

Jana Schollmeier

**Die Gewährleistung von angemessenem  
und bezahlbarem Wohnraum  
als Verfassungsfrage**



**Nomos**

Herausgegeben von

Prof. Dr. Philip Kunig, Freie Universität Berlin

Prof. Dr. Gerhard Robbers, Universität Trier

Prof. Dr. Andreas Voßkuhle, Universität Freiburg

*Jana Schollmeier*

**Die Gewährleistung von angemessenem  
und bezahlbarem Wohnraum als  
Verfassungsfrage**

Nomos Verlagsgesellschaft

*Jana Schollmeier, Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Trier (2009 bis 2015), Referentin der Ministerpräsidentin in der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei (2016 bis 2018), Promotionsstipendiatin der Studienstiftung des Deutschen Volkes (2018 bis 2020), Mitarbeiterin der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei im Bereich Presse/Krisenkommunikation des Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie (2020), derzeit Referendarin im Bezirk des OLG Koblenz.*

*Gedruckt mit Unterstützung des Förderungsfonds Wissenschaft der VG WORT.*

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Trier, Univ., Diss., 2020



Onlineversion  
Nomos eLibrary

© 2020 Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden

Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Schrift: Sabon 9,3 auf 12,4 pt. Das Buch wurde auf alterungsbeständigem Werkdruckpapier gedruckt und fadengeheftet.

ISBN 978-3-8487-6638-3 (Print)

ISBN 978-3-7489-0718-3 (ePDF)

*Andrea Schollmeier*  
*Hans-Jürgen Schollmeier und*  
*Alina Schollmeier*  
*gewidmet*



---

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2019/2020 vom Fachbereich VI Rechtswissenschaft der Universität Trier unter dem Titel „Die ‚neue soziale Frage‘ der Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum – Eine rechtswissenschaftliche Betrachtung unter besonderer Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Fragen“ mit Stand 1. September 2019 als Dissertation angenommen. Für die Veröffentlichung wurde die Arbeit weitgehend aktualisiert und Veränderungen der Rechtslage bis zum 20. April 2020 berücksichtigt. Buchauflagen wurden hingegen nicht aktualisiert. Bezüglich des Berliner Mietendeckels konnten Verweise auf die im Schrifttum geführten Diskussionen ergänzt werden. Aufgrund der großen Dynamik im Bereich der Wohnungspolitik empfiehlt es sich, die Fassung und Geltung von Normen sowie die Entwicklung der Rechtsprechung bei der Lektüre besonders im Blick zu behalten. Wenn ein Außerkrafttreten von Verordnungen und anderen Regelungen noch in diesem Jahr absehbar war, wurde dies vermerkt.

Die starke Aktivität des Gesetzgebers und der große Umfang an neuer Rechtsprechung waren mitunter eine Herausforderung bei der Erstellung der Dissertation. Dass sich die Arbeit einer Kernfrage sozialer Gerechtigkeit widmet, nämlich welche Wohn- und damit welche Lebensbedingungen die Menschen in Deutschland erwarten dürfen, hat mich zusammen mit meiner Begeisterung für das Verfassungsrecht dennoch immer wieder motiviert, das Thema umfassend zu beleuchten.

Zur erfolgreichen Fertigstellung der Arbeit hat auch die hervorragende Betreuung durch Herrn Professor *Dr. Timo Hebel* beigetragen. Er hatte nicht nur für fachliche Diskussionen stets eine offene Tür und hat dabei immer eine äußerst angenehme Gesprächsatmosphäre geschaffen, sondern war in jeglichen Stadien der Dissertation um bestmögliche Arbeits- und Rahmenbedingungen bemüht, was sich zuletzt auch in einer sehr raschen Begutachtung der Arbeit zeigte. Für diese Unterstützung und Förderung, sein Vertrauen sowie die große Freiheit, die er mir bei der Themenfindung wie bei der Ausarbeitung der Arbeit gewährte, danke ich ihm von ganzem Herzen.

Herrn Professor *Dr. Henning Tappe* sei herzlich für die äußerst zügige Erstellung des Zweitgutachtens gedankt. Herrn Professor *Dr. Franz Dorn* danke ich für die Übernahme des Prüfungsvorsitzes.

Der Studienstiftung des Deutschen Volkes bin ich für die Unterstützung im Rahmen eines Promotionsstipendiums zu Dank verpflichtet. Die VG Wort ermöglichte durch einen Druckkostenzuschuss die Drucklegung der Arbeit. Auch hierfür bin ich sehr dankbar.

Um das Korrekturlesen der Arbeit haben sich *Dr. Laura Buhr, Ammar Bustami, Dr. Lisa Düerkop, Linda Lieber* und *Alina Schollmeier* verdient gemacht. Dankbar bin ich ihnen nicht nur für ihre akribische Arbeit und viele hilfreiche Anmerkungen, sondern vor allem für ihre Freundschaft und Zuneigung.

