

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

vom 4. April 2017

über die Popularklage

des Haus- und Grundbesitzervereins M. e. V. in M.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit  
des § 1 Satz 1 i. V. m. der Anlage der Verordnung zur Festlegung des Anwendungsbereichs bundesrechtlicher Mieterschutzvorschriften (Mieterschutzverordnung – MiSchuV) vom 10. November 2015 (GVBl S. 398, BayRS 400-6-J), soweit Gebiete nach § 556 d BGB bestimmt werden

Aktenzeichen: Vf. 3-VII-16

#### Leitsätze:

1. Die vom Antragsteller erhobene Rüge, die Begründung zur Festlegung der in Bayern von der sog. Mietpreisbremse erfassten Gebiete werde den Anforderungen des § 556 d Abs. 2 Satz 6 BGB nicht gerecht, führt zu keiner verfassungsrechtlichen Beanstandung der angegriffenen Regelung.
2. Die Begründungspflicht nach § 556 d Abs. 2 Sätze 5 und 6 BGB dient zwar dem Grundrechtsschutz; es handelt sich dabei aber nicht um eine verfahrensrechtliche Sicherung, die für die Gewährleistung ausreichenden Grundrechtsschutzes unabdingbar wäre.
3. Es ist mit dem Grundrecht auf Eigentum (Art. 103 Abs. 1 BV) vereinbar, dass der Ordnungsgeber darauf verzichtet hat, bei der Bestimmung der Gemeinden mit angespannten Wohnungsmärkten hochpreisige Mietwohnungen von der

Anwendung der Mietpreisbeschränkung nach § 556 d Abs. 1 BGB auszunehmen.

### **Entscheidung:**

Der Antrag wird abgewiesen.

### **Gründe:**

I.

- 1 Gegenstand der Popularklage ist die Frage, ob die Festlegung der Gebiete durch die Bayerische Staatsregierung, in denen wegen des angespannten Wohnungsmarkts die Miete zu Beginn des Mietverhältnisses die ortsübliche Vergleichsmiete höchstens um 10 % übersteigen darf, mangels ausreichender Begründung verfassungswidrig ist.
  
- 2 § 556 d BGB, der durch das Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz – MietNovG) vom 21. April 2015 (BGBl I S. 610) in das Bürgerliche Gesetzbuch eingefügt wurde, beschränkt den Mietpreis für Wohnraum bei Neuvermietungen in Gebieten mit angespannten

Wohnungsmärkten (sog. Mietpreisbremse) und ermächtigt die Landesregierungen, derartige Gebiete durch Rechtsverordnung für die Dauer von höchstens fünf Jahren zu bestimmen. Die Bayerische Staatsregierung hatte davon zunächst durch

Erlass der Mietpreisbremseverordnung vom 14. Juli 2015 (GVBI S. 250) Gebrauch gemacht, in der die Gemeinden mit angespannten Wohnungsmärkten in einer Anlage aufgeführt waren. Da nach Erlass der Verordnung einzelne Gemeinden Tatsachen vorgetragen haben, die nach Auffassung der Staatsregierung eine andere Bewertung rechtfertigen, hat sie die Anlage mit den Gebieten der angespannten Wohnungsmärkte in der Verordnung zur Festlegung des Anwendungsbereichs bundesrechtlicher Mieterschutzvorschriften (Mieterschutzverordnung – MiSchuV) vom 10. November 2015 (GVBI S. 398, BayRS 400-6-J) neu gefasst.

- 3 Die Ermächtigungsgrundlage im Bürgerlichen Gesetzbuch hat folgenden Wortlaut:

#### § 556 d

##### Zulässige Miethöhe bei Mietbeginn; Verordnungsermächtigung

(1) Wird ein Mietvertrag über Wohnraum abgeschlossen, der in einem durch Rechtsverordnung nach Absatz 2 bestimmten Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt liegt, so darf die Miete zu Beginn des Mietverhältnisses die ortsübliche Vergleichsmiete (§ 558 Absatz 2) höchstens um 10 Prozent übersteigen.

(2) <sup>1</sup>Die Landesregierungen werden ermächtigt, Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten durch Rechtsverordnung für die Dauer von höchstens fünf Jahren zu bestimmen. <sup>2</sup>Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten liegen vor, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. <sup>3</sup>Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn

1. die Mieten deutlich stärker steigen als im bundesweiten Durchschnitt,
2. die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte den bundesweiten Durchschnitt deutlich übersteigt,

3. die Wohnbevölkerung wächst, ohne dass durch Neubautätigkeit inso-  
weit erforderlicher Wohnraum geschaffen wird, oder
4. geringer Leerstand bei großer Nachfrage besteht.

<sup>4</sup>Eine Rechtsverordnung nach Satz 1 muss spätestens am 31. Dezember 2020 in Kraft treten. <sup>5</sup>Sie muss begründet werden. <sup>6</sup>Aus der Begründung muss sich ergeben, auf Grund welcher Tatsachen ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt im Einzelfall vorliegt. <sup>7</sup>Ferner muss sich aus der Begründung ergeben, welche Maßnahmen die Landesregierung in dem nach Satz 1 durch die Rechtsverordnung jeweils bestimmten Gebiet und Zeitraum ergreifen wird, um Abhilfe zu schaffen.

- 4 Die hier maßgebenden Bestimmungen der Mieterschutzverordnung lauten wie folgt:

## § 1

### Anwendungsbereich bundesrechtlicher Mieterschutzvorschriften

<sup>1</sup>Die Gebiete, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen im Sinn von §§ 556 d, 558 oder 577 a BGB besonders gefährdet ist, bestimmen sich jeweils nach der Anlage. <sup>2</sup>Die Frist nach § 577 a Abs. 2 Satz 1 BGB in Verbindung mit § 577 a Abs. 1 und 1 a BGB beträgt zehn Jahre.

## § 2

### Inkrafttreten; Außerkrafttreten

(1) Diese Verordnung tritt am 1. Januar 2016 in Kraft und mit Ablauf des 31. Juli 2020 außer Kraft.

(2) Die Wohnungsgebieteverordnung (WoGeV) vom 15. Mai 2012 (GVBl S. 189, BayRS 400-6-J), die zuletzt durch Verordnung vom 14. Juli 2015 (GVBl S. 250) geändert worden ist, tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2015 außer Kraft.

Anlage  
(zu § 1)

Örtlicher Anwendungsbereich  
bundesrechtlicher Mieterschutzvorschriften

Nr.	Gemeinde	Örtlicher Anwendungsbereich von		
		§ 556 d BGB	§ 558 BGB	§ 577 a BGB
1.	Regierungsbezirk Oberbayern			
1.1	Kreisfreie Städte			
1.1.1	Ingolstadt	ja	ja	nein
1.1.2	München	ja	ja	ja
1.1.3	Rosenheim	ja	ja	ja
1.2	Landkreis Bad Tölz- Wolfratshausen			
1.2.1	...	...	...	...

