

Entwurf

(Stand: 01.06.2024)

Begründung

A Allgemeiner Teil

1. Anlass, Ziele und Schwerpunkte

Der Bundesgesetzgeber hat die Landesregierungen in § 556d Abs. 2 Sätze 1 bis 3, § 558 Abs. 3 Satz 3 und § 577a Abs. 2 Satz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) ermächtigt, durch Rechtsverordnung Gebiete zu bestimmen, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, d. h., ein angespannter Wohnungsmarkt vorliegt. Ziel ist es, den Schutz der Mieterinnen und Mieter in diesen Gebieten zu verbessern.

In den durch Verordnung bestimmten Gebieten finden für einen begrenzten Zeitraum folgende besondere mieterschützende Vorschriften des BGB Anwendung:

- Begrenzung der Wiedervermietungsmiete bei Mieterwechseln, sogenannte Mietpreisbremse (§§ 556d Abs. 1 BGB)
- Absenkung der Kappungsgrenze für Mieterhöhungen bei bestehenden Mietverträgen (§ 558 Abs. 3 Satz 2 BGB) und
- Verlängerung der Kündigungssperrfrist bei Wohnungsumwandlung, d. h. bei der Umwandlung einer Miet- in eine Eigentumswohnung (§ 577a Abs. 2 Satz 1 BGB)

Die Niedersächsische Verfassung verpflichtet das Land in Artikel 6a, darauf hinzuwirken, dass die Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum versorgt ist. Angesichts des Verfassungsauftrags hatte die Landesregierung zuletzt mit der Mieterschutzverordnung vom 22.12.2020 (Nds. GVBl. S. 566) von allen drei Verordnungsermächtigungen Gebrauch gemacht. Grundlage der Verordnung war eine von der Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) erstellte „Analyse zur Festlegung der Gebietskulisse für eine Mietbegrenzungsverordnung in Niedersachsen“ vom März 2020.

Aufgrund der sich weiter verschlechternden Situation auf dem Mietwohnungsmarkt und der im Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen“ zwischen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP beim Bund vorgesehenen Verlängerung der „Mietpreisbremse“ bis zum Jahr 2029 - am 10. April 2024 hat das Bundeskabinett eine entsprechende Umsetzung beschlossen - wurde die RegioKontext GmbH, Berlin, im Januar 2023 mit einer Neubegutachtung der Gebietskulisse beauftragt. Das auf aktuellen Daten basierende Gutachten wurde im Dezember 2023 vorgelegt.

Die Neubegutachtung erfolgte auf der Grundlage der Vorschriften für eine Gebietsbestimmung nach § 556d Abs. 2 BGB, weil im Vergleich der o. a. mieterschützenden Vorschriften mit der „Mietpreisbremse“ der intensivste Eingriff in die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes erfolgt.

Nach dem Gutachten liegen in den Gebieten von insgesamt 57 niedersächsischen Einheits- und Samtgemeinden angespannte Wohnungsmärkte vor. Hierzu gehören die Gebiete der 18 Kommunen der bisherigen Gebietskulisse. Die neue Gebietskulisse ergibt sich im Einzelnen aus § 1 Abs. 1 sowie aus den §§ 2 und 3 des Entwurfs der Verordnung. Bezüglich der Begründung wird auf die Anlage zu § 1 Abs. 2 des Verordnungsentwurfs verwiesen.

Im Hinblick auf den Verfassungsauftrag aus Artikel 6a der Niedersächsischen Verfassung sollen die Gebiete der identifizierten 57 Einheits- und Samtgemeinden durch Verordnung befristet als Gebiete im Sinne der §§ 556d Abs. 2 Sätze 2 und 3, 558 Abs. 3 Satz 2 und 577a Abs. 2 Satz 1 BGB bestimmt werden, d. h. als Gebiete, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist (Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt), damit dort die o. a. mieterschützenden Vorschriften Anwendung finden.

