

Gutachten A  
zum 75. Deutschen Juristentag  
Erfurt 2026

# Verhandlungen des 75. Deutschen Juristentages

Erfurt 2026

Herausgegeben von der  
Ständigen Deputation  
des Deutschen Juristentages

**Band I**

# **Wohnen für Alle – Welche Reformen des Mietrechts sowie anderer Organisations- und Förderformate empfehlen sich?**

## **Gutachten A**

zum 75. Deutschen Juristentag

Erstattet von

### **Professor Dr. Markus Artz**

Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Europäisches Privatrecht,  
Handels- und Wirtschaftsrecht sowie Rechtsvergleichung,  
Universität Bielefeld

### **Professor Dr. Arnold Lehmann-Richter**

Hochschule für Wirtschaft und Recht,  
Berlin



Zitervorschlag: 75. djt I/A [Seite]

**beck.de**

ISBN E-PDF 978 3 406 84752 3

© 2026 C.H.Beck Verlag GmbH & Co. KG  
Wilhelmstraße 9, 80801 München  
info@beck.de

Satz: Druckerei C.H.Beck, Nördlingen  
Umschlag: nach dem Entwurf von rulle & kruska gbr,  
Nikolaus Rulle, Köln  
E-Book: Datagroup int. SRL, 300665 Timisoara, Romania

Alle urheberrechtlichen Nutzungsrechte bleiben vorbehalten.  
Der Verlag behält sich auch das Recht vor, Vervielfältigungen dieses Werkes  
zum Zwecke des Text and Data Mining vorzunehmen.

Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernimmt der Verlag keine Haftung für die  
Inhalte externer Links, die im Buch genannt oder abgedruckt sind. Für den Inhalt der  
verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

# Inhaltsverzeichnis

Teil 1. Einleitung .....	A 9
A. Zum Untersuchungsgegenstand .....	A 9
B. Ausgangsthesen .....	A 10
Teil 2. Anwendungsbereich des Mieterschutzes .....	A 11
A. Kurzzeitvermietung .....	A 11
I. Bestandsaufnahme .....	A 11
II. Reformmöglichkeiten .....	A 11
B. Möblierte Vermietung .....	A 12
I. Bestandsaufnahme .....	A 12
II. Reformmöglichkeiten .....	A 13
C. Untervermietung .....	A 14
I. Schutz des Untermieters .....	A 14
1. Untervermietung im engeren Sinne .....	A 14
2. Untervermietung im weiteren Sinne .....	A 15
II. Untervermietungsrecht .....	A 15
III. Reformbedarf .....	A 15
1. Untervermietung im engeren Sinne .....	A 15
2. Untervermietung im weiteren Sinne .....	A 16
3. Umfang des Untervermietungsrechts .....	A 16
Teil 3. Beendigungsschutz .....	A 17
A. Schranken des Zeitmietvertrags .....	A 17
B. Kündigungsschutz .....	A 17
I. Grundlagen der Vermieterkündigung .....	A 17
1. Abgrenzungsprobleme .....	A 18
2. Kündigungsgründe mit und ohne Wertungsmöglichkeit ...	A 18
3. Abwägungsprozess .....	A 19
a) Allgemeine und besondere Mieterinteressen .....	A 19
b) Fristlose Kündigungsgründe .....	A 19
c) Ordentliche Kündigungsgründe .....	A 20
d) Zwischenfazit .....	A 20
4. Ausdrückliche Kündigungsverbote .....	A 20
II. Kündigungsgründe aus der Vermietersphäre .....	A 20
1. Wohneigenbedarf .....	A 21

2. Verwertungskündigung .....	A 21
3. Sonstige Gründe .....	A 22
III. Kündigungsgründe aus der Mietersphäre .....	A 23
1. Fälle des § 543 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BGB .....	A 23
2. Ständiger Kurzverzug .....	A 24
3. Geringfügiger Dauerverzug .....	A 24
IV. Härtefallwiderspruch (Sozialklausel) .....	A 24
V. Defizite des geltenden Rechts in Thesen .....	A 25
1. § 573 BGB kein ordentliches Kündigungsrecht .....	A 25
2. (Ir)relevanz einer Kündigungsfrist .....	A 26
3. Streichung von § 573 Abs. 2 Nr. 1 BGB .....	A 26
4. Bündelung der Interessenabwägung beim Kündigungs- grund .....	A 27
5. Streichung der Sozialklausel .....	A 27
6. Kündigungsgründe des § 573 BGB .....	A 27
7. Gründe für eine fristlose Kündigung .....	A 28
8. Fixierung der abwägungsrelevanten Interessen .....	A 28
9. Kündigungsverbote .....	A 29
10. Missbrauchsprävention .....	A 29
VI. Varianten einer Reform der Vermieterkündigung .....	A 29
1. Große Lösung: Systemwechsel .....	A 30
2. Kleine Lösung: Systemwahrende Änderungen .....	A 30
3. Verfassungsmäßigkeit .....	A 31
<b>C. Kontinuität der Mieterrechte in Sonderkonstellationen .....</b>	<b>A 31</b>
I. Veräußerung der Mietsache .....	A 31
II. Weitervermietungsfälle (§ 565 BGB) .....	A 32
<b>Teil 4. Preisschutz .....</b>	<b>A 34</b>
<b>A. Die Preisanpassungskontrolle .....</b>	<b>A 34</b>
I. Bestandsaufnahme .....	A 34
1. Zweck der Anpassungsvorschriften .....	A 35
2. Das Vergleichsmietensystem .....	A 35
a) Überblick .....	A 35
b) Vorverfahren .....	A 36
c) Erhöhungsgrund .....	A 36
d) Zur Bedeutung von Mietspiegeln .....	A 36
e) Funktionsdefizite .....	A 38
f) Schere zwischen Alt- und Neumieten .....	A 40
g) Würdigung Vergleichsmietensystem .....	A 41
3. Die Betriebskostenerstattung .....	A 41
a) Funktionsweise .....	A 41
b) Würdigung .....	A 41

4. Mieterhöhung nach Modernisierung .....	A 42
5. Index- und Staffelmietenvereinbarungen .....	A 42
II. Reformmöglichkeiten .....	A 43
1. Verfassungsrechtliche Vorgaben .....	A 43
2. Gesetzliche Indexmiete .....	A 43
a) Grundlagen .....	A 44
b) Säulen eines Indexmietensystems .....	A 44
c) Gesetzesvorschlag .....	A 45
3. Verbesserung des Vergleichsmietensystems .....	A 45
4. Reform des Betriebskostenrechts .....	A 46
a) Reduzierung der Umlagemöglichkeit .....	A 46
b) Wirtschaftlichkeitsgrundsatz .....	A 47
5. Reduktion der Preisschere zwischen Alt- und Neumieten .....	A 47
<b>B. Die Kontrolle der Ausgangsmiete .....</b>	<b>A 48</b>
I. Bestandsaufnahme .....	A 48
1. Zweck der Kontrolle der Ausgangsmiete .....	A 49
a) Mietpreisbremse als Versorgungsinstrument .....	A 49
b) Allgemeiner Preisschutz .....	A 49
c) Schutz der Bestandsmieter? .....	A 49
2. Die Mietpreisbremse .....	A 49
a) Funktionsweise .....	A 49
b) Defizite der Regelung .....	A 50
3. Mietpreisüberhöhung (§ 5 WiStG) .....	A 51
II. Reformmöglichkeiten .....	A 51
1. Systemwechsel: Einführung einer Sozialvermietungs-	
pflicht .....	A 51
2. Systemwahrende Änderungen .....	A 52
a) Reform auf Landesebene .....	A 52
b) Delegation auf die Gemeinden .....	A 52
c) Methode der Preisvorgabe .....	A 53
d) Reform auf Bundesebene .....	A 53
<b>Teil 5. Lösungen für das Versorgungsproblem .....</b>	<b>A 54</b>
<b>A. Sozialvermietungspflicht (Wohnraumversorgungsgesetz) .....</b>	<b>A 54</b>
I. Vorbild: Schwerbehindertenbeschäftigungspflicht .....	A 54
II. Das Konzept einer Sozialvermietungspflicht .....	A 55
III. Verfassungsrechtliche Fragen .....	A 56
<b>B. Umsetzkündigungsrecht des Vermieters .....</b>	<b>A 57</b>
I. Grundlagen .....	A 57
II. Konzeption .....	A 58
III. Verfassungsmäßigkeit .....	A 59
<b>C. Recht auf Wohnungstausch .....</b>	<b>A 59</b>

<b>Teil 6. Thesen</b> .....	A 61
I. Zum Anwendungsbereich des sozialen Mietrechts .....	A 61
II. Zum Beendigungsschutz .....	A 61
III. Zum Preisschutz .....	A 62
IV. Zum Versorgungsproblem .....	A 62

## Teil 1. Einleitung

Die Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum wird im „Mieterland Deutschland“, in dem rund 53 % der Haushalte zur Miete lebt, häufig als die soziale Frage unserer Zeit bezeichnet.<sup>1</sup> Reformen des Mietrechts sind sicherlich nicht die alleinige Antwort, sie können zur Problemlösung aber beitragen. Denn die Schaffung neuen Wohnraums hat bislang in den betroffenen Gebieten zu keiner spürbaren Verbesserung der Situation auf dem Mietmarkt geführt. Angesichts dessen kann auf eine Steuerung durch das Mietrecht, die in Deutschland eine lange Tradition hat,<sup>2</sup> nicht verzichtet werden. Die Gegenthese, nämlich zur Lösung dieser sozialen Frage sowohl auf den Preis- als auch den Kündigungsschutz vollständig zu verzichten, wird in der Wissenschaft in Reinform wohl schon gar nicht vertreten. Jedenfalls fehlt es aber an rechtstatsächlichen und ökonomischen Untersuchungen, die einen solchen Systemwechsel stützen würden. Dieses Gutachten macht es sich daher zur Aufgabe, die Schwächen des bestehenden Systems zu analysieren und Vorschläge für seine Neuausrichtung zu formulieren.

### A. Zum Untersuchungsgegenstand

Die Säulen des wohnraummietrechtlichen Systems – und damit Untersuchungsgegenstand – sind der Preisschutz sowie der Schutz des Mieters vor einem ungewollten Vertragsende (sog. soziales Mietrecht). Der Preisschutz betrifft zwei Bereiche, nämlich die Kontrolle der bei Vertragsbeginn vereinbarten Miete (Ausgangsmiete) sowie die Regelungen über Mieterhöhungen. Die aktuelle rechtspolitische Diskussion betrifft vor allem die Kontrolle der Ausgangsmiete. In diesem Kontext geht es nicht nur um eine Reform der sog. Mietpreisbremse (sei es durch ihre „Entfristung“ oder ihre Ersetzung/Ergänzung durch landesrechtliche „Mietendeckel“), sondern sogar um die Enteignung von Wohnungsunternehmen.<sup>3</sup> Neu sind all diese Themen nicht, und

---

<sup>1</sup> Siehe etwa Rede des Bundesministers der Finanzen (Lars Klingbeil) vor dem Deutschen Bundestag am 8. Juli 2025, Plenarprotokoll 21/16, 1444.

<sup>2</sup> Die Regulierung geht bis in das Jahr 1917 zurück, siehe etwa Bettermann, Mieterschutzgesetz (1950), Einl. Rn. 1 ff. Aus Platzgründen kann hier und im Folgenden die einschlägige Literatur und Rechtsprechung nicht umfassend zitiert werden.

<sup>3</sup> Siehe Entwurf eines Gesetzes zur Überführung von Wohnimmobilien in Gemeineigentum, [https://content.dwenteignen.de/uploads/2025\\_09\\_26\\_dwe\\_vergesellschaftungsgesetz\\_2d336724db.pdf](https://content.dwenteignen.de/uploads/2025_09_26_dwe_vergesellschaftungsgesetz_2d336724db.pdf). Zur Einführung eines insbesondere gegen kapitalmarkt-basierte Unternehmen gerichteten Vermietungsverbots siehe Klinski WuM 2022, 185.

zwar auch nicht auf dem Deutschen Juristentag.<sup>4</sup> Die Geschichte des Mieterschutzes ist daher nicht nur für das Verständnis des geltenden Rechts hilfreich, sondern bietet durchaus Material für die Lösung der Fragen von heute.<sup>5</sup>

## B. Ausgangsthesen

Dieses Gutachten unterbreitet zu den soeben beschriebenen zentralen Themen – nämlich der Kontrolle der Ausgangsmiete, der Kontrolle von Preiserhöhungen und dem Beendigungsschutz – folgende Vorschläge:

1. Eine Kontrolle der Ausgangsmiete ist zur Lösung des Problems der Versorgung mit Wohnraum nicht das geeignete Instrument. Sie ist zudem auf Bundesebene falsch angesiedelt. Deshalb sollten die Regelungen im BGB über die Mietpreisbremse gestrichen werden. Den Ländern wird anstelle einer Kontrolle der Ausgangsmiete die Einführung einer an die Schwerbehinderten-Beschäftigungspflicht angelehnten Sozialvermietungspflicht empfohlen. Vermieter werden so dazu verpflichtet, einen bestimmten Anteil ihrer Wohnungen an Personen zu vermieten, die sich auf dem Markt nicht zu zumutbaren Preisen mit Wohnraum versorgen können.
2. Die ortsübliche Vergleichsmiete als Instrument der Regulierung der Bestandsmieten ist hyperkomplex. Dieses Instrument sollte abgeschafft und durch ein Indexmietsystem ersetzt werden.
3. Das Recht der Vermieterkündigung sollte von Widersprüchen befreit und vereinfacht werden.

---

<sup>4</sup> Im Jahr 1925 wurde auf dem 33. DJT ein vergleichbares Thema behandelt („Welche Richtlinien sind für die zukünftige Gestaltung des Wohnungsmietrechts aufzustellen?“).

<sup>5</sup> Das ist keine neue Erkenntnis, siehe Bettermann/Haarmann, Das öffentliche Wohnungsrecht (1947), S. 5: „Ein großer Teil der heute auftauchenden Probleme ist schon einmal dogmatisch durchdacht worden.“

## Teil 2. Anwendungsbereich des Mieterschutzes

Der Beendigungs- und Preisschutz gilt nach § 549 Abs. 1 BGB für jeden Mietvertrag über Wohnraum, soweit nicht das Gesetz – entweder vollständig (§ 549 Abs. 2 BGB) oder punktuell (§§ 564 S. 2, 573a BGB) – Ausnahmen anordnet.

### A. Kurzzeitvermietung

Wird Wohnraum nur zum vorübergehenden Gebrauch vermietet, genießt der Mieter weder Beendigungs- noch Preisschutz, § 549 Abs. 2 Nr. 1 BGB. Dieser Ausnahme wird verbreitet vorgeworfen, einen Fehlanreiz zu setzen:<sup>6</sup> Vermieter würden verstärkt zu diesem Modell greifen, um unter Ausnutzung der Intransparenz der Vorschrift den Regularien der Mietpreisbremse auszuweichen.<sup>7</sup>

#### I. Bestandsaufnahme

Es ist zutreffend, dass das Tatbestandsmerkmal „vorübergehender Gebrauch“ zu Einzelfallwertungen zwingt. Die gerichtliche Praxis löst diese Aufgabe aber angemessen: Nach hM handelt es sich um eine Vermietung zum vorübergehenden Gebrauch nur bei einem kurzen Mietvertrag, mit dem der Mieter einen besonderen, zeitlich befristeten Wohnbedarf abdeckt.<sup>8</sup> Richtigerweise lehnt die Rechtspraxis<sup>9</sup> eine starre Zeitgrenze ab. Die damit verbundene Unsicherheit kann den Mieter allerdings davon abhalten, seine Schutzrechte auszuüben, weil er entweder der irrigen Ansicht ist, sein Mietvertrag falle unter § 549 Abs. 2 Nr. 1 BGB oder das Risiko einer Klärung dieser Frage scheut.

#### II. Reformmöglichkeiten

§ 549 Abs. 2 Nr. 1 BGB ist ein Fehlgriff.<sup>10</sup> Seine Vorgänger – § 25 Mieterschutzgesetz (MSchG) und § 16 Nr. 7 Reichsmietengesetz

---

<sup>6</sup> BT-Drs. 20/7850, 1; siehe auch den Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode (Zeile 784).

<sup>7</sup> Gegen diese These aber der Schlussbericht einer vom BMJV beauftragten Untersuchung des möblierten Wohnungsmarkts (2023), S. 90, abrufbar auf der Internetseite des BMJV.

<sup>8</sup> Etwa OLG Hamm ZMR 1986, 234; LG Berlin ZMR 2020, 397.

<sup>9</sup> Siehe die Nachweise bei Schmidt-Futterer/Lehmann-Richter, Mietrecht, 17. Aufl. 2026, BGB § 549 Rn. 23.

<sup>10</sup> Näher Schmidt-Futterer/Lehmann-Richter, Mietrecht, 17. Aufl. 2026, BGB § 549 Rn. 24.

(RMG) 1936 – waren noch erforderlich, um den Anwendungsbereich dieser Gesetze zu definieren, weil diese im Ausgangspunkt für jede Vermietung von Gebäuden oder Gebäudeteilen galten (etwa § 1 Abs. 1 MSchG). Im geltenden Recht übernimmt hingegen § 549 Abs. 1 BGB diese Funktion, der das soziale Mietrecht – anders als jene Gesetze – von vorneherein auf die Vermietung von Wohnraum beschränkt. Bei Verträgen über Räume, die nur vorübergehend gemietet werden – etwa Hotel- oder Ferienzimmern<sup>11</sup> – ist diese Voraussetzung aber nicht erfüllt. Denn Wohnraummiete liegt nur vor, wenn der Mieter in den Räumen (nicht notwendig als einzigem Ort) sein häusliches Leben führen möchte.<sup>12</sup> § 549 Abs. 2 Nr. 1 BGB ist deshalb zu streichen. Der (Gegen)vorschlag, in § 549 Abs. 2 Nr. 1 BGB eine konkrete Vertragsfrist vorzugeben,<sup>13</sup> ist hingegen nicht überzeugend. Denn dies würde die Anwendung der Norm nur im Falle einer Fristüberschreitung erleichtern.

## B. Möblierte Vermietung

Auch die Vermietung möblierten Wohnraums ist seit geraumer Zeit Gegenstand der rechtspolitischen Diskussion, und zwar im sogleich darzustellenden Kontext der Anwendung der Mietpreisbremse.

### I. Bestandsaufnahme

Es gibt nur eine Sondervorschrift für möblierte Wohnungen, nämlich § 549 Abs. 2 Nr. 2 BGB. Danach ist das soziale Mietrecht nur bei Vermietung von möbliertem Ein-Personen-Einliegerwohnraum unanwendbar. Dennoch ist die irriige Annahme verbreitet, möblierter Wohnraum sei als solcher nicht von der Mietpreisbremse betroffen. Das rechtliche Problem bei der Anwendung der Mietpreisbremse ist die Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete für möblierte Wohnungen. Hier geht es vor allem um die Möglichkeit des Mieters, seine Rechte wegen eines Verstoßes gegen die Mietpreisbremse (§ 556g BGB) auszuüben. Diese Möglichkeit steht und fällt damit, dass der Mieter aus einem Mietspiegel die ortsübliche Miete ablesen kann, um die Erfolgsaussichten seiner Rechtsausübung bewerten zu können.

---

<sup>11</sup> Diese Fälle hatte der Gesetzgeber bei § 25 MSchG vor Augen, siehe RArbl. 1921, 969 (Vermietung eines Zimmers an einen Badegast).

<sup>12</sup> Vgl. die Definition in § 1 Abs. 3 Wohnraumbewirtschaftungsgesetz (BGBl. 1953 I 97). Zu dieser Auslegung des Wohnraumbegriffs Christian KJ 58 (2025), 6; Vorsteher, Das Zuhause im Bürgerlichen Gesetzbuch (2024), S. 219.

<sup>13</sup> So § 549 Abs. 2 Nr. 1 BGB-RefE eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Wohn- und Geschäftsraummiete, der sich bei Redaktionsschluss in der Ressortabstimmung befand.

Die Mietspiegel enthalten aber typischerweise keine Daten für möblierte Wohnungen. Ob und wie solche Mietspiegel dennoch auf möblierten Wohnraum anzuwenden sind, ist noch nicht abschließend geklärt.<sup>14</sup> Die dadurch ausgelöste Rechtsunsicherheit geht bei einer (mutmaßlichen) Mietpreisüberhöhung zu Lasten des Mieters, der seine Rechte vorprozessual nicht einschätzen kann. Ein Prozess gegen den Vermieter ist für ihn daher ein Sprung ins Dunkle.

## II. Reformmöglichkeiten

Ein Reformvorschlag geht dahin, den Mietanteil für die Möblierung („Möblierungszuschlag“) gesetzlich vorzuschreiben.<sup>15</sup> Das wäre allerdings ein klarer Systembruch, weil die Mietpreiskontrolle sich nach dem Konzept des Gesetzes nach der ortsüblichen Vergleichsmiete, nicht hingegen nach einer gesetzlich festgelegten Miete richtet. Dieser Vorschlag ist daher abzulehnen. Systemgerecht wäre es hingegen, die Mietspiegel um Daten von möblierten Wohnungen zu ergänzen. Es liegt indes auf der Hand, dass dies mit einem erheblichen Aufwand verbunden ist. Denn Wohnraum kann ganz unterschiedlich möbliert sein, was eine entsprechend umfangreiche Datenerhebung erfordern würde.

