

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

vom 16. Juni 2015

über die Popularklage

des H. & G. e. V. in N.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

des § 1 b i. V. m. Anlage 2 der Verordnung über die Gebiete nach §§ 577 a und 558 BGB (Wohnungsgebieteverordnung – WoGeV) vom 15. Mai 2012 (GVBl S. 189, BayRS 400-6-J), zuletzt geändert durch Verordnung vom 23. Juli 2013 (GVBl S. 470)

Aktenzeichen: Vf. 12-VII-14

Leitsätze:

1. Kommt der Verfassungsgerichtshof bei der Überprüfung einer bayerischen Rechtsverordnung zu der Überzeugung, dass die zugrunde liegende bundesrechtliche Ermächtigung gegen das Grundgesetz verstößt, hat er gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen. Die Gültigkeit der gesetzlichen Ermächtigung ist entscheidungserhebliche Vorfrage bei der Überprüfung der darauf beruhenden Verordnung.
2. Im Hinblick auf § 558 Abs. 3 Sätze 2 und 3 BGB besteht kein Anlass zu einer Vorlage an das Bundesverfassungsgericht, weil nicht ersichtlich ist, dass diese bundesrechtliche Ermächtigung gegen das Grundgesetz verstößt.
3. Wird der landesrechtliche Normgeber aufgrund einer bundesrechtlichen Ermächtigung tätig, muss er die darin enthaltenen Vorgaben beachten. Eine Prüfung der abgeleiteten Norm auf ihre Vereinbarkeit mit dem Landesverfassungs-

recht ist nur insoweit eröffnet, als die bundesrechtliche Ermächtigung dem landesrechtlichen Normgeber einen Gestaltungsspielraum einräumt.

4. Die Regelung des § 1 b i. V. m. Anlage 2 WoGeV, wonach in den aufgeführten Gemeinden die Kappungsgrenze für Mieterhöhungen 15 v. H. beträgt, verstößt nicht gegen Normen der Bayerischen Verfassung.
5. Das von der Staatsregierung bei der Auswahl der Gemeinden angewandte Verfahren ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.
6. Aus einzelnen gleich formulierten Tatbestandsmerkmalen zur Wohnungsmangellage in § 558 Abs. 3 Satz 2 und § 577 a Abs. 2 Satz 1 BGB ist nicht zwingend zu folgern, dass die danach jeweils möglichen Verordnungsregelungen für dieselben Gebiete gelten müssten.

Entscheidung:

Der Antrag wird abgewiesen.

Gründe:

I.

- 1 Gegenstand der Popularklage ist die Frage, ob § 1 b i. V. m. Anlage 2 der Verordnung über Gebiete nach §§ 577 a, 558 BGB (Wohnungsgebieteverordnung – WoGeV) vom 15. Mai 2012 (GVBI S. 189, BayRS 400-6-J), zuletzt geändert durch die Zweite Kappungsgrenzenesenkungsverordnung vom 23. Juli 2013 (GVBI S. 470),

gegen die Bayerische Verfassung verstößt. Durch diese Vorschrift sollen Mieterhöhungsverlangen begrenzt werden.

2 Die Wohnungsgebieteverordnung und die Anlage 2 hierzu lauten:

§ 1

Die in der Anlage 1 aufgeführten Gemeinden sind Gebiete im Sinn des § 577 a Abs. 2 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB), in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Die Frist nach § 577 a Abs. 2 Satz 1 BGB in Verbindung mit § 577 a Abs. 1 BGB beträgt zehn Jahre.

§ 1 a

Die kreisfreie Stadt München ist ein Gebiet im Sinn des § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB, in dem die Kappungsgrenze für Mieterhöhungen 15 v. H. beträgt.

§ 1 b

Die in der Anlage 2 aufgeführten Gemeinden sind Gebiete im Sinn des § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB, in denen die Kappungsgrenze für Mieterhöhungen 15 v. H. beträgt.

§ 2

(1) Diese Verordnung tritt am 1. Juli 2012 in Kraft.

(2) § 1 b tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2015 außer Kraft. Im Übrigen tritt diese Verordnung mit Ablauf des 14. Mai 2018 außer Kraft.

Anlage 2
(zu § 1 b)

**Regierungsbezirk Ober-
bayern**

**Kreisfreie Stadt
Ingolstadt**

**Landkreis Bad Tölz-
Wolftratshausen**
Bad Tölz
Wackersberg

Wolfratshausen

Landkreis Dachau

Dachau
Karlsfeld

Landkreis Ebersberg

Anzing
Emmering
Forstinning
Glonn
Grafring b. München
Kirchseeon
Pliening
Poing
Vaterstetten
Zorneding

Landkreis Erding

Dorfen
Erding
Neuching
Oberding
Wörth

Landkreis Freising

Attenkirchen
Eching
Freising
Moosburg a.d. Isar
Neufahrn b. Freising
Rudelzhausen

Landkreis Fürstenfeldbruck

Adelshofen
Alling
Althegnenberg
Eichenau
Fürstenfeldbruck
Germering
Gröbenzell
Maisach
Mammendorf
Mittelstetten
Olching
Puchheim

Türkenfeld

Landkreis Garmisch-Partenkirchen

Murnau a. Staffelsee

Landkreis Landsberg am Lech

Dießen a. Ammersee
Greifenberg
Schondorf a. Ammersee
Utting a. Ammersee

Landkreis Miesbach

Gmund a. Tegernsee
Miesbach

Landkreis München

Aschheim
Baierbrunn
Garching b. München
Gräfelfing
Grasbrunn
Haar
Höhenkirchen-Siegertsbrunn
Hohenbrunn
Ismaning
Kirchheim b. München
Neubiberg
Neuried
Oberhaching
Oberschleißheim
Ottobrunn
Planegg
Putzbrunn
Straßlach-Dingharting
Taufkirchen
Unterhaching
Unterschleißheim

Landkreis Rosenheim

Bad Aibling

Landkreis Starnberg

Berg
Gilching
Herrsching a. Ammersee

Krailling
Pöcking
Weßling
Wörthsee

Landkreis Weilheim-Schongau

Bernried am Starnberger See
Weilheim i. OB

Regierungsbezirk Oberpfalz

Kreisfreie Stadt

Regensburg

Landkreis Regensburg

Lappersdorf
Neutraubling

Regierungsbezirk Unterfranken

Kreisfreie Städte

Aschaffenburg
Würzburg

Regierungsbezirk Oberfranken

Kreisfreie Stadt

Bamberg

Regierungsbezirk Mittelfranken

Kreisfreie Städte

Erlangen

Fürth

Nürnberg

Regierungsbezirk Schwaben

Kreisfreie Städte

Augsburg

Kempton (Allgäu)

- 3 § 558 Abs. 3 BGB (in der Fassung des Gesetzes vom 11.3.2013, BGBl I S. 434) hat folgenden Wortlaut:

¹Bei Erhöhungen nach Abs. 1 darf sich die Miete innerhalb von drei Jahren, von Erhöhungen nach den §§ 559 bis 560 abgesehen, nicht um mehr als 20 vom Hundert erhöhen (Kappungsgrenze). ²Der Prozentsatz nach Satz 1 beträgt 15 vom Hundert, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde besonders gefährdet ist und diese Gebiete nach Satz 3 bestimmt sind. ³Die Landesregierungen werden ermächtigt, diese Gebiete durch Rechtsverordnung für die Dauer von jeweils höchstens fünf Jahren zu bestimmen.