Der größte Dank gilt jedoch meiner Familie. Ohne die unermessliche Unterstützung meiner Eltern wäre mir eine so umfassende akademische Bildung sowie persönliche und berufliche Entwicklung nicht möglich gewesen. Mit liebevoller Fürsorge und großer Anteilnahme haben meine Eltern *Andrea Schollmeier* und *Hans-Jürgen Schollmeier* sowie meine Schwester *Alina Schollmeier* mich immer auf meinem Weg begleitet und mir auch in schwierigen Lebensphasen, zuletzt in selbstloser Weise nach einem schweren Unfall, beigestanden. Ihnen widme ich diese Arbeit voller Liebe und Dankbarkeit.

Mainz, im April 2020

Um die verschiedenen Geschlechter auch sprachlich abzubilden, wird dort, wo aus Gründen der Lesbarkeit auf Formen des Singulars zurückgegriffen wird, ein generisches Maskulinum (überwiegend in Teil 1 und 3) oder ein entsprechendes Femininum (überwiegend in Teil 2 und 4) verwendet. Selbstverständlich sind dann andere Geschlechter mitgemeint.



---

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	23
Teil 1) Einleitung .....	29
A. Problemaufriss: Die „neue soziale Frage“ .....	29
I. Bezahlbarer Wohnraum – ein Thema in Politik, Wissenschaft und Gesellschaft .....	29
II. Angespante Wohnungsmärkte in Deutschland – Ursachen und Folgen .....	31
III. Sozialwissenschaftliche Bedeutung und Besonderheiten des Wohnens .....	37
1. Bedeutung für das Individuum .....	37
2. Besonderheiten des Wohnungsmarktes .....	38
3. Besonderheiten der Wohnungspolitik .....	39
B. Erkenntnisinteresse und Gang der Untersuchung .....	40
I. Stand der Forschung und Ziel der Arbeit .....	40
II. Gang der Untersuchung und Eingrenzung des Forschungsgegenstandes .....	42
1. Maßstabsbildung anhand des Völker-, Unions- und Verfassungsrechts in Teil 2) .....	42
2. Darstellung und Untersuchung wohnungspolitischer Instrumente in Teil 3) .....	44
a) Auswahl und Untersuchungstiefe .....	44
b) Kategorisierung .....	45
c) Gang der Untersuchung .....	46
C. Historische Entwicklung der Wohnungspolitik in Deutschland .....	49
I. Industrialisierung und Kaiserreich – „Almosen“ zur Existenzsicherung .....	49
II. Weimarer Republik: Wohnraumangel und die Suche nach Lösungen .....	51
1. Verfassungsrechtlicher Rahmen .....	51
2. Wohnraumzwangsbewirtschaftung .....	51
3. Wohnungsbau .....	52
4. Mieterschutz .....	52

---

III. Nationalsozialismus – Kleinsiedlung und „Volkswohnungsbau“ ..	53
1. Wohnraumzwangsbewirtschaftung .....	54
2. Wohnungsbau .....	55
3. Mieterschutz als Mittel der Diskriminierung und Entrechtung ..	56
4. Resümee .....	57
IV. Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik – Zwei Ansätze .....	57
1. Ausgangssituation nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs ....	57
2. Sozialer Wohnungsbau und Eigenheimförderung in der BRD ..	58
a) Verfassungsrechtlicher Rahmen .....	58
b) Wohnraumzwangsbewirtschaftung und sozialer Wohnungsbau .....	58
c) Mieterschutz: Soziales Mietrecht und Mietpreisrecht .....	61
3. Volkseigener Wohnungsbau für Werktätige in der DDR .....	62
a) Verfassungsrechtlicher Rahmen .....	62
b) Umgang mit privatem Wohneigentum .....	63
c) Wohnungsbau .....	64
d) Wohnraumzwangsbewirtschaftung .....	65
e) Mieterschutz und Steigerung der Wohnqualität .....	66
V. Wiedervereinigtes Deutschland – Paradigmenwechsel zur Wohnraumförderung und Wiederkehr der Wohnungsfrage .....	67
1. Verfassungsrechtliche Reformbestrebungen .....	67
2. Eigenheimförderung .....	68
3. Wohnraumförderung .....	69
4. Reform des Wohngeldrechts .....	70
5. Mietrechtsreform und Renaissance des Mietpreisrechts .....	70
VI. Fazit – Was die Geschichte lehrt .....	71
Teil 2) Völker-, unions- und verfassungsrechtliche Verpflichtung des Staates zur Gewährleistung von angemessenem Wohnraum ..	75
A. Völkerrecht .....	75
I. Gegenstand der Untersuchung .....	75
II. Einbindung von Völkervertragsrecht in die deutsche Rechtsordnung .....	75
III. Deklarationen und Abkommen der Vereinten Nationen .....	77
1. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte .....	77
2. UN-Sozialpakt .....	79