Eine effizientere Alternative ist die Einführung eines an § 24a MSchG 1953<sup>16</sup> angelehnten „Möbelkündigungsrechts“ des Mieters. Nach dieser Vorschrift konnte ein Mietvertrag nur hinsichtlich des Mobiliars mit der Folge gekündigt werden, dass sich die Miete ex lege in angemessenem Verhältnis reduzierte.<sup>17</sup> Wenn man die These teilt, dass Wohnraum entgegen der Nachfrage möbliert vermietet wird, hätte ein Möbelkündigungsrecht eine marktberichtigende Funktion. Denn es würde Mieter, die sich gegen ihren Willen mit möbliertem Wohnraum versorgen mussten, zu einem „Marktwechsel“ ermächtigen. Dieser Marktwechsel würde auch das Problem der Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete erledigen, weil der Wohnraum anschließend unmöbliert vermietet ist.

Bei der Konzeption einer solchen Vorschrift kann man sich bei den Rechtsfolgen an Regelungsvorbilder anlehnen. Dies betrifft zum einen die Frist, nach deren Ablauf die Möbelkündigung wirksam wird; hier liegt ein Zeitraum von drei Monaten nahe (vgl. § 573c Abs. 1 S. 1

---

<sup>14</sup> Kummer JZ 2025, 705 (706) m. Nachw.

<sup>15</sup> So § 556d Abs. 1a BGB-RefE eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Wohn- und Geschäftsraummiets, der sich bei Redaktionsschluss in der Ressortabstimmung befand.

<sup>16</sup> BGBl. 1953 I 103.

<sup>17</sup> BT-Drs. 1/3822, 12 stützte dies auf das Interesse von Vertriebenen und Kriegssachgeschädigten, die zwischenzeitlich in die Lage versetzt worden waren, sich eigene Einrichtungsgegenstände anzuschaffen.

BGB). Zum anderen geht es um die Reduzierung des Mietpreises; dies kann entsprechend § 573b Abs. 4 BGB geregelt werden. Es fragt sich, ob es geboten ist, die Voraussetzungen einer Möbelkündigung einzuschränken. Dafür spricht, dass die Möbelkündigung im Einzelfall zu unangemessenen Ergebnissen führen kann. Hier geht es um Fälle, in denen der Vermieter in der schützenswerten Erwägung, ein Marktbedürfnis zu befriedigen, in erheblichem Umfang in eine Möblierung investiert hat, sich dann aber mit einer Möbelkündigung konfrontiert sieht. Diesen Fällen wird es gerecht, wenn die Möbelkündigung unter eine Schranke gestellt wird. Eine Regelung könnte lauten:

*(1) Sind Möbel oder andere Einrichtungsgegenstände mitvermietet, so kann der Mieter den Mietvertrag hinsichtlich dieser Gegenstände kündigen. Dies gilt nicht, wenn die Kündigung auch unter Würdigung der Interessen des Mieters dem Vermieter nicht zugemutet werden kann.*

*(2) Die Kündigung ist spätestens am dritten Werktag eines Kalendermonats zum Ablauf des übernächsten Monats zulässig.*

*(3) Der Mieter kann eine angemessene Senkung der Miete verlangen.*

*(4) Eine zum Nachteil des Mieters abweichende Vereinbarung ist unwirksam.*

## C. Untervermietung

Dem BGB ist der Begriff der Untervermietung fremd. Er bezeichnet hier jeden Fall, in dem der Mieter den von ihm gemieteten Wohnraum weitervermietet.<sup>18</sup> Dabei sind zwei Typen zu unterscheiden:<sup>19</sup> Bei der Untervermietung im engeren Sinne überschneiden sich die Wohnbereiche, weil die Mietsache ein Teil der vom Mieter selbst genutzten Wohnung ist, während dies bei der Untervermietung im weiteren Sinne nicht der Fall ist.

### I. Schutz des Untermieters

Beim Schutz des Untermieters ist zwischen diesen beiden Vermietungsformen zu unterscheiden.

#### 1. Untervermietung im engeren Sinne

Der Untermieter im engeren Sinne genießt nur einen abgeschwächten Schutz. Denn bei der Untervermietung von möbliertem Ein-Per-

---

<sup>18</sup> Ebenso das Begriffsverständnis in BGH NJW 1952, 821.

<sup>19</sup> Nach Bettermann SJZ 1949, 461 (466).

sonen-Einliegerwohnraum gilt das soziale Mietrecht gemäß § 549 Abs. 2 Nr. 2 BGB überhaupt nicht und in allen anderen Fällen genießt der Untermieter zwar Preis-, aber gemäß § 573a Abs. 2 BGB keinen Kündigungsschutz. Zudem gilt § 565 BGB nicht, weshalb der Hauptvermieter bei Beendigung des Hauptmietvertrags nicht in den Untermietvertrag eintritt (→ Teil 3 C II, S. A 32).

## 2. Untervermietung im weiteren Sinne

Bei der Untervermietung im weiteren Sinne gelten hingegen Preis- und Kündigungsschutz ohne Einschränkungen. Nach Ansicht des BGH fällt eine nicht aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten betriebene Untervermietung im weiteren Sinne aber nicht unter § 565 BGB. Das führt zu einem – sachlich nicht gerechtfertigten (→ Teil 3 C II, S. A 32) – Unterschied beim Untermieterschutz, weil dieser davon abhängt, welche Motive der Mieter verfolgt.

## II. Untervermietungsrecht

Das in § 553 BGB geregelte Untervermietungsrecht gilt nur für einen Teil des Wohnraums. Der BGH beschränkt die Vorschrift aber nur formal auf die Untervermietung im engeren Sinne. Denn es ist nach seiner Ansicht nicht erforderlich, dass der Mieter die Wohnung als Lebensmittelpunkt<sup>20</sup> oder gar überhaupt wohnungsmäßig nutzt.<sup>21</sup> § 553 Abs. 1 BGB setzt daneben ein berechtigtes Mieterinteresse voraus. Hierfür genügt es dem BGH, wenn der Mieter durch die Untervermietungseinnahmen Geld sparen möchte,<sup>22</sup> was letztlich jeder Mieter für sich ins Feld führen kann. Die Konsequenz dieser Rechtsprechung ist: Wenn sich der Mieter auf einen formalen Zugriff auf seine Wohnung beschränkt, so hat er die Möglichkeit, die Wohnung (materiell betrachtet) vollständig unterzuvermieten.

## III. Reformbedarf

Die Frage nach einer Reform der Untermiete stellt sich unter drei Gesichtspunkten.

### 1. Untervermietung im engeren Sinne

Überschneiden sich die Wohnbereiche, so ist das willkürliche Kündigungsrecht gegenüber dem Untermieter aus § 573a Abs. 1 BGB angesichts des Konfliktpotentials dieser Wohnform überzeugend. Für

---

<sup>20</sup> BGH NZM 2024, 27 (gelegentliches Übernachten).

<sup>21</sup> BGH NZM 2023, 924 (Lagern von Gegenständen während eines Auslandsaufenthaltes).

<sup>22</sup> BGH NZM 2024, 27 Rn. 34.

die Rechtsfolge des § 549 Abs. 2 Nr. 2 BGB gilt dies hingegen nicht. Denn das Bedürfnis des Untermieters nach Preisschutz ist nicht von der Möblierung des Wohnraums abhängig; gleiches gilt für den Schutz, den ihm die verlängerte Kündigungsfrist nach § 573a Abs. 1 S. 2 BGB gewährt. § 549 Abs. 2 Nr. 2 BGB sollte daher gestrichen werden.

## 2. Untervermietung im weiteren Sinne

Ohne eine Überschneidung der Wohnbereiche gibt es keinen Grund, dem Untermieter den Schutz des sozialen Mietrechts zu versagen. Maßgebliche Stellschraube hierfür ist die Auslegung des Merkmals „vom Vermieter selbst bewohnte Wohnung“ in § 573a Abs. 2 BGB. Der BGH hat sich zu dieser Voraussetzung noch nicht geäußert. Es besteht aber Einigkeit, dass vermierterseits eine Nutzungsintensität erforderlich ist, die die Gefahr erhöhter Spannungen möglich erscheinen lässt.<sup>23</sup> Das führt mit Blick auf den Schutz des Untermieters zu angemessenen Ergebnissen. Um seinen Bestandsschutz geht es auch bei der Anwendung von § 565 BGB (→ Teil 3 C II, S. A 32).

## 3. Umfang des Untervermietungsrechts

§ 553 BGB hat eine Steuerungsfunktion, weil seine extensive Auslegung den Untervermietungsmarkt erweitert. Im Gegensatz zu anderen Mietverhältnissen ist der Schutz des Untermieters von zusätzlichen (teils negativen) Voraussetzungen (§ 549 Abs. 2 Nr. 2 BGB, § 573a Abs. 2 BGB, § 565 BGB) abhängig. Hält man aus diesem Grund eine Ausweitung des Untervermietungsmarktes für unerwünscht,<sup>24</sup> könnte § 553 Abs. 1 BGB auf ein dringendes Mieterinteresse beschränkt werden.

Der Vermieter wird durch das soziale Mietrecht erheblich im Umgang mit seiner Immobilie eingeschränkt. Das ist nur zu rechtfertigen, wenn im Untermietvertrag – also mit Wirkung zwischen den Parteien dieses Vertrags – keine Miete vereinbart werden darf, welche die im Hauptmietvertrag (zulässig) vereinbarte Miete überschreitet. § 14 Abs. 1 S. 1 RMG kann als Regelungsvorbild dienen. Zutreffend hat der BGH jüngst entschieden, dass eine gewinnbringende Untervermietung im Verhältnis der Parteien des Hauptmietvertrags vertragswidrig ist<sup>25</sup>, was insoweit den Ruf nach dem Gesetzgeber entbehrlich macht.

---

<sup>23</sup> LG Berlin 65 S 15/21, BeckRS 2021, 42389; LG Berlin NJW-RR 1991, 1227; aus der Literatur etwa Hinz WuM 2024, 113 (117).

<sup>24</sup> In diese Richtung LG Berlin WuM 2015, 421; LG Berlin WuM 2017, 263.

<sup>25</sup> BGH VIII ZR 228/23.

## Teil 3. Beendigungsschutz

Beim Beendigungsschutz des Mieters sind das Befristungsverbot (A.), der Kündigungsschutz (B.) und sonstige Instrumente (C.) zu untersuchen.

### A. Schranken des Zeitmietvertrags

Nach § 575 Abs. 1 S. 2, Abs. 4 BGB ist eine Befristungsabrede unwirksam, falls keiner der in der Vorschrift genannten Gründe vorliegt. Diese entsprechen im Wesentlichen den aus der Sphäre des Vermieters stammenden Gründen für eine Kündigung (§ 573 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 3 BGB). Flankierend verbietet § 572 Abs. 2 BGB die Vereinbarung einer auflösenden Bedingung. Dient eine Befristung hingegen dem Interesse des Mieters, so deutet der BGH die Befristungsabrede in eine Kündigungsausschlussvereinbarung um.<sup>26</sup> Im Ergebnis werden mit § 575 BGB damit angemessene Ergebnisse erzielt.

### B. Kündigungsschutz

Wegen des Befristungsverbots wird die Praxis von der Vertragsbeendigung durch Kündigung dominiert. Der Schutz des Mieters vor Kündigungen ruht auf § 573 Abs. 1 S. 1 BGB, der die willkürliche Vermieterkündigung untersagt; flankierend verbietet § 572 Abs. 1 BGB die Vereinbarung eines Rücktrittsrechts. Keinen Kündigungsschutz genießt der Mieter von Einliegerwohnraum (§ 573a BGB) sowie im Falle des § 564 BGB der Erbe des Mieters.

#### I. Grundlagen der Vermieterkündigung

Das Recht der Vermieterkündigung ist wegen der verschiedenen Kündigungsmöglichkeiten sowie der Annullierungsmöglichkeiten des Mieters verworren. Bei der Kündigung unterscheidet man herkömmlich drei Typen, nämlich

1. die außerordentliche fristlose Kündigung (§§ 543, 569 BGB);
2. die außerordentliche, fristgebundene Kündigung (vgl. § 573d Abs. 1 BGB);
3. die sog. ordentliche Kündigung gemäß § 573 BGB, die ebenfalls fristgebunden ist.

---

<sup>26</sup> BGH NJW 2013, 2820.

Rechtstechnisch operiert das Gesetz sowohl bei der außerordentlichen fristlosen (§ 543 Abs. 1 BGB) als auch der ordentlichen Kündigung (§ 573 Abs. 1 S. 1 BGB) mit einer Generalklausel. Diese Generalklauseln werden jeweils durch Regelatbestände konkretisiert.

## 1. Abgrenzungsprobleme

Diese Rechtstechnik provoziert Abgrenzungsprobleme, die durch das duale System von ordentlicher und außerordentlicher Kündigung verstärkt werden. Denn es ist nicht nur das norminterne Verhältnis (zB zwischen Abs. 1 und Abs. 2 von § 573 BGB), sondern auch zu klären, wie sich der Regelatbestand des einen Kündigungsrechts auf ein anderes Kündigungsrecht auswirkt. Die Frage lautet in beiden Fällen, inwieweit der im konkreten Fall nicht erfüllte Regelatbestand abschließend ist, also den Rückgriff auf einen anderen, generalklauselartigen Regelatbestand oder die Generalklausel sperrt. Beispiele sind beim Zahlungsverzug das Verhältnis zwischen § 543 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 BGB zu § 573 Abs. 2 Nr. 1 BGB oder beim Nichtwohnbedarf des Vermieters zwischen § 573 Abs. 2 Nr. 2 BGB und § 573 Abs. 1 S. 1 BGB. Der BGH bejaht in beiden Fällen eine Anwendungskonkurrenz.<sup>27</sup> Das führt zu der Folgefrage, inwieweit die Regelatbestände auf die Generalklausel ausstrahlen. Beim Zahlungsverzug vertritt der BGH die These, dass jedenfalls der in § 543 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 BGB genannte Zahlungsrückstand auch zur Kündigung nach § 573 Abs. 2 Nr. 1 BGB berechtige.<sup>28</sup> Dies löst ein weiteres Konkurrenzproblem aus, nämlich das der analogen Anwendung besonderer, für den Regelatbestand geltender Schutzvorschriften. Für die Nachholrechte (§ 569 Abs. 3 Nr. 2 BGB) lehnt der BGH bekanntlich eine Analogie ab.<sup>29</sup> Ein vergleichbarer (Miss)griff findet sich beim Eigenbedarf: Nach Ansicht des BGH ist das Kündigungsverbot aus § 577a Abs. 1 BGB auf die Kündigung wegen eines Nichtwohnbedarfs nicht analog anwendbar.<sup>30</sup>

Zwischenfazit: Die Vermieterkündigung ist von Konkurrenzproblemen geprägt, die Rechtsunsicherheit auslösen; insoweit besteht Reformbedarf.

## 2. Kündigungsgründe mit und ohne Wertungsmöglichkeit

Bei den Regelatbeständen sind nur die in §§ 543 Abs. 2 S. 1 Nr. 3, 569 Abs. 3 Nr. 1 BGB und § 569 Abs. 2a BGB geregelten Kündi-

---

<sup>27</sup> Etwa BGH NJW 2013, 159 (Zahlungsverzug); BGH NJW 2017, 2018 Rn. 19 (Eigenbedarf). Siehe auch BGH NJW 2025, 2147 Rn. 53 (Nichtzahlung Kautions).

<sup>28</sup> BGH NJW 2007, 428 Rn. 9.

<sup>29</sup> StRSpr seit BGH ZMR 2005, 356.

<sup>30</sup> BGH ZMR 2024, 822.

gungsgründe solche ohne Wertungsmöglichkeit, weil die Bestimmung des Zahlungsrückstands eine reine Rechenoperation verlangt.<sup>31</sup> Bei den anderen Regeltatbeständen ist hingegen eine Bewertung erforderlich. Denn auf die Fragen, ob der Vermieter etwa die Mietsache „als Wohnung benötigt“ (§ 573 Abs. 2 Nr. 2 BGB), der Mieter seine Pflichten „schuldhaft nicht nur unerheblich verletzt“ (§ 573 Abs. 2 Nr. 1 BGB) hat oder „den Hausfrieden nachhaltig stört“ (§ 569 Abs. 2 BGB), ist eine von der Einschätzung des Rechtsanwenders unbeeinflusste Antwort nicht denkbar.

### 3. Abwägungsprozess

Sowohl bei den Generalklauseln als auch bei den Regeltatbeständen mit Wertungsmöglichkeit stellt sich daher die Frage, welche Umstände beim Abwägungsprozess zu berücksichtigen sind.<sup>32</sup> § 543 Abs. 1 BGB differenziert – ebenso wie § 314 Abs. 1 BGB – zwischen den Umständen und den Parteiinteressen. § 573 BGB nennt hingegen nur das Vermieterinteresse, während die Sozialklausel (§§ 574 ff. BGB) auch die Berücksichtigung der Mieterinteressen vorschreibt.

#### a) Allgemeine und besondere Mieterinteressen

Beim Mieter unterscheidet die Rechtsprechung zwei Interessen, die man als allgemeines und besonderes Bestandsinteresse bezeichnen kann. Allgemeiner Natur sind Gründe, die jeder Mieter gegen einen Wohnungsverlust einwenden würde während das besondere Bestandsinteresse durch Umstände persönlicher Natur bestimmt wird.<sup>33</sup>

#### b) Fristlose Kündigungsgründe

Trotz des Wortlauts wird bei der Anwendung von § 543 Abs. 1 BGB nicht streng zwischen Umständen und Parteiinteressen unterschieden, sondern beide Merkmale in der Interessenabwägung verschmolzen.<sup>34</sup> Bei dieser Abwägung sind auch die besonderen Mieterinteressen zu berücksichtigen, was der BGH mit § 543 Abs. 1 S. 2 BGB begründet.<sup>35</sup> Gleiches muss für den Regeltatbestand der Hausfriedensstörung gelten, weil § 569 Abs. 2 BGB eine identische Interessenabwägung vorschreibt.<sup>36</sup> Bei den anderen Regeltatbeständen (§ 543 Abs. 2 BGB) sollen persönliche Umstände hingegen keine Rolle spielen. Das stützt der BGH auf die These, dass es sich bei diesen Regel-

---

<sup>31</sup> Vgl. BGH NJW 2015, 1296 Rn. 21.

<sup>32</sup> Diese Frage ist so alt wie der Kündigungsschutz selbst, vgl. Bettermann, Mieterschutzgesetz (1950), § 2 Rn. 66.

<sup>33</sup> BGH NJW 2017, 2018 Rn. 49.

<sup>34</sup> Etwa BGH ZMR 2011, 29 Rn. 11.

<sup>35</sup> BGH ZMR 2017, 154 Rn. 20.

<sup>36</sup> Schmidt-Futterer/Streyll, Mietrecht, 17. Aufl. 2026, BGB § 543 Rn. 10.

tatbeständen um gesetzlich typisierte Fälle der Unzumutbarkeit der Vertragsfortsetzung handelt.<sup>37</sup>

### c) Ordentliche Kündigungsgründe

Bei der ordentlichen Vermieterkündigung sind nach Ansicht des BGH wegen § 574 BGB (Härteklause) die besondere Mieterinteressen nicht zu prüfen.<sup>38</sup> Das allgemeine Mieterinteresse spielt nach seiner Ansicht bei § 573 Abs. 2 Nr. 2 BGB (Eigenbedarf) keine Rolle, weil es der Gesetzgeber bereits im Kündigungsgrund gewichtet habe.<sup>39</sup> Bei § 573 Abs. 1 S. 1 BGB soll es hingegen ebenso wie bei § 573 Abs. 2 Nr. 3 BGB zu berücksichtigen sein. In den einschlägigen Entscheidungen prüft der BGH unter diesem Obersatz indes letztlich allein – und damit erneut – die Berechtigung des Vermieterinteresses.<sup>40</sup> Das überrascht im Ergebnis nicht, weil eine Interessenabwägung stets konkret erfolgen muss.<sup>41</sup>

### d) Zwischenfazit

Die Interessenabwägung funktioniert damit ganz unterschiedlich: In einigen Fällen findet bereits bei der Prüfung des Kündigungsgrundes eine umfassende Interessenabwägung statt, in anderen Fällen hingegen erst im Härtefallverfahren. In wiederum anderen Fällen scheidet eine solche Abwägung aus. Dieses System ist ohne überzeugenden Sachgrund heterogen.

## 4. Ausdrückliche Kündigungsverbote

Nach § 573 Abs. 1 S. 2 BGB kann der Vermieter nicht zum Zwecke der Mieterhöhung kündigen. § 573 Abs. 2 Nr. 3 BGB schließt die Kündigung zwecks Erzielung einer höheren Miete durch eine anderweitige Vermietung als Wohnraum aus sowie wegen der Absicht der Veräußerung im Zusammenhang mit der Begründung von Wohnungseigentum. § 577a BGB enthält temporäre Kündigungsschranken (→ Teil 3 C I, S. A 32).

## II. Kündigungsgründe aus der Vermietersphäre

Bei der Bestandsaufnahme der Kündigungsgründe werden zunächst solche betrachtet, die aus der Vermietersphäre stammen.

