

# Hausarbeit: Eine bayerische Mietenpause

Von Prof. Dr. **Jürgen Kühling**, LL.M., Wiss. Mitarbeiter **Christoph Eichinger**, Regensburg\*

*Die Hausarbeit wurde im Wintersemester 2020/2021 an der Universität Regensburg in der Übung im Öffentlichen Recht für Anfänger zur Bearbeitung gestellt. Sie behandelt im Rahmen der aktuellen „Mietendeckel“-Thematik anhand eines fiktiven Falls verfassungsrechtliche Probleme der Regulierung von Mietpreisen. Schwerpunkte liegen in der Prüfung der Gesetzgebungskompetenz, des Art. 14 Abs. 1 GG und des Art. 3 Abs. 1 GG. In abgewandelter Form könnte der Fall auch als Examensklausur geprüft werden. Die Hausarbeit weist einen hohen Schwierigkeitsgrad und Umfang auf. Sie wurde von 185 Studierenden bearbeitet. Der Notendurchschnitt betrug 5,85 Punkte bei einer Durchfallquote von 25,95 Prozent.*

## Sachverhalt

Seit längerer Zeit sind die Wohnungsmärkte in einigen Regionen Deutschlands angespannt. Ein größerer Zuzug bei gleichzeitig nicht ausreichender Neubautätigkeit sorgt in Ballungsräumen für Wohnungsmangel und stark steigende Mieten. Die Entwicklung setzt die Politik unter Druck. Nachdem bereits der Bund die sog. „Mietpreisbremse“ eingeführt hat, erlässt das Land Berlin im Februar 2020 ein Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin. Der sog. „Berliner Mietendeckel“ verbietet Mieterhöhungen in bestehenden Mietverhältnissen, begrenzt die Miethöhe bei Neuvermietungen und sorgt in gewissen Fällen sogar für eine Absenkung vereinbarter Mieten. Die bayerische Staatsregierung sah in der Vergangenheit hingegen keinen Anlass zu einem Vorgehen auf Landesebene. Dies sorgt für Unmut in der Bevölkerung, da auch einige bayerische Gemeinden von stark steigenden Mietpreisen betroffen sind. So formiert sich Anfang 2020 ein Volksbegehren unter dem Namen „#5Jahre-Mietenpause“. Nachdem das Volksbegehren im Frühjahr 2020 eine ausreichende Zahl an Unterschriften sammeln konnte, wird unter Einhaltung der Vorgaben der Bayerischen Verfassung ein Volksentscheid durchgeführt. Bei diesem stimmt eine Mehrheit für das vom Volksbegehren vorgeschlagene Gesetz. Das im Anschluss ordnungsgemäß ausgefertigte und bekanntgemachte Gesetz für gute Mieten in Bayern (BayGuMieG) sieht folgende Regelungen vor:

## Gesetz für gute Mieten in Bayern (BayGuMieG)

### Art. 1 Gesetzeszweck

(1) Zweck dieses Gesetzes ist, der Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen aus stark nachgefragten Wohnquartieren entgegenzuwirken.

(2) Art. 3 und Art. 4 dieses Gesetzes sind jeweils gesetzliche Verbote im Sinne des § 134 BGB.

### Art. 2 Anwendungsbereich

(1) Dieses Gesetz gilt für alle Mietverhältnisse über Wohnraum in den Gebieten der folgenden bayerischen Gemeinden mit angespanntem Wohnungsmarkt: [...].

(2) Ausgenommen ist Wohnraum, der nach dem Inkrafttreten des Gesetzes erstmals genutzt und vermietet wird.

### Art. 3 Mieterhöhungsverbot in laufenden Mietverhältnissen

Eine Erhöhung der Miete im laufenden Mietverhältnis ist verboten.

### Art. 4 Mietobergrenze bei Neuvermietung

Es ist verboten, im Zuge der Neuvermietung eine Miete zu verlangen, die über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt.

### Art. 5 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. August 2020 in Kraft. Es tritt mit Ablauf des 31. Juli 2025 außer Kraft.

Die Mitglieder der F-Fraktion im Deutschen Bundestag, die dort 213 von 709 Abgeordneten stellt, sind der Meinung, dass das bayerische Gesetz gegen das Grundgesetz verstößt. Bayern als Bundesland fehle schon die Gesetzgebungskompetenz. Der Bund habe im BGB sowohl hinsichtlich Mieterhöhungen im laufenden Mietverhältnis als auch hinsichtlich der Miethöhe bei Neuvermietungen abschließende Regelungen getroffen. Das BayGuMieG sei Zivilrecht und verstoße gegen die Sperrwirkung der Bundesregelungen. Es könne zudem nicht angehen, dass das Gesetz nicht vom Landtag, sondern direkt vom Volk beschlossen wurde, da das Grundgesetz ein solches Verfahren nicht vorsehe. Schließlich belaste Art. 3 BayGuMieG diejenigen Vermieter unverhältnismäßig, deren Miete bislang deutlich unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt. Hier hätte das Gesetz zumindest eine Härtefallklausel vorsehen müssen. Die Fraktionsmitglieder überlegen, nach Inkrafttreten des BayGuMieG „in Karlsruhe“ gegen das Gesetz vorzugehen.

Julia Justitia (J), die vor kurzem ein Jurastudium begonnen hat, wohnt in Regensburg bei ihren Eltern. Obwohl sie weder als Vermieterin noch als Eigentümerin vom BayGuMieG betroffen ist, hält sie dieses für einen Skandal. Es stelle eine „glasklare Enteignung“ dar, schließlich könnten Wohnungseigentümer nun mit ihrem Eigentum nicht mehr verfahren, wie sie wollten. Zudem sei es eine völlig willkürliche Bevorzugung, dass neu geschaffener Wohnraum von den Regelungen nicht erfasst sei. Diskriminierend sei zudem, dass Vermieter und Eigentümer außerhalb Bayerns nicht von den Regelungen betroffen seien, obwohl der Mietmarkt zum Beispiel in Frankfurt am Main ebenfalls stark angespannt sei. J hat gelesen, dass auch die Bayerische Verfassung Grundrechte enthält und ist sich sicher, dass das BayGuMieG gegen solche verstößt. Sie fragt sich, ob sie nach dem Inkrafttreten des BayGuMieG vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof gegen das Gesetz vorgehen kann.

---

\* Prof. Dr. **Jürgen Kühling**, LL.M., ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Immobilienrecht, Infrastrukturrecht und Informationsrecht an der Universität Regensburg. **Christoph Eichinger** ist Wiss. Mitarbeiter und Doktorand ebendort.

Die Vertreter des Volksbegehrens teilen die genannten Einwände nicht. Zwar sei es zutreffend, dass der Bund eine Gesetzgebungskompetenz für das bürgerliche Recht habe. Mit den §§ 556d, 558 BGB würden aber – was zutrifft – auch soziale Zwecke verfolgt, insbesondere die Verhinderung der Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen aus stark nachgefragten Wohnquartieren. Daher sei schon fraglich, ob die Normen des BGB zum Mietvertragsrecht überhaupt bürgerliches Recht seien. Der Bund habe das Mietpreisrecht jedenfalls nicht abschließend geregelt. Zu berücksichtigen sei bei der Kompetenzfrage schließlich, dass gem. Art. 106 Abs. 1 BV jeder Bewohner Bayerns einen Anspruch auf eine angemessene Wohnung habe. Ob überhaupt in das Eigentumsrecht eingegriffen werde, sei zweifelhaft. Jedenfalls belaste das Gesetz Eigentümer nicht über Gebühr, da ja anders als in Berlin keine Absenkung von Mieten erfolge. Neugeschaffene Wohnungen seien von den Regelungen auszunehmen, um die Neubautätigkeit nicht zu hemmen. Was Vermieter in Hessen mit einem bayerischen Gesetz zu tun hätten, erschließe sich nicht.

### Bearbeitungsvermerk

Beantworten Sie im Rahmen eines Gutachtens, das auf alle aufgeworfenen Rechtsfragen – ggf. im Hilfsgutachten – eingeht, folgende Fragen in der vorgegebenen Reihenfolge:

1. Ist das BayGuMieG mit dem Grundgesetz vereinbar?
2. Wäre ein Vorgehen der Mitglieder der F-Fraktion gegen das BayGuMieG vor dem Bundesverfassungsgericht zulässig?
3. Wäre ein Vorgehen der J gegen das BayGuMieG vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof zulässig? (Zusatzfrage)

### Hinweise

Verstöße gegen Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 31 GG sind nicht zu prüfen. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG bleibt für die Lösung außer Betracht. Auf die abgedruckten Teile der §§ 134, 556d, 558, 573 BGB und des Art. 106 BV wird hingewiesen. Die materielle Verfassungsmäßigkeit der abgedruckten Vorschriften des BGB ist zu unterstellen. Andere als die abgedruckten Vorschriften des BGB bleiben für die Lösung ebenso außer Betracht wie die Vornahme von Modernisierungsmaßnahmen. Der räumliche Anwendungsbereich des BayGuMieG gem. Art. 2 Abs. 1 BayGuMieG entspricht den in Bayern auf Basis von § 556d Abs. 2 BGB und § 558 Abs. 3 S. 3 BGB bestimmten Gebieten. Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes sind nicht zu prüfen.

#### § 134 BGB

Ein Rechtsgeschäft, das gegen ein gesetzliches Verbot verstößt, ist nichtig, wenn sich nicht aus dem Gesetz ein anderes ergibt.

#### § 556d BGB (Auszug)

(1) Wird ein Mietvertrag über Wohnraum abgeschlossen, der in einem durch Rechtsverordnung nach Absatz 2 bestimmten Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt liegt, so darf

die Miete zu Beginn des Mietverhältnisses die ortsübliche Vergleichsmiete [...] höchstens um 10 Prozent übersteigen.

(2) Die Landesregierungen werden ermächtigt, Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten durch Rechtsverordnung [...] zu bestimmen. [...]

#### § 558 BGB (Auszug)

(1) Der Vermieter kann die Zustimmung zu einer Erhöhung der Miete bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete verlangen, wenn die Miete in dem Zeitpunkt, zu dem die Erhöhung eintreten soll, seit 15 Monaten unverändert ist. Das Mieterhöhungsverlangen kann frühestens ein Jahr nach der letzten Mieterhöhung geltend gemacht werden.

[...]

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

#### § 573 BGB (Auszug)

(1) Der Vermieter kann nur kündigen, wenn er ein berechtigtes Interesse an der Beendigung des Mietverhältnisses hat. Die Kündigung zum Zwecke der Mieterhöhung ist ausgeschlossen.

[...]

#### Art. 106 BV<sup>1</sup> (Auszug)

(1) Jeder Bewohner Bayerns hat Anspruch auf eine angemessene Wohnung. [...]

### Lösungsvorschlag

#### Frage 1: Vereinbarkeit des BayGuMieG mit dem Grundgesetz

Das BayGuMieG ist mit dem Grundgesetz vereinbar, soweit es formell und materiell verfassungskonform ist.

#### A. Formelle Verfassungsmäßigkeit

Das BayGuMieG ist formell verfassungsgemäß, wenn der Freistaat Bayern die Gesetzgebungskompetenz zum Erlass des Gesetzes besaß, das Gesetz in ordnungsgemäßem Verfahren beschlossen und ordnungsgemäß ausgefertigt und bekanntgemacht wurde.

#### I. Gesetzgebungskompetenz

Fraglich ist, ob der Freistaat Bayern als Bundesland die Gesetzgebungskompetenz zum Erlass des BayGuMieG innehat.

