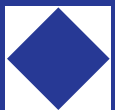


Niklas Gustorff

# Mietpreisbremse und Bestellerprinzip

Hintergründe, Regulierungsfunktion, Verfassungsmäßigkeit



**Nomos**

**Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft –  
Neue Folge**

herausgegeben von

**Prof. Dr. Michael Heghmanns**

**Prof. Dr. Ingo Saenger**

**Prof. Dr. Fabian Wittreck**

**Band 58**

Niklas Gustorff

# Mietpreisbremse und Bestellerprinzip

Hintergründe, Regulierungsfunktion, Verfassungsmäßigkeit



**Nomos**

Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Fabian Wittreck  
Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Joachim Englisch  
Dekan: Prof. Dr. Matthias Casper  
Tag der mündlichen Prüfung: 20.10.2020

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

Zugl.: Münster (Westf.), Univ., Diss. der Rechtswissenschaftlichen Fakultät, 2020

ISBN 978-3-8487-8277-2 (Print)

ISBN 978-3-7489-2077-9 (ePDF)



Onlineversion  
Nomos eLibrary

**D6**

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. 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. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2020 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen. Gesetzesänderungen, Rechtsprechung, Literatur sowie Statistiken wurden bis einschließlich März 2021 berücksichtigt.

An dieser Stelle möchte ich allen danken, die je auf ganz verschiedene Art und Weise dazu beigetragen haben, dass diese Arbeit in der vorliegenden Form zustande kommen konnte:

Zunächst gilt mein Dank meinem Doktorvater Herrn *Prof. Dr. Fabian Wittreck*, der meinem Vorhaben von Anfang an offen gegenüberstand und der auch mit seinen hilfreichen Anmerkungen an dessen Gelingen Anteil hat. Sodann danke ich Herrn *Prof. Dr. Joachim Englisch* für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Weiterhin gebührt den Herausgebern der Münsterischen Beiträge zur Rechtswissenschaft – Neue Folge, Herrn *Prof. Dr. Michael Heghmanns*, Herrn *Prof. Dr. Ingo Saenger* und Herrn *Prof. Dr. Fabian Wittreck*, mein Dank für die Aufnahme der Arbeit in diese Schriftenreihe. Dem Freundeskreis der Rechtswissenschaft e. V. danke ich für die finanzielle Unterstützung bei der Drucklegung.

Dem bereits genannten Herrn *Prof. Dr. Ingo Saenger* möchte ich ferner dafür danken, dass er mir während meiner Promotionszeit in Gestalt einer Stelle als wissenschaftliche Hilfskraft in wissenschaftlicher Hinsicht ein „zweites Zuhause“ gegeben hat, welches mir Raum für weitere Projekte sowie Gelegenheiten zum Tätigwerden in der Lehre eröffnete.

Über jene Tätigkeit am Lehrstuhl habe ich auch zahlreiche Wegbegleiter kennengelernt, die ihrerseits – namentlich durch angeregte Diskussionen über inhaltliche Schwierigkeiten, Fragen der richtigen Formatierung, sprachliche Spitzfindigkeit sowie durch die abschließende Durchsicht des Manuskripts – wesentlich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben. Mein Dank gilt insofern *Lisa Brentrup*, *Dr. Lars Bühren*, *Torsten Fitzke*, *Uwe Gebben*, *Andreas Gierke*, *Sebastian Kunzmann*, *Dr. Moritz Meyer*, *Janine Pietsch*, *Dr. Sebastian Schmitt* und *Marcel Scholz*.

Ferner gilt mein Dank denjenigen, die mich seit den frühen Semestern meines Studiums (teilweise von den ersten Tagen an) begleitet haben und ebenfalls an der abschließenden Durchsicht des Manuskripts beteiligt wa-

*Vorwort*

ren, nämlich *Sebastian Himmelseher*, *Thorben Kösters*, *Thomas Pelikan* und *Johannes Wahnschaffe*.

Schließlich möchte ich ganz besonders meinen Eltern *Marietheres* und *Martin Gustorff* danken, die mich seit jeher in meinem Streben unterstützt und dies auch während der langjährigen juristischen Ausbildung bis schließlich zur Fertigstellung dieser Arbeit getan haben.

Münster, im April 2021

*Niklas Gustorff*

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	25
§ 1 Einführung	33
A. Gegenstand der Untersuchung	34
B. Begriffliche Konturierung von „Mietpreisbremse“ und „Bestellerprinzip“	35
C. Gang der Untersuchung	36
§ 2 Gesetzgeberischer Hintergrund und gegenwärtige Situation auf den Wohnungsmärkten	38
A. Nachfrageüberhang auf angespannten Wohnungsmärkten	39
I. Angebotsbezogene Faktoren	40
1. Unzureichender Wohnungsneubau	40
a) Entwicklung und aktueller Bedarf	41
b) Ergriffene Fördermaßnahmen	44
aa) Förderbedingungen und Wirkungsweisen	44
bb) Bewertung der Fördermaßnahmen	46
2. Gestiegene Baukosten	49
a) Baugrundstücke	50
aa) Grundstückswert	50
(1) Entwicklung der Baulandpreise	50
(2) Potenzielle Gegenmaßnahmen	51
(a) Erschließung neuen Baulands	52
(b) Nutzung unter Berücksichtigung wohnungspolitischer Zielsetzungen	55
bb) Grundstücksnebenkosten	57
(1) Höhe der Grunderwerbsteuer und besteuerte Erwerbsvorgänge	57
(2) Überlegungen zur steuerlichen Entlastung und zum Setzen von Anreizen, neuen Wohnraum zu schaffen	59
b) Bauwerkskosten	61
aa) Entwicklung der Bauwerkskosten	61
bb) Erklärungsansätze und Gegenmaßnahmen	61