2. Wesentliche Ergebnisse der Verordnungsfolgenabschätzung

Die Neufassung der Niedersächsischen Mieterschutzverordnung ist notwendig. Die Situation auf dem Mietwohnungsmarkt hat sich weiter verschlechtert. Das Gutachten der RegioKontext GmbH vom Dezember 2023 belegt, dass gegenüber dem bisher festgelegten Stand mehr Gebiete in Niedersachsen angespannte Wohnungsmärkte aufweisen. In den identifizierten Gebieten ist es erforderlich, die steigenden Mieten zu dämpfen und die Mieterschaft verstärkt vor Eigenbedarfskündigungen zu schützen. Diese Ziele erfordern, die Gebiete auf der Grundlage der Verordnungsermächtigungen im BGB als Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten festzulegen. Dadurch finden in diesen Gebieten die im BGB enthaltenen besonderen mieterschützenden Vorschriften für angespannte Wohnungsmärkte Anwendung. Die Ziele lassen sich auch wirksam erreichen. Durch die Gebietsfestlegungen in § 1 Abs. 1 und § 2 wird in den bestimmten Gebieten die Mietentwicklung verlangsamt: bei der Wiedervermietung durch die „Mietpreisbremse“ und bei bestehenden Mietverträgen durch die abgesenkte Kappungsgrenze. Aufgrund der Gebietsfestlegung in § 3 wird in den bestimmten Gebieten zudem die Kündigungsfrist von drei auf fünf Jahre verlängert, so dass ein besserer Schutz vor Eigenbedarfskündigungen besteht.

Unmittelbare Folgen, die über den verbesserten Mieterschutz hinausgehen, sind nicht zu erwarten. Mittelbar werden dämpfende Effekte auf die ortsübliche Vergleichsmiete in einer Kommune erwartet. Dem stehen verminderte Renditeerwartungen der Vermieterinnen und Vermieter gegenüber, weil sie bei der Wiedervermietung nicht mehr die maximal am Markt erzielbare Miete bzw. bei bestehenden Mietverhältnissen nicht die sonst mögliche Mieterhöhung verlangen dürfen. Das durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes garantierte Eigentumsrecht schützt jedoch nicht die optimalen Bedingungen einer Vermietbarkeit. Unter dem Gesichtspunkt der Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 des Grundgesetzes) sind die Beeinträchtigungen hinzunehmen. Rücksicht wird von den Eigentümerin-

nen und Eigentümern vor allem dann verlangt, wenn andere auf die Nutzung des Eigentumsobjekts angewiesen sind. Eine Modernisierung der Mietsache ist weiterhin wirtschaftlich möglich. Umlagefähige Modernisierungskosten sind von der Mietbegrenzung bei Wiedervermietung bzw. bei Bestandsvermietungen ausgenommen und können wie bisher auf die Miete aufgeschlagen werden.

3. Ergebnisse des Klimachecks nach § 9 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 Buchst. a GGO sowie Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung

Durch den verbesserten Mieterschutz werden Haushalte mit einem mittleren oder geringen Einkommen in die Lage versetzt, länger zentrumsnah zu wohnen. Die Verdrängung dieser Haushalte an die Peripherie oder in das Umland wird verlangsamt. Das kann dazu beitragen, einem pendlerbedingten Anstieg von Treibhausgasemissionen und Emissionen weiterer Luftschadstoffe sowie von Lärmbelastungen entgegenzuwirken. Der Effekt ist umso größer, je höher die durch die Verdrängung ausgelösten Pendlerbewegungen wären, die nicht durch einen sich verringern den Pendelbedarf der in die frei gewordenen zentrumsnahen Wohnungen einziehenden Haushalte ausgeglichen werden könnten. Wie hoch die Treibhausgasemissionen sind, die infolge des verbesserten Mieterschutzes ggf. vermieden werden können, ist nicht mit angemessenem Aufwand zu ermitteln.

4. Auswirkungen auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern

Der Schutz gegen eine Verdrängung aus den infrastrukturell gut ausgestatteten innenstadtnahen Bereichen ist insbesondere für Alleinerziehende, Ältere und Menschen mit niedrigem Einkommen von Bedeutung. In diesen Bevölkerungsgruppen sind Frauen überdurchschnittlich vertreten.

5. Auswirkungen auf Familien

Durch den verbesserten Mieterschutz wird es insbesondere Familien mit eher geringem oder mittlerem Einkommen erleichtert, in den nachfragestarken zentrumsnahen Quartieren der bestimmten Kommunen bzw. in den festgelegten ostfriesischen Inselgemeinden eine Mietwohnung zu bezahlen und längerfristig zu halten. Auf den Ostfriesischen Inseln besteht das Problem, dass wegen des hohen Mietenniveaus immer mehr Familien auf das Festland ziehen, was die Funktion wichtiger Infrastruktureinrichtungen auf den Inseln (Kindertagesstätten, Schulen, Sportvereine, Feuerwehr) beeinträchtigen kann. Die Mieterschutzverordnung kann dazu beitragen, dem entgegenzuwirken.

6. Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen

Menschen mit Behinderungen sind in den unteren Einkommensbereichen überrepräsentiert. Viele von ihnen sind auf zentrumsnahe Wohnquartiere mit gutem Infrastrukturangebot angewiesen. Die gedämpften Mieten und die verlängerte Kündungssperrfrist sind für sie daher von Vorteil.

