

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

vom 16. Juli 2020

über die Vorlage

des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration

betreffend den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens „#6 Jahre Mietenstopp“

Aktenzeichen: Vf. 32-IX-20

Leitsätze:

1. Zur Frage der Zulassung eines Volksbegehrens zur Begrenzung der Miethöhe in 162 Gemeinden mit angespanntem Wohnungsmarkt in Bayern.
2. Der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf ist mit Bundesrecht offensichtlich unvereinbar, da dem Landesgesetzgeber nach Art. 72 Abs. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz fehlt. Bereits vorhandene bundesgesetzliche Normen versperren die Möglichkeit landesgesetzlicher Regelungen.
3. Durch die in §§ 556 d ff. BGB enthaltenen Regelungen zur Miethöhe sowohl bei Mietbeginn (sog. Mietpreisbremse) als auch während eines laufenden Mietverhältnisses (sog. Kappungsgrenze) hat der Bundesgesetzgeber von der ihm nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zustehenden konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit für das bürgerliche Recht erschöpfend Gebrauch gemacht. Für den Landesgesetzgeber ergeben sich auch aus den in § 556 d Abs. 2 und § 558 Abs. 3 BGB vorgesehenen Ermächtigungen der Landesregierungen zum Erlass von Rechtsverordnungen keine Abweichungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Festlegung der zulässigen Miethöhe.

4. Auf die gemäß Art. 70 GG gegebene Zuständigkeit der Länder für Bereiche des Wohnungswesens kann der Gesetzentwurf des Volksbegehrens nicht gestützt werden, weil es an einem öffentlich-rechtlichen Gesamtkonzept fehlt. Die Mietpreisregelungen des Entwurfs stellen im Ergebnis nichts anderes dar als eine Verschärfung der geltenden Bestimmungen zur Mietpreisbremse und zur Kappungsgrenze.

Entscheidung:

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens „#6 Jahre Mietenstopp“ sind nicht gegeben.

Gründe:

I.

- 1 Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens zur Begrenzung der Miethöhe in 162 Gemeinden mit angespanntem Wohnungsmarkt in Bayern gegeben sind.
- 2 Beim Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration wurde am 6. März 2020 der Antrag gestellt, ein Volksbegehren unter dem Titel „#6 Jahre Mietenstopp“ zuzulassen. Das Staatsministerium hat mitgeteilt, die Initiatoren hätten insgesamt 35.365 Unterschriften eingereicht, wovon 34.869 gültig seien.
- 3 Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens lautet:

Entwurf eines Gesetzes über die Begrenzung der Miethöhe in Bayern

Art. 1 Anwendungsbereich

Dieses Gesetz gilt für alle Mietverhältnisse über Wohnraum in den durch die am 7. August 2019 in Kraft getretene Mieterschutzverordnung ausgewiesenen Gebieten. Ausgenommen ist der dem Zweiten Wohnungsbaugesetz in Verbindung mit dem Wohnungsbindungsgesetz, der II. Berechnungsverordnung und der Neubaumietenverordnung unterliegende Wohnraum sowie nach dem Bayerischen Wohnraumförderungsgesetz (BayWoFG) geförderter Wohnraum in einem Studierenden- oder Jugendwohnheim und Wohnraum, der ab dem 1. Januar 2017 erstmals genutzt und vermietet wurde. Außerdem ausgenommen sind Mieterhöhungen von eingetragenen Genossenschaften, sofern die Generalversammlung auf Grund eines Grundstückskaufes beschließt, die Mieten zu erhöhen.

Art. 2 Verbot von Mieterhöhungen in laufenden Mietverhältnissen

- (1) Eine Erhöhung der Miete im laufenden Mietverhältnis ist grundsätzlich verboten, es sei denn, die erhöhte Miete übersteigt nicht den Betrag von 80 % der ortsüblichen Vergleichsmiete.
- (2) Die §§ 559 bis 561 BGB bleiben unberührt. Dies gilt nur, soweit die erhöhte Miete die ortsübliche Vergleichsmiete nicht übersteigt.
- (3) Zur Begründung einer die Grenze aus Abs. 1 überschreitenden Mieterhöhung darf sich der Vermieter auf die Vereinbarung einer Staffel- oder Indexmiete nicht berufen.

Art. 3 Mietobergrenze bei Neuvermietung

Es ist verboten, im Zuge der Neuvermietung eine Miete zu verlangen, die über der ortsüblichen Vergleichsmiete gem. § 558 Abs. 2 BGB liegt.

Art. 4 Ordnungswidrigkeiten

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder leichtfertig den Verboten aus Art. 2 oder Art. 3 zuwiderhandelt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu 500.000 Euro geahndet werden.

(3) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist die nach §§ 87 ff. Zuständigkeitsverordnung zuständige Behörde.

Art. 5 Monitoring

Die Staatsregierung ist verpflichtet, einmal jährlich dem Landtag und der Öffentlichkeit auf der Basis ausgewählter Indikatoren über den Status und die Entwicklung der Mietsituation und der Miethöhe in allen Regierungsbezirken und Gemeinden Bayerns zu berichten (jährlicher Bericht zur Lage der Mietsituation Bayerns) sowie dem Landtag und der Öffentlichkeit einen Statusbericht zum staatlichen Wohnungsbestand vorzulegen.

Art. 6 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am xxx in Kraft. Es tritt mit Ablauf des [6 Jahre später] außer Kraft.

Begründung des Gesetzentwurfs

A. ALLGEMEINER TEIL

I. Regelungsziel

Die Mieten- und Wohnraumfrage ist die soziale Frage unserer Zeit. Das vorliegende Gesetz bezweckt, die dramatische Preisentwicklung am Mietmarkt in Bayern einzudämmen.

Anders als das Grundgesetz enthält die Verfassung des Freistaates Bayern von 1946 in Art. 106 Abs. 1 BV einen Anspruch auf eine angemessene Wohnung. Wörtlich heißt es: „Jeder Bewohner Bayerns hat Anspruch auf eine angemessene Wohnung.“ Dieses Verfassungsversprechen ist auf Konkretisierung durch Gesetz zwingend angewiesen.

II. Regelungskompetenz

Der Freistaat verfügt dabei für ein Mietpreisverwaltungsrecht über die erforderliche Gesetzgebungszuständigkeit. Die Länderzuständigkeit stellt nämlich unter dem Grundgesetz den Regelfall dar. Es bedarf daher keiner gesonderten Begründung der Länderzuständigkeit durch einen bestimmten, definierten Kompetenztitel. Maßgeblich ist allein, ob sich aus dem

Grundgesetz eine bundesrechtliche Kompetenzsperre für die vorliegende Ländergesetzgebung ergibt. Dies ist nicht der Fall.

Eine einschlägige ausschließliche Bundeszuständigkeit besteht nicht und kommt daher als Kompetenzsperre für das Land nicht in Betracht.

Es besteht auch keine Sperre unter dem Aspekt der konkurrierenden Gesetzgebung. Eine Sperre ergibt sich weder aus der Bundeszuständigkeit für das „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) noch aus der Kompetenz für das „bürgerliche Recht“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG).

Zwar gehört das Mietrecht zu den Kernmaterien des Schuldrechts, das im Bürgerlichen Gesetzbuch umfänglich seit langem geregelt ist. Auch private Rechtsverhältnisse sind indessen selbstverständlich öffentlich-rechtlicher Regulierung zugänglich. So ist das Mietpreisrecht in Deutschland schon in der Vergangenheit nahezu durchgehend von öffentlich-rechtlichen Bindungen flankiert gewesen.

Unter welchen konkreten Voraussetzungen das Öffentliche Recht in die private Gestaltungsfreiheit eingreifen kann ist dabei eine Frage der Verhältnismäßigkeit. Es kommt entscheidend auf die Zweck-Mittel-Relation an.

Die Auslegung der Kompetenzbestimmungen des Grundgesetzes hat im Lichte der anderen Festlegungen der Verfassung zu erfolgen. Dem Bundesstaatsprinzip wie dem Sozialstaatsprinzip kommt dabei eine überragende Bedeutung zu. Weil die beiden Verfassungsebenen hier nicht in unterschiedliche Richtungen wirken, ist der Wertung von Art. 106 Abs. 1 BV bei der Auslegung bundesrechtlicher Kompetenzreichweite Rechnung zu tragen. Dies ergibt sich bereits aus dem Gebot bundesfreundlichen Verhaltens.

Konkret bedeutet dies, dass die Kompetenzordnung im Zweifel so auszulegen ist, dass den Ländern die erforderlichen Spielräume verbleiben.

Dies gilt insbesondere dort, wo wie bei der Bundeszuständigkeit nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG für das bürgerliche Recht Auslegungsspielräume wegen der unscharfen Kompetenzbestimmung bestehen.

Um das bürgerliche Recht im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG geht es vorliegend nicht. Es geht nämlich mit der geplanten Regelung nicht vorrangig um das zweipolige Vertragsverhältnis und das Äquivalenzinteresse der involvierten Vertragsparteien. Der Ausgleich von Individualinteressen, der das Bürgerliche Recht prägt, spielt mithin eine allenfalls nachgeordnete Rolle. Der Mietenstopp zielt vielmehr auf die Korrektur eines Marktversagens durch Marktlenkung ab. Mit anderen Worten: der Mietenstopp soll Gemeinwohlinteressen in die konkrete Wirklichkeit umsetzen. Er gibt dafür einen dem der Gestaltung durch Privatrechtsverhältnis entzogenen Handlungsrahmen vor, in dem sich die Vertragsparteien bewegen können. Eine finale, unmittelbare Steuerung besteht nur hinsichtlich des Wohnungsmietpreismarktes. Es geht letztlich um die Stabilisierung eines bestimmten Mietgefüges, eine sozial ausgewogene Zusammensetzung der Mieterschaft in einem bestimmten Teilgebiet und die Sicherung einer gesellschaftlichen Vielfalt im Wohngebiet. Es besteht ein öffentliches Interesse daran, dass – beispielsweise – auch Kindergärtner, Kassierer,

Arzthelfer, Handwerker, Postzusteller, Krankenpfleger, kurz: Menschen mit kleinen und mittleren Einkommen, deren Beitrag zum Funktionieren einer Gesellschaft unabdingbar ist, nicht fernab wohnen und in weit entfernte Randwohngebiete abgedrängt werden. Das Bedürfnis an Sicherheit und Bildung ist hier ebenfalls betroffen, weil Polizisten und Lehrer, die in einem bestimmten Viertel ihren Dienst verrichten, auch dort wohnen sollten.

Unabhängig von der Definition von Sachmaterien wie „bürgerliches Recht“ tritt im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung eine Sperrwirkung für die Ländergesetzgebung jedenfalls erst dann ein, wenn der Bund eine abschließende gesetzliche Regelung vorgenommen hat. Dies ist vorliegend nicht der Fall. Die „Mietenbremse“ auf Bundesebene ist offenkundig wegen ihrer Verordnungsermächtigung für die Landesregierungen keine abschließende Regelung des Bundes.

Der Freistaat Bayern verfügt mithin über die Gesetzgebungszuständigkeit für einen „Mietenstopp“.

B. BESONDERER TEIL

I. Zentrale Regelungen des Gesetzentwurfs

Zur Erreichung der benannten Ziele sollen im Kern zwei Verbotstatbestände eingeführt werden, deren Verwirklichung den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit erfüllen können. Dabei geht es zum einen um das weitgehende Verbot, in laufenden Mietverhältnissen die Miete zu erhöhen (Art. 2 des Gesetzentwurfs). Zum anderen wird die zulässige Miethöhe bei der Neuvermietung von Wohnraum reglementiert (Art. 3). Beide Verbotsstatbestände enthalten klar definierte Ausnahmetatbestände. So sollen Vermieter weiterhin die Möglichkeit haben, im Anschluss an Modernisierungsmaßnahmen die Miete zu erhöhen. Ebenso wenig soll das Verbot zur Mieterhöhung greifen, wenn die Bestandsmiete erheblich unter der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt. Die Begrenzung der Miethöhe im Zuge der Neuvermietung gilt nicht für neu gebauten Wohnraum.

Zur Bestimmung des örtlichen Anwendungsbereichs des Gesetzentwurfs wird die Mieterschutzverordnung in Bezug genommen. Das Gesetz soll eine auf sechs Jahre begrenzte Laufzeit haben.

II. Einzelne Regelungen

Art. 1 Anwendungsbereich

Die Regelungen des Gesetzentwurfs sollen nur in solchen Gebieten Bayerns gelten, in denen ein angespannter Wohnungsmarkt besteht. Dabei handelt es sich um Gebiete, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.

Die bayerische Landesregierung hat am 16. Juli 2019 eine Verordnung zur Festlegung des Anwendungsbereichs bundesrechtlicher Mieterschutzvorschriften (Mieterschutzverordnung – MiSchuV) verabschiedet. Die Verordnung ist seit 7. August 2019 in Kraft. Flankiert wird die MiSchuV durch ein

wissenschaftliches Gutachten zur Identifizierung von Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten in Bayern, welches das Darmstädter Institut Wohnen und Umwelt (IWU) erstellt hat. Darin werden die einzelnen Stellungnahmen der Städte und Gemeinden beurteilt. Die MiSchuV listet in ihrer Anlage zu § 1 Städte und Gemeinden in den einzelnen Regierungsbezirken Bayerns auf, in denen der Wohnungsmarkt im rechtlichen Sinne angespannt ist. Es handelt sich insgesamt um 162 Städte und Gemeinden. Der vorliegende Gesetzentwurf nimmt auf die Auswahl der Gebiete Bezug und soll örtlich dort Anwendung finden. Sinn und Zweck der Einführung einer öffentlich-rechtlichen Mietpreisregulierung durch den Gesetzentwurf ist die Begrenzung der Miethöhe im Bestand und bei der Neu- bzw. Wiedervermietung in Gebieten, in denen Wohnraum zu angemessenen Bedingungen nicht ausreichend zur Verfügung steht. Insofern ist es sachdienlich, die aktuellen Erkenntnisse der Landesregierung nutzbar zu machen und die Geltung der Vorschriften des Gesetzentwurfs auf die ausgewiesenen Gebiete zu beschränken.

Die Bestimmung des örtlichen Anwendungsbereichs des Gesetzentwurfs auf dem Wege, die MiSchuV in Bezug zu nehmen, erfolgt nicht dynamisch und beschränkt sich auf die Benennung der betroffenen Gebiete in deren Anlage zu § 1. Dies führt unter anderem dazu, dass es für die Bezeichnung der von diesem Gesetzentwurf betroffenen Gebiete irrelevant ist, dass die MiSchuV mit Ablauf des 31. Juli 2020 außer Kraft tritt. Das Gesetz soll in den benannten 162 Städten und Gemeinden für die Dauer von sechs Jahren gelten.