*Inhaltsverzeichnis*

3. Rückgang der Anzahl an Sozialwohnungen	65
a) Soziale Wohnraumförderung als Teil des Systems sozialer Absicherung des Wohnens	65
b) Entwicklung der Anzahl der Sozialwohnungen und künftiger Bedarf	66
c) „Wiederbelebung des sozialen Wohnungsbaus“	69
aa) (Fehlende) Eignung des sozialen Wohnungsbaus zur Entlastung der Mietwohnungsmärkte und zur Versorgung besonders einkommensschwacher Haushalte	70
bb) Alternativmaßnahmen	74
cc) Soziale Wohnraumförderung als Teil eines größeren Maßnahmenpakets und langfristige Perspektive	77
4. Immobilien als Anlageobjekte	78
a) Erwerb von Eigentumswohnungen	78
aa) Gründe für die verstärkte Nachfrage nach Wohnimmobilien als Geldanlage	79
bb) Auswirkungen auf die Mietwohnungsmärkte	81
b) Grundstücksspekulation	82
aa) Anlegerprofil und räumliche Verortung	83
bb) Maßnahmen zur Vermeidung des Zurückhaltens von Bauland	85
(1) Vertragliche Schutzmechanismen	85
(a) Gestaltungsmöglichkeiten in verschiedenen Konstellationen	85
(b) Städtebaurechtliche und AGB-rechtliche Gestaltungsgrenzen	87
(2) Baulandmobilisierung durch Umgestaltung der Grundsteuer	92
(a) Aktuelle – verfassungswidrige – Ausgestaltung der Grundsteuer und deren Reform	93
(b) Neukonzeption der Grundsteuer als Boden(wert)steuer	95
(c) (Wieder-)Einführung der Grundsteuer C (Baulandsteuer)	98



II. Nachfragebezogene Faktoren	100
1. „Renaissance der Stadt“	101
a) Die Vorzüge städtischen Lebens	102
aa) Arbeits- und Ausbildungsmarkt	102
bb) Infrastruktur	104
(1) Technische Infrastruktur	105
(2) Soziale Infrastruktur	106
cc) Lebensstil	107
b) Entlastungsperspektiven	108
aa) Belebung ländlicher Regionen	108
bb) Anbindung des Umlands	110
c) Konkretisierung des Wohnungsneubaubedarfs in örtlicher Hinsicht	110
2. Demografischer Wandel	111
a) Begriff und Dimensionen des demografischen Wandels	111
aa) Begriffserklärung	112
bb) Einzelne, altersbezogene Dimensionen	112
(1) Alterung	113
(2) Pluralisierung	116
(3) Feminisierung	116
(4) Singularisierung	117
b) Anforderungen an altersgerechtes Wohnen	117
aa) Wohnform	118
bb) Wahl des Wohnorts	119
(1) Umzugsbedürftige und umzugswillige Gruppen	119
(2) Faktoren der Wohnortwahl	120
cc) Aufteilung, Ausstattung und Gestaltung der Wohnungen	121
(1) Bedarfsgerechter Zuschnitt: Zunehmende Bedeutung kleiner Wohnungen	121
(2) Barrierefreie bzw. -reduzierte Wohnungen	121
(3) Sicherheitsbedürfnis	123
dd) Barrierefreie bzw. -reduzierte Gestaltung und (infrastrukturelle) Ausstattung des Wohnumfelds	123
3. Veränderte Wohnverhältnisse	125
a) Anzahl der Haushalte und Haushaltgröße	125
aa) Entwicklung der Gesamtzahl der Haushalte und deren Struktur	125

*Inhaltsverzeichnis*

bb)	Konsequenzen für den Neubaubedarf	127
b)	Wohnflächenverbrauch pro Kopf	127
4.	Internationale Migration	129
a)	Unterschiedliche Gruppen internationaler Migranten	130
aa)	Schutzsuchende	130
(1)	Verschiedene Kategorien von Schutzsuchenden	131
(2)	Rechtliche Rahmenbedingungen	132
(a)	Aufenthaltsgestattung, Aufenthaltserlaubnis, Niederlassungserlaubnis und Duldung	132
(b)	Räumliche Beschränkungen des Aufenthalts und Maßgaben für die Wahl des Wohnorts	135
bb)	Angehörige der Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums	138
(1)	Unionsbürger	138
(2)	Angehörige der EFTA-Mitgliedstaaten	141
b)	Quantifizierung und Erklärung der Wanderungsgewinne, Erwägungen zum künftigen Wanderungsverhalten	141
aa)	Entwicklung der Anzahl der in Deutschland lebenden Ausländer, Schutzsuchenden und EWR-Staatsangehörigen	141
bb)	Hintergründe dieser Entwicklung	142
cc)	Ausblick auf die künftige Zuwanderung	143
c)	Implikationen für die Wohnungsmärkte	144
aa)	Wohnungsmarktrelevante Nachfrager	144
bb)	Aggregierter zusätzlicher Wohnungsbedarf	145
cc)	Örtliche Verteilung	146
dd)	Charakteristika der nachgefragten Wohnungen	147
B.	Gentrifizierung	148
I.	Begriffserklärung	149
II.	Verlauf von Gentrifizierungsprozessen	150
1.	Wohnquartiersbezogene Betrachtungsweise	150
a)	Dimensionen der Gentrifizierung	150
b)	Phasen- bzw. Stadienmodelle	152
2.	Wohnungs- bzw. haushaltsbezogene Betrachtung	154
a)	Aufgabe der Wohnung durch die bisherigen Bewohner	155

