

Begründung

A Allgemeine Begründung

1. Anlass, Ziele und Schwerpunkte

Die Niedersächsische Verfassung verpflichtet die Landesregierung darauf hinzuwirken, dass die Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum versorgt ist.

Nachdem die Wohnungsmarktbeobachtung der NBank in den vergangenen Jahren stets von einem im Wesentlichen ausgeglichenen und entspannten Wohnungsmarkt in Niedersachsen berichtet hatte, weist die NBank in ihrem aktuellen Wohnungsmarktbericht vom Sommer 2015 erstmals darauf hin, dass auch in Niedersachsen in einzelnen Regionen mittlerweile von einer angespannten Wohnungsmarktlage gesprochen werden müsse.

Der Bundesgesetzgeber hat die Landesregierungen im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) ermächtigt, durch drei verschiedene mietrechtliche Verordnungen befristet in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt regelnd einzugreifen. Dadurch soll der Mieterschutz in diesen Gebieten verbessert werden.

Die Landesregierungen können mit diesen Rechtsverordnungen Gebiete festlegen, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Nur in diesen ausgewiesenen Gebieten treten besondere Rechtsfolgen des BGB ein. Dabei handelt es sich um folgende Regelungen:

- a) Begrenzung der Wiedervermietungsmiete bei Mieterwechseln (§ 556d Abs. 2 BGB, sogenannte „Mietpreisbremse“),
- b) Senkung der Kappungsgrenze bei der Erhöhung von Bestandsmieten (§ 558 Abs. 3 S. 3 BGB) und
- c) Verlängerung der Kündigungsfrist bei Wohnungsumwandlung (§ 577a Abs. 2 S. 2 BGB).

Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten liegen nach § 556d Abs. 2 Satz 2 BGB vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Dies kann nach § 556d Abs. 2 Satz 3 BGB insbesondere dann der Fall sein, wenn

- die Mieten deutlich stärker steigen als im bundesweiten Durchschnitt,
- die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte den bundesweiten Durchschnitt deutlich übersteigt,
- die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass durch Neubautätigkeit insoweit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird, oder
- geringer Leerstand bei großer Nachfrage besteht.

Die Formulierung „kann“ und die Formulierung „insbesondere“ machen deutlich, dass es sich hierbei weder um eine verbindliche noch um eine abschließende Aufzählung handelt. Modifikationen bei der Anwendung der Kriterien sind daher zulässig, wie das Abstellen auf den Landesdurchschnitt statt auf den Bundesdurchschnitt. Die Verknüp-

fung durch die Konjunktion „oder“ zwischen dem dritten und dem vierten Indikator macht zudem deutlich, dass es bereits ausreicht, wenn lediglich einer dieser vier Indikatoren vorliegt, um einen angespannten Wohnungsmarkt anzunehmen.

Die Tatbestandsvoraussetzungen zur Feststellung eines angespannten Wohnungsmarktes nach § 556d Abs. 2 BGB sind strukturell grundsätzlich den schon länger bestehenden bundesgesetzlichen Ermächtigungen der § 558 Abs. 3 und § 577a Abs. 2 BGB nachgebildet (BT-Drs. 18/3121, Seite 28). Auf der Grundlage von aussagekräftigem statistischen Datenmaterial muss die Gebietsfestsetzung aus einer Gesamtschau unter Berücksichtigung der individuellen Gegebenheiten erfolgen, wobei die Ermächtigungsgrundlage bewusst von starren Vorgaben zu den heranzuziehenden Indikatoren absieht (BT-Drs. 18/3121, Seite 29). Zur sachgerechten Umsetzung der neu geschaffenen Regelungsbefugnis kann daher außer auf die in § 556d Abs. 2 Satz 3 BGB aufgeführten Indikatoren für angespannte Wohnungsmärkte auch die zu den früher geschaffenen bundesgesetzlichen Ermächtigungen ergangene Rechtsprechung herangezogen werden.

Um den Handlungsbedarf der Landesregierung zu ermitteln, wurde bei der NBank eine Analyse zur Festlegung der Gebietskulisse für eine Mietbegrenzungsverordnung in Niedersachsen in Auftrag gegeben. Diese liegt der Landesregierung seit dem 30.11.2015 vor.

In der Analyse wurden die vier Kriterien

- überdurchschnittlich stark steigende Mieten,
- überdurchschnittliche Mietbelastung der Haushalte,
- unzureichende Neubautätigkeit bei wachsender Wohnbevölkerung und
- geringer Leerstand bei großer Nachfrage

betrachtet.

Bei den Durchschnittswerten wurde jeweils Bezug auf den Landes- und nicht auf den Bundesdurchschnitt genommen. Dadurch konnten für Niedersachsen untypische Werte wie die hohen Angebotsmieten süddeutscher Großstädte oder die hohen Leerstandsquoten mancher ostdeutscher Gebiete ausgeschlossen werden.

Um diejenigen Städte und Gemeinden zu identifizieren, in denen eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, hat die NBank im Zusammenhang mit den Analyseergebnissen Auswahlregeln festgelegt. Die stärkste Auswahlregel verlangt, dass alle vier Kriterien erfüllt sein müssen. Denkbar wäre auch eine Auswahl gewesen, nach der eine Mindestanzahl von Kriterien erfüllt ist oder wenn bestimmte wichtige Kriterien erfüllt sein müssen und andere optional sind.

Zur Beurteilung, welche der Kriterien für eine Auswahl einzeln bzw. gemeinsam erfüllt sein müssen, hat die NBank mögliche Korrelationen zwischen allen Teilkriterien geprüft.

