

L e i t s a t z

zum Beschluss des Ersten Senats vom 29. Juni 2016

- 1 BvR 1015/15 -

Um sozialen und wirtschaftlichen Ungleichgewichten entgegenzuwirken, durfte der Gesetzgeber aufgrund seiner Einschätzung der Nachfragesituation auf dem Mietwohnungsmarkt durch Einführung des Bestellerprinzips die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Freiheit der Wohnungsvermittler beschränken, von Wohnungssuchenden ein Entgelt für ihre Vermittlungstätigkeit zu erhalten.



IM NAMEN DES VOLKES

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

1. des Herrn B...
2. des Herrn S...
3. des Herrn G...

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. Uwe Lipinski,
Bahnhofstraße 55 - 57, 69115 Heidelberg -

gegen Art. 3 Nr. 1 a), b), e), Nr. 2 und Nr. 5 a) aa) des Gesetzes zur Dämpfung
des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung
des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellie-
rungsgesetz - MietNovG) vom 21. April 2015 (BGBl I S. 610)

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat -
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Kirchhof,
Gaier,
Eichberger,
Schluckebier,
Masing,
Paulus,
Baer,
Britz

am 29. Juni 2016 beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird, soweit sie von den Beschwerdeführern zu 1) und 2) eingelegt worden ist, zurückgewiesen; soweit sie von dem Beschwerdeführer zu 3) eingelegt worden ist, wird die Verfassungsbeschwerde verworfen.

G r ü n d e :

A.

Gegenstand der Verfassungsbeschwerde sind die Regelungen im Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz - MietNovG) vom 21. April 2015 (BGBl I S. 610), mit denen das Bestellerprinzip bei der Wohnungsvermittlung und das Textformerfordernis für Vermittlungsverträge eingeführt werden sollen. 1

I.

1. Mit dem Mietrechtsnovellierungsgesetz will der Gesetzgeber zwei nach seiner Einschätzung drängenden Problemen auf dem Mietwohnungsmarkt begegnen. Diese werden nach der Begründung des Entwurfs der Bundesregierung für das Mietrechtsnovellierungsgesetz zum einen darin gesehen, dass in prosperierenden Städten die Mieten bei der Wiedervermietung von Bestandswohnungen stark angestiegen seien und teilweise in erheblichem Maß über der ortsüblichen Vergleichsmiete lägen. Zum anderen könnten gerade auf diesen angespannten Wohnungsmärkten Vermieterinnen und Vermieter auch die Kosten der von ihnen eingeschalteten Maklerinnen und Makler auf die Wohnungssuchenden abwälzen (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 1). 2

Um diese Probleme zu lösen, schafft das Mietrechtsnovellierungsgesetz zunächst durch Änderungen des Mietrechts in Art. 1 und Art. 2 neue Vorschriften, durch die der Anstieg der Miethöhe in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten begrenzt werden soll („Mietpreisbremse“, §§ 556d ff. des Bürgerlichen Gesetzbuchs - BGB). Durch Art. 3 des Mietrechtsnovellierungsgesetzes erfolgen zudem Änderungen im Gesetz zur Regelung der Wohnungsvermittlung (im Folgenden: WoVermRG), die dem Bestellerprinzip bei der Wohnungsvermittlung Geltung verschaffen sollen und für den Vermittlungsvertrag das Textformerfordernis vorschreiben. Nur dieser zweite Teil der Novelle ist Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. 3

a) Für die Einführung des Bestellerprinzips geht die Begründung des Regierungsentwurfs davon aus, dass gerade in angespannten Wohnungsmärkten Mietobjekte „häufig weit überwiegend“ über Wohnungsvermittler angeboten würden. Wohnungssuchende hätten dann kaum eine realistische Chance, auf provisionsfreie Angebote auszuweichen. Dabei seien insbesondere bei Massenbesichtigungsterminen die Vermittlungstätigkeiten der Makler häufig auf ein Minimum beschränkt. Im Ergebnis hätten die Mieter oft trotzdem die gesetzlich maximal zulässige Courtage in Höhe von zwei Nettokaltmieten zuzüglich Umsatzsteuer zu zahlen. Diese Kosten träten neben 4

die oft bereits hohe Miete und die ebenfalls aufzubringende Mietkaution für das neue Mietverhältnis. Die so kumulierten Beträge seien geeignet, wirtschaftlich schwächere Mieterhaushalte zu überfordern. Dies erscheine vor dem Hintergrund eines materiell verstandenen Bestellerprinzips unangemessen. Wer kostenpflichtige Dienste veranlasse, solle im Ergebnis auch für die dafür entstehenden Kosten aufkommen (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 15).

Das Bestellerprinzip solle durch das Mietrechtsnovellierungsgesetz im Gesetz zur 5
Regelung der Wohnungsvermittlung verankert werden. Danach kämen entgeltpflichtige Maklerverträge zwischen einem Wohnungssuchenden und einem Wohnungsvermittler nur noch dann zustande, wenn der Makler ausschließlich wegen des Vertrags mit dem Wohnungssuchenden diejenige Wohnung beschaffe, für die der Mietvertrag abgeschlossen werde. Habe der Vermieter dem Makler eine Wohnung zur Suche eines für ihn geeigneten Mieters an die Hand gegeben, solle der Mieter keinesfalls zur Zahlung der Courtage verpflichtet sein. Vereinbarungen, die Zahlungspflicht für die Maklervergütung auf den Mieter abzuwälzen, seien unwirksam.

Ziel der Änderungen sei es, dass diejenige Partei, die sich eines Wohnungsvermittlers bediene und in deren wirtschaftlichem Interesse er vorwiegend tätig werde, auch dessen Vertragspartner im rechtlichen Sinne werde und bleibe. Hierdurch werde das Bestellerprinzip in seiner materiellen Bedeutung umgesetzt. Nur der Veranlasser der Maklerleistung solle verpflichtet sein, die anfallende Maklercourtage zu begleichen (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 16). Auch künftig sollten aber sowohl Mieter als auch Vermieter Auftraggeber des Wohnungsvermittlers sein können (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 1). 6

Die Regelung sei in erster Linie für angespannte Wohnungsmärkte relevant. Auf 7
ausgeglichenen Wohnungsmärkten oder auf Teilmärkten mit einem Überschuss an freien Mietwohnungen habe der Vermieter jedenfalls nicht zwingend die Marktmacht, Maklerkosten auf den Wohnungssuchenden abzuwälzen (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 16).

b) Zur Einführung des Textformerfordernisses erläutert die Begründung des Regierungsentwurfs, dass hiermit Unklarheiten hinsichtlich des Vertragsschlusses von vornherein vermieden werden sollten (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 17). Sowohl dem Wohnungssuchenden als auch dem Vermieter werde deutlich vor Augen geführt, dass sie einen Vertrag abschließen und deshalb bei erfolgreicher Vermittlung oder erfolgreichem Nachweis eine Vergütung fällig werden könne. Auf diese Weise könnten auch Unklarheiten über die Frage, ob und mit welchem Inhalt ein Vermittlungsvertrag zustande gekommen sei, vermieden werden (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 35 f.). 8

2. Die zentrale Regelung des Bestellerprinzips beruht auf Art. 3 Nr. 1 Buchstabe b 9
MietNovG, mit dem § 2 WoVermRG um den Absatz 1a ergänzt wurde. Ferner wurde durch Art. 3 Nr. 1 Buchstabe e MietNovG die Regelung zur Unwirksamkeit abweichender Vereinbarungen in § 2 Abs. 5 WoVermRG durch eine neue Nummer 2 ergänzt. Die genannte Vorschrift im Gesetz zur Regelung der Wohnungsvermittlung

lautet nunmehr - soweit hier von Interesse - wie folgt:

§ 2

(1) ¹Ein Anspruch auf Entgelt für die Vermittlung oder den Nachweis der Gelegenheit zum Abschluß von Mietverträgen über Wohnräume steht dem Wohnungsvermittler nur zu, wenn infolge seiner Vermittlung oder infolge seines Nachweises ein Mietvertrag zustande kommt. ²Der Vermittlungsvertrag bedarf der Textform.

(1a) Der Wohnungsvermittler darf vom Wohnungssuchenden für die Vermittlung oder den Nachweis der Gelegenheit zum Abschluss von Mietverträgen über Wohnräume kein Entgelt fordern, sich versprechen lassen oder annehmen, es sei denn, der Wohnungsvermittler holt ausschließlich wegen des Vermittlungsvertrags mit dem Wohnungssuchenden vom Vermieter oder von einem anderen Berechtigten den Auftrag ein, die Wohnung anzubieten (§ 6 Absatz 1).

(2) bis (4) ...

(5) Eine Vereinbarung ist unwirksam, wenn

1. sie von den Absätzen 1 bis 4 abweicht oder
2. durch sie der Wohnungssuchende verpflichtet wird, ein vom Vermieter oder einem Dritten geschuldetes Vermittlungsentgelt zu zahlen.

Unverändert darf der Wohnungsvermittler nach § 6 Abs. 1 WoVermRG Wohnräume nur dann anbieten, wenn er dazu einen Auftrag von dem Vermieter oder einem anderen Berechtigten erhalten hat. Die Begründung des Regierungsentwurfs zum Mietrechtsnovellierungsgesetz stellt hierzu unter Hinweis auf die überwiegende Auffassung in der Literatur klar, dass dieser Auftrag nicht als Auftrag im Sinne des § 662 BGB zu verstehen ist und auch keine Willenserklärung zum Abschluss eines Maklervertrags darstellt (BTDrucks 18/3121, S. 36). 10

Durch Art. 3 Nr. 5 Buchstaben a aa MietNovG ist in § 8 Abs. 1 Nr. 1 WoVermRG ein neuer Bußgeldtatbestand hinzugefügt worden. Danach handelt auch ordnungswidrig, wer 11

entgegen § 2 Absatz 1a vom Wohnungssuchenden ein Entgelt fordert, sich versprechen lässt oder annimmt,

Verstöße können mit Geldbuße bis zu 25.000 € geahndet werden (Art. 3 Nr. 5 Buchstabe b MietNovG i.V.m. § 8 Abs. 2 WoVermRG). 12

3. Im Gesetzgebungsverfahren hatte der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung (BTDrucks 18/3121, S. 46 f.) darum gebeten, 13

„ ... im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen,

ob eine sachgerechte Lösung für Fälle gefunden werden kann, in denen der Vermittler entweder den Auftrag, die Wohnung anzubieten, aufgrund mehrerer Vermittlungsverträge mit unterschiedlichen Mietinteressenten eingeholt hat, oder der Vermittler die aufgrund eines Vermittlungsvertrags mit einem Mietinteressenten gesuchte Wohnung nach Ablehnung durch diesen Mietinteressenten einem weiteren Mietinteressenten anbietet.“

Im weiteren Gesetzgebungsverfahren sahen jedoch weder die Bundesregierung noch der Deutsche Bundestag Anlass für ein weiteres Eingehen auf die Bedenken des Bundesrates (vgl. BTDrucks 18/4220, S. 8). Der Gesetzentwurf der Bundesregierung wurde am 5. März 2015 ohne Änderungen vom Deutschen Bundestag beschlossen und ist am 1. Juni 2015 in Kraft getreten. 14

II.

