

Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen für die Regulierung angespannter Wohnungsmärkte

Ein Bericht von der Online-Herbsttagung der Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht im DAV (Landesgruppe Bayern)

Von Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Jörg Naumann, Würzburg

Im 13. Jahr ihres Bestehens widmete sich die Arbeitsgemeinschaft für Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltverein (Landesgruppe Bayern) bei ihrer Herbsttagung erneut einem aktuellen und vor allem in der breiten Öffentlichkeit auch heiß diskutierten Thema, das häufig schlicht als „Mietpreisbremse“ bezeichnet wird. Mit Professor Dr. Jürgen Kühling, LL.M. von der Universität Regensburg, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Immobilienrecht, Infrastrukturrecht und Informationsrecht sowie seit September 2020 Vorsitzender der Monopolkommission, referierte ein Kenner dieser Thematik über die bestehenden öffentlich-rechtlichen Rahmenbedingungen für die Regulierung angespannter Wohnungsmärkte, deren rechtliche Rahmenbedingungen und Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt.

Die Herbsttagung der Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht im DAV (Landesgruppe Bayern) vom 19. November 2020 konnte – wie bereits die Frühjahrstagung – aufgrund der COVID-19-Pandemie nicht als Präsenzveranstaltung stattfinden. Aufgrund der Erfahrungen mit der bereits als Onlineveranstaltung im Mai 2020 durchgeführten und vom Fachauditorium äußerst positiv angenommenen Frühjahrstagung der Arbeitsgemeinschaft hatte sich der Vorstand der Arbeitsgemeinschaft dazu entschieden, dieses Format mit einem anderen Fachthema zu wiederholen. Nach den technischen Hinweisen an die Teilnehmer begrüßte der 1. Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Dr. Klaus-Richard Luckow (Regensburg), die vorwiegend aus Rechtsanwälten und Verwaltungsrichtern bestehende Zuhörerschaft und stellte den Referenten vor. Professor Dr. Jürgen Kühling ist neben seinem Amt als Vorsitzender der Monopolkommission auch Prozessbevollmächtigter in einem der beiden Verfassungsbeschwerdeverfahren, die im März 2020 beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe gegen den Berliner Mietendeckel eingereicht worden sind.

Kühling präsentierte zu Beginn seines Vortrags zunächst anhand diverser Zahlen und Grafiken die Istsituation des Mietmarktes und demonstrierte die Wohnungs- und Mietensituation in Zahlen in Berlin, aber auch in anderen deutschen Großstädten. Hierin enthalten waren unter anderem die Entwicklung der ortsüblichen Vergleichsmiete der Jahre 2000 – 2019 in Berlin, Mietpreise für Wohnimmobilien in Deutschland (bezogen auf Westdeutschland) und die Entwicklung der Angebotsmieten in den so genannten A-Städten (München, Frankfurt, Stuttgart, Hamburg, Köln, Düsseldorf) im Zeitraum 2012 bis 2020 sowie die Entwicklung der Zahl neu erfasster Onlineangebote in der Zeit von 2015 bis 2020. Ferner zeigte der Referent auf, dass sich durchschnittlich in Deutschland das Haushaltseinkommen im Vergleich zu der Entwicklung von Mieten bei Neuverträgen besser entwickelt hat. In Berlin sei die Entwicklung der Mieten bei Neuverträgen moderat höher als die Entwicklung des Haushaltseinkommens ausgefallen, einen negativen Ausreißer nach oben bei der Entwicklung von Mieten im Vergleich zum Haushaltseinkommen konstatierte Kühling für die Bayerische Landeshauptstadt München. München sei auch mit Abstand diejenige deutsche Stadt mit den absolut höchsten Neuvertragsmieten. Berlin zeige in diesem Vergleich deutschlandweit vergleichsweise moderate Mietpreise bei Neuvermietungen. Auf-

grund der vorgelegten Zahlen schlussfolgerte Kühling, dass dieser Status quo ein Handeln des Gesetzgebers in Berlin („Mietendeckel“) nicht erfordert hätte, weil die Mietsituation in Berlin entgegen der Darstellung der Befürworter des Mietendeckels moderat sei, weshalb eine gesetzliche Regelung nicht erforderlich sei, sondern sich sogar als kontraproduktiv für den Berliner Mietmarkt herausgestellt habe.