Die Mietsteigerung bzw. die Vergrößerung des Abstands von Angebots- und Vergleichsmieten ist das wesentliche Kriterium für die Anspannung von Mietwohnungsmärkten. Ein Zusammenhang zur Mietbelastung ist nicht erkennbar. Die Höhe der aktuellen Angebotsmieten ist ein Indikator zur Einschätzung der Marktlage, den die meisten Marktakteure sehr gut einordnen können.

Statistisch ist kein enger Zusammenhang der vier untersuchten Kriterien feststellbar. Jedoch ist das Analyseziel eine möglichst sichere Einschätzung, ob der Wohnungsmarkt in einer Kommune so angespannt ist, dass eine Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnraum besonders gefährdet ist. Daher sollten alle vier Kriterien, wenigstens jedoch drei Kriterien erfüllt sein, um als Geltungsgebiet für die Nds. Mieterschutzverordnung ausgewählt zu werden.

Auf dieser Grundlage hat die NBank anhand der oben genannten Auswahlregel zwölf Städte als Gebiete identifiziert, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnraum zu angemessenen Bedingungen zum jetzigen Zeitpunkt besonders gefährdet ist. Hierbei handelt es sich um die Städte Braunschweig, Buchholz in der Nordheide, Buxtehude, Göttingen, Hannover, Langenhagen, Leer (Ostfriesland), Lüneburg, Oldenburg, Osnabrück, Vechta und Wolfsburg.

Die zwölf identifizierten Städte erfüllen die vier untersuchten Kriterien im folgenden Maße:

	Abstand Bestands- und Wiedervermietungsquoten 2010-2014 in Prozentpunkten	Mietbelegungsquote 2014 in Prozent	Bedarfsdeckung 2020 durch aktuelle Neubautätigkeit (Anzahl der Geschosswohnungen)	Leerstand in Geschosswohnungen 2011 in Prozent
Niedersachsen	8,0	12,4	-226	3,0
Grenzwert *)	8,8	13,6	-248	2,7
Stadt Braunschweig	26,6	16,5	-6.573	1,4
Stadt Wolfsburg	68,0	15,7	-1.619	2,7
Stadt Göttingen	28,0	22,8	-291	1,2
Landeshauptstadt Hannover	28,1	17,6	-19.861	1,1
Stadt Langenhagen	13,6	14,3	-962	1,0
Stadt Buchholz i. d. N.	15,2	14,8	-287	0,6
Hansestadt Lüneburg	17,4	18,6	-1.221	0,2
Hansestadt Buxtehude	9,1	13,7	200	0,7
Stadt Oldenburg	14,6	16,7	408	-0,5
Stadt Osnabrück	20,9	16,9	-1.689	1,1
Stadt Leer (Ostfriesland)	11,7	14,2	-264	1,0
Stadt Vechta	21,6	14,7	-58	-0,5

*) Der Grenzwert bezeichnet den um 10 % verschlechterten Landesdurchschnittswert. Nur in den Städten, in denen dieser Grenzwert unter beziehungsweise überschritten wird, kann bezüglich des untersuchten Kriteriums von einer **besonderen** Gefährdung ausgegangen werden.

Quelle: NBank

Die niedersächsischen Inselgemeinden stellen eine Sondersituation dar. Aufgrund der geringen Marktgröße greifen die üblichen Marktanalysen zu kurz. Folgende Überlegungen skizzieren die Situation auf den Inseln:

- Auf der Suche nach neuem Wohnraum können Miethaushalte nicht räumlich (ins Umland) ausweichen. Sie können bei zu geringen bezahlbaren Wohnungsangeboten nur die Insel verlassen und auf dem Festland nach geeigneten Wohnungen suchen. Dies bedeutet aber einen unverhältnismäßig hohen Aufwand, wenn der Arbeitsplatz und die sozialen Kontakte beibehalten werden sollen.
- Bauland ist noch knapper als in den Großstädten. Industriebrachen oder andere Brachflächen, die viele Städte zu Bauzwecken mobilisieren können, gibt es auf den Inseln nicht. Vielmehr gehören weite Inselteile zum Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer. Über Baulandreserven verfügen die Inseln nur vereinzelt.
- Aufgrund der besonderen touristischen Attraktivität sind die Verkaufsangebotspreise für Wohnimmobilien sehr hoch. Entsprechend hoch sind die Renditeerwartungen (auch) bei Vermietung. Auf den ostfriesischen Inseln werden die höchsten Angebotsmieten in ganz Niedersachsen aufgerufen.

Diese Sondersituation führt dazu, dass auch in den sieben Inselgemeinden die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.

Der Verordnungsgeber hat sich die schlüssigen Ergebnisse der NBank zu eigen gemacht und mit den in den §§ 1 bis 3 aufgeführten Gebietskulissen normiert. Mit der Niedersächsischen Mieterschutzverordnung werden die drei nach dem BGB möglichen ordnungsrechtlichen Regelungen in einer Norm zusammengefasst.