1. Die Beschwerdeführer zu 1) und 2) sind Immobilienmakler, die sich durch die Einführung des Bestellerprinzips in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedroht sehen. Der Beschwerdeführer zu 3) ist ein Wohnungsmieter, der meint, in seinem Recht auf Vertragsfreiheit verletzt zu sein. 15

a) Der Beschwerdeführer zu 1) betreibt seit dem Jahr 1994 ein einzelkaufmännisches Unternehmen zur Immobilienvermittlung. Seine Geschäftstätigkeit besteht unter anderem in der Vermittlung von Miet- und Kaufverträgen. Nach eigenen Angaben führt der Beschwerdeführer zu 1) jährlich bis zu eintausend Grundstücks- und Wohnungsbesichtigungen durch. Dabei seien bislang etwa 30 % seines Umsatzes auf den Bereich der Wohnraumvermietung entfallen. Bereits seit der Verabschiedung des Gesetzes durch den Bundestag am 5. März 2015 und der Zustimmung durch den Bundesrat am 27. März 2015 hätten sich erhebliche Umsatzeinbußen bemerkbar gemacht. 16

Mehrere Eigentümer, die dem Beschwerdeführer zu 1) zuvor schon verschiedene Objekte zur Vermittlung von Mietverträgen an die Hand gegeben hätten, hätten ihm gegenüber zum Ausdruck gebracht, dass sie nach dem 1. Juni 2015 die Zusammenarbeit einstellen oder zumindest stark einschränken wollten. Er sei daher gezwungen gewesen, Personal abzubauen, insbesondere die Zusammenarbeit mit anderen selbständigen Maklern zu beenden. Trotz intensivierter Planung und Einsparungen an anderer Stelle habe er angesichts der zu erwartenden Umsatzentwicklung seinen Mitarbeitern eine Entlohnung nicht mehr garantieren können. 17

b) Der Beschwerdeführer zu 2) betreibt in der Rechtsform einer Kommanditgesellschaft ein auf die Vermittlung von Mietwohnungen spezialisiertes Maklerbüro. Nach eigenen Angaben erzielt er seit etwa 20 Jahren durchschnittlich mindestens 95 % seiner Einnahmen aus diesem Bereich. Zum Zeitpunkt der Erhebung der Verfassungsbeschwerde hätten sich 68 Wohnungen in seinem Bestand befunden, die mit Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Juni 2015 nicht mehr vermittelbar seien, weil er we- 18

der von den Eigentümern noch von den Mietinteressierten eine Provision erhalten könne.

c) Der Beschwerdeführer zu 3) ist Mieter einer Wohnung, die ihm vom Beschwerdeführer zu 1) vermittelt worden ist. Er beabsichtigt, auch künftig Wohnungen über ihn und andere Makler anzumieten und diese für ihre Tätigkeit angemessen zu bezahlen. Letzteres sei mit Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Juni 2015 jedoch nicht mehr möglich. 19

2. Mit ihrer Verfassungsbeschwerde rügen die Beschwerdeführer zu 1) und 2) die Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG. Der Beschwerdeführer zu 3) sieht sich in seinen Grundrechten aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG verletzt. Die angegriffenen Vorschriften des Mietrechtsnovellierungsgesetzes seien formell und materiell verfassungswidrig. 20

a) Die Beschwerdeführer sind der Ansicht, dass die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG nicht gegeben sei, weil die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG nicht vorlägen. Der räumliche Wirkungsbereich eines Maklers sei in der Regel regional begrenzt, daher sei die Neuregelung nicht zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit erforderlich. 21

Ferner beanstanden die Beschwerdeführer das Gesetzgebungsverfahren, weil der Bundesrat das Mietrechtsnovellierungsgesetz als Einspruchsgesetz behandelt habe, obwohl das Gesetz nach Art. 84 Abs. 1 Satz 6 GG wegen der abweichungsfesten Regelung des Verfahrens durch Art. 1 Nr. 3 MietNovG insgesamt zustimmungspflichtig gewesen sei. 22

Die Einführung des Bestellerprinzips sei für die Länder darüber hinaus mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden, woraus ebenfalls die Zustimmungsbefähigung folge. Mit der Einführung der neuen Bußgeldtatbestände sei eine qualitative Erhöhung der Aufgabenlast der Länder erfolgt, weil die Landesbehörden zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten verpflichtet seien. 23

b) Die Beschwerdeführer zu 1) und 2) sind der Auffassung, das Mietrechtsnovellierungsgesetz greife unverhältnismäßig in ihre Berufsfreiheit ein. Zumindest hinsichtlich des Beschwerdeführers zu 2) handle es sich um eine Berufswahlregelung, die unter besonders hohen Rechtfertigungsanforderungen stehe. Der Beschwerdeführer zu 2) verdiene nämlich derzeit nahezu seinen gesamten Lebensunterhalt mit der Vermittlung von Wohnraum. Zudem werde in das von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb in unverhältnismäßiger Weise eingegriffen. 24

Das Verbot des § 2 Abs. 1a WoVermRG führe dazu, dass der Makler für seine Tätigkeit keine Vergütung mehr verlangen könne, was untragbare wirtschaftliche Nachteile zur Folge habe. Die vom Gesetzgeber bezweckte Abwälzung der Kosten auf die Anbieter führe nämlich dazu, dass Vermieter kaum noch Vermittlungsaufträge erteil-

ten. Um Maklerkosten einzusparen, suchten sie eher selbst nach einem Mieter oder ließen ihre Wohnungen sogar vorübergehend leer stehen. Neue Modelle, die eine Vergütung durch den Vermieter zuließen, gebe es nicht oder seien jedenfalls nicht durchzusetzen.

Mildere Mittel seien dagegen möglich, so etwa die Formulierung eines „echten“ Bestellerprinzips. Der Gesetzgeber hätte die Unverhältnismäßigkeit der Regelung vermeiden können, wenn er einen Vergütungsanspruch gegenüber dem Wohnungssuchenden für die Fälle vorgesehen hätte, in denen der Wohnungsvermittler den Auftrag zur Wohnungsvermittlung nicht nur für einen, sondern für mehrere Wohnungssuchende einhole. 26

Ferner sei der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzt, weil die angegriffenen gesetzlichen Regelungen allein auf die Maklerbranche als „Kostentreiber“ konzentriert seien, während andere Personen, die für die Wohnungsknappheit und dafür verantwortlich seien, dass sich sozial Schwache in bestimmten Gebieten keine akzeptable Wohnung mehr leisten könnten, außer Betracht blieben. 27

c) Der Beschwerdeführer zu 3) ist der Auffassung, seine durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Vertragsfreiheit sei verletzt. Die Vertragsfreiheit gewährleiste nicht nur das Recht, überhaupt Verträge mit einem Makler eingehen zu können, sondern auch das Recht, Verträge eines bestimmten Inhalts abzuschließen. Dies sei ihm durch die Neuregelung verwehrt, insbesondere sei es ihm nicht möglich, sich zur Zahlung einer Provision für die Vermittlung einer Wohnung zu verpflichten, die zuvor bereits anderen Mietinteressierten in deren Auftrag präsentiert worden sei. 28

III.

Zu der Verfassungsbeschwerde haben das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz namens der Bundesregierung, die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, die Bundesrechtsanwaltskammer, der Deutsche Anwaltverein e.V., der Deutsche Mieterbund, der BVFI - Bundesverband für die Immobilienwirtschaft e.V., der Immobilienverband IVD Bundesverband e.V. sowie Haus & Grund Deutschland - Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V. Stellung genommen. 29

1. Zur Frage der formellen Verfassungsmäßigkeit hat sich lediglich das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz geäußert und einen Verstoß gegen Kompetenz- und Verfahrensvorschriften des Grundgesetzes verneint. 30

a) Der Bund sei für den Erlass der mit der Beschwerde angegriffenen Regelungen gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zuständig. Die Vorschriften des Mietrechtsnovellierungsgesetzes regelten Fragen einer speziellen Materie des bürgerlichen Rechts. Beim neuen Bußgeldtatbestand in Art. 3 Nr. 5 MietNovG handle es sich um Strafrecht im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Zum Strafrecht sei auch die Regelung der Ahndung von Ordnungswidrigkeiten zu rechnen. Da sich die Kompetenz des Bundesgesetzgebers aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG herleite, sei die Erforderlichkeitsklausel des 31

Art. 72 Abs. 2 GG nicht zu beachten.

b) Das Gesetz sei zu Recht als Einspruchsgesetz behandelt worden. Bundesgesetze bedürften nach Art. 77 Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 77 Abs. 2a, Abs. 3 und Abs. 4 GG nur dann der Zustimmung des Bundesrates, wenn das Grundgesetz dies ausdrücklich vorsehe. Keiner der im Grundgesetz enumerativ und abschließend aufgeführten, die Zustimmungsbedürftigkeit auslösenden Tatbestände greife hier ein. Insbesondere enthalte das Gesetz keine Bestimmungen, die das Verwaltungsverfahren der Länder im Sinne von Art. 84 Abs. 1 Satz 5 und 6 GG unter Ausschluss einer Abweichungsmöglichkeit regelten. 32

