

Übung im öffentlichen Recht für Anfänger II

Hausarbeit

Die durchschnittlichen Angebotsmieten im Stadtstaat B haben sich zwischen 2009 und 2019 mehr als verdoppelt. Damit hat die innerhalb des letzten Jahrzehnts stattgefundene Preissteigerung den einst als günstig geltenden Wohnungsmietmarkt Bs zu einem der teuersten in ganz Deutschland werden lassen. Dies ist, insbesondere vor dem Hintergrund des vergleichsweise niedrigen Lohnniveaus in B, eine dramatische Entwicklung. Die Kaufkraft der Bewohner liegt deutlich unter derjenigen anderer deutscher Städte, die vergleichbare Preise für Wohnungsmieten verzeichnen. Die Wohnkostenquote einiger Bezirke, also der durchschnittlich von Bewohnern für das Wohnen aufzubringende Einkommensanteil, liegt mittlerweile bei bis zu 47 %. Das liegt weit über dem von Experten als angemessen taxierten Höchstwert von 27-30 %. Besonders stark steigt die Angebotsmiete dabei in den Innenstadtbezirken. Mittlerweile wird allerdings selbst in abgelegenen Außenbezirken ein starkes, weit über die Inflationsteuerung hinausgehendes Wachstum verzeichnet. Mit bis zu 20 % vergleichsweise noch am niedrigsten sind die Wohnkosten in den von den meisten Bewohnern als besonders unattraktiv empfundenen Hochhaussiedlungen sowie in schlecht angebundenen Gebieten am Stadtrand.

Die Gründe für die rasant steigenden Mieten sind vielfältig. Neben Wohnungsanierungen, die voll auf die Mieter*innen umgelegt werden dürfen, ist es insbesondere die geringe Leerstandsquote in B, die für den Wachstum des Mietpreises verantwortlich gemacht wird. Das Land erlebt seit vielen Jahren einen ungebremsen Zuzug. Die Bevölkerung ist in den letzten zehn Jahren um fast 10 % gewachsen. Mit dieser rasanten Entwicklung kann der Wohnungsneubau – auch aufgrund politischer Fehlentscheidungen in der Vergangenheit – nicht mehr Schritt halten. Im gesamten Stadtgebiet fehlen schätzungsweise 100.000 neue Wohnungen.

Die Landesregierung von B hat bisher auf ein Bündel von Maßnahmen gesetzt, um die weitere Teuerung der Angebotsmieten zu begrenzen. So hat sie für die baurechtlichen Genehmigungsverfahren eine Clearingstelle und eine Wohnungsbauleitstelle eingerichtet. Ziel ist es Genehmigungsprozesse für den Wohnungsbau schnell und effektiv zu gestalten. Gleichzeitig wurde für bestimmte Segmente des Wohnungsneubaus ein Förderpaket aufgelegt. Auch die landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften wollen ihr Wohnungsportfolio durch Neubauten um mehr als 25 % aufstocken. Außerdem bemüht sich das Land auf dem freien Markt geeignete Wohnungen zu erwerben.

Die Maßnahmen haben in den letzten Jahren einige Erfolge gezeitigt. So verdoppelt sich etwa die Anzahl der jährlich erteilten Baugenehmigungen innerhalb von fünf Jahren auf über 20.000 (2013-2017). Auch die landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften beginnen in diesem Zeitraum mit dem Bau von insgesamt 25.000 Wohnungen. Allerdings schafft dies keine spürbare Entlastung auf dem Wohnungsmarkt in B. Das liegt am weiterhin starken Zuzug und dem bereits bestehenden Defizit an verfügbarem Wohnraum. Auch zeigt sich, dass privater Wohnraumbau fast ausschließlich in den oberen Segmenten erfolgt. Dabei dauert die Errichtung neuer Wohnhäuser wegen der stark gestiegenen Nachfrage nach fachkundigem

Baupersonal zwischen 32 (gehobenes Segment) und 38 Monaten (niederes Segment). Die Bruttobauzeit (Planung bis Fertigstellung) ist auf mittlerweile über 48 Monate angewachsen.