§§ 556d Absatz 2, 558 Abs. 3 Satz 2 und 577a Abs. 2 BGB ermöglichen es grundsätzlich auch, innerhalb einer Gemeinde eine kleinräumige Differenzierung auf Ebene von Stadt- bzw. Gemeindeteilen auszuweisen. Hierzu hat der Bundesgerichtshof im Zusammenhang mit der Prüfung der Kappungsgrenzenverordnung des Landes Berlin für Recht erkannt, dass eine besondere Gefährdung der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen aufgrund der vor allem in Ballungsräumen, Industrie- und Universitätsstädten sowie in Städten mit herausgehobener zentraler Lage oder Funktion wirkenden vielfältigen Impulse und der hierdurch ausgelösten spezifischen Labilität des Wohnungsmarktes grundsätzlich räumlich nicht exakt eingrenzbar sei. Eine solche, sich auf das gesamte Gemeindegebiet auswirkende Labilität könne daher regelmäßig nur dann ausgeschlossen werden, wenn zuverlässiges Datenmaterial zur Verfügung stehe, das den sicheren Schluss zulasse, dass nur in einem bestimmten Teil einer Gemeinde eine besondere Gefährdungslage gegeben ist (BGH, Urteil vom 4. November 2015, NZM 2016, 82).

Die Landesregierung teilt die Rechtsauffassung des Bundesgerichtshofes.

Die Prüfungen der NBank haben nachvollziehbar ergeben, dass die Datengrundlage für eine Differenzierung innerhalb einzelner Städte und Gemeinden nicht ausreichend ist. Die für eine entsprechende Analyse notwendigen Daten liegen nicht kleinräumig vor, so dass eine modellgestützte Analyse nicht erfolgen konnte. Die Aufnahme aller 19 identifizierten Städte und Gemeinden mit ihrer Gesamtfläche begegnet damit keinen rechtlichen Bedenken.

Im Ergebnis ist in diesen Gebieten der Einsatz einer Mieterschutzverordnung angemessen und verhältnismäßig, um bezahlbare Mieten für Durchschnittsverdienende auch in den betroffenen Gebieten zu gewährleisten und zu erhalten. Eigentümerinnen und Eigentümern bleibt die Privatnützigkeit ihres Eigentums erhalten, auch wenn sie durch die Mieterschutzverordnung Einschränkungen bei der Wirtschaftlichkeit hinnehmen müssen. Unter dem Gesichtspunkt der Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Artikel 14 Absatz 2 Grundgesetz) ist diese Beeinträchtigung hinzunehmen. Artikel 14 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz schützt nicht die optimalen Bedingungen einer Vermietbarkeit. Rücksicht wird von den Eigentümerinnen und Eigentümern vor allem dann verlangt, wenn andere auf die Nutzung des Eigentumsobjekts angewiesen sind (BVerfGE 38, 348, 370).

Die betroffenen Kommunen sowie die kommunalen Spitzenverbände wurden mündlich und schriftlich über das Ergebnis informiert. Ihnen wurde bereits vor Beginn des förmlichen Normsetzungsverfahrens drei Monate Gelegenheit zur Beratung in ihren Gremien und zur schriftlichen Stellungnahme gegeben. Von den 19 Kommunen hat sich letztlich keine gegen die Einbeziehung in die Niedersächsische Mieterschutzverordnung ausgesprochen.

Durch die Aufnahme der 19 identifizierten Städte und Gemeinden in die Niedersächsische Mieterschutzverordnung sollen die Rechte der Mieterinnen und Mieter in einem für sie besonders ungünstigen Marktumfeld für die Dauer von fünf Jahren gestärkt werden. Das Land erwartet, dass sich nach Ablauf dieser Frist das Mietwohnungsangebot – insbesondere im unteren Marktpreissegment – nach umfangreicher Förderung durch Kommunen, Land und Bund wieder dem Bedarf angepasst haben wird. Durch den wiedererlangten Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage wird eine Konsolidierung der Mietpreise erwartet.

Nach § 556d Abs. 2 Satz 7 BGB muss sich aus der Begründung der Rechtsverordnung ergeben, welche Maßnahmen die Landesregierung in dem jeweils bestimmten Gebiet und Zeitraum ergreifen wird, um Abhilfe zu schaffen.

Eine unmittelbare Einflussnahme der Landesregierung auf die Wohnungsbauplanung in den identifizierten Kommunen ist aufgrund des verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrechts der Städte und Gemeinden ausgeschlossen.

Mittelbar kann die Landesregierung zur Entspannung beitragen, indem sie die Darlehen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus erhöht. Bereits im Sommer 2015 wurden die Wohnraumförderdarlehen für den Bau von Mietwohnungen um 400 Mio. Euro aufgestockt. Seit 2016 hat der Bund seine Ausgleichszahlungen an die Länder nahezu verdoppelt. Somit fließen dem Land Niedersachsen jährlich insgesamt 78,3 Mio. Euro vom Bund für die soziale Wohnraumförderung zu. In ihrem Eckwertebeschluss für den Haushalt ab 2017 hat die Bundesregierung weitere 800 Mio. Euro jährlich für den Wohnungsbau vorgesehen.

Die Landesregierung erwartet, dass Investorinnen und Investoren die Darlehen vorrangig für den Mietwohnungsbau für Geringverdienende in den Städten und Gemeinden mit angespanntem Wohnungsmarkt abrufen werden.

Weiterhin engagiert sich die Landesregierung in der Konzertierte Aktion Bauen und Wohnen für mehr Wohnungsbau in Niedersachsen. Darüber hinaus wirkt das von der Landesregierung initiierte Bündnis „Niedersachsen packt an!“ darauf hin, das Angebot an bezahlbarem Wohnraum für alle Menschen in Niedersachsen zu verbessern, einschließlich derer, die in Niedersachsen Schutz und Asyl suchen, insbesondere in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt.

