



BUNDESGERICHTSHOF

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

VIII ZR 217/14

Verkündet am:
4. November 2015
Ermel,
Justizangestellte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

in dem Rechtsstreit

Nachschlagewerk: ja

BGHZ: ja

BGHR: ja

BGB § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3; GG Art. 14 Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 2 Ba; Art. 3 Abs. 1; Art. 2 Abs. 1; Art. 80 Abs. 1 Satz 2; KappGrV BE vom 7. Mai 2013 (GVBl. S. 128)

- a) Die Zivilgerichte haben im Rahmen eines Rechtsstreits über ein Mieterhöhungsverlangen zu prüfen, ob eine von der Landesregierung erlassene Kappungsgrenzen-Verordnung den Anforderungen an die gesetzliche Ermächtigung in § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB in Verbindung mit Satz 2 genügt und auch im Übrigen mit höherrangigem Recht in Einklang steht.
- b) Die vorgenannte gesetzliche Ermächtigungsgrundlage genügt dem Bestimmtheitsgebot nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG und verstößt weder gegen die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG noch gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) oder gegen die Vertragsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG).
- c) Die Kappungsgrenzen-Verordnung des Landes Berlin vom 7. Mai 2013 (GVBl. S. 128) hält sich im Rahmen des der Landesregierung als demokratisch legitimiertem und politischem Staatsorgan von der gesetzlichen Ermächtigung in mehrfacher Hinsicht eingeräumten politischen Beurteilungs- und Gestaltungsspielraums. Dieser ist von den Fachgerichten nur beschränkt dahin überprüfbar, ob die ge-

troffene Maßnahme den Rahmen der Zweckbindung der gesetzlichen Ermächtigung überschreitet.

- d) Die Kappungsgrenzen-Verordnung des Landes Berlin vom 7. Mai 2013 genügt ihrerseits den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Sie verletzt weder die Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG) noch den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) oder die Vertragsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG).

BGH, Urteil vom 4. November 2015 - VIII ZR 217/14 - LG Berlin
AG Berlin-Wedding

Der VIII. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs hat auf die mündliche Verhandlung vom 4. November 2015 durch die Vorsitzende Richterin Dr. Milger, die Richter Dr. Achilles und Dr. Schneider, die Richterin Dr. Fetzer und den Richter Dr. Bünger

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil der Zivilkammer 67 des Landgerichts Berlin vom 3. Juli 2014 in der Fassung des Berichtsungsbeschlusses vom 29. Juli 2014 wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Revisionsverfahrens hat der Kläger zu tragen.

Von Rechts wegen

Tatbestand:

- 1 Der Beklagte ist seit 2007 Mieter einer Zweizimmer-Wohnung des Klägers in Berlin-Wedding. Mit Schreiben vom 11. September 2013 forderte der Kläger den Beklagten auf, ab dem 1. Januar 2014 einer Erhöhung der seit dem 15. Dezember 2007 unverändert gebliebenen Nettokaltmiete um 20 % von 227,36 € auf 272,72 € monatlich zuzustimmen.
- 2 Der Beklagte hat den geltend gemachten Zustimmungsanspruch im ersten Rechtszug in Höhe eines Teilbetrags von 34,10 €, also in Höhe von 15 %, anerkannt. Zwischen den Parteien steht im Streit, ob die am 19. Mai 2013 in Berlin in Kraft getretene Verordnung vom 7. Mai 2013 (Kappungsgrenzen-Verordnung), welche im gesamten Stadtgebiet die Kappungsgrenze für Mieter-

höhungen gemäß § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB von 20 % auf 15 % herabsetzt, wirksam ist.

3 Das Amtsgericht hat, soweit der Beklagte die Klage anerkannt hat, ein Anerkenntnisurteil erlassen und die weitergehende Klage unter gleichzeitiger Zulassung der Berufung abgewiesen. Die Berufung des Klägers ist vor dem Landgericht ohne Erfolg geblieben. Mit der vom Berufungsgericht zugelassenen Revision verfolgt der Kläger sein Begehren auf Zustimmung zu der geforderten Erhöhung der Miete um weitere 5 %, also um 11,26 € monatlich, weiter.

Entscheidungsgründe:

4 Die Revision hat keinen Erfolg.

I.

5 Das Berufungsgericht (LG Berlin, WuM 2014, 554) hat zur Begründung seiner Entscheidung - soweit für das Revisionsverfahren von Interesse - im Wesentlichen ausgeführt:

6 Dem Kläger stehe ein Anspruch auf Zustimmung zur Mieterhöhung nach § 558 Abs. 1 Satz 1 BGB um mehr als 15 % nicht zu. Denn der Kläger sei gemäß § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB daran gehindert, die Zustimmung zu einer Mieterhöhung um 20 % zu verlangen. Diese Regelung setze die Kappungsgrenze des § 558 Abs. 3 Satz 1 BGB, wonach sich die Miete, von Mieterhöhungen nach den §§ 559 bis 560 BGB abgesehen, innerhalb von drei Jahren nicht um mehr als 20 % erhöhen dürfe, auf 15 % herab, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde besonders gefährdet sei und

diese Gebiete nach § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB von der Landesregierung bestimmt worden seien.

7 So lägen die Dinge hier. Der Berliner Senat habe als zuständiger Verordnungsgeber von der in § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB enthaltenen Ermächtigung, die Gebiete nach § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB durch Rechtsverordnung für die Dauer von jeweils höchstens fünf Jahren zu bestimmen, durch Erlass der am 19. Mai 2013 in Kraft getretenen und für sämtliche Bezirke des Landes Berlin geltenden Kappungsgrenzen-Verordnung vom 7. Mai 2013 (GVBl. S. 128) wirksam Gebrauch gemacht.

8 Die Wirksamkeit der Verordnung sei - anders als vom Amtsgericht angenommen - im Rahmen des auf Zustimmung zur Mieterhöhung gerichteten Rechtsstreits selbständig zu prüfen. Die uneingeschränkte Prüfungspflicht der Zivilgerichte folge sowohl aus dem in Art. 19 Abs. 4 GG verankerten Justizgewährungsanspruch als auch aus der in § 17 Abs. 2 Satz 1 GVG geregelten rechtswegüberschreitenden Sach- und Entscheidungskompetenz des Gerichts des zulässigen Rechtswegs. Diese gebiete neben der selbständigen Prüfung der Wirksamkeit von entscheidungserheblichen Verordnungen auch deren Verwerfung durch die Zivilgerichte im Falle ihrer Unwirksamkeit.

9 Die vom Berufungsgericht nachgeholte Überprüfung der Kappungsgrenzen-Verordnung habe deren Wirksamkeit ergeben. Dem Verordnungsgeber komme ein - vom Gericht nur beschränkt nachprüfbarer - Beurteilungsspielraum zu, wenn komplexe, in der Entwicklung begriffene Sachverhalte Gegenstand der Gesetzgebung seien. Soweit Ziele, Wertungen und Prognosen in Rede ständen, sei ein angemessener Zeitraum zu gewähren, um Erfahrungen sammeln, Klarheit gewinnen und Mängel einer Regelung abstellen zu können. Ein Gesetz könne nicht allein deshalb als verfassungswidrig angesehen werden, weil es auf einer Prognose über den Verlauf einer späteren tatsächlichen Ent-

wicklung beruhe, die sich nachträglich als falsch herausstelle. Ein derartiger Prognose- und Anpassungsspielraum sei dem Verordnungsgeber auch bei Erlass einer auf § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB beruhenden Verordnung zuzubilligen.

10 Im Hinblick auf den dem Berliner Senat als Verordnungsgeber eingeräumten Beurteilungsspielraum bezüglich der Annahme einer besonderen Gefährdung der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen im gesamten Stadtgebiet oder einem Teil davon und der Ausweisung dieser Gefährdungsgebiete unterliege die Kappungsgrenzen-Verordnung zunächst nur der Kontrolle auf Prognosefehler. Der insoweit bestehende Beurteilungsspielraum sei erst dann überschritten, wenn die angestellten Erwägungen nicht vertretbar, also offensichtlich so verfehlt seien, dass sie vernünftigerweise keine Grundlagen für gesetzgeberische Maßnahmen abgeben könnten.

11 Daran fehle es hier. Der Senat von Berlin habe von der Ermächtigungsgrundlage des § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB umfassend Gebrauch gemacht, da seiner Auffassung nach unter Heranziehung der in der Verordnungsbegründung genannten Grundlagendaten und der aus einem Vergleich der Berliner Mietpiegel 2011, 2009 und 2007 entnommenen Beschleunigung des jährlichen Anstiegs der ortsüblichen Vergleichsmiete von 0,8 % auf 4,0 % sowie einem überproportionalen Mietanstieg bei einzelnen Wohnungstypen, die in allen Teilen Berlins zu finden seien, das gesamte Stadtgebiet einer besonderen Gefährdung nach § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB ausgesetzt sei. Mit diesen vertretbaren Erwägungen habe der Senat von Berlin den ihm zustehenden Beurteilungsspielraum nicht überschritten.

12 Insbesondere habe der Senat von Berlin seinen gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraum auch insoweit eingehalten, als er nicht lediglich die im "Indikatorensystem zur kleinräumigen Wohnraummarkt-

analyse" des GEWOS-Instituts vom April 2012 als besonders gefährdet bezeichneten Bezirke Mitte, Friedrichshain/Kreuzberg und Charlottenburg/Wilmersdorf als Gebiete im Sinne von § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB ausgewiesen habe. Denn eine besondere Gefährdung in diesem Sinne liege bereits dann vor, wenn eine Gemeinde in einer Mangelsituation durch sachliche Eigenarten gekennzeichnet sei, die geeignet seien, den Wohnungsmarkt für breitere Bevölkerungsschichten negativ zu beeinflussen und ihm eine spezifische Labilität zu vermitteln. Diese Voraussetzungen habe der Berliner Senat bereits aufgrund der von ihm herangezogenen "Mietversorgungsquote 2011" und "Mietwohnungsversorgungsquote Prognose 2020", die jeweils eine nicht unerhebliche Unterversorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen auswiesen, ohne Überschreitung seines Beurteilungsspielraums für das gesamte Stadtgebiet bejaht.

13 Das gelte erst recht vor dem Hintergrund, dass nach allgemeiner Lebenserfahrung selbst dann noch eine Unterversorgung mit Wohnraum für die breiteren Bevölkerungsschichten angenommen werden dürfe oder zumindest in beachtlicher Weise drohe, wenn der Wohnungsmarkt in seinem vollen Umfang, also bei Berücksichtigung des gesamten Angebotes und der gesamten Nachfrage, einen Ausgleich bereits erreicht habe oder sogar schon ein leichtes Übergewicht des Angebots zu erreicht haben scheine. Hinzu komme, dass die für die besondere Gefährdungslage erforderliche spezifische Labilität des Wohnungsmarktes gerade für Ballungsräume, Industrie- und Universitätsstädte sowie für Städte mit herausgehobener zentraler Lage oder Funktion kennzeichnend sei.

14 Diese Sondermerkmale träfen auf Berlin als Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland und als der mit 3,42 Millionen Einwohnern auch mit erheblichem Abstand bevölkerungsreichsten Stadt Deutschlands und damit nach Einwohnern der zweitgrößten Kommune der Europäischen Union in besonderer

Weise - und kumulativ - zu. Ausgehend von dieser in der Bundesrepublik singulären Kumulation labilitätsfördernder, die Nachfrage nach Mieträumen weiter stimulierender Faktoren für den Wohnungsmarkt sei es naheliegend und vertretbar, eine für den Erlass der Kappungsgrenzen-Verordnung ausreichende "besondere Gefährdung" der Versorgungslage selbst dann zu besorgen, wenn vor Erlass der Verordnung nur in einem Teil der Bezirke bereits Mangellagen eingetreten seien und auf andere Bezirke auszustrahlen drohten. Das Gleiche gelte - unabhängig von den genannten Labilitätsfaktoren - schon allein aufgrund der vom Berliner Senat herangezogenen Grundlagenmaterialien.

15 Hinzu komme, dass der vom Kläger behauptete abweichende Grad der Wohnraumversorgung in sämtlichen Bezirken Berlins zu einem nicht unwesentlichen Teil auf Bewertungsmaßstäben beruhe, die in den Beurteilungsfreiraum des Ordnungsgebers eingriffen. Es genüge nicht, den für sämtliche Bezirke des Stadtgebiets tragenden Prognosen des Berliner Senats eigene Rechenergebnisse entgegenzuhalten, unabhängig davon, ob sie methodisch schlüssiger oder aufgrund nachträglich bereinigter statistischer Grundlegendaten genauer seien. Denn das Grundlagenmaterial für die vom Ordnungsgeber zu treffende Prognoseentscheidung könne bei der erheblichen Fluktuation der Großstadtbevölkerung in einer offenen Gesellschaft stets nur bedingt zuverlässig und niemals zweifelsfrei sein. Daher müsse es im Rahmen seines weitgehenden Beurteilungsspielraums der exekutiven Entscheidung des Ordnungsgebers überlassen bleiben, inwieweit er sich auf einzelne Faktoren als für ihn maßgebende Indizien einer Mangelsituation stütze.

16 Schließlich sei auch der dem Berliner Senat einzuräumende Zeitraum, die bei Erlass der Kappungsgrenzen-Verordnung für sämtliche Bezirke prognostizierten Gefährdungslagen zu überprüfen, herangezogenes Grundlagenmaterial zu aktualisieren und erforderlichenfalls zu überarbeiten, wegen des mit

der Beurteilung der Komplexität des Wohnungsmarktgeschehens verbundenen Aufwands bei Schluss der mündlichen Verhandlung vor dem Berufungsgericht bei Weitem noch nicht abgelaufen gewesen.

17 Aus der nach alledem zu bejahenden Wirksamkeit der Kappungsgrenzen-Verordnung folge eine Absenkung der Kappungsgrenze auf 15 % für das streitgegenständliche Mieterhöhungsverlangen. Zwar sei nach dem Wortlaut des § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB sowohl das Vorliegen einer besonderen Gefährdungslage als auch die Bestimmung der gefährdeten Gebiete gemäß § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB erforderlich. Wie sich aus der Gesetzesbegründung zu § 577a Abs. 2 BGB ergebe, die nach dem Willen des Gesetzgebers zur Auslegung des § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB heranzuziehen sei, seien die Voraussetzungen dieser Vorschrift aber schon dann erfüllt, wenn der Ordnungsgeber wirksam von der Ermächtigung in § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB Gebrauch gemacht habe.

II.

18 Diese Beurteilung hält rechtlicher Nachprüfung im Ergebnis stand. Die Revision ist daher zurückzuweisen.

19 Das Berufungsgericht hat rechtsfehlerfrei angenommen, dass im Streitfall die Kappungsgrenze für Mieterhöhungen wirksam gemäß § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB auf 15 % herabgesetzt ist. Die von der Revision gegen die Wirksamkeit der am 19. Mai 2013 in Kraft getretenen Kappungsgrenzen-Verordnung des Landes Berlin vom 7. Mai 2013 (GVBl. S. 128) vorgebrachten Einwendungen sind unbegründet. Zwar hat das Berufungsgericht mit dem von ihm angelegten, nur auf die Überprüfung von Prognosefehlern ausgerichteten Bewertungsmaßstab die gerichtliche Prüfungsbefugnis zu eng gezogen. Jedoch wirkt sich dies auf das Ergebnis nicht aus, denn auch bei zutreffender Betrachtung

bewegen sich die gesetzliche Regelung des § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB und die Kappungsgrenzen-Verordnung des Landes Berlin innerhalb der vom Grundgesetz eröffneten Spielräume und hat der Ordnungsgeber den ihm von der Ermächtigungsgrundlage in mehrfacher Hinsicht zugestandenen Beurteilungsspielraum nicht überschritten.