Art. 1 des Gesetzentwurfs enthält vier Regelungen zu sachlichen Ausnahmen.

Für Mietwohnungen des sozialen Wohnungsbaus (Erster Förderweg) gelten die speziellen Regelungen des Kostenmietsystems, so dass eine Regulierung nach dem hier vorgesehenen System nicht passt. Sie werden vollkommen aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes genommen. Betroffen von der Ausnahme sind allerdings nur die Wohnungen, die dem Zweiten Wohnungsbaugesetz in Verbindung mit dem Wohnungsbindungsgesetz, der II. Berechnungsverordnung und der Neubaumietenverordnung unterliegen. Erfasst von dem Gesetz ist dagegen beispielsweise Wohnraum, dem die einkommensorientierte Förderung (EOF) zu Gute kommt. Den Genossenschaften, die auf Grund des Ablaufs von Erbbaurechten ihre Grundstücke kaufen müssen, soll ermöglicht werden, dies auch über höhere Mieten zu finanzieren, wenn die Generalversammlung das beschließt.

Die Nutzung von gefördertem Wohnraum in Studierenden- und Jugendwohnheimen erfolgt nach besonderen Bedingungen, die eine Ausnahme rechtfertigen.

In Anlehnung an § 556f Satz 1 BGB und dessen Begründung (BT-Dr. 18/3121, S. 31 f.) wird der Neubau von den Regelungen dauerhaft ausgenommen.

Art. 2 Verbot von Mieterhöhungen in laufenden Mietverhältnissen

Ziel des Gesetzentwurfs ist es, Mieterhöhungen in laufenden Wohnraummietverhältnissen für den Zeitraum von sechs Jahren, abgesehen von klar definierten Ausnahmen, zu untersagen.

Dazu spricht Art. 2 Abs. 1 ein grundsätzliches Verbot von Mieterhöhungen aus. Vermietern ist es untersagt, die Miete durch einvernehmliche Vereinbarung mit dem Mieter oder durch Inanspruchnahme des Reglements aus §§ 558 BGB nach dem System der ortsüblichen Vergleichsmiete zu erhöhen. Es ist dem Vermieter gesetzlich untersagt, ein Mieterhöhungsverlangen gem. § 558 Abs. 1 BGB zu stellen. Enthält der laufende Mietvertrag die Vereinbarung über eine Staffelmiete (§ 557a BGB) oder eine Indexmiete (§ 557b BGB), so kann eine Mieterhöhung auch nicht dadurch erfolgen, dass sich der Vermieter auf die entsprechende Vereinbarung beruft. Für die Staffelmiete bedeutet dies, dass es dem Vermieter während der Laufzeit des entworfenen Gesetzes verboten ist, sich auf eine nach § 557a BGB eintretende Mieterhöhung zu berufen. Er darf die erhöhte Miete nicht vom Mieter verlangen. Die Erklärung einer Mieterhöhung nach § 557b Abs. 3 Satz 1 BGB hinsichtlich einer Indexmiete ist gesetzlich untersagt.

Von dem grundsätzlichen Verbot der Mieterhöhung im Bestand bestehen nach dem Gesetzentwurf zwei Ausnahmen.

Der vollkommene Ausschluss der Mieterhöhung nach dem Vergleichsmietensystem führte auch dazu, dass es Vermietern, die bislang in laufenden Mietverhältnissen besonders geringe Mieten verlangt haben, verwehrt wird, die Miethöhe moderat anzupassen. Dies könnte zu wirtschaftlichen Härten bei den Vermietern führen. Daher beschränkt sich das Verbot von Mieterhöhungen, die nicht mit der Durchführung von Modernisierungsmaßnahmen in Zusammenhang stehen, auf den Betrag, der 80 % der ortsüblichen Vergleichsmiete übersteigt. Der Begriff der ortsüblichen Vergleichsmiete entspricht demjenigen aus § 558 Abs. 2 BGB. Vermietern ist es daher nach Art. 2 Abs. 1 und 3 des Gesetzentwurfs nicht verboten, die Bestandsmiete auf den Betrag von 80 % der ortsüblichen Vergleichsmiete anzuheben. Darin besteht freilich allein eine Beschränkung des grundsätzlich bestehenden öffentlich-rechtlichen Verbots. Ob und inwieweit eine Mieterhöhung im einzelnen Fall möglich, rechtlich zulässig und schließlich wirksam ist, bestimmt sich nach dem Inhalt der jeweiligen Vereinbarung zwischen den Vertragsparteien und den Vorgaben der bürgerlich-rechtlichen Vorschriften der §§ 557 ff. BGB, insbesondere §§ 558 bis 558b BGB. Nach der Durchführung einer Modernisierungsmaßnahme stünde dem Vermieter auch unter Geltung dieses Gesetzes das Recht zu, die Miete nach Maßgabe der §§ 559 ff. BGB zu erhöhen. Verfahren und Umfang der Mieterhöhung nach Modernisierungsmaßnahmen ergeben sich grundsätzlich aus den einschlägigen Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs. Allerdings erfolgt zur Verwirklichung des Ziels dieses Gesetzentwurfs, den Bestand an bezahlbarem Wohnraum zu erhöhen, nach dem Entwurf eine Deckelung der zulässigen Miethöhe nach Modernisierung bei dem Betrag der ortsüblichen Vergleichsmiete für die Wohnung. Maßgeblich für die

Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete ist die Ausstattung und Beschaffenheit der Wohnung in modernisiertem Zustand.

Durch die Begrenzung der Mieterhöhung auf den Wert der ortsüblichen Vergleichsmiete im modernisierten Zustand wird darüber hinaus ein Wertungswiderspruch zu der Regelung aus Art. 3 vermieden. Auch hier kann es vorkommen, dass der Vermieter im Vorfeld der Neuvermietung eine Modernisierung der Wohnung vorgenommen hat. Die ortsübliche Vergleichsmiete für die modernisierte Wohnung gibt auch dann Maß für die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn.

Auch im Falle der Mieterhöhung nach Durchführung einer Modernisierungsmaßnahme befreit Art. 2 Abs. 2 des Gesetzentwurfs lediglich und teilweise von dem grundsätzlich geltenden Verbot aus Art. 2 Abs. 1. Ob und inwieweit der Vermieter die Miete nach Durchführung einer Modernisierung erhöhen kann, ergibt sich aus den Regelungen der §§ 559 ff. BGB.

Abgesehen von den benannten Ausnahmen verstößt ein Vermieter nach der Konstruktion des Gesetzentwurfs gegen ein gesetzliches Verbot im Sinne des § 134 BGB, wenn er von seinem Mieter als Vertragspartner im laufenden Mietverhältnis eine erhöhte Miete verlangt, ihm gegenüber eine Änderung des Vertrags anträgt oder einseitig eine Mieterhöhung erklärt. Mietzahlungen, die in Folge einer unzulässigen Mieterhöhung im Bestand erfolgen oder verlangt werden, sind hinsichtlich des erhöhten Betrags nicht geschuldet und können vom Mieter zivilrechtlich zurückgefordert werden.

Unberührt von dem Gesetzentwurf und dem Verbot aus Art. 2 bleiben Mieten, die in laufenden Mietverhältnissen bereits oberhalb der Grenze von 80 % der ortsüblichen Vergleichsmiete lagen und wirksam vereinbart wurden. Der Gesetzentwurf enthält keine Regelung, die einen Vermieter dazu veranlasst, eine wirksam vereinbarte Miete im Bestand zu senken.

Art. 3 Mietobergrenze bei Neuvermietung

Bei der Neuvermietung einer Wohnung ist es verboten, eine Miete zu verlangen, die oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt. Der Begriff der ortsüblichen Vergleichsmiete entspricht demjenigen aus § 558 Abs. 2 BGB.

Beim Abschluss eines neuen Mietvertrags unter Geltung des Gesetzentwurfs haben Vermieter die Grenze der ortsüblichen Vergleichsmiete zu respektieren. Dies gilt unabhängig davon, ob vor der Vermietung Modernisierungsmaßnahmen stattgefunden haben. Maßgeblich ist dann die ortsübliche Vergleichsmiete für die Wohnung im modernisierten Zustand, was der Begrenzung der möglichen Mieterhöhung nach Art. 2 Abs. 2 entspricht. Die Begrenzung der Miethöhe bei der Neuvermietung gilt auch, wenn für die Wohnung in der Vergangenheit eine höhere Miete verlangt wurde.

Verlangt ein Vermieter eine Miete, die über dem zulässigen Betrag der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt, verstößt er gegen ein gesetzliches Verbot im Sinne des § 134 BGB (vgl. Begründung Art. 2).

Art. 4 Ordnungswidrigkeiten

Die Regelungen der Art. 2 und Art. 3 enthalten Verbote. Ein Verstoß gegen diese Verbote kann nach Maßgabe von Art. 4 grundsätzlich den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit erfüllen. Dies mag im Einzelfall unproblematisch zu bejahen sein, wenn ein Vermieter trotz räumlicher, sachlicher und zeitlicher Anwendbarkeit der Regelungen des Gesetzentwurfs eine Mieterhöhung im laufenden Mietverhältnis anregt, ohne die Wohnung modernisiert zu haben. Hier wird es vielfach sogar zu vorsätzlichen Verstößen kommen.

Schwieriger ist die Frage der Angemessenheit einer Sanktionierung zu beurteilen, wenn der Verstoß gegen das jeweilige Verbot davon abhängt, die einschlägige ortsübliche Vergleichsmiete festgestellt und sich an diesem Wert orientiert zu haben. Einschlägig ist dies bei den Verböten aus Art. 3 Satz 1 (Neuvermietung zur ortsüblichen Vergleichsmiete), aus Art. 2 Abs. 2 (Mieterhöhung nach Modernisierung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete) und im Sonderfall des Art. 2 Abs. 1 bzw. 3 (Mieterhöhung auf 80 % der Vergleichsmiete) des Gesetzentwurfs. In diesen drei Fällen verhält sich der Vermieter nur dann rechtskonform, wenn es ihm gelingt, die ortsübliche Vergleichsmiete für die betreffende Wohnung zutreffend festzustellen und er sich dann an diesem Wert orientiert. Allerdings kann sich das Vorhaben, die Einzelvergleichsmiete zu bestimmen, durchaus schwierig gestalten. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn es in der Gemeinde keinen qualifizierten Mietspiegel gibt, mit Hilfe dessen sich die ortsübliche Vergleichsmiete bestimmen lässt. Die bestehende Unsicherheit, den Wert exakt zu bestimmen, lässt es dann aber als unangemessen erscheinen, dem Vermieter ordnungswidriges Verhalten vorzuwerfen, wenn er den tatsächlichen Wert der Einzelvergleichsmiete geringfügig und fahrlässig überschreitet. Daher sollen nach Maßgabe von Art. 4 Abs. 1 des Gesetzentwurfs nur Verstöße sanktioniert werden können, die vorsätzlich oder zumindest leichtfertig, dies entspricht dem zivilrechtlichen Begriff der groben Fahrlässigkeit, begangen werden.

Eine Verwaltungskontrolle ist jenseits des Ordnungswidrigkeitsverfahrens, zu dem das OWiG weitere Vorgaben macht, nicht vorgesehen. Mithin ist es nicht erforderlich, Näheres zum Verwaltungsverfahren zu regeln oder der Verwaltung eine Verordnungsermächtigung zu erteilen.

Art. 5

Zur Überprüfung der Wirksamkeit und des Vollzugs wurde in Art. 5 eine Berichtspflicht aufgenommen.

Art. 6 Inkrafttreten

Mit der Befristung des Gesetzes wird Verhältnismäßigkeitsanforderungen Rechnung getragen. Angemessen erscheint die Zeitspanne von sechs Jahren. Dies entspricht unter Berücksichtigung der Kappungsgrenze aus § 558 Abs. 3 BGB zwei Zyklen, in denen die Miete erhöht werden könnte.

II.

- 4 Das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration hat am 17. April 2020 gemäß Art. 64 Abs. 1 Satz 1 LWG die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs beantragt, weil es die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens nicht für gegeben erachtet. Der Landesgesetzgeber habe für die im Volksbegehrensentwurf vorgesehenen Regelungen zur Begrenzung der Miethöhe keine Gesetzgebungsbefugnis (1.). Vor diesem Hintergrund könne dahingestellt bleiben, ob die angestrebten Regelungen über die Mietpreisbegrenzung mit dem grundrechtlich geschützten Recht auf Eigentum vereinbar wären; ebenso könne offenbleiben, ob die Regelung in Art. 4 des Volksbegehrensentwurfs hinreichend bestimmt wäre und ob die Stichtagsregelung in Art. 1 des Entwurfs, wonach u. a. Wohnraum, der ab dem 1. Januar 2017 erstmals genutzt und vermietet worden sei, vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen werde, gegen das allgemeine Willkürverbot verstieße (2.). Eine teilweise Zulassung des Volksbegehrens lediglich im Hinblick auf die Einführung der Berichtspflicht der Staatsregierung in Art. 5 des Entwurfs komme nicht in Betracht (3.).
- 5 1. Regelungen über die Begrenzung von Mieterhöhungen in laufenden Mietverhältnissen und über die zulässige Miethöhe bei Neuvermietungen gehörten zur Materie des bürgerlichen Rechts im Sinn des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG und seien damit ein Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 72 GG, von der der Bund abschließend Gebrauch gemacht habe.
- 6 a) Das bürgerliche Recht sei nicht als Gegensatz zum öffentlichen Recht zu verstehen, sondern betreffe die Zusammenfassung aller Normen, die herkömmlicherweise dem Zivilrecht zugerechnet würden. Auch öffentlich-rechtlich geprägte Materien, die traditionell als Teil des Zivilrechts geregelt seien, könnten unter den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG fallen. Ob ein Gegenstand aus heutiger Sicht dem öffentlichen Recht zuzuordnen sei, sei nicht entscheidend. Das Mietpreisrecht, das aus sozialpolitischen Erwägungen die im bürgerlichen Miet-

vertragsrecht grundsätzlich gewährleistete Vertragsfreiheit beschränke, sei als Teil des sog. sozialen Mietrechts traditionell eine Materie des bürgerlichen Rechts.