<sup>1</sup> Vergleichbare Regelungen finden sich in den Landesverfassungen von Berlin und Bremen, vgl. Art. 28 Abs. 1 S. 1 VvB und Art. 14 Abs. 1 S. 1 BremVerf.

Das BayGuMieG trifft Regelungen zur Mietpreishöhe in Bestandsmietverhältnissen (Art. 3) und bei Neuvermietungen (Art. 4). Zu prüfen ist daher, ob eine Landeskompetenz für eine Mietpreisregulierung *in der konkreten Form des BayGuMieG* besteht.

*Hinweis:* Die Prüfung der Gesetzgebungskompetenz stellt einen Schwerpunkt der Hausarbeit dar. Bei der Frage, ob den Bundesländern neben dem Bund eine Kompetenz zur Mietpreisregulierung durch Landesgesetz zusteht, handelt es sich um ein komplexes Problem, zu dem eine Vielzahl von Ansichten<sup>2</sup> vertreten werden. Dementsprechend sind hier verschiedene Aufbauvarianten und Ergebnisse vertretbar und bei der Korrektur anzuerkennen. Eine Diskussion im Umfang und in der Tiefe dieses Lösungsvorschlags wird von den Studierenden nicht erwartet. Entscheidend ist vielmehr, dass zunächst der verfassungsrechtliche Grundsatz des Art. 70 Abs. 1 GG erkannt wird. Im Weiteren kommt es auf eine nachvollziehbare Prüfungsreihenfolge und eine argumentative Auseinandersetzung mit folgenden Fragestellungen an: (1) Sind die Mietpreisregelungen des Bundes Teil des bürgerlichen Rechts i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG?, (2) Haben die bundesrechtlichen Regelungen abschließenden Charakter?, (3) Falls eine Sperrwirkung der bundesrechtlichen Regelungen bejaht wird: Steht diese dem Erlass der *konkreten* landesrechtlichen Regelungen entgegen?, (4) Welche Bedeutung hat Art. 106 BV? Ausführungen zur komplexen Frage, ob das Mietpreisrecht Teil einer Landeskompetenz im Bereich des „Wohnungswesens“ ist (und falls ja, ob das eine Sperrwirkung der Bundesregelungen überwinden kann), werden für eine durchschnittliche Bewertung nicht vorausgesetzt.

### 1. Art. 70 Abs. 1 GG als Ausgangspunkt

Gem. Art. 70 Abs. 1 GG steht den Ländern die Gesetzgebungskompetenz zu, soweit das Grundgesetz nicht den Bund zur Gesetzgebung ermächtigt. Das Grundgesetz geht somit hinsichtlich der Kompetenzverteilung von einem Regel-Ausnahme-Verhältnis zu Gunsten der Länder aus.<sup>3</sup> Das bedeutet, dass der Freistaat Bayern ein Gesetz zur Mietpreisregulierung erlassen kann, es sei denn, das Mietpreisrecht fällt in die ausschließliche Kompetenz des Bundes nach Art. 71, 73 GG oder wurde vom Bund im Rahmen einer konkurrierenden Kompetenz nach Art. 72, 74 GG bereits abschließend geregelt.

### 2. Die Länder ausschließende Kompetenzausübung durch den Bund

Der Bund hat hier in §§ 556d, 558 BGB Regelungen zur Mietpreishöhe getroffen. Diese Regelungen könnten einer Möglichkeit des Freistaats Bayern zum Erlass des BayGuMieG

entgegenstehen. Dazu müssten zunächst die bundesrechtlichen Regelungen auf eine Kompetenz des Bundes gestützt werden können und generell Sperrwirkung gegenüber landesrechtlichen Regelungen in diesem Bereich entfalten.

*Hinweis:* Gut vertretbar ist es, als zusätzliche Voraussetzung für die Entfaltung einer Sperrwirkung zu verlangen, dass das Bundesgesetz auch im Übrigen (also insbesondere materiell) verfassungskonform ist.<sup>4</sup> Dann müsste inzident geprüft werden, ob §§ 556d, 558 BGB auch über die Kompetenz des Bundes hinaus verfassungskonform sind, was hier von den Studierenden knapp zu bejahen wäre: In formeller Hinsicht (Gesetzgebungsverfahren, Ausfertigung und Verkündung) finden sich im Sachverhalt keine Anhaltspunkte für Fehler, die materielle Verfassungsmäßigkeit ist nach dem Bearbeitungsvermerk zu unterstellen. Das Bundesverfassungsgericht sieht eine entsprechende Inzidentprüfung im Rahmen der Prüfung der Gesetzgebungskompetenz aus verfahrensrechtlichen Gründen kritisch,<sup>5</sup> weswegen dieser Lösungsvorschlag auf eine solche verzichtet.

### a) Bundesrechtliches Mietpreisrecht als Teil des bürgerlichen Rechts i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG

Die Regelungen zur Mietpreishöhe in §§ 556d, 558 BGB könnten Teil des bürgerlichen Rechts i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG sein. Dieser Kompetenztitel umfasst alle Normen, die herkömmlicherweise dem Zivilrecht zugerechnet werden.<sup>6</sup> Im Wesentlichen sind dadurch Regelungen zur Ordnung der Individualrechtsverhältnisse erfasst.<sup>7</sup> Das im BGB geregelte Mietrecht regelt generell gerade die Individualrechtsverhältnisse zwischen Mieter und Vermieter und ist damit grundsätzlich bürgerliches Recht i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. § 556d Abs. 1 BGB sorgt in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt für eine Begrenzung der Höhe der möglichen Miete bei einer Neuvermietung. § 558 Abs. 3 BGB begrenzt die in § 558 Abs. 1 BGB vorgesehene Erhöhungsmöglichkeit von Bestandsmieten auf 20 Prozent innerhalb von drei Jahren. Die Regelungen betreffen also mit der Mietpreishöhe auch jeweils konkret einen zentralen Aspekt des Schuldverhältnisses zwischen Mieter und Vermieter, was für eine Einordnung als bürgerliches Recht spricht. Gleichzeitig verfolgt der Bundesgesetzgeber mit den Regelungen aber auch sozialstaatliche Zwecke, namentlich den Schutz wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Mieter vor Verdrängung aus stark nachgefragten Wohnquartieren (§ 556d Abs. 1 BGB)<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Siehe dazu die Literaturansicht von Uhle, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 76. Lfg., Stand: Dezember 2015, Art. 72 Rn. 80 f.

<sup>5</sup> Dazu Uhle (Fn. 4), Art. 72 Rn. 81 m.w.N.

<sup>6</sup> BVerfG, Beschl. v. 8.6.1960 – 1 BvR 580/53, Rn. 33 (juris) = BVerfGE 11, 192.

<sup>7</sup> BVerfG, Beschl. v. 29.6.2016 – 1 BvR 1015/15, Rn. 54 (juris) = BVerfGE 142, 268.

<sup>8</sup> Vgl. BT-Drs. 18/3121, S. 15; BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, Rn. 60 (juris); den Charakter als Konkretisierung des Maßstabs eines fairen individuellen Leistungsaus-

<sup>2</sup> Siehe etwa die Übersicht bei Herrlein/Tuschl, NZM 2020, 217 (226).

<sup>3</sup> BVerfG, Urt. v. 27.2.2004 – 2 BvF 2/02, Rn. 79 (juris) = BVerfGE 111, 226.

bzw. den Schutz des Mieters vor abrupten Mietsteigerungen im Rahmen eines Interessenausgleichs zwischen Mieter und Vermieter (§ 558 Abs. 3 BGB)<sup>9</sup>. Eine Verfolgung sozialstaatlicher Zwecke führt aber nicht automatisch dazu, dass die Regelungen ihren Charakter als bürgerliches Recht verlieren, da das bürgerliche Recht schon seit jeher durch Elemente sozialer Regulierung wirtschaftlicher Vorgänge geprägt ist.<sup>10</sup> Daher ist auch das sog. „soziale Mietrecht“, zu dem das Mietpreisrecht zu zählen ist,<sup>11</sup> Teil des bürgerlichen Rechts i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG.<sup>12</sup> Dementsprechend hat sich der Bundesgesetzgeber bei Schaffung der Mietpreisbremse in § 556d BGB explizit auf diese Kompetenz gestützt.<sup>13</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zur verfassungsrechtlichen Überprüfung der Mietpreisbremse<sup>14</sup> keine Ausführungen zur Kompetenz gemacht, was ebenso dafür spricht, dass die bundesrechtlichen Normen auf eine entsprechende Kompetenz des Bundes gestützt werden können. Im Ergebnis können die bundesrechtlichen Regelungen der §§ 556d, 558 BGB auf den Kompetenztitel des Bundes für das „bürgerliche Recht“ aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG gestützt werden.

*Hinweis:* Eine andere Ansicht, die die bundesrechtlichen Regelungen für kompetenzwidrig hält (zum Beispiel, weil sie kein bürgerliches Recht, sondern Recht des Wohnungswesens seien), ist nur schwer vertretbar.

#### b) Abschließender Charakter der bundesrechtlichen Vorschriften der §§ 556d, 558 BGB

Um den Landesgesetzgeber von einer Regelung ausschließen zu können, müssten die bundesrechtlichen Vorschriften das Mietpreisrecht abschließend regeln. Eine solche abschließende Kompetenzzustellung setzt voraus, dass der Bund einen bestimmten Sachbereich umfassend und lückenlos geregelt hat oder nach dem aus der Gesetzgebungsgeschichte ablesbaren objektivierten Willen des Gesetzgebers abschließend regeln wollte.<sup>15</sup> Hierbei muss der Bund nicht zwingend jeden Aspekt der Materie positiv regeln, auch der absichtliche Verzicht auf eine Regelung kann eine Sperrwirkung hervorrufen.<sup>16</sup> Der abschließende Charakter bestimmt sich nach

tauschs betonen demgegenüber *Rödl/Gather/v. Restorff*, DVBl. 2020, 1455 (1457).

<sup>9</sup> Vgl. *Börstinghaus*, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht, Großkommentar, 14. Aufl. 2019, BGB § 558 Rn. 145.

<sup>10</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 29.6.2016 – 1 BvR 1015/15, Rn. 55 (juris) = BVerfGE 142, 268.

<sup>11</sup> *Zehelein*, in: Hau/Poseck (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar zum BGB, 57. Edition, Stand: 1.2.2021, § 535 Rn. 182.

<sup>12</sup> *Degenhart*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 81; *Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 10.

<sup>13</sup> Vgl. BT-Drs. 18/3121, S. 19.

<sup>14</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, Rn. 60 (juris).

<sup>15</sup> BVerfG, Beschl. v. 14.1.2015 – 1 BvR 931/12, Rn. 44 (juris) = BVerfGE 138, 261.

<sup>16</sup> BVerfG, Beschl. v. 14.1.2015 – 1 BvR 931/12, Rn. 43 (juris) = BVerfGE 138, 261.

einer Gesamtwürdigung des betreffenden Normkomplexes<sup>17</sup> und ist damit letztlich durch Auslegung zu ermitteln<sup>18</sup>.