20 1. Die Revision geht mit dem Berufungsgericht zutreffend davon aus, dass den Zivilgerichten im Rahmen eines Rechtsstreits über ein Mieterhöhungsverlangen die Verpflichtung obliegt, die Vereinbarkeit einer einschlägigen Kappungsgrenzen-Verordnung mit höherrangigem Recht zu prüfen, und ihnen im Falle einer Unwirksamkeit der Rechtsverordnung auch eine Verwerfungskompetenz (BVerfG, NVwZ 2006, 922, 923 f.; BVerfGK 16, 418, 442) zukommt.

21 a) Gerichte können und müssen die für ihre Entscheidung in Betracht kommenden Rechtsvorschriften auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz und landesrechtliche Vorschriften auch auf ihre Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht hin prüfen (BVerfGE 1, 184, 197; BGH, Urteil vom 26. Mai 1970 - VI ZR 199/68, BGHZ 54, 76, 81 f.). Das allgemeine richterliche Prüfungsrecht ist allerdings bei (nachkonstitutionellen) förmlichen Gesetzen im Hinblick auf das in diesen Fällen bestehende Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts (Art. 100 Abs. 1 GG) auf eine inzidente Bejahung der Verfassungsmäßigkeit beschränkt (BVerfGE 1, 184, 198; 48, 40, 45; BVerfG, NVwZ 2015, 510, 514). Im Fall der Verneinung der Verfassungsmäßigkeit eines förmlichen Gesetzes reduziert sich die Prüfungskompetenz der Fachgerichte auf ein bloßes Vorprüfungsrecht (BVerfGE 1, 184, 198).

22 b) Diese Einschränkungen gelten jedoch nicht für Normen im Rang unter dem förmlichen Gesetz. Deren verfassungsrechtliche Nachprüfung obliegt vielmehr in Fällen ihrer Entscheidungserheblichkeit nach ständiger Rechtsprechung (uneingeschränkt) jedem Richter (BVerfGE 48, 40, 45), dem insoweit

auch eine Verwerfungskompetenz zukommt (BVerfG, NVwZ 2006, 922, 923 f.; BVerfGK 16, 418, 442). Er hat also die Befugnis, die Ungültigkeit einer untergesetzlichen Norm, insbesondere einer Rechtsverordnung, festzustellen und sie bei seiner Entscheidung unbeachtet zu lassen (st. Rspr.; vgl. etwa BVerfGE 18, 52, 59; 68, 319, 325 f.; BVerfG, Beschluss vom 21. April 2015 - 2 BvR 1322/12, 2 BvR 1989/12, juris Rn. 93).

23 c) An der uneingeschränkten Verpflichtung und Befugnis jedes Richters, eine für seine Entscheidung erhebliche Rechtsverordnung auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht zu überprüfen, hat sich auch durch die Einführung eines verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahrens (§ 47 VwGO) nichts geändert. Denn dem verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzsystem kann nicht entnommen werden, dass hierdurch die Möglichkeiten des subjektiven Rechtsschutzes beschnitten werden sollten (BVerwGE 111, 276, 278; 136, 54, 57). Dies übersehen jene Stimmen in der Instanzrechtsprechung und im Schrifttum, die die Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Rechtsverordnung auch dann, wenn diese Frage für die Beurteilung eines zivilrechtlichen Anspruchs erheblich ist, als (ausschließliche) Aufgabe der Verwaltungsgerichte begreifen (AG Wedding, GE 2014, 593; AG Neukölln, GE 2014, 1145, 1146; Schmidt-Futterer/Börstinghaus, Mietrecht, 11. Aufl., § 558 BGB Rn. 182c [aA nun dem Berufungsgericht folgend die 12. Aufl., § 558 BGB Rn. 182d1]; Schmidt-Futterer/Blank, Mietrecht, 12. Aufl., § 577a Rn. 22; Schmidt/Harz/Riecke, Fachanwaltskommentar Mietrecht, 4. Aufl., § 577a BGB Rn. 21 f.; Lammel, Wohnraummietrecht, 3. Aufl., § 577a BGB Rn. 18; Beuermann, GE 2008, 1533, 1534).

24 Dass für diese Sichtweise kein Raum ist, hat nun auch das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich bestätigt, indem es unter Bezugnahme auf das - den Gegenstand des hiesigen Revisionsverfahrens bildende - Urteil des Beru-

fungungsgerichts ausgesprochen hat, dass die Zivilgerichte, sofern die Entscheidung des jeweiligen Zivilrechtsstreits davon abhängt, auch zu prüfen haben, ob eine Rechtsverordnung nach § 556d Abs. 2 Satz 1 BGB ("Mietpreisbremse") oder nach § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB (Kappungsgrenzen-Verordnung) den Anforderungen an die gesetzliche Ermächtigung genügt und auch im Übrigen mit höherrangigem Recht in Einklang steht (vgl. BVerfG, WuM 2015, 475, 476).

25 2. Dass die gesetzliche Regelung in § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB selbst verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet und es damit an einer wirksamen Ermächtigungsgrundlage für die Kappungsgrenzen-Verordnung des Landes Berlin fehlt, macht die Revision nicht geltend. Auch der Senat vermag eine Verfassungswidrigkeit dieser Regelung nicht zu erkennen.

26 a) § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB in Verbindung mit Satz 2 verstößt nicht gegen das Bestimmtheitsgebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG. Danach darf eine Ermächtigung nicht so unbestimmt sein, dass nicht mehr vorausgesehen werden kann, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von ihr Gebrauch gemacht werden wird und welchen Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können (BVerfG, Beschluss vom 21. April 2015 - 2 BvR 1322/12, 2 BvR 1989/12, juris Rn. 55 mwN). Gemessen daran sind Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung hier im Gesetz hinreichend deutlich bestimmt (vgl. auch BVerfGE 38, 348, 357 ff. zum Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum nach Art. 6 § 1 Abs. 1 Mietrechtsverbesserungsgesetz [im Folgenden: MRVerbG], sowie BVerfG, NJW 1992, 3031 zur hessischen Miethöheverordnung).

27 aa) Der sich schon aus dem Wortlaut der Ermächtigung deutlich ergebende Inhalt besteht darin, Mieterhöhungen im Vergleichsmietenverfahren bei bestehenden Wohnmietverhältnissen (§ 558 BGB) zeitlich und räumlich begrenzt mit einer Kappungsgrenze von 15 % zu versehen und insoweit den Lan-

desregierungen die Möglichkeit zu eröffnen, lenkend in die Entwicklung der Bestandsmieten einzugreifen, indem sie sich eines bestimmten Mittels bedienen, nämlich der Festlegung von räumlichen Gebieten, in denen eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist (§ 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB).

28 Auch der Zweck der Ermächtigung ergibt sich unmittelbar aus dem Gesetz selbst. Ziel der Absenkung der allgemeinen Kappungsgrenze von 20 % (§ 558 Abs. 3 Satz 1 BGB) auf 15 % im Falle einer besonderen Gefährdungslage ist es, den Anstieg der im Vergleichsmietenverfahren zu ermittelnden Bestandsmieten zu verlangsamen (vgl. BT-Drucks. 17/11894, S. 23) und so in den betroffenen Gebieten einer Doppelbelastung der Mieter durch energetische Modernisierungen und Mieterhöhungen sowie einer drohenden Verdrängung der Mieter aus ihren bisherigen Wohnungen wegen für sie unbezahlbar werdender Mieten entgegenzuwirken (vgl. BT-Drucks. 17/9559, S. 4).

29 bb) Schließlich ist auch das Ausmaß der Ermächtigung dem Gesetz mit hinreichender Klarheit zu entnehmen. Dem Ordnungsgeber wird die Aufgabe übertragen, den räumlichen (und zeitlichen) Geltungsbereich der Absenkung der Kappungsgrenze auf 15 % festzulegen und hierzu diejenigen Gemeinden oder Gemeindeteile zu bestimmen, auf die die im Gesetz (§ 558 Abs. 3 Satz 2 BGB) vorgegebenen Kriterien zutreffen. Dabei können nach den Vorstellungen des Gesetzgebers zur Ausfüllung der dort verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe die Gesetzesmaterialien und die Rechtsprechung zu § 577a Abs. 2 BGB (Kündigungssperre bei Umwandlung von Mietwohnungen in Wohnungseigentum) herangezogen werden (BT-Drucks. 17/11894, S. 23). Dass der Gesetzgeber die Gefährdungslage nicht weiter konkretisiert hat, etwa durch eine numerische Quantifizierung (beispielsweise durch Festlegung eines bestimmten Verhältnisses zwischen den vorhandenen Einkommen und den gefor-

dernten Mieten), ist nicht zu beanstanden (BVerfGE 38, 348, 363 [zum Zweckentfremdungsverbot nach Art. 6 § 1 Abs. 1 MRVerbG]). Die in Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG angeordnete Bindung des Ordnungsgebers an Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung soll nicht ausschließen, dass ihm als einem demokratisch legitimierten und politisch verantwortlichen Staatsorgan ein gewisser Beurteilungsspielraum für sein Eingreifen bleibt (BVerfGE 38, 348, 363).

30

b) Eine weitergehende Verpflichtung zur Konkretisierung der Voraussetzungen einer Absenkung der Kappungsgrenze in Gebieten mit besonderer Gefährdungslage ist dem Bestimmtheitsgebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG nicht zu entnehmen. Denn das Erfordernis der Bestimmtheit zwingt den Gesetzgeber nicht, den Tatbestand mit genau fassbaren Maßstäben zu umschreiben (BVerfGE 78, 205, 212). Der Gesetzgeber ist also grundsätzlich nicht daran gehindert, unbestimmte Rechtsbegriffe - auch mehrere zugleich - zu verwenden (st. Rspr.; vgl. BVerfGE 78, 214, 226; 106, 1, 19; 110, 33, 56 f.; 56, 1, 12 f.; BVerfGK 17, 273, 285). An die tatbestandliche Konkretisierung dürfen dabei keine nach der konkreten Sachlage unerfüllbaren Anforderungen gestellt werden (BVerfGE 56, 1, 12 f.; BVerfGK 17, 273, 285). Es ist insoweit nur zu fordern, dass die Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach einrichten können (vgl. BVerfGE 78, 205, 212; 84, 133, 149; 87, 234, 263; 102, 254, 337). Dies ist schon dann anzunehmen, wenn sich der Regelungsgehalt der Norm im Wege der Auslegung der einschlägigen Bestimmung mit Hilfe der anerkannten Auslegungsmethoden feststellen lässt (st. Rspr.; vgl. BVerfGE 102, 254, 337; 106, 1, 19; 110, 33, 56 f.; 117, 71, 111 f.; 131, 88, 118 f.; jeweils mwN; BGH, Urteil vom 8. April 2013 - AnwZ (Bfmg) 54/11, BGHZ 197, 118 Rn. 21 f.). Hierzu kann insbesondere auf den Zweck, den Sinnzusammenhang und die Vorgeschichte des Gesetzes abgestellt werden (BVerfGE 80, 1, 20 f.; 106, 1, 19 mwN).

- 31 So liegen die Dinge hier. Die höchstrichterliche Rechtsprechung hat im Wege der Auslegung den auch in anderen Vorschriften (Art. 6 § 1 Abs. 1 Satz 1 MRVerbG; § 577a Abs. 2 BGB) verwendeten Begriffen "ausreichende Versorgung", "angemessene Bedingungen" und "besondere Gefährdung" hinreichende Konturen verliehen (vgl. BVerfGE 38, 348, 360; BVerwG, NJW 1983, 2893 f.; jeweils zu Art. 6 § 1 Abs. 1 Satz 1 MRVerbG). Der Gesetzgeber war vor diesem Hintergrund auch nicht gehalten, dem Ordnungsgeber - wie dies bei dem zwischenzeitlich in Kraft getretenen § 556d Abs. 2 BGB ("Mietpreisbremse" bei Neuvermietungen) der Fall ist - Indikatoren für die Feststellung eines angespannten Wohnungsmarktes aufzuzeigen, zumal die Auswahl geeigneter Kriterien in besonderem Maße von den jeweiligen regionalen Verhältnissen abhängt (vgl. BT-Drucks. 18/3121, S. 43).
- 32 c) Die durch das Mietrechtsänderungsgesetz vom 11. März 2013 (BGBl. I S. 434) zum 1. Mai 2013 in Kraft getretene Regelung des § 558 Abs. 3 Satz 3 in Verbindung mit Satz 2 BGB verstößt nicht gegen die in Art. 14 Abs. 1 GG verbürgte Eigentumsgarantie (so auch Bub/Treier/Schultz, Handbuch der Geschäfts- und Wohnraummiete, 4. Aufl., Kap III. A Rn. 1104).
- 33 aa) Die genannte Vorschrift ermächtigt die Landesregierungen, durch Rechtsverordnung Gemeinden oder Teile von Gemeinden zu bestimmen, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist und in denen deshalb bei Mieterhöhungen im Vergleichsmietverfahren bei bestehenden Mietverhältnissen die allgemein gültige Kappungsgrenze für Mieterhöhungen von 20 % auf 15 % herabgesetzt werden kann. Diese Verschärfung der Kappungsgrenze stellt eine Beeinträchtigung der im Eigentumsrecht wurzelnden Befugnisse dar. Das durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistete Eigentum ist in seinem rechtlichen Gehalt durch Privatnützigkeit und die grundsätzliche Verfügungsbe-

fugnis des Eigentümers über den Eigentumsgegenstand gekennzeichnet. Dem grundrechtlichen Schutz unterliegt danach sowohl das Recht, den Eigentumsgegenstand selbst zu nutzen und Dritte von Besitz und Nutzung auszuschließen, als auch die Freiheit, den Eigentumsgegenstand zu veräußern oder aus der vertraglichen Überlassung zur Nutzung durch andere den Ertrag zu ziehen, der zur finanziellen Grundlage für eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung beiträgt (BVerfGE 79, 292, 304; 101, 54, 74 f.; BVerfG, ZOV 2013, 115, 116). Grundsätzlich ist damit auch die Befugnis des Eigentümers geschützt, von einem Mieter die nach bisheriger Rechtslage erzielbare Miete zu verlangen.

34 bb) Der in der Herabsetzung der Kappungsgrenze bei Mieterhöhungen im Vergleichsmietverfahren um 5 % liegende Eingriff in das durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Eigentumsrecht des Vermieters stellt jedoch eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG dar.

35 (1) Die konkrete Reichweite des Schutzes durch die Eigentumsgarantie ergibt sich aus der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums, die nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG Sache des Gesetzgebers ist (BVerfGE 95, 48, 58; 101, 54, 75). Diesem ist es bei der Neuregelung eines Rechtsgebiets nicht ausnahmslos verwehrt, auch in bestehende Rechtspositionen umgestaltend einzugreifen. Die Eigentumsgarantie gebietet nicht, eine einmal ausgestaltete Rechtsposition für alle Zukunft ihrem Inhalt nach unangetastet zu lassen (BVerfGE 83, 201, 212; BVerfG, NVwZ 1998, 725, 726). Bei der Erfüllung des ihm in Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG erteilten Auftrags hat der Gesetzgeber vielmehr sowohl der verfassungsrechtlich garantierten Rechtsstellung des Eigentümers als auch dem aus Art. 14 Abs. 2 GG folgenden Gebot einer sozialgerechten Eigentumsordnung angemessen Rechnung zu tragen. Er hat daher die schutzwürdigen Interessen aller Beteiligten in einen gerechten Ausgleich und in ein

ausgewogenes Verhältnis zu bringen (vgl. BVerfGE 100, 226, 240; 101, 54, 75; BVerfG, ZOV 2013, 115, 116 f.).