2. Hinsichtlich der Frage der Verletzung der Grundrechte der Beschwerdeführer zu 1) und 2) aus Art. 3 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG gehen die Stellungnahmen, die sich mit diesen Rügen befassen, davon aus, dass weder eine Ungleichbehandlung noch ein Eingriff in den Schutzbereich der Eigentumsгарantie gegeben sei. 33

3. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, die Bundesrechtsanwaltskammer, der Deutsche Anwaltverein e.V. und der Deutsche Mieterbund sind der Auffassung, die angegriffenen Regelungen des Mietrechtsnovellierungsgesetzes seien auch gemessen am Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) verfassungsgemäß. 34

a) Die Regelungen griffen zwar in die Freiheit der Berufsausübung der Beschwerdeführer zu 1) und 2) ein. Ein solcher Eingriff sei aber gerechtfertigt, wenn vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls dies zweckmäßig erscheinen ließen. Das sei sowohl für die Einführung des Bestellerprinzips als auch für das Textformerfordernis in § 2 Abs. 1 WoVermRG der Fall. Die im Gesetz gefundene Lösung sei verhältnismäßig. Insbesondere seien mildere Mittel, die gleichermaßen effektiv gewesen wären, nicht ersichtlich. Das zeigten die im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens erwogenen, aber letztlich verworfenen Alternativen. Die Regelung sei unter Berücksichtigung aller widerstreitenden Interessen im Ergebnis auch angemessen. Soweit Makler die Nachfragesituation auf den Wohnungsmärkten bisher hätten nutzen können, um mit den Wohnungssuchenden Verträge zu schließen, die sie ansonsten nicht hätten vereinbaren können, erscheine diese Position der Makler nicht schutzwürdig. 35

b) Im Hinblick auf die vom Bundesrat aufgezeigten Bedenken in den Fällen der Mehrfachbeauftragung und der Vorbefassung des Maklers sind die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, die Bundesrechtsanwaltskammer und der Deutsche Anwaltverein e.V. - sowie für die Fallgruppe der Beauftragung des Vermittlers durch mehrere Wohnungssuchende auch der Deutsche Mieterbund - der Ansicht, dass jedenfalls im Wege der verfassungskonformen Auslegung eine teleologische Reduktion der Regelung des Bestellerprinzips geboten und ein Provisionsanspruch gegen die Wohnungssuchenden daher nicht ausgeschlossen sei. 36

Dem widerspricht das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, das diese Auslegung weder für verfassungsrechtlich geboten noch für zulässig hält. 37

Hätte der Gesetzgeber in den hier diskutierten Fällen eine Pflicht zur Zahlung des Vermittlungsentgelts durch den Wohnungssuchenden weiterhin zugelassen, so hätten Makler die bisherige Situation zum Nachteil der Wohnungssuchenden durch einfache Umgestaltungen des Geschäftsmodells beibehalten können. Derartige Möglichkeiten seien unter Maklern während des Gesetzgebungsverfahrens bereits intensiv erörtert worden. In den vom Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf angesprochenen Fallkonstellationen hätten Ausnahmen vom Bestellerprinzip zu einem Leerlaufen des Gesetzes geführt und seien daher nicht geregelt worden. Auch ohne diese Ausnahmen sei die Regelung mit der Berufsfreiheit von Maklern vereinbar.

4. Für begründet halten die Verfassungsbeschwerde der BVFI - Bundesverband für die Immobilienwirtschaft e.V., der Immobilienverband IVD Bundesverband e.V. sowie Haus & Grund Deutschland - Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V. Die angegriffenen Regelungen des Wohnungsvermittlungsgesetzes seien weder geeignet noch erforderlich, um die Ziele des Gesetzgebers zu erreichen. Im Einzelnen folgen diese Stellungnahmen weitgehend den Einwendungen der Beschwerdeführer zu 1) und 2). 38

B.

Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführer zu 1) und 2) ist zulässig, jedoch nicht begründet; hingegen ist die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu 3) bereits unzulässig. 39

I.

1. Der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführer zu 1) und 2) steht nicht entgegen, dass für die Möglichkeit der von ihnen gerügten Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG nichts ersichtlich ist; denn bereits die von ihnen in erster Linie erhobene Rüge der Verletzung ihrer Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) begründet die Zulässigkeit ihrer Verfassungsbeschwerde. 40

a) Die Beschwerdeführer zu 1) und 2) sind beschwerdebefugt. Sie sind durch die von ihnen angegriffenen Normen selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen, so dass sie ihre Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen die gesetzlichen Bestimmungen richten können (vgl. BVerfGE 109, 279 <305>; 117, 126 <135>; stRspr). 41

Als Immobilienmakler im Bereich der Wohnungsvermittlung dürfen die Beschwerdeführer zu 1) und 2) nach der gesetzlichen Neuregelung nicht mehr in der bisher üblichen, nach Form und Inhalt freien vertraglichen Gestaltung ein Vermittlungsentgelt von Wohnungssuchenden verlangen. Sie sind auch unmittelbar betroffen, weil ein besonderer Vollziehungsakt nicht erforderlich ist (vgl. BVerfGE 109, 279 <306>). Eine vertragliche Verpflichtung der Wohnungssuchenden zur Zahlung von Maklercourtage ist aufgrund des gesetzlichen Verbots in § 2 Abs. 5 WoVermRG ebenso unwirksam wie die Überwälzung des Vermittlungsentgelts vom Vermieter auf Wohnungssuchende. Die Nichtbeachtung des Textformerfordernisses führt nach 42

§ 125 Satz 1 BGB unmittelbar zur Nichtigkeit eines Vermittlungsvertrages.

b) Der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde steht der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführer zu 1) und 2) nicht entgegen. 43

Zwar muss ein Beschwerdeführer über eine nur formelle Erschöpfung des Rechtswegs hinaus vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde grundsätzlich alle nach Lage der Dinge zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten ergreifen, um die geltend gemachte Grundrechtsverletzung in dem unmittelbar mit ihr zusammenhängenden sachnächsten Verfahren zu verhindern oder zu beseitigen (vgl. BVerfGE 112, 50 <60>; stRspr). Eine solche Möglichkeit besteht vorliegend aber nicht. Insbesondere ist es den Beschwerdeführern zu 1) und 2) nicht zumutbar, sich zunächst um eine Klärung im fachgerichtlichen Verfahren zu bemühen, weil sie sich hiermit der Gefahr eines Bußgeldverfahrens aussetzen müssten (vgl. BVerfGE 81, 70 <82 f.>; 97, 157 <165>; 131, 47 <56>). Würden sie ihre bisherige Vertragspraxis zur Provisionsverpflichtung der Wohnungssuchenden trotz des Verbots in § 2 Abs. 1a WoVermRG fortführen, so könnten sie sich damit einer Ordnungswidrigkeit nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 WoVermRG schuldig machen. 44

2. Hingegen ist die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers zu 3) unzulässig. Er ist weder als Wohnungsvermittler noch als Vermieter, sondern nur als potentieller Wohnungssuchender am Verfahren beteiligt. Das stellt bereits seine Beschwerde in Frage. In jedem Fall hat der Beschwerdeführer zu 3) seine Verfassungsbeschwerde nicht hinreichend begründet. Insbesondere ist für eine Verletzung seiner durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützten Vertragsfreiheit nichts erkennbar. 45

II.

Die zulässige Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführer zu 1) und 2) ist jedoch nicht begründet. Die angegriffenen Regelungen aus Art. 3 MietNovG, mit denen das Bestellerprinzip (1.) und das Textformerfordernis (2.) in das Wohnungsvermittlungsgesetz eingefügt worden sind, verletzen keine Grundrechte der Beschwerdeführer zu 1) und 2). 46

1. Das nun geltende - bußgeldbewehrte - Bestellerprinzip mit der Folge der weitgehenden Nichtigkeit vertraglicher Vereinbarungen, die Wohnungssuchende zur Zahlung eines Entgelts an Wohnungsvermittler verpflichten sollen (§ 2 Abs. 1a, Abs. 5; § 8 Abs. 1 Nr. 1 WoVermRG n.F.), verstößt weder gegen die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte berufliche Vertragsfreiheit (a) noch gegen andere Grundrechte (b) der Beschwerdeführer zu 1) und 2). 47

a) Die angegriffenen Regelungen beschränken zwar die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) der Beschwerdeführer zu 1) und 2) (aa); dies ist aber verfassungsrechtlich gerechtfertigt (bb). 48

aa) Art. 12 Abs. 1 GG schützt die Freiheit der Berufsausübung als Grundlage der persönlichen und wirtschaftlichen Lebensführung. Das Grundrecht umschließt auch 49

die Freiheit, das Entgelt für berufliche Leistungen verbindlich auszuhandeln (vgl. BVerfGE 101, 331 <347>; 117, 163 <181>; 134, 204 <222 Rn. 66>). Die ansonsten durch die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG garantierte Vertragsfreiheit tritt im Bereich beruflicher Betätigung gegenüber dem speziellen Schutz durch Art. 12 Abs. 1 GG zurück (vgl. BVerfGE 117, 163 <181>; 134, 204 <222 Rn. 67> jeweils m.w.N.).