II.

- 4 Der Antragsteller rügt eine Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 103 Abs. 1 BV), der Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) und des Willkürverbots (Art. 118 Abs. 1 BV); ferner werde gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) verstoßen.
- 5 1. Die Herabsetzung der Kappungsgrenze auf 15 % stelle einen Eingriff in das Eigentumsgrundrecht des Vermieters dar, der verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt sei.
- 6 Die ortsübliche Vergleichsmiete bilde die Berechnungsgrundlage für Mieterhöhungen in Bestandsmietverhältnissen nach den §§ 558 ff. BGB. Nach der – verfassungsrechtlich bedenklichen – Vorschrift des § 558 Abs. 1 BGB könne der Vermieter die Zustimmung zu einer Mieterhöhung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete verlangen, wenn die Miete im Erhöhungszeitpunkt seit 15 Monaten unverändert sei. Neben der ortsüblichen Vergleichsmiete müsse der Vermieter eine Kappungsgrenze beachten, die gemäß § 558 Abs. 3 Satz 1 BGB grundsätzlich 20 % betrage und in sog. Wohnungsmangelgebieten auf 15 % herabgesetzt sei. Diese Gebiete würden durch eine Landesverordnung bestimmt (§ 558 Abs. 3 Satz 3 BGB). Nach den Tatbestandsvoraussetzungen des § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB sei die Herabsetzung der Kappungsgrenze als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentumsgrundrechts nur zulässig, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde besonders gefährdet sei. Ein Eingriff in die Eigentumsgarantie könne den verfassungsrechtlichen Vorgaben nur unter der Voraussetzung entsprechen, dass der Nachweis eines Wohnungsmangels kleinräumig erbracht werde, wobei auf eine vorab zu ermittelnde, gegenwärtig vorliegende Situation abzustellen sei.
- 7 Die Staatsregierung habe in der Anlage 2 zu § 1 b WoGeV 89 bayerische Städte und Gemeinden ohne gebietsbezogene Ermittlungen zu Wohnungsmangelgebieten bestimmt. Dabei seien lediglich grobe Kriterien – Einwohnerzahl über 50.000,

Zugehörigkeit zur Planungsregion 14 oder zur Gebietskulisse der Wohnungsbieteverordnung – berücksichtigt worden. Der zugrunde liegende Datenstand zum 31. Dezember 2010 sei veraltet gewesen. Dass die Bestimmung der Wohnungsmangelgebiete in der Anlage 2 zu § 1 b WoGeV offensichtlich fehlerhaft sei, lasse sich bereits anhand eines Vergleichs mit den in der Anlage 1 zu § 1 WoGeV aufgeführten Kommunen erkennen. Da die Tatbestandsvoraussetzungen des § 577 a Abs. 2 Satz 1 und des § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB identisch seien, müssten auch die in den Anlagen 1 und 2 aufgeführten Gebiete deckungsgleich sein. Tatsächlich ergebe ein Vergleich gravierende Unterschiede. So stelle beispielsweise die Stadt Augsburg ein Wohnungsmangelgebiet nach § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB, nicht aber im Sinn des § 577 a Abs. 2 Satz 1 BGB dar. Die gemeinsame Schnittmenge der in den Anlagen 1 und 2 aufgeführten Städte und Gemeinden betrage gerade einmal 60. In der Anlage 1 würden weitere 83 Städte und Gemeinden aufgeführt, die in der Anlage 2 nicht enthalten seien. Umgekehrt führe die Anlage 2 29 Städte und Gemeinden auf, die in der Anlage 1 nicht enthalten seien. Dadurch sei belegt, dass entweder in der Anlage 1 oder in der Anlage 2 Städte und Gemeinden aufgeführt seien, die nicht zu einem besonders gefährdeten Gebiet zählen könnten.

- 8 In der Anlage 2 zu § 1 b WoGeV seien unzählige Städte zu Wohnungsmangelgebieten bestimmt worden, die, wie z. B. Augsburg, Regensburg und Bamberg, gewiss nicht zu den wohnungspolitischen Hotspots zählten. Da stadtteil- bzw. gemeindebezogene Einzelnachweise einer Gefährdungslage fehlten, sei die angegriffene Rechtsnorm insgesamt verfassungswidrig. Auch den Gesetzgebungsmaterialien zur Einführung der „Mietpreisbremse“ lasse sich das Erfordernis einer vorherigen empirischen Erhebung und Begründung von Wohnungsmangellagen entnehmen. Ein Vergleich mit der Praxis in anderen Bundesländern zeige, dass es sehr wohl möglich sei, anhand der Tatbestandsvoraussetzungen des § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB im Einzelfall reale Wohnungsmangelgebiete festzustellen. So seien beispielsweise in Rheinland-Pfalz nur vier Städte von der dortigen Kappungsgrenze betroffen. Dem Ordnungsgeber komme bei der vor Erlass der Verordnung geschuldeten empirischen Erhebung kein breiter Prognose- und Anpassungsspielraum zu, sondern höchstens – beschränkt – bei der Definition ihrer zeitlichen Gel-

tung. Die von der Staatsregierung gewählte Methodik entspreche offenkundig nicht den Vorgaben der Ermächtigungsnorm. Für Nürnberg etwa zeige sich, dass die Datenlage als Grundlage für die Annahme einer Mangellage sehr diffus sei.

- 9 Die angegriffene Rechtsnorm betreffe gerade diejenigen Eigentümer nachteilig, deren Bestände wegen der schweren Vermietungssituation (lage- bzw. ausstattungsbedingt) ohnehin sehr niedrige Mieten aufwiesen. Diesen Vermietern fehle durch die Herabsetzung der Kappungsgrenze dringend benötigtes Kapital, um die Vermietungsmöglichkeiten durch Investitionen zu verbessern.
- 10 2. Die durch Art. 101 BV geschützte Handlungsfreiheit werde dadurch verletzt, dass in unzulässiger Weise in die Privatautonomie eingegriffen werde. Die für die Bestimmung eines Gebiets im Sinn des § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB verwendeten Kriterien gingen an den Tatbestandsvoraussetzungen dieser Vorschrift vorbei. Die Unterstellung, jede Gemeinde mit mehr als 50.000 Einwohnern stelle per se ein Wohnungsmangelgebiet dar, gehe fehl, wie das Beispiel der Stadt Augsburg zeige.
- 11 3. Ein Verstoß gegen das Willkürverbot (Art. 118 Abs. 1 BV) liege vor, weil in den Anlagen 1 und 2 der Wohnungsgebieteverordnung unterschiedliche Städte und Gemeinden enthalten seien. Der Bundesgesetzgeber habe für die Definition, was unter einem Wohnungsmangelgebiet zu verstehen sei, in § 577 a Abs. 2 Satz 1 und § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB den identischen Wortlaut gewählt. Daher erfordere das Gleichbehandlungsgebot, dass die aufgrund der jeweiligen Ermächtigungsgrundlage bestimmten Gebiete die gleichen seien. Es sei kein Grund ersichtlich, weshalb beispielsweise die kreisfreie Stadt Rosenheim ein Gebiet nach § 577 a Abs. 2 Satz 1 BGB, nicht aber nach § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB sei.
- 12 4. Das Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV sei in mehrfacher Hinsicht verletzt.