- 7 Die im Volksbegehrensentwurf enthaltenen Verbotstatbestände zur Mietpreisbegrenzung seien demnach kompetenzrechtlich ebenfalls dem bürgerlichen Recht im Sinn des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zuzuordnen. Indem es dem Vermieter bußgeldbewehrt untersagt werde, eine über eine bestimmte Höhe hinausgehende Miete zu verlangen, würden den Parteien gesetzliche Vorgaben im Hinblick auf die Vereinbarung einer Hauptleistungspflicht aus dem Mietverhältnis gemacht. Ausweislich der Gesetzesbegründung verstoße der Vermieter gegen ein gesetzliches Verbot gemäß § 134 BGB mit der Folge der Nichtigkeit des Rechtsgeschäfts, wenn er eine nach Art. 2 oder 3 des Entwurfs unzulässige Miete verlange. Die Einschränkung der Privatautonomie zeige sich ebenso deutlich bei einer wirksam vereinbarten Staffel- bzw. Indexmiete, auf die sich der Vermieter nach Art. 2 Abs. 3 des Entwurfs nicht (mehr) berufen könne, wenn die vereinbarte Miete die Grenze aus Art. 2 Abs. 1 des Entwurfs überschreite. Der Zuordnung zum bürgerlichen Recht stehe nicht entgegen, dass der Gesetzentwurf laut seiner Begründung vorrangig öffentliche Interessen verfolge und auf die Korrektur eines Marktversagens abziele. Ein sozialstaatlich motivierter Eingriff in das Marktgeschehen schließe das Vorliegen von bürgerlichem Recht nicht aus.
- 8 b) Eine Befugnis des Landesgesetzgebers zur Regelung von Mietpreisgrenzen auf dem freien Wohnungsmarkt lasse sich auch nicht unter Hinweis auf die Zuständigkeit der Länder für Bereiche des Wohnungswesens begründen. Zwar sei im Rahmen der Föderalismusreform 2006 ein Großteil der bis dahin unter die konkurrierende Gesetzgebung für das Wohnungswesen fallenden Bereiche in die (alleinige) Zuständigkeit des Landesgesetzgebers übergegangen. Nach der Gesetzesbegründung seien dies das Recht der sozialen Wohnraumförderung, der Abbau von Fehlsubventionierung im Wohnungswesen, das Wohnungsbindungsrecht, das Zweckentfremdungsrecht im Wohnungswesen sowie das Wohnungsgenossenschaftsvermögensrecht. Das in die Zuständigkeit der Länder fallende Wohnungswesen umfasse somit sowohl öffentlich-rechtliche Maßnahmen zur Wohnraumbefreiung

schaffung als auch solche zur Wohnraumnutzung, nicht aber das Mietpreisrecht für frei finanzierte Wohnungen, das als Teil des sozialen Mietrechts zum damaligen Zeitpunkt bereits in größerem Umfang Aufnahme in das Bürgerliche Gesetzbuch gefunden gehabt habe.

- 9** Mietpreisregelungen ließen sich allenfalls der Landesgesetzgebungskompetenz zuordnen, wenn sie lediglich untergeordneter Teil eines insgesamt der Wohnraumbeschaffung und -nutzung dienenden öffentlich-rechtlichen Regelungskonzepts seien. Gesetzliche oder behördliche Mietpreisfestsetzungen müssten jedoch stets die privatrechtlichen Normen des Bürgerlichen Gesetzbuchs in ihrem Bestand unberührt lassen. Dies wäre der Fall, wenn sie ausschließlich die öffentlichen Eigentümer von Wohnungsbeständen verpflichteten oder eine Mietpreisbindung als Gegenleistung für die Inanspruchnahme einer öffentlichen Förderung durch Private vorsähen. Beispiele hierfür seien die bestehenden landesgesetzlichen Regelungen über Mietpreisbegrenzungen im Bayerischen Wohnungsbindungsgesetz und im Bayerischen Wohnraumförderungsgesetz.
- 10** Im Gegensatz zu den genannten Vorschriften seien die mit dem Volksbegehren beabsichtigten Mietpreisbegrenzungen nicht Teil eines öffentlichen Gesamtkonzepts. Sie knüpften weder an eine bestimmte Förderungsmaßnahme noch an die Sicherung der Zweckbestimmung von Wohnraum an. Es handle sich insbesondere nicht um eine öffentlich-rechtliche Mietpreisbindung für sozial gebundenen Wohnraum, bei der der Eigentümer staatliche Fördermittel erhalte und dafür bei der Vermietung auf eine moderate Miete beschränkt werde. Öffentlich geförderter Wohnraum wäre im Gegenteil von der Geltung der Mietpreisvorschriften des Entwurfs ausdrücklich ausgenommen. Der Anwendungsbereich des beabsichtigten Gesetzes sei also auf den Wohnraum beschränkt, der bereits durch die mietrechtlichen Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs geregelt werde. Dem entspreche, dass der Entwurf außer bei der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nicht Grundlage für einen Gesetzesvollzug durch die Verwaltung sei. Er sehe kein Tätigwerden der Behörden etwa im Rahmen einer gesetzesvollziehenden und -konkretisierenden Eingriffsverwaltung vor.

- 11 c) Der Bund habe das bürgerliche Recht bereits so umfassend geregelt, dass für landesrechtliche Regelungen kaum mehr Möglichkeiten bestünden. Speziell zur Frage der zulässigen Miethöhe habe der Bundesgesetzgeber mit den §§ 556 ff. BGB erschöpfende Regelungen getroffen. Diese enthielten Bestimmungen zur Begrenzung der zulässigen Mietpreishöhe in maßgeblicher Anknüpfung an die ortsübliche Vergleichsmiete. Sowohl für laufende Mietverhältnisse als auch für Neuvermietungen ergäben sich daraus die Grenzen für Vereinbarungen über die Miethöhe sowie die Voraussetzungen, unter denen diese Grenzen überschritten werden dürften. Den Ländern verbleibe insoweit kein Raum für die Festsetzung eigener landesgesetzlicher Mietpreisgrenzen. Dass der Bund das Mietpreisrecht in angespannten Wohnungsmärkten selbst regeln wolle, zeigten auch die zum 1. Januar 2019 eingeführte Verschärfung der Mietpreisbremse und die am 14. Februar 2020 beschlossene Verlängerung der Regelungen zur Mietpreisbremse über das Jahr 2020 hinaus für fünf weitere Jahre. Die in § 556 d Abs. 2 und § 558 Abs. 3 BGB enthaltenen Verordnungsermächtigungen an die Landesregierungen stellten den abschließenden Charakter der bundesgesetzlichen Regelungen nicht nur nicht infrage; sie sprächen im Gegenteil dafür, dass der Bund den Ländern in diesem Bereich nur eine eng begrenzte, auf die Festlegung der Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt beschränkte Kompetenz überlasse.
- 12 d) An dem Ergebnis, dass es an einer Gesetzgebungskompetenz des Landes fehle, ändere der in der Begründung des Volksbegehrensentwurfs herangezogene Art. 106 Abs. 1 BV nichts. Ungeachtet der rechtlichen Einordnung und Bedeutung könne diese Bestimmung des Landesverfassungsrechts weder die bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben über die Gesetzgebungskompetenz überlagern oder gar verdrängen noch auf deren Auslegung und Ausübung Einfluss nehmen. Landesverfassungsrechtliche Staatsziel- und Grundrechtsbestimmungen könnten Handlungspflichten oder -ermächtigungen des Landesgesetzgebers nur im Rahmen der grundgesetzlichen Kompetenzordnung begründen.
- 13 e) Die im Volksbegehren vorgesehenen Regelungen stünden überdies im Widerspruch zur Verpflichtung aller rechtsetzenden Organe, ihre Regelungen in einer

bundesstaatlichen Kompetenzordnung so aufeinander abzustimmen, dass die Rechtsordnung nicht aufgrund unterschiedlicher Anordnungen widersprüchlich werde. Durch den Gesetzentwurf würde den Vermietern untersagt, von rechtlichen Möglichkeiten Gebrauch zu machen, die ihnen die §§ 556 d ff. BGB gewährten. Für ein und denselben Wohnraum in Bayern würden bei Inkrafttreten des beabsichtigten Landesgesetzes unterschiedliche gesetzgeberische Anordnungen gelten. Die Normadressaten wären damit gegenläufigen gesetzlichen Regelungen ausgesetzt, die Rechtsordnung wäre in diesem Teilbereich evident widersprüchlich. Durch Einführung eines eigenen Mietpreisrechts auf Länderebene würde das Mietpreisrecht des Bundes konterkariert.

- 14 2. Ob dem Entwurf des Volksbegehrens weitere verfassungsrechtliche Bedenken entgegenstünden, könne dahingestellt bleiben.
- 15 a) Dies gelte im Hinblick auf das Grundrecht auf Eigentum. Insbesondere könne offenbleiben, ob der Gesetzgeber den verfassungsrechtlich gebotenen Anforderungen an eine hinreichende und tatsächengestützte Begründung genügen würde, wenn er lediglich statisch mit Wirkung für insgesamt sechs Jahre auf eine bereits im vergangenen Jahr erlassene Mieterschutzverordnung verweise.
- 16 b) Ebenso wenig bedürfe es einer abschließenden Klärung, ob die Regelung zu den Ordnungswidrigkeiten in Art. 4 des Entwurfs dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Bestimmtheit gerecht werde. Der pauschale Verweis auf die Verbote aus Art. 2 oder 3 erscheine vor allem mit Blick auf Art. 2 Abs. 3 des Entwurfs problematisch. Für den Vermieter sei bei einer Staffelmiete nicht hinreichend erkennbar, ab wann sein Verhalten sanktioniert werde, da die Mieterhöhung insoweit automatisch und ohne weiteres Zutun der Parteien zu dem jeweils vereinbarten Zeitpunkt eintrete. Ferner dürfte die pauschale Verweisung zur Bestimmung der für die Verfolgung und Ahndung einer Ordnungswidrigkeit zuständigen Behörde in Art. 4 Abs. 3 des Entwurfs auf §§ 87 ff. ZustV nicht klar und eindeutig genug sein.

- 17 c) Sachgründe für eine willkürfreie Bestimmung des in Art. 1 des Entwurfs genannten Stichtags (1. Januar 2017) für die Ausnahmeregelung seien weder dargetan noch sonst erkennbar. In der Begründung zum Entwurf des Volksbegehrens werde zur Begründung allein auf § 556 f Satz 1 BGB und dessen Gesetzesbegründung verwiesen. Dort sei aber ein anderer Stichtag, nämlich der 1. Oktober 2014, bestimmt. Es sei nicht nachvollziehbar, wie die zur Rechtfertigung dieses Stichtags angeführten Gründe auch den im Entwurf des Volksbegehrens geregelten Stichtag rechtfertigen könnten.
- 18 3. Die Unzulässigkeit des Volksbegehrens im Hinblick auf seine Art. 1 bis 4 führe dazu, dass die Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens insgesamt nicht gegeben seien, auch wenn die Normierung einer Berichtspflicht, wie sie in Art. 5 des Entwurfs vorgesehen sei, wohl grundsätzlich zulässig wäre. Die Verbotstatbestände in Art. 2 und 3 des Entwurfs gemeinsam mit der Regelung des Anwendungsbereichs in Art. 1 und dem Ordnungswidrigkeitstatbestand in Art. 4 stellten die zentralen Bestandteile des gesamten Gesetzentwurfs dar. Hiervon losgelöst ergebe Art. 5 keine sinnvolle Regelung, sodass er isoliert nicht zulassungsfähig sei.

III.

- 19 Der Bevollmächtigte des Beauftragten des Volksbegehrens beantragt, das Volksbegehren zuzulassen; hilfsweise wird angeregt, dem Bundesverfassungsgericht die Frage nach der Einschränkung der Gesetzgebungskompetenz der Länder zum Erlass von Mietpreisbegrenzungen durch vorrangiges Bundesrecht zur Entscheidung vorzulegen.
- 20 1. Die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers zum Erlass des dem Volksbegehren zugrunde liegenden Gesetzentwurfs sei gegeben.

- 21** a) Im vorliegenden Fall bestehe die Besonderheit, dass die bundesverfassungsrechtliche Vorfrage nach der Kompetenz in einem landesverfassungsrechtlichen Verfahren entscheidungserheblich sei. Die Letztentscheidung über die richtige Auslegung des Bundesverfassungsrechts obliege aber dem Bundesverfassungsgericht. Für die Landesverfassungsgerichtsbarkeit bestehe daher allenfalls ein eingeschränkter Prüfungsumfang. Im Verfahren über die Zulassung eines Volksbegehrens überprüfe der Verfassungsgerichtshof die Regelungen eines Gesetzentwurfs am Maßstab des Bundesrechts nur unter dem eingeschränkten Gesichtspunkt, ob sie dem Bundesrecht bei jeder vertretbaren Auslegung der einschlägigen bundesrechtlichen Vorschriften widersprüchen. Bestünden nur Zweifel, ob der Gesetzentwurf des Landesrechts mit Bundesrecht vereinbar sein könnte, sei zugunsten der Zulassung des Volksbegehrens zu entscheiden. Daneben bestehe die Verpflichtung zur Vorlage an das Bundesverfassungsgericht unter den Voraussetzungen des Art. 100 Abs. 1 oder 3 GG. Dass in einem Zulassungsverfahren die plebiszitäre Willensbildung einer materiell-rechtlichen Prüfung unterzogen werde, sei im Übrigen in der Bayerischen Verfassung – namentlich in Art. 74 BV – nicht vorgesehen, sondern ergebe sich lediglich einfachgesetzlich aus Art. 64 Abs. 1 Satz 2 LWG. Dies und die kurzen Entscheidungsfristen nach Art. 64 Abs. 2 LWG legten die Beschränkung der Überprüfung auf eine summarische Evidenzprüfung nahe, jedenfalls soweit es um Bundesrecht gehe.
- 22** b) Für die Beantwortung der Frage nach der Länderzuständigkeit sei maßgeblich, dass diese nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes grundsätzlich den Regelfall darstelle und keiner gesonderten Begründung durch einen Kompetenztitel bedürfe. Zu prüfen sei allein, ob sich aus dem Grundgesetz eine Kompetenzsperre für die Ländergesetzgebung durch eine ausschließliche oder eine konkurrierende Bundeszuständigkeit ergebe. Im Zweifelsfall sei bei unklar abgegrenzten Kompetenzzuschreibungen eine enge Auslegung der Kompetenztitel des Bundes zugunsten der Länder geboten.
- 23** c) Aus dem Grundgesetz ergäben sich für den vorliegenden Zusammenhang keine Einschränkungen der Gesetzgebungszuständigkeit des Freistaates Bayern.