---

a) Wohnraumbezogene Gewährleistung in Art. 11 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 IPWSKR .....	79
b) Auslegungshilfen in den General Comments: Angemessenheit des Wohnraums .....	80
c) Einwirkung von Art. 11 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 IPWSKR auf das innerstaatliche Recht .....	83
aa) Unmittelbar anwendbares, subjektives Recht .....	83
bb) Geltung als Völkergewohnheitsrecht .....	87
cc) Geltung als Verfassungsrecht .....	87
dd) Defizite in Umsetzung und Anwendung .....	89
d) Diskriminierungsschutz, Art. 2 Abs. 2 IPWSKR .....	90
e) Zusammenfassung .....	91
3. UN-Kinderrechtskonvention .....	92
4. UN-Behindertenrechtskonvention .....	92
IV. Abkommen des Europarats .....	95
1. Europäische Sozialcharta/Revidierte Europäische Sozialcharta ..	95
a) Allgemeine Bedeutung der ESC .....	96
b) Verbürgung des Art. 16 ESC .....	96
2. Europäische Menschenrechtskonvention .....	97
V. Resümee .....	98
B. Unionsrecht .....	99
I. EU-Grundrechte-Charta .....	100
1. Anwendungsbereich .....	100
2. Art. 34 Abs. 3 GRC .....	100
a) Rechtsnatur, inhaltliche Reichweite, Adressat .....	100
b) Voraussetzungen .....	103
c) Höhe der Leistungen .....	103
II. EUV .....	104
III. AEUV .....	105
IV. Zusammenfassung .....	106
C. Verfassungsrecht .....	106
I. Kompetenzordnung des Grundgesetzes .....	106
II. Gewährleistungen des Grundgesetzes .....	107
1. Einführung .....	107
2. Sozialstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 1 GG .....	107
a) Normentypologische Einordnung .....	108
aa) Finalprogrammierte Verfassungssätze mit normativer Wirkung .....	108
bb) Bindung: Adressat und Wirkung .....	109

---

cc) Einschätzungsprärogative und Gestaltungsspielraum ..	109
dd) Justiziabilität von Staatszielbestimmungen .....	110
b) Inhalt des Sozialstaatsprinzips .....	111
aa) Fürsorge und Vorsorge .....	112
bb) Gerechte Sozialordnung .....	116
c) Ergebnis .....	118
3. Grundrechte .....	119
a) Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG .....	120
b) Art. 2 Abs. 1 GG .....	123
aa) Leistungsrechtliche Dimension und Grundlegendes zu bereichsspezifischen Existenzminima .....	123
bb) Vertragsfreiheit .....	125
(1) Inhalt .....	125
(2) Grundrechtsdimensionen der Vertragsfreiheit .....	126
α) Abwehrrechtliche Dimension .....	126
β) Schutzpflicht-Dimension .....	127
(3) Verletzung der sich aus Art. 2 Abs. 1 GG ergebenden Vertragsfreiheit .....	129
c) Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG .....	131
d) Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG .....	132
e) Art. 3 Abs. 1 GG .....	133
aa) Abwehrrechtliche Dimension .....	133
bb) Schutzpflicht-Dimension .....	135
f) Art. 3 Abs. 3 GG .....	137
aa) Grundlegendes .....	137
bb) Differenzierungsverbote hinsichtlich Rasse, Heimat, Glauben und religiöser Anschauung .....	140
cc) Differenzierungsverbot hinsichtlich der Herkunft .....	141
dd) Differenzierungsverbot hinsichtlich einer Behinderung ..	141
g) Art. 6 GG .....	142
aa) Art. 6 Abs. 1 GG .....	143
bb) Art. 6 Abs. 4 GG .....	144
h) Art. 11 GG .....	144
i) Art. 13 GG und „Recht am privaten Raum“ .....	147
j) Art. 14 GG und rechtsstaatliche Schranken-Schranken .....	152
aa) Verfassungsrechtlicher Begriff des Eigentums .....	152
(1) Strukturmerkmale des verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffs .....	152
(2) Mietwohnungsbesitz als Eigentum i.S.d. Art. 14 Abs. 1 GG .....	153
bb) Inhalt der Eigentumsfreiheit .....	156