- 5 Die Begründung der Mieterschutzverordnung, die im Bayerischen Justizministerialblatt (JMBl) 2015 S. 117 ff. veröffentlicht ist, hat folgenden Wortlaut:

1. Allgemeines

a) Ausgangslage

Für Gebiete, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, d. h. ein angespannter Wohnungsmarkt vorliegt, enthält das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) in §§ 556 d ff., § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 sowie § 577 a Abs. 2 besondere Vorschriften zum Schutz der Mieter. Sie sind jeweils mit der Ermächtigung der Landesregierungen verbunden, durch Rechtsverordnung die betroffenen Gebiete festzulegen. Die Bayerische Staatsregierung hat von allen drei Ermächtigungsgrundlagen durch Erlass von Regelungen in der heutigen Verordnung über die Gebiete nach §§ 556 d, 577 a und 558 BGB (Wohnungsgebieteverordnung – WoGeV) vom 15. Mai 2012 Gebrauch gemacht. Diese Regelungen bedürfen aus mehreren Gründen der Anpassung.

aa) Ausdehnung der Kündigungsbeschränkung bei Wohnungsumwandlung

Nach § 577 a Abs. 1 BGB kann sich ein Erwerber von vermietetem Wohnraum, an dem nach der Überlassung an den Mieter Wohnungseigentum begründet und das Wohnungseigentum veräußert worden ist, erst nach Ablauf von drei Jahren seit der Veräußerung auf ein berechtigtes Interesse im Sinn des § 573 Abs. 2 Nr. 2 BGB (Eigenbedarfskündigung) oder des § 573 Abs. 2 Nr. 3 BGB (Verwertungskündigung) berufen. Gleiches gilt nach § 577 a Abs. 1 a BGB, wenn vermieteter Wohnraum nach der Überlassung an den Mieter an eine Personengesellschaft oder an mehrere Erwerber veräußert worden ist oder zugunsten einer Personengesellschaft oder mehrerer Erwerber mit einem Recht belastet worden ist, durch dessen Ausübung dem Mieter der vertragsgemäße Gebrauch entzogen wird. Nach § 577 a Abs. 2 Satz 1 BGB beträgt die Sperrfrist bis zu zehn Jahre, 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 und die Dauer der Frist durch Rechtsverordnung bestimmt sind. Zum Erlass einer solchen Rechtsverordnung sind nach § 577 a Abs. 2 Satz 2 BGB die Landesregierungen ermächtigt, wobei die Verordnung eine Geltungsdauer von jeweils höchstens zehn Jahren haben darf.

Von dieser Ermächtigung hat die Bayerische Staatsregierung wiederholt Gebrauch gemacht, zuletzt am 15. Mai 2012 (GVBl S. 189) durch die am 1. Juli 2012 in Kraft getretene Verordnung über die Gebiete mit gefährdeter Wohnungsversorgung (Wohnungsgebieteverordnung – WoGeV). Der die konkrete Regelung enthaltende § 1 WoGeV in Verbindung mit der dazugehörigen Anlage (in der derzeitigen Fassung: Anlage 1) tritt zwar erst mit Ablauf des 14. Mai 2018 außer Kraft; im Hinblick auf den erheblichen Eingriff in das Eigentumsrecht der Wohnungseigentümer in den betroffenen Gebieten bedarf die Regelung jedoch einer regelmäßigen Überprüfung.

bb) Senkung der Kappungsgrenze

Gemäß § 558 Abs. 3 Satz 1 BGB darf der Vermieter grundsätzlich die Miete bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete innerhalb von drei Jahren nicht um mehr als 20 Prozent erhöhen (Kappungsgrenze). In Gebieten, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, beträgt die Kappungsgrenze lediglich 15 Prozent, sofern die Landesregierung diese Gebiete durch Rechtsverordnung bestimmt hat. Die Geltungsdauer einer solchen Verordnung darf jeweils höchstens fünf Jahre betragen.

Die Bayerische Staatsregierung hat solche Gebiete durch die Kappungsgrenzenesenkungsverordnungen vom 3. Mai 2013 (GVBl S. 266) und vom 23. Juli 2013 (GVBl S. 470) festgelegt. Die erste Kappungsgrenzenesenkungsverordnung, die nur das Gebiet der Landeshauptstadt München betraf und in die Wohnungsgebieteverordnung einen § 1 a einfügte, trat am 15. Mai 2013 in Kraft, die Zweite Kappungsgrenzenesenkungsverordnung, die durch Einfügung eines § 1 b und der dazugehörigen Anlage 2 WoGeV weitere 89 Gemeinden in den Anwendungsbereich der Kappungsgrenzenesenkung einbezog, am 1. August 2013. Mit Blick auf die Dynamik der Mietwohnungsmärkte wurde die Geltungsdauer der Regelung des § 1 b WoGeV bis 31. Dezember 2015 befristet. Es ist daher eine Neubestimmung der betroffenen Gebiete vorzunehmen.

#### cc) Mietpreisbremse

Seit 1. Juni 2015 enthalten die §§ 556 d bis 556 g BGB Regelungen zur zulässigen Miethöhe bei Beginn eines Mietverhältnisses (sogenannte Mietpreisbremse). Sie kommen in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten zur Anwendung, die nach § 556 d Abs. 2 BGB durch Rechtsverordnung einer Landesregierung als solche bestimmt werden. Die Rechtsverordnung muss nach § 556 d Abs. 2 Satz 4 BGB spätestens am 31. Dezember 2020 in Kraft treten. Sie muss nach § 556 d Abs. 2 Sätze 5 und 6 BGB begründet werden und aus der Begründung muss sich ergeben, auf Grund welcher Tatsachen ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt im Einzelfall vorliegt. Ferner muss sich nach § 556 d Abs. 2 Satz 7 BGB aus der Begründung ergeben, welche Maßnahmen die Landesregierung in dem durch Rechtsverordnung jeweils bestimmten Gebiet und Zeitraum ergreifen wird, um Abhilfe zu schaffen. Die Geltungsdauer der Rechtsverordnung darf höchstens fünf Jahre betragen.

Die Bayerische Staatsregierung hat von dieser Ermächtigung mit Erlass der Mietpreisbremseverordnung vom 14. Juli 2015 (GVBl S. 250) Gebrauch gemacht, die zum 1. August 2015 in Kraft getreten ist. Durch sie wurden in dem neu eingefügten § 1 c und der dazugehörigen Anlage 3 WoGeV 144 Gemeinden benannt, in denen ein angespannter Wohnungsmarkt vorliegt. Die Regelung ist bis zum 31. Juli 2020 befristet.

Nach Erlass der Mietpreisbremseverordnung haben einzelne Gemeinden bis dahin nicht bekannte Tatsachen zur örtlichen Wohnungsmarktsituation vorgetragen, die eine andere Bewertung im Rahmen der Entscheidung des Ordnungsgebers rechtfertigen; die Bestimmung der betroffenen Gemeinden ist daher entsprechend anzupassen.