b) Übernahme durch hinzukommende Bevölkerungsgruppen	156
III. Rechtliche Instrumente, um Gentrifizierungsprozessen entgegen zu wirken	156
1. Bürgerliches Mietrecht	157
a) Kündigung	157
aa) Kündigung der Vermieter	157
bb) Kündigung der Erwerber zuvor in Eigentumswohnungen umgewandelter Wohnungen	159
b) Mieterhöhungen	160
aa) „Einfache“ Mietanpassung nach § 558 BGB	160
bb) Mietanpassung nach Modernisierungsmaßnahmen, §§ 559 ff. BGB	161
2. Öffentliches Baurecht	165
3. Mietpreisbremse und Bestellerprinzip	166
§ 3 Regelungen der Mietrechtsnovellierung	169
A. Im Miet- und Wohnungsvermittlungsrecht vorgenommene Änderungen	169
I. Mietpreisbremse	169
1. Zulässige Höhe bei Mietbeginn; Verordnungsermächtigung, § 556d BGB	170
a) Neuabschluss eines Mietvertrags über Wohnraum	170
b) Mietverhältnis über Wohnraum innerhalb eines Gebiets mit angespanntem Wohnungsmarkt – Festlegung im Wege einer Rechtsverordnung	170
c) Zulässige Miethöhe: 110 % der ortsüblichen Vergleichsmiete	172
2. Berücksichtigung der Vormiete oder einer durchgeführten Modernisierung, § 556e BGB	172
a) Wiedervereinbarung einer höheren Vormiete	173
b) Umlage der Kosten einer sog. einfachen Modernisierung	173
3. Ausnahmen, § 556f BGB	173
a) Neubauten	173
b) Umfassend modernisierte Wohnungen	174
4. Rechtsfolgen, § 556g BGB	175

*Inhaltsverzeichnis*

II. Bestellerprinzip	176
1. Kernregelung des Bestellerprinzips in § 2 Abs. 1a WoVermRG	176
a) Vertragsparteien: Wohnungsvermittler und Wohnungssuchender	176
b) Vermittlung oder Nachweis der Gelegenheit zum Abschluss von Mietverträgen	177
c) Entgelt fordern, sich versprechen lassen oder annehmen	177
d) Ausschließlichkeit	178
e) Vermittlungsvertrag	179
f) Auftrag des Vermieters	180
g) Keine regionale Begrenzung – bundesweite Anwendbarkeit	180
h) Rechtsfolge, Rückforderung ohne Rechtsgrund geleisteter Zahlungen, Ordnungswidrigkeitentatbestand	180
2. Verbotskatalog des § 2 Abs. 5 WoVermRG	181
a) Abweichungsverbot, § 2 Abs. 5 Nr. 1 WoVermRG	181
b) Umgehungsverbot, § 2 Abs. 5 Nr. 2 WoVermRG	181
B. Regulierungsfunktion	182
I. Begriff der Regulierung	182
1. Herkömmliche Begriffsverwendung	182
2. Perspektivwechsel hin zu einer funktionspezifischen Betrachtung	184
II. Feststellung der Regulierungsfunktion von Mietpreispbremse und Bestellerprinzip	185
1. Einsatz einer rechtlichen Handlungsform durch eine staatliche Stelle mit einer über den Einzelfall hinausgehenden Steuerungsintention	185
2. Verfolgung politischer Allgemeinwohlziele (Regulierungsziele)	186
a) Politische Veranlassung	186
b) Allgemeinwohlziele	186
aa) Siedlungs- und sozialpolitische Zielsetzung	186
bb) Marktbezogene Zielsetzung	188
III. Maßstab verfassungsrechtlicher Zulässigkeit	192
1. Bedarf nach einer Begrenzung des regulatorischen Einsatzes des Privatrechts	192

