

27.04.01**Empfehlungen**
der AusschüsseRzu **Punkt ...** der 763. Sitzung des Bundesrates am 11. Mai 2001

**Gesetz zur Neugliederung, Vereinfachung und Reform des Mietrechts
(Mietrechtsreformgesetz)****A.****Der Rechtsausschuss**

empfiehlt dem Bundesrat,

zu dem Gesetz zu verlangen, dass der Vermittlungsausschuss gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes aus folgenden Gründen und mit folgenden Zielen einberufen wird:

1. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§§ 535 bis 580a BGB),Artikel 6 (Änderung des Wohnungsbaugesetz für das Saarland),Artikel 7 (Änderung weiterer Gesetze)

In

Artikel 1 Nr. 3 (§ 554 Abs. 3 Satz 1, § 556a Abs. 2 Satz 1, § 556b Abs. 2 Satz 1, § 557b Abs. 3 Satz 1, § 558a Abs. 1, § 559b Abs. 1 Satz 1, § 560 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 BGB), Artikel 6 Nr.1 (§ 29a Abs. 2 Satz 1 des Wohnungsbaugesetzes für das Saarland), Artikel 7 Abs. 15 Nr. 3 Buchstabe f, Nr. 4 (§ 5 Abs. 3 Satz 1, § 8 Nr. 1 des Bundeskleingartengesetzes), Abs. 16 Nr. 2 (Artikel 3 Satz 4 des Gesetzes zur Änderung des Bundeskleingartengesetzes) und Abs. 25 Nr. 6 Buchstabe a (§ 35 Abs. 1 Satz 2 des Schuldrechtsanpassungsgesetzes)

soll die dort jeweils vorgesehene Textform rückgängig gemacht werden.

Ausgeliefert am**30. APR. 2001**

...

(noch Ziffer 1)

Begründung:

Die Einführung der Textform ist ebenfalls im Gesetz zur Anpassung der Formvorschriften des Privatrechts und anderer Vorschriften an den modernen Rechtsgeschäftsverkehr vorgesehen. Sie wird seit Jahren von einer großen Mehrheit der Länder aus fachlichen und dogmatischen Gründen abgelehnt. Ein Bedürfnis für die Einführung besteht nicht.

Bei dieser Sachlage sollte von entsprechenden Vorschriften in anderen Gesetzen abgesehen werden.

2. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 573a Abs. 1 Satz 1 BGB)

In Artikel 1 Nr. 3 § 573a Abs. 1 ist Satz 1 wie folgt zu fassen:

"Ein Mietverhältnis über eine Wohnung in einem vom Vermieter selbst bewohnten Gebäude mit nicht mehr als zwei Wohnungen oder mit nicht mehr als drei Wohnungen, wenn mindestens eine der drei Wohnungen durch Ausbau oder Erweiterung nach dem 31. Mai 1990 und vor dem 1. Juni 1999 fertiggestellt worden ist, kann der Vermieter auch kündigen, ohne dass es eines berechtigten Interesses im Sinne des § 573 bedarf."

Begründung:

Die Regelung des § 564b Abs. 4 Nr. 2 BGB (erleichterte Kündigung bei vom Vermieter selbst bewohnten, in der Zeit vom 31. Mai 1990 bis 31. Mai 1999 ausgebauten Dreifamilienhäusern) wurde 1990 durch Artikel 3 Nr. 4 des Wohnungsbau-Erleichterungsgesetzes vom 17. Mai 1990 (BGBl I S. 926) eingeführt, um in Zeiten eines angespannten Wohnungsmarktes Anreize zum Ausbau von Ein- und Zweifamilienhäusern zu schaffen. Wer auf Grund dieses Anreizes einen Ausbau seines Ein- oder Zweifamilienhauses in ein Dreifamilienhaus vorgenommen hat, wird nun in seinem Vertrauen enttäuscht, da ihm die erleichterte Kündigungsmöglichkeit wieder entzogen wird. Daran vermag auch die Übergangsfrist von fünf Jahren nichts zu ändern. Der Vermieter kann seine Investitionen nicht innerhalb der nächsten fünf Jahre rückgängig machen. Ein solcher Vertrauensbruch wirkt kontraproduktiv, da die betroffenen Vermieter feststellen, jederzeit mit nachträglichen Eingriffen in Investitionsbedingungen rechnen zu müssen. Diese wie die weiteren investitionsfeindlichen Maßnahmen werden zu leer stehenden Wohnungen und zu erheblichen Problemen im Mietwohnungsmarkt führen.

3. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 573c Abs. 1 Satz 2 BGB)

In Artikel 1 Nr. 3 § 573c Abs. 1 ist Satz 2 zu streichen.