Sodann stelle Kühling Instrumente zur mittelbaren Regulierung des Mietpreises im dar. Für kommunale Wohnungsgesellschaften bestünde die Möglichkeit einer eigenen Mietpreispolitik und damit einer Steuerung des Zugangs zu Wohnraum. Eine Vergesellschaftung von Wohnungsgesellschaften und die Ausübung kommunaler Vorkaufsrechte stünden als Mittel zum Erwerb von Grundstücken und Gebäuden bereit. Milieuschutzsatzungen seien als Instrument der Sicherung der sozialen Struktur vorhanden und böten einen mittelbar mietpreisdämpfenden Effekt (z. B. durch Modernisierungsverbote). Instrumente zur Vergrößerung des Angebots von Wohnraum seien Zweckentfremdungsverbote sowie Baugebote. Als weniger eingriffsintensive Maßnahmen führte der Referent die Ausweisung von Bauland, die zügige Erteilung von Baugenehmigungen sowie die Eröffnung von Nachverdichtungsmöglichkeiten an.

Die gesetzlichen Regelungen des BGB beinhalteten nach Auffassung Kühlings bereits bestehende Instrumente zur unmittelbaren Regulierung des Mietpreises. Denn im BGB habe der Gesetzgeber Regelungen für Mietpreise bei Bestandsmieten, Neuvermietungen bei Bauten bis zum Jahr 2014 sowie Neuvermietungen bei Bauten ab dem Jahr 2014 eingeführt. Kühling erläuterte sodann den Entwurf zum Bayerischen Mietenstopp, dessen Ziel ein sechsjähriger Mietenstopp war und der über ein Volksbegehren als gesetzliche Regelung für Bayern eingeführt werden sollte. Bekanntlich entschied der Bayerische Verfassungsgerichtshof am 16. Juli 2020 (Vf. 32-IX-20, BayVBl. 2020, 769 [Ls.]), dass die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens „#6 Jahre Mietenstopp“ nicht gegeben seien. Zuletzt verglich Kühling das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG Bln) vom 11. Februar 2020, das Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe ist, mit den vorhandenen Regelungen des BGB sowie dem Entwurf des Bayerischen Mietenstopps. Kühlings Bewertung des Berliner Mietendeckel im Lichte des BVerfG war eindeutig: Die Berliner Regelung beinhalte die mehrfache Verstärkung des Entkoppe-

lungseffektes, führe zu einer Reduzierung des unregulierten Mietmarktes sowie zu einer massiven Steigerung der materiellen Eingriffswirkung und einer Verlängerung des Regulierungszeitraumes. Individuell betrachtet, führe der Berliner Mietendeckel trotz der vorhandenen Härtefallklausel zu einer größeren individuellen Härte und beinhalte somit insbesondere einen Verstoß gegen die Eigentumsfreiheit sowie gegen den Gleichheitssatz. *Kühling* vertrat die Auffassung, dass die Länder keine Kompetenz für eine Mietpreisregelung hätten, und stimmte insoweit der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshof vom 16. Juli 2020 ausdrücklich zu. Der Referent sprach sich für ein breites Bündel ökonomisch sinnvoller Maßnahmen aus, vor allem auf kommunaler Ebene beim Ausbau des Angebots. Die Kommunen seien in der Pflicht, insbesondere mehr Bauland zu identifizieren und auszuweisen. Andere Instrumente wie Zweckentfremdungssatzungen, Baugebote et cetera hätten hingegen nur geringe Effekte für den Wohnungsmarkt. Als Steuerungsinstrumente sah der Referent eine gezielte Unterstützung einkommensschwacher Wohnungsu-

chender durch den Erwerb von Belegungsrechten, die Unterstützung von Vermittlungsinitiativen sowie eine Erhöhung des Wohngelds. Zudem müssten nicht angespannte Wohnungsmärkte gestärkt werden, vor allem die verkehrliche Anbindung. Daneben forderte *Kühling* die Vereinfachung von Bauvorschriften. Kritisch sah er hingegen Maßnahmen wie die Behördenverlagerung, die nur begrenzte Effekte auf dem Wohnmietmarkt hätten. Ungewöhnlich, aber nicht minder interessant beendete *Kühling* seinen Fachvortrag mit dem Hinweis auf zwei Bücher (*Jan Brandt*, „Eine Wohnung in der Stadt“ sowie *Torsten Schulz*, „Skandinavisches Viertel“), die sich mit der Wohnraumproblematik befassen.

Im Anschluss an das Fachreferat von *Kühling* moderierte der Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Dr. Thomas *Troidl* (Regensburg) die virtuelle „Diskussion“ unter den Teilnehmern. Die vom Auditorium bereits während des Vortrags für alle User sichtbar gestellten Fragen wurden zusammen mit *Kühling* erörtert, wodurch der lebhafteste Fachvortrag abgerundet wurde.