## b) Bestimmung der Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten in Bayern

Als Grundlage für die Bestimmung der Gebiete, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen im Sinn des § 577 a BGB, im Sinn des § 558 BGB und im Sinn des § 556 d BGB besonders gefährdet ist, wurde im Auftrag des Staatsministeriums der Justiz und des Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr im Jahr 2014 eine Erhebung zur Wohnungsversorgung in den Gemeinden Bayerns durch das Bayerische Landesamt für Statistik durchgeführt.

Aufgrund von zum Stichtag 9. Mai 2011, dem Stichtag des Zensus 2011, neu berechneten Wohnungsversorgungsquoten wurden insgesamt 468 Gemeinden Bayerns für eine verpflichtende Teilnahme an der Erhebung zur Wohnungsversorgung ermittelt. Im Verlaufe der Monate Juni bis Oktober 2014 wurden bei allen Gemeinden Bayerns Kennzahlen zur aktuellen Wohnraumsituation abgefragt. Insgesamt antworteten zunächst 907 Gemeinden; neben den verpflichtend teilnehmenden Gemeinden noch weitere 439 Gemeinden auf freiwilliger Basis. Zwei weitere Gemeinden nahmen nachträglich freiwillig an der Erhebung teil.

Die Wohnungsmarktsituation jeder an der Erhebung teilnehmenden Gemeinde wurde anhand von elf Bewertungskriterien analysiert. Dabei handelt es sich teilweise um Bewertungskriterien, welche anhand von aktuellen Daten der amtlichen Statistik berechnet wurden, und teilweise um Bewertungskriterien, die aufgrund der Angaben der Gemeinden, Kreisverwaltungsbehörden und Regierungen während der Datenerhebung von Juni bis Oktober 2014 ermittelt wurden.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die verwendeten Bewertungskriterien und kennzeichnet deren Herkunft als berechnete oder erhobene Kenngröße:

Kriterium Nr.	Kriterium Name	Berechnung oder Erhebung	Regionaler Detailgrad
1	Wohnungsversorgungsquote in % am 31.12.2013	B	Gemeinde
2	Wohnungsüberhang/-defizit am 31.12.2013	B	Gemeinde
3	Bauintensität (fertig gestellte Wohnungen 2011–2013/Wohnungsbestand 2010) in %	B	Gemeinde
4	Bauüberhang 2013 in Relation zum Wohnungsbestand 2013 in %	B	Gemeinde



5	Erstvermietungsmiete liegt um ... € höher als die nach den Wohnraumförderungsbestimmungen 2012 zumutbare Miete	E	Gemeinde
6	Erstvermietungsmiete liegt um ... % höher als die nach den Wohnraumförderungsbestimmungen 2012 zumutbare Miete	E	Gemeinde
7	Regionale Mietbelastungsquote (aus Mikrozensus-Zusatzerhebung 2010) in %	B	zusammengefasste Kreise
8	Mittlere Wartezeit bis zur Vermittlung einer Sozialwohnung in Monaten	E	Gemeinde
9	Versorgte Sozialmietwohnungssuchende in %	E/B	Gemeinde
10	Nicht versorgte Sozialmietwohnungssuchende in % – normiert an der Zahl der Haushalte	E/B	Gemeinde
11	Entwicklungsprognose: prozentuale Veränderung der Bevölkerung minus prozentuale Veränderung des Wohnungsbestandes	E	Gemeinde

Für alle an der Erhebung teilnehmenden Gemeinden wurden die Kriterien 1 bis 4 und 7 anhand der aktuell verfügbaren Daten des Bayerischen Landesamtes für Statistik für den Stichtag 31. Dezember 2013 berechnet. Die Bewertungskriterien 5 und 6 sowie 8 bis 11 wurden anhand von Daten der von Juni bis Oktober 2014 durchgeführten Erhebung ermittelt.

Als Grundlage für die vorläufige Einordnung der Gemeinden in die jeweilige Gebietskulisse zu § 556 d Abs. 2 BGB, zu § 558 Abs. 3 BGB und zu § 577 a Abs. 2 BGB wurden die Informationen zur Wohnungssituation in einer Gemeinde anschließend einer Gesamtbetrachtung unterzogen.

Die Gemeinden wurden im Rahmen der Erhebung unter anderem auch um eine Einschätzung gebeten, ob Gebietsbestimmungen nach § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB und nach § 577 a Abs. 2 Satz 2 BGB sowie nach dem damals lediglich im Entwurf vorliegenden § 556 d Abs. 2 BGB auch ihre Gemeinde erfassen müssten. Soweit sich hierbei ein Unterschied zwischen dem Ergebnis der Erhebung und der eigenen Einschätzung ergab, wurde den Gemeinden mit Schreiben vom 8. April 2015 Gelegenheit gegeben, die im Einzelfall neben den ermittelten Daten weiteren relevanten Umstände vorzutragen.

Nach Erlass der Mietpreisbremseverordnung am 14. Juli 2015 wurden die Gemeinden, die in den Anwendungsbereich der Mietpreisbremseregelung aufgenommen worden waren, sowie die Gemeinden, die in Abweichung vom Ergebnis der Erhebung die Einschätzung abgegeben hatten, in mindestens eine der drei mietrechtlichen Gebietskulissen aufzunehmen zu sein, nochmals mit Schreiben vom 31. Juli 2015 angehört.

Im Zuge der genannten Anhörungen haben folgende Gemeinden zusätzliche Tatsachen zur örtlichen Wohnungsmarktsituation dargelegt, die dazu führen, dass der Ordnungsgeber im Rahmen seiner Bewertung abweichend von der nach Aus- und Bewertung der erhobenen Daten getroffenen vorläufigen Einordnung jeweils vom Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarktes im Sinn aller drei Regelungen ausgeht: Aschaffenburg, Bad Aibling, Bamberg, Dießen a. Ammersee, Dorfen, Erdweg, Kreuth, Neuching, Oberding, Pfaffenhofen a. d. Ilm, Pliening, Straßlach-Dingharting und Zirndorf.

Die folgenden Gemeinden haben umgekehrt zusätzliche Tatsachen vorgebracht, die zu der Bewertung führen, dass entgegen der nach Aus- und Bewertung der erhobenen Daten getroffenen vorläufigen Einordnung dort kein angespannter Wohnungsmarkt vorliegt, so dass sie in keine der drei Gebietskulissen aufzunehmen sind: Balderschwang, Bayreuth, Bernried am Starnberger See, Buckenhof, Chiemsee, Egenhofen, Greiling, Großmehring, Gundremmingen, Haag a. d. Amper, Icking, Jesenwang, Kleinstheim, Moosburg a. d. Isar, Oberstaufer, Surberg, Valley, Waldkraiburg, Wolfersdorf und Zolling.