---

(1) Abwehrrecht .....	156
α) Inhalts- und Schrankenbestimmungen .....	157
αα) Gesetzesvorbehalt .....	158
ββ) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz .....	158
γγ) Vertrauensschutz .....	160
δδ) Grundsatz der Normenbestimmtheit und Normenklarheit .....	161
β) Enteignung .....	162
(2) Institutsgarantie .....	163
(3) Schutzpflicht .....	164
(4) Teilhaberecht .....	164
(5) Verfahrensrecht .....	166
k) Ergebnis der grundrechtlichen Untersuchung .....	166
4. Gewährleistungsverantwortung der Kommunen .....	167
a) Daseinsvorsorge und staatliche Infrastrukturverantwortung .....	167
b) Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen, Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG .....	171
c) Ergebnis .....	174
5. Ergebnis der grundgesetzlichen Untersuchung .....	174
III. Gewährleistungen der Landesverfassungen .....	176
1. Einführung .....	176
a) Staatszielbestimmungen .....	176
b) (Soziale) Grundrechte .....	176
c) Verhältnis zu den Grundrechten des Grundgesetzes .....	178
d) Anwendungsbereich im Kompetenzgefüge des Bundesstaates .....	179
e) Zwischenergebnis .....	180
2. Überblick über wohnraumbezogene Gewährleistungen in den Landesverfassungen .....	181
a) Subjektive Formulierung eines Rechts auf Wohnung/ Wohnraum .....	182
b) Objektive Formulierung wohnraumbezogener Gewährleistungen .....	182
c) Verquickung von subjektiver und objektiver Formulierung ..	182
d) Formulierung eines Rechts auf Obdach .....	183
e) Wohnraumbezogene Regelungen im weiteren Sinne .....	183
3. Bestimmung wohnraumbezogener Gewährleistungen in den Landesverfassungen .....	184
a) Art. 106 Abs. 1 Verf. BY .....	185
aa) Objektiver Rechtssatz .....	186

---

bb) Individualisierte Rechtsmacht .....	186
(1) Grammatikalische Auslegung .....	186
(2) Systematische Auslegung .....	189
(3) Teleologische Auslegung .....	192
(4) Historische Auslegung .....	198
(5) Ergebnis .....	200
cc) Gewährleistungsgehalt .....	200
dd) Ergebnis .....	203
b) Art. 106 Abs. 2 Verf. BY .....	203
c) Art. 125 Abs. 3 Verf. BY .....	204
aa) Individualisierte Rechtsmacht .....	204
bb) Gewährleistungsgehalt des Grundrechts .....	206
d) Art. 28 Abs. 1 S. 1 Verf. BE .....	206
e) Art. 14 Abs. 1 Verf. HB .....	210
aa) Individualisierte Rechtsmacht .....	210
bb) Gewährleistungsgehalt des Grundrechts .....	211
f) Art. 17 Abs. 2 S. 1, 2 Verf. MV, Art. 6a Verf. NI, Art. 63 Verf. RP, Art. 15 Verf. TH, Art. 29 Abs. 2 Verf. NW, Art. 40 Verf. ST, Art. 26d Verf. HE .....	212
g) Art. 7 Abs. 1 Verf. SN, Art. 47 Abs. 1 Verf. BB .....	214
h) Art. 17 Abs. 2 S. 3 Verf. MV, Art. 40 Abs. 2 Verf. ST, Art. 16 Verf. TH, Art. 47 Abs. 2 Verf. BB .....	217
4. Ergebnis und Gewährleistungsgehalt der Staatszielbestimmungen .....	223
IV. Zusammenfassung .....	225
D. Schlussbetrachtung der völker-, unions- und verfassungsrechtlichen Untersuchung .....	227
Teil 3) Instrumente zur Sicherstellung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum ..	229
A. Überblick über praktische Anknüpfungspunkte der Gewährleistung angemessenen Wohnraums .....	229
B. Rechtliche Instrumente zur Gewährleistung angemessenen Wohnraums ..	229
I. Zivilrecht – insbesondere Regulierung des Wohnungsmarktes .....	229
1. Soziales Mietrecht: Schutz des Mieters bei Vertragsabschluss und bzgl. des Vertragsinhalts und -bestandes .....	229

---

2. Regelungen über die Miethöhe im bestehenden Mietverhältnis, §§ 557 ff. BGB .....	234
a) Einvernehmliche Änderung der Miethöhe durch die Parteien .....	235
b) Einseitige Mieterhöhung durch Vermieter/-innen gem. §§ 557 Abs. 3, 558 ff. BGB .....	235
aa) Mieterhöhungsverlangen nach § 558 Abs. 1 BGB .....	236
bb) Ortsübliche Vergleichsmiete, § 558 Abs. 2 BGB .....	236
(1) Regelungsgehalt .....	236
(2) Hilfsinstrumente zur Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete: (Qualifizierter) Mietspiegel und Mietdatenbank, §§ 558c-558e BGB .....	240
(3) Verfassungsmäßigkeit .....	243
α) Rechtsstaatliche Anforderungen, Art. 20 Abs. 3 GG, insb. Prinzip der Normenbestimmtheit .....	243
β) Allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG .....	251
γ) Ergebnis .....	252
cc) Kappungsgrenze, § 558 Abs. 3 und 4 BGB .....	253
(1) Regelungsgehalt und gerichtliche Kontrolle der Verordnungen .....	253
(2) Verfassungsmäßigkeit .....	256
α) Vorbemerkung zur verfassungsrechtlichen Überprüfung von Rechtsverordnungen und ihren Ermächtigungsgesetzen .....	256
β) § 558 Abs. 3 BGB .....	258
αα) Vereinbarkeit mit Grundrechten und rechtsstaatlichen Anforderungen .....	258
ββ) Vereinbarkeit mit Art. 80 GG .....	264
γ) Kappungsgrenzenverordnungen .....	269
δ) Ergebnis .....	271
c) Mieterhöhung nach Modernisierungsmaßnahmen und Regelungen gegen das „Herausmodernisieren“, §§ 559 ff. BGB .....	271
aa) Regelungsgehalt .....	271
bb) Verfassungsmäßigkeit .....	273
3. Vereinbarungen über die Miethöhe bei Mietbeginn in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten – sog. „Mietpreisbremse“, §§ 556d-556g BGB .....	275
a) Regelungsgehalt .....	275