- 13** a) In diesem Rahmen sei zu prüfen, ob die angegriffene Rechtsvorschrift auf einer ausreichenden, verfassungsgemäßen gesetzlichen Ermächtigung beruhe. Die Frage, ob Mietpreisbegrenzungen verfassungsgemäß seien, werde kontrovers diskutiert. Der Spitzenverband der privaten Wohnungswirtschaft habe zu dem Regierungsentwurf eines Mietrechtsnovellierungsgesetzes und den darin enthaltenen Maßnahmen zur Begrenzung der Miethöhe für Neumietverträge ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, in dem die Auffassung vertreten werde, die sog. Mietpreisbremse sei verfassungswidrig. Da die Vorschriften des § 556 d Abs. 1 und des § 556 e Abs. 1 BGB-Entwurf der Ermächtigungsgrundlage des § 558 Abs. 3 BGB nachgebildet seien, könnten die im Gutachten enthaltenen Ausführungen zur Verfassungswidrigkeit auch auf diese Norm übertragen werden. Für das vorliegende Verfahren könne allerdings dahinstehen, dass die bundesrechtliche Ermächtigungsgrundlage erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt sei, da die angegriffene Rechtsnorm schon nicht die Schranken des § 558 Abs. 3 Sätze 2 und 3 BGB beachte.
- 14** b) Die Gefahr einer unzureichenden Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum setze nicht nur eine latente Gefährdung des Wohnungsmarkts voraus, sondern erfordere vielmehr das Vorliegen einer Mangellage. Voraussetzung für den Erlass einer Rechtsverordnung auf der Grundlage des § 558 Abs. 3 Sätze 2 und 3 BGB sei, dass die Mangellage gebietsbezogen ermittelt werde. Dabei sei zu berücksichtigen, dass es sich bei der Senkung der Kappungsgrenze auf 15 % um eine Ausnahmeregelung handle. Mit dem Gebietsbezug werde dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen, dass der Immobilieneigentümer nur solche Eingriffe in seine Eigentumsrechte hinnehmen müsse, die aufgrund eines besonderen öffentlichen Interesses ausnahmsweise erforderlich seien. Bereits der Bundesgesetzgeber gehe davon aus, dass sich innerhalb einer Stadt oder Gemeinde sehr unterschiedliche Mangelsituationen ergeben könnten. Insbesondere in großen Städten sei eine stadtteilbezogene Ermittlung der Mangellage erforderlich. Die Bayerische Staatsregierung habe jedoch keine gebietsbezogenen Ermittlungen vorgenommen, sondern lediglich grobe Kriterien vorgegeben. Es liege

demzufolge ein Verstoß gegen die Ermächtigungsgrundlage des § 558 Abs. 3 BGB vor.

- 15** c) Aus den genannten Gründen sei auch der Bestimmtheitsgrundsatz als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips verletzt, zumal in den Anlagen 1 und 2 willkürlich unterschiedliche Städte und Gemeinden zu Wohnungsmangelgebieten erklärt worden seien.

III.

- 16** 1. Der Bayerische Landtag hat sich am Verfahren nicht beteiligt.
- 17** 2. Die Bayerische Staatsregierung hegt Zweifel an der Zulässigkeit der Popularklage und hält sie jedenfalls für unbegründet.
- 18** a) Der Antragsteller habe nicht substantiiert dargelegt, inwiefern die angegriffene Rechtsvorschrift in Widerspruch zur Bayerischen Verfassung stehe. Er habe die Anlage 2 der Wohnungsgebieteverordnung pauschal angegriffen, ohne im Einzelnen auszuführen, welche Grundrechte konkret durch die Aufnahme welcher Städte und Gemeinden in die Anlage 2 verletzt worden seien. Ebenso wenig sei hinreichend dargelegt worden, dass die vom Antragsteller angenommene Überschreitung der Grenzen der Ermächtigungsgrundlage eine evidente Verletzung von Grundrechten zur Folge habe.
- 19** b) § 1 b i. V. m. Anlage 2 WoGeV sei sowohl formell als auch materiell mit der Bayerischen Verfassung vereinbar.
- 20** aa) Die Eigentumsgarantie (Art. 103 Abs. 1 BV) werde nicht verletzt.
- 21** Bei den Regelungen zur Kappungsgrenze handle es sich um eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums. In die Bestandsgarantie werde

durch die Senkung der Kappungsgrenze von 20 % auf 15 % in § 1 b WoGeV nicht eingegriffen. Nach dem Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamts (Gesamtindex sowie Preise für Wohnung, Wasser, Strom, Gas und andere Brennstoffe) lägen die Preissteigerungen der letzten Jahre fast durchweg zwischen 1,5 % und 2,5 %. Bei Zugrundelegung dieser Spanne in einem Dreijahreszeitraum ergebe sich damit – bezogen auf den Verbraucherpreisindex zu Beginn dieses Zeitraums – lediglich eine Preissteigerung zwischen 4,57 % und 7,69 %. Eine Begrenzung der Zulässigkeit von Mieterhöhungen auf 15 % innerhalb von drei Jahren komme daher bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise keiner Verringerung der Mieteinnahmen gleich.

- 22** Der Erlass der Verordnung basiere auf drei Schritten. Zunächst habe der Minister- rat die vom Bayerischen Staatsministerium der Justiz unter Beteiligung der kom- munalen Spitzenverbände entwickelten alternativen „Eingangsvoraussetzungen“ festgelegt. Voraussetzung sei demnach, dass die Stadt oder Gemeinde Teil der Gebietskulisse der Wohnungsgebieteverordnung vom 15. Mai 2012 sei, die Ein- wohnerzahl bei mindestens 50.000 liege oder die Stadt oder Gemeinde der Pla- nungsregion 14 angehöre. Von den insgesamt ca. 2.000 bayerischen Städten und Gemeinden erfüllten 252 mindestens eines der genannten Kriterien. Sodann hät- ten diese von der Staatsregierung beteiligten Städte und Gemeinden die Gelegen- heit gehabt, einen Beschluss über einen Aufnahmeantrag herbeizuführen und ge- gebenenfalls einen entsprechenden mit einer Begründung versehenen Antrag zu stellen. Auf dieser Grundlage habe der Verordnungsgeber über die Aufnahme in die Verordnung entschieden. Das erstgenannte Eingangskriterium beruhe auf ei- ner statistischen Erhebung. Darüber hinaus seien statistische Erkenntnisse über die Mietenentwicklung in Großstädten mit über 50.000 Einwohnern und in Ge- meinden der Planungsregion 14 einbezogen sowie Stellungnahmen der Gemein- den über die Wohnungssituation in ihrem Gebiet bewertet worden. Davon abge- sehen sei dem Verordnungsgeber ein erheblicher Beurteilungsspielraum zuzuge- stehen. Anhaltspunkte für einen willkürlichen Gebrauch der Verordnungsermächti- gung seien weder ersichtlich noch vorgetragen.