Für einen abschließenden Charakter der bundesrechtlichen Regelungen spricht hier zunächst, dass die Interessen von Vermietern und Mietern in diesen sehr ausdifferenziert zum Ausgleich gebracht werden sollen.<sup>19</sup> Dies ist schon im Bereich der Neuvermietungen ersichtlich. Dort kann nach § 556d Abs. 1 BGB die Neuvertragsmiete auf einen Betrag von zehn Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete begrenzt werden. Voraussetzung hierfür ist das Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarkts, dessen Voraussetzungen in § 556d Abs. 2 BGB definiert werden. Der angestrebte Interessenausgleich zeigt sich dann vor allem im Bestandsmietenbereich. Der Mieter hat in der Regel ein größeres persönliches Interesse am Fortbestand des konkreten Wohnraummietverhältnisses als der Vermieter.<sup>20</sup> Der Bundesgesetzgeber beschränkt daher die Kündigungsmöglichkeiten des Vermieters insbesondere dadurch, dass er in § 573 Abs. 1 S. 2 BGB eine ordentliche Kündigung zum Zwecke der Mieterhöhung (sog. „Änderungskündigung“) ausschließt. Im Gegenzug und gewissermaßen als Ausgleich für die eingeschränkten Kündigungsmöglichkeiten hat der Bundesgesetzgeber in § 558 Abs. 1 S. 1 BGB einen Anspruch des Vermieters auf Zustimmung des Mieters zu einer Mieterhöhung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete geschaffen.<sup>21</sup> Diesen Anspruch des Vermieters begrenzt der Bundesgesetzgeber dann aber wiederum im Interesse des Mieters in § 558 Abs. 3 S. 1 BGB: Die sog. „Kappungsgrenze“ limitiert die Höhe der zulässigen Mietsteigerung in einem bestehenden Mietverhältnis auf 20 Prozent in drei Jahren. Dieser feingliedrige Ausgleich der beteiligten Interessen könnte unterlaufen werden, wenn die entsprechenden Regelungen nicht abschließend sind.

*Hinweis:* Eine Erörterung der zivilrechtlichen Funktionsweise der bundesrechtlichen Normen kann in dieser Detailtiefe nicht vorausgesetzt werden. Erkannt werden sollte lediglich, dass der Bundesgesetzgeber zwischen Bestandsmieten und Neumieten unterscheidet und in beiden Bereichen ausdifferenzierte Regelungen getroffen hat. Entsprechende Ausführungen zu den zivilrechtlichen Vorgaben können auch bereits zuvor (etwa bei der Einordnung der Regelungen als bürgerliches Recht) oder an späterer Stelle (etwa bei der Prüfung eines Verstoßes der konkreten landesrechtlichen Regelungen gegen die Sperrwirkung der Bundesregelung) erfolgen.

Gegen einen abschließenden Charakter könnte auf den ersten Blick sprechen, dass der Bund in § 556d Abs. 2 S. 1 BGB und § 558 Abs. 3 S. 3 BGB jeweils die Landesregierungen zum Erlass von Verordnungen ermächtigt hat. § 556d Abs. 2

<sup>17</sup> BVerfG, Beschl. v. 14.1.2015 – 1 BvR 931/12, Rn. 44 (juris) = BVerfGE 138, 261.

<sup>18</sup> *Kühling*, DVBl. 2020, 842 (844).

<sup>19</sup> Vgl. zum Argument der detaillierten Regelung auch BayVerfGH NZM 2020, 649 (657 Rn. 62 m.w.N.).

<sup>20</sup> *Kühling*, DVBl. 2020, 842 (843).

<sup>21</sup> *Fleindl*, in: Hau/Poseck (Fn. 11), § 558 Rn. 1.

S. 1 BGB betrifft dabei den Neumietenbereich. Hier können die Länder den räumlichen Anwendungsbereich der sog. „Mietpreisbremse“ bestimmen, also festlegen, ob in einem bestimmten Gebiet die Neuvertragsmiete maximal zehn Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen darf. § 558 Abs. 3 S. 3 BGB ist eine Regelung im Bestandsmietenbereich. Dort können die Länder in angespannten Mietmärkten die sog. „Kappungsgrenze“ für Mieterhöhungen von 20 Prozent auf 15 Prozent absenken. Mit diesen Ermächtigungen bringt der Bundesgesetzgeber zwar zum Ausdruck, dass er den Ländern Spielräume im Rahmen der Mietpreisregelungen belassen will. Er macht aber gleichzeitig klar, *in welchem Umfang* diese Spielräume bestehen sollen. Aus der engen Umgrenzung der Gestaltungsmöglichkeiten der Länder ergibt sich, dass über diese Möglichkeiten hinausgehende Mietpreisregelungen der Länder, zum Beispiel eine Deckelung der Neuvertragsmiete bei fünf Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete (statt bei zehn Prozent gem. § 556d Abs. 1 BGB) oder eine Absenkung der Kappungsgrenze auf zehn Prozent (statt 15 Prozent gem. § 558 Abs. 3 S. 2 BGB), vom Bundesgesetzgeber gerade nicht gewollt sind. Letztlich sprechen die im Bundesrecht vorgesehenen Verordnungsermächtigungen daher *für* und nicht gegen einen abschließenden Charakter der Regelungen.

*Hinweis:* Eine andere Ansicht ist mit entsprechender Argumentation gut vertretbar. Entscheidend ist an dieser Stelle, dass die Verordnungsermächtigungen thematisiert werden und eine nachvollziehbare Argumentation für oder gegen einen abschließenden Charakter erfolgt. Das in der Diskussion um den Berliner Mietendeckel für einen abschließenden Charakter angeführte Argument<sup>22</sup>, dass der Bundesgesetzgeber in Kenntnis der Diskussion um landesrechtliche Mietpreisregelungen eine Verlängerung der Mietpreisbremse beschlossen hat, war im Sachverhalt nicht angelegt und wird von den Studierenden nicht erwartet. Sollte es dennoch angeführt werden, ist dies nicht negativ zu werten, es sei denn der Sachverhalt wird insoweit „gequatscht“.

### c) Zwischenergebnis

Der Bund hat mit den §§ 556d, 558 BGB das Mietpreisrecht als Teil des „bürgerlichen Rechts“ i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG abschließend geregelt. Es besteht eine Sperrwirkung für landesrechtliche Regelungen in den Bereichen der Miethöhe bei Neuvermietungen und bei Bestandsmietverhältnissen im freien Mietmarkt.

*Hinweis:* Eine andere Ansicht ist mit entsprechender Argumentation (etwa einer anderen Bewertung der Verordnungsermächtigungen zugunsten der Länder<sup>23</sup> oder der

<sup>22</sup> Vgl. etwa Kühling, DVBl. 2020, 842 (844); BayVerfGH NZM 2020, 649 (657 Rn. 63).

<sup>23</sup> So etwa Kingreen, NVwZ 2020, 737 (740); ders., Zur Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Öffentliche Mietpreisrecht bei Wohnraum, Kurzgutachten, 2020, S. 14 ff., abrufbar unter

Position, die Betonung des regionalen Charakters der Wohnungsmärkte zeige, dass der Bund keine abschließende Wirkung intendiert habe<sup>24</sup>) gut vertretbar.

### 3. Verstoß der konkreten Landesregelung gegen die Sperrwirkung der Bundesregelung

Fraglich ist, ob die Regelungen des BayGuMieG auch konkret von der festgestellten Sperrwirkung der bundesrechtlichen Mietpreisregelungen erfasst werden.

#### a) Kompetenzrechtliche Einordnung der Regelungen des BayGuMieG

Dafür ist zunächst zu klären, welcher Prüfungsmaßstab für die Beurteilung eines Verstoßes gegen die Sperrwirkung greift. Das ist abhängig davon, welcher Kompetenzmaterie die Regelungen des BayGuMieG zuzuordnen sind. Handelt es sich beim BayGuMieG wie bei §§ 556d, 558 BGB um Regelungen des bürgerlichen Rechts i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, so wird das Verhältnis zwischen der landes- und der bundesrechtlichen Regelung von Art. 72 Abs. 1 GG erfasst. Ist das BayGuMieG hingegen kein bürgerliches Recht, sondern einer ausschließlichen Landeskompetenz zuzuordnen, ist Art. 72 Abs. 1 GG nicht anwendbar<sup>25</sup> und stehen sich eine ausschließliche Landeskompetenz und eine abschließende konkurrierende Bundeskompetenz gegenüber. Ein solcher Konflikt müsste dann über die Auslegung wechselseitiger Rücksichtnahmepflichten von Bund und Ländern gelöst werden.<sup>26</sup>

*Hinweis:* Eine kompetenzrechtliche Einordnung des BayGuMieG kann auch an anderer Stelle im Aufbau erfolgen (zum Beispiel als Prüfungseinstieg in die Kompetenzfrage).

#### aa) BayGuMieG als Teil einer Landeskompetenz für das Wohnungswesen?

Möglicherweise kann sich der Freistaat Bayern für den Erlass des BayGuMieG auf eine ausschließliche Landeskompetenz für das Wohnungswesen stützen.

*Hinweis:* Dieser Prüfungspunkt wurde im Sachverhalt nicht problematisiert, seine Thematisierung kann daher für eine durchschnittliche Bewertung nicht vorausgesetzt werden. Erfolgen nachvollziehbare Ausführungen zu diesem Problem (etwa angesichts der Diskussion des Punkts rund um den Berliner Mietendeckel), ist dies positiv zu bewerten.

[https://www.linksfraktion.de/fileadmin/user\\_upload/PDF\\_Dokumente/2020/200218\\_Kingreen\\_Mietendeckel\\_Kompetenz.pdf](https://www.linksfraktion.de/fileadmin/user_upload/PDF_Dokumente/2020/200218_Kingreen_Mietendeckel_Kompetenz.pdf) (25.3.2021).

<sup>24</sup> So Schneider/Franke, DÖV 2020, 415 (420 f.).

<sup>25</sup> Vgl. Fischer-Lescano/Gutmann/Schmid, Landeskompetenzen für Maßnahmen der Mietpreisregulierung, Rechtsgutachten, 2019, S. 12, abrufbar unter [https://www.rosalux.de/fileadmin/rls\\_uploads/pdfs/Studien/Studien\\_8-19\\_Mietpreisregulierung\\_web.pdf](https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Studien/Studien_8-19_Mietpreisregulierung_web.pdf) (25.3.2021).

<sup>26</sup> Vgl. Fischer-Lescano/Gutmann/Schmid (Fn. 25), S. 12.

Die Kompetenz für das Wohnungswesen war früher Teil des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG, fiel also in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern.<sup>27</sup> Im Zuge der Föderalismusreform I im Jahr 2006 wurde der Kompetenztitel aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG erheblich eingeschränkt und fällt daher seitdem im Umfang der Einschränkung in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder.<sup>28</sup> Fraglich ist, ob Teil dieser auf die Länder übergegangenen Kompetenz auch ein (ggf. öffentliches) Mietpreisrecht ist. Entscheidend hierfür ist der Wille des verfassungsändernden Gesetzgebers. Dieser hat das Mietpreisrecht in den Materialien nicht als „Bereich des Wohnungswesens“ aufgezählt<sup>29</sup>, was gegen eine Erfassung spricht.<sup>30</sup> Allerdings ist anerkannt, dass die sog. „Wohnungszwangswirtschaft“ Teil der Kompetenz für das Wohnungswesen war.<sup>31</sup> Im Rahmen der Wohnungszwangswirtschaft kam es historisch auch zu Regelungen, die ein öffentliches Mietpreisrecht enthielten, was wiederum für eine Erfassung des Mietpreisrechts spricht.<sup>32</sup> Allerdings war zur Zeit der Föderalismusreform 2006 ein solches öffentliches Mietpreisrecht bereits durch das soziale Mietrecht im BGB abgelöst worden und unterschied sich auch die tatsächliche Lage in der Bundesrepublik stark von der von flächigem Wohnraumangel geprägten Nachkriegszeit, in der die Wohnungszwangswirtschaft zur Anwendung kam.<sup>33</sup> Dieser Gesichtspunkt spricht dafür, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber 2006 die Mietpreisregulierung nicht im Rahmen der Kompetenz für das Wohnungswesen auf die Landesgesetzgeber übertragen wollte.<sup>34</sup> Im Ergebnis kann der Freistaat Bayern das BayGuMieG schon deshalb nicht auf eine Kompetenz für das Wohnungswesen stützen.