Außerdem wird die Landesregierung über die NBank beratend tätig, wenn Kommunen Bedarf an der Erstellung eines Wohnraumversorgungskonzepts oder einer kommunalen Wohnungsmarktbeobachtung äußern. Bei der Auflage eigener kommunaler Wohnraumförderprogramme steht die Landesregierung den Städten und Gemeinden beratend zur Seite.

2. Wesentliche Ergebnisse der Gesetzesfolgenabschätzung

Die Einführung einer Niedersächsischen Mieterschutzverordnung ist notwendig, weil auf anderem Wege das Ziel, steigende Mieten in angespannten Wohnungsmärkten zu dämpfen, kurzfristig nicht erreicht werden kann. Die verstärkte Wohnraumförderung wird erst in einigen Jahren voll wirksam werden. Bis dahin ist ein besserer Schutz der Mieterinnen und Mieter vor steigenden Mieten erforderlich. Unmittelbare Folgen, die über den verbesserten Mieterschutz hinausgehen, sind nicht zu erwarten.

Mittelbar werden dämpfende Effekte auf die ortsübliche Vergleichsmiete innerhalb einer Kommune erwartet.

3. Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung

Durch den verbesserten Mieterschutz werden Haushalte mit mittlerem oder geringem Einkommen in die Lage versetzt, länger innenstadtnah zu wohnen. Die Verdrängung an die Peripherie oder in das Umland wird verlangsamt. Dadurch werden Pendlerbewegungen in die Innenstädte reduziert und die Lärm- und Schadstoffbelastung verringert.

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

Der Schutz gegen eine Verdrängung aus den infrastrukturell gut ausgestatteten Bereichen ist insbesondere für Alleinerziehende, Ältere und Menschen mit niedrigem Einkommen von Bedeutung. In diesen Bevölkerungsgruppen sind Frauen überdurchschnittlich vertreten. Die Mieterschutzverordnung leistet somit einen Beitrag zur Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern.

5. Auswirkungen auf Familien

Durch den verbesserten Mieterschutz wird es insbesondere Familien mit mittlerem oder geringem Einkommen auch zukünftig möglich sein, in nachfragestarken Innenstadtkwartieren der zwölf identifizierten Städte, vor allem aber auf den ostfriesischen Inseln eine Mietwohnung zu bezahlen und längerfristig zu halten.

6. Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen

Menschen mit Behinderungen sind in den unteren Einkommensbereichen überrepräsentiert. Viele von ihnen sind auf innenstadtnahe Wohnquartiere mit gutem Infrastrukturangebot angewiesen. Sie profitieren daher besonders von den gedämpften Mieten und der verlängerten Kündigungssperrfrist.

7. Voraussichtliche Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen

Durch die Begrenzung der Mieten werden die Ausgaben der Kommunen für die Erstattung der Kosten der Unterkunft an Hilfebedürftige nach den Sozialgesetzbüchern zwei und zwölf in den identifizierten Städten und Gemeinden weniger stark steigen. Zudem können dämpfende Effekte bei den Wohngeldausgaben des Landes und des Bundes nicht ausgeschlossen werden. Die Kostenersparnis ist jedoch nicht bezifferbar.

8. Wesentliche Ergebnisse der Verbandsbeteiligung

Folgenden Verbänden wurde Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben:

- Deutscher Mieterbund, Landesverband Niedersachsen-Bremen e. V.,
- Verband der Wohnungswirtschaft Niedersachsen und Bremen e.V. (vdw),
- Haus und Grund Niedersachsen, Landesverband Niedersächsischer Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer-Vereine e.V.,
- Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens,
- Landesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen Niedersachsen/Bremen e.V. (BFW),
- Verband Wohneigentum Niedersachsen e.V. (VWE).

Von diesen Verbänden haben sich der BFW und der VWE nicht geäußert.

Der Deutsche Mieterbund begrüßt das Verordnungsvorhaben der Landesregierung. Damit werde ein zentrales Anliegen des Deutschen Mieterbundes Niedersachsen-Bremen e. V. vollständig umgesetzt.

Der vdw äußert in seiner Stellungnahme im Wesentlichen Vorbehalte gegen die Mietpreisbremse und die abgesenkte Kappungsgrenze als solche. Hierzu ist festzustellen, dass die Schaffung dieser Instrumente nicht in die Zuständigkeit des Landes Niedersachsen fällt. Die Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuches erfolgte durch den Deutschen Bundestag ohne Zustimmung des Bundesrates. Den Landesregierungen obliegt lediglich die Entscheidung, ob und in welchem Umfang sie von der Ermächtigung des Bundes Gebrauch machen, Gebietskulissen festzulegen, in denen diese Instrumente gelten sollen.

An dem vorliegenden Verordnungsentwurf der Landesregierung bemängelt der vdw, dass zumeist Städte und Gemeinden einbezogen wurden, die über keinen Mietspiegel verfügen. Lediglich die Landeshauptstadt Hannover und die Städte Braunschweig und Langenhagen verfügen über einen qualifizierten Mietspiegel, die Stadt Osnabrück über einen einfachen Mietspiegel. Damit könnten weder Vermieter noch Wohnungssuchende die ortsübliche Vergleichsmiete sicher bestimmen.

Die Landesregierung hat entschieden, dass die Festlegung der Gebietskulissen der Mieterschutzverordnung nicht davon abhängig gemacht wird, dass ein (qualifizierter) Mietspiegel für die jeweilige Gemeinde vorliegt. Auch der Gesetzgeber hat davon abgesehen, dies als Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Landesverordnung zu normieren.