- 23** Trotz identisch formulierter Ermächtigungsgrundlagen in § 577 a Abs. 2 Satz 1 und § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB sei der Ordnungsgeber verpflichtet gewesen zu überprüfen, ob die jeweilige Rechtsfolge in den entsprechenden Gebieten angemessen sei. Demzufolge habe zwischen der Verlängerung der Frist für eine Kündigungsbeschränkung bei Wohnungsumwandlungen einerseits und der Absenkung der Kappungsgrenze andererseits unterschieden werden müssen. Die fehlende Deckungsgleichheit zwischen den Gebietskulissen in den Anlagen 1 und 2 sei auf sachliche Gründe zurückzuführen.
- 24** bb) Die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) in Gestalt der Privatautonomie werde nicht verletzt. Insbesondere habe die Staatsregierung nicht unterstellt, dass jede Gemeinde mit mehr als 50.000 Einwohnern per se ein Wohnungsmangelgebiet sei. Vielmehr sei diese Einwohnerzahl nur ein Eingangskriterium für die Beteiligung von Städten und Gemeinden gewesen. Ebenso wenig liege eine Verletzung des Willkürverbots (Art. 118 Abs. 1 BV) oder des Rechtsstaatsprinzips (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) vor. Die Grenzen der Ermächtigungsgrundlage seien nicht überschritten.

IV.

- 25** Ob die Popularklage zulässig ist, lässt der Verfassungsgerichtshof offen.
- 26** 1. Die angegriffene Regelung des § 1 b i. V. m. Anlage 2 WoGeV kann Gegenstand einer Popularklage sein.
- 27** Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig einschränken. Die Verfassungswidrigkeit kann jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend machen. Gesetze und Verordnungen im Sinn des Art. 98 Satz 4 BV sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Dazu zählt auch die angegriffene Regelung der

Wohnungsgebieteverordnung. Die Staatsregierung als Normgeber, der im vorliegenden Fall aufgrund der bundesrechtlichen Ermächtigung in § 558 Abs. 3 Sätze 2 und 3 BGB tätig wird, setzt bayerisches Landesrecht und bleibt in Bereichen, in denen das Bundesrecht ihm Entscheidungsfreiheit belässt, an die Bayerische Verfassung gebunden (VerfGH vom 10.2.1983 VerfGHE 36, 1/4; vom 28.7.1988 VerfGHE 41, 83/87; vom 21.12.2011 VerfGHE 64, 224/227; vom 27.6.2012 VerfGHE 65, 125/136; vom 3.12.2013 BayVBI 2014, 237/239).

- 28** Die bundesrechtliche Ermächtigungsgrundlage selbst greift der Antragsteller nicht unmittelbar an. Zwar äußert er Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit des § 558 Abs. 3 Sätze 2 und 3 BGB. Er legt insoweit jedoch dar, dass bei abgeleiteten Rechtsvorschriften auch zu prüfen sei, ob sie auf einer ausreichenden, verfassungsgemäßen gesetzlichen Ermächtigung beruhen. Seine diesbezügliche Rüge betrifft daher eine im Popularklageverfahren bedeutsame Vorfrage. Die Ermächtigungsgrundlage als solche könnte dagegen als bundesrechtliche Vorschrift nicht Prüfungsgegenstand der Popularklage sein (VerfGHE 41, 83/88).
- 29** 2. Es erscheint nicht zweifelsfrei, ob der Antragsteller eine zulässige Grundrechtsrüge erhoben hat.
- 30** Zu den prozessualen Voraussetzungen einer Popularklage gehört, dass der Antragsteller substantiiert darlegen muss, inwiefern die angegriffene Rechtsvorschrift nach seiner Meinung zu einer Grundrechtsnorm der Bayerischen Verfassung in Widerspruch steht (Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG). Summarische, nicht präzierte Anträge sind unzulässig (VerfGH vom 12.1.2005 VerfGHE 58, 1/14).
- 31** a) Es spricht einiges dafür, dass die Popularklage diesem Erfordernis genügt, obwohl sie relativ pauschal die gesamte Anlage 2 der Wohnungsgebieteverordnung angreift. Denn der Antragsteller rügt vor allem, die Staatsregierung habe die Verordnung ohne gebietsbezogene Ermittlung einer konkreten Mangellage in den jeweiligen Kommunen – 89 Städten und Gemeinden – erlassen. Dabei handelt es sich um ein vor die Klammer gezogenes Argument, das für alle in der Anlage 2 der

Verordnung aufgeführten 89 Kommunen gleichermaßen gilt. Es betrifft allgemein die Voraussetzungen, unter denen die einzelnen Städte und Gemeinden in die Verordnung aufgenommen wurden (vgl. VerfGH vom 29.8.1997 VerfGHE 50, 181/196; vom 17.11.2005 VerfGHE 58, 253/260). Der Antragsteller leitet hieraus ab, dass eine Rechtfertigung für den Eingriff in das Eigentumsgrundrecht (Art. 103 Abs. 1 BV) nicht gegeben sei. Mit vergleichbarer Argumentation begründet er eine Verletzung der Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) und einen Verstoß gegen das Willkürverbot (Art. 118 Abs. 1 BV).

- 32** b) Unterstellt man, dass eine zulässige Grundrechtsrüge vorliegt, prüft der Verfassungsgerichtshof die angegriffenen Bestimmungen anhand aller einschlägigen Normen der Bayerischen Verfassung, auch wenn diese – wie das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) – keine Grundrechte verbürgen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 13.9.2012 VerfGHE 65, 152/161).

V.

- 33** Die Popularklage ist jedenfalls unbegründet.
- 34** 1. § 1 b i. V. m. Anlage 2 WoGeV verstößt nicht gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV).
- 35** a) Der Antragsteller hat Zweifel geäußert, ob die der angefochtenen Regelung zugrunde liegende gesetzliche Ermächtigung mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Wären § 558 Abs. 3 Sätze 2 und 3 BGB grundgesetzwidrig, so würde der angegriffenen Norm eine Ermächtigungsgrundlage fehlen; sie verstieße in diesem Fall gegen Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV. Über die Frage der Grundgesetzmäßigkeit der bundesrechtlichen Vorschriften des § 558 Abs. 3 Sätze 2 und 3 BGB könnte der Verfassungsgerichtshof allerdings nicht selbst entscheiden. Käme er zu der Überzeugung, dass die Ermächtigungsgrundlage gegen das Grundgesetz verstößt, müsste er gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG eine Entscheidung des Bundesver-

fassungsgerichts einholen, weil die Gültigkeit der gesetzlichen Ermächtigung entscheidungserhebliche Vorfrage bei der Überprüfung der darauf beruhenden Verordnung ist (VerfGHE 41, 83/88). Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit reichen insoweit nicht aus (BVerfG vom 7.4.1992 BVerfGE 86, 52/57).