Bei der Bestimmung der Gebiete im Sinn des § 577 a Abs. 2 Satz 1 BGB (Verlängerung der Kündigungssperrfrist) wurde im Rahmen der Entscheidung des Ordnungsgebers berücksichtigt, dass im Hinblick auf den damit verbundenen schwerwiegenden Eingriff in Eigentumsrechte der Wohnungserwerber eine Einbeziehung in die Gebietskulisse unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit unangemessen erscheint, wo konkrete Anhaltspunkte dafür erkennbar sind, dass sich die Auswirkungen der Regelung auf seltene Einzelfälle beschränken würden und die Maßnahme daher nicht erforderlich ist, um spekulative Umwandlungen einzudämmen (s. BT-Drucksache 11/6374, S. 5). Die Stadt Ingolstadt und die Gemeinden Langenbach und Petershausen haben hierzu dargelegt, dass die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen dort lediglich einen unbedeutenden Umfang hat bzw. äußerst selten vorkommt. Gleiches gilt für die Gemeinde Prien a. Chiemsee, die zwar Umstände vorgetragen hat, aus denen sich ergibt, dass ein angespannter Wohnungsmarkt im Gemeindegebiet besteht, die aber Tatsachen zum Beleg dafür mitgeteilt hat, dass die Problematik der Umwandlung von Mietwohnungen in Wohnungseigentum dort nahezu nicht zu verzeichnen ist.

Weder die Erhebung zur Wohnungsversorgung noch das Vorbringen einzelner Gemeinden ergaben Hinweise auf geographisch abgrenzbare Wohnungsmärkte innerhalb einzelner Gemeinden, die eine Differenzierung nach Gemeindeteilen bei der Zugehörigkeit zur Gebietskulisse begründen könnten.

Auf der Grundlage der durch die Erhebung zur Wohnungsversorgung und die Anhörung der Gemeinden gewonnenen Informationen zur Situation auf den einzelnen örtlichen Wohnungsmärkten ergaben die Bewertungen des Verordnungsgebers, dass eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen sowohl im Sinn des § 556 d Abs. 2 Satz 2 BGB (Mietpreisbremse) als auch im Sinn des § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB (Kappungsgrenzenenkung) in 137 Gemeinden besonders gefährdet ist.

Unter Würdigung diesen Tatsachenvortrags ergab die Bewertung, dass 133 Gemeinden als Gebiete im Sinn von § 577 a Abs. 2 Satz 1 BGB in die Gebietskulisse aufzunehmen sind.

#### c) Bezeichnung

Aus Gründen der Verständlichkeit und leichteren Auffindbarkeit durch den Normadressaten wird die Verordnung nicht erneut unter der bisherigen Überschrift erlassen, sondern erhält einen neuen Titel.

#### d) Geltungsdauer

Hinsichtlich der Mietpreisbremse erlaubt es § 556 d Abs. 2 Satz 1 BGB, Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten durch Rechtsverordnung für die Dauer von höchstens fünf Jahren zu bestimmen. In der Mietpreisbremseverordnung vom 14. Juli 2015, die am 1. August 2015 in Kraft trat, wurde die Regelung zur Mietpreisbremse in § 1 c und der dazugehörigen Anlage 3 WoGeV bis zum 31. Juli 2020 befristet. Diese die maximale Geltungsdauer ausschöpfende Frist muss auch bei der Übernahme der Regelung in die Mieterschutzverordnung eingehalten werden. Zur Wahrung der Einheitlichkeit wird der 31. Juli 2020 auch für die neu einbezogenen Gemeinden als Zeitpunkt des Außerkrafttretens gewählt.

Die Geltungsdauer einer Verordnung zur Senkung der Kappungsgrenze darf nach § 558 Abs. 3 BGB höchstens fünf Jahre betragen und die Geltungsdauer einer Verordnung zur Verlängerung der Kündigungssperrfrist nach § 577 a Abs. 2 BGB eine Frist von zehn Jahren nicht überschreiten. Um einen Gleichlauf mit der Regelung zur Mietpreisbremse herzustellen, werden die Höchstfristen nicht ausgeschöpft, sondern ein einheitlicher Zeitpunkt für das Außerkrafttreten festgelegt. Spätestens zu diesem Zeitpunkt sollen die in den einzelnen Gebietskulissen bestimmten Gebiete auf der Grundlage einer neuen Datenerhebung aktualisiert werden.

## e) Maßnahmen zur Verbesserung der Lage auf dem Wohnungsmarkt

Die Staatsregierung hat verschiedene wohnungspolitische Maßnahmen ergriffen bzw. plant, sie zu ergreifen, um im Zeitraum der Geltung der Rechtsverordnung der angespannten Wohnungsmarktlage in den bayerischen Gemeinden entgegenzuwirken, die in den Anwendungsbereich der §§ 556 d ff. BGB einbezogen sind.

Im Einzelnen handelt es sich um folgende Maßnahmen:

...

### 2. Zu den einzelnen Bestimmungen

#### Zu § 1

In § 1 in Verbindung mit der Anlage werden die Gemeinden bestimmt, die nach der Auswertung der im Rahmen der Erhebung zur Wohnungsversorgung ermittelten Daten, den von den Gemeinden zusätzlich vorgetragenen Tatsachen und den anschließenden Bewertungen durch den Verordnungsgeber Gebiete sind, in denen im Sinn von § 556 d Abs. 2 Satz 2, im Sinn von § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB und im Sinn von § 577 a Abs. 2 Satz 1 BGB die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.

Die Kündigungssperrfrist im Rahmen des § 577 a Abs. 1 und 1 a BGB wird einheitlich auf das nach § 577 a Abs. 2 Satz 1 BGB zulässige Höchstmaß von zehn Jahren festgelegt. Die zehnjährige Kündigungssperrfrist hat sich in der Vergangenheit in Bayern bewährt. § 577 a Abs. 2 BGB ließe es zwar auch zu, die Gemeinden je nach dem Grad ihrer Unterversorgung mit Wohnraum in verschiedene zeitlich gestaffelte Kategorien einzuordnen. Für eine derartige Differenzierung lassen sich jedoch keine sinnvollen Parameter festlegen. Stattdessen wird durch den Verzicht, die maximal zulässige Geltungsdauer der Verordnung auszuschöpfen, ein angemessener Ausgleich zwischen Mieter- und Vermieterrechten herbeigeführt.

#### Zu § 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten und Außerkrafttreten der Verordnung und sieht ein gleichzeitiges Außerkrafttreten der Wohnungsgebieteverordnung vor.

II.