Begründung:

Die im Gesetz vorgesehene asymmetrische Kündigungsfrist ist abzulehnen. Die Interessenlage von Mieter und Vermieter bei Kündigungen kann die gravierende Asymmetrie unter Abkehr von langjährigen und bewährten Vorschriften nicht rechtfertigen.

Auf Grund des sozialen Mietrechts ist der Mieter heute auf einen zusätzlichen Schutz durch lange Kündigungsfristen nicht mehr angewiesen. Bei Einführung dieser langen Fristen, die Anfang der 60er Jahre durch das sog. Abbaugesetz erfolgte, war es in Anbetracht der nachkriegsbedingt sehr schwierigen Wohnraumsituation für den Mieter schwer, angemessenen Ersatzwohnraum zu finden. Diese Lage ist heute grundlegend anders. Zudem wird der Mieter inzwischen auch durch das Erfordernis eines berechtigten Interesses des Vermieters an der Kündigung und durch eine gegenüber der damaligen Rechtslage zu Gunsten des Mieters veränderte Sozialklausel geschützt.

Soweit die Asymmetrie durch extreme Ausnahmefälle (Umzug in ein Altersheim bzw. Arbeitsplatzwechsel) begründet wird, kann dies nicht überzeugen. Abgesehen davon, dass die Rechtsprechung diese Fälle bereits jetzt gelöst hat, kann die Notwendigkeit kurzer Kündigungsfristen für wenige Ausnahmefälle eine Gesamtregelung nicht rechtfertigen, die eine gleiche Interessenlage gravierend unterschiedlich behandelt.

4. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 575 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, 3 und 4 - neu - BGB)

In Artikel 1 Nr. 3 § 575 Abs. 1 ist Satz 1 wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 2 ist das Wort "oder" zu streichen.
- b) Der Nummer 3 ist das Wort "oder" anzufügen.
- c) Nach Nummer 3 ist folgende Nummer 4 einzufügen:

"4. die Räume angemessen wirtschaftlich verwerten will"

Begründung:

Die Gründe, die allein den Abschluss eines Zeitmietvertrags rechtfertigen, sind zu eng gefasst. So würden etwa offenbarte Verkaufsabsichten nicht ausreichen, was zu nicht unerheblichem Wohnungsleerstand führen würde; gerade dieser soll aber nach der Begründung zu § 575 BGB vermieden werden. Deshalb

(noch Ziffer 4)

sollte § 575 Abs. 1 Satz 1 BGB dahin ergänzt werden, dass die beabsichtigte angemessene wirtschaftliche Verwertung des Mietobjekts ebenfalls einen Zeitmietvertrag rechtfertigt. Dies gebietet schon der Blick auf § 573 Abs. 2 Nr. 3 BGB. Der Vermieter hat ein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses, wenn er durch die Fortsetzung an einer angemessenen Verwertung des Grundstücks gehindert würde. Es ist nicht nachvollziehbar, dass ein Zeitmietvertrag mit gleicher Begründung unzulässig sein soll. Das allgemeine Interesse des Vermieters, nach einer gewissen Laufzeit des Mietverhältnisses einen der Mietentwicklung entsprechenden höheren Mietpreis verlangen zu können, ist kein Befristungsgrund (vgl. § 573 Abs. 2 Nr. 3 Halbsatz 2 BGB).

5. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 577a Abs. 2 BGB)

In Artikel 1 Nr. 3 § 577a soll der Absatz 2 so geändert werden, dass in geeigneter Form, etwa durch die Bestimmung einer festen Frist für den Ausschluss der Kündigung in Wohnraumangelgebieten, den Ländern ein sachgerechter Vollzug der Verordnungsermächtigung ermöglicht wird.

Begründung:

§ 577a Abs. 2 Satz 1 BGB sieht abweichend von der bisherigen Rechtslage im Sozialklauselgesetz vor, dass die Kündigungssperrfrist in Wohnungsmangelgebieten "bis zu" zehn Jahre beträgt.

Dies würde zu nahezu unlösbaren Schwierigkeiten in der Handhabung führen. Wenn für jedes Wohnungsmangelgebiet die Frist individuell zwischen drei und zehn Jahren zu bestimmen wäre, müsste jede Gemeinde eine Vielzahl von Daten erheben, um die Frist genau feststellen und die erforderliche Einzelfallgerechtigkeit herstellen zu können. Zudem kann bei einer derartigen Regelung den differenzierten Anforderungen der Gerichte kaum noch Rechnung getragen werden.