Bei der ortsüblichen Vergleichsmiete handelt es sich um einen seit vielen Jahren in Rechtsordnung und Rechtsprechung fest etablierten Begriff. Die ortsübliche Vergleichsmiete definiert nach § 558 Abs. 1 S. 1 BGB die Grenze für Erhöhungen von Bestandsmieten. Diese Grenze ist auch in Gemeinden ohne Mietspiegel zu beachten. Eingeführt wurde diese Bestimmung durch § 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Regelung der Miethöhe vom 18. Dezember 1974 (BGBl. I S. 3603, 3604), welches durch Art. 10 Abs. 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2001 (BGBl. I S. 1149, 1175) mit Wirkung ab

1. September 2001 in das BGB überführt wurde. § 558a Abs. 2 BGB lässt verschiedene Wege zu, die Vergleichsmiete zu bestimmen:

- Durch einen Mietspiegel oder Auskunft aus einer Mietdatenbank,
- durch Gutachten eines öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen,
- durch Heranziehen der Entgelte für einzelne vergleichbare Wohnungen, wobei drei Wohnungen ausreichend sind.

Darüber hinaus darf auch auf den Mietspiegel einer hinsichtlich des Mietniveaus und der allgemeinen Lebensumstände vergleichbaren Nachbargemeinde zurückgegriffen werden, wenn vor Ort kein eigener Mietspiegel existiert (BGH, Urteil vom 16.06.2010 - VIII ZR 99/09). Durch diese praxisnahe Entscheidung wird die Klärung der ortsüblichen Vergleichsmiete erleichtert. Der Landesregierung sind in diesem Zusammenhang keine Beschwerden bekannt geworden, wonach sich bei Mieterhöhungen die Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete ohne Mietspiegel nicht rechtssicher bestimmen ließe.

Im Übrigen gehört die Erarbeitung von Mietspiegeln zu den kommunalen Aufgaben der Daseinsvorsorge im Rahmen des eigenen Wirkungskreises. Nach § 558c Abs. 4 BGB sollen Gemeinden Mietspiegel erstellen, wenn hierfür ein Bedürfnis besteht und der Aufwand vertretbar ist. Ob die Aufnahme in die Mietpreisverordnung bereits das Bedürfnis schafft, Mietspiegel zu erstellen, liegt angesichts der alternativen Ermittlungsmethoden im Ermessen der einzelnen Gemeinde.

Ein weiterer Kritikpunkt des vdw betrifft die Methodik der Identifizierung von Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt. So sei beispielsweise der Prozentsatz der durchschnittlichen Mietbelastung der Haushalte mit 13,6 zu niedrig bemessen. Außerdem betrage die Mietsteigerung in Hannover zwischen 2011 und 2015 weniger als die Inflation und in Langenhagen seien die Mieten zuletzt gesunken.

Zur sicheren Bestimmung des Merkmals „Mietbelastungsquote“ galt es, Mietdaten zu verwenden, die für alle niedersächsischen Städte und Gemeinden verfügbar sind. Die vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) verwendeten Merkmale Bruttokaltmiete und Haushaltsnettoeinkommen konnten nicht verwendet werden, weil sie nicht flächendeckend auf Gemeindeebene vorliegen. Daher verwendet die NBank für die Wohnungsmarktbeobachtung die von der GfK GeoMarketing gemeindeweise vorliegenden Kaufkraftwerte und die ebenfalls flächendeckend vorhandenen Haushaltszahlen (aus dem Haushaltsprognose-Modell der CIMA Beratung + Management GmbH, München) zur Berechnung der Haushaltskaufkraft.

Als Mietdaten kommen prinzipiell sowohl die Angebots- als auch die Vergleichsmieten in Frage. Die NBank-Untersuchung stellt auf die Belastung ab, die Haushalte nach einem Wohnungswechsel haben, wenn sie sich erstmals oder neu am Mietwohnungsmarkt versorgen müssen. Daher errechnet sich die in der Analyse verwendete Mietbelastungsquote aus der Angebotsmiete und der Haushaltskaufkraft. Diese Quote ist tendenziell geringer als die für größere Gebietsaggregate bzw. große Städte gebräuchliche Quote aus Bruttokaltmiete und Haushaltsnettoeinkommen. Da aber – wie bei allen (Teil-)Kriterien – lediglich die Abweichung vom Landesdurchschnitt wesentlich ist, sieht die NBank hier keinen Grund für eine gerichtliche Anfechtbarkeit ihrer Analyse.

Soweit die Mietsteigerungen in der Landeshauptstadt Hannover zwischen 2011 und 2015 geringer als die Inflationsrate ausgefallen sein mag und die Mieten in Langenhagen zuletzt gesunken seien, schließt dies nicht aus, dass die übrigen Indikatoren, die die NBank untersucht hat, auf einen angespannten Wohnungsmarkt schließen lassen. Zudem lässt sich nicht ausschließen, dass diese Erscheinungen lediglich von kurzer Dauer sind, längerfristig betrachtet jedoch weiter von stark steigenden Mieten in Hannover und Langenhagen auszugehen ist.

Der Verband Haus und Grund lehnt ebenfalls die Instrumente der Mietpreisbremse und der abgesenkten Kappungsgrenze als solche ab. Hier wird wiederum auf die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers verwiesen.