- 6 Der Antragsteller rügt eine Verletzung der Art. 101, 103, 118 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV. Die in der angegriffenen Verordnung enthaltene Festlegung von Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten, in denen nach § 556 d Abs. 1 BGB die Höhe der Miete beim Neuabschluss von Mietverträgen beschränkt werde, greife wegen ihrer unzureichenden Begründung in unzulässiger Weise in die als Bestandteil der Handlungsfreiheit geschützte Privatautonomie und das Eigentum der Vermieter ein. Zugleich sei die Auswahlentscheidung der Staatsregierung nicht nachvollziehbar und damit willkürlich.
- 7 § 556 d Abs. 2 Satz 6 BGB sehe – anders als die Ermächtigungen zur Kündigungssperrfristverordnung und zur Kappungsgrenzenesenkungsverordnung – eine detaillierte Begründungspflicht vor. Aus der Begründung müsse sich ergeben, aufgrund welcher Tatsachen ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt im Einzelfall vorliege. Für jede Kommune sei daher gesondert zu prüfen und zu begründen, weshalb ein angespannter Wohnungsmarkt gegeben sei. Die Begründung müsse statistisch belastbare, nachprüfbare Tatsachen enthalten, warum in der jeweiligen Gemeinde eine Mietpreisbremse gelten solle. Nur dann lasse sich für die Grundrechtsträger nachvollziehen, ob der Eingriff in die durch die Bayerische Verfassung verbürgten Grundrechte der Handlungsfreiheit, des Eigentums und der Gleichbehandlung gerechtfertigt sei.
- 8 Diesen Anforderungen genüge die von der Bayerischen Staatsregierung bekannt gemachte Begründung nicht. Zwar seien elf Bewertungskriterien entwickelt und benannt, eine Abfrage von Kennzahlen zur aktuellen Wohnraumsituation bei allen Gemeinden Bayerns durchgeführt und eine Gesamtbetrachtung angestellt worden. Zudem seien die Gemeinden um eine Selbsteinschätzung gebeten, bei Differenzen zwischen dieser und der Datenerhebung angehört und nach Erlass der Mietpreisbremseverordnung vom 14. Juli 2015 die aufgenommenen Gemeinden nochmals angehört worden. Gleichwohl enthalte die Begründung der Mieterschutzverordnung keine einzige gemeindescharfe Aussage dazu, aufgrund wel-

cher Datenerhebung oder Selbsteinschätzung bei welcher konkreten Gemeinde welche Kriterien maßgeblich und erfüllt seien. Stattdessen werde nur das Ergebnis mitgeteilt, die Bewertungen des Verordnungsgebers auf der Grundlage der gewonnenen Informationen hätten ergeben, dass in 137 Gemeinden eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen besonders gefährdet sei. Unklar bleibe, ob für Großstädte andere Kriterien maßgeblich gewesen seien als für kleine Gemeinden. Ebenso wenig sei nachvollziehbar, inwieweit die Datenlage oder die Einschätzung der Organe einer Gemeinde für die Aufnahme in den Anwendungsbereich der Verordnung ausschlaggebend gewesen sei. Zudem stehe die Berücksichtigung der subjektiven Selbstwahrnehmung der Gemeinden im Widerspruch zu den Vorgaben des Bundesgesetzgebers. Auch das Vorliegen der Bewertungskriterien im Einzelfall bleibe offen.

- 9 Da die Mängel der Begründung offensichtlich und schwerwiegend seien, habe der Verordnungsgeber gegen das Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV verstoßen. Nur durch die Wahrung des Begründungserfordernisses könne eine den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechende Einhaltung des Eigentumschutzes, der Privatautonomie und der Willkürfreiheit erreicht werden. Daher habe die unzureichende Begründung einen schwerwiegenden und krassen Eingriff in die Verfassungsordnung zur Folge.
- 10 Entsprechendes gelte für die fehlende Segmentierung in der Mieterschutzverordnung. Nach den örtlichen Verhältnissen sei nicht nur eine horizontale Beschränkung auf die Gemeindeteile erforderlich, in denen der Wohnungsmarkt angespannt sei, sondern auch eine vertikale Segmentierung. Die Mietpreisbremse solle der Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen aus stark nachgefragten Wohnquartieren entgegenwirken und dafür sorgen, dass einkommensschwächere Haushalte in den betroffenen Gebieten eine für sie noch bezahlbare Wohnung finden könnten. Dieser Zweck verbiete es, hochpreisige Wohnungen, die von Wohnungssuchenden nicht übermäßig nachgefragt würden oder mit denen der Wohnungsmarkt ausreichend versorgt sei, in den Anwendungsbereich der Mietpreisbremse einzubeziehen. Insbesondere in Großstädten

gebe es einen signifikanten Markt für Wohnraum mit einer Nettokaltmiete von über 15 € pro Quadratmeter. Zu diesem nicht schutzbedürftigen Markt äußere sich die Begründung der Bayerischen Staatsregierung ebenfalls nicht.

### III.

- 11 1. Der Bayerische Landtag hält die Popularklage für unbegründet.
- 12 Der Begründungspflicht sei Rechnung getragen worden, weil die Tatsachengrundlagen für die Benennung der Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten in der Bekanntmachung erläutert worden seien. Eine Verpflichtung zur Segmentierung der Wohnungsmärkte gebe es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesgerichtshofs nicht.
- 13 2. Auch nach Ansicht der Bayerischen Staatsregierung ist die Popularklage unbegründet.
- 14 a) Ungeachtet des Umstands, dass ein möglicher Verstoß einer landesrechtlichen Norm gegen Bundesrecht nur dann zu einer Verletzung des Rechtsstaatsprinzips nach Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV führe, wenn der Landesgesetzgeber offensichtlich den Bereich der Rechtsordnung des Bundes verlassen habe und der Widerspruch zum Bundesrecht als schwerwiegender und krasser Eingriff in die Rechtsordnung zu werten sei, entspreche die Begründung der Mieterschutzverordnung den bundesrechtlichen Vorgaben; zu einer solchen Begründung sei der Landesgesetzgeber nur für den Regelungsbereich des § 556 d BGB, nicht aber für die Bereiche des § 577 a und des § 558 BGB verpflichtet.
- 15 Der veröffentlichten Begründung könne unter 1. b) entnommen werden, aufgrund welcher Tatsachenerhebungen die Staatsregierung bei den entsprechenden Gemeinden von einem angespannten Wohnungsmarkt ausgegangen sei. Zunächst

sei eine vorläufige Einordnung der Gemeinden aufgrund eines bayernweiten Vergleichs anhand der elf in der Begründung dargestellten Kriterien erfolgt. In den Fällen, in denen sich eine Diskrepanz zwischen der vorläufigen Einordnung und der eigenen Einschätzung der Gemeinden ergeben habe, hätten diese Gelegenheit erhalten, weitere Tatsachen zur örtlichen Wohnungsmarktsituation vorzutragen. Diese Tatsachen seien bei der Bewertung berücksichtigt worden, was auch in der Begründung dokumentiert sei. Ferner seien in der Begründung diejenigen Gemeinden aufgeführt, bei denen sich hierdurch Änderungen gegenüber der vorläufigen Einordnung ergeben hätten. Bei den übrigen Gemeinden sei die Bewertungsentscheidung des Verordnungsgebers daher allein auf der Grundlage der ursprünglichen Datenerhebung erfolgt. Entgegen der Behauptung des Antragstellers ergebe sich daraus, dass für Großstädte keine anderen Kriterien maßgeblich gewesen seien als für kleine Gemeinden. Ebenso könnten der Begründung die Fälle entnommen werden, in denen die von der Gemeinde vorgetragenen Tatsachen eine Änderung der vorläufigen Einschätzung zur Folge gehabt hätten.

