

## Rechtsgutachten

# Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Regulierung von Wohnimmobilien

erstattet durch die Rechtsanwälte

Prof. Dr. Dr. h. c. Ulrich Battis,  
Dr. Jan Hennig und Dr. Patrick Hoffmann

im Auftrag des

GdW – Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.

25. Juni 2024

### **BERLIN**

Mohrenstraße 42  
10117 Berlin  
T +49 30 203907-0  
F +49 30 203907-44  
berlin@gsk.de

### **FRANKFURT/M.**

Bockenheimer Landstr. 24  
60323 Frankfurt am Main  
T +49 69 710003-0  
F +49 69 710003-144  
frankfurt@gsk.de

### **HAMBURG**

Neuer Wall 69  
20354 Hamburg  
T +49 40 369703-0  
F +49 40 369703-44  
hamburg@gsk.de

### **HEIDELBERG**

Mittermaierstraße 31  
69115 Heidelberg  
T +49 6221 4566-0  
F +49 6221 4566-44  
heidelberg@gsk.de

### **MÜNCHEN**

Karl-Scharnagl-Ring 8  
80539 München  
T +49 89 288174-0  
F +49 89 288174-44  
muenchen@gsk.de

### **LUXEMBURG**

GSK Stockmann SA  
44, Avenue John F. Kennedy  
L-1855 Luxembourg  
T +352 271802-00  
F +352 271802-11  
luxembourg@gsk-lux.com

### **LONDON**

GSK Stockmann International  
Rechtsanwaltsgesellschaft mbH,  
Zweigniederlassung London  
Queens House, 8-9 Queen Street  
London EC4N 1SP  
United Kingdom  
T +44 20 4512687-0  
london@gsk-uk.com

### **Verzeichnis der Partner unter gsk.de**

### **GSK STOCKMANN**

Rechtsanwälte Steuerberater Part-  
nerschaftsgesellschaft mbB  
Sitz München,  
Amtsgericht München  
Partnerschaftsregister 533

### **GSK.DE**

\* Notare an den Standorten  
Berlin und Frankfurt am Main



## Inhaltsverzeichnis

<b>A.</b>	<b>Ausgangslage.....</b>	<b>4</b>
I.	Struktur des GdW und des Wohnungsmarktes in Deutschland.....	4
II.	Allgemeine Rahmenbedingungen.....	5
III.	Wirtschaftliche Lage der Wohnungswirtschaft.....	8
IV.	Anonymisierte Beispiele .....	9
1.	Beispiel 1 .....	9
2.	Beispiel 2 .....	10
3.	Beispiel 3 .....	11
4.	Beispiel 4 .....	11
5.	Beispiel 5 .....	12
6.	Beispiel 6 .....	13
7.	Beispiel 7 .....	13
8.	Beispiel 8 .....	13
V.	Aufgabenstellung.....	14
<b>B.</b>	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>15</b>
<b>C.</b>	<b>Rechtliche Beurteilung .....</b>	<b>18</b>
I.	Primärer Maßstab: Das Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 GG .....	18
1.	Das Eigentumsgrundrecht als normgeprägtes Grundrecht .....	18
2.	Schutzzumfang.....	19
a)	Bestand und Nutzung von Grundeigentum und Betriebseigentum sowie Besitzrecht der Mieter .....	19
b)	Privatnützigkeit des Eigentums muss gewahrt bleiben .....	20
c)	Abgrenzung des Anwendungsbereichs zu Art. 17 Abs. 1 GRCh.....	22
3.	Regulierung von Wohnimmobilien als Inhalts- und Schrankenbestimmungen .....	23
a)	Abgrenzung zur Enteignung .....	23
b)	Anforderungen an Inhalts- und Schrankenbestimmungen .....	24



i)	Wesensgehaltsgarantie .....	24
ii)	Verhältnismäßigkeit .....	25
iii)	Gleichbehandlungsgebot .....	27
iv)	Vertrauensschutz .....	28
4.	Sozialpflichtigkeit des Eigentums.....	29
5.	Fazit: Sozialpflichtigkeit des Eigentums darf Privatnützigkeit nicht ausschließen .....	29
II.	Untersuchungsgegenstand: Regulierung von Wohnimmobilien .....	30
1.	Gesamtbetrachtung: Wirtschaftliche Handlungsfreiheit schwindet.....	31
a)	Gemeinsame Betrachtung von Einnahmen- und Ausgabenseite .....	31
b)	Differenzierung zwischen Kalt- und Warmmiete.....	31
2.	Kostentreiber: Anforderungen an die Immobilie und Wohnungsunternehmen .....	32
3.	Einnahmenminderung durch fehlende Umlagefähigkeit von Kosten .....	34
a)	Mietpreisbremse .....	34
b)	Maximaler Erhöhungsbetrag und Kappungsgrenze bei Modernisierungen .....	36
c)	Betriebs- und Nebenkosten .....	39
d)	Verlängerung des Betrachtungszeitraums bei Mietspiegeln .....	40
e)	Mieterhöhung nach Einbau oder Aufstellung einer Heizungsanlage .....	41
4.	Fazit: Privatnützigkeit als Grenze des Zumutbaren .....	42
III.	Soziale Ausgestaltung der Transformation erforderlich: Zumutbare Regulierung von Wohnimmobilien.....	43
1.	Transformation des Gebäudesektors als Bestandteil effektiven Klimaschutzes.....	44
2.	Gerechte Lastenverteilung innerhalb des Dreiecks betroffener Rechtspositionen .....	46
a)	Gerechte Lastenverteilung als Ausprägung des Sozialstaatsprinzips .....	46
b)	Überschreitung der Opfergrenze bei Gesamtbetrachtung der Regelungslandschaft .....	48
c)	Rechte der Mieter, insbesondere Recht auf Wohnen .....	50
3.	Pflicht zum vorausschauenden Handeln .....	52
a)	Der Klimaschutz-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts .....	52
b)	Gesetzgeberische Pflicht zum vorausschauenden Handeln in Form der Erhaltung einer leistungsfähigen Wohnungswirtschaft.....	53
4.	Fazit: Gesamtgesellschaftliche Aufgabe .....	56



## A. Ausgangslage

### I. Struktur des GdW und des Wohnungsmarktes in Deutschland

- 1 Der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (GdW) ist der Spitzenverband der deutschen Wohnungswirtschaft. Er ist Dachverband der 14 wohnungs- und immobilienwirtschaftlichen Regionalverbände, in denen ca. 3.000 Wohnungsgesellschaften und -genossenschaften organisiert sind. Dazu zählen rund 2.000 Wohnungsgenossenschaften mit insgesamt ca. 2,2 Mio. Wohnungen, 130 Wohnungs- und Immobilienunternehmen der Privatwirtschaft mit insgesamt mehr als 1 Mio. Wohnungen (u.a. Vonovia, Deutsche Wohnen, LEG, Vivawest), 740 kommunale und öffentliche Wohnungsunternehmen mit insgesamt ca. 2,5 Mio. Wohnungen sowie 50 kirchliche Wohnungs- und Immobilienunternehmen mit insgesamt mehr als 130.000 Wohnungen. Darüber hinaus besteht der GdW auch aus außerordentlichen Mitgliedern und Fördermitgliedern.
- 2 Die im GdW organisierten Wohnungsunternehmen sind mit ihren Investitionen wichtige Partner der lokalen Wirtschaft und sichern ca. 71.000 Arbeitsplätze vor Ort. Mit einem Anteil von ca. 11 % an der Wirtschaftsleistung in Deutschland übertrifft die Grundstücks- und Wohnungswirtschaft den Einzelhandel und die Automobilindustrie und gehört zu den großen Branchen des Landes. Die Immobilienwirtschaft im weiteren Sinn (Vermittlung, Verwaltung, Architekten, Planer, Bauunternehmen etc.) hat rund 3,5 Mio. Beschäftigte. Das entspricht 10 % aller Beschäftigten in Deutschland.
- 3 Der deutsche Wohnungsmarkt ist durch einen im europäischen Vergleich hohen und relativ stabilen Anteil von Mietwohnungen charakterisiert. Die letzte Sondererhebung zur Wohnsituation im Rahmen des Mikrozensus 2018 ergab, dass ca. 23,7 Mio. der damals insgesamt 41,4 Mio. Wohneinheiten, somit 57 %, Mietwohnungen waren. Ungefähr 43 % aller Wohnungen in Deutschland werden von ihren Eigentümern bewohnt. Im europäischen Vergleich hat Deutschland damit anteilig den bedeutendsten Mietwohnungssektor aller EU-Mitgliedstaaten. Private Kleinvermieter bewirtschaften in Deutschland rund 63 % aller Mietwohnungen (36 % des gesamten Wohnungsbestandes). Professionell-gewerbliche Anbieter halten ca. 37 % des Mietwohnungsbestandes. Damit bewirtschaftet diese Anbietergruppe in Deutschland fast 9 Mio. Mietwohnungen. Gemessen am Wohnungsbestand werden zwei Drittel der professionell-gewerblich gemanagten Bestände vom GdW und seinen Regionalverbänden repräsentiert. Das Gros der Branche dominieren dabei im professionell-gewerblichen Bereich kleinere bis mittlere Unternehmen mit einem Wohnungsbestand von bis zu 2.000 Wohneinheiten. Zu diesem Segment gehören etwa 80 % aller Unternehmen.
- 4 Einseitige regulatorische Eingriffe gefährden diese Struktur. Dies zeigen Beispiele anderer europäischer Staaten, wie Spanien oder das Vereinigte Königreich, in denen zu starke regulatorische Eingriffe in den Markt zu einer „Flucht ins Eigentum“ führten. Bis in die 1980er-Jahre hinein galt in Spanien etwa ein Mietpreisstopp mit der Folge, dass sich Vermieter aus dem Markt zurück-