RECHTSPRECHUNG

Europäischer Gerichtshof

Art. 2, 3, 128, 267 AEUV; Art 10 der Verordnung (EG) Nr. 974/98; Art. 16 des Protokolls (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (Vorlage zur Vorabentscheidung; Wirtschafts- und Währungspolitik; Währungspolitik; ausschließliche Zuständigkeit der Union; gesetzliches Zahlungsmittel; Wirkungen; Pflicht zur Annahme von Euro-Banknoten; Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, Zahlungen mit Euro-Banknoten und -Münzen zu beschränken; Voraussetzungen; landesrechtliche Regelung, die die Barzahlung des Rundfunkbeitrags an eine öffentlich-rechtliche Landesrundfunkanstalt ausschließt)

Nichtamtliche Leitsätze:

1. Art. 2 Abs. 1 AEUV i. V. m. Art. 3 Abs. 1 Buchst. c, Art. 128 Abs. 1 und Art. 133 AEUV sowie mit Art. 16 Abs. 1 Satz 3 des Protokolls (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank ist dahin auszulegen, dass er unabhängig davon, ob die Europäische Union ihre ausschließliche Zuständigkeit im Bereich der Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, ausgeübt hat, einen Mitgliedstaat daran hindert, eine Vorschrift zu erlassen, die in Anbetracht ihres Ziels und ihres Inhalts die rechtliche Ausgestaltung des Status der Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel determiniert. Hingegen hindert er einen Mitgliedstaat nicht daran, in Ausübung einer ihm eigenen Zuständigkeit, wie etwa der Organisation seiner öffentlichen Verwaltung, eine Vorschrift zu erlassen, die diese Verwaltung verpflichtet, die Erfüllung der von ihr auferlegten Geldleistungspflichten in bar zu akzeptieren.

2. Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV, Art. 16 Abs. 1 Satz 3 des Protokolls (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank sowie Art. 10 Satz 2 der Verordnung (EG) Nr. 974/98 des Rates vom 3. Mai 1998 über die Einführung des Euro sind dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung, die die Möglichkeit ausschließt, eine hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht mit Euro-Banknoten zu erfüllen, nicht entgegenstehen, vorausgesetzt erstens, dass diese Regelung nicht zum Zweck oder zur Folge hat, die rechtliche Ausgestaltung des Status dieser Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel zu determinieren, zwei-

tens, dass sie weder rechtlich noch faktisch zu einer Abschaffung dieser Banknoten führt, insbesondere, indem sie die Möglichkeit untergräbt, eine Geldleistungspflicht in der Regel mit solchem Bargeld zu erfüllen, drittens, dass sie aus Gründen des öffentlichen Interesses erlassen wurde, viertens, dass die durch diese Regelung bewirkte Beschränkung von Barzahlungen geeignet ist, das verfolgte Ziel von öffentlichem Interesse zu erreichen, und fünftens, dass sie die Grenzen dessen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist, insofern nicht überschreitet, als andere rechtliche Mittel zur Verfügung stehen, um die Geldleistungspflicht zu erfüllen.

EuGH (Große Kammer), Urteil vom 26.01.2021, C-422/19 u. a.

Zum Sachverhalt:

Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen die Auslegung von Art. 2 Abs. 1 AEUV i. V. m. Art. 3 Abs. 1 Buchst. c AEUV sowie von Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV, Art. 16 Abs. 1 des Protokolls (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (ABl. 2016, C 202, S. 230, im Folgenden: Protokoll über das ESZB und die EZB) und Art. 10 der Verordnung (EG) Nr. 974/98 des Rates vom 3. Mai 1998 über die Einführung des Euro (ABl. 1998, L 139, S. 1).

Diese Ersuchen ergehen im Rahmen zweier Rechtsstreitigkeiten zwischen Johannes Dietrich (Rechtssache C-422/19) beziehungsweise Norbert Häring (Rechtssache C-423/19) und dem Hessischen Rundfunk (der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt des Landes Hessen, Deutschland) über die Zahlung des dem Hessischen Rundfunk geschuldeten Rundfunkbeitrags.

Dietrich und Häring sind jeweils Inhaber einer Wohnung, die sich im Bereich des Hessischen Rundfunks befindet. Sie boten diesem an, den nach § 2 Abs. 1 RBStV für das zweite Quartal 2015 beziehungsweise das erste Quartal 2016 geschuldeten Rundfunkbeitrag in bar zu entrichten.

Der Hessische Rundfunk lehnte dieses Angebot mit der Begründung ab, dass der Rundfunkbeitrag gemäß § 10 Abs. 2 der Beitragsatzung nicht in bar, sondern nur durch Lastschriftinzug, Einzelüberweisung oder Dauerüberweisung entrichtet werden könne. Er sandte Dietrich und Häring Zahlungsbescheide, mit denen ihre rückständigen Rundfunkbeiträge sowie ein Säumniszuschlag festgesetzt wurden.

Die Kläger der Ausgangsverfahren erhoben Anfechtungsklagen gegen diese Zahlungsbescheide. Mit Urteilen vom 31. Oktober 2016