- 36** Zu einer Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG besteht kein Anlass, weil nicht ersichtlich ist, dass die bundesrechtliche Ermächtigungsgrundlage des § 558 Abs. 3 Sätze 2 und 3 BGB gegen das Grundgesetz verstößt und nichtig ist.
- 37** aa) Ziel der Kappungsgrenze von 20 % nach § 558 Abs. 3 Satz 1 BGB und insbesondere auch ihrer Absenkung auf 15 % gemäß § 558 Abs. 3 Sätze 2 und 3 BGB in Wohnungsmangellagen, die regelmäßig in Ballungs- und Verdichtungsräumen zu finden sind, ist es, ein zu starkes Ansteigen der Mieten im Vergleichsmietenverfahren zu verhindern. In der mietrechtlichen Literatur werden hinsichtlich der Kappungsgrenzen von 20 % und 15 % teilweise verfassungsrechtliche Bedenken geäußert. Sie werden u. a. damit begründet, dass der Gesetzgeber keine Beschränkung der Neuvertragsmieten eingeführt habe (vgl. nunmehr jedoch das Mietrechtsnovellierungsgesetz vom 21. April 2015, BGBl S. 610, sog. Mietpreisbremse) und deshalb der Abstand zwischen Neuvertragsmieten und Bestandsmieten lang laufender Mietverhältnisse in Ballungsräumen immer größer werde und vom Vermieter nicht aufgeholt werden könne (vgl. Börstinghaus in Schmidt-Futterer, Mietrecht, 11. Aufl. 2013, § 558 BGB Rn. 148 m. w. N.; Bub, NJW 1993, 2897/2898). Die Literatur bezieht sich dabei auf die Gesetzgebungsmaterialien zum Entwurf eines Vierten Mietrechtsänderungsgesetzes der Bundesregierung aus dem Jahr 1992. In ihrer Gegenäußerung hat die Bundesregierung damals Bedenken gegen die vom Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren vorgeschlagene allgemeine 15-prozentige Kappungsgrenze erhoben. Zur Begründung wurde ausgeführt, in manchen Fällen würde sich der Rückstand der Ausgangsmiete gegenüber dem ortsüblichen Mietenniveau bei einer 15-prozentigen Kappungsgrenze sogar vergrößern. Damit wäre der Vermieter dauerhaft an der Erzielung der ihm eigentlich zustehenden Miete gehindert; der verfassungsrechtlich gebotene Ausgleich zwischen Mieter und Vermieter wäre infrage gestellt (vgl. BT-Drs. 12/3254 S. 42).

Demgegenüber werden in der zivilgerichtlichen Rechtsprechung solche Bedenken – soweit ersichtlich – nicht erhoben (vgl. LG Berlin vom 3.7.2014 ZMR 2014, 885).

- 38** bb) Das Bundesverfassungsgericht hat zu § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Regelung der Miethöhe vom 18. Dezember 1974 (BGBl I S. 3603/3604) in der Fassung des Gesetzes zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen vom 20. Dezember 1982 (BGBl I S. 1912) entschieden, dass eine allgemeine Kappungsgrenze für Mietzinssteigerungen von 30 % mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG vereinbar ist (BVerfG vom 4.12.1985 BVerfGE 71, 230 ff.). Die damit verbundenen Beschränkungen stellen für den Vermieter verhältnismäßige Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinn des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG dar (BVerfGE 71, 230/247 ff.).
- 39** Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts könnten sich verfassungsrechtliche Probleme im Zusammenhang mit einer allgemeinen Kappungsgrenze allerdings unter der Voraussetzung ergeben, dass die Vermietung von Wohnraum auch bei voller Ausschöpfung des Mieterhöhungsrechts im Ergebnis zu Verlusten führen würde. In einem solchen Fall wäre die Bestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG berührt. Diese sei jedoch nicht schon dann infrage gestellt, wenn nicht die höchstmögliche Rendite aus dem Eigentumsobjekt erzielt werden könne (BVerfGE 71, 230/250; BVerfG vom 22.11.1994 BVerfGE 91, 294/310). Für die Frage, ob die Gefahr von Verlusten erkennbar sei, sei auf die Beurteilung der Verhältnisse abzustellen, die dem Gesetzgeber bei der Vorbereitung des Gesetzes möglich gewesen sei (BVerfGE 71, 230/250 f.). Hinzu kommt, dass die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umso weiter ist, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und einer sozialen Funktion steht (BVerfG vom 28.2.1980 BVerfGE 53, 257/292; vom 19.6.1985 BVerfGE 70, 191/201). Für vermieteten Wohnraum trifft dies in besonderer Weise zu, wenn – wie bei der vorliegend zu beurteilenden Regelung – Wohnungsmangel vorausgesetzt wird.

- 40** Davon ausgehend finden sich in der Popularklage keine hinreichenden Ansätze für eine Verletzung der Bestandsgarantie des Eigentums. Eine in die Substanz des Eigentums eingreifende Belastung des Vermieters durch eine Kappungsgrenze von 15 % in Wohnungsmangelgebieten drängt sich nicht auf. Soweit in der Popularklage ein Beispiel für ein Mieterhöhungsverfahren eines Nürnberger Vermieters dargelegt wird, lässt sich daraus kein Verlust, sondern ein Minderertrag ableiten, was im Hinblick auf die Frage von Substanzeingriffen in das Eigentum ohne Aussagekraft ist. Das der Popularklage beigefügte Gutachten dreier Universitätsprofessoren vom 12. November 2014 befasst sich mit einer anderen Thematik, nämlich der sog. Mietpreisbremse. In Bezug auf § 558 Abs. 3 BGB sind dem Gutachten für die Frage von Substanzeingriffen in das Eigentum keine hinreichend belastbaren Ergebnisse zu entnehmen.
- 41** Ebenso wenig ist von einer Verletzung der durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützten Privatautonomie auszugehen. § 558 BGB regelt das Zustimmungsverlangen des Vermieters von Wohnraum bis zur Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete. Dabei handelt es sich um ein relativ komplexes Regelungsgeflecht, das auf der Berücksichtigung zeitlicher Grenzen, inhaltlicher Bewertungen des Wohnraums (sog. Wohnwertmerkmale, vgl. Börstinghaus in Schmidt-Futterer, Mietrecht, § 558 BGB Rn. 3) und Grenzen für die Miethöhe (Kappungsgrenzen) beruht. Durch die Kappungsgrenze des § 558 Abs. 3 Sätze 2 und 3 BGB soll letztlich die Marktmacht der Vermieter auf dem Wohnungsmarkt in Wohnungsmangelgebieten begrenzt werden. Die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Privatautonomie wäre dabei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erst dann verletzt, wenn diese Regelung insgesamt zu einer strukturellen Unterlegenheit des Vermieters führen würde und die Folgen des durch § 558 Abs. 3 Sätze 2 und 3 BGB gesteuerten Vertragsschlusses für den Vermieter ungewöhnlich belastend wären (vgl. BVerfG vom 19.10.1993 BVerfGE 89, 214/232). Eine solche Störung des Verhandlungsgleichgewichts ist nicht feststellbar. Auch insoweit ist darauf zu verweisen, dass das Mietrecht dem Vermieter nicht die höchstmögliche Rendite seines Eigentumsobjekts eröffnen muss (vgl. BVerfGE 71, 230/250). Ob die Kappungsgrenze von 15 % rechtspolitisch sinnvoll erscheint (vgl. Börstinghaus in Schmidt-Futterer,

Mietrecht, § 588 BGB Rn. 147 f.), ist im verfassungsgerichtlichen Verfahren nicht zu prüfen.