Die gesetzliche Neuregelung betrifft den Schutzbereich der Berufsfreiheit. Die geänderten oder neugeschaffenen Vorschriften im Gesetz zur Regelung der Wohnungsvermittlung hindern die Beschwerdeführer zu 1) und 2) in einer Vielzahl von Fällen daran, von Wohnungssuchenden ein Entgelt für ihre berufliche Vermittlungstätigkeit zu erhalten. Schließen die Beschwerdeführer zu 1) und 2) mit Wohnungssuchenden Verträge ab, nach denen sie von diesen ein Entgelt erhalten sollen, obwohl sie nicht ausschließlich wegen des Vermittlungsvertrags mit dem Wohnungssuchenden vom Vermieter oder von einem anderen Berechtigten den Auftrag zum Angebot der Wohnung (§ 6 Abs. 1 WoVermRG) eingeholt haben, sind diese Vereinbarungen unwirksam (§ 2 Abs. 1a, Abs. 5 Nr. 1 WoVermRG). Gleiches gilt für den bislang zulässigen Abschluss von Verträgen, durch die Wohnungssuchende verpflichtet werden, ein vom Vermieter oder einem Dritten geschuldetes Vermittlungsentgelt zu zahlen (§ 2 Abs. 5 Nr. 2 WoVermRG). 50

bb) Die mit der Einführung des Bestellerprinzips verbundene Beeinträchtigung der Berufsfreiheit der Beschwerdeführer zu 1) und 2) ist selbst bei einem Verständnis als umfassendes Ausschließlichkeitsprinzip, wie es im vorliegenden Verfahren vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz vertreten wird, verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Die Neuregelung ist weder formell (1) noch inhaltlich (2) zu beanstanden. 51

(1) Beschränkungen der Berufsfreiheit bedürfen nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG einer gesetzlichen Grundlage (vgl. BVerfGE 54, 237 <245 f.>). Diese ist mit den angegriffenen Regelungen zum Bestellerprinzip, die durch Art. 3 MietNovG in das Wohnungsvermittlungsgesetz eingefügt worden sind, gegeben. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer ist die Gesetzesnovelle formell verfassungsgemäß. Der Bund verfügt über die Gesetzgebungskompetenz für die Änderungen des Wohnungsvermittlungsgesetzes (<a>). Auch das Gesetzgebungsverfahren ist nicht zu beanstanden; insbesondere liegt mit dem Mietrechtsnovellierungsgesetz kein Gesetz vor, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf (). 52

(a) Die angegriffenen Änderungen des Wohnungsvermittlungsgesetzes unterfallen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG für das bürgerliche Recht (aa) sowie hinsichtlich des Bußgeldtatbestandes für das Strafrecht (bb) und werden daher von der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG nicht erfasst. 53

(aa) Die Befugnis zur Regelung des bürgerlichen Rechts umfasst alle Normen, die herkömmlicherweise dem Zivilrecht zugerechnet werden (vgl. BVerfGE 126, 331 54

<357> m.w.N.). Damit geht es im Wesentlichen um die Ordnung der Individualrechtsverhältnisse, weshalb die Kompetenz des Bundes für bürgerliches Recht nicht nur die Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuches, sondern auch die vielfältigen Nebengesetze des Privatrechts umfasst (vgl. BVerfGE 42, 20 <31>). Die angegriffenen Vorschriften des Mietrechtsnovellierungsgesetzes zur Änderung des Wohnungsvermittlungsgesetzes zählen hiernach zum bürgerlichen Recht im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Von den Änderungen durch Art. 3 Nr. 1 bis Nr. 4 MietNovG werden Regelungen erfasst, die das Privatrechtsverhältnis zwischen Wohnungsvermittlern und Wohnungssuchenden ausgestalten und ordnen. Bei den Vorschriften des Wohnungsvermittlungsgesetzes handelt es sich um Spezialnormen in einem Nebengesetz zum Maklerrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches.

Gegen die Zuordnung der Regelungen zur Gesetzgebungskompetenz für das bürgerliche Recht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) spricht nicht, dass der Gesetzgeber mit dem Bestellerprinzip in Verfolgung sozialstaatlicher Zwecke ins Wirtschaftsleben eingreift. Zwar können Regelungen des bürgerlichen Rechts, die darauf zielen, soziale Disparitäten auszugleichen oder zu beseitigen, im weitesten Sinne als Regulierung wirtschaftlicher Vorgänge angesehen werden. Dass eine in Wahrnehmung sozialstaatlicher Gestaltungsaufträge getroffene Regelung des Privatrechts auch wirtschaftsregulierende Effekte zeitigt, macht diese jedoch nicht ohne Weiteres zu einer Regelung des Rechts der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) und nimmt ihr insbesondere nicht ihren Charakter als Regelung des bürgerlichen Rechts. Das im Bürgerlichen Gesetzbuch und den Nebengesetzen des Privatrechts geregelte bürgerliche Recht ist und war stets auch durch Elemente sozialer Regulierung von wirtschaftlichen Vorgängen geprägt.

55

(bb) Für den Bußgeldtatbestand in § 8 Abs. 1 Nr. 1 WoVermRG, der durch Art. 3 Nr. 5 MietNovG neu geschaffen wurde, folgt die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ebenfalls aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Zu den dort genannten Gebieten zählt auch das „Strafrecht“, das in kompetenzrechtlicher Hinsicht neben dem Strafrecht im herkömmlichen Sinne auch das Ordnungswidrigkeitenrecht erfasst (vgl. BVerfGE 27, 18 <32 f.>; 29, 11 <16>; 31, 141 <144>).

56

(b) Das Mietrechtsnovellierungsgesetz bedurfte nicht der Zustimmung des Bundesrates.

57

Nach Art. 84 Abs. 1 Satz 6 GG besteht ein Zustimmungsbedürfnis nur dann, wenn die Länder ein Bundesgesetz als eigene Angelegenheit ausführen, der Bund aber ausnahmsweise unter den Voraussetzungen des Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG das insoweit maßgebliche Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regelt.

58

Eine solche Regelung könnte hier nur durch Art. 1 Nr. 3 MietNovG erfolgt sein, der durch Einfügung des § 556d Abs. 2 in das Bürgerliche Gesetzbuch die Landesregierungen zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt, um Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten zu bestimmen. Zwar betrifft diese Regelung nur den - hier

59

nicht angegriffenen - Teil des Mietrechtsnovellierungsgesetzes, der als Mietpreisbremse zur Dämpfung des Mietanstiegs beitragen soll, während die Bestimmung von Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten für die bundesweit geltende Einführung des Bestellerprinzips ohne Bedeutung ist. Unterstellt, die Regelung der Mietpreisbremse wäre zustimmungsbedürftig, könnte aber aufgrund der vor Inkrafttreten der Föderalismusreform zu Art. 84 Abs. 1 GG a.F. ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allein die vorliegende Verknüpfung der Regelungen von Mietpreisbremse und Bestellerprinzip zu einer gesetzgebungstechnischen Einheit das Mietrechtsnovellierungsgesetz als Ganzes zustimmungsbedürftig machen („Einheitsthese“; vgl. etwa BVerfGE 8, 274 <294 f.>; 55, 274 <319>; krit. BVerfGE 105, 313 <339>; zurückhaltend auch BVerfGE 112, 226 <253 f.>).

Im vorliegenden Fall lässt sich allerdings auch auf dieser Grundlage das Erfordernis einer Zustimmung des Bundesrates nach Art. 84 Abs. 1 Satz 6 GG nicht herleiten. Ein Zustimmungserfordernis könnte nach Art. 84 Abs. 1 Satz 5 und 6 GG nur dann bestehen, wenn ein Bundesgesetz das Verwaltungsverfahren „ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder“ geregelt hat. Eine solche Abweichungsfestigkeit setzt eine ausdrückliche, zumindest aber hinreichend deutliche Regelung voraus. Dies wird dem Anliegen der Föderalismusreform gerecht, „die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen“ (so die Begründung des Entwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, BTDrucks 16/813, S. 1).

60

Einen solchen ausdrücklichen Ausschluss einer Abweichungsmöglichkeit enthalten die angegriffenen Vorschriften nicht. Vielmehr belässt der Gesetzgeber die Umsetzung den Ländern je nach den regionalen Gegebenheiten selbst, indem er die Begrenzung der Miethöhe gemäß § 556d BGB nur insoweit vorsieht, als eine Landesregierung die bundesgesetzliche Regelung durch Rechtsverordnung komplettiert und Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt bestimmt. Nur für Wohnungen in solchen Gebieten kann es bei Neuvermietungen zu einer Begrenzung der Miethöhe nach § 556d Abs. 1 BGB kommen. Eine Landesregierung ist insoweit nicht gehindert, die Umsetzung nach den Verhältnissen des jeweiligen Bundeslandes auszurichten und gegebenenfalls vom Erlass einer Rechtsverordnung auch ganz abzusehen, sollte sie für ihr Land kein Gebiet mit angespannten Wohnungsmärkten ausmachen können. Vor diesem Hintergrund haben derzeit die Landesregierungen von Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und dem Saarland von der Verordnungsermächtigung in § 556d Abs. 2 Satz 1 BGB keinen Gebrauch gemacht und den Erlass einer Rechtsverordnung auch nicht in Aussicht gestellt.

61

(2) Auch in materieller Hinsicht verstößt die Einführung des Bestellerprinzips in das Recht der Wohnungsvermittlung nicht gegen den Schutz der Berufsfreiheit durch Art. 12 Abs. 1 GG.

62

(a) Der Gesetzgeber darf die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Freiheit, das Entgelt für berufliche Leistungen einzelvertraglich zu vereinbaren, durch zwingendes

63

Gesetzesrecht begrenzen, um sozialen oder wirtschaftlichen Ungleichgewichten entgegenzuwirken. Wie auch bei sonstigen privatrechtlichen Regelungen, die der freien Vertragsgestaltung Grenzen setzen, geht es um den Ausgleich widerstreitender Interessen, bei dem die Freiheit der einen mit der Freiheit der anderen in Einklang zu bringen ist.

Für die Herstellung eines solchen Ausgleichs verfügt der Gesetzgeber über einen weiten Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum. Die Einschätzung der für die Konfliktlage maßgeblichen ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen liegt zunächst in seiner politischen Verantwortung, ebenso die Vorausschau auf die künftige Entwicklung und die Wirkungen seiner Regelung. Dasselbe gilt für die Bewertung der Interessenlage, das heißt die Gewichtung der einander entgegenstehenden Belange und die Bestimmung ihrer Schutzbedürftigkeit. Eine Grundrechtsverletzung kann in einer solchen Lage nur festgestellt werden, wenn eine Grundrechtsposition den Interessen des anderen Vertragspartners in einer Weise untergeordnet wird, dass in Anbetracht der Bedeutung und Tragweite des betroffenen Grundrechts von einem angemessenen Ausgleich nicht mehr gesprochen werden kann (vgl. BVerfGE 134, 204 <223 f. Rn. 68 ff.> m.w.N.).