---

b) Verfassungsmäßigkeit .....	278
aa) § 556d i.V.m. §§ 556e ff. BGB .....	278
(1) Art. 14 Abs. 1 GG .....	278
(2) Art. 12 Abs. 1 GG .....	287
(3) Art. 2 Abs. 1 GG (i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) .....	288
(4) Art. 3 Abs. 1 GG .....	288
(5) Rechtsstaatliche Anforderungen, insbesondere Grundsatz der Normenbestimmtheit .....	293
α) Grundsatz der Normenbestimmtheit .....	293
β) Vorbehalt des Gesetzes/Wesentlichkeitsgebot ..	297
γ) Ergebnis .....	299
(6) Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG .....	299
(7) Art. 28 Abs. 2 GG .....	303
(8) Ergebnis .....	304
bb) Mietpreisbremsen-Verordnungen .....	304
(1) Prüfungsmaßstab und gerichtliche Kontrolle .....	304
(2) Baden-württembergische Mietpreisbremse- Verordnung .....	312
(3) Bayerische Mieterschutzverordnung .....	313
(4) Berliner Mietpreisbremse-Verordnung .....	316
(5) Brandenburgische Mietpreisbegrenzungsverordnung .....	317
(6) Bremer Mietenbegrenzungs-Verordnung .....	319
(7) Hamburgische Mietpreisbegrenzungsverordnung ..	320
(8) Hessische Mietenbegrenzungsverordnung .....	322
(9) Niedersächsische Mietpreisbegrenzungsverordnung .....	323
(10) Nordrhein-westfälische Mietpreisbegrenzungsverordnung .....	324
(11) Mecklenburg-vorpommerische Mietpreisbegrenzungs- und Kappungsgrenzenlandesverordnung .....	326
(12) Rheinland-pfälzische Mietpreisbegrenzungsverordnung .....	326
(13) Schleswig-holsteinische Mietpreisverordnung .....	327
(14) Thüringer Mietpreisbegrenzungsverordnung .....	330
(15) Ergebnis und Bewertung .....	332
cc) Ergebnis .....	334
4. Anti-Diskriminierungsrecht, insbesondere § 19, § 2 Abs. 1 Nr. 8, § 1, §§ 20-22 AGG .....	335
a) Regelungsgehalt .....	335



---

b) Verfassungsmäßigkeit .....	339
aa) AGG-Regelungen als Erfüllung einer staatlichen Schutzpflicht .....	339
bb) AGG-Regelungen als rechtfertigungsbedürftiger staatlicher Eingriff .....	343
c) Ergebnis .....	346
5. Wohnungsvermittlungsrecht .....	347
a) Regelungsgehalt .....	347
b) Verfassungsmäßigkeit .....	348
6. Genossenschaftsrecht .....	350
7. Resümee .....	351
II. Öffentliches Recht – Objektbezogene Regelungen .....	353
1. Steuerrechtliche bzw. -nahe Instrumente .....	353
a) Prämien, Zulagen und Steuervergünstigungen .....	353
aa) Wohnungsbauprämie nach dem WoPG 1996 .....	353
bb) Arbeitnehmer-Sparzulage nach § 13 i.V.m. § 2 Nr. 4, 5 des 5. VermBG .....	353
cc) Altersvorsorge-Zulage für eine selbst genutzte Wohnung gem. §§ 83, 92a EStG .....	354
b) Absetzungsmöglichkeiten .....	354
aa) Absetzung für Abnutzung gem. § 9 Abs. 1 S. 3 Nr. 7, § 7 EStG .....	354
bb) § 7b EStG .....	354
c) Besteuerung .....	356
aa) Grunderwerbssteuer .....	356
bb) Grundsteuer .....	356
cc) Zweitwohnungssteuer .....	360
2. Wohnraumförderungsgesetze und Wohnungsbindungsgesetze des Bundes und der Länder .....	363
a) Entwicklung .....	363
aa) I. WoBauG .....	363
bb) II. WoBauG .....	364
cc) WoFG (Bund) .....	366
dd) Föderalismusreform I .....	366
b) Aktuelle Rechtslage: WoFGs der Länder und erneute Grundgesetzänderung .....	367
3. Öffentliches Baurecht .....	369
a) Einführung .....	369
b) Bauplanungsrecht .....	370
aa) Allgemeines Städtebaurecht .....	370
(1) Überblick .....	370