- 16** Eine stärker ins Detail gehende Begründung sei durch § 556 d Abs. 2 Satz 6 BGB nicht geboten. Bei der Ausfüllung der unbestimmten Rechtsbegriffe „ausreichende Versorgung“, „angemessene Bedingungen“ und „besondere Gefährdung“ stehe dem Verordnungsgeber, wie bereits das Bundesverfassungsgericht und das Bundesverwaltungsgericht zum Zweckentfremdungsverbot und der Bundesgerichtshof zur Senkung der Kappungsgrenze entschieden hätten, ein weiter wohnungsmarkt- und sozialpolitischer Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum zu. Da der Bundesgesetzgeber die Kriterien für einen angespannten Wohnungsmarkt nicht abschließend festgelegt habe, bleibe es der Entscheidung des Verordnungsgebers überlassen, wieweit er sich auf einzelne Faktoren als maßgebliche Indizien einer Mangelsituation stützen wolle. Die Frage, ob im Einzelfall ein oder mehrere Indikatoren ausreichen oder ob trotz Vorliegens solcher Indikatoren eine Anspannung des Wohnungsmarkts zu verneinen sei, könne nur aus einer Gesamtschau unter Berücksichtigung der individuellen Gegebenheiten beurteilt werden. Dem habe die Staatsregierung Rechnung getragen, indem sie sowohl die Ergebnisse einer Er-



hebung zur Wohnungsversorgung als auch ortsspezifische, durch Anhörung der Gemeinden ermittelte Gegebenheiten in die Bewertung einbezogen habe.

- 17** b) Entgegen der Auffassung des Antragstellers sei es mit § 556 d Abs. 2 Sätze 1 und 2 BGB vereinbar, dass in die Mieterschutzverordnung nur Gemeinden und nicht Teile von Gemeinden als Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten aufgenommen worden seien. Nach allgemeiner Lebenserfahrung sei die Erstreckung einer bestehenden Gefährdungslage auf das gesamte Gemeindegebiet nicht auszuschließen. Ebenso wenig sei bei der Festlegung der Gebiete zwischen Wohnungen verschiedener Arten oder Preisklassen zu unterscheiden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesgerichtshofs sei die Mangellage in Bezug auf den im betroffenen Gebiet anzutreffenden Standard zu prüfen, nicht aber in Bezug auf einzelne Marktsegmente. Die Ausnahme für einzelne Marktsegmente würde zudem die Gefahr mit sich bringen, dass potenzielle Mieter aus diesem Bereich in den regulierten Bereich auswichen. Gegen eine Segmentierung sprächen auch die in § 556 d Abs. 2 Satz 3 BGB eingefügten Beispielsindikatoren, die nicht nach Wohnungssegmenten differenzierten, sondern den gesamten Wohnungsmarkt in den Blick nähmen.
- 18** c) Aus der nachvollziehbaren Begründung folge, dass die Auswahlentscheidung nicht willkürlich sei. Auch eine Verletzung der Privatautonomie oder des Eigentumsrechts scheidet aus, weil die gegenläufigen Belange von Vermietern und Mietern sachgerecht abgewogen und die Grundrechte der Vermieter nicht unzumutbar eingeschränkt worden seien.

#### IV.

- 19** Die Popularklage ist zulässig.

- 20** 1. 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) beim Verfassungsgerichtshof 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).
- 21** Dazu zählt die angegriffene Regelung der Mieterschutzverordnung. Der bayerische Normgeber, der aufgrund einer bundesrechtlichen Ermächtigung tätig wird, setzt bayerisches Landesrecht und bleibt in Bereichen, in denen das Bundesrecht ihm Entscheidungsfreiheit belässt, an die Bayerische Verfassung gebunden (vgl. VerfGH vom 13.7.1988 VerfGHE 41, 69/72). Eine derartige Entscheidungsfreiheit besteht im vorliegenden Fall, weil die in § 556 d Abs. 2 BGB ermächtigten Landesregierungen bei der Festlegung, in welchen Gemeinden oder Gemeindeteilen die Mietpreisbeschränkung Anwendung finden soll, einen Beurteilungsspielraum besitzen.
- 22** 2. Der Antragsteller rügt, die angefochtene Regelung sei mangels ausreichender Begründung willkürlich (Art. 118 Abs. 1 BV) und verstoße gegen die Vertragsfreiheit (Art. 101 BV) und das Eigentumsrecht (Art. 103 Abs. 1 BV) der Vermieter. Der von der Staatsregierung veröffentlichten Begründung sei nicht zu entnehmen, aus welchen Gründen bei den in der Anlage zu § 1 Abs. 1 MiSchuV aufgeführten Gemeinden vom Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarkts auszugehen sei. Daher lasse sich nicht hinreichend verlässlich prüfen, ob der mit der Mietpreisbeschränkung verbundene Eingriff in den Wohnungsmarkt erforderlich und angemessen sei.
- 23** Enthält eine Popularklage – wie hier – eine gemäß Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG zulässige Grundrechtsrüge, erstreckt der Verfassungsgerichtshof seine Prüfung auch auf die Frage, ob die angefochtene Regelung mit anderen Normen der Bayerischen Verfassung vereinbar ist, selbst wenn diese – wie das Rechtsstaatsprinzip

(Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) – keine Grundrechte verbürgen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 9.5.1994 VerfGHE 47, 144/146).

V.

- 24** Die Popularklage ist nicht begründet.
- 25** 1. Die vom Antragsteller erhobene Rüge, die Begründung zur Festlegung der in Bayern von der sog. Mietpreisbremse erfassten Gebiete werde den Anforderungen des § 556 d Abs. 2 Satz 6 BGB nicht gerecht, führt nicht zur verfassungsrechtlichen Beanstandung der angegriffenen Regelung. Unter diesem Gesichtspunkt sind weder das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) noch die vom Antragsteller angeführten Grundrechte (Art. 101, 103, 118 Abs. 1 BV) verletzt.
- 26** a) Der Verfassungsgerichtshof hat eine auf einer bundesrechtlichen Ermächtigung beruhende Vorschrift des Landesrechts am Maßstab des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV nicht umfassend daraufhin zu überprüfen, ob der Normgeber die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen der Ermächtigung zutreffend ermittelt und beurteilt oder ob er andere bundesrechtliche Vorschriften in ihrer Bedeutung für den Inhalt seiner Regelung richtig eingeschätzt hat (vgl. VerfGH vom 3.12.2013 VerfGHE 66, 187/192). Prüfungsmaßstab im Popularklageverfahren ist allein die Bayerische Verfassung. Verstößt eine abgeleitete Rechtsvorschrift des Landesrechts gegen Bundesrecht, so kann das im Popularklageverfahren nur insoweit entscheidungserheblich sein, als darin zugleich ein Verstoß gegen bayerisches Verfassungsrecht liegt. Das Rechtsstaatsprinzip der Bayerischen Verfassung erstreckt seine Schutzwirkung nicht in den Bereich des Bundesrechts mit der Folge, dass jeder formelle oder inhaltliche Verstoß einer abgeleiteten landesrechtlichen Vorschrift gegen Bundesrecht zugleich als Verletzung der Bayerischen Verfassung anzusehen wäre. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV ist vielmehr erst verletzt, wenn ein bayerischer Normgeber offensichtlich den Bereich der Rechtsordnung des Bundes verlässt und Landesrecht eindeutig ohne Rechtsetzungsbefugnis schafft. Ein Verstoß ge-