Zur Abschwächung der Preisentwicklungsdynamik hatte auch der Bundesgesetzgeber im Jahr 2015 die sogenannte Mietpreisbremse (§§ 556d ff. BGB) verabschiedet. Kernpunkt dieser Regelung ist, dass in Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt bei der Neuvermietung einer Wohnung – bei der zwischen den Parteien der Mietzins ansonsten grundsätzlich frei vereinbart werden kann – die Miete nicht mehr als 110 % der ortsüblichen Vergleichsmiete betragen darf. Ob und wann eine Anspannung vorliegt, sollen die jeweiligen Landesregierungen festlegen. Als Achillesferse der Regelung wird § 556e Abs. 1 BGB betrachtet, nach dem vorherige Mieten, die über 110 % der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen, bei Wiedervermietung erneut vereinbart werden dürfen, also nicht dem Höchstsatz des § 556d Abs. 1 BGB entsprechen müssen. Flankiert werden diese Vorschriften von der sogenannten Kappungsgrenze, nach der Mieten von Bestandsmietern lediglich bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete erhöht werden dürfen (§ 558 Abs. 1 BGB) und in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt Mieterhöhungen 15 % in drei Jahren nicht überschreiten dürfen (§ 558 Abs. 3 BGB). Die Landesregierung in B hat das gesamte Stadtgebiet als angespannten Mietmarkt definiert. Dies hat in B allerdings nur zu einer milden Abschwächung der Mietentwicklungen geführt. Im Jahr 2018 erhöhte sich die Angebotsmiete im Vergleich zu 2017 immer noch um 5,6 %, während die allgemeine Preissteigerung, d.h. die Inflationsrate, lediglich 1,8 % betrug.

Die Landesregierung sieht diese Entwicklung mit Sorge. Eine Entlastung des Mietmarktes durch Neubauten würde allenfalls mit Verzögerungen einsetzen. Zudem sei die starke Einschränkung der Mieterfluktuation problematisch. Denn das vormals günstige Mietenniveau Bs würde sich zwar in vielen Altmietverträge noch widerspiegeln. Der Anstieg der Mietpreise mache es für Mieter*innen mit derartigen Altverträgen aber immer unattraktiver, umzuziehen, selbst wenn sich ihr Wohnraumbedarf – etwa durch den Auszug der Kinder – erheblich verringert habe. Dadurch würde die Wohnraumverknappung insbesondere im Segment großer Mietwohnungen weiter verschärft. Außerdem komme es immer mehr zur sozialen Entmischung der Wohnbezirke. Teile der Bevölkerung ohne nennenswertes Vermögen würden an den Stadtrand gedrängt. Auf Dauer gefährde dies den gesellschaftlichen Frieden. Dem Mietmarkt müsse eine Atempause verschafft und bezahlbarer Wohnraum gesichert werden.

Am 18.6.2019 veröffentlicht die Landesregierung daher ein Eckpunktepapier, das große mediale Aufmerksamkeit hervorruft. Im Eckpunktepapier kündigt die Landesregierung an, die Mieten im Gebiet von B einfrieren zu wollen. Das Gesetz solle die weitere Erhöhung von sowohl Bestands- als auch Angebotsmieten verhindern, indem die gesamte Mietentwicklung für den Zeitraum von fünf Jahren gedeckelt werde. Rechtstechnisch solle dabei die Durchsetzbarkeit des Anspruchs auf Zustimmung zur Mieterhöhung für den Zeitraum der Gesetzesgeltung ausgesetzt werden. Gleichzeitig solle die Erhöhung von Mieten in Bezug auf wiedervermieteten Wohnraum ausgeschlossen werden. Miete, die 110 % der ortsüblichen Vergleichsmiete übersteige, solle durch die Nichtanwendung des § 556e Abs. 1 BGB auf diesen Betrag (entsprechend § 556d Abs. 1 BGB) abgesenkt werden.

Innerhalb des Geltungszeitraums könnten dann die städtebaulichen Maßnahmen greifen und sich der Mietmarkt insgesamt beruhigen. Um gegenläufige Effekte, wie kurzfristige Mieterhöhungen, zu verhindern, wird angekündigt, dass das Gesetz zwar erst in einigen Monaten verabschiedet, aber rückwirkend auf den 20.6.2019 gelten werde.

Tatsächlich beschließt das Landesparlament von B am 2.3.2020 folgendes Gesetz zur Beruhigung des Mietmarktes (GBM), das bereits am 4.3.2020 ausgefertigt und verkündet wird:

§ 1 Einfrieren des Mietzinses

(1) ¹In B können Ansprüche auf Anpassung der Vertragsmiete an die ortsübliche Vergleichsmiete für Wohnraum nicht geltend gemacht werden. ²Damit ist insbesondere der Anspruch auf Zustimmung gemäß § 558 Abs. 1 BGB nicht durchsetzbar.

(2) Unberührt bleiben die Mietzinsbestimmung bei der Erstvermietung eines Wohnraums, die Mieterhöhung nach Modernisierungsmaßnahmen gemäß § 559 BGB sowie die Veränderung von Betriebskosten gemäß § 560 BGB.

