbeziehung der Heizkosten in die Miete hätte wegen dieser Kostenbelastung sicherlich negative Auswirkungen für den Neubau, d. h., diese Risiken wären ein weiterer Grund, dass der Neubau von freifinanzierten Wohnungen zurückgehen würde. Auf der anderen Seite wird der Staat wegen der leeren Kassen auf längere Zeit nicht mehr in der Lage sein, öffentliche Mittel zur Finanzierung des als Ersatz notwendigen Mietwohnungsbaus zur Verfügung zu stellen. Das kann schon in den nächsten Jahren zu einer Verknappung des Wohnraumangebots führen, was drastische Mietsteigerungen auslösen würde.

Leittragende dieser Entwicklung wären in erster Linie die Mieter und die öffentliche Hand durch höhere Ausgaben beim Wohngeld und der Sozialhilfe. Lediglich bei Passivhäusern, die so konstruiert sind, dass kaum Heizkosten anfallen, wird der Vermieter den Wettbewerbsvorteil nutzen und auf die Umlegung der Heizkosten verzichten. Die ersten Erfahrungen zeigen jedoch, dass die Mieter erst in die komplizierte Haustechnik der Passivhäuser eingeweiht werden müssen, damit der erzielbare Energieeinsparungseffekt überhaupt erreicht wird.

Bei der sonst verpflichtenden Einbeziehung der Heizkosten in die Miete würden die Mieter geradezu eingeladen, mit der Heizung verschwenderisch umzugehen. Gerade dieser Effekt wäre absolut kontraproduktiv und kann daher nicht gewollt sein.

Mit Blick auf die ungewöhnlich große Steigerung der Energiekosten von Öl und Gas wird die unternehmerische Wohnungswirtschaft ohnehin unter dem Druck des Wettbewerbs nach Lösungen zur Einsparung von Heizungskosten suchen, um die nachhaltige Vermietbarkeit nicht zu gefährden. Der Zwang hierzu wird sich noch mit den zu befürchtenden weiteren Erhöhungen der Energiekosten verstärken. Hierbei wird jeder Vermieter die Frage sorgfältig zu prüfen haben, ob bzw. in welchem Umfang er die hohen Kosten für erforderliche Energieeinsparungsmaßnahmen mietwirksam auf die Mieter nach § 3 MHG überhaupt abwälzen kann. Möglicherweise hat er hierzu nach der jeweiligen Marktsituation keinen oder nur einen geringen Erhöhungsspielraum.

Hieraus folgt, dass sinnvolle oder notwendige Maßnahmen zur Energieeinsparung ohnehin vom Markt diktiert werden, sodass der Gesetzgeber nicht regulierend eingreifen muss. Diese Entwicklung wird durch die Zunahme neuer Mietwohngebäude beschleunigt, die sich durch eine hohe Wärmedämmung auszeichnen. Denn mit der ab 1995 in Kraft getretenen WärmeschutzVO wurde der Einstieg in die Niedrigbauweise erreicht. Gerade vor dem Hintergrund der in jüngster Zeit stark gestiegenen Energiekosten ist in diesen Wohnungen das Einsparungspotential bei den Heizkosten besonders groß, was der Vermietbarkeit zugute kommt. Durch die EnergiesparVO 2000 sollen die Anforderungen an die Wärmedämmung noch erhöht werden. Hierdurch werden die Wohnungsunternehmen bei den älteren Baujahrgängen angestoßen, zumindest moderne energiesparende Heizungsanlagen einzubauen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Lebensdauer von Heizungsanlagen etwa 20 Jahre beträgt, sodass sich bereits hierdurch ein gelegentliches Austauschfordernis der Heizungsanlagen ergibt.

1.2 Einbeziehung verbrauchsabhängiger Betriebskosten in die Miete?

Somit ist festzuhalten, dass es jedenfalls bei den Heizungskosten völlig sachfremd wäre, den Vermieter gesetzlich anzuhalten, diese in die Miete einzubeziehen.