64

(b) Daran gemessen genügt die Normierung des Bestellerprinzips den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Sie bringt die sich gegenüberstehenden Interessen in einen Ausgleich, der Verhältnismäßigkeitsanforderungen gerecht wird. Insbesondere hat der Gesetzgeber mit den Änderungen im Bereich des Wohnungsvermittlungsrechts dem an ihn gerichteten sozialstaatlichen Gestaltungsauftrag aus Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG entsprochen. Er hat nachvollziehbar festgestellt, dass auf dem Mietwohnungsmarkt zu Lasten der Wohnungssuchenden soziale und wirtschaftliche Ungleichgewichte bestehen und eine Regelung getroffen, die einen angemessenen Ausgleich schaffen soll. Dieser Ausgleich ist durch das legitime Ziel des Verbraucherschutzes sozialstaatlich gerechtfertigt, um zu verhindern, dass die Wohnungssuchenden Kosten tragen müssen, die nicht von ihnen veranlasst wurden und vorrangig im Interesse des Vermieters entstanden sind (<aa>). Die durch Einführung des Bestellerprinzips geschaffene Lösung ist zu diesem Zweck geeignet (<bb>), erforderlich (<cc>) und angemessen (<dd>).

65

(aa) Auf der Grundlage der zunächst ihm überlassenen Einschätzung der Nachfragesituation auf dem Wohnungsmarkt durfte der Gesetzgeber von einem Interessenkonflikt ausgehen und diesen zur Wahrung der Belange der Wohnungssuchenden als regelungsbedürftig ansehen.

66

Ausweislich der Begründung zum Regierungsentwurf ist es Ziel des Mietrechtsnovellierungsgesetzes, die Wohnungssuchenden vor der Ausnutzung faktischer Zwangslagen zu schützen (BTDrucks 18/3121, S. 19). Der Gesetzgeber sieht das knappe Angebot von Mietwohnungen als Ursache dafür, dass Vermieter, die Dienste von Wohnungsvermittlern zwar in ihrem eigenen Interesse in Anspruch nehmen, die dadurch entstehenden Kosten aber den künftigen Mietern auferlegen können. Ob-

67

wohl der Vermieter die Einschaltung des Wohnungsvermittlers veranlasst habe, zahle der Mieter die hierdurch entstehenden Kosten. In der Praxis geschehe dies so, dass Wohnungssuchende, die sich auf ein vom Vermieter veranlassenes Inserat meldeten, darauf verwiesen würden, entweder zunächst mit dem eingeschalteten Vermittler einen Maklervertrag abzuschließen, oder gegenüber dem Vermieter die Übernahme der Maklercourtage zuzusagen. Lasse sich ein Wohnungssuchender hierauf nicht ein, scheidet er in der Regel aus dem Kreis der in Betracht kommenden Bewerber aus (BTDrucks 18/3121, S. 15). Dabei werden nach der Einschätzung des Gesetzgebers gerade in Gebieten mit angespannten Mietwohnungsmärkten Mietobjekte „häufig weit überwiegend“ über Wohnungsvermittler angeboten. Wohnungssuchende hätten dann kaum eine realistische Chance, auf provisionsfreie Angebote auszuweichen (BTDrucks 18/3121, S. 15).

Der Gesetzgeber geht nachvollziehbar davon aus, dass Wohnungssuchende hiernach regelmäßig für Leistungen aufkommen müssen, die primär im Interesse des Vermieters erbracht worden sind (BTDrucks 18/3121, S. 19). Ebenso plausibel ist seine weitere Annahme, dass für die Maklerdienste eine Preisfindung nach Marktgrundsätzen ausbleibt, weil der Vermieter an Preisverhandlungen kein Interesse hat und die Wohnungssuchenden auf das Entgelt keinen Einfluss nehmen können. Im Ergebnis hätten die Mieter dann oft die gesetzlich maximal zulässige Courtage in Höhe von zwei Nettokaltmieten zuzüglich Umsatzsteuer zu zahlen (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 19). Da diese Kosten neben die oft bereits hohe Miete, die zusätzlich aufzubringende Mietkaution für das neue Mietverhältnis sowie nicht selten auch Umzugs- und Renovierungskosten treten, liegt die Befürchtung des Gesetzgebers nahe, dass die so kumulierten Beträge geeignet sind, gerade wirtschaftlich schwächere Mieterhaushalte zu überfordern (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 15).

(bb) Die Änderungen des Wohnungsvermittlungsgesetzes zur Einführung des Bestellerprinzips sind geeignet, um den erstrebten Ausgleich der berührten Interessen zu erreichen und einer Belastung der Wohnungssuchenden mit Vermittlungskosten, die im vorrangigen Vermieterinteresse entstanden sind, zu begegnen. Insoweit genügt die Möglichkeit einer Zweckerreichung (vgl. BVerfGE 117, 163 <188 f.>; 126, 112 <144>; stRspr). Diese lässt sich hier schon aufgrund der gesetzlich geregelten Nichtigkeit belastender Provisionsverpflichtungen (§ 2 Abs. 5 WoVermRG), die zudem noch durch einen eigenen Bußgeldtatbestand flankiert wird (§ 8 Abs. 1 Nr. 1 WoVermRG), bejahen. Auf dieser Grundlage können Wohnungssuchende nur in engen Ausnahmefällen zur Zahlung von Vermittlungskosten verpflichtet werden und sind damit regelmäßig vor einer Belastung mit Provisionsforderungen als Auftraggeber wie im Wege der Schuldübernahme geschützt.

Die Eignung der Neuregelung lässt sich nicht deshalb in Zweifel ziehen, weil Vermieter, die sich ihrerseits weiterhin uneingeschränkt zur Provisionszahlung verpflichten können, ihre durch Bezahlung eines Maklers entstandenen Kosten bei der Kalkulation der Miete berücksichtigen und auf diese Weise bei Mietern ganz oder in Teilen refinanzieren können. Zum einen kann eine solchermaßen erhöhte Wohnungsmiete

68

69

70

durchaus an Grenzen stoßen, etwa sofern die Vorschriften zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten (§§ 556d ff. BGB Mietpreisbremse) zur Wirkung kommen sollten. Zum anderen bleiben Vermieter stets mit der Vorlage der Maklerkosten sowie den Ungewissheiten der Durchsetzbarkeit höherer Mieten belastet, so dass sie möglicherweise auf die Einschaltung eines Wohnungsvermittlers ganz verzichten und die Mietersuche selbst übernehmen werden. Selbst wenn Vermieter eine Überwälzung der Maklerkosten durch höhere Miete durchsetzen können, wird der vom Gesetzgeber erstrebte Ausgleich nicht gänzlich verfehlt. Als Vorteil verbleibt den Wohnungssuchenden dann zumindest, dass die Maklerkosten nicht wie bei der direkten Zahlung der Courtage sofort in voller Höhe und zeitgleich mit weiteren finanziellen Belastungen bei Beginn des Mietverhältnisses aufgebracht werden müssen. Schließlich ist es nicht fernliegend, dass Vermieter künftig in eigenem Interesse ihre Nachfragemacht ausnutzen, um mit den Maklern Provisionen unter den bisher üblichen - das gesetzlich Zulässige ausschöpfenden - Sätzen zu vereinbaren, und demnach nur geringere Beträge in die Kalkulation der Miete einfließen werden.

(cc) Die angegriffenen Änderungen im Gesetz zur Regelung der Wohnungsvermittlung sind erforderlich, um den angestrebten Schutz zu erreichen. Es sind keine gleich wirksamen Mittel zum Schutz der Wohnungssuchenden ersichtlich, mit denen eine weitergehende Schonung der Interessen der Wohnungsvermittler einherginge.

71

(α) Keine in gleicher Weise geeignete Alternative stellt das von den Beschwerdeführern befürwortete „echte“ Bestellerprinzip oder Prioritätsprinzip dar, wonach im Verhältnis zwischen Vermieter und Wohnungssuchendem derjenige als Besteller der Vermittlungsdienste anzusehen und zur Zahlung der Courtage verpflichtet sein soll, der in zeitlicher Hinsicht zuerst an den Makler herantritt. Angesichts der Marktverhältnisse lässt sich eine vergleichbare Wirksamkeit dieses Prioritätsprinzips nicht - wie erforderlich (vgl. BVerfGE 81, 70 <91>) - eindeutig feststellen. Aufgrund der Marktmacht der Vermieter erscheint vielmehr die Annahme einleuchtend, dass Mietinteressierte, um bei der Wohnungssuche erfolgreich sein zu können, sich ungeachtet der tatsächlichen Abläufe oftmals in die Position derjenigen drängen lassen müssen, die den ersten Kontakt zu einem Wohnungsvermittler hergestellt haben. Es ist mithin nicht zu beanstanden, dass diese schon im Gesetzgebungsverfahren diskutierte Lösung verworfen wurde, weil sie die Belastung der Wohnungssuchenden mit der Courtage letztlich nicht vergleichbar wirksam ändern könnte (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 17).

72

(β) Die im Gesetzgebungsverfahren vorgeschlagene Regelung, nach der das Maklerhonorar zwischen Vermieter und Mieter hälftig geteilt werden sollte, führt schon offensichtlich nicht zu dem vom Gesetzgeber in den Blick genommenen Ausgleich. Sie verhindert die Überwälzung der Maklerkosten auf die Wohnungssuchenden nur in Höhe der halben Provisionsforderung, nicht aber - wie angestrebt - in vollem Umfang.

73

(γ) Auch eine weitere Absenkung der in § 3 Abs. 2 WoVermRG geregelten Entgeltgrenze, die insgesamt zu einer vergleichbaren Entlastung der Wohnungssuchenden

74

führen soll, stellt kein milderes Mittel dar. Um Einsparungen zu erzielen, die insgesamt im Bereich der vom Gesetzgeber mit Einführung des Bestellerprinzips prognostizierten 573,52 Millionen Euro (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 26) liegen, könnte im Einzelfall nur noch eine Provisionshöhe zugelassen werden, die eine Vermittlung von Wohnraum im Auftrag des Wohnungssuchenden weitgehend unrentabel machen müsste. Im Übrigen wäre eine Schonung der Interessen der Wohnungsvermittler hiermit bereits deshalb nicht verbunden, weil sie insgesamt Kürzungen ihrer Provisions-einnahmen in letztlich gleicher Höhe hinnehmen müssten.