§ 2 Berücksichtigung von Vormiete bei Neuvermietung

(1) Bei Neuvermietungen von Wohnraum darf eine über die vorherige Miete hinausgehende Miete nicht vereinbart werden.

(2) Die Bestimmungen des § 556e Abs. 1 BGB findet bei der Ermittlung der zulässigen Miethöhe gemäß § 556d Abs. 1 BGB keine Anwendung.

§ 3 Geltungszeitraum

(1) ¹Dieses Gesetz ist auf fünf Jahre befristet. ²Es kann durch Parlamentsgesetz um weitere fünf Jahre verlängert werden.

(2) Das Gesetz tritt mit Wirkung ab dem 20.06.2019 in Kraft.

A ist Anwältin und Eigentümerin von fünf Mietshäusern in B. Das GBM hält sie in seiner Gesamtheit für verfassungswidrig.

Zunächst sei völlig unverständlich, warum das Land B auf die Idee käme, es sei befugt, zentrale Teile des Mietrechts neu zu regeln. Dies sei ein eklatanter Verstoß gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes. Das bürgerliche Recht sei Bundessache und das Land B habe in dieser Hinsicht überhaupt nichts zu sagen. Zudem sei ihr unklar, weshalb die zentrale Grundregel der föderalen Ordnung des Grundgesetzes, dass nämlich Bundesrecht Landesrecht breche, in diesem Fall nicht gelten solle. Die § 556c und § 558 BGB würden hier doch Rechtspositionen für die Vermieter schaffen, die nicht einfach durch ein Landesgesetz außer Kraft gesetzt werden könnten. Außer Frage stehe außerdem, dass eine Landesregel die Anwendung eines Paragraphen des BGB nicht einfach ausschließen könne, wie dies in § 2 Abs. 2 GBM geschehen sei. Vollkommen abwegig sei auch der Gedanke gewesen, die Geltung des Gesetzes rückwirkend auszugestalten. Sie habe sowohl vor als auch nach dem 20.06.2019, in jedem Fall aber vor Verkündung des Gesetzes nach dem 4.3.2020, Mieter*innen zur Zustimmung zu einer Erhöhung der Miete aufgefordert. In allen Fällen hätten die Mieter*innen ihre Zustimmung verweigert, so dass sie auf Erteilung der

Zustimmung vor dem zuständigen Amtsgericht geklagt habe. Da die Voraussetzungen einer Mieterhöhung gemäß § 558 Abs. 1 GG grundsätzlich vorlägen (was stimmt), würde eine Veränderung der Rechtslage durch das § 1 Abs. 1 GBM doch wohl eine verfassungswidrige Rückwirkung darstellen. Schließlich sei das alles mit Art. 14 GG überhaupt nicht zu vereinbaren. Sie werde durch die Vorschrift kalt enteignet, ihr Eigentum sei nur noch eine leere Hülle. Nicht nur könnte sie keine Inflationsanpassung der Miete mehr vornehmen, sie werde auch an der Ausübung ihres Grundrechts gehindert. Die Nutzung ihres Eigentums sei das wichtigste Element des Rechts aus Art. 14 Abs. 1 GG. Der Wert ihrer Immobilien falle stark. Viele ihrer Bekannten hätten viel investiert in B, um Wohnhäuser zu errichten. Diesen nun die Mieterhöhungen zu versagen, würde diese nachträglich für ihre Investition bestrafen und andere Investoren abschrecken. Es müsse andere, mildere Maßnahmen geben. So sei nicht nachvollziehbar, weshalb für das gesamte Stadtgebiet eine Mietendeckelung erfolge, wo doch der Großteil der Preissteigerungen in den Innenbezirken zu verzeichnen sei.

A erhebt daher – ohne zuvor einen anderen Rechtsweg zu beschreiten – am 22.6.2020 formgerecht Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht. Das Gericht müsse die bisher ungeklärten Verfassungsfragen um das GBM – gerade die Fragen zur Gesetzgebungskompetenz – sofort klären.