zogen. Die Eigentumsquote stieg auf über 80 %, obwohl sich viele Menschen Eigentum nicht leisten und Kredite nicht bedienen konnten.<sup>1</sup> Letztlich mündete dies in einer schweren Immobilien- und Finanzmarktkrise. Neben sozialem Sprengstoff führt dies zu negativen Auswirkungen auf die Wirtschafts- und Investitionskraft. Ein ausgewogener Wohnungsmarkt mit einem ausreichenden privaten Mietwohnungsangebot sorgt also nicht nur für die grundsätzliche Freiheit des Einzelnen zu entscheiden, wie er wohnen möchte, sondern auch für soziale und wirtschaftliche Stabilität.

- 5 Die Mitglieder des GdW sehen sich zunehmend schwierigen allgemeinen Rahmenbedingungen ausgesetzt (dazu unter I). Um die derzeitige Lage der Unternehmen zu ermitteln, hat der GdW eine Umfrage durchgeführt und hierdurch fundierte Einblicke erhalten (dazu unter II). Aus dieser Umfrage ergeben sich unter anderem sieben Anschauungsbeispiele (dazu unter III).

## II. Allgemeine Rahmenbedingungen

- 6 Der deutsche Wohnungsmarkt ist derzeit durch zwei gegenläufige Positionen gekennzeichnet:<sup>2</sup> Einerseits besteht ein hoher, nicht gedeckter und weiter zunehmender Bedarf an (bezahlbarem) Wohnraum, vor allem in Ballungsgebieten. Die von der Bundesregierung gesteckten Neubauziele werden seit Jahren verfehlt.<sup>3</sup> Auch für die Zukunft ist die Prognose negativ.<sup>4</sup> Andererseits ist infolge von Energiekrise, Inflation, Lieferengpässen und Zinsentwicklung der Neubau nahezu zum Erliegen gekommen.<sup>5</sup> Zudem ist die Förderlandschaft von Ungewissheit geprägt.<sup>6</sup> Diese Rahmenbedingungen sind für Wohnungsunternehmen kritisch, da in der Wohnungswirtschaft langfristig geplant wird, da Bauvorhaben inkl. Planung, Jahre in Anspruch nehmen und die anschließende Nutzung der Gebäude und damit die Amortisierung der Ausgaben auf Jahrzehnte angelegt ist. Deshalb ist für Wohnungsunternehmen eine langfristige Verlässlichkeit entscheidend.

---

<sup>1</sup> So der DIW Wochenbericht 38/2019: „Der Markt teilt sich also in zwei Segmente: ein regulierter Markt mit sehr niedrigen Mieten und Mieterhaushalten, die ihre Wohnungen nicht aufgeben wollen beziehungsweise können, weil sie nirgendwo sonst so gute Konditionen finden würden; und ein freier Markt mit sehr hohen Mieten. In vielen Ländern mit einer ähnlichen Marktstruktur, zum Beispiel in Schweden oder im Vereinigten Königreich, müssen viele Menschen trotz hoher Kosten zu WohneigentümerInnen werden, weil sie keine bezahlbaren Wohnungen zum Mieten finden.“

<sup>2</sup> Für einen Überblick über Ausgangslage und Entwicklungen siehe z.B. ARGE//eV, Status und Prognose: So baut Deutschland – so wohnt Deutschland: Der Chancen-Check für den Wohnungsbau, April 2023, S. 7 ff.

<sup>3</sup> Siehe z.B. Statistisches Bundesamt, Fachserie 5, Reihe 1: Bautätigkeit und Wohnen – Bericht 2022, Übersicht 1.1; DIW, Pressemitteilung vom 10.01.2024: Für die Bauwirtschaft wird 2024 noch schwieriger als 2023.

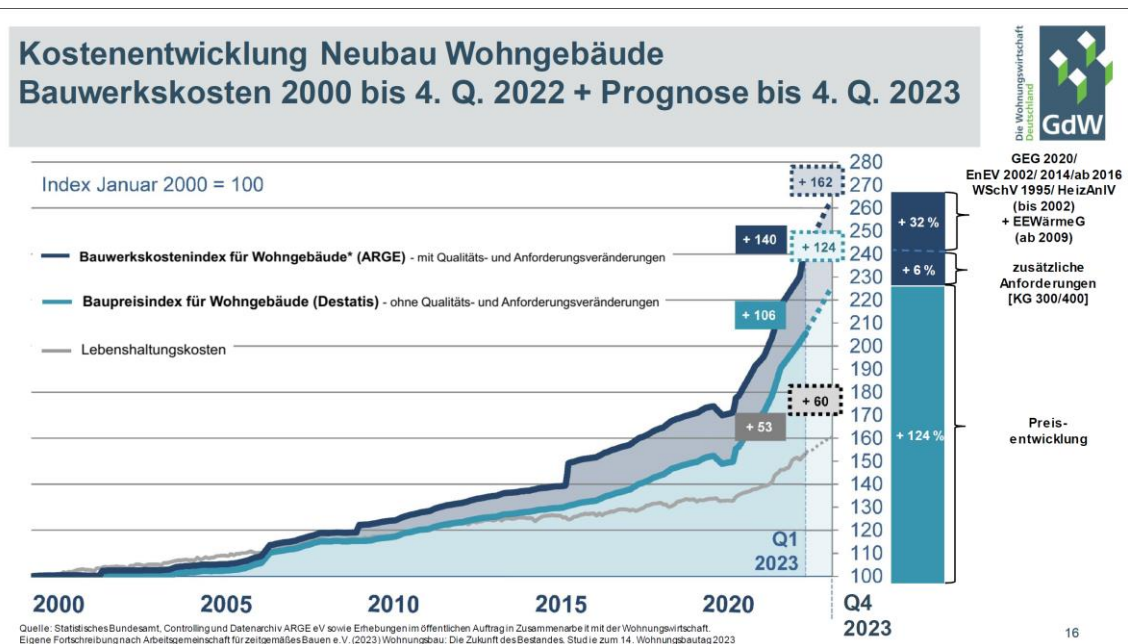
<sup>4</sup> Siehe z.B. ARGE//eV, Status und Prognose: So baut Deutschland – so wohnt Deutschland: Der Chancen-Check für den Wohnungsbau, April 2023, S. 14 ff.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu z.B. DIW, Wochenbericht Nr. 1+2/2024: Bauvolumen dürfte erstmals seit der Finanzkrise nominal sinken – Lage im Wohnungsbau spitzt sich zu; *Dorffmeister*, in: ifo Schnelldienst 06/2023 – „Branchen im Fokus: Wohnungsbau“, S. 43 f.: Prognose von nur noch 200.000 Wohnungsfertigstellungen im Jahr 2025.

<sup>6</sup> Vgl. z.B. DIW, Wochenbericht Nr. 1+2/2024: Bauvolumen dürfte erstmals seit der Finanzkrise nominal sinken – Lage im Wohnungsbau spitzt sich zu, S. 4: „Zudem sollte die Politik Klarheit über die Förderprogramme für die Gebäudesanierung und den Wohnungsneubau schaffen“; *Dorffmeister*, in: ifo Schnelldienst 06/2023 – „Branchen im Fokus: Wohnungsbau“, S. 43: Auslaufen verschiedener Fördermaßnahmen in Verbindung mit langwierigen Genehmigungsprozessen.