---

(2) Fokus: Verteilung kommunaler Baugrundstücke	
mittels städtebaulicher Verträge gem. § 11 BauGB ..	372
α) Städtebauliche Verträge, § 11 BauGB .....	372
β) Bedeutung der Zuteilung von	
Baugrundstücken .....	373
γ) Rechtsnatur der Verteilungsentscheidung .....	374
δ) Rechtmäßigkeit der Verteilungsentscheidung ..	376
αα) Verfassungsrechtliche Maßstäbe bei der	
Verteilung knapper Güter .....	376
i) Freiheitsrechte – Abwehrrechtliche	
Dimension .....	377
ii) Freiheitsrechte – Teilhaberechtliche Funk-	
tion .....	378
iii) Gleichheitsrechte .....	379
iv) Verfahrensgrundrechte und Rechtswegga-	
rantie, Art. 19 Abs. 4 GG .....	381
v) Landesverfassungsrechtliche Regelungen ..	382
ββ) Subventionsrecht vs. Vergaberecht .....	382
γγ) Verbot des Unterwertverkaufs nach	
Gemeinderecht .....	384
δδ) Ergebnis .....	385
ε) Rechtsschutz .....	386
bb) Besonderes Städtebaurecht .....	387
4. Wohnraumschutzrecht und sonstige ordnungsrechtliche	
Regelungen .....	390
a) Zweckentfremdungsrecht .....	390
aa) Entwicklung, Funktion, Gesetzgebungskompetenz ....	390
bb) Art. 6 MRVerbG – Regelungsgehalt und	
Verfassungsmäßigkeit .....	394
cc) Zweckentfremdungsrechtliche Regelungen der Länder	
und ihre Verfassungsmäßigkeit .....	398
(1) Regelungsmechanismus: Satzung oder	
Verordnung? .....	398
(2) Anwendungsbereich und Voraussetzungen des	
Satzungs- oder Verordnungserlasses .....	399
α) Überblick .....	399
β) Verfassungsmäßigkeit von § 10 WAG NRW ..	400
γ) Subsidiarität des Zweckentfremdungsverbots ..	401
(3) Genehmigung .....	402
(4) Zweckentfremdungsbegriff .....	402
α) Überblick .....	402

---

β)	Vereinbarkeit mit Art. 14 Abs. 1 GG – Fokus Wohnraumbegriff .....	403
αα)	Überblick .....	403
ββ)	Verfassungsmäßigkeit der Berliner Rege- lung .....	403
γγ)	Verfassungsmäßigkeit der brandenburi- schen Regelung .....	414
δδ)	Verfassungsmäßigkeit der Bremer Rege- lung .....	415
εε)	Ergebnis .....	415
γ)	Vereinbarkeit mit Art. 14 Abs. 1 GG: Räumlich und zeitlich anteilige Überlassung selbstgenutzten Wohnraums zu anderen als Wohnzwecken .....	415
αα)	Problemaufriss .....	415
ββ)	Zeitlich anteilige zweckfremde Nutzung von Wohnraum .....	417
γγ)	Räumlich anteilige zweckfremde Nut- zung von Wohnraum .....	420
δδ)	Verfassungsmäßigkeit der Hamburger Regelung – Problem Nebenwohnung .....	421
εε)	Verfassungsmäßigkeit der Berliner Rege- lung .....	424
ζζ)	Verfassungsmäßigkeit der hessischen Regelung .....	427
ηη)	Ergebnis .....	428
δ)	Vereinbarkeit mit Art. 12 GG: Nutzung für gewerbliche oder berufliche Zwecke/ gewerbliche Vermietung von Ferienwohnungen .....	428
(5)	Auskunftspflicht, Datenerhebung und -verarbeitung, Betretungsrecht .....	432
(6)	Rückführungs- und Wiederherstellungsgebot .....	435
(7)	Einsatz eines Treuhänders .....	436
(8)	Ordnungswidrigkeitentatbestände .....	439
(9)	Rechtsschutz gegen Zweckentfremdungssatzungen und -verordnungen .....	439
(10)	Ergebnis und Resümee .....	440
b)	Wohnungsaufsichtsrecht .....	443