Weiter hält Haus und Grund die Festsetzung der Gebiete nach §§ 1, 2 und 3 für verfassungswidrig. Dies sei bereits deswegen der Fall, weil der Ordnungsgeber sich nicht an die Vorgaben der bundesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage des § 556d Abs. 2 BGB halte. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Begriffe "ausreichend", "angemessen" und die "Gefährdung" des Ausreichenden und Angemessenen zwar grundsätzlich einer numerischen Quantifizierung zugänglich sind, indem bestimmte Verhältniszahlen der Wohnungssuchenden zum Wohnungsangebot und der vorhandenen Einkommen zu den geforderten Mieten festgelegt werden. Abgesehen von den dann auftretenden Schwierigkeiten einer wirklich aktuellen statistischen Erfassung verlangt Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG eine derartige exakte zahlenmäßige Präzisierung schon deshalb nicht, weil die Bindung des Ordnungsgebers an Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung nicht ausschließen soll, dass ihm als einem demokratisch legitimierten und politisch verantwortlichen Staatsorgan ein gewisser Beurteilungsspielraum für sein Eingreifen bleibt (BVerfGE 38, 348). Ein von Haus und Grund angenommener ausdrücklicher Ausschluss einer Abweichungsmöglichkeit von den in § 556d Abs. 2 S. 3 BGB beispielhaft aufgeführten Indikatoren liegt nicht vor. Vielmehr belässt der Gesetzgeber die Umsetzung den Ländern je nach den regionalen Gegebenheiten selbst, indem er die Begrenzung der Miethöhe gemäß § 556d BGB nur insoweit vorsieht, als eine Landesregierung die bundesgesetzliche Regelung durch Rechtsverordnung komplettiert und Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt bestimmt. Nur für Wohnungen in solchen Gebieten kann es bei Neuvermietungen zu einer Begrenzung der Miethöhe nach § 556d Abs. 1 BGB kommen. Eine Landesregierung ist insoweit nicht gehindert, die Umsetzung nach den Verhältnissen des jeweiligen Bundeslandes auszurichten und gegebenenfalls vom Erlass einer Rechtsverordnung auch ganz abzusehen (BVerfGE, NZM 2016, 685).

Der Beanstandung von Haus und Grund, dass die identische Gebietskulisse nach §§ 1, 2 und 3 wegen einer fehlenden Differenzierung rechtsfehlerhaft ausgewiesen sei, kann ebenfalls nicht gefolgt werden. Es trifft zu, dass die Begrenzung der Wiedervermietungsmiete nach § 556d BGB stärker in die Grundrechte der Wohnungseigentümerinnen und Wohnungseigentümer eingreift als die Absenkung der Kappungsgrenze nach § 558 Abs. 3 S. 2 BGB und die Verlängerung der Kündigungssperrfrist nach § 577a Abs. 2 BGB. Folglich kann eine durch Rechtsverordnung nach § 558 Abs. 3 S. 3 BGB oder nach § 577a Abs. 2 festgelegte Gebietskulisse nicht ohne weiteres für den Geltungsbereich der Mietpreisbremse nach § 556d BGB übernommen werden. Die NBank hat sich bei der Identifizierung von Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt jedoch bewusst auf die Regelung mit dem schärfsten Grundrechtseingriff beschränkt. Da die Einführung einer Mietpreisbremse die stärksten Kriterien zur Abgrenzung von Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt verlangt, können die für dieses Instrument identifizierten Gebiete auch zur Einführung der weiteren Verord-

nungsinhalte (abgesenkte Kappungsgrenze und verlängerte Kündigungssperrfrist) genutzt werden¹. Dem Ordnungsgeber könnte allenfalls vorgehalten werden, dass er die Gebietskulissen nach § 2 und 3 nicht weiter ausgedehnt hat als diejenige nach § 1. Auf eine Ausdehnung hat der Landesverordnungsgeber im Rahmen des ihm zustehenden, weiträumigen Beurteilungsspielraumes zugunsten eines gebiets einheitlichen und damit adressatenfreundlichen Vollzuges der verschiedenen Mietrechtsbestimmungen verzichtet.

Weiterhin wird von Haus und Grund eine fehlende Differenzierung nach Marktsegmenten beanstandet. Sowohl aus praktischer als auch aus rechtlicher Sicht relevant ist das Pflichtenprogramm, das den Ordnungsgeber bei der Ermittlung der Situation in den einzelnen Wohnungsmarktsegmenten trifft. Der Ordnungsgeber ist nicht verpflichtet, sämtliche in Betracht kommenden Tatsachen über den örtlichen Wohnungsmarkt zu ermitteln. Aus diesem Grund ist es auch nicht erforderlich, dass zu jedem in Betracht kommenden Wohnungsmarktsegment Informationen eingeholt werden. Erforderlich, aber auch ausreichend ist es, wenn die vom Ordnungsgeber herangezogenen Indizien generell geeignet sind, mögliche segmentsbezogene Unterschiede zu offenbaren. Treten solche Unterschiede aus den ermittelten Indizien zu Tage, muss der Ordnungsgeber ihnen nachgehen. Ist dies nicht der Fall, so ist die Erstreckung der Verordnung auf den gesamten Wohnungsmarkt in der Gemeinde aufgrund des Beurteilungsspielraums der Landesregierung gerechtfertigt (Lehmann-Richter, Voraussetzungen und Kontrolle einer Gebietsverordnung zur Mietpreisbremse, WuM 2015, 204).

Da sich aus der vorliegenden Analyse der NBank keine Indizien für segmentbezogene Unterschiede ergeben, war die Landesregierung nicht verpflichtet, hier Differenzierungen vorzunehmen.