B hält die Verfassungsbeschwerde für unzulässig und nicht begründet. Zunächst sei die Verfassungsbeschwerde verfristet, denn sie richte sich gegen ein Gesetz, das mit Geltung zum 20.6.2019 in Kraft getreten sei. Außerdem könne A sich nicht einfach direkt an das Bundesverfassungsgericht wenden. Die inhaltlichen Einwände der A griffen ebenfalls nicht durch. So sei das GBM nicht etwa eine zivilrechtliche, sondern eine öffentlich-rechtliche Regelung. Das Land B habe, um die städtische Wohnungssituation unter Kontrolle zu bekommen, bestimmte Regelungen für nicht durchsetzbar erklärt. Dies sei als Begrenzung des Mietzinses zur Abkühlung des Mietmarktes und Effektivierung der übrigen Maßnahmen, eine Maßnahme des Wohnungswesens. Dieses aber sei seit der Föderalismusreform 2006 reine Ländersache. Art. 31 GG stehe dem GBM ebenfalls nicht im Weg. Hier liege schon kein Normenkonflikt vor. Die Regelungen des BGB würden lediglich für nicht durchsetzbar erklärt. Damit bliebe die Rechtsposition insgesamt aber erhalten. § 2 GBM regle lediglich solche Bereiche, die durch Vorschriften des BGB gerade nicht berührt werden. Von einer Enteignung der A könne schon gar nicht gesprochen werden, A sei doch weiterhin Eigentümerin der Wohnhäuser. Insgesamt überwiege jedenfalls das Interesse der Allgemeinheit das Interesse von Eigentümern wie der A. Das Land B wolle gerade nicht nur in einigen Teilen der Stadt die Mieten einfrieren, damit sich die Preissteigerungseffekte auf andere Stadtteile verlagere. Es sei vielmehr Ziel des GBM dem gesamten Mietmarkt eine Ruhepause zu verschaffen bis die Neubauten der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften und anderer Investoren im Mietmarkt angekommen seien.

Wie wird das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der von A eingelegten Verfassungsbeschwerde entscheiden?

Sprechen Sie dabei alle im Sachverhalt aufgeworfenen Probleme, nötigenfalls auch hilfsgutachterlich an. Art. 12, 2 und 3 GG sind ebenso wie Europa- und Völkerrecht nicht zu prüfen. Der Bearbeitung ist die am 20. Juli 2019 geltende Rechtslage zu Grunde zu legen.

Hinweise für die Bearbeitung (Ausgabe: 26. Juli 2019)

Deckblatt und Anonymisierung

Die Korrektur der Hausarbeiten erfolgt anonymisiert.

Die gebundene Arbeit selbst ist deshalb auf der ersten Seite nur mit Ihrer jeweiligen **Matrikelnummer** zu versehen und auch **nur** mit der Matrikelnummer zu unterschreiben.

Der gebundenen Arbeit ist jedoch **lose** ein Deckblatt beizulegen, auf dem mindestens Ihr Name und Ihre Matrikelnummer, der Name der Veranstaltung sowie eine Kontaktadresse vermerkt sind.

Der gebundenen Arbeit ist ferner gem. § 5 Abs. 4 S. 4 StPrO **lose** die schriftliche und eigenhändig unterschriebene Erklärung beizufügen, dass die Arbeit selbständig verfasst wurde, andere als die angegebenen Hilfsmittel und Quellen nicht benutzt worden sind und die elektronische mit der gedruckten Fassung der Arbeit übereinstimmt. In der Erklärung ist außerdem die Kenntnis darüber zu bestätigen, dass Verstöße gegen die Regeln guter wissenschaftlicher Praxis als Täuschungsversuch gewertet werden können.

Für das einzulegende Deckblatt und die Eigenhändigkeitserklärung steht Ihnen auf **Ilias eine Datei** als Vorlage zur Verfügung, die Sie benutzen können.

Formvorgaben für die Bearbeitung

Der Arbeit ist eine Gliederung und ein Literaturverzeichnis voranzustellen.

Der Umfang der Bearbeitung (exklusive Deckblatt und Eigenhändigkeitserklärung, Gliederung und Literaturverzeichnis) darf insgesamt 20 DIN A4-Druckseiten nicht überschreiten.

Die Seiten sind wie folgt zu formatieren: Rand links sechs Zentimeter, Ränder oben, rechts und unten jeweils zwei Zentimeter; Haupttext: Schriftart Times New Roman, Schriftgröße 12 pt, Laufweite: normal, Zeilenabstand: 1,5 Zeilen; Fußnoten: Schriftart Times New Roman, Schriftgröße 10 pt, Laufweite: normal, Zeilenabstand: einzeilig. Formatierung Inhalts-, Literaturverzeichnis und Versicherung: Rand jeweils zwei Zentimeter. Schriftgröße 12 pt, Zeilenabstand: einzeilig.

Abkürzungen, die über die üblichen Abkürzungen hinausgehen (etwa im Stil des Palandt), sind unzulässig. Literaturnachweise in den Fußnoten enthalten mindestens die Angabe des Autors/der Autorin und eine sinntragende Abkürzung des Titels. Nachweise von Zeitschriftenbeiträgen enthalten mindestens den Namen des Autors/der Autorin sowie die Fundstelle des Beitrags.