36

Die Bindung des Eigentumsgebrauchs an das Wohl der Allgemeinheit gemäß Art. 14 Abs. 2 GG schließt die Pflicht zur Rücksichtnahme auf die Belange desjenigen ein, der konkret auf die Nutzung des Eigentumsobjekts angewiesen ist (BVerfGE 37, 132, 140; 38, 348, 370; 52, 1, 32; 68, 361, 368; 101, 54, 75). Daher verlangt das grundgesetzliche Gebot einer am Gemeinwohl orientierten Eigentumsnutzung im Falle der entgeltlichen Überlassung des Eigentumsgegenstands an einen Dritten auch eine Rücksichtnahme auf die Interessen des Nichteigentümers, der seinerseits der Nutzung des Eigentumsobjekts zu seiner Freiheitssicherung und verantwortlichen Lebensgestaltung bedarf (BVerfGE 37, 132, 140; 68, 361, 368; 95, 64, 84). Je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und in einer sozialen Funktion steht, desto weiter reicht die Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers bei der Inhalts- und Schrankenbestimmung (vgl. nur BVerfGE 50, 290, 340 f.; 68, 361, 368; 95, 64, 84; 101, 54, 75 f.; 100, 226, 241; 102, 1, 17; BVerfG, ZOV 2013, 115, 117). Bei Regelungen, die die Fremdnutzung von Wohnraum betreffen, kommt dem Gesetzgeber aus diesem Grunde und auch wegen des Umstands, dass sich auf beiden Seiten grundrechtliche Positionen gegenüberstehen - auch das Besitzrecht des Mieters an der gemieteten Wohnung ist Eigentum im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG (BVerfGE 89, 1, 5 f.; BVerfG, NZM 2011, 479, 480) - ein weiter Gestaltungsspielraum zu (BVerfG, NJW 1992, 1377 einerseits und BVerfGE 91, 294, 310 andererseits). Die Grenzen dieses Gestaltungsspielraums liegen dabei nicht ein für alle Mal fest. Veränderungen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse können vielmehr zu einer Verschiebung der Maßstäbe führen (vgl. BVerfGE 24, 367, 389; 52, 1, 30; 70, 191, 201; 95, 64, 84; 101, 54, 76; 112, 93, 110; BVerfG, ZOV 2013, 115, 117). Der Gesetzgeber ist daher ins-

besondere befugt, die jeweiligen Verhältnisse und Umstände auf dem Wohnungsmarkt zu berücksichtigen (BVerfGE 91, 294, 310).

37 Allerdings hat sich der Gesetzgeber bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums im Einklang mit allen anderen Verfassungsnormen zu halten (BVerfG, ZOV 2013, 115, 117) und muss insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten (vgl. BVerfGE 75, 78, 97 f.; 95, 64, 84; 110, 1, 28). Darüber hinaus ist er an den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) als Grundrecht und als allgemeines rechtsstaatliches Prinzip bei der inhaltlichen Festlegung von Eigentümerbefugnissen und -pflichten gebunden (vgl. BVerfGE 37, 132, 143; 49, 382, 395; 87, 114, 139; 102, 1, 17; BVerfG, ZOV 2013, 115, 117).

38 (2) Gemessen an diesen Maßstäben erweist sich § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB als eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG.

39 (a) Die genannte Regelung dient einem legitimen Regelungsziel, nämlich in Gebieten mit besonderer Gefährdungslage den Anstieg solcher Mieten, die bislang unter der ortsüblichen Vergleichsmiete lagen, in bestehenden Wohnraummietverhältnissen zu dämpfen (vgl. BT-Drucks. 17/11894, S. 23) und so die in betroffenen Gebieten lebenden Mieter vor einer möglichen Doppelbelastung durch energetische Modernisierungen und Mieterhöhungen sowie vor einer drohenden Verdrängung aus ihren bisherigen Wohnungen wegen für sie unbezahlbar werdender Mieten zu schützen (vgl. BT-Drucks. 17/9559, S. 4). Dieser Regelungszweck liegt im öffentlichen Interesse, weil er letztlich darauf ausgerichtet ist, die vertragstreuen Mieter faktisch vor einem (unverschuldeten) Verlust ihrer Wohnung und damit ihres Lebensmittelpunkts (vgl. dazu BVerfGE 68, 361, 370; 79, 292, 302) zu bewahren.

40 (b) Das zum 1. Mai 2013 in Kraft getretene Mietrechtsänderungsgesetz führt zu einem angemessenen, auch die Belange der Vermieter hinreichend berücksichtigenden und damit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügenden Interessenausgleich.

41 (aa) Die durch § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB erfolgte Herabsetzung der Kappungsgrenze bei Mieterhöhungen im Vergleichsmietenverfahren ist ersichtlich geeignet, den beschriebenen Gesetzeszweck zu erfüllen. Ein Mittel ist bereits dann geeignet im verfassungsrechtlichen Sinne, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg erreicht werden kann, wobei die (abstrakte) Möglichkeit der Zweckerreichung genügt (st. Rspr.; vgl. BVerfGE 63, 88, 115; 67, 157, 175; 103, 293, 307; 115, 276, 308). Bei der Einschätzung der Frage der Geeignetheit verfügt der Gesetzgeber über einen (weiten) Beurteilungs- und Prognosespielraum (vgl. BVerfGE 103, 293, 307; 105, 17, 34; 110, 141, 157; 115, 276, 308; BVerfG, NVwZ 2004, 975). Ihm obliegt die Einschätzung der Lage und der zukünftigen Entwicklung sowie der Zwecktauglichkeit (BVerfGE 105, 17, 34; vgl. BVerfGE 30, 250, 262 f.; 50, 57, 102). Diese darf nur darauf überprüft werden, ob sie "objektiv tauglich oder ungeeignet" beziehungsweise "schlechthin ungeeignet" war (BVerfGE 47, 109, 117; 61, 291, 313 f.; vgl. auch BVerfGE 39, 210, 230). Das wiederum darf nur verneint werden, wenn bei Ausschöpfung aller Erkenntnismöglichkeiten im Zeitpunkt des Erlasses des Gesetzes eindeutig die Zweckuntauglichkeit der Maßnahme festgestellt werden könnte (BVerfGE 39, 210, 230).

42 Gemessen daran besteht an der Geeignetheit der gewählten Maßnahme kein Zweifel. Denn mit ihrer Hilfe kann das angestrebte Ziel der Dämpfung eines zu raschen Anstiegs der Bestandsmieten im Interesse des Erhalts der Mietwohnung für den Mieter zumindest gefördert werden.

43 (bb) Die Absenkung der Kappungsgrenze in Gebieten, in denen eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, ist zur Erreichung des angestrebten Ziels auch erforderlich. Eine Maßnahme ist erforderlich, wenn der Gesetzgeber nicht ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder doch weniger fühlbar einschränkendes Mittel hätte wählen können (BVerfGE 30, 292, 316; 39, 210, 230; 63, 88, 115; 67, 157, 176). Ebenso wie bei der Frage der Geeignetheit steht dem Gesetzgeber auch bei der Einschätzung der Erforderlichkeit des Regelungsvorhabens ein (weiter) Beurteilungs- und Prognosespielraum zu (BVerfGE 102, 197, 218; 110, 141, 157; 115, 276, 309; BVerfGK 14, 328, 334). Die Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung kann grundsätzlich nur dann von Verfassungs wegen verneint werden, wenn sich eindeutig feststellen lässt, dass für die Erreichung des verfolgten Zwecks andere, weniger einschneidende Mittel zur Verfügung stehen (BVerfGE 39, 210, 231 mwN; 53, 135, 145; 77, 84, 109). Es muss also nach den dem Gesetzgeber bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen eindeutig feststellbar sein, dass der als Alternative in Betracht kommende Eingriff geringerer Intensität den angestrebten Zweck sachlich gleichwertig erreicht (vgl. BVerfGE 102, 197, 218; 105, 17, 36; 115, 276, 309; BVerfG, ZOV 2013, 115, 117).

44 Eine solche Fallgestaltung ist vorliegend nicht gegeben. Es ist kein milderes gesetzgeberisches Mittel ersichtlich, mit dem die angestrebte (rasche) Verlangsamung des Anstiegs der Bestandsmieten und der damit beabsichtigte Schutz der Mieter vor einer Doppelbelastung durch energetische Modernisierungen und Mieterhöhungen sowie einer drohenden Verdrängung aus ihren bisherigen Wohnungen wegen für sie unbezahlbar werdender Mieten erreicht werden könnte. Denn der Gesetzgeber hat sich für einen Eingriff geringer Intensität entschieden. Er hat die Absenkung der Kappungsgrenze in § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB - anders als in früheren Fällen (Einführung einer Kap-

zungsgrenze von 30 % durch die ab 1. Januar 1983 geltende Neufassung des § 2 Abs. 1 MHRG [BGBl. I 1982 S. 1912], vgl. hierzu BVerfGE 71, 230 ff.; Herabsetzung der Kappungsgrenze auf 20 % durch das 4. Mietrechtsänderungsgesetz vom 21. Juli 1993 [BGBl. I S. 1257]) - nicht flächendeckend für das gesamte Bundesgebiet eingeführt, sondern beschränkt auf die von den Landesregierungen festzulegenden Gebiete, in denen eine Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Zudem hat er sich auf eine Reduzierung der Kappungsgrenze um 5 % beschränkt. Ferner hat er diese Absenkung mit einer zeitlichen Befristung versehen, denn die Landesregierungen sind lediglich befugt, Verordnungen für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren zu erlassen. Diese Frist liegt deutlich unter der für Verordnungen über Kündigungssperrfristen bei der Veräußerung von in Wohnungseigentum umgewandelten Mietwohnungen (§ 577a Abs. 2 Satz 1 und 2 BGB) vorgesehenen Höchstfrist von zehn Jahren. Damit hat der Gesetzgeber den Eingriff in das Eigentum der Vermieter in dreifacher Weise, nämlich räumlich, zeitlich und betragsmäßig, abgemildert und davon abgesehen, eine allgemeine und unbefristete Reduzierung der Kappungsgrenze vorzunehmen.

45 (cc) Die in § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB getroffene Regelung stellt schließlich auch eine im Verhältnis zu dem angestrebten Zweck angemessene Maßnahme dar.

46 (aaa) Für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne sind zunächst die Intensität sowie die Schwere und Tragweite einer Eigentumsbeeinträchtigung von Bedeutung, die wiederum in hohem Maße davon mitbestimmt werden, ob ein Eingriff in die eigentumsrechtlichen Zuordnungsverhältnisse und die Substanz des Eigentums vorliegt, also die Bestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG berührt ist (BVerfG, ZOV 2013, 115, 117). Die Absenkung der Kappungsgrenzen für die Erhöhung von Bestandsmieten im Vergleichsmieten-

verfahren lässt die Zuordnung der Eigentumsverhältnisse jedoch unberührt und stellt auch keinen Eingriff in die Substanz des Eigentums dar. Sie regelt lediglich die Begrenzung zukünftiger Erträge aus der Vermietung von Wohnraum (vgl. BVerfGE 71, 230, 250). Die Bestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG wird aber nicht schon dadurch in Frage gestellt, dass nicht die höchstmögliche Rendite aus dem Eigentumsobjekt (BVerfGE 71, 230, 250, 253; BVerfG, NJW 1992, 3031; vgl. auch BVerfGE 38, 348, 371; 91, 294, 310; 100, 226, 242 f.) oder nicht die Marktmiete ohne jede Verzögerung und in voller Höhe erzielt werden kann (BVerfG, NJW 1992, 1377).

47 Ein unverhältnismäßiger Eingriff und damit eine Verletzung von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG wäre nur dann anzunehmen, wenn die Vermietung von Wohnraum auch bei voller Ausschöpfung der Kappungsgrenze nach § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB im Ergebnis zu Verlusten führen, also die Wirtschaftlichkeit der Vermietung ernsthaft in Frage stellen würde (vgl. BVerfGE 71, 230, 250; 91, 294, 310; BVerfG, NJW 1992, 1377, 1378; 1992, 3031; BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 2000 - 2 BvR 2306/97, juris Rn. 2; Senatsurteil vom 28. April 2004 - VIII ZR 178/03, NZM 2004, 545 unter II 3). Dafür ist nichts ersichtlich (vgl. auch BayVerfGH, ZMR 2015, 676, 677). Dass solche Auswirkungen konkret zu befürchten stehen, macht auch die Revision nicht geltend.

48 (bbb) Die Angemessenheit der Regelung in § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB ist auch nicht deswegen zu beanstanden, weil sie auf eine einseitige Bevorzugung der Mieter ausgerichtet wäre, die mit den verfassungsrechtlichen Vorstellungen eines sozialgebundenen Privateigentums nicht in Einklang stünde (vgl. BVerfGE 37, 132, 141; 68, 361, 371; 71, 230, 247 ff.; 89, 1, 9; BVerfG, NJW 1992, 3031).

49 Die in § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB geregelten Abweichungen von der allgemeinen Kappungsgrenze in Höhe von 20 % gehen auf einen Kompromiss-

vorschlag des Rechtsausschusses des Bundestages zurück (vgl. BT-Drucks. 17/11894, S. 21, 23); die Fraktionen der SPD und des Bündnis 90/Die Grünen hatten ursprünglich eine räumlich und zeitlich unbeschränkte Verringerung der Kappungsgrenze des § 558 Abs. 3 Satz 1 BGB auf 15 % gefordert (BT-Drucks. 17/9559, S. 4 f.; 17/10120, S. 3, 5). Jedenfalls durch die räumliche, zeitliche und betragsmäßige Begrenzung der Reichweite der Sonderregelungen des § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB wurde, obwohl die Absenkung der Kappungsgrenze für sich betrachtet allein die Rechtsposition der Mieter stärkt, auch den Interessen der Vermieter hinreichend Rechnung getragen (vgl. auch BVerfG, NJW 1992, 3031).

50 Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Absenkung der Kappungsgrenze auf 15 % Bestandteil eines umfangreichen Reformpakets war, bei dem die Rechtsposition des Vermieters an anderen Stellen, vor allem bei der energetischen Modernisierung (etwa Ausschluss eines Minderungsrechts des Mieters für drei Monate gemäß § 536 Abs. 1a BGB; Ausschlussfrist für den Härteeinwand des Mieters nach § 555d Abs. 3, 4 BGB) und bei einer darauf gestützten Mieterhöhung nach § 559 BGB (Ausschluss des Härteeinwands des Mieters nach § 559 Abs. 5 Satz 1 BGB), verbessert wurde. Gerade für diese dem Vermieter günstigen Maßnahmen sollte die Herabsetzung der Kappungsgrenze um 5 % ausweislich der Gesetzesmaterialien einen Ausgleich bieten (vgl. BT-Drucks. 17/9559, S. 4). Die Neuregelung des § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB beruht mithin bei einer Gesamtbetrachtung auf einer im Rahmen des Art. 14 GG vorgenommenen Abwägung der Interessen des Vermieters an einer angemessenen wirtschaftlichen Verwertung seines Eigentums und den Interessen des Mieters, vor übermäßigen und möglicherweise zum Verlust seines Lebensmittelpunkts führenden Mieterhöhungen geschützt zu sein (vgl. hierzu auch BVerfGE 71, 230, 247 ff.).

51 (c) Der Inhalts- und Schrankenbestimmung des § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB haftet auch keine gleichheitswidrige Ausgestaltung (Art. 3 Abs. 1 GG) an.

52 (aa) Im Schrifttum wird zwar teilweise die Auffassung vertreten, es liege eine ungerechtfertigte Benachteiligung des Vermieters in einem bestehenden Mietverhältnis vor, weil der Gesetzgeber mit dem Mietrechtsänderungsgesetz vom 11. März 2013 bei Neuvertragsmieten keine entsprechende Beschränkung eingeführt und daher der Abstand zwischen Bestandsmieten lang laufender Mietverhältnisse und Neuvertragsmieten in Ballungszentren nicht nur immer größer werde, sondern schließlich vom Vermieter nicht mehr aufgeholt werden könne (Schmidt-Futterer/Börstinghaus, Mietrecht, 12. Aufl., § 558 BGB Rn. 148 mwN). Damit wird sinngemäß eine Verletzung des allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) geltend gemacht. Zwischenzeitlich ist allerdings durch das Mietrechtsnovellierungsgesetz vom 21. April 2015 (BGBl. I S. 610) für die Wiedervermietung von Bestandswohnungen (Neuvertragsmieten) eine Beschränkung dahin eingeführt worden, dass die Miete zu Beginn des Mietverhältnisses in Gebieten eines angespannten Wohnungsmarkts grundsätzlich die ortsübliche Vergleichsmiete nur um höchstens 10 % übersteigen darf (§ 556d Abs. 1 BGB).