- 7 Um den Wohnungsbestand nachhaltig bewirtschaften zu können, muss ein Wohnungsunternehmen über genügend (Eigen-)Kapital und Liquidität verfügen. Im Regelfall kommen Wohnungsunternehmen nicht ohne den Einsatz von Fremdkapital aus. Die Bonität ist ein Maßstab für die Kreditwürdigkeit eines Unternehmens. Wohnungsunternehmen zählen in der Wirtschaft wegen der hohen Investitionskosten zu den größten Nachfragern nach Fremdkapital. Aufgrund des hohen Fremdkapitalanteils und der langen Laufzeit der Darlehen verlangen Darlehensgeber Sicherheiten, um das Risiko eines möglichen Ausfalls zu kompensieren. Jeder Darlehensnehmer muss permanent den Kapitaldienst (Zinsen und Tilgung) erwirtschaften. Reichen die Mieteinnahmen nicht aus, um die Kosten zu decken, kann es zu finanziellen Schieflagen kommen, die bis zum Verlust der wirtschaftlichen Handlungsfähigkeit führen können.
- 8 Die Verwendung der Miete erfolgt aufgrund der langfristigen Finanzierung der Wohnimmobilien zu rund 40 % für den Kapitaldienst (Zinsen und Tilgung). Werden umfangreiche Investitionen in den Gebäudebestand vorgenommen (Neubau und Modernisierungen), erhöhen sich die Anteile entsprechend. Neben dem Kapitaldienst sind die Verwaltungskosten ebenfalls eine feste Größe, die benötigt wird, um die Wohnungsbestände zu verwalten und zu bewirtschaften. Als maßgebliche variable Größe bleiben die Instandhaltungskosten.
- 9 Gleichzeitig müssen Wohnungsunternehmen zahlreiche gesetzliche Vorgaben beachten, die teils die Kosten steigern, teils die Einnahmen mindern. Auf der Kostenseite steht eine signifikante Steigerung der Baukosten in den letzten Jahren.<sup>7</sup> Grafik 1 zeigt, dass die Baukosten für Neubau Wohngebäude seit dem Jahr 2000 sich mehr als verdoppelt haben (Zunahme von über 100 %).



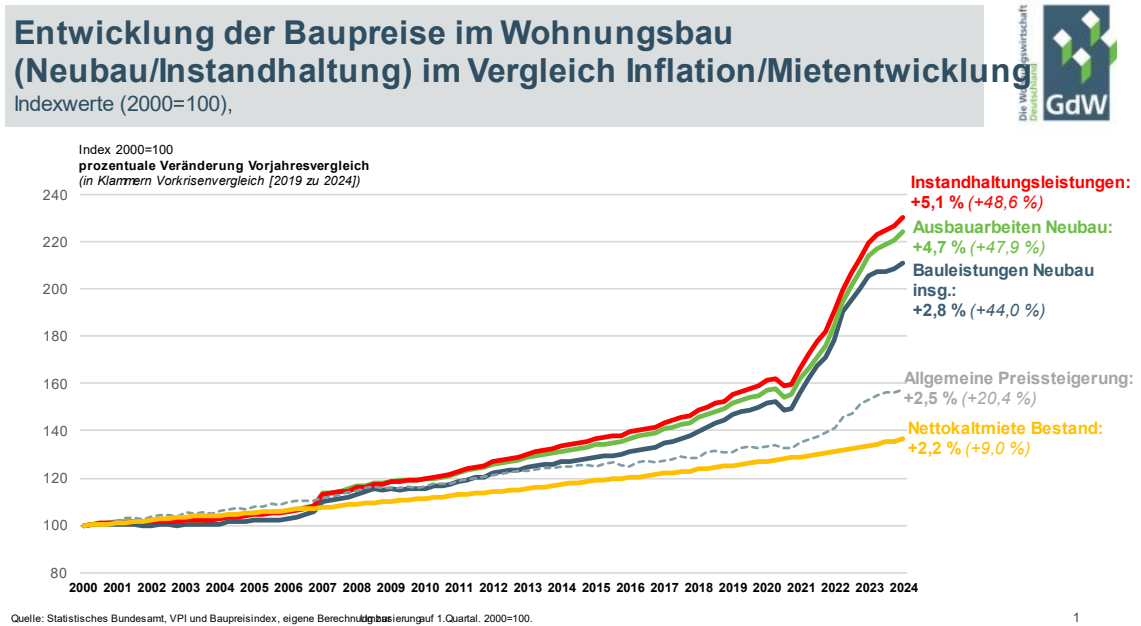
**Grafik 1:** Baukostenentwicklung Neubau

Quelle: GdW

<sup>7</sup> Für einen Überblick siehe ARGE//eV, Status und Prognose: So baut Deutschland – so wohnt Deutschland: Der Chancen-Check für den Wohnungsbau, April 2023, S. 19 ff.



10 Grund für die anhaltend hohen Baupreissteigerungen sind insbesondere die Kapazitätsengpässe im Bausektor, hohe Grundstückspreise in Ballungsgebieten, stark gestiegene Energiekosten sowie die allgemeine Preisentwicklung. Die Preise für den Neubau von Wohngebäuden in Deutschland steigen weiterhin stärker als die allgemeine Preissteigerung.



**Grafik 2:** Entwicklung der Baupreise

Quelle: GdW

11 Dieser Kostenzunahme steht keine entsprechende Zunahme der Einnahmen gegenüber. So sind die Möglichkeiten von Vermietern von Wohnimmobilien, die durch regulatorische Vorgaben entstehenden Mehrkosten auf die Mieter umzulegen, stark begrenzt.

12 Überdies stehen insbesondere wegen der notwendigen Transformation des Gebäudesektors – als Teil des durch das Bundesverfassungsgericht im *Klimaschutz*-Beschluss<sup>8</sup> 2021 vorgegebenen Klimaschutzes – in den nächsten Jahren massive finanzielle Belastungen von Vermietern von Wohnimmobilien an. Dies betonen auch zahlreiche Mitgliedsunternehmen des GdW. So werden allein die Kosten für die energetische Sanierung des Berliner Wohnungsbestandes auf klimaneutrales Niveau auf EUR 91 Mrd. geschätzt.<sup>9</sup>

13 Das Zusammenspiel von Kostentreibern und Einnahmenminderungen bringt Vermieter von Wohnimmobilien in eine wirtschaftlich schwierige Lage. Der wirtschaftliche Druck ist in letzter Zeit sowohl durch eine weitere Zunahme regulatorischer Anforderungen als auch durch

<sup>8</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 – Klimaschutz, BVerfGE 157, 30.

<sup>9</sup> Nymoen Strategieberatung im Auftrag der Initiative Wärmewende, Kosten der klimaneutralen Sanierung des Berliner Wohngebäudebestands, 10.06.2020, S. 4.



gesamtwirtschaftliche Herausforderungen weiter gestiegen, wie zahlreich berichtet.<sup>10</sup> Dies spiegelt sich unter anderem darin wider, dass die Bauinvestitionen in Neubau, Modernisierung und Instandhaltung von Wohnungen im Jahr 2022 erstmals seit langen deutlich zurück gingen.<sup>11</sup> Insgesamt sind aufgrund der angespannten Lage massive wirtschaftliche Schwierigkeiten bis hin zum Verlust der wirtschaftlichen Handlungsfähigkeit von Unternehmen zu befürchten, die sich bei manchen Akteuren am Wohnungsmarkt in jüngster Vergangenheit bereits realisiert haben.

- 14 Die verschärften Rahmenbedingungen (steigende gesetzgeberische Anforderungen, erhöhte Zinsen und Baukosten, gestiegene Inflation, unsichere Förderung) führen dazu, dass Wohnungsunternehmen notwendige Investitionen nicht mehr rentabel durchführen können. Dies betrifft vor allem notwendige Investitionen auf dem Weg zur Klimaneutralität des Wohnungsbestandes. Unternehmensinterne Rechnungen zeigen, dass eine Umsetzung der Modernisierungsmaßnahmen (ohne Förderung) zum Verlust des Eigenkapitals innerhalb weniger Jahre führen würde. Unternehmen könnten zwar Instandhaltungsarbeiten massiv zurückstellen. Jedoch würden Wohnungsunternehmen dadurch vom Bestand zehren und die Vermietbarkeit der Wohnungen wäre auf längere Sicht kritisch.