2. Dem Verfassungsrecht zu entnehmende Grenzen	193
a) Regulierungsspezifische Verfassungsvorgaben	193
aa) Abstrakter Verfassungsvorbehalt	193
bb) Gesetzgebungskompetenz	194
cc) Übertragung der Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Sonderabgaben	196
dd) Gebot konsistenter Gesetzgebung	202
(1) Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung	203
(2) Folgerichtigkeit und Systemgerechtigkeit	206
b) Aus den Grundrechten der Betroffenen folgende Grenzen	211
aa) Grundrechtsbindung des Privatrechtsgesetzgebers	211
bb) Unterschiedliche Maßstäbe in Abhängigkeit von den Funktionen privatrechtlicher Normen	212
(1) Abgrenzung von Interessenausgleichs- und Regulierungsfunktion	213
(2) Darstellung der unterschiedlichen Maßstäbe	214
§ 4 Verfassungsmäßigkeit	219
A. Mietpreisbremse	220
I. Identifizierung der betroffenen Grundrechtspositionen, Verfassungsprinzipien und sonstigen verfassungsrechtlichen Vorgaben	221
1. Einschlägige Grundrechtspositionen	221
a) Grundrechtspositionen der Vermieter	221
aa) Eigentumsfreiheit, Art. 14 Abs. 1 GG	221
bb) Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG	223
(1) Gewerbemäßige Vermietung als Beruf	223
(2) Eingriffscharakter und berufsregelnde Tendenz der Mietpreisbremse	224
(3) Konkurrenz zur Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG)	226
b) Grundrechtspositionen der (potenziellen) Mieter	226
aa) Mietbesitz, Art. 14 Abs. 1 GG	226
bb) Freizügigkeit, Art. 11 Abs. 1 GG	228
(1) Ausweitung des für eher einkommensschwache Mietergruppen zugänglichen Wohnungsangebots	228

*Inhaltsverzeichnis*

(2) Abwehr von Zuzugsbeschränkungen zugunsten eher einkommensstarker Mietergruppen	229
cc) Unverletzlichkeit der Wohnung, Art. 13 Abs. 1 GG	231
dd) Allgemeines Persönlichkeitsrecht, Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG	232
c) Grundrechtspositionen beider Vertragsparteien	234
aa) Vertragsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG	234
(1) Abwehrrechtliche Dimension	235
(2) (Nicht-)Eingreifen auch der Schutzfunktion	235
(a) (Nicht-)Bestehen einer Schutzverpflichtung	236
(b) (Kein) Heranziehen der Schutzmächtigung	238
(3) Konkurrenz zu den übrigen einschlägigen Grundrechtspositionen	240
bb) Allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG	241
(1) Durch die Mietpreisbremse bewirkte Ungleichbehandlungen und möglicherweise zu Unrecht erfolgende Gleichbehandlungen	242
(a) Differenzierter Anwendungsbereich der Mietpreisbremse	242
(b) Unterschiedlich hohes Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete	244
(c) Mögliche Pflicht, zwischen verschiedenen sachlichen und örtlichen Teilmärkten und Gruppen von Vermietern und (potenziellen) Mietern zu differenzieren	244
(2) Besonderheiten aufgrund der mehrstufigen Rechtsetzung	245
(3) Relevanz des allgemeinen Gleichheitssatzes für Regulierungsnormen	246
2. Verfassungsprinzipien	249
a) Sozialstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 1 GG	249
aa) Sozialstaatliche Aufwertung der verfolgten Ziele	250
bb) Schaffung und Erhalt von Grundrechtsvoraussetzungen	251
(1) Freizügigkeit, Art. 11 Abs. 1 GG	252

(2) Unverletzlichkeit der Wohnung, Art. 13 Abs. 1 GG	252
(3) Vertragsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG	253
b) Rechtsstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 3 GG	254
3. Sonstige verfassungsrechtliche Vorgaben	255
a) Anforderungen an die Zulässigkeit mehrstufiger Rechtsetzung	255
aa) Parlamentsvorbehalt	256
bb) Bestimmtheit der Verordnungsermächtigung, Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG	257
b) Garantie kommunaler Selbstverwaltung, Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	258
aa) Festlegung der Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft	258
bb) Fehlende Möglichkeit für den (Bundes-)Gesetzgeber, die Gemeinden zu ermächtigen	260
4. Zwischenergebnis	261
II. Überprüfung der Ausgestaltung durch den Gesetzgeber	262
1. Zulässige Höhe bei Mietbeginn; Verordnungsermächtigung, § 556d BGB	262
a) Anwendung nur auf neu abgeschlossene Mietverträge	262
b) Bestimmung der Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten im Wege der Rechtsverordnung	265
aa) Zulässigkeit der Delegation der Rechtsetzungsbefugnis auf die Landesregierungen	265
(1) Verpflichtung zu Erlass und Aufhebung der Mietpreisbegrenzungsverordnungen in Abhängigkeit vom (Nicht-)Vorliegen der Voraussetzungen der Verordnungsermächtigung	266
(a) Offenheit des Wortlauts für eine verfassungskonforme Auslegung	267
(b) Verfassungsmäßigkeit nur einer Auslegungsvariante	267
(c) Einhaltung der Grenzen verfassungskonformer Auslegung	271

*Inhaltsverzeichnis*

(2) Einschätzungs-, Prognose- und Beurteilungsspielräume der Landesregierungen bezüglich des (Nicht-)Vorliegens der Voraussetzungen der Verordnungsermächtigung	271
bb) Bestimmtheit der Verordnungsermächtigung	272
cc) Inhaltliche Maßgaben für den Erlass der Mietpreisbegrenzungsverordnungen	275
(1) Zeitlicher Geltungsbereich	275
(a) Befristete Ausweisung der Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten	276
(b) Befristung der Verordnungsermächtigung	278
(2) Differenzierung zwischen verschiedenen sachlichen und örtlichen Teilmärkten	280
(a) Sachliche Teilmärkte	282
(b) Örtliche Teilmärkte	284
(3) Begründungserfordernis	287
(a) Für Gebietsausweisung maßgebliche Tatsachen, § 556d Abs. 2 S. 6 BGB	287
(b) Abhilfemaßnahmen, § 556d Abs. 2 S. 7 BGB	289
c) Anwendung nur auf Mietverhältnisse im räumlichen Geltungsbereich der Mietpreisbegrenzungsverordnungen	292
d) Bezugnahme auf die ortsübliche Vergleichsmiete	293
aa) Schwierigkeiten bei der Ermittlung	293
(1) Inhalt der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Bestimmtheit der ortsüblichen Vergleichsmiete und Möglichkeit zu deren Fortschreibung	294
(2) Eigenständige Begründung einer hinreichenden Bestimmtheit der ortsüblichen Vergleichsmiete	296
bb) Aushebelung des Systems der ortsüblichen Vergleichsmiete durch Aufhebung des Marktbezugs	297
cc) Unterschiedliche Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete in verschiedenen Regionen	300