6. Zu Artikel 2 Nr. 2 Buchstabe a (Artikel 232 § 2 Abs. 2 EGBGB)

In Artikel 2 Nr. 2 Buchstabe a Artikel 232 § 2 soll Absatz 2 so geändert werden, dass an dem allgemeinen Ausschluss der Verwertungskündigung in den neuen Ländern nicht festgehalten wird.

(noch Ziffer 6)

Begründung:

Der Kündigungsausschluss gilt für Mietverträge in den neuen Ländern, die vor dem 3. Oktober 1990 geschlossen worden sind. Damit wurde eine im Vergleich zur Gesetzeslage der alten Länder abweichende Rechtslage geschaffen, insbesondere um der Wohnungssituation in den neuen Ländern zum Zeitpunkt des Beitritts gerecht zu werden.

Diese Begründung trägt der gegenwärtigen Situation nicht mehr ausreichend Rechnung. Gerade die Bezugnahme auf wohnungswirtschaftliche Gründe einerseits und die in den neuen Ländern tatsächlich vorzufindende Lage auf dem Wohnungsmarkt andererseits, die durch einen erheblichen Wohnungsleerstand gekennzeichnet ist, machen umso mehr deutlich, dass ein unbedingtes Festhalten an dem unbefristeten Kündigungsausschluss weder angemessen noch für den Vermieter zumutbar ist. Bewegte sich der Ausschluss des Kündigungsrechtes in der Zeit unmittelbar nach dem Beitritt der neuen Länder noch im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums, werden angesichts der gegenwärtigen und zukünftig zu erwartenden Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt die Grenzen einer verfassungskonformen Einschränkung der Eigentumsgarantie des Artikels 14 GG überschritten. Aus diesen Gründen und unter Abwägung der Interessen der Vermieter und Mieter ist der Kündigungsausschluss des Artikels 232 § 2 Abs. 2 EGBGB zu lockern und damit eine gewisse Angleichung an die Rechtslage der alten Länder herbeizuführen. Dabei ist das Kündigungsrecht sozialverträglich auszugestalten.

B.

7. Der Rechtsausschuss

empfiehlt dem Bundesrat ferner

festzustellen, dass das Gesetz gemäß Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes seiner Zustimmung bedarf.

Begründung:

1. Die geltenden Bestimmungen im Gesetz zur Regelung der Miethöhe (im folgenden MHG) über die Aufstellung und Aktualisierung von Miet-

(noch Ziffer 7)

spiegeln stammen aus dem Jahr 1982. Sie wurden durch Artikel 2 Nr. 1 Buchstabe e des Gesetzes zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen vom 20. Dezember 1982 (BGBl. I S. 1913) in das MHG als § 2 Abs. 5 eingefügt. Das Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen vom 20. Dezember 1982 wurde mit Zustimmung des Bundesrates erlassen.

Das Mietrechtsreformgesetz will die bisherigen Regelungen des Miethöhegesetzes zur Miethöhe und zu Mietspiegeln in das Bürgerliche Gesetzbuch integrieren und verbessern. In § 558c BGB werden die allgemeinen Regelungen, die für alle Mietspiegel gelten, zusammengefasst. Ihr Inhalt entspricht im Wesentlichen dem geltenden § 2 Abs. 5 MHG. Daran anknüpfend regelt § 558d BGB die Voraussetzungen und Rechtsfolgen des neu geschaffenen qualifizierten Mietspiegels. § 558e BGB lässt schließlich mit der Mietdatenbank ein neues Begründungsmittel für ein Mieterhöhungsverlangen zu.

2. Nach Artikel 84 Abs. 1 GG bedarf ein Bundesgesetz, das in landeseigener Verwaltung ausgeführt wird, der Zustimmung des Bundesrates, wenn es die Errichtung von Landesbehörden regelt. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ist ein solches Gesetz nicht nur zustimmungsbedürftig, wenn es neue Landesbehörden schafft, sondern auch, wenn es den näheren Aufgabenkreis einer Behörde festlegt. Die Festlegung des Aufgabenkreises einer Behörde ist nach dieser Rechtsprechung qualitativ zu sehen; eine rein quantitative Vermehrung bereits bestehender Aufgaben greift nicht in den Bereich ein, der den Ländern vorbehalten ist (vgl. BVerfGE 75, 108 <150 f.>).