Dasselbe gilt verstärkt für die anderen verbrauchsabhängigen Betriebskosten, wie die Kosten der Wasserversorgung und Entwässerung sowie der Müllabfuhr.

Bei den Kosten des Wasserverbrauchs ist bereits durch den inzwischen weit verbreiteten nachträglichen Einbau von Wasserzählern der Wasserverbrauch der Haushalte erheblich reduziert worden. Dieses, dem Naturschutz und der Umwelt dienende Einsparungspotential würde verloren gehen, wenn der Vermieter diese Kosten in die Miete einbeziehen müsste.

Denn die Mieter könnten dann Wasser in beliebiger Menge ohne Rücksicht auf deren Kosten verbrauchen. Damit wären alle bisherigen Bestrebungen, durch den Einbau von Wasserzählern die Mieter zum umweltschonenden geringen Verbrauch anzuhalten, ad absurdum geführt.

Überdies ist allgemein bekannt, dass in den letzten Jahren gerade die Kosten der Wasserversorgung und der Müllabfuhr besonders drastisch gestiegen sind und deshalb wesentliche Kostenfaktoren für die jährlich abzurechnenden Betriebskosten darstellen. Im Hinblick hierauf wäre es völlig abwegig, dieses Kostenrisiko dem Vermieter aufzubürden.

Dasselbe gilt auch für die Betriebskosten, die der Vermieter in einem bestimmten Umfang selbst beeinflussen kann, wie die Kosten der Hausreinigung, der Gartenpflege, der Sach- und Haftpflichtversicherung sowie des Hauswartzs.

Die Wohnungsunternehmen haben schon längst im Hinblick auf zunehmende Vermietungsschwierigkeiten wegen des in vielen Teilmärkten ausgeglichenen Wohnungsmarktes, wobei partiell schon Tendenzen des Überangebots erkennbar sind, die Bedeutung der Höhe der Betriebskosten als zweite Miete für die Vermietungschancen bzw. als Ursachen für die Kündigung von Mietwohnungen wegen zu hoher Betriebskosten erkannt. Durch hohe Betriebskosten werden zudem die Mieterhöhungsspielräume eingeengt oder sogar auf Null reduziert.

Das Schlagwort heißt „Betriebskostenmanagement“, das für die Ausschöpfung aller Möglichkeiten zur Reduzierung der Betriebskosten steht, die der Vermieter, z. B. durch niedrigere Prämien für die Sachversicherungen beeinflussen kann. Zu diesem geradezu für die Wohnungswirtschaft existentiellen Thema werden Tagesseminare und Fortbildungsveranstaltungen angeboten, die regen Zuspruch finden.

Diese Bemühungen stehen vor dem Hintergrund, dass der Wettbewerb um den Mieter als Kunde schon lange im Gange ist. Erstmals in der deutschen Geschichte ist die unternehmerische Wohnungswirtschaft gefordert, Kreativität zu entwickeln, um leerstehende Wohnungen wieder zu vermieten und die Zahl der Mieterwechsel zu senken.

Das bevorstehende Mietrechtsänderungsgesetz sollte deshalb die für die Mieter als wohl einmalig zu nennende positive Situation nicht wieder durch investitionsverschlechternde Vorschriften zunichte machen. Im Gegenteil, die Entwicklung ist reif, über Änderungen von Mietrechtsvorschriften zu diskutieren, die die Bedingungen für den Wettbewerb zum Vorteil der Mieter noch stabilisieren und sogar verbessern.

Hierzu gehören auch Vorschriften, die zu einem geringeren Verwaltungsaufwand beim Vermieter führen. Hierbei sollte dem Vermieter ein möglichst großer Gestaltungsspielraum, z. B. auch hinsichtlich der Behandlung der Betriebskosten zugestanden werden, anderenfalls kann sich ein Wettbewerb nicht entwickeln.