e) Gesetzliche Festlegung einer höchstzulässigen Wiedervermietungsmiete	303
aa) Verfolgte Ziele einschließlich korrespondierender Wirkungsweisen	303
(1) Ermöglichung des Zugangs zu bezahlbarem Wohnraum auch in angespannten Wohnungsmärkten für wirtschaftlich weniger leistungsfähige Bevölkerungsgruppen	304
(2) Verhinderung der Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen	305
(3) Schutz von Bestandsmietverhältnissen	306
(4) Fälschlicherweise als Ziele der Mietpreisbremse identifizierte Zwecke	307
(a) Dämpfung des Mietanstiegs	307
(b) Eliminierung eines ethisch anstößigen Verhaltens	308
bb) Einwand fehlender Effektivität	309
(1) Eignung zur Zweckerreichung	310
(a) Ermöglichung des Zugangs zu bezahlbarem Wohnraum auch in angespannten Wohnungsmärkten für wirtschaftlich weniger leistungsfähige Bevölkerungsgruppen	310
(b) Verhinderung der Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen	312
(c) Schutz von Bestandsmietverhältnissen	313
(2) Konsequenz einer geringen Effektivität für die Abwägung	314
cc) Prüfung alternativer Vorgehensweisen	316
(1) Wahl eines anderen Preisfestsetzungsmodells	317
(a) Mögliche Verpflichtung zur Wahl eines anderen Preisfestsetzungsmodells aufgrund fehlender Erforderlichkeit der konkreten Ausgestaltung der Mietpreisbremse	317

*Inhaltsverzeichnis*

(b)	Verfassungskonformität der als Bezugsmaßstab dienenden ortsüblichen Vergleichsmiete	317
(c)	Beachtung des Gebots der Folgerichtigkeit	318
(2)	Differenzierung nach Vermieter- und Mietergruppen	319
(a)	Unterschiedliche Gruppen von Vermietern	319
(b)	Unterschiedliche Gruppen von (potenziellen) Mietern	322
(3)	Förderung des privaten Wohnungsbaus und/oder eigene staatliche Bautätigkeit	323
(4)	Anpassung des Wohngelds	324
(5)	Schaffung von Anreizen für die Vermietung an einkommensschwächere Mieter	325
dd)	Ausmaß des Eingriffs	326
(1)	(Kein) Eingriff in die Substanz des Eigentums	326
(a)	Grundsätzliche Wirtschaftlichkeit der Vermietung bei Vereinbarung von 110 % der ortsüblichen Vergleichsmiete	327
(b)	Einwand hoher Finanzierungs- und Instandhaltungskosten	329
(c)	Substanzschutz durch Modifikationen der bzw. Ausnahmen von der Mietpreisbremse	331
(d)	Härtefallklauseln	332
(2)	Betragsmäßige, räumliche und zeitliche Begrenzung	332
(a)	Betragsmäßige Begrenzung	333
(b)	Räumliche Begrenzung	334
(c)	Zeitliche Begrenzung	334
(3)	(Keine) Entwertung eigener Leistungen der Vermieter	335

ee)	Sozialbindung des Eigentums	337
	(1) Einordnung der Wohnung als Sozialgut und wohnungsspezifische Besonderheiten	338
	(a) Bedeutung der Wohnung für den Einzelnen und gesellschaftspolitische Relevanz	338
	(b) Besonderheiten des Eigentums an Wohnobjekten und deren Auswirkungen	339
	(2) Keine einseitige Bevorzugung oder Benachteiligung	341
	(3) Berücksichtigung von Veränderungen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse	342
ff)	Einschränkung der Vertragsfreiheit	343
f)	Zusammenfassende Bewertung	345
2.	Berücksichtigung der Vormiete oder einer durchgeführten Modernisierung, § 556e BGB	346
	a) Wiedervereinbarung einer höheren Vormiete, § 556e Abs. 1 BGB	347
	aa) Schutz des Vertrauens auf das Fortbestehen der Konditionen des vorangegangenen Mietverhältnisses	347
	bb) Vertrauen auf den Fortbestand der vorherigen Rechtslage	348
	cc) Gewährleistung von Investitionssicherheit	349
	b) Umlage der Kosten einer sog. einfachen Modernisierung, § 556e Abs. 2 BGB	351
3.	Ausnahmen, § 556f BGB	352
	a) Neubauten, § 556f S. 1 BGB	353
	b) Umfassend modernisierte Wohnungen, § 556f S. 2 BGB	355
	aa) Entlastung der Vermieter von der Notwendigkeit, die zulässige Miethöhe zu ermitteln	355
	bb) Förderung von Wohnungsmodernisierungen bzw. Verhinderung von Investitionshemmnissen	357
	cc) Schaffung neuen Wohnraums bzw. Erhalt des bisherigen Wohnungsbestands	359