(δ) Eine regionale Begrenzung des Bestellerprinzips auf Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten, wie sie bei der Mietpreisbremse vorgesehen ist, musste der Gesetzgeber ebenfalls nicht als milderes Mittel berücksichtigen. Seine Annahme, dass Vermieter außerhalb angespannter Wohnungsmärkte jedenfalls nicht zwingend über die Marktmacht verfügen, um die Vermittlungsprovision auf den Wohnungssuchenden abwälzen zu können (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 16), ist nicht zu beanstanden. Eine zusätzliche Belastung der Vermieter in diesen Regionen konnte der Gesetzgeber daher als gering einschätzen. Die Vermieter sind dort ohnehin in größerem Umfang mit dem Vermittlungsentgelt belastet, ohne dies an die Wohnungssuchenden weitergeben zu können. Verfügt ein Vermieter hingegen ausnahmsweise doch über eine derart starke Verhandlungsposition, dass ihm die Abwälzung der Maklerprovision auf Wohnungssuchende möglich ist, erscheint es mit Blick auf das gesetzgeberische Ziel auch gerechtfertigt, den Schutz des Bestellerprinzips außerhalb angespannter Wohnungsmärkte greifen zu lassen.

75

(ε) Ferner lässt sich die Erforderlichkeit nicht mit Blick auf die Ausschließlichkeitsregel in § 2 Abs. 1a Halbsatz 2 WoVermRG in Frage stellen. Dies gilt auch dann, wenn auf der Grundlage der vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz vertretenen weiten Auslegung der Gesetzesnorm Provisionsansprüche gegen Wohnungssuchende in den vom Bundesrat als problematisch gekennzeichneten Konstellationen (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 46 f.) ausgeschlossen sein sollten.

76

Ob dieses Normverständnis für die damit angesprochenen Fälle der Mehrfachbeauftragung und der Vorbefassung als Wille des Gesetzgebers im Gesetz selbst hinreichend bestimmten Ausdruck gefunden hat, oder ob nach den herkömmlichen Methoden für die Interpretation von Gesetzesrecht (vgl. BVerfGE 11, 126 <130>) ein restriktiveres Verständnis unter Wahrung des gesetzlichen Regelungsziels möglich ist, das in den genannten Fällen einer Courtageverpflichtung der Wohnungssuchenden nicht entgegensteht (so etwa Fischer, NJW 2015, S. 1560 <1563>; anders jedoch LG Stuttgart, Urteil vom 30. September 2015 - 40 O 76/15 KfH -, Rn. 32, juris), bleibt grundsätzlich einer Klärung durch die fachgerichtliche Rechtsprechung überlassen. Für die verfassungsrechtliche Prüfung durch den Senat genügt es, eine weite Auslegung im Sinne eines umfassenden Ausschließlichkeitsprinzips zu unterstellen, weil hiermit die am tiefsten greifende Beeinträchtigung der Berufsfreiheit verbunden ist. Selbst mit dieser Maßgabe lässt sich allerdings ein Verfassungsverstoß nicht feststellen, so dass jedenfalls eine restriktive verfassungskonforme Auslegung nicht ge-

77

boten ist. Dass Wohnungsvermittlern hiernach Provisionsforderungen gegenüber Wohnungssuchenden verstellt sind, geht weder in Fällen ihrer Mehrfachbeauftragung noch in Fällen ihrer Vorbefassung über das Maß hinaus, das der mit dem Bestellerprinzip verfolgte Schutzzweck notwendig macht. Zwar würde es Wohnungsvermittler wie die Beschwerdeführer zu 1) und 2) weniger belasten, wenn sie Provisionsansprüche gegen Wohnungssuchende auch in Fällen der Mehrfachbeauftragung und der Vorbefassung erwerben könnten; das von ihm vorgegebene und zunächst seiner Einschätzung überlassene Ziel eines sozialen Ausgleiches zugunsten der Mietinteressierten könnte der Gesetzgeber dann aber nicht mehr im erstrebten Umfang erreichen.

Auf der Grundlage der geschilderten weiten Auslegung des § 2 Abs. 1a Halbsatz 2 WoVermRG verfolgt der Gesetzgeber sein Ziel, den Belastungen der Wohnungssuchenden aufgrund sozialer und wirtschaftlicher Ungleichheiten entgegenzuwirken, mit der Kodifizierung des von ihm so bezeichneten „materiellen Bestellerprinzips“. Dem liegt nach der Begründung des Gesetzentwurfs die - auch von den Beschwerdeführern nicht in Zweifel gezogene - Feststellung zugrunde, dass „in der Praxis ... gerade auf angespannten Wohnungsmärkten die Initiative für das Tätigwerden eines Maklers regelmäßig vom Vermieter“ ausgeht. Die Vermieter nehmen dann „die Dienste von Wohnungsvermittlern (Maklern) zwar in ihrem Interesse in Anspruch“, können jedoch aufgrund des knappen Angebots an Wohnraum ihre Marktmacht nutzen, um auf verschiedenen Wegen - etwa durch die Bedingung des Abschlusses eines Maklervertrages oder durch Schuldübernahme - die Mieter mit den Maklerkosten zu belasten. Dies erscheine „vor dem Hintergrund eines materiell verstandenen ‚Bestellerprinzips‘ unangemessen: Wer kostenpflichtige Dienste veranlasst, sollte im Ergebnis auch für die so entstandenen Kosten aufkommen“ (BTDrucks 18/3121, S. 15). Ausgehend davon soll die Neuregelung eine Zahlungspflicht des Mieters immer schon dann ausschließen, wenn der Vermieter dem Makler „eine Wohnung an die Hand“ gibt, um einen Mieter zu finden (BTDrucks 18/3121, S. 36). Hier soll allein der Vermieter als „Besteller“ anzusehen sein. Dieser Annahme des Gesetzgebers entspricht die mit § 2 Abs. 1a WoVermRG verbundene Beweislastverteilung, der das Vermittlungsinteresse des Vermieters als Regelfall zugrunde liegt (vgl. Magnus/Wais, JZ 2016, S. 183 <186>). Nach der Systematik der gesetzlichen Regelung des materiellen Bestellerprinzips, das der Gesetzgeber als Mittel zur Verwirklichung des von ihm erstrebten sozialen Ausgleichs gewählt hat, ist deshalb entscheidend, dass der Wohnungsvermittler nicht ausschließlich im Interesse des Wohnungssuchenden, sondern zumindest auch im Vermieterinteresse tätig wird (vgl. ebenda, S. 185 f.) und deshalb mit seiner Provisionsforderung an den Vermieter verwiesen werden kann.

Den umgekehrten Fall des Interesses und der Initiative von Seiten eines Wohnungssuchenden berücksichtigt das Gesetz als Ausnahmekonstellation in § 2 Abs. 1a Halbsatz 2 WoVermRG. Zur Abgrenzung vom Regelfall soll nach der Begründung des Gesetzentwurfs ein striktes Ausschließlichkeitsprinzip gelten. Hiernach soll es „zur Durchsetzung eines materiell verstandenen ‚Bestellerprinzips‘ ... aus-

78

79

drücklich erforderlich“ sein, „dass der Wohnungsvermittler den Auftrag vom Vermieter (oder von einem anderen Berechtigten) ausschließlich zu dem Zweck einholt, dem Wohnungssuchenden die Wohnung anzubieten“ (BTDrucks 18/3121, S. 36). An anderer Stelle (BTDrucks 18/3121, S. 17) erläutert die Entwurfsbegründung, dass der Wohnungssuchende nur dann „Besteller“ sein soll, wenn sich der Vermittler für ihn „auf die Suche begibt und die Wohnung ausschließlich für ihn und in dessen Interesse sucht“. Hiernach ist das Kriterium der Ausschließlichkeit der Vermittlertätigkeit für die Interessen des Wohnungssuchenden entscheidend für die Grenzziehung zwischen einer Provisionsverpflichtung des Vermieters einerseits und des Wohnungssuchenden andererseits (vgl. Magnus/Wais, JZ 2016, S. 183 <185>). In Fällen der Mehrfachbeauftragung ($\alpha\alpha$) wie in Fällen der Vorbefassung ($\beta\beta$) wird der Vermittler jedoch im Regelfall nicht ausschließlich im Interesse der Wohnungssuchenden tätig, so dass der Gesetzgeber es mit Blick auf den Zweck der gesetzlichen Regelung auch hier für erforderlich halten konnte, eine Verpflichtung der Wohnungssuchenden zur Provisionszahlung zu verhindern, ohne dass es auf die vom Ministerium aufgezeigten etwaigen Umgehungsmöglichkeiten ankommt.

($\alpha\alpha$) Die Mehrfachbeauftragung betrifft die Fallkonstellation des Tätigwerdens des Wohnungsvermittlers für mehrere Wohnungssuchende, die ihn jeweils gesondert mit der Vermittlung gleichgerichteter oder vergleichbarer Angebote beauftragt haben. Holt der Wohnungsvermittler hier den Auftrag des Vermieters nach § 6 Abs. 1 WoVermRG nicht nur für einen der Wohnungssuchenden, sondern von Anfang an gleichzeitig oder nach Scheitern eines ersten Vermittlungsversuchs sukzessive für mehrere Wohnungssuchende ein, so kann bei einem weiten Verständnis des Ausschließlichkeitsprinzips ein Provisionsanspruch gegen die Wohnungssuchenden nicht entstehen. Der Auftrag des Vermieters zum Angebot der betreffenden Wohnräume ist dann entgegen § 2 Abs. 1a Halbsatz 2 WoVermRG nicht ausschließlich wegen des Vermittlungsvertrages mit dem Wohnungssuchenden eingeholt worden, mit dem anschließend der Mietvertrag zustande gekommen ist. Die Vorschrift wird demnach so verstanden, dass nur der Vermittlungsvertrag mit „einem einzigen“ Wohnungssuchenden einen Provisionsanspruch diesem gegenüber begründen kann; vermittelt der Makler erfolgreich eine Wohnung bei einem Tätigwerden für mehrere Wohnungssuchende als Auftraggeber, erhält er von dem zum Zuge gekommenen Mieter keine Courtage. Er ist aber keineswegs gehindert, eine solche Vermittlungstätigkeit von einem zuvor mit dem Vermieter geschlossenen provisionspflichtigen Maklervertrag abhängig zu machen.