- 24** aa) Eine Sperrwirkung für die Ländergesetzgebung nach Art. 72 GG bestehe nicht, da der Bund keine abschließende gesetzliche Regelung auf einem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung vorgenommen habe.
- 25** (1) Eine Bundeszuständigkeit für das Wohnungswesen stehe einer Ländergesetzgebung vorliegend nicht entgegen. Bei der Föderalismusreform 2006 sei der Kompetenztitel für das Wohnungswesen aus der Liste der konkurrierenden Zuständigkeiten gestrichen und durch die heute in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG aufgeführten Einzelzuständigkeiten ersetzt worden, die hier nicht einschlägig seien. Alle anderen Bestandteile des Wohnungswesens seien auf die Länder übergegangen. Der Freistaat Bayern habe von seiner Zuständigkeit in diesem Bereich wiederholt Gebrauch gemacht.
- 26** (2) Ebenso wenig ergebe sich eine Sperre wegen der Bundeszuständigkeit für das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG). Für den Bereich des Mietprechts bestehe kein auf diesen Kompetenztitel gestütztes einschlägiges Bundesrecht. Zwar enthalte das noch immer als Bundesrecht fortgeltende Preisgesetz von 1948 in § 2 Abs. 1 PreisG eine Verordnungsermächtigung, durch die u. a. Preise und Mieten festgesetzt werden könnten. Ob hierauf heute noch Mietpreisbegrenzungen gestützt werden könnten, werde bezweifelt. Hierauf komme es aber nicht an, da es jedenfalls an einer abschließenden gesetzlichen Regelung fehle.
- 27** (3) Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG erstreckte sich die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes auf das bürgerliche Recht. Das Mietrecht gehöre zu den Kernmaterien des Schuldrechts, das im Bürgerlichen Gesetzbuch umfänglich seit langem geregelt sei, sodass nicht selten die Vermutung geäußert werde, dass für die Länder schon aus diesem Grund Regelungen betreffend die Wohnraummiete nicht möglich seien. Dies verkenne jedoch, dass auch private Rechtsverhältnisse öffentlich-rechtlicher Regulierung zugänglich seien. Das Mietprecht in Deutschland sei abgesehen von den Anfangsjahren des Bürgerlichen Gesetzbuchs nahezu durchgehend von öffentlich-rechtlichen Bindungen flankiert worden (vgl. z. B. § 5 WiStG). Im Hinblick auf diese gesonderte Regulierungsschicht

an öffentlichem Mietrecht könne man auch von einem Mietsteuerungs- oder Mietlenkungsrecht, also Mietverwaltungsrecht, sprechen. Unzutreffend sei dabei die Vorstellung, es bedürfe zwingend einer kriegs- oder kriegsfolgenbedingten Notlage, um öffentlich-rechtliches Mietpreisrecht zu rechtfertigen. Unter welchen Voraussetzungen das öffentliche Recht in die private Gestaltungsfreiheit eingreifen könne, sei schlicht eine Frage der Verhältnismäßigkeit.

- 28** Die Bundeszuständigkeit für das bürgerliche Recht erstrecke sich auf den Bestand des bürgerlichen Rechts nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch und sachnaher Nebengesetze sowie auf mit den dort geregelten Materien inhaltlich eng verbundenes neues Recht, wenn die Erforderlichkeit einer bundesweiten und einheitlichen Regelung bestehe. Eine öffentlich-rechtliche Regelung mit Bezug zum Privatrecht, die nicht überkommenerweise im Bürgerlichen Gesetzbuch geregelt sei, könne außerhalb des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG stehen. Je mehr eine Regelung Zwecke verfolge, die über die Rechtsbeziehungen der Vertragsparteien eines Mietvertrags hinausreichten, desto weniger könne Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG eine Grenzlinie bedeuten. Im Zweifel sei die Kompetenzordnung so auszulegen, dass den Ländern sozialstaatliche Spielräume verblieben.
- 29** bb) Die bundesrechtliche Regelung zur „Mietpreisbremse“ habe keine Einschränkungen der Gesetzgebungszuständigkeit des Freistaates Bayern zur Folge.
- 30** (1) Auf der Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG seien 2015 mit den §§ 556 d ff. BGB Regelungen über die bei Mietbeginn zulässige Miethöhe bei Mietverträgen über Wohnraum eingeführt und zum 1. Januar 2019 modifiziert worden. Danach dürfe die ortsübliche Vergleichsmiete höchstens um 10 Prozent überschritten werden, wenn der Wohnraum in einem Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt liege.
- 31** Zwischen dieser sog. Mietpreisbremse und dem im Gesetzentwurf des Volksbegehrens vorgesehenen Mietpreisstopp bestünden strukturelle Unterschiede. Eine Bremse müsse betätigt werden und werde in aller Regel nicht im Dauerbetrieb

funktionieren. Eine Deckelung mittels Mietenstopp schließe dagegen kontinuierlich etwas ab, könne freilich auch nach einiger Zeit wieder gelüftet bzw. gelöst werden. Der Mietpreisstopp wirke final und unmittelbar auf den Wohnungsmietmarkt ein und nicht unmittelbar in das Privatrechtsverhältnis. Somit übernehme das Land die Verantwortung für den Marktverlauf. Der Mietpreisstopp zielen auf eine Korrektur eines Marktversagens durch Marktlenkung. Die Mietpreisbremse hingegen setze vorrangig bei dem zweipoligen Vertragsverhältnis an; Marktsteuerungseffekte ergäben sich allenfalls mittelbar. Ein Mietenstopp sei die umfassendere Konzeption, die letztlich auf die Stabilisierung eines bestimmten Mietgefüges abziele.

- 32** Letztlich gehe es in der Gegenüberstellung von Mietpreisbremse und Mietenstopp um den Unterschied zwischen privatem und öffentlichem Mietpreisrecht. In der Konsequenz könnte eine solche Überlappung von Kompetenzbereichen, die aus verschiedenen Richtungen auf den Mietpreis einwirkten, sogar bedeuten, dass bundesrechtliche und landesrechtliche Regelungen sich widersprächen, weil eine „Doppelzuständigkeit“ bestehe. Der bloße Umstand, dass ein Landesgesetzgeber im Rahmen seiner Legislativbefugnisse einer Gruppe von Normadressaten Verhaltenspflichten auferlege, die zu deren bundesgesetzlich begründeten Pflichten hinzuträten, lasse jedoch noch keinen Normwiderspruch entstehen. Der Landesgesetzgeber dürfe das, was der Bundesgesetzgeber erlaube, verbieten, nicht jedoch auf Landesebene das erlauben, was der Bundesgesetzgeber verbiete. Nur im letzteren Fall wäre ein echter Normwiderspruch anzunehmen.
- 33** (2) Die bundesrechtliche Regelung sei zudem nicht abschließend, weil die Landesregierungen nach § 556 d Abs. 2 BGB ermächtigt würden, die Gebiete, in denen die Mietpreisbegrenzung gelte, durch Rechtsverordnung zu bestimmen. Ohne Verordnungen der Landesregierungen sei die fragliche Norm unvollständig. Das Bundesverfassungsgericht habe in seinem Beschluss vom 18. Juli 2019 betont, dass die Verordnungsermächtigung den regionalen Besonderheiten angespannter Wohnungsmärkte Rechnung trage und gegenüber bundeseinheitlichen Vorgaben die gebotene Flexibilität schaffe. Hier komme die klare Wertung zum Ausdruck, dass in erster Linie der Landesgesetzgeber dafür zuständig sei, Maßnahmen zur

Beruhigung des regionalen Wohnungsmarktes zu ergreifen. Vor diesem Hintergrund sei die Annahme fernliegend, der Bundesgesetzgeber habe eine abschließende Regelung über einen Gegenstand treffen wollen, der sich aus sachlichen Gründen bundeseinheitlicher Regelung entziehe. Die Konstellation, dass erst der Erlass der Rechtsverordnung die Rechtsfolgen der gesetzlichen Bestimmungen auslöse, ähnele den Fällen, in denen der Bund keine inhaltliche Regelung getroffen habe, weshalb hier eine Sperrwirkung zu verneinen sei. Im verfassungsrechtlichen Schrifttum werde niemand ernsthaft behaupten, dass eine Verordnungsermächtigung, von der ein Land gar keinen Gebrauch machen müsse, eine Sperrwirkung zulasten dieses Landes auslöse. Auch im Hinblick auf Mieterhöhungen nach Mietbeginn sei der Landesgesetzgeber aufgrund der generellen Offenheit von § 558 BGB für die örtlichen Verhältnisse nicht daran gehindert, andere Bestimmungen zu zulässigen Mieterhöhungen zu erlassen.

- 34** d) Die soziale Wohnraumgarantie nach Art. 106 Abs. 1 BV könnte sich ebenfalls als Stütze für die Begründung einer Kompetenz des Landesgesetzgebers erweisen. Ob die restriktive Lesart des Verfassungsgerichtshofs, wonach Art. 106 Abs. 1 BV kein subjektives Recht verbürge, zwingend sei, lasse sich durchaus bezweifeln; diese Frage sei hier jedoch nachrangig. Jedenfalls sei die niedergelegte objektive Verpflichtung auf einfachrechtliche Konkretisierung des Regelungsgehalts auf Landesebene zwingend angewiesen. Dieses über das Bundesstaatsprinzip auch auf Ebene der Bundesverfassung für die Auslegung des Grundgesetzes spürbare Gewicht des Anspruchs auf Wohnung sei bei der Frage nach möglichen Hindernissen für die Aktivierung einer Gesetzgebungskompetenz des Landes zu berücksichtigen.
- 35** e) Dass die Kompetenzfrage bereits mit Blick auf die Auslegungsoffenheit der hier in Betracht kommenden Kompetenzbestimmungen des Grundgesetzes als offen angesehen werden müsse, lasse sich nicht ernsthaft bestreiten. Vor allem aber habe das Bundesverfassungsgericht selbst in einer Eilrechtsschutzentscheidung vom 10. März 2020 Az. 1 BvQ 15/20 zur Berliner Mietpreisregelung festgehalten, dass es die Kompetenzfrage im Hinblick auf landesrechtliche Mietpreisregulierung

als offen ansehe. Sollte der Verfassungsgerichtshof abweichend vom Bundesverfassungsgericht der Auffassung sein, dass die Kompetenzlage eindeutig gegen eine Landeskompetenz spreche, sei er verpflichtet, die Frage dem Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 3 GG zur Entscheidung vorzulegen.

- 36** 2. Der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens begegne auch keinen weiteren Bedenken.
- 37** a) Ein Verstoß gegen die verfassungsrechtlichen Eigentums Garantien sei nicht gegeben. Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens sehe als Ziel die Eindämmung der dramatischen Preisentwicklung auf dem bayerischen Mietmarkt vor, um einer Segregation und Gentrifizierung verschiedener Bevölkerungsgruppen entgegenzuwirken. An der Eignung und Erforderlichkeit der Miethöheregulierung zur Eindämmung angespannter Wohnungsmärkte bestehe kein Zweifel. Auch die Zumutbarkeitsgrenze sei nicht erreicht, da der Entwurf keine Substanzgefährdung des Eigentums der Vermieterinnen und Vermieter zum Gegenstand habe.
- 38** b) Sowohl die in Art. 4 Abs. 1 als auch die in Art. 4 Abs. 3 des Entwurfs gewählte Verweisungstechnik begegne unter dem Gesichtspunkt des Bestimmtheitsgebots keinen durchgreifenden Bedenken. Das von Art. 4 Abs. 1 des Entwurfs sanktionierte Verhalten sei im Fall der Staffelmiete die Einforderung des unzulässigen Mietbetrags, im Fall der Indexmiete die Erklärung der Mieterhöhung nach § 557 b Abs. 3 Satz 1 BGB. Die Verweisung in Art. 4 Abs. 3 des Entwurfs auf §§ 87 ff. ZustV sei ebenfalls nicht unbestimmt. Mit dem Kürzel „ff.“ meine der Gesetzgeber einen Verweis auf die mit § 87 ZustV im systematischen Zusammenhang stehenden Zuständigkeitsvorschriften des Teils 14 der Verordnung, namentlich §§ 87 bis 98 a ZustV. Ein isolierter Verweis auf § 87 Abs. 2 ZustV würde dem systematischen Zusammenhang der Vorschrift nicht hinreichend Rechnung tragen.
- 39** c) Der in Art. 1 des Entwurfs festgelegte Stichtag sei verfassungsrechtlich unbedenklich. Ob man eine Ausnahme zugunsten von Neubauwohnraum zulasse und

wie weit man gegebenenfalls den Kreis der Neubauten zeitlich ziehe, sei eine politische Festlegung, die rechtlich nicht zu beanstanden sei.

IV.

- 40** Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens „#6 Jahre Mietenstopp“ sind nicht gegeben.
- 41** Der Verfassungsgerichtshof hat gemäß Art. 67 BV i. V. m. Art. 64 Abs. 1 Satz 1 LWG über die Zulassung des Volksbegehrens zu entscheiden.
- 42** 1. Hinsichtlich des Prüfungsgegenstands ist der Verfassungsgerichtshof grundsätzlich auf die vom Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration vorgetragene Beanstandung beschränkt. Dabei geht es vorliegend in erster Linie um die Frage, ob dem Landesgesetzgeber eine Gesetzgebungsbefugnis für die im Gesetzentwurf des Volksbegehrens vorgesehenen Regelungen zur Begrenzung der Miethöhe in Bayern zusteht. Zudem erhebt das Staatsministerium Bedenken im Hinblick auf die Vereinbarkeit der angestrebten Regelungen über die Mietpreisbegrenzung mit dem grundrechtlich geschützten Recht auf Eigentum. Dies könne aber ebenso offenbleiben wie die Frage, ob in Art. 4 des Entwurfs enthaltene Bestimmungen zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten hinreichend bestimmt seien, und ob der in der Ausnahmeregelung für Neubauwohnraum festgelegte Stichtag gegen das Willkürverbot verstoße. Mit seiner Vorlage an den Verfassungsgerichtshof legt das Staatsministerium den Streitgegenstand für das gerichtliche Verfahren fest (VerfGH vom 24.2.2000 VerfGHE 53, 23/29; vom 31.3.2000 VerfGHE 53, 42/60; vom 17.7.2018 BayVBI 2018, 809 Rn. 32; vom 16.7.2019 – Vf. 41-IX-19 – juris Rn. 54).
- 43** 2. In diesem Verfahren ist vor allem zu klären, ob der zugrunde liegende Gesetzentwurf mit der Bayerischen Verfassung im Einklang steht (vgl. VerfGH vom 4.4.2008 VerfGHE 61, 78/84; vom 22.10.2012 VerfGHE 65, 226/233; vom