*Hinweis:* Eine andere Ansicht ist mit entsprechender Begründung sehr gut vertretbar. Dann müsste weiter geprüft werden, ob auch das BayGuMieG in seiner konkreten Ausgestaltung auf die Kompetenz gestützt werden könnte, was aufgrund des tendenziell zivilrechtlichen Charakters der Regelungen (siehe unten) wohl verneint werden müsste.

*bb) BayGuMieG als bürgerliches Recht vs. öffentliches Recht?*

Die Regelungen des BayGuMieG könnten bürgerliches Recht i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG darstellen. Wie bereits ausgeführt umfasst das bürgerliche Recht die Regelungen zur Ordnung der Individualrechtsverhältnisse.<sup>35</sup> Die in Art. 3 und

Art. 4 BayGuMieG normierten Verbote sind gem. Art. 1 Abs. 2 BayGuMieG solche i.S.d. § 134 BGB. Sie entfalten ihre Wirkung also darüber, dass mietvertragliche Rechtsgeschäfte, die gegen die Regelungen verstoßen, nichtig sind. Damit wird gerade das Individualrechtsverhältnis zwischen Vermieter und Mieter von der Regelung adressiert und geordnet. Dass dies außerhalb des BGB erfolgt, ist für die Einordnung als bürgerliches Recht unschädlich.<sup>36</sup> Andere Rechtsfolgen als die zivilrechtliche Unwirksamkeit (wie etwa die Verwirklichung eines Ordnungswidrigkeitstatbestands oder die Eröffnung einer behördlichen Befugnis zur Durchsetzung des Verbots) sieht das BayGuMieG nicht vor. Ein öffentlich-rechtlicher Charakter des BayGuMieG kann angesichts dieser konkreten Ausgestaltung des Gesetzes nicht festgestellt werden. Er ergibt sich auch nicht aus der bloßen Verfolgung eines sozialpolitischen Zwecks.<sup>37</sup> Hier verfolgen die Regelungen des BayGuMieG und die §§ 556d, 558 BGB nach dem Sachverhalt den identischen Zweck, nämlich die Verhinderung der Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen aus stark nachgefragten Wohnquartieren. Jedenfalls dieser soziale Zweck kann daher die Subsumtion des BayGuMieG unter einen anderen Kompetenztitel als die §§ 556d, 558 BGB nicht rechtfertigen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist für die Frage der Kompetenz zudem keine starre Abgrenzung zwischen Zivilrecht und öffentlichem Recht vorzunehmen.<sup>38</sup> Selbst ein öffentlich-rechtlicher Charakter stünde einer Einordnung als bürgerliches Recht daher nicht zwingend entgegen. Somit sind Art. 3 und 4 BayGuMieG im Ergebnis dem bürgerlichen Recht i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zuzuordnen.

*Hinweis:* Eine andere Ansicht ist aufgrund der speziellen (von den realen Mietpreisregulierungsbestrebungen der Länder abweichenden) Ausgestaltung des Gesetzes im Sachverhalt (keine Ordnungswidrigkeitstatbestände, ausdrückliche Wirkung über § 134 BGB, keine behördlichen Befugnisse zur Durchsetzung der Verbote) nur mit einem Abstellen auf den verfolgten sozialpolitischen Zweck als entscheidendem Kriterium noch vertretbar. Dieser entspricht hier aber wie dargestellt dem des § 556d BGB.

*b) Verhältnis des BayGuMieG zu §§ 556d, 558 BGB*

Das Verhältnis zwischen BayGuMieG und §§ 556d, 558 BGB richtet sich damit nach Art. 72 Abs. 1 GG. Der Umfang der Sperrwirkung des Bundesrechts hängt davon ab, inwieweit der Bundesgesetzgeber von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz abschließend Gebrauch gemacht hat.

<sup>27</sup> Oeter (Fn. 12), Art. 74 Rn. 131.

<sup>28</sup> Vgl. BT-Drs. 16/813, S. 13.

<sup>29</sup> Vgl. BT-Drs. 16/813, S. 13.

<sup>30</sup> Kühling, DVBl. 2020, 842 (845); a.A. etwa Kingreen, NVwZ 2020, 737 (738 f.); Rödl/Gather/v. Restorff, DVBl. 2020, 1455 (1458).

<sup>31</sup> Vgl. Kingreen, NVwZ 2020, 737 (738 f.); ders. (Fn. 23), S. 8.

<sup>32</sup> Vgl. Kingreen, NVwZ 2020, 737 (738 f.); ders. (Fn. 23), S. 9 ff.

<sup>33</sup> Kühling, DVBl. 2020, 842 (845).

<sup>34</sup> Kühling, DVBl. 2020, 842 (845).

<sup>35</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 29.6.2016 – 1 BvR 1015/15, Rn. 54 (juris) = BVerfGE 142, 268.

<sup>36</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 29.6.2016 – 1 BvR 1015/15, Rn. 54 (juris) = BVerfGE 142, 268.

<sup>37</sup> Vgl. dazu bereits oben unter A. I. 2. a), so aber offenbar Schemmel, JuS 2020, 529 (531 f.).

<sup>38</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 8.6.1960 – 1 BvR 580/53, Rn. 33 (juris) = BVerfGE 11, 192.

*aa) Vergleich der Regelungsinhalte*

Art. 3 und Art. 4 BayGuMieG sehen Regelungen zur Mietpreishöhe vor. Fraglich ist, ob diese den Regelungen der § 556d und § 558 BGB als Teil des bürgerlichen Rechts in einer Weise entsprechen, dass sie von deren Sperrwirkung erfasst werden.

*(1) Bestandsmieten*

Im Bestandsmietenbereich regelt Art. 3 BayGuMieG ein vollständiges Verbot von Mieterhöhungen. Im Bundesrecht regelt § 558 Abs. 3 S. 1 BGB eine Begrenzung von Mieterhöhungen auf 20 Prozent in drei Jahren bzw. 15 Prozent im Falle des Erlasses einer Kappungsgrenzenverordnung. Die beiden Instrumente haben die gleiche Wirkweise, indem sie auf den Anspruch des Vermieters auf Zustimmung zur Mieterhöhung nach § 558 Abs. 1 BGB einwirken. Sie unterscheiden sich lediglich in der Intensität: Die bundesrechtliche Regelung sieht eine „Kappung“ des Anspruchs bei 20 Prozent (bzw. 15 Prozent) vor, die landesrechtliche Regelung führt zu einer Kappung bei null Prozent. Es handelt sich daher lediglich um einen quantitativen, nicht aber einen qualitativen Unterschied.

*Hinweis:* Eine andere Ansicht ist mit dem Argument, ein vollständiges Verbot einer Mieterhöhung sei qualitativ etwas anderes als eine höhenmäßige Begrenzung der Mieterhöhung, vertretbar.

*(2) Neumieten*

Im Neumietenbereich sieht Art. 4 BayGuMieG eine Begrenzung der Neuvertragsmiete auf die ortsübliche Vergleichsmiete vor. § 556d Abs. 1 BGB regelt eine Begrenzung der Neuvertragsmiete auf einen Betrag von zehn Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete. Wiederum liegt eine identische Wirkweise der Instrumente vor, indem durch eine höhenmäßige Begrenzung der Miete in die Vertragsfreiheit der Mietvertragsparteien eingegriffen wird. Ein Unterschied liegt lediglich in quantitativer Hinsicht bezüglich der Höhe der Begrenzung vor, nicht aber in qualitativer Hinsicht.

*(3) Zwischenergebnis*

Die Regelungen des BayGuMieG weichen von den abschließenden BGB-Regelungen nur in quantitativer, nicht aber in qualitativer Hinsicht ab. Sie verstoßen daher gegen die Sperrwirkung der bundesrechtlichen Mietpreisregelungen.

*bb) Ausnahme wegen Berücksichtigung des Art. 106 Abs. 1 BV?*

Fraglich ist noch, ob sich die Regelung des Art. 106 Abs. 1 BV auf diese Beurteilung der Kompetenz auswirkt. Nach der Vorschrift hat jeder Bewohner Bayerns einen Anspruch auf eine angemessene Wohnung. Landesverfassungsrechtliche Vorschriften könnten über das Bundesstaatsprinzip Auswirkungen auf die Auslegung des Grundgesetzes und damit auch der Normen zur Kompetenzverteilung haben.<sup>39</sup> Dagegen spre-

chen aber schon normhierarchische Erwägungen.<sup>40</sup> Das Grundgesetz steht im Rang über der Bayerischen Verfassung. Es gibt in Art. 70 Abs. 2 GG zudem vor, dass sich die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern nach den Vorschriften *des Grundgesetzes* richtet.<sup>41</sup> Die Berücksichtigung landesrechtlicher Normen zur Auslegung des Grundgesetzes würde zudem dazu führen, dass in den Bundesländern abhängig von deren Recht unterschiedliches Bundesverfassungsrecht gelten könnte,<sup>42</sup> was ebenso gegen eine Berücksichtigung spricht. Art. 106 Abs. 1 BV spielt daher im Ergebnis keine Rolle für die kompetenzrechtliche Beurteilung des BayGuMieG.

*Hinweis:* Eine andere Ansicht ist mit ausführlicher Begründung<sup>43</sup> noch vertretbar. Das Problem der Berücksichtigung des Art. 106 Abs. 1 BV kann auch schon an früherer Stelle diskutiert werden.

*c) Zwischenergebnis*

Das BayGuMieG verstößt gegen die Sperrwirkung der §§ 556d, 558 BGB.

*4. Zwischenergebnis*

Der Freistaat Bayern hat keine Gesetzgebungskompetenz zum Erlass des BayGuMieG in seiner konkreten Form. Das BayGuMieG ist aus diesem Grund im Gesamten formell verfassungswidrig.

**II. Gesetzgebungsverfahren**

Das BayGuMieG wurde durch Volksentscheid entsprechend den Art. 71 ff. BV und daher in *nach der Bayerischen Verfassung* ordnungsgemäßem Verfahren erlassen. Möglicherweise verstößt eine solche direktdemokratische Gesetzgebung aber gegen die Vorgaben des Grundgesetzes.

*Hinweis:* Dieses Problem wird im Sachverhalt aufgeworfen. Von den Studierenden muss erkannt werden, dass sich das Gesetzgebungsverfahren bei einem Landesgesetz wie dem BayGuMieG nach dem Landesverfassungsrecht (und nicht etwa nach den Art. 76 ff. GG) richtet. Angeht die Fallfrage nach der Vereinbarkeit mit dem

„Mietendeckels“ für das Land Berlin, Rechtsgutachten, 2019, S. 9 ff. und S. 30, abrufbar unter [https://www.spdfraktion-berlin.de/system/files/mayer\\_artz\\_gutachten\\_mietendeckel\\_fuer\\_spd-fraktion.pdf](https://www.spdfraktion-berlin.de/system/files/mayer_artz_gutachten_mietendeckel_fuer_spd-fraktion.pdf) (25.3.2021).

<sup>40</sup> Vgl. *Herrlein/Tuschl*, NZM 2020, 217 (230); *Kühling*, DVBl. 2020, 842 (847); *Papier*, Landeskompetenz zur Einführung eines sogenannten Mietendeckels, Rechtsgutachten, 2019, S. 14, abrufbar unter

[https://www.gdw.de/uploads/pdf/Pressemeldungen/Gutachten\\_Mietendeckel\\_Zustaendigkeit.pdf](https://www.gdw.de/uploads/pdf/Pressemeldungen/Gutachten_Mietendeckel_Zustaendigkeit.pdf) (25.3.2021); *Schede/Schuldt*, NVwZ 2019, 1572 (1576).