53 (bb) Die vom Schrifttum erhobenen verfassungsrechtlichen Bedenken greifen unabhängig von dieser Entwicklung nicht durch. Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) gebietet es, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln; dem Gesetzgeber ist damit aber nicht jede Differenzierung verwehrt (BVerfGE 118, 1, 26; BVerfG, NJW 2014, 139). Differenzierungen bedürfen allerdings stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind (vgl. BVerfGE 75, 108, 157; 93, 319, 348 f.; 107, 27, 46; 126, 400, 416; 129, 49,

68 f.). Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen ergeben sich unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen (BVerfGE 117, 1, 30; 126, 400, 416; 129, 49, 68; BVerfG, NJW 2014, 139, 140).

54 (aaa) Bei der Ungleichbehandlung von Personengruppen unterliegt der Gesetzgeber regelmäßig einer strengen Bindung. Das gilt auch dann, wenn eine Ungleichbehandlung von Sachverhalten mittelbar eine Ungleichbehandlung von Personengruppen bewirkt (BVerfGE 95, 267, 316; 118, 1, 26). Es ist dann im Einzelnen nachzuprüfen, ob für die vorgesehene Differenzierung Gründe von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleichen Rechtsfolgen rechtfertigen können (vgl. BVerfGE 110, 141, 167; 110, 274, 291; 118, 1, 26). Außerhalb des Verbots einer ungerechtfertigten Verschiedenbehandlung mehrerer Personengruppen lässt der Gleichheitssatz dem Gesetzgeber dagegen weitgehende Freiheit, Lebenssachverhalte und das Verhalten von Personen entsprechend dem Regelungszusammenhang verschieden zu behandeln. Es ist dann grundsätzlich Sache des Betroffenen, sich auf diese Regelung einzustellen und nachteiligen Auswirkungen durch eigenes Verhalten zu begegnen (BVerfGE 55, 72, 89; 60, 329, 346). Allerdings wird auch hier die Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers durch das Willkürverbot begrenzt; sie endet dort, wo die ungleiche Behandlung der geregelten Sachverhalte nicht mehr mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise vereinbar ist, wo also ein einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung fehlt und damit die Unsachlichkeit evident ist (BVerfGE 9, 334, 337; 55, 72, 90; 60, 329, 346 f.; 95, 267, 317).

55 (bbb) Im vorliegenden Fall sind durch § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB nicht mehrere Personengruppen betroffen, die ungleich behandelt werden. Vielmehr werden lediglich unterschiedliche mietrechtliche Sachverhalte ver-

schieden bewertet (vgl. auch BVerfGE 118, 1, 26), nämlich die Mieterhöhung in laufenden Mietverhältnissen, bei denen die schon seit langem bestehende Kappungsgrenze nun bei besonderen Gefährdungslagen zeitlich beschränkt um 5 % gesenkt werden kann, und die davon zu unterscheidende - von dem Mietrechtsänderungsgesetz vom 11. März 2013 nicht betroffene - erstmalige Vereinbarung der Miete im Falle einer Wiedervermietung. Es hat daher nur eine Prüfung am Maßstab des Willkürverbots zu erfolgen (vgl. BVerfGE 55, 72, 89; 60, 329, 346 f.; 118, 1, 26 f.).

56 Insoweit reichen die im Zusammenhang mit der Prüfung des Art. 14 Abs. 1 GG zu betrachtenden Ziele des Gesetzgebers, also die mit § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB bezweckte Dämpfung des Anstiegs der Bestandsmieten in Gebieten mit besonderer Gefährdungslage, die - wie bereits mehrfach ausgeführt - wiederum dazu dienen soll, die Mieter vor einem Auszug aus der für sie infolge von Mieterhöhungen finanziell untragbar gewordenen Wohnung zu bewahren (vgl. BT-Drucks. 17/9559, S. 4), als sachliche Gründe für die vorgesehene Ungleichbehandlung der genannten Sachverhalte aus. Diese Zielsetzung unterscheidet sich in wesentlichen Punkten von dem Zweck, der mit der - durch das Mietrechtsnovellierungsgesetz vom 21. April 2015 erstmals eingeführten - Deckelung bei der Festlegung der Miete im Falle der Wiedervermietung einer frei gewordenen Wohnung verfolgt wurde. Bei dieser Deckelung geht es gerade nicht darum, dem Mieter seine bisherige Wohnung zu erhalten, sondern vielmehr darum, einer "Gentrifizierung" entgegenzuwirken und sicherzustellen, dass die Bevölkerung (einschließlich einkommensschwächerer Haushalte) im Falle der Wohnungssuche auch in einem angespannten Wohnungsmarkt (vgl. § 556d Abs. 2 BGB) bezahlbare Mietwohnungen in ihrem bisherigen Wohnviertel findet (vgl. BT-Drucks. 18/3121, S. 1, 11, 19). Der Gesetzgeber des Mietrechtsänderungsgesetzes vom 11. März 2013 war daher nicht aus Gleichbe-

handlungsgründen gehalten, für einen annähernden Gleichlauf der Entwicklung von Bestands- und Neuvertragsmieten zu sorgen.

57

(cc) Eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung liegt schließlich - anders als die Revision im Zusammenhang mit der Kappungsgrenzen-Verordnung des Landes Berlin sinngemäß geltend macht - auch nicht darin begründet, dass die in § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB vorgesehene Verschärfung der Kappungsgrenze bei Mieterhöhungen im Vergleichsmietenverfahren diejenigen Vermieter härter trifft, die die Mieterhöhungsmöglichkeiten vor Inkrafttreten dieser Regelung noch nicht ausgeschöpft hatten. Bei der gesetzlichen Neuregelung von Lebenssachverhalten ist es grundsätzlich Sache des Betroffenen, sich hierauf einzustellen und daraus folgenden nachteiligen Auswirkungen durch eigenes Verhalten zu begegnen (BVerfGE 55, 72, 89; 60, 329, 346). Das Vertrauen des Betroffenen auf das unveränderte Fortbestehen einer derzeit für ihn günstigen Rechtslage ist insbesondere auf dem sozialpolitisch umstrittenen und von häufigen Gesetzesänderungen geprägten Gebiet des sozialen Mietrechts nicht schutzwürdig (BVerfGE 71, 230, 252). Der Gesetzgeber war also nicht gehalten, für die Absenkung der Kappungsgrenze eine (längere) Übergangsregelung zu schaffen, zumal er aufgrund der Entwicklungen insbesondere in Ballungszentren dringenden Regelungsbedarf gesehen hat (BT-Drucks. 17/9559, S. 4) und ihm auch hinsichtlich der Frage, ob Übergangsregelungen zu schaffen sind, ein Gestaltungsspielraum zukommt (BVerfG, NJW 1994, 1718; Senatsurteil vom 28. April 2004 - VIII ZR 178/03, NZM 2004, 545 unter II 3). Schließlich sind im Streitfall auch keine Gesichtspunkte ersichtlich, die den Kläger daran hätten hindern können, sein Mieterhöhungsverlangen rechtzeitig vor dem Inkrafttreten des § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB (und der darauf gestützten Kappungsgrenzen-Verordnung des Landes Berlin) geltend zu machen.

58 d) Auch eine Verletzung der durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützten Vertragsfreiheit liegt - anders als dies die Revision gerichtet gegen die Kappungsgrenzen-Verordnung selbst vorbringt - nicht vor. Diese wäre erst dann verletzt, wenn die Regelung des § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB insgesamt zu einer strukturellen Unterlegenheit des Vermieters führen und die wirtschaftlichen Folgen für den Vermieter ungewöhnlich belastend wären (BVerfGE 89, 214, 232). Eine solche Störung des Verhandlungsgleichgewichts ist nicht gegeben (BayVerfGH, ZMR 2015, 676, 678). Durch das Mietrechtsänderungsgesetz vom 11. März 2013 wird lediglich in ausgewiesenen Gebieten die Obergrenze für eine Mieterhöhung im Vergleichsmietenverfahren um 5 % abgesenkt, wobei dem Vermieter durch dasselbe Gesetz Vorteile bei der Durchführung einer energetischen Modernisierung und einer hierauf gestützten Mieterhöhung gewährt werden. Zudem genießt die Erwartung des Vermieters, die höchstmögliche Rendite zu erzielen, keinen verfassungsrechtlichen Schutz (BayVerfGH, ZMR 2015, 676, 678).

59 3. Die Kappungsgrenzen-Verordnung des Landes Berlin vom 7. Mai 2013 (GVBl. S. 128) ist von der gesetzlichen Ermächtigung gedeckt.

60 a) Der Senat von Berlin war als durch § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB ermächtigte Landesregierung (vgl. Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG) zuständig für den Erlass der genannten Rechtsverordnung. Die Rechtsgrundlage für die Ermächtigung ist, wie dies in Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG verlangt wird (vgl. hierzu eingehend BVerfGE 101, 1, 41 ff.), in der Verordnung angegeben.

61 b) Die Kappungsgrenzen-Verordnung des Landes Berlin hält sich im Rahmen der durch die Ermächtigung in § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB an den Verordnungsgeber delegierten Rechtssetzungsmacht.

62 aa) Der Bundesgesetzgeber hat, wie nachfolgend näher darzulegen sein wird, den Landesregierungen in mehrfacher Hinsicht einen Beurteilungsspielraum eingeräumt. Dieser ist von den Fachgerichten nur beschränkt überprüfbar, denn die fachgerichtliche Kontrolle kann nicht weiter reichen als die materiellrechtliche Bindung des Verordnungsgebers an die gesetzgeberische Entscheidung. Sie endet daher dort, wo das materielle Recht in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise das Entscheidungsverhalten nicht vollständig determiniert, sondern dem Entscheider einen Einschätzungs- und Auswahlspielraum belässt (vgl. BVerfGE 88, 40, 56, 61; 103, 142, 156 f.; 116, 1, 18; BVerwGE 131, 41, 47 f.; BGH, Beschlüsse vom 21. Januar 2014 - EnVR 12/12, EnWZ 2014, 378 Rn. 25; vom 22. Juli 2014 - EnVR 59/12, ZNER 2014, 469 Rn. 23).

63 Dabei ist zu unterscheiden zwischen der Ausübung von Beurteilungsspielräumen, die der Gesetzgeber Verwaltungsbehörden belässt (zum diesbezüglichen Prüfungsmaßstab vgl. BVerfGK 16, 418, 435 f.; BGH, Beschlüsse vom 21. Januar 2014 - EnVR 12/12, EnWZ 2014, 378 Rn. 27; vom 22. Juli 2014 - EnVR 59/12, ZNER 2014, 469 Rn. 25), und den Spielräumen, die er dem Verordnungsgeber als einem demokratisch legitimierten und politisch verantwortlichen Staatsorgan (vgl. BVerfGE 38, 348, 363) im Rahmen der (teilweisen) Delegation seiner Rechtsetzungsmacht einräumt. Es liegt in der Natur der Sache, dass dem Verordnungsgeber regelmäßig ein politischer Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum gewährt wird. Innerhalb dieses Spielraums dürfen die Gerichte nicht ihr - auf Rechtserkenntnis ausgerichtetes - Urteil an die Stelle der politischen oder wirtschaftlichen Wertungen und Entscheidungen des Verordnungsgebers setzen (vgl. BVerfGE 45, 142, 162; 53, 1, 21). Sie dürfen insoweit nur prüfen, ob die getroffene Maßnahme den Rahmen der Zweckbindung der gesetzlichen Ermächtigung überschreitet (vgl. BVerfGE 45, 142, 162).

64 So liegen die Dinge auch bei der Ermächtigung zum Erlass einer Kappungsgrenzen-Verordnung, zu deren Auslegung nach dem Willen des Gesetzgebers auf § 577a Abs. 2 BGB zurückgegriffen werden soll (BT-Drucks. 17/11894, S. 23), der wiederum aus § 564b Abs. 2 Nr. 2 Satz 3 und 4 BGB aF hervorgegangen ist (BT-Drucks. 14/4553, S. 72 f.). In den Gesetzesmaterialien zu der letztgenannten Vorschrift ist ausdrücklich festgehalten, dem Verordnungsgeber stehe "bei der Einschätzung der gegenwärtigen und künftigen Wohnraumversorgungslage ein Beurteilungsspielraum zu" (BT-Drucks. 11/6374, S. 6). Weiter heißt es dort: "Die Übertragung des Bestimmungsrechts auf die Länder stellt sicher, dass die Abgrenzung der Gebiete den jeweiligen örtlichen Bedürfnissen gerecht wird"; zudem werde durch das Erfordernis einer "ausdrücklichen, jedermann zugänglichen und verbindlichen Gebietsbestimmung" die für die Mietvertragsparteien "unverzichtbare Rechtssicherheit gewährleistet" (BT-Drucks. 11/6374, S. 6). Daraus lässt sich bezüglich der örtlichen Gegebenheiten ein weiter wohnungsmarkt- und sozialpolitischer Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum des Verordnungsgebers ableiten, der auch im Rahmen der nachfolgend anzustellenden gerichtlichen Kontrolle zu beachten ist.

65 Von dem beschriebenen - vom Gesetzgeber gewährten - Beurteilungsspielraum und der fachgerichtlichen Kontrolle seiner Einhaltung zu unterscheiden sind die - von der Revision nicht immer getrennt betrachteten - Fragen, ob dem Verordnungsgeber auch bezüglich der von ihm in einen angemessenen Ausgleich zu bringenden grundrechtlichen Positionen von Vermieter und Mieter (Art. 14 Abs. 1, 2 GG; Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und des Grundsatzes der Gleichbehandlung) ein Beurteilungs- und Prognosespielraum zusteht und nach welchen Maßstäben dieser zu überprüfen ist. Diese Gesichtspunkte sind im Rahmen der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Kappungsgrenzen-Verordnung zu erörtern (dazu unter 4).

- 66 bb) Der Gesetzgeber macht dem Verordnungsgeber über die in § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB aufgestellten Kriterien, der zeitlichen Befristung einer Verordnung auf höchstens fünf Jahre und der Forderung, dass als Gebiete im Sinne von Satz 2 nur (politische) Gemeinden oder Teile hiervon ausgewiesen werden können, hinaus keine weiteren Vorgaben. Die weiteren Entscheidungen hat er mit Rücksicht auf die Heterogenität der Mietwohnungsmärkte in der Bundesrepublik Deutschland den sachnäheren Landesregierungen überlassen (vgl. hierzu BT-Drucks. 18/3121, S. 28 [zu dem § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB nachgebildeten § 556d Abs. 2 Satz 1 BGB]). Diesen wird dabei ein anhand der örtlichen Gegebenheiten auszufüllender wohnungsmarkt- und sozialpolitischer Beurteilungsspielraum sowohl hinsichtlich der Festlegung der relevanten Gebiete nebst der Auswahl der Bezugsebene (gesamte Gemeinde oder Teile hiervon) als auch des zeitlichen Geltungsbereichs der Verordnung und der Auswahl der für die Ermittlung der erforderlichen Daten geeigneten Methodik eingeräumt, wobei ihnen teilweise auch prognostische Entscheidungen abverlangt werden.
- 67 (1) Die Einräumung eines solchen Beurteilungsspielraums ergibt sich nicht nur aus der Verwendung wertungsabhängiger und damit auszufüllender Rechtsbegriffe in § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB, sondern auch aus den Gesetzesmaterialien und der Entstehungsgeschichte der Norm.
- 68 (a) Die genannte Vorschrift geht zurück auf eine Empfehlung des Rechtsausschusses des Bundestages, der sie strukturell dem in seinen Kriterien wortgleichen § 577a Abs. 2 BGB nachgebildet und insoweit ausgeführt hat, diese Bestimmung könne zur Auslegung des § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB herangezogen werden (BT-Drucks. 17/11894, S. 23). § 577a Abs. 2 BGB ist seinerseits hervorgegangen (vgl. BT-Drucks. 14/4553, S. 72 f.) aus den in ihren Tatbestandsvoraussetzungen ebenfalls mit § 577a Abs. 2 BGB und § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB identischen Regelungen des § 564b Abs. 2 Nr. 2

Satz 3 und 4 BGB aF und des Gesetzes über eine Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnversorgung (Art. 14 des Gesetzes zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland vom 22. April 1993, BGBl. I 466, 487). In den Gesetzesmaterialien zu § 564b Abs. 2 Nr. 2 Satz 3 und 4 BGB aF wurde, wie oben ausgeführt, ausdrücklich klargestellt, dass dem Landesverordnungsgeber "bei der Einschätzung der gegenwärtigen und künftigen Wohnraumversorgungslage ein Beurteilungsspielraum" zusteht (BT-Drucks. 11/6374, S. 6).