15.2.2017 BayVBI 2017, 407 Rn. 40). In ständiger Rechtsprechung überprüft der Verfassungsgerichtshof dabei den Gesetzentwurf des Volksbegehrens auch daraufhin, ob er mit Bundesrecht, insbesondere mit den Kompetenznormen des Grundgesetzes, vereinbar ist (VerfGH vom 14.6.1985 VerfGHE 38, 51/57 ff.; vom 14.8.1987 VerfGHE 40, 94/101 f.; vom 27.3.1990 VerfGHE 43, 35/56; vom 3.2.2009 VerfGHE 62, 1/11; vom 21.1.2016 VerfGHE 69, 1 Rn. 34; vom 16.7.2019 – Vf. 41-IX-19 – juris Rn. 55). Der Verfassungsgerichtshof ist allerdings weder hier noch in anderen Verfahren befugt, die Bestimmungen des Grundgesetzes oder anderer Bundesgesetze verbindlich auszulegen. Der Sinn einer Überprüfung am Maßstab des Bundesrechts im Verfahren nach Art. 64 Abs. 1 Satz 1 LWG liegt nur in der Vermeidung solcher Volksbegehren, bei denen von vornherein ohne jeden ernsthaften Zweifel davon auszugehen ist, dass das Gesetz nach einem erfolgreichen Volksentscheid wegen Verstoßes gegen Bundesrecht vom Bundesverfassungsgericht oder vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof – insoweit wegen Verletzung des Rechtsstaatsprinzips der Bayerischen Verfassung (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 28.6.2013 VerfGHE 66, 101/111; VerfGHE 69, 1 Rn. 34) – für nichtig erklärt werden müsste. Dagegen steht die bloße Möglichkeit, das Bundesverfassungsgericht könne das Gesetz später für nichtig erklären, der Zulassung eines Volksbegehrens nicht entgegen. Der Verfassungsgerichtshof überprüft deshalb die Regelungen des Gesetzentwurfs am Maßstab des Bundesrechts nur unter dem eingeschränkten Gesichtspunkt, ob sie dem Bundesrecht bei jeder vertretbaren Auslegung der einschlägigen bundesrechtlichen Vorschriften widersprechen. Bestehen nur Zweifel, ob der Gesetzentwurf des Landesrechts mit Bundesrecht vereinbar sein könnte, ist zugunsten der Zulassung des Volksbegehrens zu entscheiden. Das ergibt sich auch aus dem Vorrang der Gesetzgebungskompetenz der Länder gemäß Art. 70 GG (VerfGHE 43, 35/56; 62, 1/11; 69, 1 Rn. 34; vom 16.7.2019 – Vf. 41-IX-19 – juris Rn. 55; Tilch in Verfassung als Verantwortung und Verpflichtung, Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, 1997, S. 275/281 ff.).

- 44** Es ist dagegen nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, darüber zu befinden, ob die im Gesetzentwurf des Volksbegehrens vorgesehenen Regelungen sachge-

recht, zweckmäßig, angemessen und praktikabel sind. Für die Entscheidung ist daher insbesondere nicht maßgeblich, wie die Vorschriften über die Begrenzung der Miethöhe in Bayern rechts- und sozialpolitisch zu bewerten sind (vgl. VerfGHE 61, 78/84; 65, 226/233; 69, 1 Rn. 39; vom 16.7.2019 – Vf. 41-IX-19 – juris Rn. 56).

A.

- 45** Die im Gesetzentwurf des Volksbegehrens vorgesehenen Regelungen zur Begrenzung der Miethöhe sind mit Bundesrecht offensichtlich unvereinbar, da dem Landesgesetzgeber nach Art. 72 Abs. 1 GG die erforderliche Gesetzgebungskompetenz fehlt. Bereits vorhandene bundesgesetzliche Normierungen versperren die Möglichkeit landesgesetzlicher Regelungen.
- 46** 1. Anliegen des Volksbegehrens „#6 Jahre Mietenstopp“ ist es, wie sich aus seiner Begründung ergibt, die von den Initiatoren als dramatisch eingeschätzte Preisentwicklung am Wohnungsmietmarkt in Bayern einzudämmen. Zur Erreichung dieses Ziels sollen in den Art. 2 und 3 des Gesetzentwurfs zwei Verbotstatbestände eingeführt werden, wobei Verstöße gegen diese Tatbestände gemäß Art. 4 des Entwurfs als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden können. Das Gesetz soll eine auf sechs Jahre begrenzte Laufzeit haben (Art. 6 des Entwurfs). Zur Bestimmung des örtlichen Anwendungsbereichs des Gesetzes wird in Art. 1 auf die am 7. August 2019 in Kraft getretene Mieterschutzverordnung Bezug genommen. Die zentralen Verbotstatbestände sind wie folgt konzipiert:
- 47** a) Art. 2 des Entwurfs enthält ein weitgehendes Verbot, in laufenden Wohnungsmietverhältnissen die Miete zu erhöhen. Hiervon werden grundsätzlich auch vereinbarte Staffel- und Indexmieten erfasst. Eine Erhöhung ist nur bei zwei Fallgestaltungen ausnahmsweise zulässig. Zum einen ist dies der Fall, wenn die erhöhte Miete den Betrag von 80 % der ortsüblichen Vergleichsmiete (§ 558 Abs. 2 BGB) nicht übersteigt. Zum anderen darf die Miete nach der Durchführung von Modernisierungsmaßnahmen erhöht werden; dies gilt allerdings nur, soweit die erhöhte Miete die ortsübliche Vergleichsmiete nicht übersteigt.

- 48** b) Bei der Neuvermietung einer Wohnung ist es nach Art. 3 des Entwurfs verboten, eine Miete zu verlangen, die oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete gemäß § 558 Abs. 2 BGB liegt. Die Begrenzung der Miethöhe im Zuge der Neuvermietung gilt gemäß Art. 1 des Entwurfs nicht für ab dem 1. Januar 2017 erstmals genutzten und vermieteten Neubauwohnraum.
- 49** 2. Auf Bundesebene enthält das Bürgerliche Gesetzbuch in seinem Buch 2 (Recht der Schuldverhältnisse), Abschnitt 8 (Einzelne Schuldverhältnisse), Titel 5 (Mietvertrag, Pachtvertrag), Untertitel 2 (Mietverhältnisse über Wohnraum) bereits Regelungen sowohl zur Mieterhöhung bei bestehenden Mietverhältnissen über Wohnraum als auch zur Miethöhe bei Mietbeginn. Im Einzelnen sind hier vor allem folgende Vorschriften von Bedeutung:
- 50** a) In § 558 BGB ist geregelt, unter welchen Voraussetzungen Mieterhöhungen in Bestandsmietverhältnissen zulässig sind. § 558 Abs. 1 BGB bestimmt, dass der Vermieter die Zustimmung des Mieters zu einer Erhöhung der Miete bis zu der in § 558 Abs. 2 BGB normierten ortsüblichen Vergleichsmiete verlangen kann, wenn die Miete in dem Zeitpunkt, zu dem die Erhöhung eintreten soll, seit 15 Monaten unverändert ist. Das Mieterhöhungsverlangen kann allerdings frühestens ein Jahr nach der letzten Mieterhöhung geltend gemacht werden. Erhöhungen nach den §§ 559 bis 560 BGB, d. h. Mieterhöhungen nach Modernisierungsmaßnahmen und Erhöhungen der Betriebskosten, werden in diesem Zusammenhang nicht berücksichtigt. Nach § 558 Abs. 3 Satz 1 BGB darf sich die Miete innerhalb von drei Jahren, abgesehen von Erhöhungen nach Modernisierungsmaßnahmen, nicht um mehr als 20 Prozent erhöhen (sog. Kappungsgrenze). Eine abgesenkte Kappungsgrenze von 15 Prozent gilt, 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 durch Rechtsverordnung der Landesregierung bestimmt sind (§ 558 Abs. 3 Sätze 2 und 3 BGB).

- 51** Unabhängig von § 558 BGB sind Mieterhöhungen durch einvernehmliche Vereinbarung zwischen Mieter und Vermieter (§ 557 Abs. 1 BGB) sowie durch die Vereinbarung einer Staffel- oder Indexmiete (§ 557 Abs. 2 i. V. m. §§ 557 a, 557 b BGB) möglich.
- 52** Hat der Vermieter Modernisierungsmaßnahmen im Sinn des § 555 b Nrn. 1, 3, 4, 5 oder 6 BGB durchgeführt, so kann er die jährliche Miete nach § 559 Abs. 1 BGB um 8 Prozent der für die Wohnung aufgewendeten Kosten erhöhen. Dabei darf sich die monatliche Miete gemäß § 559 Abs. 3 a BGB innerhalb von sechs Jahren – von Ausnahmen abgesehen (vgl. §§ 558, 560 BGB) – nicht um mehr als 3 € je Quadratmeter Wohnfläche erhöhen. Beträgt die monatliche Miete vor der Mieterhöhung weniger als 7 € pro Quadratmeter Wohnfläche, so darf sie sich nicht um mehr als 2 € je Quadratmeter Wohnfläche erhöhen. Für besondere Härtefälle gelten unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmen (§ 559 Abs. 4 und 5 BGB).
- 53** b) Nach § 556 d BGB darf die Miete zu Beginn eines Mietverhältnisses die ortsübliche Vergleichsmiete (§ 558 Abs. 2 BGB) höchstens um 10 Prozent übersteigen, wenn ein Mietvertrag über Wohnraum abgeschlossen wird, der in einem durch Rechtsverordnung der Landesregierung bestimmten Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt liegt (sog. Mietpreisbremse). Ist die Miete, die der vorherige Mieter schuldete (Vormiete), höher als die nach § 556 d Abs. 1 BGB zulässige Miete, so darf gemäß § 556 e Abs. 1 BGB eine Miete bis zur Höhe der Vormiete vereinbart werden. Nach § 556 e Abs. 2 BGB werden zudem in den letzten drei Jahren durchgeführte Modernisierungsmaßnahmen im Rahmen der zulässigen Miete berücksichtigt. Die Mietpreisbremse ist nicht anzuwenden auf Wohnungen, die nach dem 1. Oktober 2014 erstmals genutzt und vermietet oder die nach umfassender Modernisierung erstmals wieder vermietet werden (§ 556 f BGB).
- 54** c) Von den bereits erwähnten bundesrechtlichen Ermächtigungen der Landesregierungen zum Erlass von Rechtsverordnungen in § 558 Abs. 3 BGB (abgesenkte Kappungsgrenze bei Mieterhöhung) und in § 556 d Abs. 2 BGB (Mietpreisbremse bei Neuvermietung) hat die Bayerische Staatsregierung Gebrauch gemacht. Sie

hat zuletzt durch Verordnung zur Festlegung des Anwendungsbereichs bundesrechtlicher Mieterschutzvorschriften (Mieterschutzverordnung – MiSchuV) vom 16. Juli 2019 die Gebiete bestimmt, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen u. a. im Sinn des § 556 d Abs. 2 Satz 2 und des § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB besonders gefährdet ist. Der Anwendungsbereich der abgesenkten Kappungsgrenze bei Mieterhöhungen und der Mietpreisbremse bei Neuvermietung erstreckt sich auf 162 Städte und Gemeinden, die in der Anlage zu § 1 MiSchuV aufgeführt sind. Die Mieterschutzverordnung tritt nach ihrer ursprünglichen Fassung vom 16. Juli 2019 mit Ablauf des 31. Juli 2020 außer Kraft. Mit Änderungsverordnung vom 16. Juni 2020 (GVBl S. 312) wurde die Geltungsdauer bis zum 31. Dezember 2021 verlängert.

- 55** 3. Durch die unter 2. dargestellten, in §§ 556 d ff. BGB enthaltenen Regelungen zur Miethöhe sowohl bei Mietbeginn als auch während eines laufenden Mietverhältnisses hat der Bundesgesetzgeber von der ihm nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zustehenden konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit für das bürgerliche Recht erschöpfend Gebrauch gemacht; insoweit fehlt es gemäß Art. 72 Abs. 1 GG an einer Regelungskompetenz des Landesgesetzgebers.
- 56** a) Die Befugnis zur Normierung des bürgerlichen Rechts erstreckt sich auf alle Vorschriften, welche die den Personen als Privatpersonen zukommende rechtliche Stellung und die Verhältnisse, in welchen die Personen als Privatpersonen untereinander stehen, zu regeln bestimmt sind (BVerfG vom 10.3.1976 BVerfGE 42, 20/30). Bei der Umschreibung des Gebiets „bürgerliches Recht“ kommt der Berücksichtigung der Tradition aufgrund des historischen Zusammenhangs in der deutschen Verfassungsentwicklung und Gesetzgebung wesentliche Bedeutung zu (BVerfG vom 19.10.1982 BVerfGE 61, 149/175). Umfasst sind damit diejenigen Normen, die herkömmlicherweise dem Zivilrecht zugerechnet werden (BVerfG vom 8.6.1960 BVerfGE 11, 192/199; vom 21.7.2010 BVerfGE 126, 331/357), wobei der Begriff des bürgerlichen Rechts im Sinn des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG nicht als Gegensatz zum öffentlichen Recht zu verstehen ist (BVerfGE 11, 192/199). Auch Gegenstände, die nach heutigem Verständnis dem öffentlichen Recht

zuzurechnen wären, können weiterhin in den Anwendungsbereich des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG fallen (BVerfGE 11, 192/199; 61, 149/175 f.; Maunz in Maunz/Dürig, GG, Bd. V, Art. 74 Rn. 53 f.; Wittreck in Dreier, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 17 f.; Oeter in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 10 ff.; Degenhart in Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 4).

- 57** Bestandteil der Zivilrechtsordnung in diesem Sinn sind auch die Regelungen zum Abschluss von Mietverträgen über privat finanzierten Wohnraum, der auf dem freien Markt angeboten wird. Zwar kommt der Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG, Art. 103 Abs. 2 BV) gerade im Bereich des Wohnraummietrechts besondere Bedeutung zu, da eine Wohnung für den Einzelnen und dessen Familie eine hohe, häufig die Existenz betreffende Bedeutung hat. Der Gesetzgeber hat im Rahmen der rechtlichen Vorgaben für Wohnraummietverhältnisse daher die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich zu bringen (BVerfG vom 18.7.2019 NJW 2019, 3054 Rn. 71, 73). Die in § 556 d BGB (sog. Mietpreisbremse) und in § 558 BGB (sog. Kappungsgrenze) enthaltenen Regelungen zur Gestaltung des Mietpreises sind Elemente dieses sozialen Mieterschutzes. Das hierin zum Ausdruck kommende öffentliche Interesse ändert jedoch nichts daran, dass das soziale Mietrecht traditionell eine Materie des bürgerlichen Rechts darstellt und daher dem Kompetenztitel der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zuzurechnen ist (Oeter in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, Art. 74 Rn. 10; Degenhart in Sachs, GG, Art. 74 Rn. 6, 81; Wolfers/Opper, DVBI 2019, 1446/1447 f.; Schede/Schuldt, NVwZ 2019, 1572/1574; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Mietpreisregulierung durch die Länder, 11. Februar 2019, S. 3; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Gesetzgebungskompetenz für ein zeitlich begrenztes Verbot von Mieterhöhungen und Vereinbarkeit mit Art. 14 GG, 18. Juni 2019, S. 3). Dementsprechend stützt sich beispielsweise das Mietrechtsnovellierungsgesetz vom 21. April 2015 (BGBl I S. 610), durch das die sog. Mietpreisbremse eingeführt wurde, ausdrücklich auf den Kompetenztitel des bürgerlichen Rechts (BT-Drs. 18/3121 S. 19); dies hat das Bundesverfassungsge-

richt in seiner Entscheidung vom 18. Juli 2019 (NJW 2019, 3054 Rn. 50 ff.) nicht beanstandet.