<sup>41</sup> Vgl. *Schede/Schuldt*, NVwZ 2019, 1572 (1576).

<sup>42</sup> BayVerfGH NZM 2020, 649 (659 Rn. 77); *Papier* (Fn. 40), S. 14; *Schede/Schuldt*, NVwZ 2019, 1572 (1576).

<sup>43</sup> Etwa analog der von *Mayer/Artz* (Fn. 39), S. 9 ff., 30.

<sup>39</sup> So für Berlin mit Hinblick auf Art. 28 Abs. 1 VvB *Mayer/Artz*, Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Aspekte eines

Grundgesetz ist hier lediglich das Einhalten derjenigen Grenzen zu prüfen, die das Grundgesetz dem Landesrecht insbesondere durch das Demokratieprinzip setzt. Verfehlt wäre eine detaillierte Prüfung, ob die Vorgaben der Art. 71 ff. BV, Art. 62 ff. LWG eingehalten wurden.

In Betracht kommt insoweit ein Verstoß gegen das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG. Nach dieser Vorschrift muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Das Grundgesetz sieht für die Bundesrepublik ein System der repräsentativen Demokratie vor.<sup>44</sup> Lediglich in Art. 29 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 118 S. 2 GG sind für zwei eng umgrenzte Sonderfälle der Neugliederung (von Teilen) des Bundesgebiets direktdemokratische Elemente vorgesehen.<sup>45</sup> Eine direktdemokratische Möglichkeit zum Erlass einfacher Bundesgesetze besteht nicht. Würde Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG ein zum Grundgesetz vollständig identisches Verständnis des demokratischen Rechtsstaats von den Ländern fordern, würde die Möglichkeit zur Gesetzgebung durch Volksentscheid durch Art. 72 Abs. 1 Var. 2 BV gegen die Vorschrift verstoßen. Das Homogenitätsgebot fordert von den Ländern aber nur die Einhaltung gewisser Mindeststandards, zu denen etwa die Volkssouveränität, die Möglichkeit zur Wahlprüfung oder die zeitliche Begrenzung von Herrschaft gehören.<sup>46</sup> Darüber hinaus haben die Länder die Möglichkeit, ihre verfassungsrechtliche Ordnung im Einzelnen vom Bund abweichend zu gestalten.<sup>47</sup> Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht anerkannt, dass die Länder neben dem Erlass von Gesetzen durch das Parlament auch die Möglichkeit eines Volksgesetzgebungsverfahrens vorsehen können.<sup>48</sup> Art. 72 Abs. 1 BV ist somit mit dem Grundgesetz vereinbar.<sup>49</sup> Damit verstößt das Verfahren beim Erlass des BayGuMieG nicht gegen das Grundgesetz.

### III. Ausfertigung und Bekanntmachung

Laut Sachverhalt wurde das BayGuMieG ordnungsgemäß ausfertigt und bekanntgemacht. Ein Verstoß gegen das Grundgesetz ist insoweit nicht ersichtlich.

*Hinweis:* Auch die Ausfertigung und Bekanntmachung eines Landesgesetzes richten sich nach dem Landesverfassungsrecht, hier Art. 76 Abs. 1 BV (und nicht etwa nach Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG). Anders als beim Gesetz-

gebungsverfahren bestehen hier aber keine großen Unterschiede zu den Vorgaben des Grundgesetzes, sodass keine ausführliche Prüfung einer Verletzung des Homogenitätsgebots angezeigt ist.

### IV. Zwischenergebnis

Das BayGuMieG ist mangels Gesetzgebungskompetenz des Freistaats Bayern formell verfassungswidrig und insoweit nicht mit dem Grundgesetz vereinbar.

### B. Materielle Verfassungsmäßigkeit

Darüber hinaus ist fraglich, ob das BayGuMieG in materieller Hinsicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Dies ist insbesondere dann nicht der Fall, wenn das Gesetz gegen Grundrechte verstößt. In Betracht kommen hier Verstöße gegen Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG.

*Hinweis:* Verstöße gegen Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 1 GG (Vertragsfreiheit) und Art. 31 GG waren nach dem Bearbeitungsvermerk nicht zu prüfen.

### I. Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1 GG

So könnte ein Verstoß gegen die Eigentumsfreiheit gem. Art. 14 Abs. 1 GG vorliegen. Dazu müssten die Regelungen des Gesetzes in den Schutzbereich des Grundrechts eingreifen, ohne dass der Eingriff gerechtfertigt ist.

#### 1. Schutzbereich

Der Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG müsste eröffnet sein. In sachlicher Hinsicht schützt Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG das Eigentum im verfassungsrechtlichen Sinne. Zu beachten ist dabei, dass es sich bei der Eigentumsfreiheit aufgrund der Abhängigkeit des Schutzzumfangs von der Ausgestaltung der Rechtsordnung durch den Gesetzgeber um ein sog. „normgeprägtes Grundrecht“ handelt.<sup>50</sup> Unter den grundgesetzlichen Eigentumsbegriff fällt daher jede dem Berechtigten von der Rechtsordnung zur privaten Nutzung zugeordnete vermögenswerte Rechtsposition,<sup>51</sup> nicht aber das Vermögen als solches<sup>52</sup>. Erfasst werden sowohl das zivilrechtliche Sacheigentum i.S.d. § 903 BGB als auch andere Positionen wie schuldrechtliche Ansprüche<sup>53</sup> oder bestimmte subjektiv-öffentliche Rechte<sup>54</sup>. Das BayGuMieG sieht Mietpreisregelungen für Wohnraum vor. Betroffen ist hier also die Nutzung von zivilrechtlichem Immobiliarsacheigentum (Grundstücke bzw. Eigentumswohnungen) durch Vermietung. Auch eine vertragliche Überlassung eines Eigentumsgegenstands an Andere gegen Entgelt, um einen Ertrag als Beitrag zur finanziellen Grundlage der eigenen Lebensgestaltung zu erzielen, wird

<sup>44</sup> Vgl. Grzeszick, in: Maunz/Dürig (Fn. 4), 57. Lfg., Stand: Januar 2010, Art. 20 Rn. 69.

<sup>45</sup> Weiterführend zur Möglichkeit der Einführung plebiszitärer Elemente auf Bundesebene Kühling, JuS 2009, 777 ff.

<sup>46</sup> Hellermann, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz, 46. Edition, Stand: 15.2.2021, Art. 28 Rn. 10.

<sup>47</sup> Hellermann (Fn. 46), Art. 28 Rn. 10.

<sup>48</sup> BVerfG NJW 1982, 1579 (1581).

<sup>49</sup> So auch Holzner, in: Dirnberger u.a. (Hrsg.), PdK Bay A-3, Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, Stand: Oktober 2017, Art. 72 Rn. 3.

<sup>50</sup> Axer, in: Epping/Hillgruber (Fn. 46), Art. 14 Rn. 7.

<sup>51</sup> BVerfG, Beschl. v. 7.12.2004 – 1 BvR 1804/03, Rn. 47 (juris) = BVerfGE 112, 93.

<sup>52</sup> Vgl. Manssen, Staatsrecht II, 17. Aufl. 2020, Rn. 720 ff.

<sup>53</sup> BVerfG, Beschl. v. 7.12.2004 – 1 BvR 1804/03, Rn. 47 (juris) = BVerfGE 112, 93.

<sup>54</sup> Vgl. Manssen (Fn. 52), Rn. 722 f.

vom Schutz des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG erfasst.<sup>55</sup>

*Hinweis:* Hinsichtlich des Verbots von Mieterhöhungen in laufenden Mietverhältnissen nach Art. 3 BayGuMieG erscheint es auch vertretbar, auf den schuldrechtlichen Anspruch des Vermieters auf Zustimmung des Mieters zur Mieterhöhung nach § 558 Abs. 1 BGB als betroffene Eigentumsposition abzustellen.

Möglicherweise wird Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG hier aber von der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG überlagert. Die Eigentumsfreiheit schützt „das Erworbene“, also den vorhandenen Bestand an Rechtspositionen, die Berufsfreiheit umfasst dagegen „den Erwerb“, also insbesondere Erwerbschancen.<sup>56</sup> Das BayGuMieG adressiert hier mit einer Mietpreisregulierung primär die Nutzungs- und Verwertungsmöglichkeiten der von den Eigentümern bereits erworbenen Rechtsposition des zivilrechtlichen Sacheigentums. Die Freiheitsposition der Erwerbshandlung des Vermietens wird hingegen lediglich mittelbar betroffen. Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG wird daher jedenfalls nicht von Art. 12 Abs. 1 GG verdrängt.

*Hinweis:* Eine Abgrenzung zu Art. 12 Abs. 1 GG, dessen (eigenständige) Prüfung im Bearbeitungsvermerk abgeschlossen wurde, wird von den Studierenden nicht erwartet. Erfolgen nachvollziehbare Ausführungen, ist dies positiv zu bewerten. Ebenso verhält es sich mit einer Abgrenzung zu Art. 2 Abs. 1 GG in der Ausprägung als Vertragsfreiheit. Wird die Eröffnung des Schutzbereichs von Art. 14 Abs. 1 GG insofern abgelehnt (was schwer vertretbar erscheint), sind die weiteren Punkte jedenfalls im Hilfsgutachten zu prüfen.

Im Ergebnis ist der Schutzbereich der Eigentumsfreiheit eröffnet.

*Hinweis:* Anlass zur Prüfung des persönlichen Schutzbereichs des Art. 14 Abs. 1 GG besteht nicht, da abstrakt nach der Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz gefragt ist und keine Anforderungen an einen Beschwerdeführer greifen. Falls knapp erläutert wird, wer grundsätzlich von der Eigentumsfreiheit geschützt wird, ist dies nicht negativ zu bewerten.

## 2. Eingriff

Die Regelungen des BayGuMieG müssten in die Eigentumsfreiheit eingreifen. Ein Eingriff ist grundsätzlich jede staatliche Maßnahme, die dem Einzelnen ein Verhalten, das in den Schutzbereich eines Grundrechts fällt, ganz oder teilweise erschwert oder unmöglich macht (sog. „moderner Eingriffs-

begriff“).<sup>57</sup> Im Rahmen der Eigentumsfreiheit sind zudem eine Reihe von Besonderheiten auf Eingriffsebene zu beachten.

### a) Keine bloße inhaltliche Ausgestaltung

Angesichts der Normprägung der Eigentumsfreiheit kann es zu Konstellationen kommen, in denen der Gesetzgeber lediglich den Inhalt einer Eigentumsposition ausgestaltet, ohne in die Bestandsgarantie des Eigentums einzugreifen. Dies ist etwa dann der Fall, wenn der Gesetzgeber etwas verbietet, was auch zuvor nie erlaubt war.<sup>58</sup> Hier verbietet Art. 3 BayGuMieG Mieterhöhungen, die Eigentümern zuvor nach § 558 BGB möglich waren. Art. 4 BayGuMieG untersagt das Verlangen einer zuvor nach § 556d Abs. 1 BGB zulässigen Miete. Der Landesgesetzgeber verbietet also jeweils etwas zuvor Erlaubtes. Somit liegt ein Eingriff in bestehende Eigentumspositionen und keine bloße Ausgestaltung des Eigentums vor. Dieses Ergebnis entspricht auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Mietpreisbindungen.<sup>59</sup>

### b) Abgrenzung Enteignung vs. Inhalts- und Schrankenbestimmung

Das Grundgesetz unterscheidet in Art. 14 GG zwischen zwei verschiedenen Eingriffsarten. Fraglich ist, ob das BayGuMieG eine Enteignung i.S.d. Art. 14 Abs. 3 GG oder eine Inhalts- und Schrankenbestimmung i.S.d. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG darstellt.