---

<sup>37</sup> BGH ZMR 2017, 154 Rn. 20; NJW 2015, 1296 Rn. 21.

<sup>38</sup> BGH NJW 2017, 2018 Rn. 49. Anders zu § 573 Abs. 2 Nr. 1 BGB noch BGH NJW 2015, 1296 Rn. 21.

<sup>39</sup> BGH NJW 2017, 2018 Rn. 14.

<sup>40</sup> BGH NJW 2017, 2018 Rn. 49 (Generalklausel); ZMR 2024, 822 Rn. 20 und NJW 2009, 1200 Rn. 19 (Verwertungskündigung).

<sup>41</sup> Honsell AcP 186 (1986), 115 (135) bezeichnet das „generalisierende Mieterinteresse“ zu Recht als Worthülse.

## 1. Wohneigenbedarf

Im Mittelpunkt steht die Kündigung wegen Eigenbedarfs, § 573 Abs. 2 Nr. 2 BGB. Diesem Kündigungsgrund wird Missbrauchspotential vorgeworfen: Er werde genutzt, um unliebsame Mieter loszuwerden oder um Wohnungen freizuziehen mit dem Ziel, sie anschließend teurer vermieten oder verkaufen zu können.<sup>42</sup>

Im Zentrum der Rechtsanwendung steht das Merkmal „als Wohnung benötigen“. Nach Ansicht des BVerfG ist eine umfassende Nachprüfung des Nutzungswunsches des Vermieters unverhältnismäßig.<sup>43</sup> Nach der Rechtsprechung bedeutet „benötigen“ daher nicht, dass der Vermieter auf die Nutzung der Wohnung angewiesen ist, sondern es sind nachvollziehbare Gründe für den Nutzungswunsch ausreichend.<sup>44</sup> Die Gerichte sind damit beim Kündigungsgrund auf die Prüfung der Ernsthaftigkeit des Nutzungswunsches sowie auf eine Missbrauchskontrolle beschränkt.<sup>45</sup> Gebilligt hat die Rechtsprechung etwa die Absicht des Vermieters, eine Wohnung zwei bis vier Wochen im Jahr als Ferien- oder Zweitwohnung<sup>46</sup> oder als gelegentlichen Treffpunkt mit seinem Kind<sup>47</sup> zu nutzen. Diese Entscheidungen zeigen, dass die Gerichte auch an das Merkmal „Wohnung“ in § 573 Abs. 2 Nr. 2 BGB keine besonderen Anforderungen stellen, weil sie letztlich den bloßen Aufenthaltswunsch ausreichen lassen.<sup>48</sup> Rechtsmissbräuchlich ist eine Kündigung nicht bereits bei einem überhöhten, sondern erst bei einem weit überhöhten Wohnbedarf.<sup>49</sup> Diesen Wertungen wird in der Literatur mit guten Gründen widersprochen.<sup>50</sup>

## 2. Verwertungskündigung

Nach § 573 Abs. 2 Nr. 3 BGB kann der Vermieter kündigen, wenn er durch die Fortsetzung des Mietverhältnisses an einer angemessenen wirtschaftlichen Verwertung des Grundstücks gehindert und dadurch erhebliche Nachteile erleiden würde. Angemessen ist eine Verwertungsabsicht, die auf vernünftigen, nachvollziehbaren Erwägungen

---

<sup>42</sup> Vgl. BR-Drs. 68/25, 3; anschaulich insoweit der Sachverhalt BGH NZM 2025, 870.

<sup>43</sup> BVerfG NJW 1989, 970.

<sup>44</sup> Etwa BGH ZMR 2019, 668 Rn. 21 mwN.

<sup>45</sup> Siehe BVerfG NJW 1989, 970 unter I. 2. c). Zu den sich daraus für die Tatsachengerichter ergebenden Herausforderungen Siegmund, WImmoT 2022, S. 163.

<sup>46</sup> BGH WuM 2018, 776 Rn. 21.

<sup>47</sup> LG Berlin ZMR 2014, 360 („Chefarzt-Fall“) mit Nichtannahmebeschluss des BVerfG NJW 2014, 2417.

<sup>48</sup> Dazu bereits Artz WuM 2013, 741.

<sup>49</sup> BGH NJW 2015, 1590: 125 qm große Wohnung, Kündigung zugunsten des studierenden Sohnes wirksam.

<sup>50</sup> Etwa von Sternel NZM 2018, 474.

beruht.<sup>51</sup> Dieses Kriterium ist, wie soeben geschildert, aus § 573 Abs. 2 Nr. 2 BGB bekannt. Beim Merkmal „erhebliche Nachteile“ prüft der BGH (ebenfalls) die Berechtigung des Vermieterinteresses.<sup>52</sup>

Die Gesetzesverfasser nannten als Anwendungsfälle, dass der Vermieter eines Einfamilienhauses einen vorgesehenen Verkauf nur dann tätigen kann, wenn ihm das Objekt unvermietet zur Verfügung steht oder dass zum Zwecke der Sanierung ein Abbruch des Gebäudes mit anschließendem Wiederaufbau wirtschaftlich geboten ist.<sup>53</sup> Beide Konstellationen finden sich auch in der Rechtsprechung des BGH.<sup>54</sup> Eine Kündigung zwecks Verkaufs hat der BGH aber bislang nur in einem Extremfall anerkannt.<sup>55</sup> Die Instanzrechtsprechung ist teilweise großzügiger.<sup>56</sup>

### 3. Sonstige Gründe

§ 573b BGB berechtigt den Vermieter zur Teilkündigung zwecks Schaffung neuen Wohnraums. In der Praxis geht es bei den sonstigen Kündigungsgründen aber um die Generalklausel (§ 573 Abs. 1 S. 1 BGB). Der BGH verlangt hier, dass das geltend gemachte Interesse ebenso schwer wiegt wie die in § 573 Abs. 2 BGB genannten Gründe.<sup>57</sup> Zwar lautet seine Ausgangsthese, dem Vermieter dürften keine Nachteile entstehen, welche die Nachteile weit übersteigen, die dem Mieter im Falle des Verlusts der Wohnung erwachsen.<sup>58</sup> Bei der weiteren Subsumtion nimmt er aber nur noch das Beendigungsinteresse des Vermieters in den Blick.<sup>59</sup> Dabei mäandert er zwischen dem „erheblichen Nachteil“ aus § 573 Abs. 2 Nr. 3 BGB, einem „Nachteil von einigem Gewicht“, einem „gewichtigen Nachteil“ und einem „beachtenswerten Nachteil“.<sup>60</sup> Zwar versucht sich der BGH an einer Gruppenbildung – liegt der Grund näher an § 573 Abs. 2 Nr. 2 BGB (dann reicht ein beachtenswerter Nachteil) oder an § 573 Abs. 2 Nr. 3 BGB (dann Nachteil von einigem Gewicht erforderlich)?<sup>61</sup> Gleichzeitig betont er aber die Notwendigkeit einer umfassenden Würdigung aller Um-

<sup>51</sup> BGH ZMR 2018, 205 Rn. 16.

<sup>52</sup> BGH ZMR 2024, 822 Rn. 20; NJW 2009, 1200 Rn. 19.

<sup>53</sup> BT-Drs. 4/1549, 8.

<sup>54</sup> BGH NJW 2009, 1200 (Abriss und Neubau).

<sup>55</sup> BGH NZM 2008, 281: zwei erfolglose Zwangsversteigerungstermine, Eigenerwerb durch Grundpfandgläubiger, Mietvertrag nach § 3 AnfG wegen Gläubigerbenachteiligung anfechtbar, Vertrag sah langfristig keine Mietzahlungen vor; siehe auch BGH NZM 2011, 773 Rn. 17: praktisch unverkäuflich.

<sup>56</sup> AG München ZMR 2024, 671 (Mindererlös von rund 25 % ausreichend).

<sup>57</sup> BGH ZMR 2021, 570 Rn. 17.

<sup>58</sup> BGH ZMR 2021, 301 Rn. 17.

<sup>59</sup> Paradigmatisch BGH ZMR 2021, 301 Rn. 17 ff.

<sup>60</sup> Insbesondere BGH NJW 2017, 2018.

<sup>61</sup> BGH NJW 2017, 2018 Leitsätze 7 und 8, zu nicht (ausschließlich) auf die Nutzung als Wohnung gestützten Eigenbedarfskündigungen.

stände des Einzelfalls.<sup>62</sup> Bei der Kündigung wegen Betriebsbedarfs operiert der BGH erst gar nicht mit dem Nachteilsbegriff, sondern fragt schlicht, ob diese Nutzung der Wohnung (also für Mitarbeiter des Vermieters) für den Vermieter von wesentlicher Bedeutung ist.<sup>63</sup>

### III. Kündigungsgründe aus der Mietersphäre

Bei den Pflichtverletzungen des Mieters sind besonders geregelt der Zahlungsverzug (§§ 543 Abs. 3 S. 1 Nr. 2, 569 Abs. 3 Nr. 1 BGB), der Verzug mit der Sicherheitsleistung (§ 569 Abs. 2a BGB), die Gefährdung der Mietsache nebst unerlaubter Gebrauchsüberlassung (§ 543 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BGB), die Hausfriedenstörung (§ 569 Abs. 2 BGB) und die nicht unerhebliche, schuldhaft Pflichtverletzung (§ 573 Abs. 2 Nr. 1 BGB). Neben diese Regeltatbestände treten die General Klauseln (§ 543 Abs. 1 BGB und § 573 Abs. 1 BGB). Von besonderer praktischer Bedeutung ist die Kündigung wegen Zahlungsverzugs, auf die daher ein näherer Blick geworfen werden soll.

#### 1. Fälle des § 543 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BGB

Die fristlose Regeltatbestands-Kündigung wegen Zahlungsverzugs ist in ein Normennetz eingebunden: Sie setzt keine Abmahnung voraus (§ 543 Abs. 3 S. 2 Nr. 3 BGB), es gilt eine Kündigungssperre bei eingeklagter Mieterhöhung (§ 569 Abs. 3 Nr. 3 BGB) und der Mieter hat „Nachholrechte“ (§ 543 Abs. 2 S. 2 und S. 3, § 569 Abs. 3 Nr. 2 BGB). Von besonderer Bedeutung ist, dass nach § 569 Abs. 3 Nr. 2 S. 1 BGB die Kündigung unwirksam wird, wenn der Vermieter spätestens bis zum Ablauf von zwei Monaten nach Eintritt der Rechtshängigkeit des Räumungsanspruchs befriedigt wird oder sich eine öffentliche Stelle zur Befriedigung verpflichtet.

Liegt ein zur fristlosen Kündigung berechtigender Zahlungsrückstand vor, kann der Vermieter nach der Rechtsprechung sowohl stattdessen als auch hilfsweise gemäß § 573 Abs. 2 Nr. 1 BGB fristgemäß kündigen.<sup>64</sup> Die soeben beschriebenen mieterschützenden Regeln, insbesondere die Nachholrechte, gelten nach sehr umstrittener Ansicht des BGH für die ordentliche Kündigung aber nicht analog.<sup>65</sup> Bei einer Doppelkündigung – außerordentlich und hilfsweise ordentlich – stellen sich weitere Fragen des Verhältnisses der Kündigungen, etwa ob das Kündigungsrecht nicht (unzulässig) zweifach ausgeübt wird.<sup>66</sup>

<sup>62</sup> BGH ZMR 2021, 301 Rn. 20.

<sup>63</sup> BGH ZMR 2021, 570 Rn. 17.

<sup>64</sup> BGH ZMR 2019, 13 Rn. 24, stRspr.

<sup>65</sup> BGH ZMR 2005, 356, stRspr. AA etwa Häublein/Lehmann-Richter JZ 2023, 89.

<sup>66</sup> Diese dogmatischen Probleme bewältigt mit erheblichem Begründungsaufwand BGH NJW 2018, 3517.

## 2. Ständiger Kurzverzug

Der ständige Kurzverzug bezeichnet Fälle der wiederholt unpünktlichen Mietzahlung. Er kann zur fristlosen Kündigung nach § 543 Abs. 1 BGB berechtigen.<sup>67</sup> Das lässt sich auf das Argument stützen, dass § 543 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BGB mit dem Dauerverzug ein anderes Phänomen regelt. Es kommt dann aber zu einem Nebeneinander der Kündigungsrechte, weil der ständige Kurzverzug auch den Tatbestand des § 543 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BGB erfüllen kann. Die Friktion zwischen beiden Tatbeständen liegt einerseits darin, dass diese Vorschrift im Gegensatz zu jener keine fruchtlose Abmahnung verlangt. Zudem erfordert § 543 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BGB im Gegensatz zu § 543 Abs. 1 BGB keine Würdigung der besonderen Mieterinteressen (→ Teil 3 B I 3b, S. A 19). Beim ständigen Kurzverzug kommt neben der außerordentlichen auch eine ordentliche Kündigung (§ 573 Abs. 2 Nr. 1 BGB) in Betracht.<sup>68</sup> In der Sache lehnt der BGH beim ständigen Kurzverzug für beide Kündigungsgründe aber eine schematische Betrachtung ab.<sup>69</sup>

## 3. Geringfügiger Dauerverzug

Beim geringfügigen Dauerverzug geht es um einen längeren Zahlungsrückstand mit einem Betrag, der die Schwelle des § 543 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BGB nicht erreicht. Diese Norm sperrt eine Kündigung nach der Generalklausel des § 543 Abs. 1 BGB.<sup>70</sup> Die These von der Anwendungskonkurrenz (→ Teil 3 B I 1, S. A 18) erlaubt aber den Rückgriff auf § 573 Abs. 2 Nr. 1 BGB. Der BGH hat sich hier durch seine Aussage, ein Verzug mit einer Monatsmiete für einen Zeitraum von einem Monat „dürfte“ den Kündigungsgrund erfüllen, einer schematischen Betrachtung angenähert.<sup>71</sup> Der Widerspruch zu den Sonderregeln über die fristlose Zahlungsverzugskündigung liegt auf der Hand. Hierauf kann man nur mit dem – indes zweifelhaften (→ Teil 3 B V 2, S. A 26) – Argument erwidern, der Mieter komme bei § 573 Abs. 2 Nr. 1 BGB schließlich in den Genuss der Kündigungsfrist.

## IV. Härtefallwiderspruch (Sozialklausel)

Die als Sozialklausel bezeichneten §§ 574 ff. BGB sehen vor, dass der Mietvertrag auf Widerspruch des Mieters unter bestimmten Voraussetzungen, notfalls durch gerichtliche Entscheidung, fortzusetzen

---

<sup>67</sup> BGH NJW 2006, 1585; MDR 1969, 657.

<sup>68</sup> BGH NJW 2010, 2879 Rn. 21; NJW 2006, 1585.

<sup>69</sup> BGH NJW 2006, 1585 Rn. 12 und Rn. 18.

<sup>70</sup> Etwa Schmidt-Futterer/Streyll, Mietrecht, 17. Aufl. 2026, BGB § 543 Rn. 11.

<sup>71</sup> BGH NJW 2013, 159 Rn. 20.

ist.<sup>72</sup> Die Regelung stammt aus dem sog. Abbaugesetz von 1960<sup>73</sup> und war als Gegengewicht zur damaligen Abschaffung des allgemeinen Kündigungsverbots vorgesehen.<sup>74</sup> Durch das 2. WKSchG wurde diese Abschaffung endgültig rückgängig gemacht, die Sozialklausel indes beibehalten.<sup>75</sup>

Nach Ansicht des BGH sind Härtegründe nur Nachteile, die sich von den mit einem Wohnungswechsel typischerweise verbundenen Unannehmlichkeiten deutlich abheben.<sup>76</sup> Das Alter des Mieters oder eine lange Mietdauer sind für sich genommen keine Härtegründe.<sup>77</sup> Zwar liegt nach § 574 Abs. 2 BGB eine Härte auch vor, wenn angemessener Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nicht beschafft werden kann. Das muss der Mieter indes konkret durch eine fehlgeschlagene Wohnungssuche nachweisen; ein angespannter Wohnungsmarkt kann nach Ansicht des BGH hier allenfalls als Indiz dienen.<sup>78</sup> § 574 Abs. 2 BGB hat angesichts dessen in der Praxis keine relevante Funktion, um einen Wohnungsverlust zu vermeiden.<sup>79</sup>

Die danach relevanten Härtegründe – meist geht es um Erkrankungen des Mieters<sup>80</sup> – sind im Verfahren der §§ 574 ff. BGB gegen das Erlangungsinteresse des Vermieters abzuwägen. Nur wenn die Belange des Mieters überwiegen, kann er die Vertragsfortsetzung verlangen.<sup>81</sup>

## V. Defizite des geltenden Rechts in Thesen

Diese Bestandsaufnahme des geltenden Rechts führt zu folgenden Thesen:

### 1. § 573 BGB kein ordentliches Kündigungsrecht

Wegen des Verbots des Zeitmietvertrags und dem Ausschluss der willkürlichen Vermieterkündigung ist der Wohnraummietvertrag kraft Gesetzes mit einseitiger Wirkung befristet.<sup>82</sup> Denn er muss im Regel-

---

<sup>72</sup> Diese Annullierungsmöglichkeit wurzelt in § 1 Nr. 1 der Bekanntmachung zum Schutze der Mieter vom 26.7.1917 (RGBl. 1917, 659), wonach die Einigungsämter auf Anrufen des Mieters einen gekündigten Vertrag fortsetzen konnten.

<sup>73</sup> BGBl. 1960 I 389.

<sup>74</sup> BT-Drs. 3/1234, 54.

<sup>75</sup> BGBl. 1974 I 3603. Das 1. WKSchG (BGBl. 1971 I 1839) hatte die Wiedereinführung des Kündigungsschutzes noch befristet.

<sup>76</sup> Etwa BGH ZMR 2024, 745 Rn. 22.

<sup>77</sup> BGH GE 2022, 577 Rn. 32.

<sup>78</sup> BGH NJW 2019, 2765 Rn. 52.

<sup>79</sup> Fleindl WuM 2019, 165 (178). Anschaulich LG Berlin ZMR 2024, 564: Härtegrund bei 244 erfolglosen Wohnungsbewerbungen in 2½ Jahren gegeben; LG Darmstadt 30 S 59/25, BeckRS 2025, 22818: 23 Bewerbungen in 35 Monaten nicht ausreichend.

<sup>80</sup> Pars pro toto BGH NZM 2024, 469.

<sup>81</sup> BGH NJW 2019, 2765 Rn. 38.

<sup>82</sup> Ähnlich bereits Klang, Verh. 33. DJT (1925), S. 218.

fall durch Mieterkündigung beendet werden. Die Vermieterkündigung ist daher stets ein außerordentliches Ereignis. Denn „ordentlich“ sollte man eine Kündigung nur nennen, die keines Grundes bedarf.<sup>83</sup> § 573 BGB ist daher mit ordentlicher Kündigung in der amtlichen Überschrift falsch bezeichnet. §§ 543, 569 BGB und § 573 BGB unterscheiden sich mithin nicht im Typus, sondern nur graduell – die Kündigung nach § 573 BGB wirkt erst nach Ablauf der Kündigungsfrist, die nach § 573c Abs. 1 S. 1 BGB im Regelfall drei Monate beträgt.

## 2. (Ir)relevanz einer Kündigungsfrist

Diese Kündigungsfrist hat keine relevante mieterschützende Funktion. Denn sie mildert die Folgen des Wohnungsverlustes nicht spürbar.<sup>84</sup> Sie ist auch nicht als Ziehfrist unentbehrlich. Denn auch ein fristlos gekündigter Mieter kann aus faktischen Gründen seine Wohnung nicht am Tag des Zugangs der Kündigungserklärung räumen, sondern muss erst Ersatzwohnraum finden.<sup>85</sup> Während dieser Zeit genießt der frühere Mieter einen aus § 861 BGB folgenden faktischen Räumungsschutz.<sup>86</sup> Die Kündigungsfrist hat auch mit Blick auf Ersatzansprüche des Vermieters keine wesentliche Bedeutung. Denn wenn der Mieter mangels Ersatzwohnraums seine Rückgabepflicht nicht erfüllen kann, schützt ihn § 571 BGB vor Schadensersatzansprüchen und § 93b Abs. 3 ZPO vor den Kosten eines Räumungsprozesses. Zuletzt wird auch ein fristlos gekündigter Mieter durch § 721 ZPO vor einer verfrühten Räumungsvollstreckung geschützt.

## 3. Streichung von § 573 Abs. 2 Nr. 1 BGB

Diese beiden Thesen stützen die Forderung, § 573 Abs. 2 Nr. 1 BGB zu streichen.<sup>87</sup> Die Kündigung wegen einer Pflichtverletzung des Mieters richtet sich dann allein nach §§ 543, 569 BGB. Damit erledigen sich die geschilderten (→ Teil 3 B I 1, S. A 18) Folgeprobleme, insbesondere die analoge Anwendung der Nachholrechte des Mieters. Diese Folgeprobleme sind letztlich ein Symptom der verfehlten Dualität beider Kündigungsrechte, die durch eine Streichung von § 573 Abs. 2 Nr. 1 BGB beseitigt würde.

---

<sup>83</sup> So bereits Stoll AcP 144 (1938), 107 (110); Molitor, Die Kündigung (1951), S. 255.

<sup>84</sup> Blank ZMR 2020, 83 (85). Die Schwere dieses Verlusts beschreibt Klang, Verh. 33. DJT (1925), S. 226 mit dem Satz, dass zweimal Ausziehen soviel bedeute wie einmal abbrennen.