- 42** b) Das Rechtsstaatsprinzip ist auch nicht wegen eines Widerspruchs des § 1 b i. V. m. Anlage 2 WoGeV zur Ermächtigungsgrundlage (§ 558 Abs. 3 Sätze 2 und 3 BGB) oder zu weiteren damit im Zusammenhang stehenden bundesrechtlichen Vorschriften des Mietrechts verletzt.
- 43** Prüfungsmaßstab im Popularklageverfahren sind allein die Vorschriften der Bayerischen Verfassung, nicht aber Normen des Bundesrechts. Ein möglicher Verstoß einer landesrechtlichen Norm gegen Bundesrecht kann allenfalls zu einer Verletzung des Rechtsstaatsprinzips führen. Unter dem Blickwinkel des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV kann der Verfassungsgerichtshof nicht umfassend prüfen, ob der Gesetzgeber einer landesrechtlichen Norm – hier der Verordnungsgeber – bundesrechtliche Vorschriften in ihrer Bedeutung für den Inhalt seiner Regelung richtig eingeschätzt hat. Das Rechtsstaatsprinzip der Bayerischen Verfassung erstreckt seine Schutzwirkung nicht in den Bereich des Bundesrechts mit der Folge, dass jeder formelle oder inhaltliche Verstoß gegen Bundesrecht zugleich als Verletzung der Bayerischen Verfassung anzusehen wäre. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV ist vielmehr erst dann betroffen, wenn der Normgeber des bayerischen Landesrechts offensichtlich den Bereich der Rechtsordnung des Bundes verlassen und Landesrecht eindeutig ohne Rechtsetzungsbefugnis geschaffen hat. Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip kann außerdem erst dann angenommen werden, wenn der Widerspruch des bayerischen Landesrechts zum Bundesrecht nicht nur offensichtlich zutage tritt, sondern auch inhaltlich nach seinem Gewicht als schwerwiegender, krasser Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGHE 64, 224/229; 65, 152/162).
- 44** aa) In formeller Hinsicht lassen sich Verstöße der angegriffenen Regelung gegen Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV nicht feststellen.

- 45** (1) Die Verordnung zur Herabsetzung der Kappungsgrenze auf 15 % hat die Landesregierung, hier also die Bayerische Staatsregierung, gemäß der Ermächtigung in § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB erlassen. Die Rechtsgrundlage ist, wie dies Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG verlangt, in der Verordnung angegeben (vgl. VerfGH vom 13.1.1975 VerfGHE 28, 1/4).
- 46** (2) Zu dem weiteren Verfahren, das beim Verordnungserlass zu beachten war, enthält die Ermächtigungsgrundlage keine ausdrücklichen Regelungen. In der Literatur wird hierzu die Auffassung vertreten, dass der Verordnung empirische Erhebungen über den jeweiligen Wohnungsmarkt zugrunde liegen und die betroffenen Gemeinden angehört werden müssen (vgl. Börstinghaus in Schmidt-Futterer, Mietrecht, § 558 BGB Rn. 182 b). Dies erscheint insoweit sachgerecht, als die Tatbestände der ortsüblichen Vergleichsmiete in § 558 Abs. 2 Satz 1 BGB und der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB auf Gemeinden oder Teile von Gemeinden bezogen sind.
- 47** (3) Davon ist auch die Bayerische Staatsregierung ausgegangen. In ihrer Gegenäußerung zur Popularklage hat sie das Verfahren beschrieben, das sie der Aufnahme von Städten und Gemeinden in die Zweite Kappungsgrenzesenkungsverordnung und damit in die Anlage 2 der Wohnungsgebieteverordnung zugrunde gelegt hat. In einem ersten Schritt hat sie auf der Basis statistischer Erhebungen Kriterien festgelegt, bei deren Vorliegen eine Aufnahme in Betracht zu ziehen war. Voraussetzung war insoweit, dass die Stadt oder Gemeinde Teil der Gebietskulisse (der ersten Fassung) der Wohnungsgebieteverordnung vom 15. Mai 2012 war, die Einwohnerzahl bei mindestens 50.000 lag oder die Stadt oder Gemeinde der Planungsregion 14 (Regionaler Planungsverband München mit 194 Mitgliedern) angehörte. Von den insgesamt ca. 2.000 bayerischen Städten und Gemeinden erfüllten 252 eines der genannten Kriterien. In einem zweiten Schritt hatten diese Kommunen Gelegenheit, einen Beschluss darüber herbeizuführen, ob sie einen Aufnahmeantrag stellen wollen, und diesen gegebenenfalls zu begründen. Schließlich hat die Staatsregierung in einem dritten Schritt eine Gesamtschau der

Eingangskriterien und der Aufnahmeanträge vorgenommen, wobei auch die Voten der zuständigen Gemeindeorgane und deren Begründungen bewertet wurden. Auf dieser Basis wurde die Entscheidung getroffen, 89 Städte und Gemeinden in die Zweite Kappungsgrenzenesenkungsverordnung aufzunehmen.

- 48** (4) Aus den vom Antragsteller im Hinblick auf die Methodik der Staatsregierung erhobenen Rügen ergibt sich keine Verletzung des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV.
- 49** Das von der Staatsregierung gewählte Verfahren beruht auf empirischen Erhebungen über den jeweiligen Wohnungsmarkt, die insgesamt vertretbar und plausibel sind. In dieses Verfahren sind beispielsweise Daten des Statistischen Bundesamts zu Preissteigerungen eingeflossen. Dass u. a. auf die Gebietskulisse (der ersten Fassung) der Wohnungsgebieteverordnung vom 15. Mai 2012 und damit auf den zum 31. Dezember 2010 vorhandenen Datenbestand abgestellt wurde, erscheint verfassungsrechtlich unbedenklich. Zum einen steht dieser Stichtag noch in einem hinreichenden zeitlichen Zusammenhang mit dem Erlassstag der Änderungsverordnung vom 23. Juli 2013 (GVBl S. 470). Zum anderen wurden die diesbezüglichen Daten nur verwendet, um eine Vorauswahl der in Betracht kommenden Städte und Gemeinden zu treffen. Die Staatsregierung konnte im Rahmen ihres normgeberischen Gestaltungsspielraums auch berücksichtigen, dass eine nochmalige Aktualisierung der Daten zu einer deutlichen Verzögerung des Normgebungsverfahrens hätte führen können.
- 50** Das Normgebungsverfahren ist nicht deshalb als verfassungsrechtlich bedenklich zu beurteilen, weil im ersten Prüfungsschritt der Staatsregierung statistische Daten verwertet wurden, die in Bezug auf die Mangellage nicht zwischen Neuvertragsmieten, Weitervermietungsmieten, Angebotsmieten und Bestandsmieten unterschieden. Zwar gilt die Kappungsgrenze nur für Bestandsmieten (vgl. Börstinghaus in Schmidt-Futterer, Mietrecht, § 558 BGB Rn. 182 a f.); in die Beurteilung, ob eine Mangellage gegeben ist, konnten jedoch insbesondere auch Neuvertragsmieten einbezogen werden. Dass eine Mangellage in Gebieten, wie sie im ersten Schritt der Eingangsvoraussetzungen der Staatsregierung beschrieben