*Hinweis:* Eine Abgrenzung zwischen einer Enteignung und einer Inhalts- und Schrankenbestimmung kann auch erst auf Rechtfertigungsebene bei der Bestimmung des Rechtfertigungsmaßstabs vorgenommen werden,<sup>60</sup> da sich die Unterscheidung angesichts der unterschiedlich strengen Rechtfertigungsanforderungen vor allem dort auswirkt.

Entgegen früheren Ansichten in der fachgerichtlichen Rechtsprechung richtet sich die Abgrenzung von Enteignung und Inhalts- und Schrankenbestimmung nicht nach der Intensität des Eingriffs in die Eigentumsfreiheit (sog. „Schwellentheorie“<sup>61</sup> bzw. „Sonderopfertheorie“<sup>62</sup>), sondern vielmehr nach formalen Kriterien, allen voran der Zielrichtung der Maßnahme.<sup>63</sup> Eine Enteignung ist auf die vollständige oder teilweise Entziehung einer konkreten subjektiven Eigentumsposition zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben ge-

<sup>55</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, Rn. 53 (juris).

<sup>56</sup> *Papier/Shirvani*, in: Maunz/Dürig (Fn. 4), 83. Lfg., Stand: April 2018, Art. 14 Rn. 353 m.w.N.

<sup>57</sup> *Epping*, Grundrechte, 8. Aufl. 2019, Rn. 393 ff.

<sup>58</sup> *Manssen* (Fn. 52), Rn. 732.

<sup>59</sup> Vgl. etwa BVerfG, Beschl. v. 22.11.1994 – 1 BvR 351/91, Rn. 64 (juris) = BVerfGE 91, 294.

<sup>60</sup> Einen solchen Aufbau empfiehlt etwa *Epping* (Fn. 57), Rn. 461; vgl. auch *Schemmel*, JuS 2020, 529 (530).

<sup>61</sup> BVerfG NJW 1962, 2171.

<sup>62</sup> BGH NJW 1952, 972.

<sup>63</sup> Grundlegend hierzu der sog. Nassauskiesungsbeschluss: BVerfG, Beschl. v. 15.7.1981 – 1 BvL 77/78 = BVerfGE 58, 300.

richtet.<sup>64</sup> Zusätzlich muss ein Güterbeschaffungsvorgang vorliegen.<sup>65</sup> Inhalts- und Schrankenbestimmungen legen dagegen generell-abstrakt die Rechte und Pflichten des Eigentümers fest.<sup>66</sup>

Das BayGuMieG entzieht den vermietenden Immobilien-eigentümern nicht ihr Eigentum an den vermieteten Immobilien. Stattdessen regelt es abstrakt-generell die Rechte und Pflichten bei der Vermietung von Wohneigentum. Somit liegt keine Enteignung, sondern eine Inhalts- und Schrankenbestimmung vor.

*Hinweis:* Auch falls in der Bearbeitung auf den Anspruch auf Zustimmung zur Mieterhöhung nach § 558 Abs. 1 BGB abgestellt wird, fehlt es für eine Enteignung jedenfalls an einer Güterbeschaffung.

### 3. Rechtfertigung

Der Eingriff in die Eigentumsfreiheit könnte aber gerechtfertigt sein.

#### a) Rechtfertigungsmaßstab („Schranke“)

Gem. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG können Inhalt und Schranken des Eigentums „durch die Gesetze“ bestimmt werden. Das BayGuMieG ist als formelles Landesgesetz jedenfalls ein Gesetz i.S.d. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG und daher grundsätzlich in der Lage, den Eingriff zu rechtfertigen.

#### b) Anforderungen an das einschränkende Gesetz („Schranken-Schranken“)

Darüber hinaus müsste das BayGuMieG aber auch den weiteren Anforderungen der Verfassung an eine verfassungsmäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung genügen.

##### aa) Verhältnismäßigkeit

Dazu zählt insbesondere, dass das BayGuMieG verhältnismäßig sein müsste. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip.

*Hinweis:* Im Folgenden wird die Verhältnismäßigkeit der beiden Verbote in Art. 3 und Art. 4 BayGuMieG gemeinsam geprüft, da die für die Verhältnismäßigkeitsprüfung relevante Intensität des Eingriffs in die Eigentumsfreiheit sich gerade auch aus der Kombination der Verbote ergibt. Ein nach den Verboten getrennter Aufbau ist ebenso möglich.

##### (1) Legitimes Ziel

Das BayGuMieG müsste ein legitimes Ziel verfolgen. Gem. Art. 1 Abs. 1 BayGuMieG ist der Zweck des Gesetzes, der Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevöl-

kerungsgruppen aus stark nachgefragten Wohnquartieren entgegenzuwirken. Eine Verhinderung einer solchen Gentrifizierung ist vom Grundgesetz jedenfalls nicht verboten und damit ein legitimes Ziel.

*Hinweis:* Der verfolgte Zweck wird im Sachverhalt ausdrücklich genannt. Er muss von den Studierenden erkannt und der weiteren Verhältnismäßigkeitsprüfung zugrunde gelegt werden. Das Abstellen auf einen anderen denkbaren Zweck (Beruhigung des Mietmarkts, Abbremsen des Anstiegs der ortsüblichen Vergleichsmiete o.Ä.) ist negativ zu bewerten.

##### (2) Geeignetheit

Die Verbote müssten auch geeignet sein, das angestrebte Ziel zu fördern. Ausreichend dafür ist, dass das Gesetz nicht von vornherein untauglich zur Zweckerreichung ist<sup>67</sup>, wobei dem Gesetzgeber in der Regel ein weiter Beurteilungsspielraum zukommt. Dadurch, dass Mieterhöhungen ausgeschlossen (Art. 3 BayGuMieG) und Neumieten begrenzt werden (Art. 4 BayGuMieG), trägt das BayGuMieG – jedenfalls bei Ausblendung mittelbarer ökonomischer Konsequenzen – dazu bei, dass einkommensschwächere Mieter eine höhere Chance haben, in ihren Wohnungen bleiben bzw. sich eine neue Wohnung in nachgefragten Wohnquartieren leisten zu können. Damit sind die Regelungen – trotz ggf. bestehender ökonomischer Bedenken gegenüber einer solchen Mietpreisregulierung – jedenfalls nicht evident ungeeignet, das angestrebte Ziel zu fördern.

##### (3) Erforderlichkeit

Zu prüfen ist dann, ob die Verbote erforderlich sind. An der Erforderlichkeit fehlt es einem Grundrechtseingriff dann, wenn ein gleich effektives, aber milderes Mittel zur Zweckerreichung zur Verfügung steht.<sup>68</sup> Hier sind verschiedene alternative Maßnahmen denkbar, mit denen der Gesetzgeber der Verdrängung einkommensschwacher Mieter aus nachgefragten Wohnquartieren entgegenzutreten könnte. In Betracht kommt etwa eine Förderung des privaten Wohnungsbaus (um über ein größeres Angebot die Preissteigerung zu verringern), ein öffentlicher Wohnungsbau, die Förderung der Umnutzung bereits bestehender Bauten oder eine Gewährung eines finanziellen Zuschusses für wirtschaftlich weniger leistungsfähige Mieter bzw. Wohnungssuchende.

*Hinweis:* Eine Diskussion aller hier genannten alternativen Mittel wird von den Studierenden nicht erwartet. Für eine gute Bearbeitung ist die argumentative Auseinandersetzung mit einem alternativen Mittel ausreichend (nahe liegt hier die Gewährung eines finanziellen Zuschusses).

Diese Maßnahmen wären jeweils weniger einschneidend als das BayGuMieG, da sie nicht in das Eigentumsrecht der

<sup>64</sup> BVerfG, Beschl. v. 19.6.1985 – 1 BvL 57/79, Rn. 25 (juris) = BVerfGE 70, 191.

<sup>65</sup> BVerfG, Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11, Rn. 246 (juris) = BVerfGE 143, 246.

<sup>66</sup> *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht, 9. Aufl. 2020, § 42 Rn. 18.

<sup>67</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, Rn. 61 (juris).

<sup>68</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, Rn. 66 (juris).

Vermieter eingreifen würden. Unklar ist allerdings, ob sie auch gleich effektiv wären. Dagegen spricht etwa, dass das BayGuMieG im Vergleich zu einer Förderung des Wohnungsbaus kurzfristiger wirkt. Insofern ist auch zu beachten, dass dem Gesetzgeber bei der Wahl seines Mittels zur Verfolgung eines bestimmten Zwecks ein großer Prognose- und Beurteilungsspielraum zukommt.<sup>69</sup> Ein zweifelsfrei gleich effektives, aber milderes Mittel ist vor diesem Hintergrund nicht erkennbar. Damit sind die Regelungen des BayGuMieG auch erforderlich.

*(4) Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn)*

Fraglich ist schließlich, ob die Verbote des BayGuMieG auch angemessen sind. Insofern ist zwischen der Schwere des Eingriffs und der Bedeutung des verfolgten Ziels abzuwägen.<sup>70</sup>

*(a) Gewichtung der betroffenen Rechtsgüter*

Auf der Eingriffsseite ist vorliegend die Eigentumsfreiheit der vom Gesetz adressierten (potenziellen) Vermieter von Wohnraum betroffen. Die Eigentumsgarantie soll den Grundrechtsträgern einen Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich erhalten und ihnen damit eine eigenverantwortliche Gestaltung ihres Lebens ermöglichen.<sup>71</sup> Ein besonders ausgeprägter Schutz besteht soweit das Eigentum die persönliche Freiheit des Einzelnen im vermögensrechtlichen Bereich sichert.<sup>72</sup> Die Verbote des BayGuMieG erfassen gerade auch private Vermieter, die durch die Vermietung die finanzielle Grundlage für die eigene Lebensgestaltung schaffen. Die Eigentumsfreiheit hat hier also hohes Gewicht.

Demgegenüber steht das Ziel, der Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen aus stark nachgefragten Wohnquartieren entgegenzuwirken. Eine solche Verdrängung widerspricht einem gesellschaftspolitischen Interesse an einer durchmischten Stadtbevölkerung. Der Verhinderung einer solchen Gentrifizierung kommt als Gemeinwohlbelang ebenso Gewicht zu.<sup>73</sup>

*(b) Maßstab*

Bei der Prüfung der Angemessenheit einer Inhalts- und Schrankenbestimmung ist die Regelung des Art. 14 Abs. 2 GG zu beachten. Neben der unter (a) dargestellten Privatnützigkeit unterliegt das Eigentum auch einer Sozialbindung. Das Maß der Sozialbindung hängt von der konkret betroffenen Eigentumsposition ab und geht umso weiter, je stärker das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug steht.<sup>74</sup> Immobilieneigentum unterliegt der Sozialbindung als begrenzte

Ressource in besonderem Maß.<sup>75</sup> Aufgrund der Bedeutung von Wohnraum als Lebensmittelpunkt des Mieters gilt dies speziell für zur Vermietung vorgesehene Immobilien.<sup>76</sup> Der Gesetzgeber hat insofern einen weiten Spielraum zur Berücksichtigung öffentlicher Interessen bei der Abwägung.<sup>77</sup>

*(c) Abwägung*

Für die Angemessenheit spricht hier der dargestellte hohe Grad an Sozialbindung bei Immobilieneigentum. Der Gesetzgeber hat den Anwendungsbereich des BayGuMieG in Art. 2 Abs. 1 BayGuMieG auf angespannte Wohnungsmärkte beschränkt, in denen die Gefahr einer Gentrifizierung deutlich höher ist als in weniger angespannten Gebieten. Zudem nimmt er in Art. 5 BayGuMieG eine zeitliche Begrenzung der Verbote vor. Sowohl im Bestandsmietenbereich als auch im Neumietenbereich bleibt zudem die auch bisher maßgebliche ortsübliche Vergleichsmiete der Bezugspunkt der Regelungen. Es findet insofern also keine vollständige Entkopplung der Mietenbildung vom Markt statt. Die Vertreter des Bürgerbegehrens führen für die Angemessenheit zudem ins Feld, dass anders als in Berlin keine Absenkung der vereinbarten Miete möglich ist. Daraus folgt allerdings lediglich, dass auch noch schwerere Eingriffe denkbar sind. Eine Aussage über die Intensität des Eingriffs in Bayern lässt dieser Vergleich nicht zu.