### III. Wirtschaftliche Lage der Wohnungswirtschaft

- 15 Der GdW hat unter seinen Mitgliedsunternehmen eine Umfrage durchgeführt, um einen Einblick in deren wirtschaftliche Lage zu erhalten. Hierfür wurde ein Fragenkatalog an die Mitgliedsunternehmen versandt. Hierauf sind zahlreiche Antworten eingegangen, mit teilweise sehr detaillierten Antworten.
- 16 Die Heterogenität der Wohnungswirtschaft spiegelt sich in den Antworten wider. Es gibt insbesondere Unterschiede zwischen Ost-West und Nord-Süd sowie Unterschiede bei der Eigentümerstruktur und der Rechtsform der Unternehmen. Somit sind die Unternehmen zum Teil nicht vergleichbar. Dies zeigt sich unter anderem in der Eigentümerstruktur, da manche staatlich gehaltenen Unternehmen im Notfall staatlich unterstützt werden (siehe Beispiel 1 [→ Rn. 24-27]).
- 17 Aktuell ist die Bilanz- und GuV-Situation der Unternehmen gut und solide. Spürbar ist jedoch, dass sich die Situation ändert und teilweise erheblicher Aufwand betrieben werden musste, um dieses Ergebnis zu halten. So spürten die Unternehmen unter anderem den Anstieg der Instandhaltungskosten und die geänderte Zinssituation bei gleichzeitiger restriktiver Mietgesetzgebung. Die Antworten zeigen, dass Instandhaltungsmaßnahmen – soweit rechtlich zulässig und möglich – aufgeschoben werden. Neubau und Investitionen werden auf das Notwendige beschränkt oder

---

<sup>10</sup> Siehe z.B. DER SPIEGEL 12/2024, Berlins Wohnungsbaugesellschaften leiden – und ihre Mieter mit, [https://www.spiegel.de/wirtschaft/immobilien-krise-in-berlin-zinswende-belastet-wohnungsbaugesellschaft-a-9a889293-8773-48b5-9db6-8ec5047d7052?sara\\_ref=re-so-app-sh](https://www.spiegel.de/wirtschaft/immobilien-krise-in-berlin-zinswende-belastet-wohnungsbaugesellschaft-a-9a889293-8773-48b5-9db6-8ec5047d7052?sara_ref=re-so-app-sh), zuletzt abgerufen am 20.03.2023; Ochs, in: Immobilien Zeitung 1-2/2023, Der Druck auf die Vermieter wächst, <https://www.iz.de/maerkte/news/-der-druck-auf-die-vermieter-waechst-2000013090>, zuletzt abgerufen am 20.03.2023.

<sup>11</sup> GdW, Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2023/2024, S. 7.





eingestellt. Die Investitionskraft sinkt und kann teilweise nicht aus dem Cash-Flow generiert werden. In einigen Unternehmen ist die Eigenkapitalquote kontinuierlich gesunken.

18 Die solide Finanzsituation der letzten Jahre ist teilweise auch darauf zurückzuführen, dass Buchgewinne aus Grundstücksverkäufen sowie notwendige Zuschreibungen auf in den Vorjahren vorgenommenen außerplanmäßigen Abschreibungen zu verzeichnen waren. Vielfach werden also Erträge generiert, die nicht aus dem Kerngeschäft stammen.

19 Nahezu Einigkeit besteht darin, dass ohne zusätzliche Eigenkapitalmittel und Förderzuschüsse ein Erreichen der Klimaschutzziele bis 2045 wirtschaftlich nicht möglich sein wird. Vielfach wird die Gefahr einer Unterdeckung der Liquidität gesehen.

20 Deshalb treffen Unternehmen verschiedene Maßnahmen, unter anderem:

- Reduzierung der Investitionstätigkeit (u.a. durch Reduzierung des Neubaus), Streckung von Investitionen und Instandhaltung, u.a. werden Anpassungen der Wohnungsbestandes an zukünftige Bedarfe (altersgerechtes Wohnen, etc.) eingeschränkt;
- Anhebung der Miete (soweit zulässig) zur Deckung der gestiegenen Ausgaben;
- Akquirieren von Kapitalmitteln durch Verkäufe.

21 Vielfach sehen sich Unternehmen gezwungen, die Mieten zu erhöhen. Geplant sind Mietsteigerungen von nicht unter 2 % und höher, um die Kostenbelastung aufzufangen. Vielfach muss der Zeitraum der Mieterhöhung entgegen der bisherigen Unternehmenspolitik verkürzt werden. Insbesondere im Nachgang von Modernisierungsmaßnahmen muss das Potenzial möglicher Mieterhöhungen voll ausgeschöpft werden, da die anfallenden Kosten schon jetzt über den Kappungsgrenzen liegen.

22 In der Tendenz zeichnen die Mitgliedsunternehmen ein Bild, nach dem eine enorme Belastung der Wohnungswirtschaft besteht, die auf Dauer nicht durchhaltbar sein wird.

#### **IV. Anonymisierte Beispiele**

23 Aus den Daten der GdW-Umfrage lassen sich folgende prototypische Beispiele herausgreifen.

##### **1. Beispiel 1**

24 Ein Unternehmen bewertet die aktuelle Bilanz- und GuV-Situation als befriedigend und profitiert von der Robustheit ihres Kerngeschäfts, der Vermietung bezahlbaren Wohnraums.

25 Trotz dieser Ausgangslage bewertet das Unternehmen die in Zukunft erforderlichen Maßnahmen als wirtschaftlich nicht umsetzbar. Die Klimaschutzziele bis 2045 könnten aus eigener Kraft nicht



erreicht werden. Aufgewendet werden müsste nach aktuellen Berechnungen und geltender Ausgangslage das Fünffache von dem, was aus eigener Kraft mit Kapitalmarktmitteln aufgebracht werden könne. Bereits in einer 2018/2019 erarbeiteten Klimastrategie hatte das Unternehmen einen zusätzlichen Investitionsbedarf von ca. EUR 1,8 Mrd. über 30 Jahre berechnet. Die Klimastrategie-Fortschreibung 2022 ergab aus betriebswirtschaftlicher Sicht eine unwahrscheinliche Erreichbarkeit der CO<sub>2</sub>-Null in 2045: Mit dem bisherigen Maßnahmenmix aus Modernisierung der Gebäudehülle, Defossilisierung der Heizungsanlage und Photovoltaik auf den Gebäuden mit strombasiertem Energieträger sowie begleitenden erforderlichen Modernisierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen würde die Klimaneutralität bis 2045 ca. EUR 7,5 Mrd. kosten. Leistbar seien aufgrund der aktuellen Lage maximal ca. EUR 1,4 Mrd. Dieser Mix bedeute ein erhebliches negatives Jahresergebnis. Beginnend mit EUR -75 Mio. im Jahr 2028, endend mit EUR -320 Mio. im Jahr 2045. Aus diesem Grund passt das Unternehmen die Modernisierungs- und Instandhaltungspläne an: Verfolgt wird eine Strategie, die primär auf die Defossilisierung der Wärmeversorgung (Wärmepumpen, ab 2025 monoenergetisch und Fernwärme) setzt. Weitere Maßnahmen (Ertüchtigung der Gebäudehülle, etc.) werden zukünftig ausschließlich bei wohnungswirtschaftlicher Notwendigkeit (Erhalt der Vermietbarkeit, Werterhalt der Gebäudesubstanz) erfolgen. Auch mit dieser Strategie wird sich das Finanzierungsdelta nicht komplett eliminieren lassen.

26 Das Unternehmen investiert derzeit ungefähr EUR 100 Mio. pro Jahr in die Modernisierung (Modernisierungsintensität 19,56 EUR/m<sup>2</sup>/a). Hinzu kommen ca. EUR 88 Mio. pro Jahr für die Instandhaltung (Instandhaltungsintensität 18,28 EUR/m<sup>2</sup>/a). Die aktuellen hohen Investitionssummen sind nur dadurch erreichbar, weil die öffentliche Hand, in dessen Eigentum das Unternehmen maßgeblich steht, das Eigenkapital des Unternehmens für Klimaschutzmaßnahmen erheblich aufgestockt hat.

27 Das Unternehmen teilt mit, die Bestandsinvestitionen zurückfahren zu müssen, wenn sich bis zum Jahr 2028 die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht verbessern, da nach 2027 der Effekt durch die Eigenkapitalerhöhung wegfallen. Wenn die sonstigen Rahmenbedingungen so bleiben, wie sie aktuell sind, werde man die Investitionen in die klimagerechte Bestandsentwicklung um mindestens 30 % bis 40 % pro Jahr senken müssen.

## 2. Beispiel 2

28 Ein Unternehmen befindet sich aktuell in einer wirtschaftlich soliden Situation. Allerdings sieht sich das Unternehmen in den nächsten Jahren mit hohen Instandhaltungs- und Modernisierungskosten konfrontiert. Auch wegen ungünstiger Rahmenbedingungen rechnet das Unternehmen mit einem Verlust von ca. EUR 4,3 Mio. in 2024, ca. EUR 296.000 in 2025, ca. EUR 315.000 in 2026 und ca. EUR 1,3 Mio. in 2027.

29 Die finanziellen Mittel aus den Umsatzerlösen der Mieten reichen nach Aussage des Unternehmens bei weitem nicht aus, um den gesamten Bestand im verbleibenden Zeitfenster von 16 Jahren komplett oder energetisch zu sanieren.