- 58** b) Die Regelungen des Bundes zur Miethöhe gemäß §§ 556 d ff. BGB haben nach Art. 72 Abs. 1 GG zur Folge, dass dem Landesgesetzgeber der Erlass von mietpreisrechtlichen Vorschriften für Wohnraum, der auf dem freien Wohnungsmarkt angeboten wird, verwehrt ist.
- 59** aa) Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemisst sich gemäß Art. 70 Abs. 2 GG nach den Vorschriften des Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung. Im Bereich der konkurrierenden Zuständigkeit haben gemäß Art. 72 Abs. 1 GG die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (vgl. VerfGH vom 21.1.2016 BayVBI 2016, 337 Rn. 42). Demnach sind landesrechtliche Regelungen grundsätzlich ausgeschlossen, wenn ein Bundesgesetz eine bestimmte Materie regelt (BVerfG vom 26.7.1972 BVerfGE 34, 9/28). Ausnahmen gelten nur, wenn eine Abweichung gemäß Art. 72 Abs. 3 GG in Betracht kommt, wenn das Bundesgesetz eine Öffnungsklausel zugunsten der Länder enthält oder soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht erschöpfend Gebrauch gemacht hat. Ob eine bundesrechtliche Regelung abschließend ist oder nicht, kann nur einer Gesamtwürdigung des betreffenden Normenkomplexes entnommen werden; der Beurteilung ist die Gesamtkonzeption des Bundesgesetzgebers zugrunde zu legen (VerfGH vom 3.2.2009 VerfGHE 62, 1/14; vom 16.7.2019 – Vf. 41-IX-19 – juris Rn. 81; BVerfG vom 7.5.1998 BVerfGE 98, 83/98; vom 29.3.2000 BVerfGE 102, 99/121; vom 10.2.2004 BVerfGE 109, 190/ 229).
- 60** Hat der Bund einen Sachbereich in Wahrnehmung einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz abschließend geregelt, ohne eine Öffnungsklausel vorzusehen, so tritt die Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG für eine Regelung der Länder

in diesem Sachbereich unabhängig davon ein, ob die landesrechtlichen Vorschriften den bundesrechtlichen Bestimmungen widerstreiten oder sie nur ergänzen, ohne ihnen zu widersprechen. Die Länder sind nicht berechtigt, eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz dort in Anspruch zu nehmen, wo sie eine – abschließende – Bundesregelung für unzulänglich und deshalb reformbedürftig halten; das Grundgesetz weist ihnen nicht die Aufgabe zu, kompetenzgemäß getroffene Entscheidungen des Bundesgesetzgebers „nachzubessern“ (BVerfG vom 11.10.1966 BVerfGE 20, 238/250; BVerfGE 102, 99/115; 109, 190/230 m. w. N.; vgl. VerfGH vom 16.7.2019 – Vf. 41-IX-19 – juris Rn. 82).

- 61** bb) Die bereits erfolgte Regelung des Zivilrechts im Bürgerlichen Gesetzbuch und seinen Nebengesetzen ist so umfassend, dass abgesehen von den Vorbehalten, vor allem im Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch (vgl. die vorliegend nicht einschlägigen Art. 55 ff. EGBGB), für die landesrechtliche Normsetzung kaum mehr etwas von Bedeutung übrig bleibt (Maunz in Maunz/Dürig, GG, Bd. V, Art. 74 Rn. 54 f.). Insbesondere das Schuldrecht, zu dem das hier maßgebliche Mietrecht zählt, wird angesichts seines kodifikatorischen Anspruchs und der Allgemeinheit seiner Regelungsansätze als abschließende und erschöpfende Regelung qualifiziert (Oeter in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, Art. 74, Rn. 11; Kunig in von Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 74 Rn. 9).
- 62** Die speziell für das Mietpreisrecht einschlägigen Regelungen sind in §§ 556 d ff. BGB enthalten. Dort finden sich – wie bereits dargelegt (vgl. im Einzelnen oben 2.) – Vorgaben für die zulässige Gestaltung der Mietpreise von Wohnraum, der auf dem freien Wohnungsmarkt angeboten wird, sowohl mit Blick auf Neuvermietungen als auch hinsichtlich möglicher Erhöhungen im Rahmen laufender Mietverhältnisse. Die Voraussetzungen, unter denen die Vereinbarung der Miethöhe bei Abschluss eines neuen Mietvertrags Beschränkungen unterliegt, und die Maßgaben für Mieterhöhungen in Bestandsmietverhältnissen sind – von der Bestimmung der Anwendungsgebiete für die Geltung der Mietpreisbremse und der abgesenkten Kappungsgrenze durch Rechtsverordnung der Landesregierung gemäß § 556 d Abs. 2 und § 558 Abs. 3 BGB abgesehen – im Bürgerlichen Gesetzbuch selbst

ausdrücklich und detailliert geregelt. Es handelt sich dabei um ein ausdifferenziertes, umfassend angelegtes System zur Regulierung der Mietpreishöhe (Herrlein/Tuschl, NZM 2020, 217/228). Im Hinblick auf den Bereich des freien Wohnungsmarktes ist daher nicht ersichtlich, dass der Bundesgesetzgeber Abweichungsmöglichkeiten der Länder für eine Regulierung der Mietpreishöhe zulassen wollte (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Mietpreisregulierung durch die Länder, 11. Februar 2019, S. 3; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Gesetzgebungskompetenz für ein zeitlich begrenztes Verbot von Mieterhöhungen und Vereinbarkeit mit Art. 14 GG, 18. Juni 2019, S. 3).

- 63** Für den abschließenden Regelungswillen des Bundesgesetzgebers spricht auch, dass dieser sein Konzept wiederholt ergänzt und fortentwickelt hat. So wurde beispielsweise zum 1. Januar 2020 der Betrachtungszeitraum für die ortsübliche Vergleichsmiete (§ 558 Abs. 1 Satz 1 BGB) von vier auf sechs Jahre verlängert (Gesetz vom 21. Dezember 2019, BGBl I S. 2911). Ferner hat der Bund durch Gesetz vom 19. März 2020 (BGBl I S. 540) mit Wirkung ab 1. April 2020 die sog. Mietpreisbremse verlängert (vgl. Herrlein/Tuschl, NZM 2020, 217, 228).
- 64** cc) Entgegen der Ansicht des Bevollmächtigten des Beauftragten des Volksbegehrens ist es insbesondere fernliegend, dass sich für den Landesgesetzgeber aus den in § 556 d Abs. 2 und § 558 Abs. 3 BGB enthaltenen Ermächtigungen der Landesregierungen Abweichungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Festlegung der zulässigen Miethöhe ergeben könnten.
- 65** Zwar sind die Länder gemäß Art. 80 Abs. 4 GG zu einer Regelung auch durch Gesetz befugt, soweit durch Bundesgesetz oder aufgrund von Bundesgesetz Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Allerdings bleiben die Landesparlamente in einem solchen Fall an die Vorgaben und den Rahmen der Verordnungsermächtigung gebunden (Uhle in Maunz/Dürig, GG, Bd. V, Art. 72 Rn. 101 m. w. N.). Die genannten Ermächtigungen beziehen sich jedoch lediglich auf die Bestimmung der Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten,

die der Bundesgesetzgeber den insoweit sachnäheren Ländern überlassen hat (BT- Drs. 18/3121 S. 28; BVerfG NJW 2019, 3054 Rn. 112).

- 66** Weder der Konzeption der Regelungen noch ihrer Entstehungsgeschichte lassen sich Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass der Bundesgesetzgeber den Ländern darüber hinaus weitere Bereiche zur Normierung überlassen und diesen insbesondere die Möglichkeit zu Abweichungen von den im Hinblick auf die Miethöhe im Bürgerlichen Gesetzbuch enthaltenen ausdifferenzierten Bestimmungen eröffnen wollte. Dass das Bürgerliche Gesetzbuch in § 556 d Abs. 2 und § 558 Abs. 3 BGB eng umgrenzte Vorbehalte zugunsten der Länder enthält, spricht vielmehr im Gegenteil dafür, dass im Übrigen der Landesgesetzgeber von einer Regelung ausgeschlossen werden sollte (vgl. BVerfG vom 11.10.1966 BVerfGE 20, 238/256; VerfGH vom 27.3.1990 VerfGHE 43, 35/57 f.; Oeter in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, Art. 72 Rn. 74; Jarass, NVwZ 1996, 1041/1045). Der Bundesgesetzgeber hat in §§ 556 d ff. BGB ein Konzept mit Regelungen zur Miethöhe vorgegeben und in diesem Zusammenhang den bereichsspezifischen „Anwendungsbefehl“ für bestimmte Vorschriften den insoweit sachnäheren Ländern überlassen. Dies impliziert jedoch nicht, dass die Länder ihre eigenen konzeptionellen Vorstellungen von einer Begrenzung der Miethöhe an die Stelle der bundesrechtlichen Vorgaben setzen dürften (BVerfG vom 23.3.1965 BVerfGE 18, 407/415 ff. stützt im Übrigen keineswegs eine andere Beurteilung).
- 67** Eine solche Schlussfolgerung kann auch nicht aus dem Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens gezogen werden, der verlangt, dass sowohl der Bund als auch die Länder bei der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen die gebotene und ihnen zuzumutbare Rücksicht auf das Gesamtinteresse des Bundesstaates und auf die Belange der Länder nehmen. Der Bund verstößt gegen diese Pflicht nicht schon dadurch, dass er von einer ihm durch das Grundgesetz eingeräumten Kompetenz Gebrauch macht; vielmehr müsste deren Inanspruchnahme missbräuchlich sein (vgl. BVerfG vom 22.5.1990 BVerfGE 81, 310/337; vom 3.3.2004 BVerfGE 110, 33/52). Hierfür sind keine Anhaltspunkte ersichtlich.

- 68** dd) Dass in jüngerer Vergangenheit eine Reihe von Aufsätzen in Fachzeitschriften veröffentlicht wurde (vgl. im Anschluss an Weber, JZ 2018, 1022 z. B. Putzer, NVwZ 2019, 283; Schneider/Franke, DÖV 2020, 415; Tietzsch, WuM 2020, 121; Kingreen, NVwZ 2020, 737; Farahat, JZ 2020, 602/603 ff.), in denen eine Sperrwirkung des Bundesrechts – überwiegend bezogen auf die nach Inhalt und Systematik anders konzipierten Berliner Regelungen – in Abrede gestellt wird, führt zu keiner anderen Einschätzung des Verfassungsgerichtshofs. Die dort vertretene Ansicht vermag aus den dargelegten Gründen im Hinblick auf den vorliegend zu beurteilenden Gesetzentwurf des bayerischen Volksbegehrens unter keinem Aspekt zu überzeugen (in diesem Sinn auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Mietpreisregulierung durch die Länder, 11. Februar 2019; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Gesetzgebungskompetenz für ein zeitlich begrenztes Verbot von Mieterhöhungen und Vereinbarkeit mit Art. 14 GG, 18. Juni 2019; Papier, Landeskompetenz zur Einführung eines sogenannten Mietendeckels?, September 2019, https://www.gdw.de/uploads/pdf/Pressemeldungen/Gutachten_Mietendeckel_Zustaendigkeit.pdf; Schede/Schuldt, NVwZ 2019, 1572; Wolfers/Opper, DVBI 2019, 1446; Herrlein/Tuschl, NZM 2020, 217; Kühling, DVBI 2020, 842; Theesfeld in Schach/Schultz/Schüller, BeckOK Mietrecht, § 556 d BGB Rn. 67 ff.; vgl. auch LG Berlin vom 12.3.2020 DVBI 2020, 592 ff.). Zu dem erkennbar gewordenen Willen des Bundesgesetzgebers, die Materie abschließend zu regeln, darf sich der Landesgesetzgeber nicht in Widerspruch setzen, auch wenn er die geltenden Regelungen für unzureichend erachtet.
- 69** 4. Es sind ferner keine überzeugenden Argumente dafür ersichtlich, dass die im Gesetzentwurf des Volksbegehrens vorgesehenen mietpreisrechtlichen Regelungen auf die gemäß Art. 70 GG gegebene Zuständigkeit der Länder für Bereiche des Wohnungswesens gestützt werden könnten.
- 70** aa) Im Rahmen der Föderalismusreform 2006 wurde der Kompetenztitel des Wohnungswesens aus der Liste des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG gestrichen. Zur konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit gehören seither nur noch die Bereiche Wohngeldrecht, Altschuldenhilferecht, Wohnungsbauprämienrecht sowie Berg-

arbeiterwohnungsbaurecht und Bergmannssiedlungsrecht, während alle übrigen Materien des Wohnungswesens der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder gemäß Art. 70 Abs. 1 GG unterfallen. Nach der Gesetzesbegründung handelt es sich dabei um das Recht der sozialen Wohnraumförderung, den Abbau von Fehlsubventionierung im Wohnungswesen, das Wohnungsbindungsrecht, das Zweckentfremdungsrecht im Wohnungswesen sowie das Wohnungsgenossenschaftsvermögensrecht (BT-Drs. 16813 S. 13).