---

c) Polizeiliche Beschlagnahme von Wohnraum zur Unterbringung unfreiwillig Obdachloser .....	445
aa) Relevanz, historische Entwicklung und Ermächtigungsgrundlagen .....	445
bb) Voraussetzungen der Beschlagnahme aufgrund der polizeilichen Generalklauseln .....	449
(1) Obdachlosigkeit und Gefährdung polizeilicher Schutzgüter .....	449
(2) Konkrete Gefahr .....	450
(3) Voraussetzungen der Inanspruchnahme von Nichtstörern .....	451
cc) Rechtsfolgen der Wiedereinweisung .....	452
d) Einschränkung der Freizügigkeit gem. § 12a AufenthG ....	453
5. Kommunales Wohneigentum .....	454
III. Sozialrecht – Subjektförderung .....	455
1. Wohngeld nach dem WoGG .....	457
2. Leistungen zur Deckung des Lebensbedarfs .....	459
a) Bedarfe der Unterkunft nach SGB II und SGB XII .....	459
b) Verfassungsmäßigkeit .....	464
aa) Beschränkung auf „angemessene“ Bedarfe der Unterkunft (§ 22 Abs. 1 S. 1 SGB II, § 35 Abs. 2 S. 1 SGB XII) .....	464
bb) Absenkung der Leistungsgewährung im Rahmen von Sanktionen (§ 31a SGB II) .....	468
(1) Vereinbarkeit mit Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG .....	469
(2) Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG .....	481
cc) Ergebnis .....	483
IV. Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht .....	483
1. § 291 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 4 StGB (Wucher) .....	484
2. § 5 WiStG (Mietpreisüberhöhung) .....	486
3. § 6 WiStG (Durchführung einer baulichen Veränderung in missbräuchlicher Weise) .....	487
4. Ergebnis .....	488
C. Resümee .....	489

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	21
<hr/>	
Teil 4) Bewertung und Ergebnisse .....	491
A. Grundrecht auf Wohnen? .....	491
B. Weitere Ergebnisse .....	492
Relevanz und Historie – Ergebnisse aus Teil 1) .....	492
Völker-, unions- und verfassungsrechtlicher Maßstab – Ergebnisse aus Teil 2) .....	492
Bewertung aktueller wohnungspolitischer Instrumente – Ergebnisse aus Teil 3) .....	496
C. Ausblick .....	502
Anlage I: Synopse – Wohnraumbezogene Verfassungsnormen der Länder .....	505
Anlage II: Auskünfte der Fachministerien der Länder zu den Begründungen der Mietpreisbremsen-Verordnungen .....	509
Literatur .....	517
Stichwortverzeichnis .....	559



## Abkürzungsverzeichnis

Soweit keine Angaben zu Abkürzungen gemacht werden, richten sich diese nach den vom Duden oder den von *Kirchner, Hildebert/Böttcher, Eike*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 9. Aufl., Berlin 2018, ausgesprochenen Empfehlungen.

Abg.	Abgeordnete(r)
ABl.	Amtsblatt
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AG-SGB II	Gesetz zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (AG-SGB II) vom 15. Dezember 2010, GVBl. 2010, 557 (BE)
AG-SGB II/BKGG	Schleswig-holsteinisches Gesetz zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und des § 6 b Bundeskindergeldgesetz (AG-SGB II/BKGG) vom 27. Mai 2011, GVBl. 2011, 146
AH	Abgeordnetenhaus
AllMBL	Allgemeines Ministerialblatt (BY)
BAG W	Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof <i>oder</i> Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshof mit Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshof und des Bayerischen Dienstgerichtshofs für Richter (hrsg. vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof in München), II. Teil, Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
BB	Brandenburg
BbgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) vom 18. Dezember 2007, GVBl. I 2007, 286
BE	Berlin
Begr.	Begründer <i>oder</i> begründet
ber.	berichtigt
Beschl.	Beschluss
BGG	Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz – BGG) vom 27. April 2002, BGBl. I, S. 1467 f.

---

BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BRK	UN-Behindertenrechtskonvention
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
CESCR	Comittee für Economic, Social and Cultural Rights (= UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte)
DDR-Verf.	Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ESC	European Social Charter (= Europäische Sozialcharta)
GemO BW	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (Gemeindeordnung – GemO) in der Fassung vom 24. Juli 2000, GBl. 2000, 581, ber. 698
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994, GV. NRW. 1994, 666
GemO RP	Gemeindeordnung (GemO) in der Fassung vom 31. Januar 1994, GVBl. 1994, 153 (RP)
GO BY	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998, GVBl. 1998, 796
GO SH	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung – GO –) in der Fassung vom 28. Februar 2003, GVBl. 2003, 57
HB	Bremen
HE	Hessen
HGO	Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005, GVBl. I 2005, 142
HGR	Handbuch der Grundrechte
HH	Hamburg
Hmb.	hamburgisch
HStR	Handbuch des Staatsrechts
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (= IPWSKR)



