

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. Angespannte 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. Maßstabbildung 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
a) 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 brandenburgi- 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