1.3 Vorschlag zur Vereinfachung des Betriebskostenrechts

Gerade im Betriebskostenbereich bestehen Möglichkeiten der effektiven Vereinfachung, die zudem den Vorteil der Transparenz hätten.

Der Gesetzgeber sollte daher eine Regelung treffen, wonach sich die im Mietvertrag festgesetzte Pauschale für die Betriebskosten nach Maßgabe der Staffelmiete des § 10 Abs. 1 MHG, jedoch ohne zeitliche Begrenzung oder wahlweise nach der Index-Miete des § 10a MHG automatisch erhöht. Es besteht kein erkennbarer Grund für die jetzige unterschiedliche Behandlung zwischen der Mieterhöhung nach den genannten Vorschriften des MHG und der Erhöhung der Betriebskostenpauschalen. In diesem Zusammenhang muss dem Vermieter die Wahl bleiben, nur einen Teil der Betriebskosten in die Pauschale einzubeziehen, während er andere Betriebskosten aufgrund einer entsprechenden mietvertraglichen Vereinbarung nach wie vor umlegen darf. Das werden meist verbrauchsabhängige Betriebskosten sein.

Die Zulässigkeit einer solchen Erhöhung hätte für den Mieter den Vorteil der Vorhersehbarkeit künftiger Kostensteigerungen. Für den Vermieter läge der Vorteil in der Einsparung der relativ hohen Aufwendungen für die Erfassung und die Abrechnung der Betriebskosten und für die zeitraubende Klärung streitiger Fragen erteilter Betriebskostenabrechnungen gegenüber den Mietern und in den nachfolgenden Gerichtsverfahren. Damit würde ein wesentlicher Beitrag zur Entlastung der Justiz geleistet, ohne dass hierdurch Nachteile für den Mieter erkennbar sind.

Eine solche Mietrechtsänderung könnte die wünschenswerte Breitenwirkung aber nur voll entfalten, wenn das Gesetz dem Vermieter ein Wahlrecht zur einseitigen Umstellung von der Vertragsregelung über die Betriebskostenabrechnung auf die Pauschalierung zugestehen würde.

Dieses Wahlrecht könnte zeitlich befristet werden. Grundlage für die Festsetzung der Pauschale wäre das Ergebnis der letzten Betriebskostenabrechnung für die Betriebskosten, die in die Pauschale einbezogen werden sollen.

Die Einsparung der Verwaltungskosten für die Betriebskostenabrechnung kann der Vermieter zur Bildung günstiger Mieten nutzen, um die Chancen der Vermietbarkeit zu erhöhen. Es ist keine Frage, dass hiervon auch die Mieter profitieren würden.

1.4 Verpflichtende Umlegung sämtlicher Betriebskosten?

Auch der umgekehrte Fall, dass nämlich, wie im preisgebundenen Wohnraum, dem Vermieter die Betriebskostenvollumlage vorgeschrieben wird, wäre nicht akzeptabel. Für die seinerzeitige Entscheidung des Gesetzgebers, die Einbeziehung der Betriebskosten in die Kostenmiete zu verbieten, bestanden für den preisgebundenen Wohnraum besondere Gründe. Denn nach den Regeln über die Kostenmiete dürfen nur die tatsächlichen laufenden Aufwendungen in der Wirtschaftlichkeitsberechnung als Grundlage für die Ermittlung der Kostenmiete angesetzt werden. Für die Betriebskosten bestand die unüberwindbare Schwierigkeit, diese wegen der permanenten Kostensteigerungen als laufende Aufwendungen richtig zu ermitteln.

Entweder legte der Vermieter jeweils die tatsächlichen Betriebskosten der Mietberechnung zugrunde, dann musste er Einbußen hinnehmen, wenn sich die Betriebskosten erhöht hatten oder er verstieß gegen die Regelungen der Kostenmiete, wenn er bei den Mieterhöhungen kalkulierte

Betriebskostensteigerungen zugrunde legte, diese aber tatsächlich hinter den erwarteten Steigerungsraten zurückblieben.