---

IGH	Internationaler Gerichtshof
IPBPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPWSKR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
KappGrKündBV HE	Verordnung zur Bestimmung der Gebiete mit abgesenkter Kappungsgrenze und mit verlängerter Kündigungsbeschränkung (Kappungsgrenzen- und Kündigungsbeschränkungsverordnung) vom 23. September 2019, GVBl. 2019, 277
KappVO BW	Verordnung der Landesregierung zur Bestimmung der Gebiete mit abgesenkter Kappungsgrenze bei Mieterhöhungen (Kappungsgrenzenverordnung Baden-Württemberg – KappVO BW) vom 9. Juni 2015, GBl. 2015, 346
KRK	UN-Kinderrechtskonvention
KSchKIV BE 2013	Verordnung im Sinne des § 577a Absatz 2 BGB über den verlängerten Kündigungsschutz bei Umwandlung einer Mietwohnung in eine Eigentumswohnung (Kündigungsschutzklausel-Verordnung) vom 13. August 2013, GVBl. 2013, 488
KSpVO BW	Verordnung der Landesregierung zur Bestimmung der Gebiete mit verlängerter Kündigungssperrfrist bei Wohnungsumwandlungen in Eigentumswohnungen (Kündigungssperrfristverordnung Baden-Württemberg – KSpVO BW) vom 9. Juni 2015, GBl. 2015, 346
KSpVO NRW	Verordnung zur Bestimmung der Gebiete mit verlängerter Kündigungssperrfrist bei der Begründung und Veräußerung von Wohnungseigentum an vermieteten Wohnungen (Kündigungssperrfristverordnung – KSpVO NRW) vom 24. Januar 2012, GV. NRW. 2012, 82
KSVG	Gesetz Nr. 788 – Kommunalselbstverwaltungsgesetz – KSVG – vom 15. Januar 1964 in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juni 1997, Amtsbl. S. 682 (SL)
KVG LSA	Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (Kommunalverfassungsgesetz – KVG LSA) vom 17. Juni 2014, GVBl. 2014, 288
KV M-V	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Kommunalverfassung – KV M-V) vom 13. Juli 2011, GVBl. M-V 2011, 777

---

LGGBehM	Landesgesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (LGGBehM) vom 16. Dezember 2002, GVBl. 2002, 481 (RP)
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LT	Landtag
LVerfGE	Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen-Anhalt, Thüringen
LWG	Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung (Landeswahlgesetz – LWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Juli 2002, GVBl. 2002, 277 (BY)
ME	Mecklenburg
MietSchV NI	Verordnung zur Festlegung des Anwendungsbereichs bundesrechtlicher Mieterschutzvorschriften (Niedersächsische Mieterschutzverordnung) vom 8. November 2016, GVBl. 2016, 252
MiLoG	Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns – Mindestlohngesetz (MiLoG) vom 11. August 2014, BGBl I, S. 1348
MiSchuV	Verordnung zur Festlegung des Anwendungsbereichs bundesrechtlicher Mieterschutzvorschriften (Mieterschutzverordnung – MiSchuV) vom 09.07.2019, GVBl 2015, 458 (BY)
MV	Mecklenburg-Vorpommern
Nds.	niedersächsisches
NI	Niedersachsen
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) vom 17. Dezember 2010, GVBl. 2010, 576
NW	Nordrhein-Westfalen
NRW	Nordrhein-Westfalen
OffensivG	Hessisches OFFENSIV-Gesetz vom 20. Dezember 2004, GVBl. I 2004, 488, 491
para.	Absatz/Gliederungsnummer
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PDS-LL	Partei des Demokratischen Sozialismus/Linke Liste

---

PlPr.	Plenarprotokoll
PM	Pressemitteilung
Ref-E	Referentenentwurf
RESC	Revised European Social Charter (= Revidierte Europäische Sozialcharta)
RP	Rheinland-Pfalz
SächsAGSGB	Sächsisches Gesetz zur Ausführung des Sozialgesetzbuches (SächsAGSGB) vom 6. Juni 2002, GVBl. 2002, 168, 169
SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (Sächsische Gemeindeordnung – SächsGemO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. März 2018, GVBl. 2018, 62, 63
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung – ThürKO –) vom 28. Januar 2003, GVBl. 2003, 41
UN GA Res	Resolution der UNO-Generalversammlung
UN-Dok.	UN-Dokument, abrufbar unter <a href="https://documents.un.org/">https://documents.un.org/</a>
Urt.	Urteil
v.	vom
Verf.	Verfassung
Verf. BY-E	Entwurf einer Bayerischen Verfassung von 1946
Verf'in	Verfasserin
VerfGHG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof (Verfassungsgerichtshofgesetz – VerfGHG) vom 13. Dezember 1954, GBl. 1954, 171 (BW) <i>oder</i> Gesetz Nr. 645 über den Verfassungsgerichtshof (VerfGHG) vom 17. Juli 1958 in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Februar 2001, Amtsbl. S. 582 (SL)
VO	Verordnung
VU	Versäumnisurteil

WKSchVerlV HH 2014	Verordnung zur Verlängerung der Kündigungsschutzfrist für Wohnraum (Kündigungsschutzfristverordnung) vom 12. November 2013, HmbGVBl. 2013, 458
WM	Wohnungswirtschaft und Mietrecht
WVRK	Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge, BGBl. 1985 II, S. 927
ZP-EMRK	Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 20. März 1952, Bekanntmachung der Neufassung der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 22. Oktober 2010, BGBl. II., S. 1198