sind, zunächst naheliegt, entspricht im Übrigen einer typisierenden Betrachtungsweise. Der zweite Schritt des Verfahrens mit der Möglichkeit der Selbsteinschätzung der Gemeinden bot genügend Raum für detaillierte und vertiefte Betrachtungen.

- 51** Das Verfahren stellt entsprechend § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB einen hinreichenden Bezug zu den örtlichen Verhältnissen her. Nachdem sich die Vorauswahl grundsätzlich auf Städte und Gemeinden in Ballungs- oder Verdichtungsräumen bezog, wurde diesen in einem zweiten Schritt Gelegenheit gegeben, im Rahmen von Aufnahmeanträgen die jeweilige Wohnungsmarktsituation als Selbsteinschätzung im Einzelfall näher darzulegen. Dabei bestand bei Bedarf auch die Möglichkeit, auf Teile einer Kommune bezogen zu argumentieren. Dass für die Beurteilung der Wohnungsmangellage zwingend eine Differenzierung nach Gemeindeteilen erforderlich sein könnte, ist nicht ersichtlich. Ebenso wenig sind Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass gegen die sich anschließende Prüfung der Staatsregierung mangels hinreichender Gebietsbezogenheit rechtsstaatliche Bedenken zu erheben wären.
- 52** bb) Auch der sachliche Regelungsgehalt des § 1 b i. V. m. Anlage 2 WoGeV verstößt nicht gegen Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV.
- 53** (1) Die Aufnahme der einzelnen Städte und Gemeinden in die Gebietskulisse beruht, wie bereits ausgeführt, auf einem gestuften Verfahren, das als sachgerecht angesehen werden kann, jedenfalls nicht unvertretbar ist (s. oben aa). In materiel-
ler Hinsicht hat der Verordnungsgeber bei der Auslegung und Anwendung des § 558 Abs. 3 Sätze 2 und 3 BGB Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG) zu beachten. Dass der Staatsregierung bei der Einschätzung der Tatbestände des § 558 Abs. 3 Sätze 2 und 3 BGB ein Beurteilungsspielraum eingeräumt ist, kann nicht ernsthaft infrage gestellt werden (vgl. LG Berlin vom 3.7.2014 ZMR 2014, 885 unter Hinweis auf BVerfG vom 15.12.1999 BVerfGE 101, 331/349 f.; BGH vom 15.1.2004 NJW 2004, 941/945).

Anhaltspunkte für eine Überschreitung dieses Beurteilungsspielraums sind weder der Popularklage zu entnehmen noch sonst ersichtlich.

- 54** Insbesondere ist aus einzelnen gleich formulierten Tatbestandsmerkmalen in § 558 Abs. 3 Satz 2 und § 577 a Abs. 2 Satz 1 BGB nicht zwingend zu folgern, dass die danach jeweils möglichen Verordnungsregelungen für dieselben Gebiete gelten müssten. Dagegen spricht schon der Umstand, dass sich die Ermächtigung in § 558 Abs. 3 Sätze 2 und 3 BGB mit Mieterhöhungsverlangen, jene in § 577 a Abs. 2 BGB dagegen mit Kündigungsbeschränkungen beschäftigt. Bei der Gefahr von Mieterhöhungen über 15 % in drei Jahren einerseits und der Begründung von Wohnungseigentum andererseits handelt es sich um unterschiedliche Aspekte, die nicht für dieselben Gebiete gleichermaßen von mietrechtlicher Bedeutung sein müssen (vgl. Börstinghaus in Schmidt-Futterer, Mietrecht, § 558 BGB Rn. 182 c). Aus den im Zeitpunkt des Verordnungserlasses noch nicht verabschiedeten Regelungen zur sog. Mietpreisbremse (§§ 556 d, 556 e BGB) können erst recht keine Rückschlüsse auf die Inhalte der Wohnungsgebieteverordnung gezogen werden.
- 55** (2) Aus dem Erfordernis der Normbestimmtheit, das eine Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips darstellt, ergeben sich ebenfalls keine Bedenken. Der Bestimmtheitsgrundsatz verpflichtet den Normgeber, seine Vorschriften so zu fassen, dass sie den rechtsstaatlichen Anforderungen der Klarheit und Justiziabilität entsprechen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 23.1.2012 VerfGHE 65, 1/12). Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die in der Anlage 2 enthaltene Auflistung gegen diesen Grundsatz verstoßen soll. Vielmehr sind die betroffenen Städte und Gemeinden klar und eindeutig bezeichnet.
- 56** 2. Die vom Antragsteller erhobenen Grundrechtsrügen haben ebenfalls keinen Erfolg.
- 57** Wird der landesrechtliche Normgeber aufgrund einer bundesrechtlichen Ermächtigung tätig, muss er die darin enthaltenen Vorgaben beachten. Eine Prüfung der abgeleiteten Norm auf ihre Vereinbarkeit mit dem Landesverfassungsrecht ist nur

insoweit eröffnet, als die bundesrechtliche Ermächtigungsgrundlage dem landesrechtlichen Normgeber einen Gestaltungsspielraum einräumt. Dies ist vorliegend im Hinblick auf die konkrete Auswahl der Gebiete mit einem Mangel an Wohnungen der Fall. Im Rahmen dieser Festlegung muss der Ordnungsgeber auch die ihn bindenden Grundrechte der Bayerischen Verfassung beachten (VerfGHE 36, 1/4; 41, 83/87; 64, 224/227; 65, 125/136; VerfGH BayVBl 2014, 237/239; Brechmann in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 55 Rn. 29).