69

Diesem Beurteilungsspielraum sollte zunächst durch die §§ 5a, 16 WoBindG nachempfundene Formulierung "Gebiete mit erhöhtem Wohnbedarf" Rechnung getragen werden (BT-Drucks. 11/6374, S. 6). Auf Vorschlag des Rechtsausschusses des Bundestages (BT-Drucks. 11/7258, S. 4, 6 f.), der sich seinerseits den Empfehlungen des mitberatenden Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau angeschlossen hatte (BT-Drucks. 11/7258, S. 6 f.), wurden stattdessen die ausdrücklich der bundesgesetzlichen Ermächtigung für Zweckentfremdungsverordnungen der Länder (Art. 6 § 1 Abs. 1 Satz 1 MRVerbG, BGBl. I 1971 S. 1745) entlehnten Begriffe der "besonderen Gefährdung der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen" verwendet (vgl. Kurzprotokoll der 71. Sitzung des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 9. Mai 1990, S. 27 mit Anlage 5; Kurzprotokoll der 72. Sitzung des vorgenannten Ausschusses vom 16. Mai 1990, S. 16 mit Anlage 11; Kurzprotokoll der 73. Sitzung dieses Ausschusses vom 17. Mai 1990, S. 18 mit Anlage 15; sämtlich 11. Wahlperiode - 2450). Durch die neue Formulierung änderte sich an der Einräumung eines Beurteilungsspielraums für den Ordnungsgeber nichts. Denn auch Art. 6 § 1 Abs. 1 Satz 1 MRVerbG, dem § 564b Abs. 2 Satz 3 und 4 BGB aF nachgebildet war, räumte den Landesregierungen als demokratisch legitimierten und politisch verantwortlichen Staatsorganen bei der Festlegung der betroffenen Gemeinden eine "nicht ganz

unerhebliche Bandbreite der Beurteilung" beziehungsweise "einen gewissen Beurteilungsspielraum" ein (BVerfGE 38, 348, 360 f., 363; so auch BVerfG, Beschluss vom 5. Oktober 1984 - 1 BvR 701/83, S. 2, nicht veröffentlicht).

70

(b) Bei der Ausübung seines Beurteilungsspielraums hat sich der Verordnungsgeber zunächst an der Auslegung der Kriterien "ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen ist besonders gefährdet" durch die höchstrichterliche Rechtsprechung zu orientieren, denn die Auslegung generell-abstrakter Rechtsnormen und der in ihnen enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe ist eine originäre Funktion der rechtsprechenden Gewalt (vgl. BVerfGK 16, 418, 435). Die höchstrichterliche Rechtsprechung hat sich zwar - soweit ersichtlich - bislang nicht mit der Auslegung der Regelungen in § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB, § 577a Abs. 2 BGB oder § 564b Abs. 2 Nr. 2 Satz 3 und 4 BGB aF befasst. Da die Vorschrift des § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB aber letztlich auf die im Wesentlichen wortgleiche Ermächtigung in Art. 6 § 1 Abs. 1 Satz 1 MRVerbG zurückgeht und - ebenso wie diese (vgl. BT-Drucks. VI/2564, S. 4) - dem Schutz des Mieters vor den Auswirkungen einer Mangellage dient, kann jedoch, trotz der im Konkreten unterschiedlichen Zielsetzungen der beiden Regelungen (Dämpfung des Anstiegs der Bestandsmieten zum Zwecke des Erhalts des konkreten Mietverhältnisses einerseits und Erhalt des Bestandes vorhandenen Wohnraums andererseits [vgl. BVerfGE 38, 348, 359 f.]), auf die hierzu ergangene höchstrichterliche Rechtsprechung zurückgegriffen werden (ebenso Bub/Treier/Schultz, Handbuch der Geschäfts- und Wohnraummiete, 4. Aufl., Kap. III. A Rn. 1103; vgl. auch Staudinger/Rolfs, BGB, Neubearb. 2014, § 577a Rn. 38; Schneider/Spielbauer/Krenek, Mietrecht, § 577a BGB Rn. 51; vgl. ferner die Stellungnahme des Bundestagsausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zu einem möglichen Rückgriff auf die Rechtsprechung zu Art. 6 § 1 Abs. 1 Satz 1 MRVerbG bei der Auslegung des § 564b Abs. 2 Satz 3 und 4 BGB aF, Kurzprotokoll der 72. Sit-

zung dieses Ausschusses vom 16. Mai 1990, S. 16 mit Anlage 11; 11. Wahlperiode - 2450).

71 (aa) Unter "ausreichender Versorgung" ist daher ein annäherndes Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage an Wohnungen, wie sie dem allgemein für Wohnungen der entsprechenden Gegend anzutreffenden Standard entsprechen, zu verstehen (BVerfGE 38, 348, 360). Nach der Lebenserfahrung ist allerdings davon auszugehen, dass selbst dann noch eine Unterversorgung mit Mietwohnraum für die breiteren Bevölkerungsschichten gegeben sein oder doch in beachtlicher Weise drohen kann, wenn der Wohnungsmarkt in seinem vollen Umfang, das heißt bei Berücksichtigung des gesamten Angebots und der gesamten Nachfrage, einen Ausgleich bereits erreicht hat oder sogar schon ein leichtes Übergewicht des Angebots zu erreicht haben scheint (vgl. BVerwG, NJW 1983, 2893, 2894; ferner BVerwG, NZM 2003, 606, 607 f.).

72 (bb) Mit "angemessenen Bedingungen" sind nicht außergewöhnlich niedrige Mieten gemeint, sondern Mieten, die für Wohnungen der entsprechenden Art von einem durchschnittlich verdienenden Arbeitnehmerhaushalt allgemein, also auch außerhalb der gefährdeten Gebiete, tatsächlich aufgebracht werden, und zwar einschließlich etwaiger vom Staat gewährter finanzieller Hilfen (BVerfGE 38, 348, 360; BVerwG, NJW 1983, 2893). Die Einbeziehung staatlicher Hilfen ist im Rahmen von § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB ebenfalls gerechtfertigt, denn auch einkommensschwache Haushalte, insbesondere Haushalte, die auf staatliche Unterstützung angewiesen sind, sollen von der Absenkung der Kappungsgrenze auf 15 % profitieren (vgl. BT-Drucks. 17/10120, S. 2 f.).

73 (cc) Die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen ist "gefährdet", wenn als Folge der Mangelsituation grundsätzlich latente Versorgungsschwierigkeiten bestehen (BVerwG,

NJW 1983, 2893). Diese quantitative, das Maß der Unterversorgung betreffende Voraussetzung wird durch das weitere Tatbestandsmerkmal "besonders" um eine qualitative Komponente ergänzt. Gefordert wird insoweit, dass eine Gemeinde oder ein Teil einer Gemeinde durch sachliche Eigenarten gekennzeichnet ist, die geeignet sind, den Wohnungsmarkt für breitere Bevölkerungsschichten negativ zu beeinflussen und ihm so eine spezifische Labilität zu vermitteln, was insbesondere bei Ballungsräumen, in Industriestädten, in Städten mit herausgehobener zentraler Lage oder Funktion sowie (bei entsprechenden Größenverhältnissen) in Universitätsstädten der Fall zu sein pflegt (vgl. BVerwG, NJW 1983, 2893, 2894).

74 (dd) Weiter sind der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu früheren Verordnungsermächtigungen auf dem Gebiet des Mietrechts Hinweise für die Beurteilung der voraussichtlichen zeitlichen Entwicklung einer Mangelage zu entnehmen. § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB verlangt - wie schon die Regelungen in § 577a Abs. 2 BGB, in § 564b Abs. 2 Nr. 2 Satz 4 BGB aF und in Art. 6 § 1 Abs. 1 Satz 1 MRVerbG oder in § 16 Abs. 4 Satz 2 WoBindG 1980 - den Landesregierungen eine Prognoseentscheidung über die erforderliche Laufzeit der zu erlassenden Verordnung ab (vgl. auch BT-Drucks. 14/4553, S. 73 [zu § 577a Abs. 2 BGB]), denn der Gesetzgeber hat sich mit der Setzung einer Höchstfrist von fünf Jahren begnügt. Auch insoweit besteht also ein Beurteilungsspielraum der Landesregierung (vgl. BVerwGE 80, 113, 120 [zu § 16 Abs. 4 Satz 2 WoBindG 1980]). Dabei ist zu beachten, dass der Erlass einer Kappungsgrenzen-Verordnung nur dann angemessen ist, wenn sich damit die Erwartung verbinden lässt, dass die (vorübergehende) Absenkung der Kappungsgrenze um 5 % für einen gehörigen Zeitraum gerechtfertigt ist (vgl. BVerwG, NJW 1983, 2893, 2894 [zu Art. 6 § 1 Abs. 1 Satz 1 MRVerbG]; BVerwGE 80, 113, 119).

75 Ausschlaggebend ist daher nicht, ob an einem bestimmten Stichtag ein Wohnraumversorgungsdefizit in einer bestimmten zahlenmäßig festgelegten Mindesthöhe besteht (BVerwGE 80, 113, 119 f.; BVerwG, NJW 1983, 2893, 2894). Statt einer solchen punktuellen Betrachtung des maßgeblichen Wohnungsmarktes, bei der mehr oder minder zufällig die eine oder andere Versorgungslage ermittelt wird, bedarf es vielmehr - ausgehend von der bisherigen Entwicklung des örtlichen Wohnungsmarktes - einer prognostischen Beurteilung, ob ein dauerhafter Ausgleich erreicht ist oder ob - gegebenenfalls trotz einer zeitweilig eingetretenen Entspannung (oder einer Verbesserung der Wohnungsversorgung auf sachlichen Teilsegmenten des Wohnungsmarktes; vgl. BVerwG, NZM 2003, 606, 607) - auf längere Sicht mit einer nicht nur vorübergehenden Mangellage zu rechnen ist (BVerwGE 80, 113, 120; vgl. auch BVerwG, NJW 1983, 2893, 2894). Eine zahlenmäßige "Momentaufnahme" darf daher nicht Grundlage der Rechtsetzung durch den Ordnungsgeber sein; dieser muss vielmehr die künftige Bedarfsentwicklung aufgrund einer vorausschauenden Betrachtung der sie beeinflussenden Faktoren einzuschätzen versuchen (BVerwGE 80, 113, 120).

76 (c) Dagegen kann bezüglich der Reichweite der Entscheidungskompetenz des Ordnungsgebers bei der räumlichen Bestimmung der relevanten Gebiete ("in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde") nicht auf Rechtsprechung zu anderen Verordnungsermächtigungen auf dem Gebiet des Mietrechts zurückgegriffen werden. Auch aus den Gesetzesmaterialien zu § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB oder zu früher vom Bundesgesetzgeber verabschiedeten Verordnungsermächtigungen lassen sich keine hinreichende Rückschlüsse dazu ableiten, ob der Gesetzgeber mit der in § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB verwendeten Formulierung "in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde" dem Ordnungsgeber die Verpflichtung auferlegen wollte, die Ausweisung der Gebiete möglichst kleinräumig vorzunehmen oder ob er ihm damit nur meh-

rere gleichrangige Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stellen wollte. Daher ist zur Ermittlung des Inhalts dieser Tatbestandsvoraussetzungen neben dem Wortlaut der genannten Bestimmung maßgeblich auf den mit ihr verfolgten Gesetzeszweck abzustellen.

77 (aa) Die bundesgesetzliche Ermächtigung zum Erlass eines Zweckentfremdungsverbots durch die zuständige Landesregierung (Art. 6 § 1 Abs. 1 Satz 1 MRVerbG) sieht eine solche Maßnahme ausschließlich bezogen auf Gemeinden vor, lässt also eine Beschränkung auf einen Teil einer Gemeinde nicht zu. Bei dieser Formulierung blieb es bis heute. Eine im Jahr 2003 von den Stadtstaaten aus Gründen der "Flexibilisierung des Zweckentfremdungsrechts" beantragte Änderung des Art. 6 § 1 Abs. 1 Satz 1 MRVerbG dahin, dass nach den Worten "für Gemeinden" die Ergänzung "und in den Ländern Berlin, Bremen und Hamburg auch für Teilgebiete" eingefügt wird (BT-Drucks. 15/2133, S. 5 f.), wurde vom Bundestag nicht verabschiedet.

78 (bb) Die Wendung "in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde" findet sich erstmals im Rahmen der Beratung des Bundestags-Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau über eine - in § 564b Abs. 2 Nr. 2 Satz 3 und 4 BGB aF zu verankernde - Ermächtigung der Landesregierungen zur Verlängerung der bundesgesetzlichen Kündigungssperrfrist bei der Umwandlung von Mietwohnungen in Wohnungseigentum in Gebieten, in denen eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist (Kurzprotokoll der 71. Sitzung des vorbezeichneten Ausschusses vom 9. Mai 1990, S. 27 mit Anlage 5; 11. Wahlperiode - 2450). Dabei wies der Berichterstatter darauf hin, dass die Regelung, insbesondere der Begriff der "besonderen Gefährdung der Versorgung mit Mietwohnungen" der bundesgesetzlichen Ermächtigung für Zweckentfremdungsverordnungen der Länder entnommen sei (Kurzprotokoll der 72. Sitzung dieses Ausschusses

vom 16. Mai 1990, S. 16 mit Anlage 11; 11. Wahlperiode - 2450). Dieser Vorschlag fand nicht nur die Zustimmung des genannten Ausschusses (Kurzprotokoll der 73. Sitzung des genannten Ausschusses vom 17. Mai 1990, S. 18 mit Anlage 15; 11. Wahlperiode - 2450), sondern auch des Rechtsausschusses des Bundestages (BT-Drucks. 11/7258, S. 4, 6 f.) und wurde so - in Abweichung vom Gesetzesentwurf des Bundesrates, der noch ausschließlich auf den "gesamten örtlichen Wohnungsmarkt" abstellte (BT-Drucks. 11/6374, S. 6 f.) - auch vom Bundestag beschlossen. Keines der genannten Gremien sah allerdings Beratungsbedarf hinsichtlich der Frage, welche Bedeutung dem Zusatz "oder einem Teil einer Gemeinde" zukommen sollte, ob also damit eine Verpflichtung des Ordnungsgebers zu einer möglichst kleinräumigen Ausweisung der betroffenen Gebiete begründet oder ob diesem mehr Flexibilität eingeräumt werden sollte.