*Inhaltsverzeichnis*

B. Bestellerprinzip	360
I. Identifizierung der betroffenen Grundrechtspositionen, Verfassungsprinzipien und sonstigen verfassungsrechtlichen Vorgaben	360
1. Einschlägige Grundrechtspositionen	360
a) Grundrechtspositionen der Wohnungsvermittler	361
aa) Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG	361
(1) Schutzbereichsbetroffenheit und berufsregelnde Tendenz des Eingriffs	361
(2) Einordnung des Eingriffs anhand der sog. Drei-Stufen-Lehre	363
(a) Ausgangspunkt: Einordnung als Berufsausübungsregel	363
(b) Beurteilung aufgrund wirtschaftlicher Auswirkungen	364
(c) Konsequenzen für die Rechtfertigungsprüfung	366
bb) Eigentumsfreiheit, Art. 14 Abs. 1 GG	366
(1) Entwertung bereits erteilter Aufträge zum Angebot von Wohnräumen (§ 6 Abs. 1 WoVermRG)	367
(2) Entzug von Provisionsansprüchen aus bereits abgeschlossenen Vermittlungsverträgen	367
(3) Substantielle Entwertung des „materiellen Kernbestand[s] eines Unternehmens“	368
b) Grundrechtsposition der Vermieter und Wohnungssuchenden: Vertragsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG	369
aa) Vermieter	369
bb) Wohnungssuchende	370
c) Grundrechtsposition aller Beteiligten: Allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG	372
aa) Ungleichbehandlung verschiedener kostenverursachender Gruppen – zugleich zur ungleichen Belastung von Wohnungsvermittlern und anderen Arten von Immobilienmaklern	373
bb) Mögliche Pflicht zur Differenzierung zwischen verschiedenen Wohnungsmärkten und Gruppen von Wohnungssuchenden	373

2. Verfassungsprinzip: Sozialstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 1 GG	374
3. Zwischenergebnis	375
II. Überprüfung der Ausgestaltung durch den Gesetzgeber	376
1. Kernregelung des Bestellerprinzips, § 2 Abs. 1a WoVermRG	376
a) Verfolgte Ziele einschließlich jeweils korrespondierender Wirkungsweise	376
aa) Absicht einer wirtschaftlichen Entlastung der Wohnungssuchenden mit dem Ziel der Ermöglichung des Zugangs zu bezahlbarem Wohnraum	377
bb) Zuordnung der Courtagezahlungspflichten zu den (eigentlichen) Bestellern	378
cc) Fälschlicherweise als Ziel des Bestellerprinzips identifizierter Zweck: Schutz vor überhöhten und intransparenten Preisen	379
b) Einwand fehlender Effektivität	380
aa) Absicht einer wirtschaftlichen Entlastung der Wohnungssuchenden mit dem Ziel der Ermöglichung des Zugangs zu bezahlbarem Wohnraum	380
bb) Zuordnung der Courtagezahlungspflichten zu den (eigentlichen) Bestellern	383
c) Prüfung alternativer Vorgehensweisen	385
aa) „Echtes“ oder „reines“ Bestellerprinzip	385
bb) Häufige Teilung der Maklercourtage	387
cc) Absenkung der höchstzulässigen Courtage	388
d) Ausmaß des Eingriffs	389
aa) Verbleibende Möglichkeiten zur Vereinbarung von Courtagezahlungspflichten der Wohnungssuchenden	389
(1) Ausschluss der Provisionspflicht der Wohnungssuchenden aufgrund aktiver Beteiligung der Vermieter im Vermittlungsprozess	390
(2) Auftreten mehrerer Wohnungssuchender – Fälle der Mehrfachbeauftragung und Vorbefassung	393
(a) Mehrfachbeauftragung	395

*Inhaltsverzeichnis*

(b) Vorbefassung	397
bb) Verweis auf die Vermieterprovision	399
cc) Konsequenzen einer Aufgabe des Tätigkeitsfeldes der Vermittlung von Mietverhältnissen über Wohnräume	401
e) Potenziell gleichheitswidrige Ausgestaltung	403
aa) Sachgerechte Auswahl der Wohnungsvermittler als Regulierungsadressaten	403
(1) Indienstnahme speziell der Wohnungsvermittler	404
(2) Ungleiche Belastung verschiedener Gruppen von Immobilienmaklern und Wohnungsvermittlern	405
bb) Differenzierung hinsichtlich der örtlichen Gegebenheiten und/oder der Gruppen von Wohnungssuchenden	407
(1) Örtliche Begrenzung des Geltungsbereichs	407
(2) Differenzierung zwischen verschiedenen Gruppen von Wohnungssuchenden	409
f) Zusammenfassende Bewertung	409
2. Beschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten im Verhältnis Vermieter–Wohnungssuchende (§ 2 Abs. 5 Nr. 2 WoVermRG)	411
C. Mit der Mietrechtsnovellierung einhergehende additive Grundrechtseingriffe	412
I. Grundlegendes zu additiven Grundrechtseingriffen	413
1. Bedürfnis für die Etablierung der Rechtsfigur des additiven Grundrechtseingriffs – Anerkennung durch das Bundesverfassungsgericht	413
2. Konstitutive Merkmale additiver Grundrechtseingriffe	414
a) Mehrzahl gleichzeitig belastend wirkender Einzelmaßnahmen	415
b) Zurechenbarkeit an denselben Hoheitsträger	415
c) Betroffenheit desselben Grundrechtsträgers	417
d) Gleichzeitigkeit der Belastungswirkungen	417
e) Grundrechtsidentität	418
f) Zweckidentität	420