<sup>85</sup> Blank ZMR 2020, 83 (88).

<sup>86</sup> Wolter, Mietrechtlicher Bestandsschutz (1984), S. 401; siehe auch BGH NJW 2010, 3434.

<sup>87</sup> Blank ZMR 2020, 83 (88); Raabe WuM 2017, 65 (70) und in der Sache bereits Honsell AcP 186 (1986), 115 (141 f.): überflüssige Regelung mit einer Fülle von Komplikationen und Ungereimtheiten.

#### 4. Bündelung der Interessenabwägung beim Kündigungsgrund

Die Differenzierung zwischen der Prüfung des Kündigungsgrunds (Abwägung der Vermieterinteressen gegen das allgemeine Bestandsinteresse) und der Prüfung des Mieterwiderspruchs (Abwägung der Vermieterinteressen gegen das individuelle Bestandsinteresse) ist rechtstechnisch kompliziert und nicht erforderlich. Denn die Abwägung der Parteiinteressen kann bei der Prüfung des Kündigungsgrundes gebündelt werden, so wie es noch § 4 Abs. 1 S. 1 MSchG<sup>88</sup> vorgeschrieben hatte.

#### 5. Streichung der Sozialklausel

Aus These 4 folgt die Forderung nach der Streichung der Sozialklausel, die zu Recht als dogmatische Fehlleistung bezeichnet wird.<sup>89</sup> Zwar entfällt damit die Möglichkeit einer Vertragsmodifikation (§ 574a Abs. 1 S. 2 BGB). Diese Möglichkeit ist aber ohnehin nicht überzeugend. Denn wenn die Mieterinteressen überwiegen, so ist nach allgemeinen Grundsätzen die Unwirksamkeit der Kündigung und damit die unveränderte Vertragsfortsetzung die Rechtsfolge (§ 314 Abs. 1 S. 2 BGB). Eine begründete, im Ergebnis aber dennoch erfolglose Kündigung – in der Praxis geht es um den Eigenbedarf – ist nun aber offensichtlich nicht das richtige Instrument, um einen unangemessenen Vertrag abzuändern. Dies muss vielmehr mit den dafür vorgesehenen Instrumenten – etwa der Mietanpassung – erfolgen. Für eine Abschaffung der Sozialklausel spricht zuletzt, dass es sich um eine dogmatische Anomalie handelt, weil nach dem Gesetzeswortlaut ein Mieteranspruch (§ 574 Abs. 1 S. 1 BGB) durch Gestaltungsurteil (§ 574a Abs. 2 S. 1 BGB) durchgesetzt wird.<sup>90</sup> Eine Streichung betrafte nur die in § 573 BGB geregelten Kündigungsgründe, da die Sozialklausel bei der außerordentlichen Kündigung unanwendbar ist, § 574 Abs. 1 S. 2 BGB.

#### 6. Kündigungsgründe des § 573 BGB

Die Streichung von § 573 Abs. 2 Nr. 1 BGB (These 3) führt dazu, dass sich die Kündigungsgründe eines § 573 BGB-E auf Umstände aus

---

<sup>88</sup> Siehe die amtliche Begründung (RArbl. 1921, 966): Es müssen auf Seiten des Vermieters Gründe vorliegen, die das Gewicht der Gegengründe übersteigen, die der Mieter für die Belassung der Räume geltend machen kann.

<sup>89</sup> Honsell AcP 186 (1986), 115 (147). Kritik auch bei Sonnenschein, Wohnraummiete – Eine Analyse des geltenden Rechts für die Expertenkommission Wohnungspolitik (1995), S. 45. Gegen eine Abschaffung der Sozialklausel Sternel NZM 2018, 474 (478).

<sup>90</sup> Diese Dogmatik wurde früher ausführlicher diskutiert, siehe Wolter, Mietrechtlicher Bestandsschutz (1984), S. 309 ff.

der Vermietersphäre beschränken. In Umsetzung der These 4 sind in einem § 573 BGB-E die Maßstäbe der Interessenabwägung aufzunehmen. Eine Wohnneigenbedarfs- oder Verwertungskündigung sollte wirksam sein, falls das Mieterinteresse nicht deutlich überwiegt, während die Kündigung wegen eines anderen Grundes voraussetzt, dass das Vermieterinteresse deutlich überwiegt. Insbesondere bei der Wohnneigenbedarfskündigung ermöglicht diese Interessenabwägung – anders als nach geltendem Recht – angemessene Entscheidungen, weil sie den Richter in die Lage versetzt, einem geringen Eigenwohnbedarf – etwa bei der beabsichtigten Nutzung als Zweitwohnung – die Berechtigung abzusprechen, wenn der Mieter auf die Wohnung als Lebensmittelpunkt angewiesen ist.

## 7. Gründe für eine fristlose Kündigung

Mit Ausnahme des Zahlungsverzugs sind die Regelatbestände der fristlosen Vermieterkündigung erratisch, was das Systemverständnis erschwert. Die These des BGH, bei § 543 Abs. 2 BGB scheidet eine Würdigung des individuellen Bestandsinteresses des Mieters aus (→ Teil 3 B I 3b, S. A 19), ist angesichts von § 543 Abs. 1 S. 2 BGB nicht überzeugend. Diese Aspekte sprechen dafür, die Regelatbestände mit Ausnahme des Zahlungsverzugs ersatzlos zu streichen.<sup>91</sup>

## 8. Fixierung der abwägungsrelevanten Interessen

Die Begründungspflicht (§ 573 Abs. 3 S. 1 BGB) fixiert die Vermieterinteressen an der Vertragsbeendigung. Möchte der Vermieter den Vertrag aus einem anderen Grund beenden, ist eine neue Kündigung erforderlich. Nach § 573 Abs. 3 S. 2 BGB soll dies nicht gelten, wenn der andere Grund erst nach der Kündigung neu entsteht. Diese Regelung ist ein dogmatischer Fehlgriff, weil sie mit dem Grundsatz bricht, dass der Gestaltungsgrund bei Zugang der Gestaltungserklärung vorliegen muss.<sup>92</sup> Sie ist daher zu streichen.

Bei den Mieterinteressen fehlt hingegen eine umfassende Fixierungsvorschrift, denn § 574b BGB präkludiert den Mieter nur mit dem Widerspruch, nicht hingegen mit seinen Widerspruchsgründen.<sup>93</sup> Eine solche Präklusion ist aber wegen des Bedürfnisses des Vermieters nach Rechtssicherheit angemessen.<sup>94</sup> Funktional entspräche eine solche Regelung § 7 KSchG, indes mit dem Unterschied, dass sich die

---

<sup>91</sup> Vgl. Honsell AcP 186 (1986), 115 (142): unnötige Erfindungen des Gesetzgebers. Das gilt auch für die Mieterkündigung, namentlich für § 569 Abs. 1 BGB.

<sup>92</sup> Schmidt-Futterer/Blank, Mietrecht, 14. Aufl. 2019, BGB § 573 Rn. 255.

<sup>93</sup> MüKoBGB/Häublein, 9. Aufl. 2023, § 574b Rn. 6.

<sup>94</sup> Ein entsprechender Vorschlag aus dem Jahr 1966 (BT-Drs. 5/564, 1) wurde nicht Gesetz.

Präklusionswirkung auf das Mieterinteresse beschränkt. Eine Erstreckung auf das in der Kündigung genannte Vermieterinteresse wäre unangemessen, weil der Vermieter diese Interessen kennen muss und daher insoweit keiner Präklusionswirkung bedarf.

## 9. Kündigungsverbote

Die Kündigungsverbote im geltenden Recht sind widersprüchlich.<sup>95</sup> Denn der Vermieter kann Wohnraum zwecks Erzielung einer höheren Wohnraummiete nicht kündigen, zwecks Erzielung einer höheren Geschäftsraummiete hingegen schon (§ 573 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 Nr. 3 HS 2 BGB). Und seine Absicht, bei der Veräußerung einen höheren Erlös zu erzielen, ist nur beim Verkauf des gesamten Grundstücks, nicht hingegen von Wohnungseigentum beachtlich, § 573 Abs. 2 Nr. 3 HS 3 BGB. Zulässig ist es nach Ansicht des BGH auch, wenn der Vermieter wegen Eigenbedarfs kündigt, weil er seine Wohnung verkaufen und deshalb in die vermietete Wohnung umziehen möchte.<sup>96</sup> Diese Widersprüche sollte man dadurch auflösen, dass die Kündigung zwecks Erlösmaximierung insgesamt ausgeschlossen wird. Der Sonderfall, dass der Mietvertrag den Verkauf gänzlich verhindert oder nur zu einem völlig unangemessenen Preis zulässt, wäre von einem solchen Verbot nicht erfasst, weil es wertungsmäßig nicht um einen Fall der Erlösmaximierung geht.

## 10. Missbrauchsprävention

Um einem Missbrauch des Rechts zur Kündigung wegen eines Umstands aus der Vermietersphäre vorzubeugen, sollte vorgesehen werden, dass der Vermieter auf Verlangen des Mieters zu Protokoll an Eides statt versichert, dass der Kündigungsgrund besteht. Für die rechtstechnische Umsetzung existieren Regelungsvorbilder: Zuständig für die Entgegennahme der Versicherung wäre der Rechtspfleger (vgl. § 3 Nr. 1b RPfLG; § 410 Nr. 1 FamFG) und die Kosten hätte der Mieter zu tragen (vgl. § 261 Abs. 2 BGB). Letzteres entspricht dem Veranlasserprinzip und hat zudem den präventiven Effekt, missbräuchlichen Versicherungsverlangen vorzubeugen.

## VI. Varianten einer Reform der Vermieterkündigung

Zwei Varianten kommen für eine Reform des Kündigungsrechts in Betracht (zur Einführung eines Rechts zur Umsetzkündigung → Teil 5 B, S. A 57):

---

<sup>95</sup> Vgl. RGRK-BGB/Gelhaar, 12. Aufl. 1978, § 564b Rn 31.

<sup>96</sup> BGH NZM 2025, 870.

## 1. Große Lösung: Systemwechsel

Eine große Lösung setzt die soeben beschriebenen Thesen um. Dafür werden die §§ 543 Abs. 2 Nr. 2, 569 Abs. 2, 574 bis 574c BGB gestrichen und § 573 BGB wie folgt neu gefasst:

### *§ 573 BGB-E Bedarfskündigung*

*(1) Der Vermieter kann kündigen, wenn sein Interesse, die Mietsache anderweitig zu verwenden, das Gebrauchsinteresse des Mieters deutlich überwiegt. Das Interesse, den Mietvertrag zwecks Erzielung einer höheren Miete oder eines höheren Verkaufspreises zu beenden, bleibt außer Betracht.*

*(2) Abweichend von Absatz 1 Satz 1 kann der Vermieter kündigen, wenn er*

- 1. die Räume ausschließlich als Wohnung für sich, seine Familienangehörigen oder Angehörige seines Haushalts benötigt oder*
- 2. durch die Fortsetzung des Mietverhältnisses an einer angemessenen wirtschaftlichen Verwertung des Grundstücks gehindert und dadurch erhebliche Nachteile erleiden würde.*

*Beides gilt nicht, wenn das Gebrauchsinteresse des Mieters deutlich überwiegt.*

*(3) Die Gründe für ein berechtigtes Interesse des Vermieters sind in dem Kündigungsschreiben anzugeben. Auf Verlangen des Mieters hat der Vermieter zu Protokoll eine Versicherung an Eides statt über die angegebenen Interessen abzugeben. Die Kosten der Abnahme der Versicherung trägt der Mieter.*

*(4) Die Gründe für sein Gebrauchsinteresse hat der Mieter dem Vermieter spätestens bis zum Ablauf der Frist nach § 573c Abs. 1 in Textform mitzuteilen, wenn ihn der Vermieter in dem Kündigungsschreiben hierauf hingewiesen hat. § 556 Abs. 3 S. 6 gilt entsprechend.*

*(5) Eine zum Nachteil des Mieters abweichende Vereinbarung ist unwirksam.*

## 2. Kleine Lösung: Systemwahrende Änderungen

Alternativ kann das System der Vermieterkündigung punktuell wie folgt geändert werden:

1. Die Eigenbedarfskündigung sollte ausgeschlossen sein, wenn der Vermieter die Wohnung im Gegensatz zum Mieter nicht als Lebensmittelpunkt nutzen wird.
2. Um einem Missbrauch des Eigenbedarfskündigungsrecht vorzubeugen, sollte die Wirksamkeit dieser Kündigung davon abhängen, dass der Vermieter auf Verlangen des Mieters zu Protokoll an Eides statt versichert, dass der Eigenbedarf besteht.

3. Eine Begleichung von Zahlungsrückständen muss bei der sog. ordentlichen Kündigung genauso wirken wie bei der außerordentlichen Kündigung.<sup>97</sup>

### 3. Verfassungsmäßigkeit

Gegen beide Reformvarianten bestehen keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Denn der Gesetzgeber darf das Kündigungsrecht des Vermieters von einem berechtigten Interesse an der Beendigung des Mietvertrages abhängig machen<sup>98</sup> und es liegt in seinem Ermessen, mit welcher Intensität er Bestandsschutz gewährt.<sup>99</sup> Das ist etwa für die Ausgestaltung der Eigenbedarfskündigung von Bedeutung. Denn auch das Besitzrecht des Mieters wird durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützt.<sup>100</sup> Dem Gesetzgeber steht deshalb ein Ermessensspielraum zu, nach welchen Maßstäben er die jeweils verfassungsrechtlich geschützten Nutzungsinteressen in Ausgleich bringt. Die Grenzen dieses Spielraums überschreitet (nur) ein Gesetz, das eine der beiden Interessen einseitig bevorzugt.<sup>101</sup> Das ist bei den hiesigen Reformvorschlägen nicht der Fall.

## C. Kontinuität der Mieterrechte in Sonderkonstellationen

Der Bestand des Wohnraummietvertrags kann auch durch den Eintritt anderer Umstände als eine Vermieterkündigung gefährdet werden.

### I. Veräußerung der Mietsache

Bei der Veräußerung der Mietsache ordnet § 566 Abs. 1 BGB den Eintritt des Erwerbers in den Mietvertrag an, was die Austreibung des Mieters nach § 985 BGB verhindert. § 566 Abs. 1 BGB wirft zwar teils komplexe Anwendungsfragen auf. Grundsätzliche Funktionsdefizite mit Blick auf den Bestandsschutz bestehen aber nicht.<sup>102</sup>

§ 577 BGB, der dem Mieter unter bestimmten Voraussetzungen ein Vorkaufsrecht gewährt, hat durch die Rechtsprechung insbesondere

---

<sup>97</sup> Siehe § 573 Abs. 4 BGB-RefE eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Wohn- und Geschäftsraummiete, der sich bei Redaktionsschluss in der Ressortabstimmung befand.

<sup>98</sup> BVerfG NJW 1989, 970 (971); NJW 1985, 2633 (2634).

<sup>99</sup> BVerfG NJW 1964, 1848 (1850 f.).

<sup>100</sup> Zuletzt BVerfG NJW 2025, 3067 Rn. 25.

<sup>101</sup> BVerfG NJW 1993, 2035, unter C. I. b).

<sup>102</sup> Vgl. etwa Sonnenschein, Wohnraummiete – Eine Analyse des geltenden Rechts für die Expertenkommission Wohnungspolitik (1995), S. 53: Vorschrift hat sich bewährt.

in dem Bestreben, auch kaufähnliche Geschäfte zu erfassen, einen weiteren Anwendungsbereich erhalten als es der Wortlaut vermuten lässt.<sup>103</sup> Die dadurch ausgelöste Rechtsunsicherheit belastet die Praxis.<sup>104</sup> Aus Transparenzgründen mag man deshalb eine Anpassung des Gesetzeswortlauts befürworten; rechtstechnisch ist dies aber ein schwieriges Unterfangen.<sup>105</sup>

Die Bestandsaufnahme zur Kündigungssperrfrist des Erwerbers nach § 577a BGB entspricht derjenigen zum Mietervorkaufsrecht: Auch hier stellen sich komplexe Anwendungsfragen, die insbesondere (mutmaßliche) Umgehungsgeschäfte betreffen. Der BGH hat in der Vergangenheit zum sog. Münchener Modell eine Analogie abgelehnt,<sup>106</sup> worauf der Gesetzgeber mit der Einführung von § 557a Abs. 2a BGB reagiert hat. Ebenfalls abgelehnt hat es der BGH, die Vorschrift auf die Kündigung wegen der Absicht, die Wohnung nicht ausschließlich zu Wohnzwecken zu nutzen, analog anzuwenden.<sup>107</sup> Überzeugend ist all dies nicht.<sup>108</sup> Man sollte aus § 577a Abs. 2a BGB aber die Lehre ziehen, dass es Aufgabe der Rechtsprechung, nicht des Gesetzgebers ist, Umgehungsgeschäfte in eine gesetzliche Regelung einzubeziehen.<sup>109</sup> Denn die Fülle der denkbaren Konstellationen entziehen sich einer generalisierenden Normierung. Deshalb wird hier nicht für eine Reform plädiert.

## II. Weitervermietungsfälle (§ 565 BGB)

Nach § 565 BGB tritt bei der gewerblichen Weitervermietung der Hauptvermieter bei Beendigung seines Mietvertrags in den Wohnraummietvertrag auf Vermieterseite ein. Die Vorschrift ist eine Reaktion auf eine Entscheidung des BVerfG, wonach es geboten ist, die Kündigungsschutzvorschriften auch im Verhältnis zwischen Eigentümer und Wohnraummieter anzuwenden.<sup>110</sup> Die Probleme bei der Normanwendung betreffen das Merkmal „gewerblich“. Es ist nach Ansicht des BGH nur erfüllt, wenn der Zwischenvermieter mit Gewinnerzielungsabsicht oder im eigenen wirtschaftlichen Interesse handelt.<sup>111</sup> Das macht die Vorschrift anfällig für Umgehungen, indem ein „nicht-gewerblicher“ Zwischenvermieter eingeschaltet

<sup>103</sup> Grunwald RNotZ 2025, 1.

<sup>104</sup> MüKoBGB/Häublein, 9. Aufl. 2023, § 577 Rn. 2.

<sup>105</sup> BT-Drs. 12/3254, 48 verweist auf die Schwierigkeiten, die Umgehungsfälle mit zumutbarem gesetzgeberischem Aufwand zu erfassen.

<sup>106</sup> BGH NJW 2009, 2738.

<sup>107</sup> BGH ZMR 2024, 822; NJW 2009, 1808.

<sup>108</sup> Häublein WuM 2010, 391 (399 f.).

<sup>109</sup> Siehe Häublein ZMR 2017, 953.

<sup>110</sup> BVerfG NJW 1991, 2272.

<sup>111</sup> BGH NJW 2016, 1086 Rn. 22.

wird.<sup>112</sup> Orientiert man sich bei der Auslegung des Merkmals „gewerblich“ an der Rechtsprechung des BVerfG, so funktionieren diese Umgehungsversuche aber nicht. Denn dieses Merkmal hat der Gesetzgeber vom BVerfG übernommen, das es aber gar nicht in einem wirtschaftlichen Sinne versteht. Vielmehr dient es dem BVerfG (nur) als Kennzeichnung der Konstellationen, in denen ein Beendigungsschutz des Mieters erforderlich ist. Die anderen Konstellationen nennt das BVerfG „typische Untermietverhältnisse“; dies sind solche, in denen der Hauptmieter die Wohnung selbst nutzt und der Untermieter an dieser Nutzung nur beteiligt ist.<sup>113</sup> „Gewerblich“ ist daher richtigerweise jede andere Art der Weitervermietung, hier als Untervermietung im weiteren Sinne bezeichnet (→ Teil 2 C I 2, S. A 14).<sup>114</sup> Die Missinterpretation des BGH sollte aber durch eine klarstellende Gesetzesänderung beseitigt werden.

---

<sup>112</sup> Siehe den Sachverhalt LG Berlin ZMR 2024, 296: Schwägerin des Eigentümers als Zwischenvermieterin; Fervers WuM 2025, 129 (140 ff.).

<sup>113</sup> BVerfG NJW 1991, 2272, unter II 4.

<sup>114</sup> So im Ergebnis auch LG Berlin ZMR 2024, 296.

## Teil 4. Preisschutz

Die Instrumente zum Schutz des Mieters vor (mutmaßlich) überbordenden Mietpreisen<sup>115</sup> betreffen zwei Bereiche:<sup>116</sup> Die Mietanpassung im laufenden Mietverhältnis (A.) und die Kontrolle der Ausgangsmiete (B.). Im Zentrum beider Instrumente steht die ortsübliche Vergleichsmiete, weshalb der Preisschutz insgesamt auf dem Vergleichsmietensystem ruht.

### A. Die Preisanpassungskontrolle

Die Preisanpassung richtet sich nach dem Gesetz, soweit die Parteien nichts anderes vereinbaren. Abweichende Vereinbarungen sind aber nur in Gestalt der gesetzlich vorgegebenen Wahlinstrumente zulässig. Diese sind die Staffel- (§ 558a BGB) und Indexmiete (§ 558b BGB) sowie die Vereinbarung, dass der Mieter Betriebskosten zu erstatten hat (§ 556 Abs. 1 BGB).