gen das Rechtsstaatsprinzip kann erst dann angenommen werden, wenn der Widerspruch 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. VerfGH vom 2.8.1990 VerfGHE 43, 107/120 f.; vom 12.6.2013 VerfGHE 66, 70/84; vom 11.1.2017 – Vf. 7-VII-16 – juris Rn. 33).

- 27** b) Bei Anwendung dieser Grundsätze stellt sich ein möglicher Verstoß gegen die Begründungspflicht des § 556 d Abs. 2 Satz 6 BGB nicht als Verletzung des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV dar. Ebenso wenig ergibt sich hieraus eine Grundrechtsverletzung.
- 28** aa) § 556 d Abs. 2 Satz 5 BGB verlangt allerdings ausdrücklich, dass eine Rechtsverordnung, die die Gebiete festlegt, in denen wegen des angespannten Wohnungsmarkts die Miete zu Beginn des Mietverhältnisses die ortsübliche Vergleichsmiete höchstens um 10 % übersteigen darf, begründet werden muss. Insofern unterscheiden sich die bundesrechtlichen Vorgaben zur sog. Mietpreisbremse von den Regelungen zur Absenkung der Kappungsgrenze für Mieterhöhungen nach § 558 Abs. 3 Sätze 2 und 3 BGB, zur Verlängerung der Kündigungssperrfrist bei der Umwandlung in Wohnungseigentum nach § 577 a Abs. 2 BGB und zum Zweckentfremdungsverbot nach Art. 6 § 1 des Gesetzes zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen, bei denen keine Begründung der Landesverordnungen gefordert wird, mit denen die Gebiete bestimmt werden, in denen die Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Die demgegenüber für die sog. Mietpreisbremse geltende Begründungspflicht wird in § 556 d Abs. 2 Satz 6 BGB näher präzisiert, wonach sich aus der Begründung ergeben muss, aufgrund welcher Tatsachen ein Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt im Einzelfall vorliegt. Damit verlangt der Bundesgesetzgeber die Offenlegung des auf die einzelne Gemeinde bezogenen Bewertungsmaßstabs und des daraus für die einzelne Gemeinde resultierenden Ergebnisses (vgl. Blank, WuM 2014, 641/645 f.; Börstinghaus in Schmidt-Futterer,

Mietrecht, 12. Aufl. 2015, § 556 d BGB Rn. 39; Emmerich in Staudinger, BGB, Neub. 2016, § 556 d Rn. 40; zweifelnd Derleder, NZM 2015, 413/415).

- 29** Die Staatsregierung hat in ihrer Begründung zwar elf Kriterien angeführt, nach denen sie ermittelt hat, ob ein angespannter Wohnungsmarkt vorliegt. Dabei wurden neben Angebot und Nachfrage kennzeichnenden Gesichtspunkten auch die bestehende Marktlage sowie ortsspezifische, durch Anhörung der Gemeinden ermittelte Gegebenheiten berücksichtigt. Die Begründung gibt jedoch keinen Aufschluss darüber, welches Gewicht den einzelnen Kriterien im Verhältnis zu den anderen Indikatoren beigemessen wurde; ebenso wenig wird deutlich, mit welcher Gewichtung die jeweiligen Kriterien bei den einzelnen Gemeinden eingestellt wurden. Daher legt die Begründung der Staatsregierung ungeachtet der ausführlichen Darstellung des Abwägungsprozesses lediglich abstrakt die Kriterien dar, nach denen das Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarkts ermittelt wurde.
- 30** Die Beurteilung der Frage, ob ein Verstoß gegen die bundesrechtliche Begründungspflicht zur Unwirksamkeit der Verordnung führt, ist in erster Linie Aufgabe der hierfür zuständigen Fachgerichte. Auch wenn fehlerhafte Rechtsverordnungen grundsätzlich für nichtig gehalten werden (vgl. Ossenbühl in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 103 Rn. 79; Remmert in Maunz/Dürig, GG, Art. 80 Rn. 137), wird bei Verfahrensfehlern die Nichtigkeitsfolge von der Evidenz des Verstoßes (vgl. BVerfG vom 11.10.1994 BVerfGE 91, 148/175) oder dem Zweck des Verfahrenserfordernisses (vgl. BVerfG vom 12.10.2010 BVerfGE 127, 293/331 f.) abhängig gemacht. Ob ein Verfahrensverstoß danach beachtlich wäre, kann im vorliegenden Verfahren jedoch offenbleiben.
- 31** bb) Selbst wenn man davon ausgeht, dass eine nicht auf den Einzelfall eingehende Begründung bundesrechtlich zur Unwirksamkeit der Verordnung führt, stellt ein solches Begründungsdefizit keinen schwerwiegenden Eingriff in die Rechtsordnung im Sinn der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zu Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV dar. Ein derartiger Eingriff liegt nicht bereits dann vor, wenn die gesetz-

liche Verfahrensvorschrift, gegen die verstoßen wird, dem Schutz von Grundrechten oder anderen mit Verfassungsrang geschützten Rechtspositionen dient (vgl. BVerfG vom 20.12.1979 BVerfGE 53, 30/65; vom 8.2.1983, BVerfGE 63, 131/143; vom 15.12.1983 BVerfGE 65, 1/44; vom 17.4.1991 BVerfGE 84, 34/46). Verstöße gegen bundesrechtliche Verfahrensvorschriften sind im Rahmen der Prüfung anhand des Rechtsstaatsprinzips nur dann von Bedeutung, wenn die verfahrensrechtlichen Vorgaben zur Sicherung materieller verfassungsrechtlicher Rechtspositionen, wie der vom Antragsteller angeführten Grundrechte aus Art. 101, 103 und 118 Abs. 1 BV, unabdingbar sind, weil ein nachträglicher verfassungsgerichtlicher Schutz nicht hinreichend gewährt werden kann. Prozeduraler Grundrechtsschutz in diesem Sinn ist insbesondere dort geboten, wo die Grundrechte ihre materielle Schutzfunktion nicht hinlänglich erfüllen können, sei es weil ein Grundrecht keine ausreichenden materiellen Maßstäbe für bestimmte grundrechtsrelevante staatliche Maßnahmen zu liefern vermag und damit eine Ergebniskontrolle an materiellen Maßstäben ausfällt, oder weil eine Ergebniskontrolle an materiellen Maßstäben zwar noch denkbar ist, aber erst zu einem Zeitpunkt stattfinden kann, in dem etwaige Verfassungsverstöße nicht korrigierbar sind (vgl. VerfGH vom 28.11.2007 VerfGHE 60, 184/219 f.; BVerfG vom 22.2.1994 BVerfGE 90, 60/96).