- 71** Der bayerische Landesgesetzgeber hat von dieser Gesetzgebungskompetenz auch mehrfach Gebrauch gemacht. So sieht das Bayerische Wohnraumförderungsgesetz (BayWoFG) vom 10. April 2007 (GVBI S. 260), das zuletzt durch § 1 Abs. 266 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBI S. 98) geändert worden ist, die Förderung von Maßnahmen zur Unterstützung von Haushalten bei der Versorgung mit angemessenem Wohnraum vor. Zu diesem Zweck werden beispielsweise Grundstückseigentümern staatliche Mittel für den Wohnungsbau gewährt; der damit geschaffene Wohnraum unterliegt einer Mietbindung. Das Bayerische Wohnungsbindungsgesetz (BayWoBindG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 2007, das zuletzt durch § 1 Abs. 267 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBI S. 98) geändert worden ist, betrifft Wohnungen, für die öffentliche Mittel noch nach dem Wohnungsbauförderrecht des Bundes eingesetzt wurden. Auch insoweit ist die Überlassung der Wohnungen auf Berechtigte beschränkt, die bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschreiten; der Vermieter darf nur eine sog. Kostenmiete verlangen. Ferner können Gemeinden nach dem Zweckentfremdungsgesetz (ZwEWG) vom 10. Dezember 2007 (GVBI S. 864), das zuletzt durch Gesetz vom 19. Juni 2017 (GVBI S. 182) geändert worden ist, für Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt durch Satzung bestimmen, dass Wohnraum nur mit ihrer Genehmigung überwiegend anderen als Wohnzwecken zugeführt werden darf.
- 72** Eine Mietpreisregelung auf der Grundlage der Gesetzgebungskompetenz für das Wohnungswesen setzt eine Einbettung in ein öffentlich-rechtliches Gesamtkonzept voraus (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Gesetzliche

Mietpreisregulierung durch die Länder aufgrund der Gesetzgebungskompetenz für das Wohnungswesen, 5. Februar 2019, S. 6; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Mietpreisregulierung durch die Länder, 11. Februar 2019, S. 3 ff.; Wolfers/Opper, DVBl 2019, 1446/1448; Schede/Schuldt, NVwZ 2019, 1572/1576). Dabei kann es sich – wie dies im Hinblick auf das Bayerische Wohnraumförderungsgesetz und das Bayerische Wohnungsbindungsgesetz der Fall ist – um eine Zweckbindung von Wohnraum aufgrund der Förderung mit öffentlichen Mitteln handeln. Auch eine Wohnraumbewirtschaftung, die dem Eigentümer die freie Verfügungsgewalt über das Mietobjekt entzieht, wie dies beispielsweise nach dem Zweiten Weltkrieg der Fall war, dürfte aufgrund der Föderalismusreform 2006 nunmehr grundsätzlich in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallen, wobei sich insoweit vor allem die Frage nach der Vereinbarkeit mit den grundrechtlichen Eigentums Garantien stellen würde.

- 73** bb) Die Mietpreisregelungen im Gesetzentwurf des Volksbegehrens sind nicht Teil eines öffentlich-rechtlichen Gesamtkonzepts; vielmehr sollen die derzeit geltenden (zivilrechtlichen) Normen zur Miethöhe, die nach Ansicht der Initiatoren des Volksbegehrens unzureichend sind, innerhalb des bestehenden Regelungskonzepts und -systems durch striktere Bestimmungen ersetzt werden.
- 74** Im Gesetzentwurf des Volksbegehrens ist kein Regelungsregime vorgesehen, bei dem Wohnungsbestände einer öffentlich-rechtlichen Bindung unterworfen werden mit der Folge, dass beispielsweise die betroffenen Wohnungen nur noch an bestimmte Berechtigte vergeben werden dürfen oder dass die jeweilige Vertragsgestaltung einer behördlichen Genehmigung bedarf. Die Regelungen des Entwurfs lassen vielmehr die vom Grundrecht der Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) umfasste Vertragsfreiheit (VerfGH vom 20.6.2008 VerfGHE 61, 130/137) bei Mietverhältnissen, die sich auf frei finanzierte Wohnungen erstrecken, grundsätzlich unberührt. Zwar würden die aus sozialen Gründen beabsichtigten Mietpreisregelungen die Gestaltungsfreiheit der Mietvertragsparteien (weiter) einschränken. Nach der Gesetzesbegründung verstieße der Vermieter gegen ein gesetzliches Verbot gemäß § 134 BGB, wenn er eine nach Art. 2 oder 3 des Entwurfs unzulässige Miete ver-

langt. Diesen Modifizierungen kommt jedoch nach dem Ansatz ihrer Wirkung und den Rechtsfolgen keine wesentlich andere Qualität zu als den Regelungen zur Mietpreishöhe im Rahmen des geltenden sozialen Mietrechts. Es handelt sich jeweils um Einschränkungen der Privatautonomie, wobei der maßgebliche Unterschied in der Höhe der zulässigen Miete liegt. Dieser quantitative Aspekt hat jedoch nicht zur Folge, dass der zivilrechtliche Regelungsbereich verlassen würde. Auch die von den Initiatoren nach der Entwurfsbegründung beabsichtigte „Korrektur eines Marktversagens“ führt zu keiner anderen Bewertung. Die Mietpreisregelungen des Entwurfs stellen im Ergebnis nichts anderes dar als eine Verschärfung der geltenden Bestimmungen zur Mietpreisbremse und zur Kappungsgrenze (vgl. Wolfers/Opper, DVBl 2019, 1446/1448; Herrlein/Tuschl, NZM 2020, 217/228 f., 234; Theesfeld in Schach/Schultz/Schüller, BeckOK Mietrecht, § 556 d BGB Rn. 70).

- 75** 5. Die Bewertung, dass der Landesgesetzgeber offensichtlich nicht über die Kompetenz zum Erlass des dem Volksbegehren zugrunde liegenden Gesetzes verfügt, wird nicht dadurch infrage gestellt, dass die Bayerische Verfassung in Art. 106 Abs. 1 BV eine Regelung enthält, wonach jeder Bewohner Bayerns Anspruch auf eine angemessene Wohnung hat.
- 76** Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs verbürgt diese Verfassungsnorm kein Grundrecht des Einzelnen, begründet jedoch in Verbindung mit Art. 106 Abs. 2 BV für den Staat und die Gemeinden die Verpflichtung, den Wohnungsbau mit dem Ziel zu fördern, dass alle Bewohner Bayerns angemessene Wohnungen erhalten können (VerfGH vom 12.7.1962 VerfGHE 15, 49/55 ff.; vom 22.4.2005 VerfGHE 58, 94/104; Krausnick in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 106 Rn.3 f.; a. A. Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 106 Rn. 1 ff., der eine Grundrechtsverbürgung bejaht). Art. 106 Abs. 1 und 2 BV haben kein Pendant im Grundgesetz, widersprechen diesem aber auch nicht; als Programmsätze binden sie die Landesstaatsgewalt (vgl. Lindner, a. a. O., Art. 106 Rn. 9).

- 77** Die Verfassungsräume von Bund und Ländern stehen grundsätzlich selbständig nebeneinander. Soweit die Anforderungen des Homogenitätsprinzips gemäß Art. 28 Abs. 1 GG gewahrt sind, können die Länder zwar im Rahmen ihrer Verfassungsautonomie Staatszielbestimmungen auch im Hinblick auf Materien normieren, für die dem Bund die Gesetzgebungszuständigkeit zusteht. Allerdings kann die Erfüllung und Umsetzung der Programmsätze, hier der Art. 106 Abs. 1 und 2 BV, nur nach Maßgabe der zwischen Bund und Ländern verteilten Gesetzgebungskompetenzen erfolgen (Lindner, a. a. O., Rn. 9). Denn die Aufteilung der Gesetzgebungszuständigkeit auf Bund und Länder erfolgt in einem Bundesstaat nur auf der Ebene des Gesamtstaates. Ihre Befugnisse und deren Grenzen können die Länder unmittelbar aus dem Grundgesetz ablesen (BVerfG vom 7.5.2001 BVerfGE 103, 332/350; vgl. auch VerfGH vom 29.6.2018 BayVBI 2019, 225 Rn. 68). Landesverfassungsrechtliche Regelungen sind entgegen der vom Bevollmächtigten des Beauftragten des Volksbegehrens geäußerten Ansicht insoweit irrelevant. Sie können für die Beurteilung der Gesetzgebungskompetenz im Übrigen schon deshalb nicht maßgeblich sein, weil ansonsten gegebenenfalls 16 von Bundesland zu Bundesland unterschiedliche Interpretationen gelten würden, was dem Sinn und Zweck der bundesverfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisungen diametral entgegenstünde (Schede/Schuldt, NVwZ 2019, 1572/1576).
- 78** 6. Für eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 oder Abs. 3 GG besteht kein Anlass.
- 79** a) Für die Entscheidung des vorliegenden Verfahrens kommt es auf die Gültigkeit der bundesrechtlichen Normen des Bürgerlichen Gesetzbuchs zur Miethöhe an, weil diese, wie oben (3.) dargelegt, aufgrund ihrer Sperrwirkung landesrechtliche Regelungen verhindern und damit zur Unzulässigkeit des Volksbegehrens führen. Da der Verfassungsgerichtshof als Landesverfassungsgericht nicht überprüfen kann, ob Bundesrecht mit den Vorschriften des Grundgesetzes vereinbar ist, käme insoweit zwar grundsätzlich eine Vorlage gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG an das Bundesverfassungsgericht in Betracht (VerfGH vom 16.7.2019 – Vf. 41-IX-19 – juris Rn. 79). Weitere Voraussetzung einer Vorlage wäre aber, dass der Verfas-

sungsgerichtshof von der Grundgesetzwidrigkeit der entscheidungserheblichen bundesrechtlichen Normen überzeugt ist (BVerfG vom 5.4.1989 BVerfGE 80, 54/59; vom 7.4.1992 BVerfGE 86, 52/57). Für Verstöße gegen das Grundgesetz sind jedoch keine Anhaltspunkte erkennbar (VerfGH vom 9.6.2015 VerfGHE 68, 139 Rn. 36 ff.; BVerfG NJW 2019, 3054 Rn. 50 f.).

- 80** b) Ebenso wenig bedarf es einer Vorlage nach Art. 100 Abs. 3 GG. Will das Verfassungsgericht eines Landes bei der Auslegung des Grundgesetzes von einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts abweichen, so hat es hiernach die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen.
- 81** Der Bevollmächtigte des Beauftragten des Volksbegehrens verweist in diesem Zusammenhang auf die Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10. März 2020 Az. 1 BvQ 15/20. Darin hat das Bundesverfassungsgericht es abgelehnt, im Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin enthaltene Ordnungswidrigkeitentatbestände durch einstweilige Anordnung vorläufig außer Kraft zu setzen. In den Entscheidungsgründen (Rn. 19) wird u. a. argumentiert, die in der Hauptsache gegen diese Regelungen beabsichtigte Verfassungsbeschwerde sei nicht offensichtlich unbegründet; die Frage, ob das Land Berlin die Kompetenz besessen habe, das Gesetz zur Mietenbegrenzung einzuführen, müsse jedenfalls als offen bezeichnet werden. Über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wurde deshalb nach Maßgabe einer Folgenabwägung entschieden (Rn. 20 ff.).
- 82** Im Rahmen des vorliegenden Verfahrens erstreckt der Verfassungsgerichtshof seine Prüfung in dem oben (IV. 2.) dargestellten Umfang auf die Frage, ob der Landesstaatsgewalt für die im Gesetzentwurf des Volksbegehrens geregelte Materie die Gesetzgebungsbefugnis zusteht. In diesem Zusammenhang sind die Bestimmungen des Grundgesetzes über die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund und die Länder von Bedeutung, sodass bei Auslegungsfragen grundsätzlich eine Anwendung des Art. 100 Abs. 3 GG in Betracht kommen kann (BVerfG vom 24.3.1982 BVerfGE 60, 175/206 f.). Aus der oben genannten

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts kann eine Vorlagepflicht des Verfassungsgerichtshofs jedoch ebenso wenig abgeleitet werden wie die Einschätzung, dass die Kompetenzfrage hier offen sei; dem stehen mehrere Gründe entgegen.

- 83** Die Frage, ob ein Land die Kompetenz zur Normierung von Mietpreisregelungen besitzt, kann nur anhand der konkreten Ausgestaltung der landesrechtlichen Regelungen beurteilt werden. Die nach dem Gesetzentwurf des bayerischen Volksbegehrens beabsichtigten Regelungen, die sich sowohl in ihrer Gesamtkonzeption als auch im Hinblick auf die Ausgestaltung im Einzelnen erheblich von dem Berliner Gesetz unterscheiden, waren aber nicht Gegenstand der Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht. Es kann daher keine Rede davon sein, dass das Bundesverfassungsgericht generell zur Landeskompetenz bei Mietpreisregelungen Stellung bezogen hätte. Zudem hat das Bundesverfassungsgericht – bezogen auf Berlin – keineswegs die Kompetenz des Landes zum Erlass der getroffenen Mietpreisregelungen bestätigt, sondern nur im Rahmen der summarischen Prüfung eines Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes zum Ausdruck gebracht, dass die als Hauptsache beabsichtigte Verfassungsbeschwerde nicht offensichtlich unbegründet sei, da die Gesetzgebungskompetenz jedenfalls als offen bezeichnet werden müsse. Inwiefern hierin die Herausbildung einer tragenden, hinreichend konkreten Rechtsauffassung im Hinblick auf eine sich aus dem Grundgesetz ergebende Auslegungsfrage zu sehen sein könnte, was Voraussetzung für eine Vorlagepflicht wäre (vgl. BVerfG vom 10.2.1954 BVerfGE 3, 261/264 f.), erschließt sich nicht. Eine Vorlage dürfte vielmehr unzulässig sein, da es an der erforderlichen Divergenz fehlt. Darauf, ob eine Kammerentscheidung in einem Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes überhaupt eine Vorlagepflicht nach Art. 100 Abs. 3 GG auslösen kann, kommt es daher nicht mehr an.
- 84** c) Eine Verlagerung der Kompetenzfrage auf das Bundesverfassungsgericht durch eine Vorlage der im Volksbegehren vorgesehenen landesrechtlichen Regelungen nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG kommt im Übrigen schon deshalb nicht in Betracht, weil der Gesetzentwurf des Volksbegehrens keinen tauglichen Prüfungs-

gegenstand darstellt. Gegenstand einer solchen Vorlage können nur formelle Gesetze sein, die ausgefertigt und verkündet worden sind (BVerfG vom 8.7.1976 BVerfGE 42, 263/281; Dederer in Maunz/Dürig, GG, Bd. VI, Art. 100 Rn. 80).

B.

- 85 Ob weitere der vom Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration angesprochenen Bedenken gegen den Gesetzentwurf des Volksbegehrens durchgreifen, kann dahingestellt bleiben. Die offensichtlich fehlende Kompetenz des Landesgesetzgebers (vgl. oben A.) führt zur Unzulässigkeit des Volksbegehrens im Hinblick auf Art. 1 bis 4 des Gesetzentwurfs. Da der verbleibende Art. 5 eine Berichtspflicht der Staatsregierung vorsieht, die nach der Begründung des Entwurfs der Evaluation der übrigen Regelungen dienen soll, somit allein keine sinnvolle Normierung mehr beinhaltet, sind die Voraussetzungen für die Zulassung des gesamten Volksbegehrens nicht gegeben (vgl. VerfGH vom 16.7.2019 – Vf. 41-IX-19 – juris Rn. 118 f. m. w. N.).