80

Vom Ansatz des Gesetzgebers ausgehend liegt dieses Ergebnis in der Konsequenz der gewählten Abgrenzung nach der Interessenlage. Zwar wird der Wohnungsvermittler hier im Interesse der einzelnen Wohnungssuchenden und auf deren Initiative hin eingeschaltet, sein Tätigwerden liegt aber auch im Interesse des Vermieters, dem er im Fall der Mehrfachbeauftragung nicht nur einen Interessenten vorstellen, sondern eine Auswahl unter mehreren Bewerbern ermöglichen kann, die nach den vom Vermieter bestimmten Maßstäben geeignet sind. Die Chance, ohne großen eigenen

81

Suchaufwand unter mehreren grundsätzlich geeigneten Mietinteressierten den aus seiner Sicht besten Vertragspartner auszuwählen, ist für den Vermieter aber regelmäßig der Grund dafür, seine Wohnung einem Makler mit dem Ziel einer optimalen Vermietung an die Hand zu geben. Ein Tätigwerden des Wohnungsvermittlers gleichermaßen für mehrere Wohnungssuchende geht daher typischerweise auch mit einem Interesse des Vermieters an der Maklertätigkeit einher. Hier fehlt es an einem ausschließlichen Interesse auf Seiten der Wohnungssuchenden, was es nach der vom Gesetzgeber mit § 2 Abs. 1a WoVermRG geregelten Abgrenzung erforderlich macht, in Fällen der Mehrfachbeauftragung einen Provisionsanspruch gegen sie auszuschließen.

(ββ) Nicht anders ist die Interessenlage in den Fällen der Vorbefassung. Sie sind dadurch gekennzeichnet, dass ein Wohnungsvermittler nach Abschluss eines Maklervertrages mit einem Wohnungssuchenden den Auftrag des Vermittlers nach § 6 Abs. 1 WoVermRG eingeholt hat, dann aber ein Mietvertrag mit diesem Interessenten nicht zustande gekommen ist. Auf der Grundlage einer weit zu verstehenden Ausschließlichkeit kann hier ebenfalls kein Provisionsanspruch gegen einen anderen Wohnungssuchenden begründet werden, dem der Makler danach einen Mietvertrag für die betreffende Wohnung vermittelt. Wiederum wird der Makler zwar auch, nicht aber ausschließlich im Interesse des zum Zuge gekommenen Wohnungssuchenden tätig. Vielmehr wird dem Vermieter nach dem Scheitern des ersten Vermittlungsversuchs hier ebenfalls die Chance einer Auswahl unter mehreren grundsätzlich geeigneten Mietinteressierten ermöglicht, wie es typischerweise dem Vermieterinteresse an der Einschaltung eines Maklers entspricht. Das auf Seiten der Mietvertragsparteien konkurrierende Interesse am Tätigwerden eines Vermittlers steht mithin in Fällen der Vorbefassung ebenfalls einer Provisionsverpflichtung der Wohnungssuchenden entgegen. Folge ist zwar das in der Prüfbitte des Bundesrates (BTDrucks 18/3121, S. 46 f.) so bezeichnete „Verbrennen“ eines ihm bekannten Wohnungsangebots zu Lasten des Maklers, der dieses Objekt nach Scheitern einer Vermittlung anderen Interessenten nicht mehr provisionspflichtig anbieten kann. Der Nachteil des Maklers beschränkt sich dabei allerdings auf den Ausschluss eines Courtageanspruchs gegenüber den Wohnungssuchenden; es steht dem Wohnungsvermittler hingegen auch hier frei, vor weiteren Tätigkeiten mit dem Vermieter einen Maklervertrag zu schließen und nach erfolgreicher Vermittlung von ihm die Provision zu fordern.

82

(dd) Die angegriffenen Regelungen zur Einführung des Bestellerprinzips führen auch in Anbetracht des auf Seiten der Beschwerdeführer zu 1) und 2) betroffenen Grundrechts auf freie Berufsausübung zu einem angemessenen Ausgleich widerstreitender Interessen.

83

(α) Die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Freiheit der Berufsausübung ist hier für den Schutz der Beschwerdeführer zu 1) und 2) maßgebend. Aufgrund der Neuregelung werden sie in einer Vielzahl von Fällen daran gehindert, Wohnungssuchende vertraglich zur Zahlung einer Vergütung für ihre berufliche Vermittlungstätigkeit zu verpflichten. Sie werden in ihrer Freiheit beschränkt, das Entgelt für berufliche Leis-

84

tungen verbindlich auszuhandeln. Dies unterfällt ebenfalls dem Schutz der freien Berufsausübung (vgl. oben B. II. 1. a aa, Rn. 49 f.).

In der Regelung, vertragliche Provisionsverpflichtungen von Wohnungssuchenden nur dann zuzulassen, wenn ausschließlich wegen des mit ihnen geschlossenen Vermittlungsvertrags vom Vermieter oder einem anderen Berechtigten der Auftrag nach § 6 Abs. 1 WoVermRG eingeholt wird, liegt ein nicht unerheblicher Eingriff in die freie Berufsausübung der Wohnungsvermittler. Auch wenn neben Vermietern weiterhin auch Mietinteressierte Wohnungsvermittler beauftragen können, führt das Ausschließlichkeitsprinzip gerade bei weitem Verständnis (vgl. oben B. II. 1. a bb <2> <cc> <ε>, Rn. 76 ff.) im Ergebnis dazu, dass in der geschäftlichen Praxis überwiegend nur noch Vermieter zur Provisionszahlung verpflichtet werden können. Jedenfalls für Immobilienmakler, die sich bei ihrer Tätigkeit - wie die Beschwerdeführer zu 1) und 2) - auf die Vermittlung von Mietwohnungen spezialisiert haben, lassen sich in Folge der Neuregelung nur noch erheblich geringere Provisionseinnahmen erzielen. Auch die Gesetzesmaterialien räumen ein, dass die „voraussichtliche Änderung des Verhaltens von Vermietern durch die Neuregelungen im Wohnungsvermittlungsrecht wahrscheinlich zu deutlichen Umsatzrückgängen führen“ werden (BTDrucks 18/3121, S. 4). Der Gesetzgeber erstrebt eine finanzielle Entlastung der Wohnungssuchenden um 573,52 Millionen Euro aufgrund ersparter Maklercourtage, denen lediglich erwartete Einnahmen durch Provisionszahlungen von Vermietern in Höhe von 120,56 Millionen Euro gegenüberstehen sollen (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 26).

85

Die Wohnungsvermittler werden damit allerdings nicht schon typischerweise zu einer grundlegenden Veränderung ihrer geschäftlichen Aktivitäten und Angebote in dem Sinne gezwungen, dass sie die berufliche Tätigkeit, die bisher ihre Lebensgrundlage bildete, völlig aufgeben und sich eine neue, auf anderen beruflichen Voraussetzungen beruhende Existenz aufbauen müssten. Da provisionspflichtige Aufträge zur Wohnungsvermittlung weiterhin möglich sind, können Makler auf diesem Geschäftsfeld weiterhin tätig bleiben. Sie sind nicht zum Erwerb grundlegender neuer Kenntnisse und Fähigkeiten gezwungen, sondern können das in ihrem beruflichen Werdegang erworbene Wissen und die spezifischen Berufserfahrungen auch künftig nutzen. Zudem sind Immobilienmakler nicht ausschließlich als Wohnungsvermittler tätig, sondern vermitteln in der Regel auch Mietverträge über gewerblich genutzte Räumlichkeiten und insbesondere Kaufverträge für Immobilien, die zu Wohn- oder zu gewerblichen Zwecken genutzt werden. Vielfach sind sie auch in der Immobilienverwaltung und anderen immobiliennahen Dienstleistungsbereichen tätig. Diese Tätigkeitsfelder und Einnahmequellen bleiben von den Änderungen im Wohnungsvermittlungsgesetz unberührt.

86

In die Abwägung ist ferner einzubeziehen, dass Wohnungsvermittler weiterhin Vermittlungsverträge mit Vermietern abschließen und hieraus Vermittlungsentgelte erzielen können. Zwar werden sie hierfür - stärker als zuvor - auch in Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten mit den Vermietern in Verhandlungen über den Abschluss von Vermittlungsverträgen und die Höhe des geschuldeten Vermittlungs-

87

entgelts treten müssen. Hiermit kann aber jeder Wohnungsvermittler selbst erheblichen Einfluss darauf nehmen, wie gravierend die wirtschaftlichen Folgen des Bestellerprinzips für ihn sein werden. Es bleibt jedem einzelnen Makler überlassen, Vermieter vom Nutzen und vom Wert seiner Tätigkeit auch angesichts des Umstandes zu überzeugen, dass die Courtage nicht unmittelbar an den neuen Mieter weitergereicht werden kann. Dass Vermieter zukünftig gänzlich auf die Dienste von Wohnungsvermittlern verzichten, erscheint angesichts der Mühe, die mit der eigenen Suche nach Mietinteressierten verbunden ist, unwahrscheinlich. Insbesondere sind Wohnungsvermittler nicht daran gehindert, durch Werbung für ihre Dienste auch solche Vereinbarungen zu erreichen, die ihnen in Fällen der Mehrfachbeauftragung oder der Vorbefassung einen Provisionsanspruch gegen den Vermieter bei erfolgreicher Vermittlungstätigkeit sichern (vgl. oben B. II. 1. a bb <2> <cc> <ε>, Rn. 76 ff.).

(β) Den grundrechtlich geschützten Interessen der Beschwerdeführer zu 1) und 2) an der freien Berufsausübung stehen die gleichfalls berechtigten Interessen der Wohnungssuchenden gegenüber. Durch die gesetzliche Regelung des Bestellerprinzips sollen für sie Hindernisse bei Anmietung von Wohnräumen beseitigt werden. Ziel ist es, eine Überforderung insbesondere wirtschaftlich schwächerer Wohnungssuchender durch die „kumulierten Beträge“ zu vermeiden, die unter Einschluss der Maklerprovision bei Beginn eines Mietverhältnisses entstehen (vgl. BTDrucks 18/3121, S. 15). Den zahlreichen Wohnungssuchenden, die auf Wohnungsmiete angewiesen sind, wird es damit erleichtert, geeigneten Wohnraum zu finden und sich so den räumlichen Mittelpunkt ihres persönlichen Lebenskreises (vgl. BVerfGE 85, 219 <224>) und einen Freiraum eigenverantwortlicher Betätigung (vgl. BVerfGE 89, 237 <241>) zu schaffen. Dies und der Schutz vor Nachteilen aufgrund der Eigentumsverhältnisse und der Nachfragesituation auf dem Wohnungsmarkt rechtfertigen es zudem, in die Abwägung auf Seiten der Wohnungssuchenden das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) einzubeziehen (vgl. oben B. II. 1. a bb <2> , Rn. 65).