30 Das Unternehmen musste nach eigener Aussage verschiedene Modernisierungsvorhaben aufgrund finanzieller Engpässe aufschieben. Diese resultiert aus einem allgemeinen Mangel an finanziellen Mitteln, welcher sich aber auch aus den Verschärfungen des Mietrechts ergibt. Infolgedessen wurden mehrere Projekte, deren Gesamtkosten in den achtstelligen Bereich fallen, aus Gründen der Kosten-Nutzen-Rechnung entweder verschoben oder ganz aufgegeben. Angesichts der sozialen Verpflichtung des Unternehmens, bezahlbare Mieten anzubieten, stünden ihm nur begrenzte Möglichkeiten zur Verfügung, die erforderlichen Mittel für solche Modernisierungen zu generieren.

### 3. Beispiel 3

31 Ein Unternehmen erwartet, dass Kosten schneller steigen als die Mieten. Die Preissteigerungen für Bau- und Instandhaltungsleistungen sind deutlich höher als Entwicklung der Nettokaltmieten im Bestand. Der dadurch geminderte Cashflow und aufgrund fehlender Eigenmittel bestünde ein steigender Finanzierungsbedarf. Insofern weist das Unternehmen in seinen Antworten vermehrt auf die Notwendigkeit von Zuschüssen hin. Nach Auskunft des Unternehmens sind vor allem Sanierungen derzeit nicht mehr finanzierbar. Deshalb sei teilweise der Verkauf von unsanierten Altbauten notwendig. Die (z.T. auch denkmalgerechte) Sanierung und Modernisierung sei nicht finanzierbar (gekappte Mieten refinanzieren nicht die erforderlichen Kreditaufnahmen bzw. führen zu nicht erzielbaren Kostenmieten für Erstbezug-Wohnungen nach Sanierung). Neubau sei nur durch Förderung möglich. Zudem erfordere der Eigenmittelanteil zur Finanzierung die Belastung unbeteiligter Grundstücke.

32 Die Sanierungsquote der letzten zwei Jahre entspreche nicht dem Klimapfad bis 2045, sodass nach derzeitiger Sicht die CO<sub>2</sub>-Minderungsziele nicht erreicht werden können. Die Erreichung der „Anforderung CO<sub>2</sub> Null in 2045“ sei nur durch Agieren des Fernwärmenetzversorgers zu erreichen, da 90 % des Bestandes mit Fernwärme versorgt werden.

33 Substanzielle Mehreinnahmen seien für das Unternehmen nicht durch Mieteinnahmen erreichbar, da starker Fokus auf sozialem Wohnungsbau. Städtischer Gesellschafter gibt teilweise vor, dass Mieten nur moderat gesteigert werden dürfen.

### 4. Beispiel 4

34 Ein Unternehmen erwartet, dass sich in den folgenden fünf Jahren der Instandhaltungsbedarf stark erhöht. Für die energetische Sanierung seines Bestands unterschiedlichen Alters, Bauart und Qualität wird nach einer in 2022 erstellten Studie mit grob geschätzten Kosten zwischen EUR 600 Mio. und EUR 800 Mio. gerechnet, von denen ein großer Teil sowohl Liquiditätslage als auch Ergebnis des Unternehmens erheblich belasten wird. Um die für Deutschland vorgegebene Klimaneutralität in 2045, also in ca. 20 Jahren, erreichen zu können, müsste eine Sanierungsquote von durchschnittlich 5 % pro Jahr (gegenüber aktuell ca. 1 %) realisiert, d.h. mindestens ca. EUR 30 bis 40 Mio. allein für energetische Maßnahmen aufgewendet werden. Dies würde die



Kennzahlen des Unternehmens erheblich belasten. Die genauere Einschätzung von Art und Kosten der jeweils erforderlichen Maßnahmen hänge nicht zuletzt vom erwarteten Wärmeplan der Kommune ab.

35 Nach Aussage des Unternehmens haben die stark gestiegenen Kosten (u.a. durch Inflation) und die Begrenzung der Einnahmenseite durch nur ein geringes Mieterhöhungspotenzial zur Folge, dass geplante Neubauaktivitäten zur Disposition stehen können, konventionelle und/oder energetische Sanierungsmaßnahmen oder Projekte ggf. zum Erliegen kommen und auch andere als klimabezogene Ziele der Gesellschafterin in deutlich geringerem Umfang erfüllt werden können. Durch erhöhte Zinsen und Baukosten stiegen die Kosten der Realisierung des Klimapfads, während die Gewährung von Fördermitteln aktuell mit Unsicherheiten behaftet sei.

36 Das Unternehmen beschreibt, dass infolge der reduzierten Umlagefähigkeit von Kosten (z.B. bei Modernisierung) Baumaßnahmen, bei denen erkennbar ist, dass sie nicht über Modernisierungsumlagen/Mieterhöhungen zumindest teilweise kompensiert werden können, bereits jetzt auf das Nötigste beschränkt werden, so dass z.T. einzelne Instandhaltungsmaßnahmen eigentlich erforderliche, ganzheitliche Modernisierungsmaßnahmen ersetzen. Dadurch entfielen die positiven Effekte einer Gesamtmaßnahme und es erhöhe sich der Koordinationsaufwand und die Kosten für Notreparaturen stiegen.

37 Mietsteigerungen seien zwar rechtlich durchaus möglich – unter anderem wurden in der Vergangenheit i.d.R. nicht die rechtlich zulässigen Mieterhöhungsspielräume ausgenutzt –, allerdings faktisch nicht durchsetzbar und teilweise sozial unzumutbar.

## 5. Beispiel 5

38 Ein Unternehmen beurteilt die derzeitige Bilanz- und GuV-Situation als stabil. Zwar rechnet das Unternehmen kurzfristig mit Überschüssen, mit Blick auf die zusätzlich notwendigen Klimaschutzinvestitionen würde aber bereits im Jahr 2026 eine Unterdeckung der Liquidität (Zahlungsunfähigkeit) von mehreren Millionen EUR drohen, die von ca. EUR 60 Mio. zum Ende des Jahrzehnts auf rund EUR 143 Mio. anwachsen könnte. Die Kreditwürdigkeit würde sich dramatisch verschlechtern. Es drohe eine bilanzielle Überschuldung, da der erhöhte Finanzbedarf durch die aktuell vereinbarten Kredite einschließlich des Eigenkapitals nicht vollständig gedeckt werden könnte. Dabei wäre bereits berücksichtigt, dass weitere Neubautätigkeiten bis 2045 vollständig unterbleiben müssten und sämtliche verfügbaren Mittel für die Klimaschutzinvestitionen verwendet werden würden. Da nicht alle Maßnahmen aktiviert werden dürften, führten diese Investitionen in Verbindung mit der Verzinsung zusätzlicher Darlehen zu hohen Aufwendungen. Dies schlug sich in Jahresfehlbeträge nieder, die bis in den zweistelligen Millionenbereich reichen könnten.



## 6. Beispiel 6

39 Ein Unternehmen gibt an, dass vor der Neuregelung des Mietrechts notwendige Instandhaltungsarbeiten oftmals dazu genutzt wurden, gleichzeitig den Bestand wirtschaftlich sinnvoll energetisch zu modernisieren. Insbesondere auf Grund der gestiegenen Finanzierungskosten in Verbindung mit einer unzuverlässigen Förderlandschaft würde nunmehr in der Regel nur die notwendige Instandhaltung durchgeführt. Auch eine Reduzierung des gesellschaftlichen Engagements sei nicht ausgeschlossen.

40 Durch die gestiegenen Finanzierungskosten in Verbindung mit den Inflationseffekten sieht sich das Unternehmen gezwungen, die Mietsteigerungsraten in der Planung nach oben anzupassen. Andernfalls könnten weder die notwendigen Instandhaltungsinvestitionen getätigt, noch die Arbeitsplätze im gleichen Umfang erhalten oder eine angemessene Kapitalverzinsung erwirtschaftet werden.

## 7. Beispiel 7

41 Ein Unternehmen beurteilt die derzeitige Bilanz- und GuV-Situation als sehr gut. Es hebt allerdings hervor, dass das Verhältnis von Mietertragsanstieg und Nebenkosten der Investitionstätigkeit (Zins- und Baukostenanstieg, Personalkostenanstieg u.a.) unterproportional sei, d.h. der Kostenblock steige schneller und überproportional höher als der Mietertragsanstieg. Der Kostenanstieg liege deutlich über dem Anstieg des Nettokaltmietenniveaus. Im 5-Jahres-Forecast sei das Investitionsvolumina bei gleichbleibendem Jahresüberschuss im um etwa 20 % pro Jahr unter dem Niveau der Niedrigzinsphase. Andernfalls käme es zu einer Unterdeckung mit Kapital.