3. Maßstab für die verfassungsrechtliche Prüfung additiver Grundrechtseingriffe	422
a) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	422
aa) Anpassung der einzelnen Prüfungsschritte	423
bb) Kritik an der Durchführung einer Gesamtverhältnismäßigkeitsprüfung	426
b) Wesensgehaltsgarantie, Art. 19 Abs. 2 GG	427
aa) Inhalt der Wesensgehaltsgarantie (speziell auf den additiven Grundrechtseingriff bezogen)	427
bb) Eignung zur Begrenzung additiver Grundrechtseingriffe	429
c) Verhältnis dieser beiden verfassungsrechtlichen Grenzen zueinander	431
II. Wechselwirkungen zwischen den Normen der Mietrechtsnovellierung innerhalb der und zwischen den beiden Normenkomplexen der Mietpreisbremse und des Bestellerprinzips (einschließlich der Ordnungswidrigkeitenvorschrift)	432
1. Wechselwirkungen zwischen den Normen des Bestellerprinzips (einschließlich der Ordnungswidrigkeitenvorschrift)	432
a) Zusammenwirken von Kernregelung des Bestellerprinzips und Umgehungsverbot	432
b) Ordnungswidrigkeit eines Verstoßes gegen das Bestellerprinzip im engeren Sinne, § 8 Abs. 1 Nr. 1 WoVermRG	433
aa) Isolierte Betrachtung der Ordnungswidrigkeitenvorschrift	433
bb) Zusammenwirken von Ordnungswidrigkeitenvorschrift und übrigen Regelungen des Bestellerprinzips	435
2. Wechselwirkung zwischen Mietpreisbremse und Bestellerprinzip	437
III. Wechselwirkungen zwischen den Instituten der Mietrechtsnovellierung und bereits zuvor bestehenden Vorschriften des Miet- und Wohnungsvermittlungsrechts	440
1. Mietpreisbremse als Teil der Systeme der Mietpreisbegrenzungen und des sozialen Mietrechts	440
a) Zusammenwirken der Mietpreisregime des Bürgerlichen Gesetzbuchs	441

*Inhaltsverzeichnis*

b) Soziales Mietrecht	445
2. Einfluss der Mietpreisbremse auf die Höhe des Vermittlungsentgelts	448
§ 5 Zusammenfassung und Schlussbetrachtung	451
A. Zentrale Ergebnisse	451
I. Zu dem gesetzgeberischen Hintergrund und zur gegenwärtigen Situation auf den Wohnungsmärkten	451
II. Zur Regulierungsfunktion der Mietrechtsnovellierung	452
III. Zur Verfassungsmäßigkeit von Mietpreisbremse und Bestellerprinzip (einschließlich der Ordnungswidrigkeitenvorschrift)	453
1. Mietpreisbremse	453
2. Bestellerprinzip (einschließlich der Ordnungswidrigkeitenvorschrift)	455
B. Abschließende Bemerkungen	456
Literaturverzeichnis	459



## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
a. F.	alte Fassung
a. M.	am Main
Abb.	Abbildung
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AcP	Archiv für die civilistische Praxis (Zeitschrift)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Amtsgericht; Arbeitsgruppe
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
AGBG	Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
Akt.-Lfg.	Aktualisierungslieferung
Alt.	Alternative
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
ARB	Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrates vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation
ArbRAktuell	Arbeitsrecht Aktuell (Zeitschrift)
Art.	Artikel
AsylG/AsylVfG	Asylgesetz/Asylverfahrensgesetz
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
Aufl.	Auflage
AuslR	Ausländerrecht
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BauGB	Baugesetzbuch
BauO	Bauordnung
BauR	Zeitschrift für das Baurecht

*Abkürzungsverzeichnis*

BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BB	Betriebs-Berater (Zeitschrift)
BBR	Bundesinstitut für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Bd.; Bde.	Band; Bände
BeckOGK	Beck-online. GROSSKOMMENTAR
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BeckRS	Beck'sche Rechtsprechungssammlung
Bearb.	Bearbeiter
Begr.	Begründer
BEHG	Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissions-handelsgesetz)
Beschl.	Beschluss
BetrKV	Verordnung über die Aufstellung von Betriebskosten (Betriebskostenverordnung)
BewG	Bewertungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BImA	Bundeanstalt für Immobilienaufgaben
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BPD	bouwfonds property development (BPD Immobilienentwicklung GmbH)
BR	Bundesrat
BRD	Bundesrepublik Deutschland
bspw.	beispielsweise
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht

*Abkürzungsverzeichnis*

BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d. h.	das heißt
d.i.i.	Deutsche Invest Immobilien GmbH
ders.	derselbe
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DIN	DIN-Norm (durch das Deutsche Institut für Normung erarbeiteter Standard)
Diss.	Dissertation
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DNotZ	Deutsche Notar-Zeitschrift
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Drs.	Drucksache
DS	Der Sachverständige (Zeitschrift)
DStR	Deutsches Steuerrecht (Zeitschrift)
DStZ	Deutsche Steuer-Zeitung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DWW	Deutsche Wohnungswirtschaft (Zeitschrift)
e. V.	eingetragener Verein
ebd.	ebenda
EEWärmeG	Gesetz zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich (Erneuerbare-Energien-Wärme-gesetz)
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EFZG	Gesetz über die Zahlung des Arbeitsentgelts an Feiertagen und im Krankheitsfall (Entgeltfort-zahlungsgesetz)
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EL	Ergänzungslieferung
EnEG	Gesetz zur Einsparung von Energie in Gebäuden (Energieeinsparungsgesetz)

*Abkürzungsverzeichnis*

EnEV	Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung)
EnWG	Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz)
EStB	Ertrag-Steuerberater (Zeitschrift)
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EZB	Europäische Zentralbank
f./ff.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote
FR	FinanzRundschau (Zeitschrift)
FreizügG/EU	Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU)
FS	Festschrift
GEG	Gesetz zur Vereinheitlichung des Energieeinsparrechts für Gebäude (Gebäudeenergiegesetz)
GewStG	Gewerbsteuergesetz
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GK-AsylG	Gemeinschaftskommentar zum Asylgesetz
GK-AufenthG	Gemeinschaftskommentar zum Aufenthaltsgesetz
GrEStG	Grunderwerbsteuergesetz
GrStG	Grundsteuergesetz
GrStRefG	Gesetz zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz)
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HeizkostenV	Verordnung über die verbrauchsabhängige Abrechnung der Heiz- und Warmwasserkosten (Verordnung über Heizkostenabrechnung)
Hk	Handkommentar
Hrsg./hrsg.	Herausgeber; herausgegeben

Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
i. H. v.	in Höhe von
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
ifo	ifo Institut (Leibniz-Institut für Wirtschaftsfor- schung an der Universität München e. V.)
IMR	Immobilien- und Mietrecht (Zeitschrift)
insb./insbes.	insbesondere
IW	Institut der deutschen Wirtschaft
IWP	Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln
IzR	Informationen zur Raumentwicklung (Zeit- schrift)
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
jM	juris – Die Monatszeitschrift
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	JuristenZeitung (Zeitschrift)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KJ	Kritische Justiz (Zeitschrift)
KK	Karlsruher Kommentar
KommJur	Kommunaljurist (Zeitschrift)
KSchG	Kündigungsschutzgesetz
KStG	Körperschaftsteuergesetz
KZfSS	Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsy- chologie
Lfg.	Lieferung
LG	Landgericht
lit.	Littera
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LT	Landtag
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht (Zeitschrift)
MietAnpG	Mietrechtsanpassungsgesetz

*Abkürzungsverzeichnis*

MietNovG	Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz)
MietNovGE	Entwurf eines Gesetzes zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz)
MietR	Mietrecht
Mio.	Million
MittBayNot	Mitteilungen des Bayerischen Notarvereins, der Notarkasse und der Landesnotarkammer Bayern (Zeitschrift)
MüKo	Münchener Kommentar
NJ	Neue Justiz (Zeitschrift)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NJW-RR	Neue Juristische Wochenschrift – Rechtsprechungs-Report Zivilrecht (Zeitschrift)
NK	NomosKommentar
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWB	NWB - Steuer- und Wirtschaftsrecht (Zeitschrift)
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
NZM	Neue Zeitschrift für Miet- und Wohnungsrecht
o. Ä.	oder Ähnliches
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
phil.	philosophiae
Pkw	Personenkraftwagen
RefE	Referentenentwurf
Rn.	Randnummer
rer. nat.	rerum naturalium
S.	Satz; Seite
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit (Zeitschrift)

*Abkürzungsverzeichnis*

SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
sog.	sogenannte
SozR	Sozialrecht
St.	Sankt
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
SZ	Süddeutsche Zeitung
TzBfG	Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge (Teilzeit- und Befristungsgesetz)
u. a.	und andere; unter anderem
Urt.	Urteil
usw.	und so weiter
v.	van; vom; von; vor
v. d.	von der
Verf.; verf.	Verfasser; verfasst
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Vorb.	Vorbemerkung
VuR	Verbraucher und Recht (Zeitschrift)
WC	Water Closet
WISTA	Wirtschaft und Statistik (Zeitschrift)
WiStG	Gesetz zur weiteren Vereinfachung des Wirtschaftsstrafrechts (Wirtschaftsstrafgesetz 1954)
WoFG	Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz)
WoGG	Wohngeldgesetz
WoVermG/WoVermRG	Gesetz zur Regelung der Wohnungsvermittlung
WuM	Wohnungswirtschaft und Mietrecht (Zeitschrift)
z. B.	zum Beispiel
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZfIR	Zeitschrift für Immobilienrecht
ZfPW	Zeitschrift für die gesamte Privatrechtswissenschaft
ZIA	Zentraler Immobilien Ausschuss e. V.

*Abkürzungsverzeichnis*

ZMR	Zeitschrift für Miet- und Raumrecht
ZNotP	Zeitschrift für die Notarpraxis
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
zugl.	zugleich
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
zwztl.	zwischenzeitlich