Nach Artikel 84 Abs. 1 GG bedürfen ferner Regelungen des Verwaltungsvorgangs der Zustimmung des Bundesrates, soweit Bundesgesetze durch die Länder ausgeführt werden. Wie weit der Anwendungsbereich der Verwaltungsregelungen im Sinne dieser Vorschrift reicht, ist umstritten. Das Bundesverfassungsgericht neigt zu einer sehr weiten Deutung. Danach genügt es, wenn die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden im Blick auf die Art und Weise der Ausführung der Gesetze einschließlich ihrer Handlungsformen, die Form der behördlichen Willensbildung, die Art der Prüfung und Vorbereitung der Entscheidung, deren Zustandekommen und Durchsetzung sowie verwaltungsinterne Mitwirkungs- und Kontrollvorgänge in ihrem Ablauf geregelt werden. Ein materieller Gesetzesbefehl kann eine Ausgestaltung enthalten, die auch das "Wie" des Verwaltungshandelns verfahrensmäßig bindend festlegt. Solche sog. doppelgesichtigen oder doppelköpfigen Normen liegen vor, wenn die den Bürger betreffende materiell-rechtliche Vorschrift zugleich die zwangsläufige Festlegung eines korrespondierenden verfahrensmäßigen Verhaltens der Verwaltung bewirkt (vgl. BVerfGE 75, 108 <152>; Dittmann in: Sachs, GG-Komm., Artikel 84, Rdnr. 9).

(noch Ziffer 7)

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerGE 37, 363 <382 f.>) ist ein Änderungsgesetz nicht allein deshalb zustimmungsbedürftig, weil ein Zustimmungsgesetz geändert wird. Indessen bedarf das Änderungsgesetz nicht nur dann der Zustimmung des Bundesrates, wenn es selbst neue Vorschriften enthält, die ihrerseits die Zustimmungsbedürftigkeit auslösen. Die Zustimmung ist auch erforderlich, wenn von der Änderung solche Regelungen des geänderten Gesetzes betroffen sind, die seine Zustimmungsbedürftigkeit begründet hatten.

3. a) Die Vorschriften des Mietrechtsreformgesetzes über den qualifizierten Mietspiegel und die Mietdatenbank weisen den Gemeinden ohne Zweifel neue Aufgaben zu. Dabei kommt es nicht darauf an, dass für die Gemeinden keine Pflicht besteht, einen qualifizierten Mietspiegel zu erstellen oder zu aktualisieren. Ob eine Bestimmung des Aufgabenkreises erfolgt, ist aus der Sicht der Länder und nicht der Gemeinden zu beurteilen. Der Bund greift selbstverständlich in die Organisationshoheit der Länder ein, wenn er Regelungen über die Aufgaben der Gemeinden trifft. Solche Festlegungen sind grundsätzlich Sache der Länder und nicht des Bundes. Trifft sie der Bund, muss der Bundesrat zustimmen.

Die Erweiterung des Aufgabenkreises ist auch qualitativer Natur. Eine - nicht zustimmungsbedürftige - quantitative Erweiterung ist nur eine zahlenmäßige Aufgabenvermehrung (vgl. BVerfGE 75, 108 <151>). Allerdings geht es nicht darum, dass in mehr Gemeinden als vorher einfache Mietspiegel erstellt werden, sondern darum, dass künftig mit der Erstellung qualifizierter Mietspiegel eine - wie sich schon aus dem vom Gesetzgeber verwendeten Begriff ergibt - qualitativ neue Aufgabe zu erfüllen ist. Dies gilt noch mehr für die Errichtung von Mietdatenbanken.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erlaubt Artikel 84 Abs. 1 GG dem Bundesgesetzgeber die Zuweisung von Aufgaben als Selbstverwaltungsaufgaben nur ausnahmsweise und nur dann, wenn es sich um eine punktuelle Annexregelung zu einer zur Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers gehörenden materiellen Regelung handelt, und wenn diese Annexregelung für den wirksamen Vollzug der materiellen Bestimmungen des Gesetzes notwendig ist (vgl. BVerfGE 22, 180 <209 f.>; 77, 288 <299>). Daher ist jede die gemeindlichen Aufgaben betreffende Regelung durch den Bundesgesetzgeber zustimmungsbedürftig. Dies gilt um so mehr für Regelungen, mit denen der Bundesgesetzgeber den Gemeinden ein neues Tätigkeitsfeld eröffnet.

- b) Die Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes folgt ferner daraus, dass die Bestimmungen zum qualifizierten Mietspiegel und zur Mietdatenbank Regelungen zum Verwaltungsverfahren beinhalten.