Gegen die Angemessenheit spricht, dass die Verbote in Art. 3 und Art. 4 BayGuMieG keinerlei Ausnahmen und Härtefallklauseln vorsehen. Insofern sind auch Eigentümer von den Verboten betroffen, die bisher eine deutlich unter der ortsüblichen Vergleichsmiete liegende Miete erzielt haben, aber etwa für die Finanzierung des Immobilieneigentums mit der Möglichkeit zur späteren Anhebung dieser Miete kalkuliert haben. Art. 3 BayGuMieG sieht nicht einmal einen Inflationsausgleich vor, was die Belastung noch einmal erhöht.<sup>78</sup> Eine Inhalts- und Schrankenbestimmung im Bereich der Miethöhenregulierung ist jedenfalls dann unangemessen, wenn sie auf Dauer zu Verlusten für den Vermieter oder einer Substanzgefährdung der Mietsache führt.<sup>79</sup> Gerade diese Folge kann hier aber aufgrund einer fehlenden Härtefallklausel nicht ausgeschlossen werden.

*Hinweis:* Der Aspekt der fehlenden Rücksichtnahme der Regelungen auf private Vermieter mit niedrigen Vormieten kann je nach Schwerpunktsetzung der Bearbeitung alternativ oder kumulativ auch als Gleichheitsproblem thematisiert werden.

<sup>69</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, Rn. 66 f. (juris).

<sup>70</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, Rn. 68 (juris).

<sup>71</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, Rn. 70 (juris).

<sup>72</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, Rn. 70 (juris).

<sup>73</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, Rn. 72 (juris).

<sup>74</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, Rn. 71 (juris).

<sup>75</sup> BVerfG, Beschl. v. 12.1.1967 – 1 BvR 169/63, Rn. 23 (juris).

<sup>76</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, Rn. 71 (juris).

<sup>77</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, Rn. 71 (juris).

<sup>78</sup> Vgl. zur Relevanz eines fehlenden Inflationsausgleichs in der Abwägung Kühling, NZM 2020, 521 (527 f., 530); a.A. Schemmel, JuS 2020, 529 (534).

<sup>79</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, Rn. 69 (juris).

*(5) Zwischenergebnis*

Das BayGuMieG greift unangemessen und damit unverhältnismäßig in Art. 14 Abs. 1 GG ein.

*Hinweis:* Eine andere Ansicht ist mit entsprechender Argumentation sehr gut vertretbar.

*bb) Weitere Anforderungen („Schranken-Schranken“)*

Das Anknüpfen an die ortsübliche Vergleichsmiete in Art. 4 BayGuMieG ist mit dem Bestimmtheitsgebot vereinbar.<sup>80</sup> Das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG ist auf Inhalts- und Schrankenbestimmungen nicht anwendbar.<sup>81</sup>

*Hinweis:* Diese Ausführungen werden von den Studierenden nicht erwartet.

*4. Zwischenergebnis zu Art. 14 Abs. 1 GG*

Das BayGuMieG verstößt gegen Art. 14 Abs. 1 GG und ist daher auch materiell verfassungswidrig.

**II. Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG**

Darüber hinaus könnte auch ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG vorliegen. Ein solcher ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insbesondere dann gegeben, wenn der Gesetzgeber wesentlich Gleiches ungleich- bzw. wesentlich Ungleiches gleichbehandelt.<sup>82</sup>

*1. Rechtlich relevante Ungleichbehandlung*

Zunächst müsste also eine rechtliche relevante Ungleichbehandlung vorliegen. Dies ist der Fall, wenn zwei Vergleichsgruppen, die sich unter einen gemeinsamen Oberbegriff fassen lassen, ungleichbehandelt werden.

*a) Vermieter in Bayern und außerhalb Bayerns*

J bemängelt, dass Vermieter außerhalb Bayerns nicht von den Regelungen des BayGuMieG betroffen sind, obwohl es dort ebenso zu angespannten Wohnungsmärkten kommen kann. Insofern liegt eine Ungleichbehandlung zwischen zwei Vergleichsgruppen eines gemeinsamen Oberbegriffs (Vermieter von Wohnraum in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten) vor. Zu beachten ist aber, dass Art. 3 Abs. 1 GG den jeweiligen Hoheitsträger, hier also den Freistaat Bayern, nur zur Gleichbehandlung innerhalb seines Kompetenzbereichs verpflichtet.<sup>83</sup> Unterschiedliche Regelungen von verschiedenen Bundesländern jeweils für ihr Staatsgebiet stellen keine rechtlich relevante Ungleichbehandlung dar. Insofern scheidet ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG aus.

*b) Vermieter neugebauter Wohnungen und Vermieter älterer Wohnungen*

Eine relevante Ungleichbehandlung könnte aber aus der Regelung des Art. 2 Abs. 2 BayGuMieG folgen. Danach ist neuerschaffener Wohnraum, der nach dem Inkrafttreten des Gesetzes erstmals vermietet wird, von den Regelungen des BayGuMieG ausgenommen. Insofern erfolgt eine unterschiedliche rechtliche Behandlung zweier Sachverhalte (Vermietung von Wohnraum, der nach dem 1.8.2020 erstmalig genutzt und vermietet wird, und Vermietung von Wohnraum, der vor dem 1.8.2020 erstmalig genutzt und vermietet wurde), die unter einen gemeinsamen Oberbegriff (Vermietung von Wohnraum) gefasst werden können.

*c) Zwischenergebnis*

Eine Ungleichbehandlung liegt vor.

*Hinweis:* Die beiden diskutierten (vermeintlichen) Ungleichbehandlungen wurden im Sachverhalt thematisiert und sollten von den Studierenden erkannt werden. Darüber hinaus könnten noch weitere Punkte unter dem Aspekt des Gleichheitssatzes diskutiert werden. Dazu zählen insbesondere die Gleichbehandlung von hohen und niedrigen Vormieten, die Gleichbehandlung von privaten und gewerblichen Vermietern sowie die Ungleichbehandlung angespannter und nicht-angespannter Wohnungsmärkte. Da diese Punkte im Sachverhalt nicht unter Gleichheitsaspekten thematisiert wurden, werden sie von den Studierenden nicht erwartet. Gleichwohl erfolgende Ausführungen sind positiv zu bewerten. Dieser Lösungsvorschlag berücksichtigt die genannten Aspekte schon im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in Art. 14 Abs. 1 GG.

*2. Rechtfertigung*

Die Ungleichbehandlung könnte aber gerechtfertigt sein.

*a) Maßstab*

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gilt für die Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen ein stufenloser Prüfungsmaßstab, der sich am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientiert.<sup>84</sup> Abhängig von der konkreten Differenzierung reicht der Maßstab von einem bloßen Willkürverbot (sog. „Willkürformel“) bis zu einer strengen Bindung an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (sog. „neue Formel“).<sup>85</sup> Die Anforderungen sind umso schärfer, je weniger die Merkmale für den Einzelnen beeinflussbar sind, je stärker sie in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Kriterien ähneln und je stärker sie zugleich Freiheitsrechte beeinträchtigen.<sup>86</sup> Hier ist angesichts der Nähe der Ungleichbehandlung zur Eigentumsfreiheit der Vermieter eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen.

<sup>80</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, Rn. 56 ff. (juris).

<sup>81</sup> Vgl. *Papier/Shirvani* (Fn. 56), Art. 14 Rn. 450.

<sup>82</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.1976 – 2 BvR 804/75, Rn. 23 (juris) = BVerfGE 42, 64.

<sup>83</sup> Vgl. *Epping* (Fn. 57), Rn. 793 m.w.N.

<sup>84</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, Rn. 94 (juris).

<sup>85</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, Rn. 94 (juris).

<sup>86</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, Rn. 94 (juris).

*Hinweis:* Eine andere Ansicht ist mit entsprechender Begründung (etwa, dass die Differenzierung zwischen Alt- und Neubauten nicht den Kriterien des Art. 3 Abs. 3 GG ähnelt) vertretbar. Dann müsste in der Folge das Vorliegen eines sachlichen Grunds für die Differenzierung geprüft (und bejaht) werden.

b) *Verhältnismäßigkeit*

Fraglich ist, ob die Differenzierung zwischen Alt- und Neubauten verhältnismäßig ist.

aa) *Legitimer Zweck der Differenzierung*

Die Differenzierung nach dem Zeitpunkt der erstmaligen Nutzung und Vermietung dient dazu, die Neubautätigkeit nicht zu hemmen. Dieses Ziel ist nicht unzulässig.

*Hinweis:* Ziel der Differenzierung ist hingegen nicht unmittelbar, der Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen entgegenzuwirken. Dieser Unterschied in der Rechtfertigung des Eingriffs in das Freiheitsgrundrecht und der Ungleichbehandlung ist von den Studierenden zu erkennen.

bb) *Geeignetheit*

Indem die Neubautätigkeit mangels Regulierung der zulässigen Miethöhe nicht finanziell unattraktiver wird, ist der Ausschluss von neugebautem Wohnraum aus dem Anwendungsbereich des BayGuMieG geeignet, das Ziel zu verfolgen.

cc) *Erforderlichkeit*

Ein milderes, aber gleich effektives Mittel zur Schonung der Neubautätigkeit ist nicht ersichtlich.

dd) *Angemessenheit*

Die Differenzierung müsste angemessen sein. Mittelbar soll die Ausnahme von neugebautem Wohnraum verhindern, dass durch eine, ohne die Ausnahme zu befürchtende, Hemmung der Neubautätigkeit eine weitere Anspannung des Mietmarkts eintritt. So soll ebenfalls der Gentrifizierung stark nachgefragter Wohnquartiere entgegengewirkt werden. Die Bedeutung dieses Zwecks steht zur Schwere der Ungleichbehandlung nicht außer Verhältnis. Die Auswahl eines Stichtags ist notwendig, die Wahl des entsprechenden Zeitpunkts des Inkrafttretens des Gesetzes im Rahmen des Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers vertretbar. Im Ergebnis ist die Differenzierung daher angemessen.

3. *Zwischenergebnis zu Art. 3 Abs. 1 GG*

Das BayGuMieG verstößt nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

*Hinweis:* Eine andere Ansicht ist mit entsprechender Argumentation vertretbar.

**III. Zwischenergebnis zur materiellen Verfassungsmäßigkeit**

Das BayGuMieG ist wegen eines Verstoßes gegen Art. 14 Abs. 1 GG materiell verfassungswidrig.

**C. Ergebnis**

Das BayGuMieG ist sowohl formell als auch materiell verfassungswidrig und daher nicht mit dem Grundgesetz vereinbar.