#### I. Bestandsaufnahme

Im Zentrum der gesetzlichen Anpassungsinstrumente steht der Anspruch des Vermieters nach § 558 Abs. 1 BGB auf Zustimmung zu einer Mieterhöhung auf das Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete. Kraft Gesetzes ist der Vermieter zudem berechtigt, nach einer Modernisierung die Miete um einen Modernisierungszuschlag zu erhöhen, § 559 Abs. 1 BGB. Das dritte gesetzliche Anpassungsinstrument folgt aus § 6 Abs. 1 HeizkostenV, der den Mieter zur Erstattung der sog. Heizkosten verpflichtet. Die Erstattung anderer Betriebskosten schuldet der Mieter zwar nicht kraft Gesetzes, eine solche Vereinbarung ist in der Praxis aber der Regelfall. Diese Erstattungspflicht des Mieters gehört daher zwar nicht de jure, aber de facto zum System der Mietanpassung. Sie ist angesichts der finanziellen Belastung der Mieter<sup>117</sup> auch von praktischer Relevanz.

---

<sup>115</sup> Rund 1,5 Millionen Haushalte müssen in Deutschland mehr als 50 % ihres Einkommens für die Miete aufwenden, Falck/Krause/Zamorski, ifo Schnelldienst 10/2025, S. 4.

<sup>116</sup> Andere Regelungen, die nicht den Kernbereich des Preisschutzes betreffen (etwa § 536 Abs. 4 und § 556b Abs. 2 BGB), werden hier nicht erörtert.

<sup>117</sup> Laut Pressemitteilung Deutscher Mieterbund e. V. vom 20.12.2024 betrug im Jahr 2023 die Betriebskostenlast durchschnittlich monatlich 2,51 Euro/qm.

## 1. Zweck der Anpassungsvorschriften

Das Recht des Vermieters, die Miete auf das ortsübliche Niveau anzupassen, ist wegen des Verbots der Änderungskündigung sowie des weiteren Kündigungsschutzes des Mieters verfassungsrechtlich erforderlich.<sup>118</sup> Daneben schützt das Gesetz durch seine im folgenden darzustellenden Mieterhöhungsschranken den Mieter vor einer überbordenden Preisanpassung.

## 2. Das Vergleichsmietensystem

Das Vergleichsmietensystem soll dem Vermieter einen angemessenen, marktorientierten Ertrag sichern, aber gleichzeitig den Mieter vor überhöhten Forderungen schützen.<sup>119</sup> Auf das von den Parteien vereinbarte Äquivalenzverhältnis nimmt dieses System im Grundsatz keine Rücksicht;<sup>120</sup> die 1983 eingeführte<sup>121</sup> Kappungsgrenze (§ 558 Abs. 3 BGB) wirkt insoweit aber ausgleichend. Die Entscheidung für das Vergleichsmietensystem erfolgte im 1. WKSchG; im Gesetzgebungsverfahren wurden abweichende Konzepte (Kostenmiete, gesetzlich bestimmte Miete) diskutiert, die sich aber nicht durchsetzen konnten.<sup>122</sup>

### a) Überblick

Die Anpassung zur Ortsüblichkeit erfolgt rechtstechnisch durch einen sog. gesetzestützten Änderungsvertrag (§ 558 BGB). Ursprünglich hatte der Vermieter einen unbeschränkten Anspruch auf jederzeitige Zustimmung zu einer Mieterhöhung zur Ortsüblichkeit.<sup>123</sup> Mittlerweile gelten verschiedene Schranken: Zum einen muss die Miete 15 Monate unverändert bleiben (§ 558a Abs. 1 BGB). Zum anderen gilt die Kappungsgrenze des § 558 Abs. 3 S. 1 BGB, nach der sich die Miete wegen Anpassungen zur Ortsüblichkeit innerhalb von drei Jahren um nicht mehr als 20 % erhöhen darf. In Gebieten mit Versorgungsengpässen beträgt die Kappungsgrenze 15 %, § 558 Abs. 3 S. 2 BGB.

<sup>118</sup> BVerfG NJW 1974, 1499 (1500).

<sup>119</sup> BT-Drs. 6/2421, 4.

<sup>120</sup> Beispiel: Wenn identische Wohnungen zu 10 Euro/qm und zu 11 Euro/qm vermietet sind und die ortsübliche Vergleichsmiete 12 Euro/qm beträgt, können beide Vermieter die Miete auf diesen Betrag erhöhen.

<sup>121</sup> Gesetz zur Erhöhung des Angebots von Mietwohnungen (BGBl. 1982 I 1912).

<sup>122</sup> Siehe BT-Drs. 6/1549, 2; BT-Drs. 6/2421, 4 und BT-Drs. 6/2713, 3. Bis dato war die Kostenmiete prägend, siehe § 3 RMG (RGBl. 1922 I 273); Hinkelmann, Die ortsübliche Miete (1999), S. 15 ff.

<sup>123</sup> Art. 1 § 3 WKSchG 1971, BGBl. 1971 I 1839.

## b) Vorverfahren

Erforderlich ist, dass der Vermieter seinen Anspruch in der in § 558a BGB beschriebenen Weise anmeldet. Besondere Bedeutung hat die Begründungsobliegenheit: Der Vermieter muss dem Mieter plausibel darlegen, in welcher Höhe sein Anspruch besteht; dazu kann er sich insbesondere eines Mietspiegels bedienen, § 558a Abs. 2 BGB. Ausreichend ist es nach der Rechtsprechung, wenn der Mieter anhand der Begründung die Berechtigung des Erhöhungsverlangens ansatzweise überprüfen kann.<sup>124</sup>

## c) Erhöhungsgrund

Materiell ist der Erhöhungsanspruch davon abhängig, dass die Miete unter dem ortsüblichen Niveau liegt. Die ortsübliche Vergleichsmiete wird gebildet aus den Mieten vergleichbaren Wohnraums, die in den letzten sechs Jahren vereinbart oder geändert worden sind (§ 558 Abs. 2 BGB).

## d) Zur Bedeutung von Mietspiegeln

Der Mietspiegel wird als das wichtigste Abbildungsinstrument der ortsüblichen Vergleichsmiete bezeichnet.<sup>125</sup> Es handelt sich um ein komplexes Instrument, wie man am schieren Umfang einschlägiger Handbücher<sup>126</sup> ablesen kann.

### aa) Einfache und qualifizierte Mietspiegel

Es gibt einfache und qualifizierte Mietspiegel. Im Gegensatz zum qualifizierten Mietspiegel (§ 558d BGB) fehlt eine Legaldefinition des einfachen Mietspiegels, den der BGH auf § 558c BGB stützt.<sup>127</sup> Formal verlangt § 558c Abs. 1 BGB die Erstellung oder Anerkennung durch die zuständige Behörde oder durch Interessenvertreter der Vermieter und der Mieter, materielle Voraussetzung ist eine Übersicht über die ortsübliche Vergleichsmiete. An diese Übersicht werden keine hohen Anforderungen gestellt.<sup>128</sup> Nicht bekannt sind daher Gerichtsentscheidungen, die wegen einer unzureichenden Übersicht die Einordnung als einfacher Mietspiegel abgelehnt haben.

### bb) Mietspiegel als vorprozessuales Begründungsmittel

Nach der Rechtsprechung sind auch einfache Mietspiegel ein taugliches Mittel zur Begründung eines Mieterhöhungsverlangens.<sup>129</sup> Das senkt die Hürden für den Vermieter bei der Durchsetzung seines Er-

---

<sup>124</sup> BGH NJW 2020, 1947 Rn. 49.

<sup>125</sup> BT-Drs. 19/26918, 1.

<sup>126</sup> Siehe Börstinghaus/Clar, Mietspiegelrecht (2022): 470 Seiten.

<sup>127</sup> Etwa BGH WuM 2021, 38 Leitsatz 1a.

<sup>128</sup> Anschaulich LG Berlin ZMR 2022, 712; siehe auch BGH NJW 2010, 2946 Rn. 14f.

<sup>129</sup> BGH NJW 2010, 2946 Rn. 10; WuM 2023, 281 Rn. 21.

höhungsanspruchs. Es ist aber zu beachten, dass ein Vermieter, der sich des Mietspiegels als Begründungsmittel bedient, an dessen Angaben gebunden ist.<sup>130</sup> Schwächen des vorhandenen Mietspiegels begrenzen daher die Durchsetzbarkeit bestehender, aus dem Mietspiegel indes nicht ablesbarer Erhöhungsansprüche. Umgekehrt ist es denkbar, dass ein Mietspiegel einen Erhöhungsanspruch suggeriert, der tatsächlich nicht besteht.<sup>131</sup>

### cc) Mietspiegel im Prozess

Im Zustimmungsprozess fragt sich, wie sich die Informationen eines Mietspiegels auf die Entscheidung des Gerichts auswirken.

#### (1) Qualifizierter Mietspiegel

Das Gesetz regelt das Problem für den (mutmaßlich) qualifizierten Mietspiegel mit Hilfe von drei Vermutungen: Zwei Vermutungen dienen der Feststellung seiner Qualifizierung (§ 558d Abs. 1 S. 2 und S. 3 BGB), während drittens vermutet wird, dass die im qualifizierten Mietspiegel bezeichneten Entgelte die ortsübliche Vergleichsmiete wiedergeben (§ 558d Abs. 3 BGB). Diese Vermutungstrias ist eine dogmatische Besonderheit; in ihrem Zentrum steht die Vermutung, dass die Mietspiegelentgelte die ortsübliche Vergleichsmiete wiedergeben. Die beiden Qualifizierungsvermutungen stammen aus dem Mietspiegelreformgesetz 2022.<sup>132</sup> Sie sind eine Reaktion auf das prozessuale Vorgehen (vor allem von Vermietern), die Vermutungswirkung des § 558d Abs. 3 BGB dadurch auszuschalten, dass die Vermutungsbasis – die Qualifizierung des Mietspiegels – angegriffen wird.<sup>133</sup> Dem sollen die Vermutungen vorbeugen, die entweder an die Beachtung der Vorgaben der Mietspiegelverordnung (§ 558d Abs. 1 S. 2 BGB) oder an die Anerkennung durch Behörde und Interessenvertreter (§ 558d Abs. 1 S. 3 BGB) anknüpfen. Inwieweit diese beiden Vermutungen praktische Relevanz erlangen werden, bleibt abzuwarten – bisher fehlt Rechtsprechung. Ihre bloße Existenz ist aber schon ein Ausweis von Komplexität, der Anlass geben sollte, das System in Frage zu stellen.

#### (2) Einfacher Mietspiegel

Zweifel an der praktischen Relevanz der Vermutungstrias nährt der Umstand, dass sich der Tatrichter nach Ansicht des BGH gemäß § 286

---

<sup>130</sup> BGH NJW 2004, 1379 unter II. 2.

<sup>131</sup> Dazu kann es etwa kommen, wenn in den Mietspiegel auch Mieten einfließen, die wegen Preisverstoßes nicht geschuldet sind, Börstinghaus NZM 2024, 738.

<sup>132</sup> BGBl. 2021 I 3515.

<sup>133</sup> Siehe etwa BGH NJW 2013, 775 (zum Berliner Mietspiegel 2009); über die Praxis des LG München I in solchen Verfahren berichtet Englmann ZMR 2022, 597 (602).

Abs. 1 ZPO über die ortsübliche Vergleichsmiete auch mithilfe von einfachen Mietspiegeln überzeugen kann.<sup>134</sup> Denn der einfache Mietspiegel ist ein Indiz für die ortsübliche Vergleichsmiete.<sup>135</sup> Die Gerichte können daher im Streitfall die Qualifizierung offenlassen, ohne den Mietspiegel als Instrument zu verlieren.<sup>136</sup> Sie müssen dann aber die Frage beantworten, ob sich seine Indizwirkung auf die konkrete Wohnung erstreckt.<sup>137</sup> Das hängt von der Qualität des Mietspiegels und den Einwendungen der Parteien gegen den Erkenntniswert seiner Angaben ab.<sup>138</sup>

### e) Funktionsdefizite

Das Vergleichsmietensystem steht und fällt damit, dass die Vergleichsmiete einfach und verlässlich bestimmt werden kann. Und damit ist man bei der Achillesferse des Systems – dem Merkmal der ortsüblichen Vergleichsmiete. Dieses wird in der Literatur zu Recht als theoretisches Konstrukt mit einer Fülle ungelöster Probleme bezeichnet.<sup>139</sup>

#### aa) Fehlen eines Mietspiegels

Fehlt ein auf die Wohnung anwendbarer Mietspiegel, so kann der Vermieter seine Begründungsobliegenheit (→ Teil 4 A I 2b, S. A 36) regelmäßig nur dadurch erfüllen, dass er ein Sachverständigengutachten erstellen lässt. Das ist indes mit prohibitiv hohen Kosten verbunden<sup>140</sup> und im Falle eines Zustimmungsprozesses drohen weitere Gutachterkosten. Das Fehlen eines Mietspiegels kann zum einen darauf beruhen, dass weder in der Gemeinde noch in einer vergleichbaren Gemeinde (§ 558a Abs. 4 S. 2 BGB) ein Mietspiegel existiert. Allerdings ist nach § 558c Abs. 4 S. 2 BGB für Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern ein Mietspiegel zu erstellen. Diese Regelung garantiert eine Aufstellung indes nicht, wenn einem von der Gemeinde erstellten Mietspiegel aus politischen Gründen die Anerkennung versagt wird.<sup>141</sup>

Ein Mietspiegel kann im konkreten Fall auch deshalb fehlen, weil ein vorhandener Mietspiegel keine Daten für die in Rede stehende Wohnung enthält. Es wird dann von einem „Sonder- oder Teilmietmarkt“ gesprochen und diskutiert, ob die ortsübliche Vergleichsmiete

<sup>134</sup> Etwa BGH WuM 2023, 281 Rn. 21.

<sup>135</sup> BGH NJW 2010, 2946 Rn. 12.

<sup>136</sup> Anschaulich etwa LG Berlin II GE 2024, 643; LG Berlin ZMR 2022, 712.

<sup>137</sup> Dazu etwa BGH WuM 2023, 281 Rn. 24 ff.; LG Berlin II GE 2024, 960.

<sup>138</sup> BGH NJW 2010, 2946 Rn. 12 f.; BGH ZMR 2020, 629 Rn. 102.

<sup>139</sup> Staudinger/V. Emmerich, BGB (2024), § 558 Rn. 36; Honsell AcP 186 (1986), 115 (167): unlösbare Schwierigkeiten; ähnlich Blank, FS Börstinghaus (2020), S. 9, 18: Entscheidung für die ortsübliche Vergleichsmiete nicht hinreichend durchdacht.

<sup>140</sup> Siehe etwa BVerfG NJW 1992, 1377: Kosten eines Sachverständigen stehen mit dem Streitwert in keinem angemessenen Verhältnis.

<sup>141</sup> So geschehen beim (qualifizierten) Solinger Mietspiegel 2024.

etwa für einzelne Räume in einer Wohngemeinschaft,<sup>142</sup> möblierte Wohnungen<sup>143</sup> oder Einfamilienhäusern<sup>144</sup> dennoch anhand eines solchen Mietspiegels nachgewiesen werden kann.

#### bb) Transparenzprobleme

Existiert ein Mietspiegel, so muss zwecks Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete die konkrete Wohnung in den Mietspiegel eingeordnet werden. Dafür muss eine Reihe von wertungsabhängigen Fragen beantwortet werden, etwa ob eine Wohnung in einem „Stadthaus“<sup>145</sup> oder in „bevorzugter Lage“<sup>146</sup> liegt oder nach welchem Regelwerk ihre Größe zu berechnen ist.<sup>147</sup> Diese Wertungsfragen sind nicht nur schwierig zu beantworten,<sup>148</sup> sondern jede Antwort ist kraft Natur der Sache mit Unsicherheiten behaftet. In vielen Fällen können die Parteien daher auch bei Existenz eines Mietspiegels ihren Erhöhungsanspruch bzw. ihre Zustimmungspflicht nicht rechtssicher bestimmen.<sup>149</sup> Das hat negative Konsequenzen, weil entweder tatsächlich bestehende Erhöhungsansprüche nicht durchgesetzt werden oder unberechtigte Erhöhungsbegehren in einer Mietanpassung resultieren. Denn wenn ein Mieter einem unberechtigten Erhöhungsverlangen zustimmt, ändert dies nach der Rechtsprechung am Eintritt einer entsprechenden Mietanpassung nichts.<sup>150</sup>

#### cc) Mietspiegel und richterliches Anwendungsermessen

Nach Ansicht des BGH ist der Tatrichter berechtigt, nicht hingegen verpflichtet, seine Überzeugungsbildung auf die Indizwirkung des einfachen Mietspiegels zu stützen. Er kann daher stattdessen auch ein von der beweisbelasteten Partei beantragtes Sachverständigengutachten einholen.<sup>151</sup> Das erhöht das Kostenrisiko der Parteien, die nicht vorhersagen können, ob das Gericht einen (kostenträchtigen) Sachverständigen beauftragen wird. Die Praxis ist von regional unterschiedlichen Traditionen der Gerichte geprägt.

---

<sup>142</sup> Verneinend etwa LG Gießen NZM 2013, 381; aA etwa AG Berlin-Mitte ZMR 2024, 44.

<sup>143</sup> Verneint etwa von LG Berlin GE 2003, 954; aA etwa Fleindl WuM 2018, 544, 549.

<sup>144</sup> Bejaht von BGH NJW 2016, 2565.

<sup>145</sup> AG München ZMR 2019, 43.

<sup>146</sup> LG Berlin II GE 2025, 1015.

<sup>147</sup> Etwa LG München I ZMR 2017, 401.

<sup>148</sup> Anschaulich etwa BGH WuM 2023, 281 Rn. 30, wo der Tatrichter die Spanneinordnung mit Hilfe eines gerichtlichen Sachverständigengutachtens vorgenommen hatte.

<sup>149</sup> BVerfG NJW 2019, 3054 Rn. 58.

<sup>150</sup> BGH ZMR 2020, 296 Rn. 15; aA MüKoBGB/Artz, 9. Aufl. 2023, § 557 Rn. 45 mwN.

<sup>151</sup> BGH WuM 2021, 38 Rn. 55; Kritisch etwa MüKoBGB/Artz, 9. Aufl. 2023, § 558b Rn. 17.

dd) Wesentlichkeitsgrundsatz

Ein Mieterhöhungsanspruch kann prozessual mit den Daten aus einem Mietspiegel durchgesetzt werden. Damit wirkt der Mietspiegel de facto wie eine gesetzliche Preisvorgabe. Das ist nicht unproblematisch, weil diese Wirkung durch die Verbindlichkeitserklärungen privater Organisationen (Interessenvertreter der Vermieter und der Mieter) ausgelöst werden kann. Das BVerfG sieht aber in dem gesetzlichen Verweis auf eine Regelung, die von einer Organisation stammt, die gegenüber dem Bürger nicht legitimiert ist, einen unzulässigen Verzicht des Gesetzgebers auf seine Rechtsetzungsbefugnisse, wenn der Inhalt der „privaten“ Regelung nicht im Wesentlichen feststeht.<sup>152</sup> Aber auch die Verbindlichkeitserklärung durch die Gemeinde wirft Fragen auf, weil Art. 80 Abs. 1 GG die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen auf diese nicht vorsieht.

ee) Aufwand und Kosten

Die Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete ist für Parteien und Gericht aufwändig. Vorprozessuale Kosten entstehen, wenn sich die Parteien im Vorverfahren rechtlich beraten lassen. Nach einer Statistik des Deutschen Mieterbundes betrafen rund 10 % der erfassten Beratungen im Jahr 2023 das Thema „Mieterhöhungen“.<sup>153</sup> Kommt es zu einem Zustimmungsprozess, droht eine hohe Kostenlast, falls das Gericht einen Beweis durch Sachverständige anordnet, wozu es auch bei Existenz eines Mietspiegels berechtigt ist (→ Teil 4 A I 2e cc, S. 39). Zustimmungsprozesse sind selbstverständlich keine Seltenheit; die vom Deutschen Mieterbund geführte Prozessstatistik 2025 führt sie mit deutlichem Zuwachs im Vergleich zum Vorjahr auf Rang 2.<sup>154</sup> Das Vergleichsmietensystem verursacht auch Aufwand und Kosten im Zusammenhang mit der Erstellung der erforderlichen Mietspiegel. Hier geht es vor allem um die Kosten der Erstellung selbst,<sup>155</sup> aber auch um Aufwand und Kosten der Auftragsvergabe.<sup>156</sup>

**f) Schere zwischen Alt- und Neumieten**

Dem Vergleichsmietensystem wird der Vorwurf gemacht, es fördere – neben anderen Umständen – die Segmentierung der Mietmärkte in Alt- und Neumieten: Denn zum einen sei die ortsübliche Vergleichsmiete kein Abbild der Gesamtheit der aktuell geschuldeten Mieten und zum anderen führe insbesondere die Kappungsgrenze

---

<sup>152</sup> BVerfG NJW 1984, 1225, Tarifvertrag.

<sup>153</sup> Pressemitteilung Deutscher Mieterbund e. V., WuM 2024, 73.

<sup>154</sup> Pressemitteilung Deutscher Mieterbund e. V. vom 12.1.2026 (21,8 % aller Verfahren; 2024: 17,4 %).