7. Voraussichtliche Kosten und haushaltmäßige Auswirkungen

Durch die Begrenzung der Mieten werden die Ausgaben der Kommunen für die Erstattung der Kosten der Unterkunft an Hilfebedürftige nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) und nach dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) in den identifizierten Kommunen weniger stark steigen. Zudem können dämpfende Effekte bei den Wohngeldausgaben des Landes und des Bundes nicht ausgeschlossen werden. Die Kostensparnis ist jedoch nicht bezifferbar.

8. Ergebnisse des Digitalchecks nach § 9 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 Buchst. e GGO

Die Verordnung hat keine Auswirkungen auf die Digitalisierung.

9. Wesentliche Ergebnisse der Verbandsbeteiligung

wird nach der Verbandsbeteiligung ergänzt

B Besonderer Teil

Zu § 1:

Zu Absatz 1:

Die Regelung bestimmt die Gebietskulisse, in der die Vorschriften über die sogenannte Mietpreisbremse (§§ 556d ff. BGB) gelten. In den aufgeführten 57 Einheits- und Samtgemeinden darf die Miete bei Wiedervermietung zu Beginn des Mietverhältnisses die ortsübliche Vergleichsmiete höchstens um zehn Prozent übersteigen. Ausgenommen ist Wohnraum, der nach dem 1. Oktober 2014 erstmals genutzt und vermietet wird sowie die erste Vermietung nach umfassender Modernisierung. Eine höhere Miete kann nur dann verlangt werden, wenn diese bereits von der Vormieterin bzw. vom Vermieter geschuldet wurde.

Zu Absatz 2:

Für eine Verordnung nach § 556d Abs. 2 Sätze 1 bis 3 BGB besteht ein Begründungsgebot (§ 556d Abs. 2 Satz 5 BGB) und damit einhergehend die Pflicht, die Begründung der Öffentlichkeit an einer allgemein zugänglichen Stelle bekannt zu machen. Damit die Begründung zusammen mit der Verordnung veröffentlicht werden kann, ergeht sie als Anlage zu dieser.

Zu § 2:

§ 2 definiert die Gebietskulisse, in der gemäß § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB die Kappungsgrenze bei der Erhöhung von Bestandsmieten abgesenkt ist.

Die Gebietskulisse entspricht der in § 1 Abs. 1. Das liegt darin begründet, dass Ausgangspunkt der gutachterlichen Untersuchung die Regelungen des Bundesgesetzgebers für die Festlegung der Gebiete nach § 556d Abs. 2 BGB waren. D. h., die Untersuchung erfolgte ausgehend von den Bestimmungen für die Gebietsfestlegung zur Anwendung der „Mietpreisbremse“, mit der im Vergleich der mieterschützenden Vorschriften in Bezug auf Art. 14 des Grundgesetzes der grundrechtsintensivste Eingriff vorgenommen wird. Dementsprechend können die nach § 556d Abs. 2 BGB identifizierten Gebiete auch für die mit einer geringeren Eingriffsintensität einhergehende Gebietsfestlegung nach § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB herangezogen werden.

Gemäß § 558 Abs. 3 Satz 1 BGB darf sich die Miete bei bestehenden Mietverträgen innerhalb von drei Jahren grundsätzlich um nicht mehr als 20 Prozent bis maximal zur Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete erhöhen (Kappungsgrenze). In den 57 Einheits- und Samtgemeinden, die in § 2 ausgewiesen sind, ist diese Kappungsgrenze auf den in § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB angegebenen Prozentsatz abgesenkt. Derzeit beträgt die abgesenkte Kappungsgrenze 15 Prozent.

Zu § 3:

In den Gebieten der Einheits- und Samtgemeinden, die in § 3 ausgewiesen sind, verlängert sich die dreijährige Kündigungssperrfrist bei Wohnungsumwandlung auf fünf Jahre. Wie in § 2 entspricht die Gebietskulisse auch hier derjenigen für die „Mietpreisbremse“ in § 1 Abs.1. Die Ausführungen zum räumlichen Anwendungsbereich zu § 2 gelten entsprechend für die Gebietsbestimmung für die verlängerte Kündigungssperrfrist.

Die Sperrfrist tritt dann ein, wenn eine Mietwohnung in Wohneigentum umgewandelt und dieses veräußert wird. Voraussetzung ist, dass das Wohneigentum nach der Überlassung an die Mieterin bzw. den Mieter begründet worden ist (§ 577a Abs. 1 BGB). Erst nach Ablauf der Sperrfrist kann sich die Erwerberin oder der Erwerber der Wohnung auf Eigenbedarf oder auf die Hinderung an einer angemessenen wirtschaftlichen Verwertung des Grundstücks zur Begründung einer Kündigung berufen (so genannte Eigenbedarfs- oder Verwertungskündigung).