Die Überschreitung des vorgegebenen Umfangs (auch durch Abweichung von den Formatvorgaben) kann zu Punktabzug führen.

Abgabe der Arbeit

Druckversion

Die Bearbeitung ist in gedruckter Form bis spätestens Freitag, den 18. Oktober 2019, 12 Uhr, an der Abteilung 1 des Instituts für Staatswissenschaft und Rechtsphilosophie (LS Prof. Voßkuhle), abzugeben (nicht erst zu Beginn der Übung!). Nach diesem Zeitpunkt werden keine Hausarbeiten angenommen.

Bis einschließlich Freitag, den 18. Oktober 2019, werden Bearbeitungen montags bis freitags von 9 bis 12 Uhr am Institut entgegengenommen. Bei postalischer Einreichung muss die Bearbeitung spätestens am 18. Oktober 2019 zur Post gegeben werden (Anschrift: Institut für Staatswissenschaft und Rechtsphilosophie, Abt. 1 [Prof. Dr. Andreas Voßkuhle], Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, 79085 Freiburg i. Br.), wobei sicherzustellen ist, dass der Poststempel von diesem Tag deutlich erkennbar ist. Ein Freistempler darf nicht verwendet werden.

In gedruckter Form darf die Hausarbeit nur einmal abgegeben werden. Das doppelte Einreichen der Hausarbeit kann als Täuschungsversuch gewertet werden!

Elektronische Version

Zusätzlich zur Abgabe Ihrer Arbeit in gedruckter Form melden Sie sich für die Übung im Öffentlichen Recht für Anfänger II auf **Ilias** (E-Learning-Plattform der Universität Freiburg) an und laden dort bis **Freitag, den 18. Oktober 2019 eine elektronische Version** Ihrer Arbeit hoch (eine Datei, .doc, .odt oder vergleichbares Format, kein PDF).

Beachten Sie: Das Hochladen Ihrer Arbeit auf Ilias ersetzt nicht die Abgabe Ihrer Arbeit in gedruckter Form. **Ausschließlich elektronisch eingereichte Arbeiten werden nicht korrigiert!**

Anmeldung für die Übung bei HISinOne

Sie werden gebeten, in **HISinOne** (das elektronisches Prüfungsverwaltungs- und Belegsystem der Universität Freiburg) die **Übung für Anfänger II (Öffentliches Recht) als Veranstaltung zu belegen**.

Die Anmeldefrist für die Übung beginnt am 15. September 2019 und endet am 11. November 2019!

Anmeldung für die Hausarbeit bei HISinOne

Gem. § 5 Abs. 4 StPrO besteht ein Anspruch auf Korrektur der Hausarbeit nur für denjenigen/diejenige, der/die sich bis zu dem von dem Veranstalter/der Veranstalterin festgelegten Abgabetermin für die Prüfung angemeldet hat. Maßgeblich für die Wahrung der Frist ist der Eingang sowohl der Hausarbeit in gedruckter Form als auch der elektronischen Version der Arbeit bei dem festgelegten Abgabeort.

Sie werden zudem gebeten, sich für die **Teilnahme an der Hausarbeit zusätzlich elektronisch über HISinOne anzumelden**.

Die Anmeldefrist für die Hausarbeit beginnt am 15. September 2019 und endet am 18. Oktober 2019!

Anmeldung für die Klausuren bei HISinOne

Für die **Teilnahme an den Klausuren ist eine gesonderte Anmeldung erforderlich**. Gem. §§ 4; 38 StPrO ist diese schriftlich beim Prüfungsamt oder online im elektronischen Prüfungsverwaltungs- und Belegsystem (**HISinOne**) innerhalb der unten stehenden Frist vorzunehmen. Die Anmeldung für die 2. Klausur wird automatisch vorgenommen, wenn eine Anmeldung für die 1. Klausur vorliegt.

Die Anmeldefrist für die Klausuren beginnt am 1. Oktober 2019 und endet am 11. November 2019!

Sollte es bei der Anmeldung zu Problemen kommen, wenden Sie sich bitte an das Prüfungsamt. Dies gilt insbesondere für Studierende aus höheren Semestern und Hochschulwechselnde.

Nachweise der regelmäßigen Teilnahme an den Übungen für Anfänger I („AG-Schein“) müssen nicht mehr vorgelegt werden. Die Teilnahmeberechtigung wird elektronisch überprüft. Im Übrigen werden separate Teilnahme- und Leistungsnachweise nicht mehr ausgestellt.

Zu Beginn der Klausuren wird die Teilnahmeberechtigung überprüft werden. **Die Teilnahme ist nur nach fristgemäßer Anmeldung möglich!**