<sup>155</sup> Nach KG NZBau 2023, 478 (482) beliefen sich die Kosten für die Erstellung der Berliner Mietspiegel 2023 und 2025 zusammen auf rund 800.000 Euro.

<sup>156</sup> Siehe Klöppel PiG 112 (2023), 163 (166).

(§ 558 Abs. 3 BGB) dazu, dass die Bestandsmieten nicht mit der Entwicklung der Neuvertragsmieten Schritt hielten.<sup>157</sup> Einer Studie zufolge erhöhten sich die Bestandsmieten in Deutschland zwischen 2013 und 2024 um 18,6 %, während die Neuvertragsmieten im selben Zeitraum um 50 %, in Großstädten sogar um rund 75 % anstiegen.<sup>158</sup>

### g) Würdigung Vergleichsmietensystem

Die Vergleichsmiete ist ein mögliches, aber keineswegs das einzig denkbare Anknüpfungsmerkmal für die Anpassung der Miete. Die Überzeugungskraft des Vergleichsmietensystems ist deshalb von seiner Funktionalität abhängig. Die diesbezüglichen Defizite sind soeben beschrieben worden, was den Reformbedarf offenbart.

## 3. Die Betriebskostenerstattung

Kraft Gesetzes ist der Mieter nicht zur Erstattung sämtlicher Betriebskosten verpflichtet. Vielmehr herrscht ein hybrides System – gesetzliche Erstattungspflicht bei den Heizkosten, Erstattungspflicht der anderen (sog. kalten) Betriebskosten nur bei entsprechender Vereinbarung, die allerdings die Regel ist.

### a) Funktionsweise

Der Mieter kann gemäß § 556 Abs. 1, Abs. 5 BGB nur zur Erstattung der Betriebskosten iSd BetrKV verpflichtet werden. Die Erstattungspflicht setzt voraus, dass der Vermieter binnen Jahresfrist eine prüffähige Abrechnung erteilt, § 556 Abs. 3 S. 1, S. 3 BGB.<sup>159</sup> Die Abrechnung wird bei inhaltlichen Fehlern bestandskräftig, wenn der Mieter den Fehler nicht binnen Jahresfrist rügt, § 556 Abs. 3 S. 6 BGB.

### b) Würdigung

Diese kurze Beschreibung der Funktionsweise verdeckt die Tatsache, dass es sich um ein hyperkompliziertes Rechtsgebiet handelt, wie etwa der Umfang einschlägiger Handbücher verdeutlicht.<sup>160</sup> Das Betriebskostenrecht ist auch (oder gerade deshalb) sehr streitanfällig – Betriebskostenfragen führen die Beratungsstatistik des Deutschen Mieterbundes seit Jahren an.<sup>161</sup> Aus dogmatischer Sicht ist die Betriebskostenerstattung ein Systembruch, weil das gesetzliche Leitbild die Pauschalmiete ist, vgl. § 535 Abs. 2 S. 3 BGB.<sup>162</sup> Dieses Leitbild hat seine Berechtigung, führt eine Kostenmiete doch zum sog. Prin-

<sup>157</sup> Gsell JZ 2024, 642.

<sup>158</sup> Falck/Krause/Zamorski, ifo Schnelldienst 10/2025, 4, insb. 8 ff.

<sup>159</sup> BGH NJW 2005, 219.

<sup>160</sup> Etwa Schmid, Handbuch der Mietnebenkosten, 19. Aufl. 2025: 1.000 Seiten.

<sup>161</sup> Zuletzt Pressemitteilung Deutscher Mieterbund e. V., WuM 2024, 73.

<sup>162</sup> Vgl. BGH NZM 2019, 253 Rn. 11.

zipal-Agenten-Problem („Vermieter-Mieter-Dilemma“<sup>163</sup>), weil der Vermieter keinen hinreichenden Anreiz zur Kostenkontrolle hat. Diese Aspekte rechtfertigen es, Alternativen zum geltenden Recht zu erwägen.

#### 4. Mieterhöhung nach Modernisierung

Auf Kostengesichtspunkten beruht auch das in den §§ 559ff. BGB geregelte Recht des Vermieters, die Miete nach einer Modernisierung zu erhöhen. Grundsätzlich kann die Miete um 8 % der für die Wohnung aufgewendeten Kosten erhöht werden. Die in §§ 559 Abs. 3 und 559e Abs. 3 BGB geregelten Kappungsgrenzen beschränken dieses Recht, indem – anders als im Vergleichsmietensystem – absolute Grenzen für Erhöhungen innerhalb eines Zeitraums von sechs Jahren gesetzt werden.

Die Modernisierungsmieterhöhung soll Vermieter zu Investitionen in den Wohnungsbestand anreizen. Dies ist weiterhin erforderlich, auch wenn auf den Nachteil dieses Rechtsinstituts, nämlich das Verschwinden von einfach ausgestatteten, aber bezahlbarem Wohnraum, seit jeher hingewiesen wird.<sup>164</sup> Problematisch ist aber, dass die Mieterhöhung nicht entfällt, sobald der Mieter die Kosten durch die Zahlung des Erhöhungsbetrags erstattet hat. Allerdings wurde bislang auch noch kein schlüssiger Lösungsansatz entwickelt, wie die Miete nach einer solchen Amortisation wieder abzusenken ist. Wenig einleuchtend ist auch, dass es in das Belieben des Vermieters gestellt ist, ob er verfügbare Fördermittel für die Maßnahme in Anspruch nimmt und damit den auf die Mieter umlegbaren Betrag senkt (§ 559a BGB). Der anlässlich der Reform des GEG eingeführte § 559e Abs. 1 BGB enthält diesbezüglich ein überzeugendes Anreizsystem: Danach kann der Vermieter bei Inanspruchnahme von Fördermitteln 10 statt 8 % der aufgewendeten Kosten in Ansatz bringen und ist zudem von der Last befreit, den abzuziehenden Instandsetzungsanteil bei der Mieterhöhung exakt zu bestimmen, weil er pauschal 15 % in Abzug bringen kann.

#### 5. Index- und Staffelmietenvereinbarungen

Nach § 557a BGB können die Parteien eine Staffelmiete und nach § 557b BGB vereinbaren, dass die Miete durch den Verbraucherpreisindex bestimmt wird. Diese Regelungen haben eine wichtige Funktion in Gemeinden, in denen ein Mietspiegel fehlt, weil dort die Durchsetzung des Anpassungsrechts des Vermieters aus § 558 Abs. 1 S. 1 BGB häufig mit prohibitiv hohen Kosten verbunden ist (→ Teil 4 I 2e aa, A 40).

---

<sup>163</sup> Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode, Zeile 787.

<sup>164</sup> Blank, FS Börstinghaus (2020), S. 9 (19); Honsell AcP 186 (1986), 115 (167).

§ 557a und § 557b BGB haben keine wesentlichen Funktionsdefizite. Zur Indexmiete wird aber die rechtspolitische Diskussion<sup>165</sup> geführt, ob die Preissteigerungen der letzten Jahre die Einführung einer Kappungsgrenze erfordern.

## II. Reformmöglichkeiten

Als Reform der Mietanpassung im Bestand kommt ein Systemwechsel (dazu sogleich unter 2.) oder eine Reform des Vergleichsmietensystems (3.) in Betracht. Von dieser Richtungsentscheidung hängt die Zukunft des Betriebskostenrechts ab (4.), nicht hingegen die Frage nach einer Schließung der Schere zwischen Bestands- und Neuvertragsmieten (5.).

### 1. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Zur Regulierung der Bestandsmieten hat das BVerfG zunächst erklärt, dass sich verfassungsrechtliche Probleme allenfalls dann ergeben können, wenn die Vermietung von Wohnraum im Ergebnis zu Verlusten führen würde.<sup>166</sup> Diesen Maßstab hat das BVerfG später konkretisiert und entschieden, dass die von Art. 14 Abs. 1 GG gezogenen Grenzen jedenfalls dann überschritten sind, wenn eine Miethöhenregulierung auf Dauer zu Verlusten für den Vermieter oder zu einer Substanzgefährdung der Mietsache führt.<sup>167</sup>

### 2. Gesetzliche Indexmiete

Überzeugend ist es, das Vergleichsmietensystem angesichts seiner Schwächen durch eine gesetzliche Indexmiete zu ersetzen. Regelungsort ist das BGB, weil die Mietanpassungsvorschriften das verfassungsrechtlich gebotene Korrelat für den Kündigungsschutz sind (→ Teil 4 A I 1, S. A 35). Dies verbietet es, dass der Bund zugunsten der Länder auf die Regelung dieser Materie verzichtet.

Die Alternative einer gesetzlich fixierten Miete („Tabellenmiete“) ist hingegen nicht empfehlenswert, weil sich laufend die Frage stellen würde, wie diese zu bestimmen ist. Gleiches gilt für eine „Kostenmiete“, die sich aus den Kosten der Vermietung und einem „Gewinnanteil“ zusammensetzt. Denn es fehlt – die Regelungen des öffentlich geförderten Wohnraums sind hier ein mahnendes Beispiel<sup>168</sup> – an einer

---

<sup>165</sup> Siehe etwa den Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode, Zeile 783 f. sowie § 557b Abs. 4 BGB-RefE eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Wohn- und Geschäftssraumiete, der sich bei Redaktionsschluss in der Ressortabstimmung befand.

<sup>166</sup> BVerfG NJW 1986, 1669 (1670), Kappungsgrenze.

<sup>167</sup> BVerfG NJW 2019, 3054 Rn. 69, Mietpreisbremse.

<sup>168</sup> Siehe Winter/Barth/Schlemmermeyer, Die Kostenmiete – Rechtliches Konzept, Verteilungswirkungen und Vollzugsprobleme (1982), S. 15 ff.

überzeugenden Methode der Bestimmung der vom Mieter zu erstat-  
tenden Aufwendungen. Dies gilt insbesondere für die Kosten der  
Erhaltung, weil solche Maßnahme typischerweise auf jahrelangen Ab-  
nutzungen der Mietsache beruhen, dann aber auf einen Schlag anfal-  
len.<sup>169</sup>

### a) Grundlagen

Eine Indexierung hat den Zweck, die anfängliche Gewinnspanne  
des Vermieters über die Vertragslaufzeit hinweg zu erhalten, ohne ihm  
„Zufallsgewinne“ zu ermöglichen. Der Index muss daher einen sach-  
lichen Bezug zur Preiskalkulation der Vermieter aufweisen. Der in  
§ 557a Abs. 1 BGB verwendete Verbraucherpreisindex hat insofern  
zwei Schwächen. Zunächst besteht er aus einem sehr großen Waren-  
korb, der überwiegend keinen Bezug zu den Kosten der Vermietung  
aufweist. Zum anderen handelt es sich um einen bundesweiten Index,  
während die Kosten der Vermietung sich regional unterscheiden. Aus  
diesem Grund ist ein regionaler Mietenindex als Wertsicherungspara-  
meter geeigneter.

Eine Indexierung hat gegenüber dem Vergleichsmietensystem er-  
hebliche Vorteile. Zunächst ist die Indexierung mit Blick auf das  
Äquivalenzprinzip die dogmatisch überzeugendere Lösung. Ent-  
scheidender sind aber die funktionalen Vorteile: Erstens ist eine In-  
dexanpassung für die Vertragsparteien erheblich einfacher und trans-  
parenter als eine Erhöhung nach dem Vergleichsmietensystem. Und  
zweitens ist der Index in einem gerichtlichen Prozess einem Mietspie-  
gel überlegen. Denn ein Index wird prozessual als offenkundige Tat-  
sache nach § 291 ZPO behandelt.<sup>170</sup> Kostenträchtige Gutachten über  
die Miethöhe würden entbehrlich.

Eine Erstreckung der Indexierung als Mietanpassungsinstrument  
auf die Heiz- und Warmwasserkosten im Gegensatz zu ihrer Umlage  
auf den Mieter ist aus energiepolitischen Gründen nicht überzeugend.  
Auch im Übrigen liegt es nahe, an dem geltenden Umlagesystem fest-  
zuhalten, soweit Betriebskosten verbrauchsabhängig verteilt werden  
können.

### b) Säulen eines Indexmietensystems

Das Konzept einer gesetzlichen Indexmiete ruht auf diesen Säulen:

1. Anknüpfungspunkt ist ein neu zu bildender Mietenindex. In seinen  
Warenkorb kommen die Erhaltungs-, Finanzierungs-, Betriebs-  
und Verwaltungskosten mit Ausnahme der Heizkosten sowie et-  
waiger weiterer, verbrauchsabhängig abzurechnender Kosten.

---

<sup>169</sup> Das Recht des öffentlich geförderten Wohnraums operiert hier daher mit Pauschal-  
len (§ 28 II. BV), was indes den Kostengedanken konterkariert.

<sup>170</sup> BGH NJW 1992, 2088.

2. Soweit die Indexierung auf die Betriebskosten erstreckt wird, entfällt deren streitanfällige Abrechnung und Umlage auf den Mieter.
3. Eine Staffelmiete ist in einem Indexmietensystem ohne Existenzberechtigung.
4. Der Mietenindex wird regional von den Statistischen Landesämtern geführt.
5. Eine Anpassung der Miete ist bei Veränderungen des Index durch Gestaltungserklärung beider Parteien möglich.
6. Die von der Veränderung negativ betroffene Partei kann der Mietanpassung aus Härtegründen widersprechen.
7. Aus Gründen der Rechtssicherheit wird die Änderungserklärung nach Ablauf einer Einwendungsfrist bestandskräftig.

### c) Gesetzesvorschlag

Eine diese Punkte umsetzende Reform würde § 556 und § 556a BGB modifizieren, § 557 BGB sprachlich anpassen, § 557a BGB streichen und die §§ 557b–558e BGB durch folgende Vorschrift ersetzen:<sup>171</sup>

#### § 558 BGB-E: Indexierung der Miete

*(1) Die Miete wird durch den Mietenindex des Landes, in dem der Wohnraum liegt, bestimmt.*

*(2) Die Bundesregierung wird ermächtigt, die Güterarten des Mietenindex und ihren Wägungsanteil durch Rechtsverordnung zu bestimmen. Die Kosten der Versorgung mit Wärme und Warmwasser bleiben unberücksichtigt.*

*(3) Die Änderung der Miete erfolgt durch Erklärung in Textform (Änderungserklärung), in der die eingetretene Änderung des Indexes sowie die jeweilige Miete oder die Erhöhung in einem Geldbetrag anzugeben ist.*

*(4) Die Änderung tritt mit Beginn des übernächsten Monats nach dem Zugang der Änderungserklärung ein. Dies gilt nicht, soweit sie nach Abwägung der gegenseitigen Interessen zu einer unangemessenen Härte führen würde.*

*(5) Einwendungen gegen die Änderung sind spätestens bis zum Ablauf des zweiten Monats nach Zugang der Änderungserklärung mitzuteilen.*

### 3. Verbesserung des Vergleichsmietensystems

Lehnt man den Wechsel zur gesetzlichen Indexmiete ab, so steht man vor der schwierigen Aufgabe, das Vergleichsmietensystem zu

---

<sup>171</sup> Zur Anpassung von Altverträgen zwecks Integration von Betriebskosten in den Index → Teil 4 A II 4 a, S. A 46.

verbessern. Solche Versuche müssen beim Mietspiegel ansetzen und sollten jedenfalls anordnen, dass im Zustimmungsprozess bei Existenz eines Mietspiegels die Einzelvergleichsmiete für die Wohnung vom Gericht selbständig zu bestimmen ist. Bedenkenswert ist es auch, die ortsübliche Vergleichsmiete aus sämtlichen Bestandsmieten zu bilden und dazu in den Gemeinden ein Wohnungsregister auf der Grundlage einer Vollerhebung zu erstellen. Ein solches Register wäre auch in anderen Zusammenhängen, etwa bei der Überprüfung eines Verstoßes gegen § 5 WiStG, hilfreich.

#### 4. Reform des Betriebskostenrechts

Bei der Betriebskostenerstattung sind zwei Reformfragen zu unterscheiden.

##### a) Reduzierung der Umlagemöglichkeit

Das Streitpotential im Betriebskostenrecht korreliert mit dem Umfang des Kostenkatalogs. Gleiches gilt für das durch die Leitbildabweichung ausgelöste „Vermieter-Mieter-Dilemma“ (→ Teil 4 A I 3b, S. A 42). Es ist daher überzeugend, die Umlagemöglichkeit auf das für notwendig gehaltene Minimum zu beschränken. Drei Lösungen kommen in Betracht:

1. Eine große Lösung lautet, die Umlage auf die Heiz- und Warmwasserkosten zu beschränken.
2. Eine mittlere Lösung geht dahin, neben den Heiz- und Warmwasserkosten auch die Umlage von Kosten zu erlauben, die nach Verbrauch verteilt werden (zB Wasserkosten).
3. Eine kleine Lösung streicht nur § 2 S. 1 Nr. 17 BetrKV, der die Umlage sonstiger, im Gesetz nicht näher definierter Betriebskosten erlaubt. Denn diese Regelung ist besonders streitanfällig, weil jeweils im Einzelfall entschieden werden muss, ob die im Mietvertrag unter dieser Nummer geführten Kosten auch wirklich Betriebs- und nicht etwa andere Bewirtschaftungskosten sind.<sup>172</sup>

Die rechtstechnische Umsetzung dieser Vorschläge hängt davon ab, wie man das Mietanpassungsrecht im Übrigen strukturiert: Bei einem Indexmietensystem werden die nicht (mehr) umlagefähigen Betriebskosten in den Mietindex integriert. Wenn man hingegen am Vergleichsmietensystem festhält, werden die nicht (mehr) umlagefähigen Betriebskosten (wie andere Kosten der Vermietung auch) durch die ortsübliche Vergleichsmiete abgebildet. Eine Reform des Betriebskostenrechts sollte sich auf Bestandsmietverträge erstrecken, um ein jahrzehntelanges Nebeneinander von zwei Systemen zu vermeiden. Dafür ist eine Umstellung von Verträgen erforderlich, die eine weiterge-

---

<sup>172</sup> Etwa BGH NZM 2022, 949 Rn. 46, Wartungskosten.

hende Betriebskostenumlage vorsehen. Hierfür bietet sich ein § 560 BGB vergleichbares Gestaltungsrecht an. Dieses sollte es beiden Parteien ermöglichen, auf der Grundlage einer Kostenabrechnung den monatlichen Betriebskostenanteil an der Miete zu beziffern und zu erklären, dass dieser Betrag in Zukunft Bestandteil der Festbetragsmiete ist.

### b) Wirtschaftlichkeitsgrundsatz

§ 556 Abs. 3 S. 1 BGB schreibt vor, dass bei der Abrechnung der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten ist. Diese Regelung ist in ihrer Auslegung durch den BGH nahezu funktionslos. Denn nach Ansicht des BGH handelt es sich nicht um ein Merkmal des Kostenbegriffs, sondern um eine Nebenpflicht.<sup>173</sup> Das erschwert die Durchsetzung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes, insbesondere, weil der Mieter die Pflichtverletzung darlegen und beweisen und muss.<sup>174</sup> Das wird dem erwähnten Prinzipal-Agenten-Problem nicht gerecht. Überzeugender ist es daher, dass nur wirtschaftliche Aufwendungen den Betriebskostenbegriff erfüllen, wie dies § 20 Abs. 1 S. 2 NMV für preisgebundenen Wohnraum vorschreibt.<sup>175</sup> Dieses Prinzip hat der Gesetzgeber im Jahr 2021 für die Glasfaserbereitstellungskosten in § 556 Abs. 3a BGB auch bereits umgesetzt. Eine allgemeine gesetzliche Regelung, die den Begriff der Wirtschaftlichkeit beibehält, könnte etwa lauten:

§ 556 Abs. 3 S. 1 BGB-E

*Über die Vorauszahlungen für Betriebskosten ist jährlich abzurechnen; es dürfen nur dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit entsprechende Kosten abgerechnet werden.*

## 5. Reduktion der Preisschere zwischen Alt- und Neumieten

„Wer am längsten wohnt, wohnt am billigsten, und das hat mit sozialer Gerechtigkeit wenig zu tun“.<sup>176</sup> Hält man diese These nicht nur für richtig, sondern auch ein Gegensteuern wegen dadurch ausgelöster Fehlentwicklung (etwa dem Anreiz, eigentlich nicht mehr benötigte Wohnungen zu einem höheren Preis unterzuvermieten oder auf einen Umzug in eine kleinere Wohnung zu verzichten) für erforderlich,<sup>177</sup> so stellt sich die Frage, wie die Preisschere zwischen Alt- und

---

<sup>173</sup> BGH NJW 2011, 3028 Rn. 13; NJW 2008, 440 Rn. 14.

<sup>174</sup> BGH NJW 2008, 440 Rn. 14.

<sup>175</sup> Dafür insbesondere Blank/Börstinghaus/Blank, 5. Aufl. 2017, BGB § 556 Rn. 151.

<sup>176</sup> Jahn (Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesbauministerium), Plenarprotokoll Deutscher Bundestag 10/64, 4521.

<sup>177</sup> Dazu Gsell JZ 2024, 642 (651).