- 58** a) Das Eigentumsgrundrecht (Art. 103 Abs. 1 BV) ist nicht verletzt.
- 59** Das verfassungsrechtlich geschützte Eigentum ist in seinem rechtlichen Gehalt gekennzeichnet durch Privatnützigkeit und durch die grundsätzlich gegebene Verfügungsbefugnis des Eigentümers. Dem Eigentumsgrundrecht sind die Bindungen aus Art. 103 Abs. 2 und Art. 158 Satz 1 BV immanent. Eine verfassungswidrige Eigentumsbeschränkung liegt daher nicht vor, wenn der Normgeber in Ausübung seiner Befugnis, die Eigentumsordnung im Dienst des Gemeinwohls festzulegen, den Inhalt des Eigentums allgemeinverbindlich abgrenzt. Er darf dabei allerdings das Eigentumsrecht in seinem Wesensgehalt nicht antasten und den Eigentümern keine unzumutbaren, mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht in Einklang stehenden Beschränkungen auferlegen (VerfGHE 41, 83/91 f.; VerfGH vom 22.4.2005 VerfGHE 58, 94/98; VerfGHE 61, 1/14).
- 60** Art. 103 Abs. 1 BV umfasst auch das Recht, Immobilien durch Vermietung wirtschaftlich zu nutzen. Die angegriffene Regelung stellt jedoch eine Inhalts- und Schrankenbestimmung gemäß Art. 103 Abs. 2, Art. 158 Satz 1 BV dar, die dieses Recht zulässigerweise einschränkt. Der Normgeber hat insoweit von der ihm durch die bundesrechtliche Ermächtigung in § 558 Abs. 3 Sätze 2 und 3 BGB eingeräumten Regelungsbefugnis Gebrauch gemacht. Die Aufnahme bestimmter Kommunen in die Anlage 2 zu § 1 b WoGeV dient der Konkretisierung der Gebiete, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Inwieweit die Aufnahme

einzelner Kommunen in die Anlage 2 sachwidrig sein könnte mit der Folge, dass keine verfassungsrechtlich zulässige Bestimmung des Inhalts und der Schranken des Eigentums gegeben wäre, wird weder in der Popularklage nachvollziehbar dargelegt noch ist dies sonst ersichtlich. Auf die Ausführungen zum Rechtsstaatsprinzip (vgl. oben 1.) wird ergänzend Bezug genommen.

- 61** b) Gegen das Grundrecht der Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) wurde ebenfalls nicht verstoßen.
- 62** Art. 101 BV schützt die Privatautonomie als Bestandteil der Handlungsfreiheit; Schutzobjekt ist die Selbstbestimmung des Einzelnen im zivilrechtlichen Rechtsverkehr gleichgeordneter Rechtssubjekte (VerfGH vom 30.3.2001 VerfGHE 54, 13/15). Die Privatautonomie ist notwendigerweise begrenzt und bedarf der rechtlichen Ausgestaltung. Da alle Beteiligten des Zivilrechtsverkehrs den Schutz des Art. 101 BV genießen und sich gleichermaßen auf die grundrechtliche Gewährleistung ihrer Privatautonomie berufen können, darf nicht nur das Recht des Stärkeren gelten. Die kollidierenden Grundrechtspositionen sind in ihrer Wechselwirkung zu sehen und so zu begrenzen, dass sie für alle Beteiligten möglichst weitgehend wirksam werden (vgl. BVerfGE 89, 214/231 f.).
- 63** Die angegriffene Regelung schränkt die Privatautonomie insofern ein, als Mieterhöhungsverlangen der Vermieter in den betroffenen Städten und Gemeinden der Kappungsgrenze von 15 % unterworfen sind. Soweit der Antragsteller im Hinblick auf Art. 101 BV rügt, der Ordnungsgeber habe unterstellt, dass jede Gemeinde mit mehr als 50.000 Einwohnern per se ein Wohnungsmangelgebiet sei, ist dies nicht nachvollziehbar. Eine Einwohnerzahl von mindestens 50.000 war lediglich eines der – plausiblen – Kriterien dafür, dass eine Stadt im Normgebungsverfahren förmlich beteiligt wurde. Die Auswahlentscheidung hat der Ordnungsgeber auf der Grundlage eines mehrfach gestuften Verfahrens erst nach zwei weiteren, auf einen Ausgleich der betroffenen Rechtspositionen von Mietern und Vermietern zielenden Verfahrensschritten sachlich vertretbar getroffen (vgl. oben 1. b) aa). Eine gravierende Störung des Verhandlungsgleichgewichts zwischen den Ver-

tragsparteien ist daher nicht zu belegen (vgl. auch BVerfGE 89, 214/232). Im Übrigen haben die Städte Bayreuth, Landshut, Neu-Ulm und Schweinfurt jeweils mehr als 50.000 Einwohner, sind jedoch in der Anlage 2 zur Wohnungsgebieteverordnung nicht aufgeführt.

- 64** c) Ein Verstoß gegen das Willkürverbot (Art. 118 Abs. 1 BV) ist nicht ersichtlich.
- 65** Der Gleichheitssatz verbietet Willkür. Er lässt Differenzierungen zu, die durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt sind. Dabei bleibt es dem Ermessen des Normgebers überlassen zu bestimmen, in welcher Weise dem Gedanken der Angemessenheit, Billigkeit und Zweckmäßigkeit Rechnung zu tragen ist. Nur wenn die äußersten Grenzen dieses Ermessens überschritten sind, wenn für die getroffene Regelung jeder sachliche Grund fehlt, ist der Gleichheitssatz verletzt. Der Verfassungsgerichtshof hat nicht zu überprüfen, ob die Festsetzungen in einer Verordnung die bestmögliche oder gerechteste Lösung darstellen. Er kann nicht seine eigenen Abwägungen und Überlegungen an die Stelle derjenigen des Normgebers setzen. Hat dieser sich bei einer Kollision verschiedener Belange für die Bevorzugung des einen und damit notwendigerweise für die Zurückstellung anderer Belange entschieden, so liegt ein Verstoß gegen Art. 118 Abs. 1 BV nur dann vor, wenn sich ein sachgerechter Grund für die getroffene Regelung bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise schlechterdings nicht feststellen lässt (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 22.7.2008 VerfGHE 61, 172/180 f.; VerfGHE 65, 152/164 f.).
- 66** Für einen derartigen Verstoß fehlen jegliche Anhaltspunkte. Soweit der Antragsteller beanstandet, dass die Regelungen der Wohnungsgebieteverordnung zu § 558 Abs. 3 Satz 2 und § 577 a Abs. 2 Satz 1 BGB unterschiedliche Gebiete betreffen, obwohl diese Ermächtigungsgrundlagen im Hinblick auf das Bestehen einer Wohnungsmangellage denselben Maßstab vorgäben, wird auf die Ausführungen zu Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV Bezug genommen (vgl. oben 1. b) bb) (1). Die Regelungen in anderen Bundesländern sind für die Beurteilung der angegriffenen Vorschrift nicht relevant, weil dort andere Normgeber handeln. Die Verfassungsmäßigkeit

einer landesrechtlichen Norm kann grundsätzlich nicht deshalb in Zweifel gezogen werden, weil andere Bundesländer keine vergleichbaren Regelungen getroffen haben (vgl. VerfGH vom 7.3.1985 VerfGHE 38, 28/32; vom 14.2.2011 VerfGHE 64, 10/19). Im Übrigen ist die landesrechtliche Regelungsbefugnis vorliegend von den örtlichen Verhältnissen auf dem Mietwohnungsmarkt abhängig, die naturgemäß sehr unterschiedlich sind.

VI.

67 Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).