Die Kündigungsbeschränkung gilt nach § 577a Abs. 1a BGB entsprechend, wenn vermieteter Wohnraum nach der Überlassung an die Mieterin bzw. den Mieter an eine Personengesellschaft oder an mehrere Erwerbende veräußert worden ist oder zu Gunsten einer Personengesellschaft oder mehrerer Erwerbender mit einem Recht belastet worden ist, durch dessen Ausübung der bzw. dem Mietenden der vertragsgemäße Gebrauch entzogen wird. Hiervon werden die Fälle erfasst, in denen an veräußerten Mehrfamilienhäusern gerade kein Wohneigentum nach dem Wohnungseigentumsgesetz begründet wird, weil bestimmte bauplanungsrechtliche Vorgaben umgangen werden sollen. In Niedersachsen betrifft dies insbesondere die sogenannte Bildung von Bruchteilseigentum (§§ 1008 ff BGB) an Wohnhäusern auf den Ostfriesischen Inseln. Auch in diesen besonderen Fällen des Eigentumsübergangs sind die Mietenden vor vorzeitiger Kündigung wegen Eigenbedarfs oder Hinderung an einer angemessenen wirtschaftlichen Verwertung des Grundstücks durch die Sperrfrist geschützt.

Die Landesregierung wird in § 577a Abs. 2 Satz 2 BGB ermächtigt, die Kündigungssperrfrist bei Umwandlungen von Mietwohnungen in Wohneigentum von drei auf bis zu zehn Jahre zu verlängern. Zum Schutz der Mieterinnen und Mieter wird in allen 57 identifizierten

Kommunen eine Kündigungssperrfrist von fünf Jahren als hinreichend, aber auch als notwendig angesehen. Bei Bedarf kann dieser Zeitraum verlängert werden. Damit wird ein angemessener Interessenausgleich geschaffen zwischen der Mieterschaft, die sich nach einer Kündigung des Mietverhältnisses um neuen Wohnraum in einem angespannten Marktumfeld bemühen muss, und den neuen Wohnungseigentümerinnen und -eigentümern, die die erworbene Wohnung selbst nutzen oder wirtschaftlich verwerten möchten.

Zu § 4:

Zu Absatz 1:

§ 4 bestimmt den Zeitpunkt des In- und Außerkrafttretens der Verordnung sowie das abweichende Außerkrafttreten der §§ 1 und 2. Die vorgesehenen Geltungszeiträume stehen im Einklang mit den jeweiligen rechtlichen Vorgaben.

Die Gültigkeitsdauer der Gebietsfestlegung für die sogenannte Mietpreisbremse in § 1 endet nach dem Verordnungsentwurf mit Ablauf des 31.12.2025, weil nach der geltenden Rechtslage kein längerer Geltungszeitraum möglich ist. § 556d Abs. 2 Satz 4 BGB gibt vor, dass eine Verordnung nach § 556d Abs. 2 Sätze 1 bis 3 BGB spätestens mit Ablauf des 31. Dezember 2025 außer Kraft treten muss.

Für die Gebietsfestlegung für die abgesenkte Kappungsgrenze in § 2 bedarf es ebenfalls einer Ausschöpfung des gesetzlich zulässigen Geltungszeitraums. Nach der Vorgabe in § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB kann die Gebietsbestimmung für die Dauer von jeweils höchstens fünf Jahren erfolgen. Angesichts der Angespanntheit der Wohnungsmärkte wird der maximal mögliche Geltungszeitraum von fünf Jahren benötigt, damit die abgesenkte Kappungsgrenze eine ausreichende Wirkung entfalten kann.

Hinsichtlich der verlängerten Kündigungssperrfrist bei Wohnungsumwandlung erlaubt § 577a Abs. 2 Satz 2 BGB eine Gebietsbestimmung für jeweils höchstens zehn Jahre. Die Gebietsfestlegung in § 3 soll sieben Jahre gelten, dementsprechend ist für die Verordnung ein siebenjähriger Geltungszeitraum vorgesehen. Damit wird sichergestellt, dass alle relevanten Veräußerungsgeschäfte, die bis zu drei Jahre vor und bis zu zwei Jahre nach Inkrafttreten der Regelung in § 3 wirksam geworden sind bzw. werden, der vollen fünfjährigen Kündigungssperrfrist unterliegen. D. h., das Instrument kann entsprechend der abgesenkten Kappungsgrenze fünf Jahre voll durchgreifen.

Zu Absatz 2:

Aufgrund der Neufassung der Verordnung ist die bisherige Mieterschutzverordnung außer Kraft zu setzen.