88

(γ) Unter Berücksichtigung des weiten Beurteilungs- und Gestaltungsspielraums, über den der Gesetzgeber hier verfügt (vgl. oben B. II. 1. a bb <2> <a>, Rn. 63 f.), wird das Ziel eines angemessenen Ausgleichs nicht verfehlt. Der Gesetzgeber trägt einem sozialen Ungleichgewicht Rechnung, das durch den hohen Bedarf und das knappe Angebot an Mietwohnungen entsteht. Hierzu hat er mit der Belastung der Wohnungssuchenden durch Maklercourtage einen nicht unwesentlichen Kostenfaktor aufgegriffen und eine Regelung geschaffen, die diese Kosten den Vermietern als diejenigen zuweist, in deren Interesse die Aufwendungen typischerweise entstehen. Seine Entscheidung, hierfür als Mittel eine Einschränkung der vertraglichen Möglichkeiten und damit der Berufsfreiheit der Wohnungsvermittler zu wählen, bewegt sich innerhalb des weiten Gestaltungsspielraums und der politischen Verantwortung, die dem Gesetzgeber für die maßgeblichen ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen verbleiben. Dass hiernach der erstrebte Ausgleich zwangsläufig mit Einnahmeeinbußen der Wohnungsvermittler einhergehen muss, steht insgesamt der Ange-

89

messenheit der gewählten Lösung nicht entgegen; denn diese Belastung ist dadurch gerechtfertigt, dass Wohnungsvermittler - weil sie im Interesse der Vermieter beauftragt werden - mit Provisionsforderungen an diese verwiesen werden dürfen.

b) Für eine Verletzung anderer Grundrechte durch die Einführung des Bestellerprinzips ist nichts ersichtlich. Insbesondere haben die Beschwerdeführer zu 1) und 2) bereits keine eigentumsfähige Position geltend gemacht, die dem Schutz des Art. 14 GG unterfallen könnte. Dies gilt auch mit Blick auf ein etwaiges Recht am eingerichteten Gewerbebetrieb, falls sich der Schutz des Art. 14 GG auch hierauf erstrecken sollte (vgl. BVerfGE 84, 212 <232>; 96, 375 <397>).

90

aa) Die geltend gemachten Aufträge zum Angebot von Wohnräumen, die den Beschwerdeführer zu 1) und 2) bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neuregelung von Vermietern oder anderen Berechtigten gemäß § 6 Abs. 1 WoVermRG erteilt worden waren, genügen nicht als eigentumsfähige Position. Mit diesen Aufträgen sind nicht ohne Weiteres - als Eigentum im Sinne von Art. 14 Abs. 1 GG geschützte (vgl. BVerfGE 112, 93 <107> m.w.N.) - schuldrechtliche Ansprüche auf Zahlung von Provisionen verbunden. Entsprechend der Absicht des Gesetzgebers, Wohnungssuchenden „Zeit und Unkosten für vergebliche Besichtigung“ zu ersparen (vgl. Regierungsentwurf für ein Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung des Mietrechts und der Begrenzung des Mietanstiegs, BTDrucks VI/1549, S. 13), soll das Auftragserfordernis aus § 6 Abs. 1 WoVermRG nur verhindern, dass „Wohnungsvermittler Wohnräume anbieten, von denen sie zufällig durch Dritte erfahren oder die sie aus Anzeigen in Zeitungen entnommen haben“ (BTDrucks VI/1549, S. 13). Da hiernach als Auftrag „jedwede Zustimmung“ eines Vermieters genügt (vgl. Baader/Gehle, WoVermRG, 1993, § 6 Rn. 6), wird die Regelung überwiegend so verstanden, dass § 6 Abs. 1 WoVermRG weder einen Vermittlungsauftrag nach § 652 Abs. 1 BGB erfordert noch die Zustimmung des Vermieters mit einem solchen gleichzusetzen ist (vgl. Hans, Das neue Mietrecht, Art. 9 MRVerbG, § 6 WVG, S. 402 <Stand: 1. September 1983>; Baader/Gehle, a.a.O.; Schultz, WoVermRG, 2010, § 6 Rn. 7; Fischer, Maklerrecht, 3. Aufl. 2015, S. 175; so auch BTDrucks 18/3121, S. 36).

91

Die von den Beschwerdeführern zu 1) und 2) angeführten Aufträge von Interessenten für eine Vermietung von Wohnungen waren demnach allenfalls in die Zukunft gerichtete Erwerbschancen, deren Realisierung noch von dem Abschluss eines Wohnungsvermittlungsvertrages abhängig und zudem noch durch das anschließende Zustandekommen eines kongruenten Hauptvertrages zwischen Wohnungssuchenden und Vermieter bedingt war. Derartige bloße Umsatz- und Gewinnchancen sind jedoch vom verfassungsrechtlichen Schutz des Eigentums nicht umfasst (vgl. BVerfGE 28, 119 <142>; 65, 196 <209>; 77, 84 <118>; 132, 99 <122 Rn. 60>).

92

bb) Eigentumsschutz kann hiernach lediglich für Provisionsansprüche aus solchen Maklerverträgen in Betracht kommen, die mit Wohnungssuchenden bereits abgeschlossen, bis zum Inkrafttreten der Novelle zum 1. Juni 2015 aber noch nicht durchgeführt waren. In diese Eigentumsposition wird jedoch nicht eingegriffen. Das Bun-

93

desministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat hierzu überzeugend - und von den Beschwerdeführern unwidersprochen - auf den allgemeinen Rechtsgedanken verwiesen, der in Art. 170 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch (EGBGB) zum Ausdruck kommt. Danach untersteht ein Schuldverhältnis nach seinen Voraussetzungen, seinem Inhalt und seinen Wirkungen dem Recht, das zur Zeit der Verwirkung des Entstehungstatbestandes galt. Vermittlungsverträge, die vor Inkrafttreten der Regelungen des Mietrechtsnovellierungsgesetzes wirksam geschlossen wurden, bleiben demnach weiterhin wirksam und auch hinsichtlich etwaiger Provisionsforderungen uneingeschränkt erfüllbar.

2. Auch das Textformerfordernis, das durch Art. 3 Nr. 1 Buchstabe a MietNovG eingeführt worden und gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 WoVermRG für Wohnungsvermittlungsverträge zu beachten ist, verletzt die Beschwerdeführer zu 1) und 2) nicht in ihrer Berufsfreiheit. 94

a) Während andere Grundrechte ersichtlich nicht berührt sind, wird mit dem nun bei Vertragsschluss zu beachtenden Formerfordernis in die hier durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Vertragsfreiheit eingegriffen. Die Regelung hat zwar keine Auswirkungen auf die Gestaltung des Inhalts der Verträge. Allerdings macht sie wie jedes Formerfordernis die Wirksamkeit eines durch den übereinstimmenden Willen hergestellten Interessenausgleichs, den der Staat grundsätzlich zu respektieren hat (vgl. BVerfGE 114, 1 <34> m.w.N.), von der Beachtung einer bestimmten Form abhängig (§ 125 Satz 1 BGB). Die Vertragsparteien werden zur Beachtung der vorgeschriebenen Form gezwungen und damit in ihrer Freiheit beschränkt, Verträge so abzuschließen, wie sie es wünschen (vgl. BVerfGE 95, 267 <303 f.>). 95

b) Dieser Eingriff in die Vertragsfreiheit ist jedoch gerechtfertigt. 96

aa) Die Textform soll nach den Gesetzesmaterialien (BTDrucks 18/3121, S. 35 f.) „sowohl dem Wohnungssuchenden als auch dem Vermieter deutlich vor Augen führen“, dass ein Vertrag abgeschlossen wird „und deshalb bei erfolgreicher Vermittlung oder erfolgreichem Nachweis eine Vergütung fällig werden kann“. Außerdem sollen „auch Unklarheiten über die Frage, ob und mit welchem Inhalt ein Vermittlungsvertrag zustande gekommen sei, zukünftig vermieden werden“. Damit dient das Textformerfordernis dem legitimen Zweck, die Beteiligten zuverlässig über den Inhalt und die rechtlichen Folgen ihrer Erklärungen zu informieren und hiermit Rechtssicherheit und Rechtsklarheit zu fördern (ähnlich bereits BVerfGE 117, 163 <192>). 97

bb) Zur Erreichung dieses Zwecks ist die Textform nicht nur geeignet und erforderlich, sondern auch angemessen. Die textliche Dokumentation verdeutlicht die Tatsache einer vertraglichen Verpflichtung und kann zugleich Beweisschwierigkeiten hinsichtlich des Zustandekommens wie hinsichtlich der Person des Verpflichteten entgegenwirken. Hierbei verlangt die Beachtung der Textform nach § 126b BGB nur geringen Aufwand. Eine Unterschrift ist nicht erforderlich, es genügt vielmehr eine lesbare Erklärung, in der die Person des Erklärenden genannt ist und die auf einem dauerhaften Datenträger abgegeben wird. Im Wege der elektronischen Kommunikati- 98

on kann also ein zeitnahe Vertragsschluss erreicht werden. Es handelt sich demnach um einen geringfügigen Eingriff in die Vertragsfreiheit. Das Textformerfordernis ist zudem für Wohnungsvermittler wie die Beschwerdeführer zu 1) und 2) mit Vorteilen verbunden. Zwar kann eine Provisionsverpflichtung nun nicht mehr durch schlüssiges Verhalten begründet werden, gleichzeitig werden aber auch die Beweisschwierigkeiten, die die Makler hinsichtlich des Abschlusses eines Vermittlungsvertrages bisher häufig getroffen hatten, durch die Einführung des Textformerfordernisses weitgehend beseitigt.

Kirchhof	Gaier	Eichberger
Schluckebier	Masing	Paulus
Baer		Britz

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 29. Juni 2016 -
1 BvR 1015/15**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 29. Juni 2016 - 1 BvR 1015/
15 - Rn. (1 - 98), http://www.bverfg.de/e/rs20160629_1bvr101515.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160629.1bvr101515