Neumieten<sup>178</sup> reduziert werden kann. Die Rechtsgeschichte bietet hier Anschauungsmaterial: Das Mietenüberleitungsgesetz<sup>179</sup> erlaubte es Vermietern, die Miete für Wohnraum in den neuen Bundesländern anzuheben, die bis dato durch gesetzlich festgelegte Beträge angepasst worden waren.<sup>180</sup> Zulässig war gemäß § 12 Miethöhegesetz im Grundsatz eine Erhöhung um 20 Prozent.<sup>181</sup> Heute kommt zur Reduktion der Preisschere als vergleichbare Lösung in Betracht, dass die Mieten einmalig (oder schrittweise) unter Lüftung der Kappungsgrenze auf das ortsübliche Niveau angehoben werden dürfen. Die Interessen des Mieters würden durch einen Härtefalleinwand gewahrt, der sich etwa an einer Belastungsgrenze von 1/3 des verfügbaren Nettoeinkommens des Mieters orientieren könnte.

## B. Die Kontrolle der Ausgangsmiete

Die Ausgangsmiete (also die bei Vertragsabschluss geschuldete Miete) wird seit dem Ende des Ersten Weltkriegs durch spezielle Vorschriften kontrolliert.<sup>182</sup>

### I. Bestandsaufnahme

Zwei Vorschriften haben nach Abschaffung des früheren Mietpreisschutzes die Kontrollfunktion übernommen: Seit jeher wird die Ausgangsmiete nach § 5 WiStG iVm § 134 BGB überprüft und im Jahr 2015 ist § 556d Abs. 1 BGB (Mietpreisbremse) hinzugetreten. Das Schutzniveau beider Regelungen ist unterschiedlich. Das liegt zum einen an den Unwirksamkeitsgrenzen (§ 5 WiStG: 20 % über den üblichen Entgelten vs. § 556d Abs. 1 BGB: 10 % über der ortsüblichen Vergleichsmiete). Wesentlich ist aber vor allem, dass § 5 WiStG nur in Ausnahmefällen einen Preisschutz gewährt (→ Teil 4 B I 3, S. A 51). Zum Verhältnis zwischen beiden Regelungen schweigen die Gesetzmateriale.<sup>183</sup> Es wird (wohl) allgemein eine Anwendungskonkurrenz

---

<sup>178</sup> Im Jahr 2022 belief sich die Schere in den sieben größten Städten auf durchschnittlich 48 Prozent, siehe Falck/Krause/Zamorski, ifo Schnelldienst 10/2025.

<sup>179</sup> BGBl. 1995 I 748.

<sup>180</sup> Siehe die Darstellung in BT-Drs. 13/783, 7 ff.

<sup>181</sup> Die Besonderheit lag darin, dass in den neuen Bundesländern wegen der bis dato geltenden Preisbindung eine ortsübliche Vergleichsmiete im herkömmlichen Sinne fehlte (BT-Drs. 13/783, 9). Das Erhöhungsrecht ließ sich daher nicht auf das Vergleichsmietensystem stützen.

<sup>182</sup> Ausgangspunkt war § 5 der Bekanntmachung zum Schutze der Mieter vom 25. September 1918 (RGBl. 1918, 1140). Frühere, deutschlandweit geltende besondere Preisschutzregelungen betrafen nur Bestandsmietverträge, siehe Lehmann, Der Mieterschutz (1919), S. 30.

<sup>183</sup> Siehe die Fehlanzeige in BT-Drs. 18/3121.

angenommen, obwohl doch in §§ 556d ff. BGB die zivilrechtliche Kontrolle der Ausgangsmiete im Detail geregelt ist.

## 1. Zweck der Kontrolle der Ausgangsmiete

Bei den Vorschriften über die Kontrolle der Ausgangsmiete sind drei Aspekte mit Blick auf den Zweck von Bedeutung.

### a) Mietpreisbremse als Versorgungsinstrument

Mit der Mietpreisbremse verfolgt der Gesetzgeber in den Worten des BVerfG das legitime Ziel, durch die Begrenzung der Neuvertragsmieten die Voraussetzungen für eine Wohnraumversorgung einkommensschwächerer Mieter zu schaffen.<sup>184</sup>

### b) Allgemeiner Preisschutz

Sowohl § 556d Abs. 1 BGB als auch § 5 WiStG schützen sämtliche Mieter vor Preisen, welche die dort geregelten Grenzen überschreiten. Bei § 556d Abs. 1 BGB ist dieser Schutz indes nur ein Reflex, wenn man nicht die allgemeine Dämpfung der Mieten zum Regelungszweck erklärt.<sup>185</sup> Ziel des § 5 WiStG ist hingegen allgemein der Schutz vor überhöhten Mieten.<sup>186</sup>

### c) Schutz der Bestandsmieter?

Die Mietpreisbremse dämpft über § 558 Abs. 2 S. 1 BGB den Anstieg der Bestandsmieten.<sup>187</sup> Dies ist ausweislich der Gesetzesbegründung indes nur ein Reflex, nicht aber Regelungszweck.<sup>188</sup> Gleiches gilt für den in der Gesetzesbegründung genannten Effekt, dass der Anreiz verringert werde, Bestandsmieter zu verdrängen, weil große Mietsteigerungen bei einer Neuvermietung ausscheiden.<sup>189</sup>

## 2. Die Mietpreisbremse

Die sogenannte Mietpreisbremse ist in den §§ 556d bis § 556g BGB geregelt.

### a) Funktionsweise

Die Mietpreisbremse gilt zeitlich befristet in Gebieten, die durch Mietpreisbremsenverordnung gemäß § 556d Abs. 2 BGB bestimmt

---

<sup>184</sup> BVerfG NJW 2019, 3054 Rn. 63; siehe auch BVerfG NJW 2021, 1377 Rn. 172 sowie BT-Drs. 21/322, 4: Mietpreisbremse soll „Zugang zu bezahlbarem Wohnraum für alle sichern.“

<sup>185</sup> Dafür etwa Rödl/Gather/v. Restorff DVBl. 2020, 1455 (1457) (Spezifikation des Wucherverbots).

<sup>186</sup> BGH NJW 1984, 722.

<sup>187</sup> BVerfG NJW 2019, 3054 Rn. 84.

<sup>188</sup> BT-Drs. 18/3121, 21.

<sup>189</sup> BT-Drs. 18/3121, 16.

sind. Die Grundregel, dass die Neuvertragsmiete maximal 10 % über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen darf, gilt nicht für Neubauten und umfassend modernisierten Wohnraum (§ 556f BGB). Eine Überschreitung der „10%-Grenze“ ist auch zulässig bei einer Modernisierung oder einer entsprechend höheren Vormiete (§ 556e BGB). Die Wirkung dieser Ausnahmen ist von einer Information des Mieters abhängig (§ 556g Abs. 1a S. 2 bis S. 4 BGB). Um dem Mieter die Bestimmung der zulässigen Miethöhe zu ermöglichen, stehen ihm Informationsansprüche zu (§ 556g Abs. 1a S. 1 BGB). Rückzahlungsansprüche des Mieters unterliegen einer eigenen Ausschlussregel, in deren Zentrum seine Rügeobliegenheit steht (§ 556g Abs. 2 BGB).

### b) Defizite der Regelung

Zweck der Mietpreisbremse ist es nach der Rechtsprechung,<sup>190</sup> einkommensschwächeren Personen den Zugang zum Wohnungsmarkt zu erleichtern. Die Regelung wirkt insoweit aber überschießend, weil dafür eine Preisregulierung zugunsten aller Mieter angeordnet wird (zu alternativen Lösungen des Versorgungsproblems → Teil 5, S. A 54). Ein anderer Einwand betrifft den sachlichen Anwendungsbereich. Denn weder für die Ausnahme „Vormiete“<sup>191</sup> noch für die Ausnahme „umfassend modernisiert“<sup>192</sup> gibt es eine überzeugende Rechtfertigung.

Die §§ 556gff. BGB sind hyperkomplex, was ihre Anwendung erschwert.<sup>193</sup> Dies betrifft zunächst die Anforderungen an die Mietpreisbremsenverordnung in § 556g Abs. 2 BGB, die Diskussionen über ihre Einhaltung – und damit über die Geltung der Mietpreisbremse – provozieren.<sup>194</sup> Anwendungsprobleme ergeben sich aber auch bei den Ausnahmetatbeständen<sup>195</sup> sowie bei der Information über die Ausnahmetatbestände.<sup>196</sup>

Ein strukturelles Umsetzungsproblem ist, dass die Einhaltung der Mietpreisbremse weder hoheitlich kontrolliert wird noch bußgeldbewehrt ist. Ihre Durchsetzung ist vielmehr dem Mieter überlassen. Mietern fehlt es aber häufig an den notwendigen Kenntnissen oder finanziellen Mitteln oder sie scheuen grundsätzlich die Konfrontation mit ihrem Vertragspartner.<sup>197</sup>

<sup>190</sup> BVerfG NJW 2019, 3054 Rn. 63; siehe auch BVerfG NJW 2021, 1377 Rn. 172.

<sup>191</sup> MüKoBGB/Artz, 9. Aufl. 2023, § 556e Rn. 11; aA Häublein ZfPW 2020, 1 (8).

<sup>192</sup> Lehmann-Richter NZM 2017, 497 (498 f.).

<sup>193</sup> Vgl. Staudinger/V. Emmerich, BGB (2024), § 556e Rn. 3: Regulierungsdschungel.

<sup>194</sup> Siehe Schollmeyer, Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum als Verfassungsfrage (2020), S. 304 ff.

<sup>195</sup> Siehe etwa Häublein ZfPW 2020, 1 (6 f.).

<sup>196</sup> Etwa BGH NZM 2025, 89 Rn. 22 ff.

<sup>197</sup> Die Fülle der dennoch vorhandenen BGH-Entscheidungen geht überwiegend auf das Konto des Legal-Tech-Unternehmens Conny GmbH, das vor allem in Berlin für Mieter die §§ 556dff. BGB durchsetzt.

### 3. Mietpreisüberhöhung (§ 5 WiStG)

§ 5 WiStG führt über § 134 BGB dazu, dass die Mietpreisvereinbarung insoweit unwirksam ist, als sie die dort genannte Grenze überschreitet.<sup>198</sup> Diese Strafvorschrift wirkte über Jahrzehnte reglementierend auf die Mietpreisgestaltung ein.<sup>199</sup> Anfang der 2000er Jahre büßte sie wegen des BGH diese Funktion aber ein.<sup>200</sup> Denn der BGH legt insbesondere das Merkmal „Ausnutzung eines geringen Angebots“ deutlich enger aus als es bis dato der gerichtlichen Praxis entsprach.<sup>201</sup> Die Einführung der Mietpreisbremse war die Reaktion auf diesen Funktionsverlust.<sup>202</sup>

## II. Reformmöglichkeiten

Bei einer Reform der Kontrolle der Ausgangsmiete ist ein Systemwechsel (1.) von systemwahrenden Änderungen (2.) zu unterscheiden.

### 1. Systemwechsel: Einführung einer Sozialvermietungspflicht

Die Mietpreisbremse hat nach herrschender Meinung den Zweck, durch die Begrenzung der Neuvertragsmieten die Voraussetzungen für eine Wohnraumversorgung einkommensschwächerer Mieter zu schaffen (→ Teil 4 I 2b, S. A 49). Insoweit wirkt die Mietpreisbremse indes überschießend, weil sie die Miete auch zugunsten einkommensstarker Mieter reguliert. Das verdeutlicht, dass der Gesetzgeber mit ihrer Einführung die Systematik des Wohnungsrechts, nämlich den Unterschied zwischen Mieterschutz- und Wohnraumbewirtschaftungsrecht,<sup>203</sup> missachtet hat. Das Preisrecht ist nämlich nicht das richtige Instrument, um auf die Verteilung des vorhandenen Wohnraums einzuwirken.

Angesichts dessen ist es überzeugend, dem Gesetzgeber zu empfehlen, auf eine allgemeine Kontrolle der Ausgangsmiete – sei es durch Bund oder Länder – zu verzichten. Stattdessen sollten die Länder (so weit es der örtliche Wohnungsmarkt erfordert) eine Sozialvermietungspflicht einführen, welche die Vermieter verpflichtet, einen bestimmten Anteil ihres Wohnraums finanzschwachen Mietern zu überlassen (näher → Teil 5 A, S. A 54). Der Schutz aller Mieter vor anstößig hohen Mieten erfolgt in diesem System über § 5 WiStG. Um den Gemeinden die administrative Umsetzung dieser Sozialvermie-

---

<sup>198</sup> BGH NJW 1984, 722

<sup>199</sup> Vgl. Sternel, Mietrecht, 3. Aufl. 1988, Teil III Rn. 29 ff.

<sup>200</sup> Langenberg, FS Blank (2006), S. 291: Rechte des Mieters wegen überhöhter Miete „faktisch abgeschafft“.

<sup>201</sup> BGH NZM 2006, 291; ZMR 2004, 410; NJW 2005, 2156.

<sup>202</sup> BT-Drs. 18/3121, 15.

<sup>203</sup> Dazu Bettermann, Mieterschutzgesetz (1950), Einl. Rn. 43 ff. und Rn. 79.

tungspflicht sowie die Durchsetzung von § 5 WiStG zu erleichtern, sollte ein Wohnungsregister auf der Grundlage einer Vollerfassung erstellt werden, das die Bestandsmieten erfasst.

## 2. Systemwahrende Änderungen

Hilfsweise nun zu der Frage, welche Änderungen sich empfehlen, wenn man an einer Kontrolle der Ausgangsmiete festhält.

### a) Reform auf Landesebene

Das Bedürfnis nach einer gesetzgeberischen Reaktion auf hohe Mieten ist maßgeblich von der Versorgungslage auf dem Wohnungsmarkt abhängig und diese ist ein lokales Phänomen. Das verdeutlicht § 556d Abs. 3 BGB, wonach die Mietpreismbremse nur in von den Landesregierungen bestimmten Gebieten gilt. Diese Vorschrift offenbart, dass für eine Regelung auf Bundesebene kein Bedarf besteht. Die Befugnis, Regelungen über die Kontrolle der Ausgangsmiete zu erlassen, sollte daher vollständig auf die Länder übertragen werden. Dafür sind die §§ 556d bis 556g BGB zu streichen. Um nicht die Unklarheit auszulösen, ob allein durch diese Streichung die Länderkompetenz für die Kontrolle der Ausgangsmiete eröffnet ist, sollte diese Kompetenz im Aufhebungsgesetz ausdrücklich angeordnet werden.<sup>204</sup> Denn so wird die Diskussion vermieden, ob der Bund durch die Regelungen über die Anpassung der Bestandsmiete eine abschließende, die Mietpreiskontrolle insgesamt betreffende Regelung getroffen hat.<sup>205</sup>

### b) Delegation auf die Gemeinden

Es kommt in Betracht, den Mietpreis bereits auf Landesebene festzulegen, sei es durch Gesetz oder Rechtsverordnung. Im überzeugenderen Alternativsystem erlässt der Landesgesetzgeber hingegen nur das Verbotsgesetz, überlässt es aber den Gemeinden, den Mietpreis durch Satzung zu bestimmen. Dafür spricht der Grundsatz, dass örtliche Angelegenheiten bei den Gemeinden und nicht auf einer höheren Ebene anzusiedeln sind.<sup>206</sup> Das Bedürfnis nach einer Mietpreiskontrolle ist aber offensichtlich ein lokales Phänomen und die Diskussion der (rechtspolitischen) Frage, welche Mieten in einer Gemeinde angemessen sind, betrifft im Kern das Leben in der örtlichen Gemeinschaft und sollte daher dort erfolgen.

Die Delegation auf die Gemeinden würde durch ein Landesgesetz erfolgen. Dieses würde die Unwirksamkeit einer Mietpreisvereinba-

<sup>204</sup> Vgl. zu solchen Vorbehalten etwa BVerfG NZM 2004, 308 mwN.

<sup>205</sup> Vgl. BVerfG NJW 2021, 1377 Rn. 149: „Spätestens mit dem Mietrechtsnovellierungsgesetz 2015 hat der Bund die Bemessung der höchstens zulässigen Miete für ungebundenen Wohnraum bundesrechtlich abschließend geregelt.“ (Hervorhebung durch die Verf.).

<sup>206</sup> Vgl. BVerfGE 110, 370 (401).

nung anordnen, soweit sie die in einer gemeindlichen Satzung festgelegten Preise überschreitet. In diesem Gesetz würden die Gemeinden ermächtigt, die örtlichen Mietpreise durch Satzung festzulegen. Dabei ist der Gesetzesvorbehalt zu beachten,<sup>207</sup> weshalb das Landesgesetz Vorgaben zur Methode der Preisbestimmung machen muss. Auf diese Weise würde eine gemeindliche Satzung auf die Wirksamkeit eines Rechtsgeschäfts einwirken. Das ist, wie das Umwandlungsverbot in § 172 Abs. 1 S. 4 und S. 5 BauGB zeigt, nicht ohne Regelungsvorbild.

### c) Methode der Preisvorgabe

Es ist denkbar, die zulässige Ausgangsmiete nach der ortsüblichen Vergleichsmiete zu bestimmen. Empfehlenswert ist dieses Vorgehen insbesondere wegen der Komplexität des Vergleichsmietenbegriffs aber nicht. Einfacher ist es, den Höchstbetrag der Ausgangsmiete durch Rechtsakt (Gesetz, Verordnung, Satzung) festzulegen (sog. Tabellenmiete). Die Rechtsgeschichte bietet Anschauungsmaterial, etwa in Form der Richtsatzmiete aus der ersten Phase der Wohnungsbauförderung.<sup>208</sup> Bei der Einführung einer Tabellenmiete stellen sich eine Reihe von Detailfragen, insbesondere nach der Methode der Bestimmung der Mietpreise.<sup>209</sup> Inwieweit gegen eine Tabellenmiete verfassungsrechtliche Bedenken bestehen, ist allerdings noch nicht abschließend geklärt.<sup>210</sup>

### d) Reform auf Bundesebene

Entscheidet man sich hingegen dafür, die Kontrolle der Ausgangsmiete weiterhin auf Bundesebene anzusiedeln, so ist eine Reform der Mietpreisbremse angesichts des Ausmaßes ihrer Funktionsdefizite nicht empfehlenswert. Mittel der Wahl ist vielmehr eine Reform von § 5 WiStG. Hierzu liegen verschiedene Konzepte vor.<sup>211</sup> Überzeugend ist der Vorschlag, in § 5 Abs. 2 S. 2 WiStG die Wörter „infolge der Ausnutzung“ durch die Wörter „bei Vorliegen“ zu ersetzen.<sup>212</sup>

<sup>207</sup> Etwa BVerwG NVwZ 2014, 527 (529).

<sup>208</sup> Vgl. § 17 Abs. 2 S. 2 Erstes Wohnungsbaugesetz (BGBl. 1950 I 83).

<sup>209</sup> Als Anknüpfungspunkt für einen Höchstbetrag kommt die Vergleichsmiete in Betracht, die für die Zukunft durch eine Indexierung fortgeschrieben werden könnte (so in der Sache § 6 des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung Berlin, Berliner GVBl. 2020, S. 50).

<sup>210</sup> Dazu etwa Farahat JZ 2020, 602 (606 ff.); Froese ZG 2020, 336 (368) und Nispel, Mietpreisregulierung und Verfassungsrecht: insbesondere zur Frage eines gesetzlichen Mietenstopps (2023), S. 142 ff.

<sup>211</sup> Überblick bei Leonhardt WuM 2024, 361 (366).

<sup>212</sup> So ein Gesetzesentwurf des Bundesrates aus dem Jahre 2022, BT-Drs. 19/16397, 5. Siehe dazu auch Kilian, Reformperspektiven für das Verbot der Mietpreisüberhöhung nach § 5 Wirtschaftsstrafgesetz (2024), <https://mieterbund.de/themen-und-positionen/studien>.

## Teil 5. Lösungen für das Versorgungsproblem

Die Versorgung der hierauf angewiesenen Bevölkerung mit Mietwohnungen ist Grundaufgabe der Wohnungspolitik. Als zivilrechtliche Steuerungsinstrumente kommen eine Sozialvermietungsspflicht (A.), ein Recht des Vermieters, den Mieter in eine kleinere Wohnung umzusetzen (B.) sowie ein Recht zum Wohnungstausch (C.) in Betracht.

### A. Sozialvermietungsspflicht (Wohnraumversorgungsgesetz)

Eine Sozialvermietungsspflicht würde durch ein neues Gesetz, hier als Wohnraumversorgungsgesetz bezeichnet, eingeführt. Es verpflichtet Wohnungsunternehmen, einen Teil ihrer Wohnungen an Personen zu vermieten, die aus finanziellen Gründen Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche haben.<sup>213</sup> Die Nichterfüllung der Sozialvermietungsspflicht hat eine Abgabepflicht zur Folge. Ein solches Wohnraumversorgungsgesetz betritt (weitgehend) Neuland, was eine Reihe verfassungsrechtlicher, inhaltlicher sowie rechtstechnischer Fragen aufwirft. Diese können im Folgenden aus Raumgründen nur skizziert werden.<sup>214</sup>

#### I. Vorbild: Schwerbehindertenbeschäftigungspflicht

Vorbild für eine Sozialvermietungsspflicht sind die Regelungen über den Zugang schwerbehinderter Menschen zum Arbeitsmarkt. Die §§ 154 ff. SGB IX verpflichten Arbeitgeber mit mindestens 20 Arbeitsplätzen, auf wenigstens 5 Prozent der Arbeitsplätze schwerbehinderte Menschen zu beschäftigen. Kommen Sie dieser Pflicht nicht nach, müssen sie eine zweckgebundene Ausgleichsabgabe entrichten.