42 Angesichts der Verteuerung von Kapitalmarktfinanzierungen und der Notwendigkeit, bei angenommenen gleichbleibenden Investitionsvolumina mehr Fremdmittel aufzunehmen, komme es zu einer Verschiebung der Relation von Eigenkapital- und Fremdkapitalquote hin zu einem Anstieg der Fremdkapitalquote. Das könne sich in letzter Konsequenz negativ auf die Kreditwürdigkeit auswirken.

43 Das Unternehmen geht davon aus, dass Rahmen des Klimapfades bis 2045 ein Investitionsvolumen von ca. EUR 1,1 Mrd. erforderlich sei. Wenn die aktuellen Prämissen in die Zukunft fortgeschrieben würden und die Geschäftstätigkeit so fortgesetzt werde, dass Bilanz- und GuV-Situation sowie die wesentlichen Kennzahlen stabil blieben, dann sei eine Finanzierungsunterdeckung von etwa 50 % der notwendigen Investitionstätigkeit bis 2045 zu erwarten.

## 8. Beispiel 8

44 Ein genossenschaftlich organisiertes Unternehmen hat jährliche Mieteinnahmen von ca. EUR 3 Mio. Aktuell bezeichnet sich die Genossenschaft als solide und stabil. Die Bestände werden aktuell und in hohem Maße mit Erdgas versorgt. Um die durch das Gebäudeenergiegesetz (GEG) aufgestellten Anforderungen zu erfüllen, müssten EUR 5 Mio. aufgewendet werden, somit in den



nächsten zehn Jahren EUR 500.000 jährlich. Daneben steht die Genossenschaft vor einer zweiten Sanierungswelle, die Kosten i.H.v. EUR 500.000 pro Jahr unter anderem für Fassaden-, Dach oder Strangsanierungen sowie Brandschutzertüchtigung bedingt.

45 Insgesamt zeigt die Genossenschaft folgendes Bild auf:

	<b>Grund der Ausgaben</b>	<b>Jährlicher Betrag in EUR</b>
<b>Ausgaben</b>	Sanierung aufgrund von Anforderungen des GEG	500.000
	„zweite Sanierungswelle“	500.000
	Wohnungsbau und Umbau	700.000
	Instandhaltung	300.000
	Kapitaldienst	800.000
	Verwaltungskosten	500.000
	Gesamt	3.300.000
<b>Einnahmen</b>		3.000.000
<b>Gesamt</b>		- 300.000

## V. Aufgabenstellung

46 Vor diesem Hintergrund bittet der GdW um Begutachtung der verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Regulierung von Wohnimmobilien.



## B. Zusammenfassung

1. Die klimagerechte Transformation des Wohnimmobiliensektors vollzieht sich in einem **Dreieck betroffener Rechtspositionen**:

- a) den Rechten der **Vermieter** (insbesondere deren Eigentumsgrundrecht),
- b) den Rechten der **Mieter**, insbesondere das durch Art. 14 GG geschützte des Mieters an der Wohnung, und
- c) objektiver Verfassungsprinzipien wie zuvörderst dem durch Art. 20a GG im Zusammenspiel mit dem intertemporalen Grundrechtsschutz aufgegebenen **Umwelt- und Klimaschutz**.

Der Gesetzgeber ist verpflichtet, diese Positionen gerecht auszubalancieren. Hierbei hat er unter anderem das **Sozialstaatsprinzip** und das daraus folgende Prinzip der **gerechten Lastenverteilung** zu beachten. Die durch die Transformation entstehenden Lasten dürfen nicht einseitig auferlegt werden. Das Gebot der gerechten Lastenverteilung gilt auch für solche Lasten, die durch gesellschaftliche Transformationsprozesse entstehen. Insgesamt muss der Gesetzgeber den erstrebten Umbau des Wohnimmobilienmarktes sozial gestalten.

2. Eigentum muss **rentabel** bleiben. Das ist Inbegriff der **Privatnützigkeit**. Die verfassungsrechtlichen Grenzen des sozialpflichtigen Eigentums werden überschritten, wenn Regelungen auch in ihrer Gesamtheit nicht mehr zumutbar sind und die betroffenen Eigentümer übermäßig belasten. Art. 14 Abs. 1 GG garantiert, dass aus der vertraglichen Überlassung des Eigentumsgegenstands – somit auch von Wohnungen – an andere den Ertrag zu ziehen, der zur finanziellen Grundlage für die eigene Lebensgestaltung beiträgt.

Kurz: Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss Rendite mit der Miete möglich sein.

3. Wird Eigentum aufgrund gesetzlicher Regularien nicht mehr rentabel, ist die verfassungsrechtliche **Grenze des Zumutbaren** überschritten. Bezogen auf Wohnungsunternehmen bedeutet dies, dass die die Grenze des Zumutbaren überschritten wird, wenn Wohnungsunternehmen **Investitionen** aufgebürdet werden, die **durch die gesetzlich zulässigen Mieteinnahmen nicht zu erwirtschaften sind**, z.B. wenn regulatorische Maßnahmen, vor allem hinsichtlich energetischer Sanierung des Wohnungsbestandes zwecks Klimaschutz, derart hohe Kosten verursachen, die unter den geltenden (rechtlichen und wirtschaftlichen) Bedingungen nicht zu erwirtschaften sind.

4. Die klimagerechte Transformation des Gebäudesektors, inklusive Wohnimmobilien, ist eine **gesamtgesellschaftliche Aufgabe**, deren Lasten gerecht verteilt werden müssen. Sie ist ein Grundpfeiler effektiven Klimaschutzes, wie er vom Bundesverfassungsgericht im *Klimaschutz*-Beschluss vorgegeben wurde. Die **Förderung der Sanierung von Immobilien** ist ein effektives Klimaschutzinstrument.



5. Der Gesetzgeber muss im Rahmen des Sozialstaatsprinzips die völkerrechtlichen, insbesondere menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands beachten. Hier ist unter anderem das **Recht auf Wohnen** der Mieter zu gewährleisten, welches sich unter anderen in Art. 31 Europäische Sozialcharta findet. Zugleich ist Art. 1 ZP1 EMRK zu beachten, der nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte auch das **Recht des Eigentümers auf Rendite** aus dem Eigentum garantiert.
6. Betrachtet man die Regelungslandschaft hinsichtlich der Regulierung von Wohnimmobilien in Gänze, zeigt sich, dass die **Privatnützigkeit** und damit der Kern des Immobilieneigentums zunehmend **ausgehöhlt** wird. Dies wurzelt darin, dass die gesetzlichen Anforderungen an Wohnimmobilien zugenommen haben, die Baukosten massiv angestiegen sind und gleichzeitig das Mietrecht zulasten der Vermieter verschärft wurde. Der Anstieg der Nettokaltmiete liegt weit unterhalb der allgemeinen Preissteigerung.
7. So hat eine Umfrage unter den im GdW organisierten Unternehmen gezeigt, dass unter diesen Rahmenbedingungen ein **wirtschaftliches Handeln nicht gesichert** ist. Schon jetzt werden aufgrund des wirtschaftlichen Drucks Instandhaltungsmaßnahmen aufgeschoben und Investitionen auf das Notwendigste beschränkt oder ganz eingestellt, da zahlreiche Kostentreiber ein fester Block sind und die mietrechtlichen Beschränkungen nicht erlauben, kostendeckend oder wirtschaftlich zu arbeiten. Würde – wie zur Erreichung der Klimaziele bis 2045 erforderlich – die Sanierungsquote von derzeit rund 1 % auf 5 % jährlich angehoben, drohte eine Unterdeckung der Liquidität.
8. Wohnungsunternehmen sind bereit, ihren Beitrag zur klimagerechten Transformation des Gebäudesektors zu leisten. Die aktuelle Gesetzeslage erschwert dies jedoch erheblich und macht es perspektivisch unmöglich. Hier zeichnet sich ein **Überschreiten der Obergrenze** ab, da die Rentabilität des Eigentums und damit dessen Privatnützigkeit nicht mehr gegeben sein wird. So wie der gesetzliche Rahmen derzeit gesetzt ist, kann die Wohnungswirtschaft die notwendigen Klimaziele nicht erreichen. Bei der Effektivierung der Klimaschutzziele müssen sowohl die Privatnützigkeit und damit die Renditefähigkeit des Eigentums als auch die Rechte der Mieter, insbesondere deren Interesse an bezahlbarem Wohnraum, gewahrt werden. Der Staat muss handeln und für eine **gerechte Lastenverteilung** sorgen. Andernfalls droht unter Umständen sogar, dass die Substanz des Gebäudebestandes aufgezehrt wird, wenn Wohnungsunternehmen aus wirtschaftlichen Gründen gezwungen sind, Instandhaltungsmaßnahmen nach hinten zu schieben. Ferner kann der Staat die mietrechtlichen Regelungen ändern. So könnten sich die Beschränkungen im Mietrecht stärker an der Einkommenssituation der Vermieter orientieren und so die Privatnützigkeit des Eigentums garantieren.
9. Nicht nur mit Blick auf den generationenübergreifenden Klimaschutz muss der Gesetzgeber vorausschauend planen und die Freiheit zukünftiger Generationen intertemporal sichern. Sondern auch das Eigentum von Wohnungsunternehmen muss eine Zukunft haben, insbesondere dürfen bestehende Eigentumspositionen nicht in die Unrentabilität getrieben werden. Von Wohnungsunternehmen dürfen nicht mehr Ausgaben verlangt werden, als am Markt unter den jeweiligen





rechtlichen und wirtschaften Bedingungen zu erwirtschaften ist. Auch bei der Regulierung von Wohnimmobilien muss der Gesetzgeber vorausschauend planen und darf nicht preistreibende Regelungen erlassen, ohne ein Konzept für den Fortbestand der Wohnungswirtschaft zu verfolgen. Das Eigentumsgrundrecht in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip verlangt, dass der Umbau der deutschen Immobilienlandschaft zukunftsgerecht ausgestaltet wird, also die Freiheit der Wohnimmobilienakteure **intertemporal gesichert** wird. Die Sicherung der Zukunftsfähigkeit von Wohnimmobilien führt zu einer **Handlungspflicht des Staates**.