79

(cc) Auch den Gesetzesmaterialien zu den - hinsichtlich ihrer Tatbestandsmerkmale im Wesentlichen § 564b Abs. 2 Nr. 2 Satz 3 und 4 BGB aF nachempfundenen - Regelungen des § 577a Abs. 2 BGB (vgl. BT-Drucks. 14/4553, S. 72 f.), des Gesetzes über eine Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnversorgung (Art. 14 des Gesetzes zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland vom 22. April 1993, BGBl. I 466, 487) und des § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB (BT-Drucks. 17/11894, S. 23) lassen sich keine (klaren) Aussagen über die Auslegung des Zusatzes "oder einem Teil einer Gemeinde" entnehmen. Es ist weder die Rede davon, dass damit der Beurteilungsspielraum des Ordnungsgebers beschränkt noch dass er umgekehrt durch die Ausweitung des zur Verfügung gestellten Instrumentariums erweitert werden sollte. Soweit der Entwurf eines Mietrechtsreformgesetzes hinsichtlich der Neufassung des § 577a Abs. 2 BGB ausführt, dass die Landesregierungen dazu angehalten werden sollen, den erheblichen Eingriff in die Eigentumsrechte des Vermieters auf das für den Schutz

des Mieters zwingend erforderliche Maß zu beschränken und bei Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung auch den mit der Sperrfrist verbundenen Eingriff in das Eigentumsrecht des Käufers zu berücksichtigen, beziehen sich diese Erwägungen - anders als die Revision meint - nicht auf den räumlichen Geltungsbereich der Länderverordnungen, sondern ausschließlich auf die festzusetzende Dauer der Kündigungssperrfrist, für die nun eine Höchstfrist von bis zu zehn Jahren vorgesehen ist (BT-Drucks. 14/4553, S. 73). Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass in der genannten Bundestagsdrucksache an einer Stelle auch die "konkrete Wohnungsmarktsituation" erwähnt wird. Denn dieser Begriff wird allein im Zusammenhang mit der - nicht Gesetz gewordenen Möglichkeit - verwendet, eine Kündigung des Erwerbers einer umgewandelten Wohnung wegen Eigenbedarfs oder wegen angemessener wirtschaftlicher Verwertung in Durchbrechung der Kündigungssperre zuzulassen, wenn er dem Mieter einen vergleichbaren Ersatzwohnraum nachweist (BT-Drucks. 14/4553, S. 73; § 577a Abs. 2 Satz 3 und 4 BGB-E).

80 (dd) Letztlich ist daher zur Auslegung des Tatbestandsmerkmals "in einer Gemeinde oder einem Teil einer Gemeinde" neben dem Wortlaut auf den vom Verordnungsgeber bei der Ausweisung von Gebieten, in denen eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, zu beachtenden Zweck der gesetzlichen Regelung des § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB zurückzugreifen (vgl. BVerfGE 101, 1, 36).

81 (aaa) Der Wortlaut lässt an sich sowohl die Deutung zu, dass dem Verordnungsgeber gleichermaßen die Ausweisung der Gesamtgemeinde sowie eines Teils hiervon als gleichberechtigte Alternativen zur Auswahl gestellt werden, als auch die Interpretation, dass der Verordnungsgeber nur dann die gesamte Gemeinde als Gebiet im Sinne des § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB bestimmen

darf, wenn eine Begrenzung auf einen Gemeindeteil nicht (ernsthaft) in Betracht kommt. Die erstgenannte Auslegung erscheint - anders als offenbar die Revisi-
on meint - allerdings im Hinblick auf die vom Gesetzgeber gewählte stufen- und
einschränkungslose Aneinanderreihung der beiden Alternativen und den Um-
stand, dass die Gesamtgemeinde an erster Stelle genannt wird, naheliegender
(so wohl auch BayVerfGH, ZMR 2015, 676, 679). Hierfür könnte auch der Um-
stand sprechen, dass die Befugnis zur Ausweisung von Teilgebieten in einem
früheren Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich als eine Erweiterung der Be-
fugnisse des Verordnungsgebers im Interesse der Flexibilisierung begriffen
wurde (vgl. die von den Stadtstaaten beantragte Änderung des Art. 6 § 1 Abs. 1
Satz 1 MRVerbG dahin, dass nach den Worten "für Gemeinden" die Ergänzung
"und in den Ländern Berlin, Bremen und Hamburg auch für Teilgebiete" einge-
fügt wird - BT-Drucks. 15/2133, S. 5 f.).

82 (bbb) Entscheidend ist letztlich der mit § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB
verfolgte Regelungszweck. Dieser spricht dafür, dass der Gesetzgeber dem
Verordnungsgeber hinsichtlich der räumlichen Abgrenzung der betroffenen Ge-
biete (Gesamtgemeinde oder Teile hiervon) über die von diesem ohnehin zu
beachtenden grundrechtlichen Gewährleistungen hinaus (vgl. dazu unten unter
4) keine weiteren Vorgaben machen wollte. Dass der Gesetzgeber den Landes-
regierungen hierbei einen (weiten) Beurteilungsspielraum einräumen wollte,
ergibt sich aus zwei Gesichtspunkten.

83 Zum einen entzieht sich die zu regelnde Materie (unterschiedliche Ver-
hältnisse in Ballungs- und Verdichtungsräumen einerseits und strukturschwa-
chen Gebieten andererseits) aufgrund ihrer Eigenart einer sachgerechten Re-
gelung durch den Gesetzgeber selbst. Dieser sah daher von einer flächende-
ckenden Regelung ab und entschied sich stattdessen, durch die Übertragung
des Bestimmungsrechts auf die sachnäheren Landesregierungen sicherzustel-

len, dass die Abgrenzung der Gebiete den jeweiligen örtlichen Bedürfnissen gerecht wird (vgl. hierzu BT-Drucks. 11/6374, S. 6 [zu § 564b Abs. 2 Nr. 2 Satz 3 und 4 BGB aF]; vgl. ferner BT-Drucks. 18/3121, S. 28 [zu dem § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB nachgebildeten § 556d Abs. 2 Satz 1 BGB]). Dabei sollte die vom Ordnungsgeber vorzunehmende Gebietsbestimmung im Interesse der Rechtssicherheit verbindlich sein (vgl. BT-Drucks. 11/6374, S. 6 [zu § 564b Abs. 2 Nr. 2 Satz 3 und 4 BGB aF]).

84 Zum anderen sollte die in § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB ausgesprochene Ermächtigung zum Erlass einer Landesverordnung dazu dienen, den Anstieg von Bestandsmieten im Vergleichsmietverfahren wirksam zu dämpfen (BT-Drucks. 17/11894, S. 23). Um dieser Zielsetzung gerecht zu werden, ist nicht nur eine möglichst zügige Reaktion der jeweiligen Landesregierung erforderlich. Vielmehr ist diese in Anbetracht dessen, dass eine besondere Gefährdung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen aufgrund vielfältiger auf dem Wohnungsmarkt wirkender Impulse weder zeitlich noch räumlich exakt eingegrenzt werden kann, zur (wirksamen) Erreichung des genannten Regelungszwecks darauf angewiesen, die betroffenen Gebiete nicht zu eng zu fassen.

85 Hierbei spielt insbesondere eine Rolle, dass nach allgemeiner Lebenserfahrung die Erstreckung einer solchen Gefährdungslage auf das gesamte Gemeindegebiet insbesondere wegen der erheblichen Fluktuation der Bevölkerung in größeren Städten (vgl. BVerwGE 59, 194, 198) und der - vor allem bei Ballungsräumen, Industrie- und Universitätsstädten sowie Städten mit herausgehobener zentraler Lage oder Funktion vorhandenen (BVerwG, NJW 1983, 2893, 2894), häufig nicht ausreichend steuerbaren - spezifischen Labilität des Wohnungsmarktes nicht ausgeschlossen werden kann (vgl. auch Derleder, WuM 2013, 717, 719, 721). Der Ordnungsgeber darf daher in den Fällen, in

denen die Annahme gerechtfertigt ist, dass eine unzureichende Versorgung der Bevölkerung örtlich nicht auf einen Teil der Gemeinde beschränkt bleibt, sondern auf andere Gemeindeteile übergreifen droht, die Gesamtgemeinde als Gebiet mit "besonderer Gefährdungslage" im Sinne von § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB ausweisen (vgl. Lehmann-Richter, WuM 2015, 204, 207 [zu § 556d Abs. 2 Satz 1 BGB]), zumal aussagekräftige Daten für einzelne Stadtteile häufig nicht vorliegen dürften.

86 Die Revision, die dies anders sieht, berücksichtigt nicht hinreichend, dass § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB zum Zeitpunkt des Erlasses einer Verordnung nicht das Bestehen einer Unterversorgung der Bevölkerung im gesamten Gemeindegebiet verlangt, sondern nur das Vorhandensein einer "besonderen Gefährdungslage". Wenn der Ordnungsgeber keine tragfähigen Anhaltspunkte dafür hat, dass sich eine solche Lage auf abgrenzbare Gemeindeteile beschränkt, und er sich in dieser Situation entscheidet, die gesamte Gemeinde als Gebiet im Sinne von § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB auszuweisen, überschreitet er hierdurch nicht den ihm eingeräumten politischen Beurteilungsspielraum. Vielmehr hält er sich im Rahmen der Zweckbindung des ihn ermächtigenden Gesetzes.

87 (d) Der Gesetzgeber räumt den Landesregierungen auch hinsichtlich der Auswahl der zur Feststellung einer besonderen Gefährdung der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen geeigneten Methoden einen Beurteilungsspielraum ein. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass aufgrund der Eigenart der Materie eine vollständig zutreffende Einschätzung der Lage des Wohnungsmarktes nicht möglich ist. Da sich die Frage, ob und inwieweit eine besondere Gefährdungslage vorliegt, nicht auf der Grundlage eines festumrissenen Sachverhalts beurteilen lässt und hierfür auch keine allein zuverlässige und aussagekräftige Ermittlungsmethode

zur Verfügung steht, ist der Ordnungsgeber gehalten, die Lage anhand von Faktoren einzuschätzen, denen Indizwirkung für die beschriebene Mangelsituation zugeschrieben werden kann (BVerwGE 59, 195, 198 f.). Bei dieser schwierigen Analyse und Prognose ist ihm ein Beurteilungsspielraum eingeräumt (BVerwGE 59, 195, 198 f.; vgl. auch Lehmann-Richter, WuM 2015, 204, 207 [zu § 556d Abs. 2 BGB]). Dieser Spielraum ist im Rahmen von § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB weit gefasst, denn der Gesetzgeber hat - anders als später bei § 556d Abs. 2 BGB - sogar davon abgesehen, mögliche Indikatoren zu benennen. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass - was später auch in der Gesetzesbegründung zur Mietpreisbremse und der Stellungnahme des Bundesrates hierzu ausgeführt worden ist (BT-Drucks. 18/3121, S. 29, 43) - sich letztlich nur aus einer wertenden Gesamtschau unter Berücksichtigung der individuellen Gegebenheiten ergeben kann, ob eine besondere Gefährdungslage im Sinne von § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB vorliegt oder nicht. Die Auswahl der Indikatoren hängt damit in besonderem Maße von den jeweiligen regionalen Verhältnissen ab (vgl. auch BT-Drucks. 18/3121, S. 43).

88

(2) Der Senat von Berlin hat sich bei Erlass der Kappungsgrenzen-Verordnung vom 7. Mai 2013 innerhalb der Grenzen des ihm in mehrfacher Hinsicht eröffneten Beurteilungsspielraums gehalten. Insbesondere überschreitet die Ausweisung der gesamten Stadt Berlin als Gebiet im Sinne von § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB nicht die Zweckbindung der gesetzlichen Ermächtigung. Ausweislich der Verordnungsbegründung (veröffentlicht als Vorgang Nr. 17/0131 des Ausschusses für Bauen, Wohnen und Verkehr; abrufbar unter <http://www.parlament-berlin.de/ad0s/17/BauVerk/vorgang/bv17-0131-v.pdf>) hat der Senat von Berlin geprüft, ob bei der vorzunehmenden Gebietsbestimmung Teile von Berlin auszunehmen sind. Er hat sich dabei von dem - oben unter II 3 b bb (1) (c) (dd) (bbb) beschriebenen - Gesetzeszweck leiten lassen, nämlich

dem Ziel einer "Minderung der Mieterhöhungsmöglichkeit bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete".

89 (a) Dabei ist er zutreffend davon ausgegangen, dass der Gesetzgeber den Landesregierungen nicht zwingend aufgeben wollte, bei der Beurteilung einer Mangellage eine Differenzierung nach Gemeindeteilen vorzunehmen, sondern im Gegenteil in Anbetracht der mit § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB verfolgten Zielsetzung durch die gleichrangige Aneinanderreihung von "Gemeinden" und "Gemeindeteilen" - wie oben unter II 3 b bb (1) (c) (dd) ausgeführt - den Handlungsspielraum des Verordnungsgebers erweitern und es dessen Einschätzungsprärogative überlassen wollte zu beurteilen, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Beschränkung der Gebietsbestimmung auf Gemeindeteile erfolgen soll. In Ausfüllung dieses Spielraums hat der Senat von Berlin bei der Bestimmung des räumlichen Geltungsbereichs der Verordnung unter anderem auf ein Instrumentarium zurückgegriffen, das nach seinem eigentlichen Bestimmungszweck dazu dienen soll, die ortsübliche Vergleichsmiete zuverlässig abzubilden, nämlich auf den alle zwei Jahre neu erstellten Berliner Mietspiegel (vgl. Seite 3 f. der Verordnungsbegründung). Die Heranziehung dieses Datenmaterials widerspricht - entgegen der Auffassung der Revision - nicht dem Gesetzeszweck. Denn aus Mietspiegeln lassen sich über ihren unmittelbaren Bestimmungszweck hinaus auch Erkenntnisse über den Umfang und die Geschwindigkeit eines möglichen Mietanstiegs gewinnen, dessen Dämpfung gerade von der gesetzlichen Ermächtigung des § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB bezweckt wird.

90 Aus einem Vergleich der zum Zeitpunkt des Erlasses der Kappungsgrenzen-Verordnung vorliegenden Mietspiegel 2007, 2009 und 2011 ergibt sich eine deutliche Beschleunigung des jährlichen Anstiegs der ortsüblichen Vergleichsmiete von 0,8 % (2007 bis 2009) auf 4 % (2009 bis 2011) bezogen auf das ge-

samte Stadtgebiet (Verordnungsbegründung S. 4). Hinzu kommt, dass ausweislich des Berliner Mietspiegels 2011 bei bestimmten Wohnungstypen, die in allen Stadtteilen anzutreffen sind, sogar ein Mietanstieg von bis zu 8,8 % jährlich zu verzeichnen war (Seite 4 der Verordnungsbegründung).

91 (b) Vor diesem Hintergrund wäre die auf die gesamte Stadt Berlin erstreckte Gebietsausweisung nur dann nicht mehr von der Ermächtigungsgrundlage in § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB gedeckt, wenn allein eine Beschränkung der Gebietsbestimmung auf bestimmte Teile von Berlin (etwa Innenstadtlagen oder beliebte Stadtbezirke) sachgerecht gewesen oder wenn sich der Senat von Berlin bei der Ermittlung der in § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB genannten Voraussetzungen objektiv ungeeigneter Indikatoren bedient hätte. An dieser Stelle ist - anders als die Revision meint - nicht zu untersuchen, ob der Senat von Berlin eine entsprechende Gebietsbegrenzung im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hätte vornehmen müssen. Diese Frage stellt sich erst im Rahmen der Prüfung, ob die Kappungsgrenzen-Verordnung von Berlin gegen materielles Verfassungsrecht verstößt (dazu unter 4).

92 (aa) Dass allein eine Begrenzung der Gebietsausweisung auf bestimmte (Innen-)Stadtbezirke sachgerecht gewesen wäre, ist nicht zu erkennen. Auch die Revision führt hierfür keine tragfähigen Gesichtspunkte an. Sie verweist zwar auf die vom Kläger vorgelegte Studie des Unternehmens GEWOS vom April 2012 (Indikatorensystem zur kleinräumigen Wohnungsmarktanalyse), die vom Senat von Berlin zur Vorbereitung eines vom Land Berlin geplanten Zweckentfremdungsgesetzes in Auftrag gegeben worden war und die - unter Heranziehung von (überwiegend) anderen Indikatoren - nur in den Bezirken Mitte, Friedrichshain/Kreuzberg und Charlottenburg/Willmersdorf "eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung als gefährdet angesehen" hat (S. 24 der Studie). Dabei verkennt sie, dass das von GEWOS gelieferte Datenmaterial

schon in Anbetracht der unterschiedlichen Zielsetzungen eines Zweckentfremdungsverbots (Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum; vgl. BVerfGE 38, 348, 364) und der Absenkung der Kappungsgrenze bei Mieterhöhungen im Vergleichsmietverfahren (Schutz der Bestandsmieter vor einem Auszug aus der für sie infolge von Mieterhöhungen finanziell untragbar gewordenen Wohnung; vgl. BT-Drucks. 17/9559, S. 4) nur von begrenzter Aussagekraft für eine Gebietsausweisung nach § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB ist. Denn hierbei handelt es sich um unterschiedliche Aspekte, die zu einer unterschiedlichen Beurteilung der Gebietskulisse führen können (vgl. BayVerfGH, ZMR 2015, 676, 679; Schmidt-Futterer/Börstinghaus, Mietrecht, 12. Aufl., § 558 BGB Rn. 182e; jeweils zu § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB und § 577a Abs. 2 BGB).