V.

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

Drei Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs haben gemäß Art. 25 Abs. 5 VfGHG folgendes Sondervotum zur Entscheidung vom 16. Juli 2020 Vf. 32-IX-20 zu den Akten niedergelegt.

Sondervotum

- 87 Die Mehrheit des Verfassungsgerichtshofes stellt bei der Entscheidung, das Volksbegehren „#6 Jahre Mietenstopp“ nicht zuzulassen, entscheidend darauf ab, dass von vornherein ohne jeden ernsthaften Zweifel davon auszugehen sei, dass das

Gesetz nach einem erfolgreichen Volksentscheid wegen Verstoßes gegen Bundesrecht vom Bundesverfassungsgericht oder vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof wegen Verletzung des Rechtsstaatsprinzips der BV für nichtig erklärt werden müsste, weil dem Landesgesetzgeber die nach Art. 72 Abs. 1 GG erforderliche Gesetzgebungskompetenz fehle und bereits vorhandene bundesgesetzliche Normierungen offensichtlich die Möglichkeit landesgesetzlicher Regelungen versperrten.

88 Dieser Bewertung kann nicht gefolgt werden:

I.

89 1. Nachdem das Bay. Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration die Ansicht vertritt, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des beantragten Volksbegehrens nicht gegeben seien, weil der Landesgesetzgeber für die im Volksbegehrentwurf vorgesehenen Regelungen zur Begrenzung der Miethöhe keine Gesetzgebungsbefugnis habe und den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens deswegen gemäß Art. 64 Abs. 1 Satz 1 LWG dem Verfassungsgerichtshof zur Entscheidung vorgelegt hat, ist im vorliegenden Verfahren zu klären, ob der Gesetzentwurf des Volksbegehrens mit der Bayerischen Verfassung im Einklang steht. Hierbei überprüft der Verfassungsgerichtshof den Gesetzentwurf auch daraufhin, ob er mit Bundesrecht, insbesondere den Kompetenznormen des Grundgesetzes vereinbar ist. Der Verfassungsgerichtshof ist allerdings nicht befugt, die Bestimmungen des Grundgesetzes oder anderer Bundesgesetze verbindlich auszulegen. In den Gründen der Entscheidung wird deshalb zurecht unter Verweis auf die ständige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes ausgeführt, dass der Sinn einer Überprüfung am Maßstab des Bundesrechts im Verfahren nach Art. 64 Abs. 1 Satz 1 LWG nur in der Vermeidung solcher Volksbegehren liege, bei denen von vorneherein ohne jeden ernsthaften Zweifel davon auszugehen ist, dass das Gesetz nach einem erfolgreichen Volksentscheid wegen Verstoßes gegen Bundesrecht vom Bundesverfassungsgericht oder vom Bayerischen

Verfassungsgerichtshof wegen Verletzung des Rechtsstaatsprinzips der Bayerischen Verfassung für nichtig erklärt werden müsste. Der Verfassungsgerichtshof überprüft deshalb die Regelungen des Gesetzentwurfs am Maßstab des Bundesrechts nur unter dem eingeschränkten Gesichtspunkt, ob sie dem Bundesrecht bei jeder vertretbaren Auslegung der einschlägigen bundesrechtlichen Vorschriften widersprechen (vgl. VerfGHE 43, 35/56; 62, 1/11; 69, 1). Die bloße Möglichkeit, dass das Bundesverfassungsgericht das Gesetz später, nach einem erfolgreichen Volksbegehren und Volksentscheid für nichtig erklären könnte, steht der Zulassung eines Volksbegehrens nicht entgegen. Bestehen nur Zweifel, ob der Gesetzentwurf des Landesrechts mit Bundesrecht vereinbar sein könnte, ist zugunsten der Zulassung des Volksbegehrens zu entscheiden (VerfGHE vom 16.07.2019, Vf. 41-IX-19, Volksbegehren Pflegenotstand, Rn. 55).

- 90** 2. Entgegen der Ansicht der Mehrheit des Gerichts kann nicht ohne jeden ernsthaften Zweifel davon ausgegangen werden, dass das Gesetz wegen Verstoßes gegen Bundesrecht bzw. wegen Verletzung des Rechtsstaatsprinzips später für nichtig erklärt werden müsste. Vielmehr wurden beachtliche Argumente dafür vorgebracht, dass der Gesetzentwurf des Volksbegehrens mit Bundesrecht vereinbar sein könnte (siehe Mayer, Stellungnahme vom 08.05.2020 zu dem Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens sowie die dort zitierten weiteren Aufsätze):
- 91** a) Gemäß Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Nach der Systematik des Grundgesetzes besteht bei Zweifeln eine Vermutung zugunsten der Zuständigkeit der Länder, nicht aber zugunsten einer Bundeskompetenz (BVerfGE 26, 281, 297).
- 92** b) Zwar ist offensichtlich, dass der Bund im Rahmen seiner Befugnis zur konkurrierenden Gesetzgebung für das bürgerliche Recht diverse Regelungen zum Mietrecht und insbesondere auch zur Begrenzung der Miethöhe (und damit zum Eingriff in Privatrechtsverhältnisse zwischen Vermietern und Mietern) erlassen hat, zuletzt durch das Gesetz zur Verlängerung und Verbesserung der Regelungen

über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn vom 19.03.2020 (BGBl I S. 540). Doch folgt hieraus noch nicht zwingend eine Kompetenzsperre gemäß Art. 72 GG für die Landesgesetzgeber. Es kann nicht mit der erforderlichen Eindeutigkeit und Zweifelsfreiheit festgestellt werden, dass der Bundesgesetzgeber eine abschließende gesetzliche Regelung vorgenommen hat.

- 93** Die Annahme, dass der Bundesgesetzgeber mit der Regelung in § 556 d Abs. 2 BGB alle anderen regional möglichen und zur Erreichung eines angemessenen Mietpreisniveaus ggf. erforderlichen Maßnahmen ausschließen und verhindern wollte, findet keine Stütze in den Materialien des Gesetzgebungsverfahrens (vgl. Schneider/Franke, „Sperrt die bundesgesetzliche Mietpreisbremse landesgesetzliche Mietendeckel?“, DÖV 2020, 415, 422). Auch nach objektiver Auslegung mag diese Ansicht zwar naheliegend sein, sie ist aber gerade nicht die einzig vertretbare Auslegung.
- 94** c) So wird insbesondere argumentiert, dass die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs über das Verfahren zur Erhöhung einer vereinbarten Miete und deren Deckelung durch eine Kappungsgrenze sowie eine „Mietpreisbremse“ nicht ausschließlich private Rechtsverhältnisse betreffen. Das Mietrecht sei vielmehr von Anfang an und bis heute durch öffentlich-rechtliche Vorschriften überlagert, da die bloße gesetzliche Gewährleistung von Vertragsfreiheit als Garant für angemessene Vertragsinhalte (wie z.B. in Art. 106 Abs. 1 BV formuliert) versage. Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens regule im Gegensatz zu der Mietpreisbremse nicht nur Rechtsbeziehungen zwischen Privaten, sondern wirke unmittelbar auf den Wohnungsmietpreismarkt ein und stelle eine umfassendere Konzeption dar als die Mietpreisbremse (so Mayer, w.o., 29 ff., 47).
- 95** d) Teilweise wird vertreten, die Mietpreisbremse des Bundes stelle schon deshalb keine abschließende (bundes-)gesetzliche Regelung dar, weil sie eine Verordnungsermächtigung für die Länder enthalte, die Mietpreisbremse ohne Verordnungen der Länder unvollständig sei und weil das Tätigwerden des Landesverordnungsgebers (oder gemäß Art. 80 Abs. 4 GG des Landesgesetzgebers) konstitutiv

für die Auslösung des privatrechtlichen Instruments der Mietpreisbremse sei (siehe hierzu ausführlich Kingreen, Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen für das Mietpreisrecht bei Wohnraum, NVwZ 2020, 737 ff.). Selbst wenn man dieses Argument nicht für überzeugend hält, bedeutet das im Umkehrschluss aber nicht, dass der Bundesgesetzgeber eine abschließende Regelung treffen wollte (vergl. hierzu Schneider/Frank, DÖV 2020, 415, 420).

- 96** e) Die Regelungen des Gesetzentwurfs des Volksbegehrens begründen auch nicht zwingend einen Normwiderspruch zu der bundesrechtlichen Mietpreisbremse. Entgegen der Ansicht der Staatsregierung würde das Mietpreisrecht des Bundes durch die Regelungen des Gesetzentwurfs des Volksbegehrens nicht konkariert. Vielmehr träten sie zu diesen hinzu und verfolge der Gesetzentwurf des Volksbegehrens einen anderen Regelungsansatz. Wie der Verfassungsgerichtshof in der Entscheidung zu der Meinungsverschiedenheit über das Bayerische Integrationsgesetz ausgeführt hat, lässt der bloße Umstand, dass ein Landesgesetzgeber einer Gruppe von Normadressaten Verhaltenspflichten auferlegt, die zu deren bundesgesetzlich begründeten Pflichten hinzutreten – wie es die Staatsregierung und der Landtag bei der Konzeption und Verabschiedung des Bay. Integrationsgesetzes für richtig gehalten haben – noch keinen Normwiderspruch entstehen und verpflichtet das Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung die Länder nicht, bei ihrer Gesetzgebungstätigkeit nur solche konzeptionellen Ansätze zu verfolgen, die denen des Bundesgesetzgebers entsprechen“ (VerfGH, Entscheidung vom 03.12.2019, Vf. 6-VII-17, Rn. 106 f.).
- 97** f) Auf die Fragen, ob die vom Land Berlin verfolgte gesetzliche Regelung zur Mietenbegrenzung mit dem Konzept des Volksbegehrens vergleichbar ist und ob die Formulierung des BVerfG in seiner Kammerentscheidung vom 10.03.2020 im Rahmen eines Eilrechtsschutzverfahrens gegen das Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung des Landes Berlin, dass „die Frage, ob das Land Berlin die Kompetenz besaß, das MietenWoG Bln einzuführen, jedenfalls als offen bezeichnet werden müsse“ (BVerfG, Beschl. v. 10.03.2020, 1 BvQ 15/20 Rn. 19), ein Indiz dafür sein kann, dass es auch im Falle einer Über-

prüfung des mit dem Volksbegehren gewollten bayerischen Gesetzes entsprechend entscheiden würde, kommt es aus den o.g. Gründen nicht an.

- 98** Bei dem hier nur eingeschränkten Prüfungsumfang des Verfassungsgerichtshofs kann jedenfalls nicht von vorneherein ohne jeden ernsthaften Zweifel davon ausgegangen werden, dass der Gesetzentwurf des Volksbegehrens gegen Bundesrecht bzw. das Rechtsstaatsprinzip der Bayerischen Verfassung verstößt. Gewissheit ist, weil der Verfassungsgerichtshof nicht zur verbindlichen Auslegung von Bundesrecht berufen ist, in dem vorliegenden Verfahren nicht zu erlangen. Bestehen aber Zweifel, ob der Gesetzentwurf des Landesrechts mit Bundesrecht vereinbar sein könnte, ist zugunsten der Zulassung des Volksbegehrens zu entscheiden.
- 99** 3. Die Frage, ob der Gesetzentwurf des Volksbegehrens gegen die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie in Art. 103 Abs. 1 BV verstößt, bleibt sowohl in dem Antrag des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration als auch in der Entscheidung der Mehrheit dahingestellt, sie kann und soll auch im Rahmen des Sondervotums nicht vertieft und abschließend bewertet werden. Allein die Tatsache, dass das BVerfG die Regelungen zu der in § 556 d BGB normierten Mietpreisbremse gehalten hat (BVerfG, Beschluss vom 18.07.2019, NJW 2019, 3054 ff.) und dass das vom Volksbegehren beantragte Gesetz zur Begrenzung der Miethöhe inhaltlich keine fundamental davon abweichenden Regelungen vorsieht, lässt jedenfalls den Schluss zu, dass eine Verletzung der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie in Art. 103 BV nicht von vorneherein und ohne jeden Zweifel vorliegt. Deshalb ist das Volksbegehren auch unter diesem Aspekt nicht unzulässig.
- 100** 4. Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens scheitert auch nicht daran, dass die Vorschrift über Ordnungswidrigkeiten im Hinblick auf Art. 2 Abs. 3 des Gesetzentwurfs gegen das Gebot der Bestimmtheit verstößt und die Stichtagsregelung in Art. 1 des Gesetzentwurfs willkürlich ist. Beide Regelungen sind in der Begründung des Gesetzentwurfs jedenfalls so nachvollziehbar erläutert worden, dass ein ganz offensichtlicher Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot ausscheidet.

- 101** 5. Dass die in Art. 5 des Gesetzentwurfs normierte Berichtspflicht verfassungsrechtlich keinen Bedenken unterliegt, ergibt sich bereits aus dem Antrag der Staatsregierung und ist deshalb nicht Prüfungsgegenstand des Verfahrens.

II.

- 102** Schließlich sprechen folgende grundsätzliche Überlegungen ebenfalls dafür, das Volksbegehren zuzulassen, selbst wenn an der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs Zweifel bestehen und auf die Gefahr hin, dass das im Wege eines Volksentscheides zustande gekommene Gesetz später vom BVerfG oder vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof für nichtig erklärt werden könnte:
- 103** Volksgesetzgebung und Parlamentsgesetzgebung stehen nach der Bayerischen Verfassung gleichwertig und gleichrangig nebeneinander. Der Freistaat rühmt sich zu Recht, Vorreiter und Vorbild für andere Länder in Fragen der direkten Demokratie zu sein. Trotz der Gleichrangigkeit unterliegt aber nur der Volksgesetzgeber auf Grund einer einfachgesetzlichen Regelung in Art. 64 LWG einer verfassungsgerichtlichen Präventivkontrolle, nicht der Parlamentsgesetzgeber. Die Folge davon ist, dass verfassungswidrige Volksgesetzgebung fast nicht denkbar ist, während es immer wieder vorkam, dass Parlamentsgesetze, selbst wenn sie von der Staatsregierung eingebracht wurden, vom Verfassungsgerichtshof und/oder vom Bundesverfassungsgericht ganz oder teilweise für verfassungswidrig erklärt werden mussten.
- 104** Auch deshalb sollte die verfassungsgerichtliche Präventivkontrolle der Volksgesetzgebung nicht überspannt und im Zweifel sowie auch hier zugunsten der Zulassung eines Volksbegehrens entschieden werden.