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die vermeintliche Verwendung nicht aktueller Daten. Auch hier gilt der Grundsatz, dass der Landesverordnungsgeber im Rahmen des ihm zur Verfügung stehenden Beurteilungsspielraumes entscheidet, auf welche Daten er für die Bestimmung angespannter Wohnungsmärkte zurückgreift. Ein Betrachtungszeitraum von Mieterhöhungen zwischen 2010 und 2014 begegnet insbesondere deshalb keinen Bedenken, weil die NBank über keine aktuelleren Daten als diejenigen zum Stand 31.12.2014 verfügt². Die Daten, die die Leerstände abbilden, resultieren aus dem bundesweit durchgeführten Zensus 2011. Aktuellere Daten sind ebenfalls nicht verfügbar. Nach EU-Vorgabe³ ist die Durchführung von Volks-, Gebäude- und Wohnungszählungen in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union alle zehn Jahre vorgesehen, so dass insoweit der nächste aktualisierte Datenbestand voraussichtlich erst zum Zensus 2021 verfügbar sein wird.

Die Vermutung, dass die NBank in ihrer Analyse auch günstige Mieten im öffentlich geförderten Wohnungsbau berücksichtigt habe, ist nicht nachvollziehbar. Selbst wenn die NBank öffentlich geförderte Mieten, die unter dem Marktpreis liegen, berücksichtigt hätte, so hätte dies einen eher dämpfenden Effekt auf die Miethöhe und die Entwicklung des Mietniveaus innerhalb einer Gemeinde im Vergleich zur ausschließlichen Betrachtung der Marktmiete gehabt. Dies wäre aber der Annahme eines angespannten Wohnungsmarktes zuwidergelaufen. Daher hätte es sogar im Interesse von

¹ NBank: Analyse zur Festlegung der Gebietskulisse für eine Mietbegrenzungsverordnung in Niedersachsen, Hannover 2015, Seite 5

² NBank, a. a. O., Seite 6

³ Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über Volks- und Wohnungszählungen.

Haus und Grund gewesen sein müssen, wenn die NBank auch geförderten Wohnraum in die Untersuchung mit einbezogen hätte.

Zu einer vermeintlich fehlenden stadtteilscharfen Abgrenzung einzelner Wohnungsmärkte wird auf das unter Nr. 1 Gesagte Bezug genommen. Auch die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens bemängelt die Einbeziehung ganzer Gemeinden statt einzelner, begehrter Stadtteile in die Gebietskulisse.

Eine Begrenzung auf einzelne Gemeindeteile ist nicht möglich, da der NBank die erforderlichen Daten zur Bestimmung der Teilgebiete, in denen eine Gefährdung der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen gegeben ist, nicht in der notwendigen regionalen Tiefe zur Verfügung stehen. Ohne belastbares Datenmaterial kann eine rechtssichere Abgrenzung einzelner Gemeindeteile nicht erfolgen. Im Übrigen kann nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine Unterversorgung mit Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung auch dann noch vorliegen oder drohen, wenn der Wohnungsmarkt ein leichtes Übergewicht des Angebots über die Nachfrage erreicht zu haben scheint (BVerwG, Urteil vom 11. März 1983, Az.: 8 C 102/81; BVerwG, Beschluss vom 13. März 2003, Az.: 5 B 253/02). Vor dem Hintergrund der aktuellen Rechtsprechung, des Fehlens landesweit verfügbarer einheitlicher statistischer Daten auf den entsprechenden Gliederungsebenen wird auch weiterhin von einer Differenzierung in den Gemeinden abgesehen. Die sich aus der Analyse ergebende Gebietskulisse soll daher jeweils für das gesamte kommunale Gebiet gelten.

Schließlich greift auch die Beanstandung von Haus und Grund nicht durch, wonach die geplante Aufstockung der sozialen Wohnraumförderung des Landes nicht als Gegenmaßnahme im Sinne von § 556d Abs. 2 S. 7 BGB angesehen werden könne.

Die Erhöhung des Darlehensvolumens zur Förderung von Wohnraum nach dem Niedersächsischen Wohnraumförderungsgesetz (NWoFG) auf insgesamt 800 Mio. Euro bis zum Jahre 2019 sorgt dafür, dass zukünftig mehr Haushalte mit kleinem und vor allem mit mittlerem Einkommen besser mit Mietwohnungen und Eigenheimen versorgt werden können. Mit der Einführung des NWoFG im Jahre 2010 wurden die Einkommensgrenzen, die zum Bezug einer öffentlich geförderten Wohnung eingehalten werden müssen, um bis zu 42 Prozent erhöht. Diese Einkommensgrenzen können zudem, beispielsweise in Kommunen mit einem Wohnraumversorgungskonzept, zusätzlich um 60 Prozent überschritten werden (§ 5 Abs. 2 der Verordnung zur Durchführung des Niedersächsischen Wohnraumförderungsgesetzes, Nds. GVBl. 2011, 16). Hier von profitieren vor allem jene Haushalte, deren Einkommen die Grenzen für den Bezug von Sozialleistungen wie Grundsicherung oder Wohngeld erheblich überschreiten und die ihren Lebensbedarf mit eigenen Einnahmen aus selbständiger oder nichtselbständiger Tätigkeit, Kapitalerträgen, Vermietung und Verpachtung etc. selbst decken können. So kann die Einkommensgrenze für einen Wohnberechtigungsschein für ein Elternpaar mit zwei Kindern in einer Gemeinde mit einem Wohnraumversorgungskonzept 56.000 Euro netto/Jahr betragen. Dies entspricht einem jährlichen Bruttoeinkommen von mehr als 80.000 Euro. Mit dem Wohnraumförderprogramm 2014 ist die Erstellung eines Wohnraumversorgungskonzeptes landesweit Voraussetzung für die Bewilligung von Fördermitteln für den Neubau von Mietwohnungen geworden. Das Land fördert damit nicht nur Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen oder für Transferleistungsempfänger, sondern für weite Teile der Gesamtbevölkerung Niedersachsens. Dies entspricht der Zielgruppe, für die der Bund die mieterschutzrechtlichen Bestimmungen in Gebieten mit angespanntem Woh-