93 Zudem übersieht die Revision, dass statistische Erhebungen über das Vorliegen einer Mangellage in Anbetracht der erheblichen Fluktuation einer Großstadtbevölkerung stets nur bedingt zuverlässig und nie unumstritten sein werden (BVerwGE 59, 195, 198 f.), so dass die auf sämtliche Bezirke von Berlin ausgerichtete Entscheidung des Berliner Senats - wie das Berufungsgericht zutreffend ausgeführt hat - nicht schon dadurch in Frage gestellt wird, dass von diesem nicht verwendetes Datenmaterial, selbst wenn dieses genauer oder methodisch schlüssiger sein sollte, zu einer anderen Beurteilung gelangt. Denn dadurch würde letztlich - in unzulässiger Weise - eine fremde Bewertung an die Stelle der weitreichenden Beurteilungsprärogative des Ordnungsgebers gesetzt, dem die Entscheidung vorbehalten ist, inwieweit er sich auf einzelne (evidente) Faktoren als maßgebende Indizien einer Mangelsituation stützen will (vgl. BVerwGE 59, 195, 198 f.).

94 Die Prüfungskompetenz der Gerichte ist daher beschränkt auf die Frage, ob das vom Ordnungsgeber angewandte methodische Konzept selbst in sich tragfähig ist (vgl. auch BVerwG, NZM 2003, 606, 607 f.). Insbesondere ist es

den Gerichten verwehrt, eigene Berechnungsmodelle heranzuziehen, die möglicherweise (noch) besser geeignet wären, die "Lebenswirklichkeit" abzubilden. Aus denselben Gründen war auch das vom Kläger beantragte Sachverständigengutachten nicht zu erheben. Die Revision, die das anders bewertet, übersieht letztlich, dass es im vorliegenden Prozess nicht darum geht, das Vorliegen der Voraussetzungen des § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB festzustellen, sondern nur die Frage zu klären ist, ob der Verordnungsgeber den ihm eingeräumten Spielraum überschritten hat.

95 (bb) Dass der Senat von Berlin ungeeignete Indikatoren herangezogen hätte, ist nicht ersichtlich. Die Wohnungsmarktsituation lässt sich durch Nachfragekriterien (zum Beispiel Bevölkerungswachstum, Einkommen), durch Angebotsindikatoren (zum Beispiel Leerstand) und durch Marktindikatoren (zum Beispiel Mietentwicklung und Belastung) oder auch durch das Mietniveau abbilden, wobei allerdings eine wertende Gesamtschau unter Berücksichtigung der regionalen Gegebenheiten angezeigt ist und letztlich vom Verordnungsgeber zu entscheiden ist, welchen Kriterien Aussagekraft von Gewicht für die örtlichen Verhältnisse zukommt (vgl. auch BT-Drucks. 18/3121, S. 29).

96 Der Senat von Berlin hat zur Prüfung der Frage der "ausreichenden Versorgung" mit Mietwohnungen auf eine Kombination von drei - auf Datenerhebungen beruhenden - Indikatoren abgestellt, nämlich auf die Mietwohnungsversorgungsquote 2011, die das Verhältnis von marktrelevanten Miethaushalten zum marktrelevanten Mietwohnungsbestand darstellt, die Mietwohnungsversorgungsentwicklung 2006 bis 2011, die dieses Verhältnis in seiner zeitlichen Entwicklung betrachtet, und die Prognose der Mietwohnungsversorgungsquote 2020 (S. 5 der Verordnungsbegründung).

97 Hinsichtlich des Prüfkriteriums "angemessene Bedingungen" hat der Senat von Berlin fünf - ebenfalls auf Datenerhebungen beruhende - Indikatoren

herangezogen, nämlich den Index Angebotsmieten/Bestandsmieten, der die Entwicklung der Angebotsmieten zu den Bestandsmieten im Zeitraum von 2006 bis 2011/2012 ausweist, den Index Bruttokaltmieten/Nettoeinkommen, der das Verhältnis der Entwicklung der Bruttokaltmieten zum Nettoeinkommen darstellt, die Entwicklung der Mobilitätsrate 2011 gegenüber 2006, den Wohnflächenverbrauch 2011 im Verhältnis zu 2006 und den Index preisgünstige Mietangebote/Berechtigte Haushalte (S. 5 f. der Verordnungsbegründung).

98 Dem Kriterium "besondere Gefährdung" hat der Berliner Senat durch eine Skalierung der für die Indikatoren vergebenen Punktzahlen Rechnung getragen, wobei zwischen einer "Gefährdung" und einer "besonderen Gefährdung" unterschieden wird (Seite 7 der Verordnungsbegründung).

99 4. Die Kappungsgrenzen-Verordnung des Landes Berlin vom 7. Mai 2013 genügt ihrerseits den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

100 a) Sie verletzt nicht die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG.

101 aa) Zwar ist - wie oben unter II 2 c aa ausgeführt - durch Art. 14 Abs. 1 GG die Privatnützigkeit und die grundsätzliche Verfügungsbefugnis des Eigentümers über den Eigentumsgegenstand geschützt, was auch die Berechtigung umfasst, aus der vertraglichen Überlassung des Eigentumsobjekts zur Nutzung durch andere den Ertrag zu ziehen, der zur finanziellen Grundlage für eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung beiträgt (BVerfGE 79, 292, 304; 101, 54, 74 f.; BVerfG, ZOV 2013, 115, 116). Damit ist grundsätzlich auch die Befugnis des Eigentümers geschützt, von einem Mieter die nach bisheriger Rechtslage erzielbare Miete zu verlangen. Diese Berechtigung wird durch die Berliner Kappungsgrenzen-Verordnung insoweit beschnitten, als im gesamten Stadtgebiet für die Dauer von fünf Jahren Bestandsmieten im Vergleichsmietenverfahren

innerhalb von drei Jahren nicht um höchstens 20 %, sondern nur um höchstens 15 % erhöht werden können.

102 bb) Die darin liegende Inhalts- und Schrankenbestimmung des Verordnungsgebers nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. BVerfG, NVwZ 2004, 975 mwN) genügt jedoch den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

103 (1) Auch der Ordnungsgeber ist, allerdings nur innerhalb des ihm vom Gesetzgeber überlassenen Beurteilungs- und Gestaltungsspielraums, befugt, im Rahmen einer am Gemeinwohl orientierten Eigentumsnutzung (Art. 14 Abs. 2 GG) besondere Rücksicht auf die Interessen des Nichteigentümers zu nehmen, der auf die Nutzung des ihm entgeltlich überlassenen Eigentumsobjekts zu seiner Freiheitssicherung und verantwortlichen Lebensgestaltung angewiesen ist (vgl. BVerfGE 37, 132, 140; 68, 361, 368; 95, 64, 84). Insoweit steht ihm ein vom Gesetzgeber delegierter Gestaltungs- und Einschätzungsspielraum zu (vgl. hierzu oben unter II 3 b bb (1) (c) (dd)), der es ihm erlaubt, unter Beachtung der Verhältnisse und Umstände auf dem örtlichen Wohnungsmarkt in Konkretisierung des § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB das Ausmaß der Eigentumsbeeinträchtigung des Vermieters in räumlicher Hinsicht (Gemeinden oder Teile hiervon) sowie in zeitlicher Hinsicht (höchstens fünf Jahre) eigenständig zu bestimmen (vgl. auch BVerfGE 38, 348, 363; 56, 298, 318). Hierbei sind ihm allerdings gewisse Grenzen gesetzt. Er hat sich - ebenso wie der Gesetzgeber - im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen zu halten, muss also in dem ihm zur Ausfüllung übertragenen Bereich für einen ausgewogenen Ausgleich der betroffenen Interessen Sorge tragen und dabei sowohl den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (vgl. BVerfGE 75, 78, 97 f.; 95, 64, 84; 110, 1, 28) als auch den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) als Grundrecht und als allgemeines rechtsstaatliches Prinzip bei der inhaltlichen Festle-

gung von Eigentümerbefugnissen und -pflichten beachten (vgl. BVerfGE 37, 132, 143; 49, 382, 395; 87, 114, 139; 102, 1, 17; BVerfG, ZOV 2013, 115, 117).

104 (2) Diese Grenzen hat der Senat von Berlin nicht überschritten.

105 (a) Soweit von Verfassungen wegen dem Gesetz- und auch dem Verordnungsgeber aufgegeben wird, den für seine Entscheidung maßgeblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig zu ermitteln und dem Gesetz oder der Verordnung zugrunde zu legen (BVerfGE 50, 50, 51 [zur Eingliederung von Gemeindegebietsteilen]; 56, 298, 319 [zur Festsetzung von Fluglärmschutzbereichen]), ist damit lediglich die Verpflichtung gemeint, zu treffende Entscheidungen nicht auf ersichtlich unrichtige Sachverhaltsannahmen zu stützen (vgl. BVerfGE 50, 50, 51) und nicht etwaige Auswirkungen eines Gesetzes oder einer Verordnung für betroffene Träger grundgesetzlicher Garantien (offenkundig) unberücksichtigt zu lassen (vgl. BVerfGE 56, 298, 319). Diesen Anforderungen ist der Senat von Berlin gerecht geworden. Er hat - wie oben unter II 3 b bb (2) (c)) ausgeführt - keine von vornherein ungeeigneten Methoden zur Ermittlung des Sachverhalts angewandt (vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 5. Oktober 1984 - 1 BvR 701/83, S. 3, nicht veröffentlicht). Außerdem hat er, was in der Verordnungsbegründung zum Ausdruck kommt, die Tragweite seiner Verordnung für die Berliner Vermieter erkannt.

106 (b) Hinsichtlich der Laufzeit der Verordnung hat der Berliner Senat von dem ihm bezüglich der Einschätzung künftiger Auswirkungen der getroffenen Regelungen eingeräumten Prognose- und Einschätzungsspielräumen Gebrauch gemacht. Diese Spielräume sind regelmäßig erst überschritten, wenn die Erwägungen des Normgebers nicht mehr vertretbar, also so offensichtlich verfehlt sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für Maßnahmen des Gesetz- oder Verordnungsgebers abgeben können (BVerfGE 30, 292, 317; 77, 84, 106; BVerfG, NJW-RR 2000, 1241, 1242; differenzierend BVerfGE 50, 290,

332 ff.). Davon kann hier nicht die Rede sein. Auch die Revision macht dies nicht geltend.

107 Die Kappungsgrenzen-Verordnung erwiese sich daher selbst dann nicht als verfassungswidrig, wenn sich später herausstellte, dass die Prognose über das (fünfjährige) Andauern der besonderen Gefährdungslage unzutreffend gewesen ist (vgl. BVerfGE 25, 1, 13; 30, 250, 263; 50, 290, 335; BVerfG, NJW 2005, 3132, 3133). Allerdings obliegt den Landesregierungen insoweit die Verpflichtung, laufend zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Einbeziehung der ausgewählten Gemeinden oder Gemeindeteile in die gefährdeten Gebiete noch gegeben sind (vgl. BT-Drucks. 14/4553, S. 73 [zu § 577a Abs. 2 BGB]; BVerfGE 49, 89, 130; 95, 267, 314; BVerfG, NVwZ 2004, 975 mwN; BVerfG, NJW 2005, 3132, 3133).

108 (c) Der Ordnungsgeber hat auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt.

109 (aa) Die Bestimmung des gesamten Stadtgebiets von Berlin als Gebiet, in dem eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist (§ 558 Abs. 3 Satz 2 BGB) und damit die Kappungsgrenze bei Mieterhöhungen im Vergleichsmietverfahren für die Laufzeit der Verordnung um 5 % abgesenkt ist, ist ersichtlich geeignet, den damit verfolgten Zweck einer Dämpfung des Anstiegs von Bestandsmieten zu erfüllen. Ein Mittel ist - wie oben unter II 2 c bb (2) (b) (aa) ausgeführt - bereits dann geeignet im verfassungsrechtlichen Sinne, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg erreicht werden kann, wobei die (abstrakte) Möglichkeit der Zweckerreichung genügt (st. Rspr.; vgl. BVerfGE 63, 88, 115; 67, 157, 175; 103, 293, 307; 115, 276, 308). Bei der Einschätzung der Frage der Geeignetheit verfügt - im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung - auch der Ordnungsgeber über einen (weiten) Beurteilungs- und Prognosespiel-

raum (vgl. BVerfGE 53, 135, 145; BVerfG, NVwZ 2004, 975; BVerwG, Buchholz 418.5 Fleischbeschau Nr. 28 Rn. 24). Soweit der Gesetzgeber ihm die verbindliche Gebietsbestimmung übertragen hat, obliegt ihm daher auch die Einschätzung der Lage und der zukünftigen Entwicklung sowie der Zwecktauglichkeit der Gebietsausweisung (vgl. BVerfGE 30, 250, 262 f.; 105, 17, 34 [jeweils zu gesetzgeberischen Maßnahmen]). Diese darf nur darauf überprüft werden, ob sie "objektiv tauglich oder ungeeignet" beziehungsweise "schlechthin ungeeignet" war (BVerfGE 47, 109, 117; 61, 291, 313 f.; vgl. auch BVerfGE 39, 210, 230). Das wiederum darf nur verneint werden, wenn die Maßnahme bei Ausschöpfung aller Erkenntnismöglichkeiten im Zeitpunkt des Erlasses des Gesetzes eindeutig als zweckuntauglich festgestellt werden könnte (BVerfGE 39, 210, 230).

110 Die vom Berliner Senat vorgenommene Gebietsausweisung hält sich im Rahmen dieses Beurteilungsspielraums. Denn durch die Ausweisung des gesamten Stadtgebiets als besonders gefährdetes Gebiet kann das damit angestrebte Ziel der Verlangsamung des Anstiegs der Bestandsmieten im Interesse des Erhalts der Mietwohnung für den Berliner Mieter zumindest gefördert werden.

111 (bb) Die Absenkung der Kappungsgrenze im gesamten Stadtgebiet ist zur Erreichung des angestrebten Ziels auch erforderlich.

112 (aaa) Eine Maßnahme ist erforderlich, wenn der Ordnungsgeber nicht ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder doch weniger fühlbar einschränkendes Mittel hätte wählen können (vgl. BVerfGE 30, 292, 316; 63, 88, 115; 67, 157, 176). Ebenso wie bei der Frage der Geeignetheit steht dem Ordnungsgeber auch bei der Einschätzung der Erforderlichkeit des Regelungsvorhabens ein (weiter) Beurteilungs- und Prognosespielraum zu (vgl. BVerfGE 53, 135, 145; BVerfG, NVwZ 2004, 975; BVerwG, Buchholz

418.5 Fleischbeschau Nr. 28 Rn. 24; jeweils zu den Spielräumen des Verordnungsgebers; vgl. BVerfGE 102, 197, 218; 110, 141, 157; 115, 276, 309; BVerfGK 14, 328, 334; jeweils zu den Spielräumen des Gesetzgebers). An der Erforderlichkeit einer Verordnung fehlt es daher nur dann, wenn sich eindeutig feststellen lässt, dass zur Erreichung des verfolgten Zwecks andere, weniger einschneidende Mittel zur Verfügung stehen (BVerfGE 53, 135, 145 mwN). Es muss also nach den dem Ordnungsgeber bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen eindeutig feststellbar sein, dass der als Alternative in Betracht kommende Eingriff geringerer Intensität den angestrebten Zweck sachlich gleichwertig erreicht (BVerfGE 102, 197, 218; 105, 17, 36; 115, 276, 309; BVerfG, ZOV 2013, 115, 117).