Zwar konnte der Vermieter unter den engen Voraussetzungen nach § 4 Abs. 8 NMV eine rückwirkende Mieterhöhung wegen zwischenzeitlich gestiegener Betriebskosten geltend machen. Da aber rückwirkende Mieterhöhungen unpopulär sind, wurde in der Praxis hiervon kaum Gebrauch gemacht. Die ständige Änderung der Betriebskosten veranlasste jedenfalls den Vermieter von preisgebundenen Wohnungen, eine Kostendeckung durch ständige Mieterhöhungen zu finden.

Dieses Dilemma beendete der Verordnungsgeber, indem er durch Änderung des § 27 Abs. 3 II. BV spätestens für Abrechnungszeiträume, die im Jahre 1986 endeten, den Ansatz der Betriebskosten in der Wirtschaftlichkeitsberechnung und damit in der Kostenmiete ausschloss.

Durch den Zwang der Betriebskostenvollumlage im preisgebundenen Wohnraum wurde jedoch das Prinzip der Kostenmiete nicht aufgegeben, sondern eher verfeinert. Denn durch die Umlegung wurde sichergestellt, dass der Mieter keine höheren als die tatsächlichen Betriebskosten zahlen muss.

Für den nicht preisgebundenen Wohnraum fehlt ein vergleichbarer Grund, dem Vermieter die Betriebskostenvollumlage vorzuschreiben.

2. Veränderungen der Mietstruktur durch das Verbot der vertraglichen Abwälzung der Schönheitsreparaturen auf den Mieter?

Da die Übung weit verbreitet ist, dem Mieter die Schönheitsreparaturen in dem in § 28 Abs. 4 der II. BV definierten Umfang durch Mietvertragsregelung aufzuerlegen, würde ebenfalls die Mietstruktur verändert, wenn der Gesetzgeber die Zulässigkeit einer solchen Handhabung für den Mietwohnraum unterbinden würde. In der Rechtsprechung wird zu Recht ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Verlagerung der Pflicht zur Durchführung der Schönheitsreparaturen auf den Mieter und einer niedrigeren Miete gesehen. Dieser Mechanismus funktioniert zweifellos bei einem ausgeglichenen Mietwohnungsmarkt und mit mehr oder weniger Abstrichen bei einem angespannten Markt. Der Gesetzgeber kann jedoch nicht in die Schwankungen des Wohnungsmarktes durch jeweils temporär wirkende Vorschriften eingreifen. Vor allem ist es verfassungsrechtlich problematisch, vertragsändernd in bestehende Mietverhältnisse einzugreifen, deren Mieten meist langfristige Kostenkalkulationen des Vermieters zugrunde liegen.

Zusammenfassend lautet daher mein Kredo, dass der Gesetzgeber nicht unnötig durch neue Vorschriften Materien des Mietrechts regeln sollte, die bislang im Rahmen der Privatautonomie zwischen Vermieter und Mieter vereinbart werden konnten. Es ist sogar an der Zeit, über neue Mietvorschriften nachzudenken, die den Wettbewerb zwischen den Wohnungsanbietern fördern.

Von einem gut funktionierenden Wettbewerb im Mietwohnungsbau kann nur der Mieter als umworbener Kunde profitieren. Die Zwänge des Mietwohnungsmarktes durch einen funktionierenden Wettbewerb bringen für die Mieter handfeste Vorteile, während der von Gesetzen ausgeübte Zwang meist das Gegenteil bewirkt.

So ist es vor allem Aufgabe der Wohnungspolitik, den richtigen Rahmen für Investitionen im Mietwohnungsbau zu setzen. Einengende Mietrechtsvorschriften, die nicht durch elementare Mieterschutzinteressen unbedingt erforderlich sind, wirken sich investitionshemmend aus, wobei leider auch emotionale Überbewertungen oft mit im Spiel sind.