- 32** Die Begründungspflicht des § 556 d Abs. 2 Sätze 5 und 6 BGB dient ohne Zweifel dem Grundrechtsschutz. Denn diese Pflicht, die die Entscheidungen der Landesregierungen insbesondere im Hinblick darauf, aufgrund welcher Tatsachen die Gebiete bestimmt wurden, nachvollziehbar machen soll (BT-Drs. 18/3121 S. 29), steht in funktionalem Zusammenhang mit der den Inhalt des Eigentums der Vermieter ausgestaltenden Regelung des § 556 d Abs. 1 BGB. Wie der Begründung zum Mietrechtsnovellierungsgesetz zu entnehmen ist (BT-Drs. 18/3121 S. 28), erfordert die Bestimmung und Abgrenzung der Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten eine sorgsame Überprüfung der Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Maßnahme, um auf diese Weise den verfassungsrechtlichen Maßgaben des Eigentumsschutzes Rechnung zu tragen. Damit soll die auf den Einzelfall bezogene Begründungspflicht im Interesse des Eigentumsschutzes zur Verhältnismäßigkeit der Gebietsbestimmung beitragen.

- 33** Gleichwohl erweist sich die Begründungspflicht nicht als verfahrensrechtliche Sicherung, ohne deren Einhaltung ein ausreichender materieller Grundrechtsschutz nicht gewährleistet werden kann. Vielmehr bietet insbesondere das Eigentumsgrundrecht im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ausreichende materielle Maßstäbe, an denen die Verfassungsmäßigkeit der den Mietpreis begrenzenden bundesrechtlichen Vorschriften (vgl. BVerfG vom 4.12.1985 BVerfGE 71, 230/247 zur Kappungsgrenze bei Mieterhöhungen), aber auch der landesrechtlichen Verordnungen (vgl. VerfGH vom 16.6.2015 BayVBI 2015, 707 Rn. 58 ff. zur Reduzierung der Kappungsgrenze bei Mieterhöhungen) beurteilt werden kann. Dass die Begründungspflicht für einen ausreichenden Grundrechtsschutz nicht unabdingbar ist, zeigt sich auch daran, dass die Regelungen zur Absenkung der Kappungsgrenze für Mieterhöhungen nach § 558 Abs. 3 Sätze 2 und 3 BGB, zur Verlängerung der Kündigungssperrfrist bei der Umwandlung in Wohnungseigentum nach § 577 a Abs. 2 BGB oder zum Zweckentfremdungsverbot nach Art. 6 § 1 des Gesetzes zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen keine Verpflichtung des Ordnungsgebers enthalten, die Verordnungen zu begründen, ohne dass dies zu einem defizitären Grundrechtsschutz führen würde (vgl. BVerfG vom 4.2.1975 BVerfGE 38, 348/370 f. zum Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum).
- 34** 2. Entgegen der Auffassung des Antragstellers liegt darin, dass der Ordnungsgeber darauf verzichtet hat, bei der Bestimmung der Gemeinden mit angespannten Wohnungsmärkten hochpreisige Mietwohnungen von der Anwendung der Mietpreisbeschränkung auszunehmen, kein unverhältnismäßiger Eingriff in das Eigentumsrecht (Art. 103 Abs. 1 BV).
- 35** Zwar benötigen wirtschaftlich leistungsfähige Personen, die sich Wohnungen im oberen Preissegment leisten können, nicht den Schutz des § 556 d BGB, der durch die Dämpfung der Miethöhe bei Wiedervermietung der Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen aus stark nachgefragten Wohnungsquartieren entgegenwirken will (BT-Drs. 18/3121 S. 15). Gleichwohl

zeigt bereits die Normstruktur des § 556 d BGB, dass bei der Bestimmung von Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten nicht nach der Größe der Wohnungen, der Preiskategorie oder anderen Marktsegmenten zu differenzieren ist. § 556 d Abs. 2 Satz 2 BGB, nach dem Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten vorliegen, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, kann entnommen werden, dass bei der Festlegung der Gebiete, für die die Mietpreisbeschränkung gilt, gegebenenfalls nach Gemeindeteilen zu differenzieren ist, wenn das Marktungleichgewicht nicht die gesamte Gemeinde, sondern nur einzelne Gemeindeteile erfasst. Eine Begrenzung der Regelung auf Wohnungen bestimmter Größe, Ausstattung oder Miethöhe sieht das Gesetz dagegen nicht vor.

- 36** Sie ist auch aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht geboten. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verpflichtet den Ordnungsgeber nicht, Wohnungen der oberen Preiskategorie aus dem Anwendungsbereich der Mietpreisbeschränkung herauszunehmen. Eine derartige Begrenzung, die die Wohnungseigentümer dieser Kategorie weniger belasten würde, vermag als „milderes Mittel“ keinen gleichwertigen Schutz für wirtschaftlich weniger leistungsfähige Personengruppen vor einer Verdrängung aus stark nachgefragten Wohnquartieren zu bieten. Würde die Mietpreisbeschränkung ausschließlich Wohnungen des unteren und mittleren Preissegments erfassen, bestünde die Gefahr, dass wirtschaftlich leistungsfähigere Personen in den reglementierten Wohnungsmarkt ausweichen, was der gesetzlichen Zielsetzung zuwiderlaufen würde, weiten Bevölkerungskreisen bezahlbaren Wohnraum auch in Gebieten mit einem aus dem Gleichgewicht geratenen Wohnungsmarkt zu erhalten. Soweit in der Literatur (vgl. Lehmann-Richter, WuM 2015, 204/207 f.; Blank, WuM 2014, 641/645) die Auffassung vertreten wird, dass Marktsegmente, in denen keine Mangellage festzustellen ist, von der Anwendung der Mietpreisbeschränkung auszunehmen seien, wird nicht hinreichend berücksichtigt, dass § 556 d BGB nicht dazu dient, unter Ausnutzung einer Mangellage als unangemessen hoch empfundene Mieteinnahmen zu limitieren. Vielmehr wird nach der Gesetzesbegründung ausschließlich das sozialpolitische Ziel verfolgt, nicht nur



einkommensschwachen Haushalten, sondern auch Durchschnittsverdienern, insbesondere Familien mit Kindern, bezahlbaren Wohnraum innerhalb ihres angestammten Quartiers zu erhalten und Anreize für Verdrängungsmaßnahmen zu verringern (BT-Drs. 18/3121 S. 15).

VI.

- 37** Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).