- 113 (bbb) Bei Erlass der Berliner Kappungsgrenzen-Verordnung vom 7. Mai 2013 war ein milderes Mittel, mit dem die - vom Gesetz- und Ordnungsgeber angestrebte - Dämpfung eines zu starken Anstiegs der Bestandsmieten (und der damit beabsichtigte Schutz der Mieter vor einer möglichen Doppelbelastung durch energetische Modernisierungen und Mieterhöhungen sowie einer drohenden Verdrängung aus ihren bisherigen Wohnungen wegen für sie unbezahlbar werdender Mieten; vgl. BT-Drucks. 17/9559, S. 4) ebenso wirksam wie durch die erfolgte Gebietsbestimmung erreicht werden könnte, nicht ersichtlich. Eine auf einzelne Stadtteile von Berlin beschränkte Gebietsausweisung wäre zwar weniger einschneidend, weil von ihr nicht alle Berliner Vermieter betroffen wären. Jedoch wäre eine solche Maßnahme nicht in gleicher Weise geeignet, den angestrebten Zweck einer raschen und wirksamen Verlangsamung des Anstiegs von Bestandsmieten zu verwirklichen, denn es wäre damit nicht sichergestellt, dass im Wesentlichen alle vom Gesetzgeber in den Blick genommenen Mieter geschützt wären.

114 Eine besondere Gefährdung der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen ist aufgrund der vor allem in Ballungsräumen, Industrie- und Universitätsstädten sowie in Städten mit herausgehobener zentraler Lage oder Funktion (BVerwG, NJW 1983, 2893, 2894) wirkenden vielfältigen Impulse und der hierdurch ausgelösten spezifischen Labilität des Wohnungsmarktes grundsätzlich räumlich nicht exakt eingrenzbar. Eine solche, sich auf das gesamte Gemeindegebiet auswirkende Labilität wird daher regelmäßig nur dann ausgeschlossen werden können, wenn zuverlässiges Datenmaterial zur Verfügung steht, das den sicheren Schluss zulässt, dass nur in einem bestimmten Teil einer Gemeinde eine besondere Gefährdungslage gegeben ist. Das dürfte auch erklären, warum keines der elf Bundesländer, die bislang von der Ermächtigung in § 558 Abs. 3 Satz 3 BGB Gebrauch gemacht haben, bei den vorgenommenen Gebietsbestimmungen auf Teile von Gemeinden abgestellt haben.

115 Anders als die Revision und auch ein Teil des Schrifttums (vgl. etwa Schach, GE 2013, 795, 796) meinen, ist der Verordnungsgeber regelmäßig nicht gehalten, mit dem Erlass einer Kappungsgrenzenverordnung so lange zuzuwarten und ein an sich zur Verwirklichung des Gesetzeszwecks gebotenes zügiges Einschreiten hinauszuschieben, bis er über aussagekräftige Daten hinsichtlich der einzelnen Gemeindeteile verfügt. Aus der Begründung der Bundesregierung zu § 556d-E ("Mietpreisbremse"), wonach die Bestimmung und Abgrenzung der Gebiete eine sorgsame Überprüfung der Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Gebietsbestimmung erfordert (BT-Drucks. 18/3121, S. 28), lässt sich entgegen der Auffassung der Revision nicht ablesen, dass für den Erlass einer Kappungsgrenzenverordnung erhöhte Anforderungen an die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu stellen seien. Abgesehen von der noch ungeklärten Frage, ob hiermit gesteigerte Anforderungen formuliert oder lediglich auf die Bedeutung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

hingewiesen werden sollte, können aus einem späteren Gesetz keine Rückschlüsse auf den Inhalt einer davor geschaffenen Ermächtigungsgrundlage für eine Kappungsgrenzenverordnung gezogen werden.

116 Die Revision und das zitierte Schrifttum lassen außer Acht, dass der Gesetzgeber mit § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB - wie bereits an anderer Stelle ausgeführt - eine niedrige Eingriffsschwelle gewählt hat, weil er anstelle einer zeitlich unbegrenzten, flächendeckenden Herabsetzung der Kappungsgrenze lediglich eine räumlich und zeitlich begrenzte Absenkungsmöglichkeit vorgesehen hat, die zudem betragsmäßig eher moderat ausgefallen ist. Vor diesem Hintergrund besteht aus verfassungsrechtlicher Sicht kein Bedürfnis, den bei der Beurteilung der Erforderlichkeit einer Gebietsbestimmung dem Verordnungsgeber eingeräumten Spielraum hinsichtlich der Frage, ob eine Gemeinde, in der die Voraussetzungen des § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB erfüllt sind, insgesamt als Gebiet im Sinne dieser Vorschrift auszuweisen ist oder nur Teile hiervon, möglichst eng zu ziehen (so im Ergebnis auch Bub/Treier/Schultz, Handbuch der Geschäfts- und Wohnraummiete, 4. Aufl., Kap. III. A Rn. 1105).

117 Auch wenn es, wie die Revision zutreffend anführt, hinsichtlich der Einschätzung der räumlichen Reichweite der Gefährdungslage auf den Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung ankommt und insoweit nicht - wie das Berufungsgericht meint - eine Prognoseentscheidung (über künftige Entwicklungen) anzustellen ist, ist nach alledem der dem Verordnungsgeber hinsichtlich der Beurteilung der Erforderlichkeit der getroffenen Maßnahme eingeräumte Spielraum hier nicht überschritten.

118 Es hat sich also letztlich nicht ausgewirkt, dass das Berufungsgericht den dem Gesetz- und Verordnungsgeber bei der Bewertung der Erforderlichkeit einer Regelung eingeräumten Beurteilungs- und Prognosespielraum mit dem hiervon zu unterscheidenden (oben unter II 3 b bb beschriebenen) Prognose-

und Einschätzungsspielraum des Normgebers bei der Bewertung der künftigen Entwicklungen der von ihm zugrunde gelegten Annahmen (vgl. BVerfGE 95, 267, 314; 50, 290, 331 ff.; 30, 292, 317 ff.; missverständlich BVerfGE 77, 84, 106 ff.; BVerfGE 106, 1, 16 f. [zum Verordnungsgeber]; BVerfG, NJW 2005, 3132, 3133 [zum Gesetz- und Verordnungsgeber]) verwechselt und infolgedessen einen etwas milderen Maßstab angelegt hat. Die letztgenannten Spielräume sind regelmäßig erst überschritten, wenn die Erwägungen des Normgebers nicht mehr vertretbar, also so offensichtlich verfehlt sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für Maßnahmen des Gesetz- oder Verordnungsgebers abgeben können (BVerfGE 30, 292, 317; 77, 84, 106; BVerfG, NJW-RR 2000, 1241, 1242; differenzierend BVerfGE 50, 290, 332 ff.). Bei der Überprüfung der Einschätzung der Erforderlichkeit einer Regelung gilt dagegen ein etwas strengerer, auf eine begrenzte inhaltliche Kontrolle gerichteter Maßstab dahin, ob sich eine mildere Maßnahme "aufgedrängt" hätte. Dies ist, wie ausgeführt, nicht der Fall.

119 (ccc) Die Erforderlichkeit kann der getroffenen Regelung auch insoweit nicht abgesprochen werden, als der Berliner Senat die vom Gesetzgeber erlaubte Höchstdauer einer Kappungsgrenzenverordnung von fünf Jahren ausgeschöpft hat. Die angeordnete Dauer von fünf Jahren ist vor allem in Anbetracht dessen erforderlich im verfassungsrechtlichen Sinne, dass die Kappungsgrenze des § 558 Abs. 3 BGB auf einen Dreijahreszeitraum ausgerichtet ist. Dass eine kürzere Laufzeit eindeutig feststellbar zu gleichwertigen Ergebnissen führen würde, ist nicht ersichtlich. Der Verordnungsgeber hat damit auch insoweit seinen Beurteilungs- und Prognosespielraum nicht überschritten.

120 (cc) Die in der Kappungsgrenzen-Verordnung des Landes Berlin vom 7. Mai 2013 vorgenommene Ausweisung des gesamten Stadtgebiets als Gebiet im Sinne von § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB ist schließlich auch im Verhältnis zu

dem angestrebten Zweck angemessen. Insoweit gelten die gleichen Grundsätze, die bereits bei der Prüfung der Angemessenheit der gesetzlichen Ermächtigunggrundlage angestellt worden sind (dazu unter II 2 c bb (2) (b) (cc)).

121 Die Absenkung der Kappungsgrenze für die Erhöhung von Bestandsmieten im Vergleichsmietenverfahren führt lediglich zu einer Begrenzung zukünftiger Erträge aus der Vermietung von Wohnraum und berührt nicht die Bestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG (vgl. BVerfGE 71, 230, 250, 253). Denn diese wird nicht bereits dann in Frage gestellt, wenn nicht die höchstmögliche Rendite aus dem Eigentumsobjekt (BVerfGE 71, 230, 250, 253; BVerfG, NJW 1992, 3031; vgl. auch BVerfGE 38, 348, 371; 91, 294, 310) oder nicht die Marktmiete ohne jede Verzögerung und in voller Höhe erzielt werden kann (BVerfG, NJW 1992, 1377). Ein unverhältnismäßiger Eingriff und damit eine Verletzung von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG wäre nur dann anzunehmen, wenn die Vermietung von Wohnraum im Stadtgebiet von Berlin auch bei voller Ausschöpfung der Kappungsgrenze nach § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB im Ergebnis zu Verlusten führen, also die Wirtschaftlichkeit der Vermietung ernsthaft in Frage stellen würde (vgl. BVerfGE 71, 230, 250; 91, 294, 310; BVerfG, NJW 1992, 1377, 1378; 1992, 3031; BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 2000 - 2 BvR 2306/97, juris Rn. 2; Senatsurteil vom 28. April 2004 - VIII ZR 178/03, NZM 2004, 545 unter II 3). Dass solche Auswirkungen zu befürchten stehen, ist nicht ersichtlich, zumal die Absenkung der Kappungsgrenze zum Schutz der Vermieter mit 5 % für die Dauer von fünf Jahren relativ moderat ausgefallen ist. Auch die Revision zeigt nicht auf, dass die Vermieter in Berlin beziehungsweise die Vermieter außerhalb der in der GEWOS-Studie vom April 2012 genannten Stadtbezirke durch den Erlass der Kappungsgrenzenverordnung zu einer unwirtschaftlichen Vermietung gezwungen worden wären.

122 (d) Schließlich lässt die mit der Berliner Kappungsgrenzen-Verordnung vom 7. Mai 2013 vorgenommene Inhalts- und Schrankenbestimmung auch eine gleichheitswidrige Ausgestaltung (Art. 3 Abs. 1 GG) nicht erkennen.

123 (aa) Zwar wird im Schrifttum teilweise die Auffassung vertreten, es verstoße gegen das Willkürverbot, wenn der Ordnungsgeber allgemein bekannte Tatsachen ignoriere wie etwa diejenige, dass in den meisten Ballungszentren eine mögliche Mangellage in der Regel nicht die Randbereiche betreffe; so habe der Berliner Senat die gesamte Stadt Berlin als Gebiet im Sinne von § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB bestimmt, obwohl Außenbezirke noch immer Leerstandsprobleme hätten (Bub/Treier/Schultz, Handbuch der Geschäfts- und Wohnraummiete, 4. Aufl., Kap. III. A Rn. 1104).

124 (bb) Selbst wenn letzteres zuträfe, läge darin jedoch keine sachlich ungerechtfertigte Gleichbehandlung der Berliner Stadtbezirke.

125 (aaa) Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Gesetzgeber zwar, wesentlich Ungleiches auch ungleich zu behandeln. Jedoch bleibt es ihm grundsätzlich überlassen, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselbe Rechtsfolge knüpft, die er also im Rechtssinn als gleich ansehen will (BVerfGE 118, 1, 27). Allerdings muss er die Auswahl der gleich zu behandelnden Sachverhalte sachgerecht treffen und dabei tatsächliche Ungleichheiten des zu ordnenden Lebenssachverhalts berücksichtigen, die so bedeutsam sind, dass sie bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise beachtet werden müssen. Für die gleiche Behandlung verschiedener Sachverhalte bedarf es eines vernünftigen, einleuchtenden Grundes (BVerfGE 108, 52, 67 f.; 109, 96, 123; 110, 141, 167 f.; 115, 381, 389; 118, 1, 27 f.).

126 (bbb) Davon ausgehend ist die Einbeziehung auch der Berliner Randbezirke beziehungsweise der in der GEWOS-Studie vom April 2012 nicht genann-

ten Bezirke in die Gebietsbestimmung nach § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB nicht als sachlich ungerechtfertigte Gleichbehandlung verschiedener Sachverhalte zu bewerten.

127 Dass gewisse Kriterien in bestimmten Bezirken erfüllt sind und in anderen nicht, bedeutet noch nicht, dass in diesen keine besondere Gefährdungslage im Sinne von § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB vorliegt. Denn letztlich bedarf es einer wertenden Gesamtschau unter Berücksichtigung der besonderen regionalen Verhältnisse, um feststellen zu können, ob eine solche Gefährdungslage vorliegt oder nicht. Aus diesem Grund kann regelmäßig bestimmten Indikatoren nicht von vornherein ein gegenüber anderen Indikatoren ausschlaggebendes Gewicht beigemessen werden. Insbesondere besagt ein größerer Leerstand allein noch nicht, dass eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen gewährleistet ist. Denn er kann unterschiedliche Ursachen haben. So kann er etwa auch darauf zurückzuführen sein, dass die betroffenen Räumlichkeiten nicht den üblicherweise zu erwartenden Zustand aufweisen beziehungsweise zu Wohnzwecken nicht oder nur bedingt geeignet sind und daher nicht nachgefragt werden.

128 Dass die Einbeziehung der Randbezirke von Berlin in die Gebietsbestimmung nach § 558 Abs. 3 Satz 2 und 3 BGB nicht sachwidrig ist, wird dadurch bekräftigt, dass das Land Brandenburg in der von ihm erlassenen Kappungsgrenzenverordnung vom 5. August 2014 (GVBl. II 2014 Nr. 54) ausschließlich im Umkreis von Berlin gelegene Gemeinden als Gebiete ausgewiesen hat, in denen eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Dabei wurde von den Gemeinden, die in einer Entfernung von bis zu 30 Kilometern von Berlin liegen, die überwiegende Anzahl einbezogen (vgl. die Begründung zu § 1 der Verordnung iVm S. 34, 14 des durch das Institut F+B erstellte Gutachten

"Mietsituation im Land Brandenburg zur Festlegung von Gebieten nach § 558 Abs. 3 BGB", abrufbar unter: http://www.mil.brandenburg.de/media_fast/4055/Gutachten.16168002.pdf). Daneben wurden auch einige weiter entfernt gelegene Gemeinden berücksichtigt. Wenn also selbst im "Speckgürtel" von Berlin (noch) eine besondere Gefährdungslage im Sinne von § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB bejaht wird, kann die Einschätzung, dass eine solche auch in sämtlichen Berliner Stadtbezirken, insbesondere in den Randbereichen der Stadt, gegeben ist, nicht als sachfremd beurteilt werden.

129 b) Aus den oben unter II 2 d angestellten Erwägungen ist auch eine Verletzung der durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützten Vertragsfreiheit zu verneinen.

Dr. Milger

Dr. Achilles

Dr. Schneider

Dr. Fetzer

Dr. Bünger

Vorinstanzen:

AG Berlin-Wedding, Entscheidung vom 03.03.2014 - 22d C 175/13 -

LG Berlin, Entscheidung vom 03.07.2014 - 67 S 121/14 -