10. Dies führt zum einen dazu, dass ein Anspruch auf **staatliche Förderung** entstehen kann. Art. 14 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip gebietet insofern eine zumutbare Regulierung von Wohnimmobilien, die trotz des legislativ vorgegebenen Transformationsprozesses die Privatnützigkeit des Eigentums erhält, indem eine angemessene Kompensation für besondere Lasten gewährt wird. Zum anderen besteht ein **Anspruch auf Teilhabe** an bestehenden Förderprogrammen. Dies gilt auch unter einem gleichheitsgerechten Blick: Art. 14 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip gewähren einen Anspruch auf Teilhabe an bestehenden Förderprogrammen zur klimagerechten Transformation der Gesellschaft.

## C. Rechtliche Beurteilung

47 Regulatorische Maßnahmen für Wohnimmobilien sind als Inhalts- und Schrankenbestimmungen am Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 GG zu messen (dazu unter I). Aufgrund einer Vielzahl kostentreibender regulatorischer Vorgaben bei gleichzeitig fehlender Umlagemöglichkeit der hierdurch entstehenden Mehrkosten besteht ein massiver wirtschaftlicher Druck auf Eigentümer von Wohnungsimobilien (dazu unter II). Der Gesetzgeber ist aufgrund der Eigentumsgarantie, der Sozialstaatsprinzips und der gesetzgeberischen Pflicht zum generationengerechten Klimaschutz zu einer sozialen Ausgestaltung des Transformationsprozesses verpflichtet (dazu unter III).

### I. Primärer Maßstab: Das Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 GG

48 Primärer Maßstab der Regulierung von Wohnimmobilien ist das in Art. 14 GG festgeschriebene Eigentumsgrundrecht. Die Vergesellschaftungsmöglichkeit nach Art. 15 GG spielt keine nennenswerte Rolle, da diese eine Entziehung des Eigentums Privater bewirkt und somit nicht privat gehaltenen Wohnraum reguliert, sondern verstaatlicht. Derartige Möglichkeiten bleiben im Folgenden außer Betracht. Vielmehr wird der rechtliche Rahmen für die Regulierung von Wohnimmobilien – unter Beachtung der angemessenen Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum und der klimagerechten Transformation des Gebäudesektors – hinsichtlich privatrechtlich organisierter Wohnungsunternehmen untersucht.

#### 1. Das Eigentumsgrundrecht als normgeprägtes Grundrecht

49 Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG statuiert, dass das Eigentum gewährleistet wird. Nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG werden Inhalt und Schranken des Eigentums durch die Gesetze bestimmt. Der Inhalt des Eigentums ergibt sich somit aus der Zusammenschau aller zu einem bestimmten Zeitpunkt geltenden, die Eigentümerstellung regelnden gesetzlichen Vorschriften.<sup>12</sup> Hierin zeigt sich, dass Eigentum nur aufgrund rechtlicher Vorgaben existiert und Art. 14 GG somit ein normgeprägtes Grundrecht ist.<sup>13</sup> Gleichwohl führt dieser Ausgestaltungsauftrag nicht zu einer völligen Dispositionsfreiheit des Gesetzgebers über den Eigentumsbegriff.<sup>14</sup> Schließlich liegt Art. 14 GG ein verfassungsrechtlicher Eigentumsbegriff zu Grunde, der verfassungsautonom zu bestimmen ist.<sup>15</sup> So hat das Bundesverfassungsgericht festgehalten:

*„Der Begriff des von der Verfassung gewährleisteten Eigentums muß aus der Verfassung selbst gewonnen werden. Aus Normen des einfachen Rechts, die im Range unter der Verfassung stehen, kann weder der Begriff des Eigentums im verfassungsrecht-*

<sup>12</sup> BVerfG, Beschl. v. 15.07.1981 – 1 BvL 77/78 – Nassauskiesung, BVerfGE 58, 300 (335); *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 14 Rn. 113.

<sup>13</sup> Hierzu z.B. *Axer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 56. Ed. 15.8.2023, Art. 14 Rn. 7.

<sup>14</sup> *Depenheuer*, Eigentum, in: Merten/Papier, HGR V, 2013, § 111 Rn. 44. Vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 15.07.1981 – 1 BvL 77/78 – Nassauskiesung, BVerfGE 58, 300 (335).

<sup>15</sup> *Dederer*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK-GG, 222. EL 11/2023, Art. 14 Teil III Rn. 2.



*lichen Sinn abgeleitet noch kann aus der privatrechtlichen Rechtsstellung der Umfang der Gewährleistung des konkreten Eigentums bestimmt werden.“<sup>16</sup>*

50 Maßgeblich für die Bestimmung des Eigentumsbegriffs sind Sinn und Zweck der Eigentumsgarantie.<sup>17</sup> Somit muss die inhaltliche Reichweite des Eigentums unter der Prämisse bestimmt werden, dass das Eigentumsgrundrecht dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich sicherstellen und ihm damit eine eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens ermöglichen<sup>18</sup> und gleichzeitig „als Grundlage privater Initiative und im eigenverantwortlichen privaten Interesse von Nutzen sein“<sup>19</sup> soll.

## 2. Schutzzumfang

51 Allgemein schützt das Eigentumsgrundrecht „alle vermögenswerten Rechte, die das Recht einem privaten Rechtsträger so zuordnet, dass er die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben darf.“<sup>20</sup> Hiervon umfasst sind sowohl das Grund- als auch das Betriebseigentum und damit die für Wohnungsunternehmen einschlägigen Rechtspositionen sowie auch das Besitzrecht des Mieters (dazu unter a). Diese geschützten Eigentumspositionen müssen privatnützig bleiben (dazu unter b). Zwar sind unionsrechtliche Vorgaben nicht an Art. 14 GG, sondern an Art. 17 Abs. 1 GRCh zu messen, allerdings ist der nationale Gesetzgeber, soweit er Spielraum hat, weiterhin an Art. 14 GG gebunden (dazu unter c).

### a) Bestand und Nutzung von Grundeigentum und Betriebseigentum sowie Besitzrecht der Mieter

52 Art. 14 GG schützt das Privateigentum an Grundstücken (Grundeigentum).<sup>21</sup> Hierunter fällt auch das Eigentum an Wohnungen.<sup>22</sup>

53 Daneben ist auch das Betriebseigentum, also das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, von Art. 14 Abs. 1 GG geschützt.<sup>23</sup> Hierunter versteht man die Sach- und Rechtsgesamtheit eines wirtschaftlichen Unternehmens, da gerade in dieser organisatori-

<sup>16</sup> BVerfG, Beschl. v. 15.07.1981 – 1 BvL 77/78 – Nassauskiesung, BVerfGE 58, 300 (335).

<sup>17</sup> Dederer, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK-GG, 222. EL 11/2023, Art. 14 Teil III Rn. 1 f.

<sup>18</sup> So z.B. BVerfG, Urt. v. 18.12.1968 – 1 BvR 638/64 – Hamburger Deichordnungsgesetz, BVerfGE 24, 367 (389).

<sup>19</sup> So z.B. BVerfG, Urt. v. 10.06.2009 – 1 BvR 706/08 – PKV-Basistarif, BVerfGE 123, 186 (Rn. 258).

<sup>20</sup> BVerfG, Urt. v. 10.06.2009 – 1 BvR 706/08 – PKV-Basistarif, BVerfGE 123, 186 (Rn. 215).