**Frage 2: Zulässigkeit eines Vorgehens der Mitglieder der F-Fraktion vor dem Bundesverfassungsgericht**

*Hinweis:* Frage 2 enthält keine größeren Probleme und dient der Notendifferenzierung. Erwartet wird die Identifikation des statthaften Rechtsbehelfs und eine vollständige, aber auf das Wesentliche konzentrierte Zulässigkeitsprüfung. Bei der Korrektur sind auch abweichende Aufbauvarianten anzuerkennen, solange die wesentlichen Punkte behandelt werden.

In Betracht für ein Vorgehen der Mitglieder der F-Fraktion vor dem Bundesverfassungsgericht kommt eine abstrakte Normenkontrolle gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 76 ff. BVerfGG.

*Hinweis:* Eine kurze Abgrenzung zu anderen Verfahrensarten vor dem Bundesverfassungsgericht (insbesondere dem Bund-Länder-Streit) ist möglich.

Fraglich ist, ob eine abstrakte Normenkontrolle der Mitglieder der F-Fraktion zulässig wäre. Dafür müssten die Zulässigkeitsvoraussetzungen vorliegen.

**I. Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts**

Das Bundesverfassungsgericht ist gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 BVerfGG für die Entscheidung über abstrakte Normenkontrollen zuständig.

**II. Antragsberechtigung**

Die Mitglieder der F-Fraktion müssten antragsberechtigt sein. Antragsberechtigt ist nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 76 Abs. 1 BVerfGG insbesondere ein Viertel der Mitglieder des Bundestages. Der Bundestag hat nach dem Sachverhalt 709 Mitglieder, die F-Fraktion zählt mit 213 Mitgliedern mehr als ein Viertel. Die Mitglieder sind demnach antragsberechtigt.

*Hinweis:* Einen Antragsgegner gibt es nicht. Die abstrakte Normenkontrolle ist kein kontradiktorisches Verfahren.

**III. Antragsgegenstand**

Das BayGuMieG ist als formelles Landesgesetz Landesrecht i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 76 Abs. 1 BVerfGG, wurde

bereits verkündet und ist noch nicht außer Kraft getreten<sup>87</sup>. Es ist damit tauglicher Antragsgegenstand einer abstrakten Normenkontrolle.

#### IV. Antragsgrund

Es müsste ein Antragsgrund auf Seiten der Mitglieder der F-Fraktion vorliegen. Nach dem Wortlaut des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG sind dafür „Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel“ über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit dem Grundgesetz ausreichend. Der Wortlaut des § 76 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG fordert hingegen, dass die Antragsteller Landesrecht wegen seiner Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz „für nichtig halten“. Angesichts dieser abweichenden Vorgaben ist umstritten, welche Anforderungen greifen.<sup>88</sup> Eine Entscheidung des Streits kann allerdings unterbleiben, wenn jedenfalls die strengere Anforderung des Für-nichtig-haltens erfüllt ist. Hier sind die Mitglieder der F-Fraktion „der Meinung“, das BayGuMieG verstoße gegen das Grundgesetz. Sie haben also nicht nur Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit, sondern sind von der Unvereinbarkeit des BayGuMieG mit dem Grundgesetz überzeugt. Es liegt daher ein Antragsgrund vor.

*Hinweis:* Die abstrakte Normenkontrolle ist ein objektives Verfahren. Auf eine Verletzung subjektiver Rechte der Antragsteller kommt es gerade nicht an.<sup>89</sup> Wird dies bei der Bearbeitung an dieser Stelle oder im Rahmen eines anderen Prüfungspunkts ausgeführt, ist dies positiv zu bewerten.

#### V. Objektives Klarstellungsinteresse

Das Bundesverfassungsgericht fordert zusätzlich das Vorliegen eines „objektiven Klarstellungsinteresses“.<sup>90</sup> Dieses liegt i.R.d. § 76 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG aber immer schon dann vor, wenn die Antragsteller von der Unvereinbarkeit der Norm mit höherrangigem Bundesrecht überzeugt sind.<sup>91</sup> Dementsprechend ist das Klarstellungsinteresse hier gegeben.

#### VI. Form

Der Antrag müsste die Form des § 23 Abs. 1 BVerfGG einhalten.

#### VII. Frist

Die abstrakte Normenkontrolle ist nicht fristgebunden.<sup>92</sup>

<sup>87</sup> Siehe zu dieser Voraussetzung, die teilweise auch unter dem Prüfungspunkt „Objektives Klarstellungsinteresse“ geprüft wird *Rozek*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Kommentar, 52. Lfg., Stand: September 2017, § 76 Rn. 15 ff. m.w.N.

<sup>88</sup> Vgl. *Rozek* (Fn. 87), § 76 Rn. 45 ff.

<sup>89</sup> *Rozek* (Fn. 87), § 76 Rn. 4 f. m.w.N.

<sup>90</sup> *Rozek* (Fn. 87), § 76 Rn. 58.

<sup>91</sup> *Rozek* (Fn. 87), § 76 Rn. 59.

<sup>92</sup> *Walter*, in: Maunz/Dürig (Fn. 4) 80. Lfg., Stand: Juni 2017, Art. 93 Rn. 249.

*Hinweis:* Dieser Punkt muss nicht zwingend ausgeführt werden.

#### VIII. Ergebnis

Ein Vorgehen der Mitglieder der F-Fraktion vor dem Bundesverfassungsgericht wäre in Form einer abstrakten Normenkontrolle zulässig.

#### Frage 3 (Zusatzfrage): Zulässigkeit eines Vorgehens der J vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof

*Hinweis:* Auch die Frage 3 als Zusatzfrage enthält keine größeren Probleme. Mit der Popularklage gem. Art. 98 S. 4 BV soll sie die Studierenden mit einer Besonderheit des Bayerischen Verfassungsrechts bekannt machen. Dieser Rechtsbehelf, mit dem Bürger gegen Normen des bayerischen Rechts vorgehen können, ohne selbst von der Norm betroffen sein zu müssen, ist in der deutschen Verfassungslandschaft einzigartig und hat keine Entsprechung in anderen Landesverfassungen.<sup>93</sup> Auch dem Grundgesetz ist die Popularklage unbekannt.<sup>94</sup> Da sie die Rechtsschutzmöglichkeiten der Bürger erweitert, bestehen aber insbesondere mit Blick auf Art. 19 Abs. 4 GG keine bundesverfassungsrechtlichen Bedenken gegen ihre Existenz.<sup>95</sup> Für die Lösung der Zusatzfrage wird die Identifikation des statthaften Rechtsbehelfs und eine vollständige, aber auf das Wesentliche konzentrierte Zulässigkeitsprüfung erwartet. Bei der Korrektur sind auch abweichende Aufbauvarianten anzuerkennen, solange die wesentlichen Punkte behandelt werden.

Zu prüfen ist, ob ein Vorgehen der J gegen das BayGuMieG vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof zulässig wäre.

#### A. Auslegung des Rechtsschutzbegehrens

J ist der Überzeugung, dass das BayGuMieG gegen Grundrechte der Bayerischen Verfassung verstößt. Fraglich ist, ob ihr insofern ein Rechtsbehelf vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof zur Verfügung steht. In Betracht kommt eine Popularklage gem. Art. 98 S. 4 BV und eine Verfassungsbeschwerde nach Art. 120 BV. Die beiden Verfahren haben eine nähere Ausgestaltung in Art. 55 und 51 ff. VfGHG gefunden. Ihre Abgrenzung richtet sich nach dem Gegenstand des Verfahrens. Während die Popularklage nach Art. 55 Abs. 1 S. 1 VfGHG gegen „Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts“ statthaft ist, richtet sich die Verfassungsbeschwerde gem. Art. 51 Abs. 1 VfGHG gegen Handlungen oder Unterlassungen einer Behörde oder eines Gerichts. J möchte mit dem BayGuMieG gegen ein formelles Landesgesetz vorgehen, sodass die Popularklage statthaft ist.

*Hinweis:* Eine entsprechende Abgrenzung kann auch im Rahmen eines anderen Prüfungspunkts (zum Beispiel der

<sup>93</sup> *Holzner* (Fn. 49), Art. 98 Rn. 3.

<sup>94</sup> *Holzner* (Fn. 49), Art. 98 Rn. 4.

<sup>95</sup> Vgl. *Holzner* (Fn. 49), Art. 98 Rn. 4.

Statthaftigkeit oder des tauglichen Beschwerdegegenstands) vorgenommen werden. Ebenso ist eine kurze Prüfung (und Ablehnung) der Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde nach Art. 120 BV in einem eigenen Gliederungspunkt möglich.

## B. Zulässigkeit einer Popularklage

Eine Popularklage der J müsste auch zulässig sein. Dazu müssten die Zulässigkeitsvoraussetzungen vorliegen.

## I. Zuständigkeit des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof ist gem. Art. 98 S. 4 BV, Art. 2 Nr. 7 VfGHG für Popularklagen zuständig.

## II. Antragsberechtigung

Antragsberechtigt ist gem. Art. 55 Abs. 1 S. 1 VfGHG jedermann, also auch J als natürliche Person.

## III. Tauglicher Antragsgegenstand

Gem. Art. 98 S. 4 BV kann sich die Popularklage gegen „Gesetze und Verordnungen“ richten. Unter Gesetzen und Verordnungen sind nach Art. 55 Abs. 1 S. 1 VfGHG alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts zu verstehen.<sup>96</sup> Dazu zählen insbesondere formelle bayerische Gesetze, also auch das BayGuMieG.

## IV. Möglicher Verstoß gegen bayerische Grundrechte

J müsste gem. Art. 55 Abs. 1 S. 2 VfGHG geltend machen, dass das BayGuMieG ein durch die Bayerische Verfassung gewährleistetest Grundrecht verletzt. Eine eigene Beschwer des Antragsstellers muss hierbei nicht vorliegen.<sup>97</sup> Die Popularklage bezweckt gerade den Schutz der Grundrechte im öffentlichen Interesse.<sup>98</sup> J rügt eine Verletzung der Eigentumsfreiheit und des Gleichbehandlungssatzes durch das BayGuMieG. Diese beiden Grundrechte werden von der Bayerischen Verfassung in Art. 103 Abs. 1 BV und Art. 118 Abs. 1 S. 1 BV gewährleistet. Dass J weder Vermieterin noch Eigentümerin ist und daher vom BayGuMieG selbst nicht betroffen ist, ist unschädlich.

*Hinweis:* Diese Besonderheit, der die Popularklage ihren Namen verdankt, sollte erkannt werden. Sie kann auch im Rahmen eines eigenen Prüfungspunktes etwa unter der Überschrift „Keine Antragsbefugnis erforderlich“ behandelt werden.

Anhaltspunkte für eine missbräuchliche Erhebung bestehen nicht.

## V. Form

J müsste ihren Antrag gem. Art. 14 Abs. 1, Art. 55 Abs. 1 S. 2 VfGHG schriftlich und begründet stellen.

## VI. Frist

Die Popularklage unterliegt keiner Fristbindung.<sup>99</sup>

*Hinweis:* Dieser Punkt muss nicht zwingend ausgeführt werden.

## C. Ergebnis

Ein Vorgehen der J vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof wäre in Form einer Popularklage zulässig.

<sup>96</sup> Holzner (Fn. 49), Art. 98 Rn. 20.

<sup>97</sup> Holzner (Fn. 49), Art. 98 Rn. 33.

<sup>98</sup> Holzner (Fn. 49), Art. 98 Rn. 37 m.w.N.

<sup>99</sup> Holzner (Fn. 49), Art. 98 Rn. 43.