nungsmarkt vorgesehen hat. Die Ausweitung der Wohnraumförderung in Niedersachsen kann damit durchaus als geeignete Abhilfemaßnahme im Sinne von § 556d Abs. 2 S. 7 BGB angesehen werden.

B Besonderer Teil

Zu § 1:

Diese Regelung bestimmt die Gebietskulisse, in der die Vorschrift des § 556d Abs. 1 BGB gilt. In den aufgeführten 19 Kommunen darf die Miete zu Beginn des Mietverhältnisses die ortsübliche Vergleichsmiete höchstens um 10 Prozent übersteigen. Ausgenommen ist Wohnraum, der nach dem 1. Oktober 2014 erstmals genutzt und vermietet wird sowie die erste Vermietung nach umfassender Modernisierung (§ 556f BGB). Eine höhere Miete kann nur dann verlangt werden, wenn diese bereits vom Vormieter geschuldet wurde (§ 556e Abs. 1 BGB).

Zu § 2:

§ 2 definiert die Gebietskulisse, in der die Kappungsgrenze bei der Erhöhung von Bestandsmieten gesenkt wird. Grundsätzlich darf sich die Miete bei Mieterhöhungen innerhalb von drei Jahren gemäß § 558 Abs. 3 Satz 1 BGB um nicht mehr als 20 Prozent bis zur Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete erhöhen (Kappungsgrenze). In den 19 Kommunen, die in § 2 ausgewiesen sind, ist diese Kappungsgrenze auf 15 Prozent abgesenkt.

Zu § 3:

In den Städten und Gemeinden, die in § 3 ausgewiesen sind, wird die gesetzliche dreijährige Kündigungssperrfrist auf fünf Jahre verlängert. Diese Sperrfrist tritt dann ein, wenn eine Mietwohnung in Wohneigentum umgewandelt und dieses veräußert wird. Voraussetzung ist, dass das Wohneigentum erst nach der Überlassung an den Mieter begründet worden ist (§ 577a Abs. 1 BGB).

Erst nach Ablauf dieser Frist 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 den Mieter

1. an eine Personengesellschaft oder an mehrere Erwerber veräußert worden ist oder
2. zu Gunsten einer Personengesellschaft oder mehrerer Erwerber mit einem Recht belastet worden ist, durch dessen Ausübung dem Mieter 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 so genannte Bruchteilseigentumsbildung (§§ 1008 ff BGB) an Wohnhäusern auf den ostfriesischen Inseln. Auch in diesen besonderen Fällen des Eigentumsübergangs sind Mieterinnen und Mieter 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 1 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 19 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 Wohnungseigentümern, die die erworbene Wohnung selbst nutzen möchten.

Bereits zwischen 1993 und 2004 gab es in Niedersachsen mit der „Verordnung über eine Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnungsversorgung“ (Nds. GVBl. 1993, S. 152) eine Rechtsverordnung mit ähnlicher Zielsetzung. Erfasst waren hiervon zuletzt 62 Gemeinden, in denen eine Kündigungssperrfrist von zehn Jahren galt. Mit der Streichung der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage lief die Verordnung im August 2004 aus. Auf den Erlass einer möglichen Anschlussverordnung auf der Grundlage des § 577a Abs. 2 BGB wurde wegen der entspannten Wohnungsmarktsituation verzichtet.

Zu § 4:

§ 4 bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens und des Außerkrafttretens der Verordnung. Die Gültigkeitsdauer von fünf Jahren für die Regelungen nach §§ 1 und 2 entspricht den Vorgaben in den §§ 556d und 558 Abs. 3 Satz 3 BGB.

Für die verlängerte Kündigungssperrfrist nach § 3 ist eine Gültigkeitsdauer von sieben Jahren festzusetzen. Damit ist sichergestellt, dass alle relevanten Veräußerungsgeschäfte, die bis zu drei Jahren vor und bis zu zwei Jahren nach Inkrafttreten der Regelung wirksam geworden sind, der vollen fünfjährigen Kündigungssperrfrist unterliegen. Dadurch wird im Ergebnis auch bei der verlängerten Kündigungssperrfrist der Mieterschutz für fünf Jahre verbessert.

Nach Ablauf kann die Gültigkeitsdauer der Regelungen zu den §§ 2 und 3 bei Bedarf neu festgesetzt werden.

Der Verband Haus und Grund bemängelt eine starre zeitliche Gültigkeitsdauer von fünf Jahren als verfassungswidrig. Dem ist entgegenzuhalten, dass eine Gültigkeitsdauer von fünf Jahren notwendig ist, weil nach Einschätzung der Landesregierung die Wohnraumversorgung in den ausgewiesenen Städten und Gemeinden erst dann so weit verbessert sein wird, dass mit einer nachhaltigen Marktentspannung zu rechnen ist.