(noch Ziffer 7)

Für den qualifizierten Mietspiegel gemäß § 558d BGB werden Vorgaben hinsichtlich der Erstellung - nach wissenschaftlichen Grundsätzen - gegeben. Dadurch wird auch ein einzuhaltender Mindeststandard vorgeschrieben. Den Gemeinden werden spezifische Prüfungs- und Dokumentationspflichten zur Einhaltung dieses Mindeststandards auferlegt. Bereits solche - wenn auch nur implizit vorgeschriebenen - Prüfungspflichten und -standards führen zur Zustimmungspflichtigkeit der Vorschrift (vgl. BVerfGE 55, 274 <322>). Außerdem wäre ein qualifizierter Mietspiegel alle zwei Jahre zu aktualisieren und nach vier Jahren neu zu erstellen. Auch hierfür wäre der Mindeststandard zu beachten und die diesbezüglichen Prüfungspflichten wären wahrzunehmen. Da für den qualifizierten Mietspiegel keine gesonderte Regelung besteht, wäre § 558c Abs. 4 Satz 2 BGB anzuwenden. Es bestünde daher eine Veröffentlichungspflicht der Gemeinde.

Ferner ist auch hinsichtlich des qualifizierten Mietspiegels die Ermächtigungsnorm des § 558c Abs. 5 BGB zu beachten. Danach wird die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung Vorschriften über den näheren Inhalt und das Verfahren zur Aufstellung und Anpassung von Mietspiegeln zu erlassen. Zwar hat die bloße Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen selbst noch keine unmittelbare Auswirkung auf das von den Ländern zu gestaltende Verwaltungsverfahren. Gleichwohl bedarf eine solche Ermächtigung wegen der gesetzlichen Programmierung für die Einwirkung des Bundes der Zustimmung des Bundesrates, und zwar auch dann, wenn der Verordnungserlass selbst zustimmungsbedürftig ist (vgl. BVerfGE 55, 274 <326>).

Die Datenbank gemäß § 558e BGB wäre ebenfalls von der Gemeinde zu erstellen bzw. anzuerkennen. Hier normiert der Gesetzgeber eine laufende Handlungspflicht der Gemeinden zur Sammlung, Strukturierung, Aufarbeitung und Auswertung von Daten bzw. deren laufende Überprüfung und Anerkennung. Ebenso werden Auskunftspflichten festgeschrieben.

Bei diesen Vorschriften handelt es sich nicht um rein materiell-rechtliche Regelungen der neuen Datensammlungen, vielmehr werden zugleich Handlungsweisen der Verwaltung festgeschrieben. Die Freiwilligkeit der Erstellung eines qualifizierten Mietspiegels bzw. der Datenbank ändert nichts daran, dass im Fall der Entscheidung einer Gemeinde für diese Art der Datenbereitstellung, die gerade in Ballungsräumen zu erwarten sein wird, diese auch eine zwangsläufige Festlegung über das "Wie" des Verwaltungshandelns nach sich ziehen wird. Ein Spielraum der Gemeinden zur eigenverantwortlichen Verfahrensgestaltung bei der Sammlung, Prüfung, Anerkennung und

(noch Ziffer 7)

Bereitstellung der Daten besteht insoweit nicht mehr. Hieraus ergibt sich die Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes.

- c) Das Mietrechtsreformgesetz ist schließlich zustimmungsbedürftig, weil von den Regelungen über den Mietspiegel die Vorschriften des § 2 Abs. 2 und 5 MHG betroffen sind, welche die Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen vom 20. Dezember 1982 begründet hatten. Insoweit kommt es nicht darauf an, ob die Regelung in § 558c BGB der bisherigen Rechtslage gemäß § 2 Abs. 2 und 5 MHG entspricht. Dabei werden die genannten Vorschriften sowohl formal als auch inhaltlich geändert. Sie werden, was die formale Seite betrifft, in das Bürgerliche Gesetzbuch eingestellt, wobei die bisherigen Bestimmungen aufgehoben werden (Artikel 10 Nr. 1 des Mietrechtsreformgesetzes).

Auch inhaltlich sind Änderungen vorgesehen. Neu ist die Möglichkeit von Mietspiegeln für Gemeindeteile (§ 558c Abs. 2 BGB). Abgesehen davon wird durch die Einführung des qualifizierten Mietspiegels das Mietspiegelrecht des Miethöhegesetzes wesentlich geändert. Der durch § 2 Abs. 2 und 5 MHG geregelte Mietspiegel wird herabgestuft. Die bisherigen Vorschriften erhalten den Charakter allgemeiner Regelungen über den Mietspiegel, die durch die Bestimmungen des § 558d BGB ergänzt werden.

Die vom Bundestag beschlossene Integration der Mietspiegelregelungen des Miethöhegesetzes in das Bürgerliche Gesetzbuch und deren Verbesserung ist somit nur mit Zustimmung des Bundesrates möglich.