Zwischen diesen Regelungen und der Wohnraumversorgung bestehen folgende Parallelen: Erstens erfolgt in beiden Fällen die Versor-

---

<sup>213</sup> Im Ausgangspunkt ähnlich: §§ 12 ff. Entwurf eines Wohnungswirtschaftsgesetzes Berlin der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Abgeordnetenhaus von Berlin, [https://gruene-fraktion.berlin/wp-content/uploads/2025/09/BezahlbareMietenGesetz\\_Sept2025.pdf](https://gruene-fraktion.berlin/wp-content/uploads/2025/09/BezahlbareMietenGesetz_Sept2025.pdf) sowie §§ 4 f. Entwurf eines Gesetzes über das Wohnungswesen im Land Berlin, [https://www.linksfraktion.berlin/fileadmin/linksfraktion/250910\\_Entwurf\\_Sicher-Wohnen-Gesetz.pdf](https://www.linksfraktion.berlin/fileadmin/linksfraktion/250910_Entwurf_Sicher-Wohnen-Gesetz.pdf) (Entwurfsverfasser: Thorsten Kingreen).

<sup>214</sup> Ausführlich Lehmann-Richter, Die Sozialvermietungsspflicht: Konzeption und Muster eines Wohnraumversorgungsgesetzes (2026), S. 8 ff.

gung mit einem Kernelement der menschlichen Existenz – dort das Arbeiten,<sup>215</sup> hier das Wohnen<sup>216</sup> – im Wesentlichen durch private Unternehmen. Zweitens wird diese Versorgung durch einen Umstand gestört, der in der Person der Empfänger liegt. Und drittens ist der Staat nicht in der Lage, die adäquate Versorgung selbst zu gewährleisten – dort durch Bereitstellung ausreichender Arbeitsplätze in eigenen Betrieben, hier durch Wohnraum in staatlichem Eigentum. Ein vierter Punkt tritt hinzu: Eine vollständige staatliche Versorgung ist wegen der damit verbundenen Segregation des betroffenen Personenkreises sozialpolitisch unerwünscht. Die Heranziehung privater Unternehmen bei der Versorgung hat hingegen sowohl auf dem Arbeits- als auch dem Wohnungsmarkt den integrativen Effekt der Durchmischung der versorgungsberechtigten Personen mit solchen, die auf eine staatliche Hilfe nicht angewiesen sind.

## II. Das Konzept einer Sozialvermietungsspflicht

Konzeptionell beruht der Vorschlag eines Wohnraumversorgungsgesetzes auf diesen Thesen:

1. Die Sozialvermietungsspflicht wird durch Landesgesetz und damit regional für Gebiete angeordnet, in denen dies wohnungspolitisch erforderlich ist.
2. Die Sozialvermietungsspflicht trifft sämtliche Anbieter von Wohnraum mit Ausnahme von Kleinanbietern. Hier kommt etwa eine Anlehnung an § 573a Abs. 1 S. 1 BGB (drei Wohnungen) oder an § 23 Abs. 1 S. 2 KSchG (sechs Wohnungen) in Betracht.
3. Versorgungsberechtigt sind alle Personen, die die Marktmiete für Wohnraum angemessener Größe nicht in zumutbarer Weise bestreiten können. Die maßgebliche Einkommensgrenze wird bestimmt, indem diese Marktmiete mit der vom Gesetzgeber zu bestimmenden Mietbelastungsquote ins Verhältnis gesetzt wird.<sup>217</sup> Versorgungsberechtigt sind neben Einzelpersonen auch Versorgungsgemeinschaften, etwa Familien oder nichteheliche Lebensgemeinschaften. Den Berechtigten wird ein entsprechender Wohnversorgungsschein ausgestellt.

---

<sup>215</sup> Vgl. BT-Drs. 1/3430, 16: „Die Arbeit gibt dem Schwerbeschädigten erst das Bewußtsein wieder ein vollwertiges Mitglied der menschlichen Gesellschaft zu sein“.

<sup>216</sup> Vgl. BVerfG NJW 1993, 2035: „Die Wohnung ist für jedermann Mittelpunkt seiner privaten Existenz“.

<sup>217</sup> Beispiel: Bei einer Marktmiete von 22,50 Euro/qm im Monat, einem Wohnbedarf von 34 qm und einer Mietbelastungsquote von 1/3 beträgt die Einkommensgrenze für einen Ein-Personen-Haushalt 27.540 Euro/Jahr, siehe Lehmann-Richter, Die Sozialvermietungsspflicht: Konzeption und Muster eines Wohnraumversorgungsgesetzes (2026), S. 22.

4. Die Sozialvermietungspflicht bezieht sich auf Neuvermietungen. Es geht also nicht um eine Bestandsquote (X% der Mieter müssen versorgungsberechtigt sein), sondern um eine Neuvermietungsquote (X% der neu zu vermietenden Räume in einen bestimmten Zeitraum müssen an Berechtigte vermietet werden). Diese raumbezogene Neuvermietungsquote wird berechnet, indem die Anzahl der Wohnungssuchenden mit Versorgungsberechtigung mit der Anzahl an Vertragsabschlüssen in einem bestimmten Zeitraum in Relation gesetzt wird.
5. Die Erfüllung der Sozialvermietungspflicht wird abgesichert, indem bei Nichterfüllung eine Ausgleichsabgabe zu leisten ist. Diese Ausgleichsabgabe wird zur Wohnungsförderung eingesetzt. Die administrative Umsetzung der Sozialvermietungspflicht wird den Gemeinden erleichtert, indem ein Wohnregister erstellt wird.
6. Die Mietpreisbremse wird abgeschafft. Denn mit Einführung eines Wohnraumversorgungsgesetzes entfällt ihr zentraler Zweck.
7. Die Miete eines in Erfüllung der Sozialvermietungspflicht abgeschlossenen Vertrags wird entweder gesetzlich vorgegeben (Maßstab ist idealerweise das Einkommen des Berechtigten) oder dem Markt überlassen. Die zweite Alternative beruht auf der These, dass Vermieter ein Interesse an der Erfüllung ihrer Sozialvermietungspflicht haben und daher versorgungsberechtigten Mietern eine Miete anbieten werden, die diese auch bezahlen können.
8. Durch die Abschaffung der Mietpreisbremse können Vermieter mit anderen Mietern höhere Mieten vereinbaren. Diese Mehreinnahmen sind eine Kompensation für die Belastungen, die mit der Sozialvermietungspflicht verbunden sind.

### III. Verfassungsrechtliche Fragen

Die Kompetenz für die Einführung einer Sozialvermietungspflicht liegt bei den Ländern. Denn es handelt sich um eine Materie des im Rahmen der Föderalismusreform I aufgehobenen Kompetenztitels „Wohnungswesen“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG aF). Die Kompetenz zur Einführung der Ausgleichsabgabe ist ein Annex zur Befugnis, die Sozialvermietungspflicht einzuführen.<sup>218</sup> Ohne Abschaffung der Mietpreisbremse besteht hingegen keine Länderkompetenz, in einem Wohnraumversorgungsgesetz spezielle Regeln über die Miethöhe eines in Erfüllung der Vermietungspflicht geschlossenen „Versorgungsmietvertrags“ aufzustellen. Denn eine Sozialvermietungspflicht führt

---

<sup>218</sup> Vgl. BVerfG NJW 1981, 2107, zur Ausgleichsabgabe nach dem SGB IX.

nicht etwa zu „gebundenem“ Wohnraum, für den das BVerfG eine Regelungskompetenz der Länder annimmt.<sup>219</sup>

Ein Wohnraumversorgungsgesetz wäre materiell verfassungsgemäß.<sup>220</sup> Insbesondere handelt es sich bei einer Sozialvermietungspflicht um eine zulässige Schranken- und Inhaltsbestimmung gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG und die Pflicht verstößt auch nicht gegen Art. 3 GG.

## B. Umsetzkündigungsrecht des Vermieters

Seit langem ist die These einer Fehlallokation von Wohnraum verbreitet.<sup>221</sup> Nach dem Mikrozensus 2022 lebten im Betrachtungszeitraum einerseits rund 10 Prozent aller Menschen in überbelegten Wohnungen.<sup>222</sup> Andererseits sollen Schätzungen zufolge etwa 6 Prozent der Mieterhaushalte in Großstädten in zu großen Wohnungen leben.<sup>223</sup> Als gesetzgeberische Reaktion auf diese Fehlverteilung kommt die Einführung eines Rechts des Vermieters in Betracht, den Mieter zwecks Erhöhung der Belegungsdichte in eine andere Wohnung umzusetzen.

### I. Grundlagen

Nach wohl allgemeiner Meinung ist die Verbesserung der Belegung von Wohnraum kein Kündigungsgrund nach § 573 Abs. 1 S. 1 BGB.<sup>224</sup> In Wohnungsgenossenschaften existiert aber teilweise eine solche (freiwillige<sup>225</sup>) Praxis, bei der Mitglieder bei Veränderung ihres Wohnbedarfs in eine andere Wohnung umgesetzt werden. Ein Recht zur Umsetzung im BGB würde diese genossenschaftliche Praxis auf sämtliche Mietverträge erstrecken. Der Anreiz des Vermieters, hiervon Gebrauch zu machen, kann einmal das (altruistische) Motiv sein, die Ausnutzung von Wohnraum zur Linderung der Wohnungsnot zu

---

<sup>219</sup> Vgl. BVerfG NJW 2021, 1377 Rn. 108 und 115; näher Lehmann-Richter, Die Sozialvermietungspflicht: Konzeption und Muster eines Wohnraumversorgungsgesetzes (2026), S. 16 f.

<sup>220</sup> Näher Lehmann-Richter, Die Sozialvermietungspflicht: Konzeption und Muster eines Wohnraumversorgungsgesetzes (2026), S. 8 ff.

<sup>221</sup> Siehe etwa den Endbericht Evaluierung der Mietpreiskontrolle (2018), S. 36 f., abrufbar auf der Internetseite des BMJV; Jenkis, Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft zwischen Markt und Sozialbindung (1985), S. 453 f.

<sup>222</sup> Zitiert nach BT-Drs. 20/6714, 1.

<sup>223</sup> Vgl. BT-Drs. 20/6714, 1.

<sup>224</sup> Etwa OLG Karlsruhe NJW 1984, 2584; MüKoBGB/Häublein, 9. Aufl. 2023, § 573 Rn. 55.

<sup>225</sup> Vgl. BGH ZMR 2003, 904: vorrangiger Wohnbedarf anderer Mitglieder als Kündigungsgrund „in aller Regel nicht anzuerkennen“.

verbessern. Für Vermieter kann es sich aber auch um ein Mieterhöhungsinstrument handeln, wenn nämlich bei der Neuvermietung der freiwerdenden, größeren Wohnung eine höhere Quadratmetermiete erzielt werden kann.

## II. Konzeption

Das Recht zur Umsetzung würde durch einen neuen Kündigungstatbestand implementiert.<sup>226</sup> Die Wirksamkeit der Kündigung hängt davon ab, dass der Vermieter dem Mieter das Angebot macht, zu den bisherigen Konditionen eine andere Wohnung aus seinem Bestand anzumieten. Die Interessen des Mieters werden durch einen fristgebundenen Härtefalleinwand berücksichtigt. Eine solche gesetzliche Regelung könnte lauten:

### § 573e BGB-E Umsetzkündigung

*(1) Der Vermieter kann kündigen, wenn er den Wohnraum Dritten überlassen will, um die Belegungsdichte des Wohnraums deutlich zu erhöhen und er dem Mieter nach Maßgabe des Absatzes 2 den Umzug in anderen Wohnraum anbietet. Dies gilt nicht, wenn das Gebrauchsinteresse des Mieters deutlich überwiegt. § 573 Abs. 3 und § 573c Abs. 1 BGB gelten entsprechend.*

*(2) Die Kündigung ist nur wirksam, wenn der Vermieter dem Mieter zugleich anträgt, mit ihm binnen der Frist des Absatzes 3 einen Mietvertrag (Neumietvertrag) über anderen Wohnraum (Neuwohnung) zu schließen. Dieser Antrag muss enthalten:*

- 1. die Bezeichnung der Neuwohnung;*
- 2. die Miete für die Neuwohnung, welche nach dem Maßstab Wohnungsgröße die Miete des gekündigten Vertrags (Altmietvertrag) nicht überschreiten darf;*
- 3. den Betrag einer vom Mieter zu leistenden Sicherheit, falls eine solche im Altmietvertrag vereinbart ist und vom Vermieter verlangt wird;*
- 4. den Tag der Fälligkeit des Anspruchs auf Überlassung der Neuwohnung, der vor dem Ende des Altmietvertrags liegen muss;*
- 5. die Erklärung, dass im Übrigen die Bestimmungen des Altmietvertrags für den Neumietvertrag gelten.*

*Am Tag des Umzugs des Mieters in die Neuwohnung erlischt der Anspruch des Vermieters aus § 535 Abs. 2 BGB aus dem Altmietvertrag. Der Vermieter hat angemessene Umzugsaufwendungen zu ersetzen.*

*(3) Die Gründe für sein Gebrauchsinteresse hat der Mieter dem Vermieter spätestens bis zum Ablauf der Frist nach § 573c Abs. 1 in*

---

<sup>226</sup> Die Alternative, ein einseitiges Vertragsänderungsrecht, ist nicht vorzugswürdig.

*Textform mitzuteilen, wenn ihn der Vermieter in dem Kündigungsschreiben hierauf hingewiesen hat. § 556 Abs. 3 S. 6 gilt entsprechend.*

Sollte diese Regelung Gesetz werden, so erlaubt § 4a Abs. 1 S. 2 Wohnungsvermittlungsgesetz eine Vereinbarung, dass der Nachmieter die Umzugsaufwendungen übernimmt.<sup>227</sup>

### III. Verfassungsmäßigkeit

Untersuchungen zur Verfassungsmäßigkeit eines Umsetzkündigungsrechts fehlen. Wie bei anderen Kündigungsgründen auch handelt es sich um einen Eingriff in das Recht des Mieters aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG.<sup>228</sup> Dieser Eingriff ist aber als Schranken- und Inhaltsbestimmung gerechtfertigt. Denn die Erhöhung der Belegungsdichte ist ein geeignetes und erforderliches Mittel, um ein legitimes Ziel (Linderung oder Vorbeugung von Wohnungsnot) zu erreichen. Die hier vorgeschlagene Regelung ist auch angemessen, weil die Konditionen des Vertrags auf den neuen Vertrag übertragen werden und der Mieter der Kündigung bei Unzumutbarkeit widersprechen kann.

## C. Recht auf Wohnungstausch

Als weitere Reaktion auf die Fehlallokation von Wohnraum kommt die Einführung eines Mieterrechts auf Wohnungstausch in Betracht.<sup>229</sup> Hierzu existieren Regelungsvorbilder, etwa in § 13 des österreichischen Mietrechtsgesetzes, §§ 30, 31 MSchG 1942<sup>230</sup> sowie in Gestalt von § 126 ZGB-DDR.<sup>231</sup> Eine Untersuchung zum geltenden Recht<sup>232</sup> kommt zwar zu dem Ergebnis, dass eine solche Regelung verfassungswidrig wäre. Denn das Ausmaß der die Vermieter treffenden Grundrechtsbeeinträchtigungen stünde in keinem vernünftigen Verhältnis zu den Vorteilen, die bei prognostischer Beurteilung von einem Recht auf Wohnungstausch zu erwarten sind. Eine solche Regelung wäre angesichts dessen nach dieser Analyse unangemessen und damit unverhältnismäßig. Allerdings sind Eingriffe in die Grundrechte von Marktteilnehmern zur Lösung eines schwerwiegenden gesellschaftli-

<sup>227</sup> Vgl. Blank WuM 1993, 503 (513).

<sup>228</sup> Dazu BVerfG NJW 1993, 2035; BVerfG NJW 2025, 3067 Rn. 25.

<sup>229</sup> BT-Drs. 20/6714.

<sup>230</sup> RGBl. 1942 I 712. Vorgängernormen waren § 30 MSchG 1940 sowie § 8 Wohnungsmangelgesetz 1923.

<sup>231</sup> Siehe dazu etwa BGH DtZ 1994, 70.

<sup>232</sup> Biancardi, Das Recht auf Mietwohnungstausch. Eine rechtliche Untersuchung des Tausches von Mietverhältnissen unter besonderer Berücksichtigung eines Rechts auf Mietwohnungstausch de lege ferenda (2026), S. 255 ff.

chen Problems keine Besonderheit. In Anbetracht der Relevanz des sozialen Problems der Wohnraumversorgung und der einbrechenden Wohnmobilität (Lock-in-Effekt)<sup>233</sup> erscheint ein Eingriff in die Abschluss- und Gestaltungsfreiheit von unternehmerisch tätigen Vermietern in Form eines Kontrahierungsanspruchs der Interessenten beim Wohnungstausch jedenfalls in angespannten Mietmärkten gerechtfertigt. Das könnte dafür sprechen, in diesen Gebieten einen Anspruch des Mieters auf Wohnungstausch einzuführen, der durch ein Ablehnungsrecht des Vermieters nach dem Vorbild des § 553 Abs. 1 Satz 2 BGB beschränkt wird.

---

<sup>233</sup> Falck/Krause/Zamorski, ifo Schnelldienst 10/2025, 4 (14).

## Teil 6. Thesen

### I. Zum Anwendungsbereich des sozialen Mietrechts

1. Die Ausnahme des § 549 Abs. 2 Nr. 1 BGB (vorübergehender Gebrauch) sollte gestrichen werden.
2. Die Ausnahme des § 549 Abs. 2 Nr. 2 BGB (möblierter Einpersonnen-Einliegerwohnraum) sollte gestrichen werden.
3. Der Mieter möblierten Wohnraums sollte ein Möbelkündigungsrecht erhalten.
4. Die Vereinbarung eines Untermietzinses sollte unwirksam sein, soweit sie den Hauptmietzins überschreitet.

### II. Zum Beendigungsschutz

5. Das Recht des Vermieters zur ordentlichen Kündigung sollte durch Streichung von § 573 Abs. 2 Nr. 1 BGB auf Gründe aus seiner Sphäre beschränkt werden.
6. Falls These 5 abgelehnt wird: Eine Begleichung von Zahlungsrückständen sollte bei der ordentlichen Kündigung genauso wirken wie bei der außerordentlichen Kündigung.
7. Die Wohneigenbedarfskündigung sollte unwirksam sein, wenn das Interesse des Mieters am Gebrauch das Interesse des Vermieters deutlich überwiegt.
8. Die Verwertungskündigung sollte unwirksam sein, wenn das Interesse des Mieters am Gebrauch das Interesse des Vermieters deutlich überwiegt.
9. Eine Kündigung wegen eines anderen Verwendungsinteresses des Vermieters sollte unwirksam sein, wenn sein Interesse das Gebrauchsinteresse des Mieters nicht deutlich überwiegt.
10. Im Rahmen der Interessenabwägung sollten bei der Prüfung einer Vermieterkündigung nur Interessen des Mieters gewürdigt werden, die dieser binnen einer Präklusionsfrist dem Vermieter mitgeteilt hat.
11. Die Sozialklausel (§ 574 BGB) sollte gestrichen werden.
12. Bei einer Kündigung wegen eines Grundes aus seiner Sphäre sollte der Vermieter verpflichtet werden, auf Verlangen des Mieters das Bestehen des Kündigungsgrunds an Eides statt zu versichern.

### III. Zum Preisschutz

13. Als Instrument der Anpassung der Miete sollte das Vergleichsmietensystem durch eine gesetzliche Indexmiete ersetzt werden.
14. Es sollte bei der Modernisierungsmieterhöhung ein Anreiz nach dem Vorbild des § 559e Abs. 1 BGB eingeführt werden, Drittmittel in Anspruch zu nehmen.
15. Im Betriebskostenrecht sollte (Alternativen)
  - a) die Erstattungspflicht des Mieters auf die Heizkosten beschränkt werden;
  - b) die Erstattungspflicht des Mieters auf Kosten beschränkt werden, die von seinem Verbrauch abhängen;
  - c) die Möglichkeit der Umlage sonstiger Betriebskosten (§ 2 S. 1 Nr. 17 BetrKV) abgeschafft werden.
16. Die Kontrolle der Ausgangsmiete sollte unter Abschaffung der Mietpreisbremse (Alternativen)
  - a) durch eine landesgesetzliche Sozialvermietungspflicht ersetzt werden;
  - b) durch den Landesgesetzgeber erfolgen;
  - c) durch den Bundesgesetzgeber durch eine Verschärfung von § 5 WiStG erfolgen.
17. Vermieter sollten das Recht haben, Bestandmieten unter Lüftung der Kappungsgrenze auf das ortsübliche Niveau anzuheben, falls dies keinen Härtegrund beim Mieter auslöst.

### IV. Zum Versorgungsproblem

18. Es sollte eine Sozialvermietungspflicht in Form eines landesrechtlichen Wohnraumversorgungsgesetzes eingeführt werden.
19. Zur Verbesserung der Belegungsdichte von Wohnungen sollte der Vermieter ein Umsetzkündigungsrecht erhalten.
20. In angespannten Wohnungsmärkten sollte ein Recht des Mieters zum Wohnungstausch eingeführt werden.