<sup>21</sup> Siehe nur BVerfG, Beschl. v. 08.04.1998 – 1 BvR 1680/93 – Sachenrechtsmoratorium, BVerfGE 98, 17 (35); Depenheuer/Froese, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 14 Rn. 116; Bryde/Wallrabenstein, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 14 Rn. 31; Dederer, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK-GG, 222. EL 11/2023, Art. 14 Teil III Rn. 19.

<sup>22</sup> Dederer, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK-GG, 222. EL 11/2023, Art. 14 Teil III Rn. 22.

<sup>23</sup> BGH, Urt. v. 28.06.1984 – III ZR 35/83 – BGHZ 92, 34 (37); Urt. v. 07.06.1990 – III ZR 74/88 – BGHZ 111, 349 (355 f.); Urt. v. 09.12.2004 – III ZR 263/04 – BGHZ 161, 305 (312); Depenheuer/Froese, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 14 Rn. 133; Depenheuer, Eigentum, in: Merten/Papier, HGR V, 2013, § 111 Rn. 63.



schen Zusammenfassung ein über die ohnehin gewährleisteten Einzelrechte hinausgehender Mehrwert liegt.<sup>24</sup> Für den Schutz des Betriebseigentums spricht, dass gerade die organisatorische Zusammenfassung verschiedener Betriebsmittel und ihr bestimmter Einsatz den Wert eines Unternehmens ausmachen, der in der Wirtschaft auch allgemein anerkannt ist und bepreist wird.<sup>25</sup> Zudem ist der Schutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs auch aufgrund der gebotenen völkerrechtsfreundlichen Auslegung<sup>26</sup> des Grundgesetzes angezeigt. Schließlich schützt das nach Art. 1 ZP1 EMRK garantierte Eigentum die durch eigene Leistung aufgebaute Existenz eines Unternehmens und damit unter anderem den sog. Goodwill eines Unternehmens.<sup>27</sup>

54 Insgesamt genießen Eigentümer von Wohnimmobilien einen umfassenden Schutz unter Art. 14 GG. So ist zum einen das Eigentum an jeder einzelnen Wohnung geschützt. Geschützt ist aber nicht nur der Bestand, sondern insbesondere auch die Nutzung des Eigentums.<sup>28</sup> Kern dieses Schutzes ist die Privatnützigkeit des Eigentums (→ Rn. 56-60). Zum anderen ist für Wohnungsunternehmen aber auch die Gesamtheit des jeweiligen Unternehmens grundrechtlich geschützt.

55 Nicht nur die Eigentümer der Wohnimmobilien, sprich die Vermieter, sondern auch die Mieter können sich auf Art. 14 GG berufen: Auch das Besitzrecht an gemieteten Wohnungen ist durch Art. 14 GG geschützt, obwohl es nicht Eigentum im zivilrechtlichen Sinne ist.<sup>29</sup>

## b) Privatnützigkeit des Eigentums muss gewahrt bleiben

56 Dem Eigentumsgrundrecht kommt im sozialen Rechtsstaat eine herausgehobene Bedeutung zu, indem es dem jeweiligen Grundrechtsträger einen Freiheitsraum im vermögens-

---

<sup>24</sup> *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 14 Rn. 133.

<sup>25</sup> Deutlich *Leisner*, Eigentum, in: Isensee/Kirchhof, HStR VIII, 3. Aufl. 2010, § 173 Rn. 199 f.

<sup>26</sup> Vgl. z.B. BVerfG, Beschl. v. 14.10.2004 – 2 BvR 1481/04 – Beachtung der EGMR-Rechtsprechung, BVerfGE 111, 307 (329): „Solange im Rahmen geltender methodischer Standards Auslegungs- und Abwägungsspielräume eröffnet sind, trifft deutsche Gerichte die Pflicht, der konventionsgemäßen Auslegung den Vorrang zu geben.“; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 26.03.1987 – 2 BvR 589/79 – Unschuldsvermutung I, BVerfGE 74, 358 (370); Beschl. v. 29.05.1990 – 2 BvR 1343/88 – Unschuldsvermutung II, BVerfGE 82, 106 (114 ff.); Beschl. v. 14.11.1990 – 2 BvR 1462/87 – Auferlegung gemeinnütziger Arbeit, BVerfGE 83, 119 (128); Urt. v. 04.05.2011 – 2 BvR 2365/09 – Sicherungsverwahrung, BVerfGE 128, 326 (366 ff.).

<sup>27</sup> Vgl. z.B. EGMR, Urt. v. 16.10.2018, No. 21623/13, *Könyv-Tár Kft and Others v. Hungary*, Rn. 31; Urt. v. 13.03.2012, No. 23780/08, *Malik v. United Kingdom*, § 89. Siehe hierzu *Kaiser*, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, 3. Aufl. 2022, ZP I Art. 1 Rn. 23.

<sup>28</sup> BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11 – Beschleunigung des Atomausstiegs, BVerfGE 143, 246 (Rn. 228); *Bryde/Wallrabenstein*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 14 Rn. 31.

<sup>29</sup> BVerfG, Beschl. v. 26.05.1993 – 1 BvR 208/93 – Besitzrecht des Mieters, BVerfGE 89, 1 (5–8); Beschl. v. 18.07.2019 – 1 BvL 1/18 – Mietpreisbremse, Rn. 72; *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 101. EL Mai 2023, Art. 14 Rn. 323.

rechtlichen Sinne garantiert.<sup>30</sup> Kern des durch Art. 14 GG garantierten Eigentums ist dessen Privatnützigkeit: Es soll als Grundlage privater Initiative und in eigenverantwortlichem privatem Interesse von Nutzen sein.<sup>31</sup> Diese zeigt vor allem die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Denkmalschutz und zur sog. Mietpreisbremse.

57 Grundlegend ist die **Denkmalschutz-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts**, in der es festgehalten hat:

*„Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse dürfen nicht weitergehen, als der Schutzzweck reicht, dem die Regelung dient. Der Kernbereich der Eigentums-garantie darf dabei nicht ausgehöhlt werden. Zu diesem gehört sowohl die Pri- vatnützigkeit, also die Zuordnung des Eigentumsobjekts zu einem Rechts- träger, dem es als Grundlage privater Initiative von Nutzen sein soll, als auch die grundsätzliche Verfügungsbefugnis über den Eigentumsgegenstand.“<sup>32</sup>*

**Nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung gibt es eine Obergrenze, die nicht überschritten werden darf.**

58 Diesen Gedanken der Privatnützigkeit hat das Bundesverfassungsgericht in seiner *Miet- preisbremse*-Entscheidung konkretisiert und festgehalten, dass die Privatnützigkeit auch die Möglichkeit der rentablen Nutzung des Eigentums umfasst:

*„Der Eigentums-garantie kommt im Gefüge der Grundrechte insbesondere die Aufgabe zu, dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögens- rechtlichen Bereich zu sichern. Das verfassungsrechtlich gewährleistete Eigen- tum ist durch Privatnützigkeit und grundsätzliche Verfügungsbefugnis des Eigentümers über den Eigentumsgegenstand gekennzeichnet. Es soll als Grundlage privater Initiative und in eigenverantwortlichem privatem Interesse von Nutzen sein. [...] **Dazu gehört es, aus der vertraglichen Überlassung des Eigentumsgegenstands zur Nutzung durch andere den Ertrag zu ziehen, der zur finanziellen Grundlage für die eigene Lebensgestaltung beiträgt.**“<sup>33</sup>*

59 Wesensmerkmal des verfassungsrechtlich garantierten Eigentums ist demnach dessen Pri- vatnützigkeit: Eigentum soll als Grundlage privater Initiative und in eigenverantwortlichem

<sup>30</sup> BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11 – Beschleunigung des Atomausstiegs, BVerfGE 143, 246 (Rn. 216), m.w.N.; Beschl. v. 18.07.2019 – 1 BvL 1/18 – Mietpreisbremse, Rn. 53; Beschl. v. 05.08.2020 – 2 BvR 1985/19 – Containern, Rn. 39.

<sup>31</sup> BVerfG, Beschl. v. 02.03.1999 – 1 BvL 7/91 – Denkmalschutz, BVerfGE 100, 226 (241); Urt. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11 – Beschleunigung des Atomausstiegs, BVerfGE 143, 246 (Rn. 216).

<sup>32</sup> BVerfG, Beschl. v. 02.03.1999 – 1 BvL 7/91 – Denkmalschutz, BVerfGE 100, 226 (240 f.) (Nachweise ausgelassen).

<sup>33</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.07.2019 – 1 BvL 1/18 – Mietpreisbremse, Rn. 53 (Nachweise ausgelassen, Hervorhebung hinzugefügt).

privatem Interesse von Nutzen sein. Konkretisiert für das Mietrecht bedeutet dies, dass die von Art. 14 Abs. 1 GG gezogenen Grenzen jedenfalls dann überschritten sind, wenn Mietpreisbindungen auf Dauer zu Verlusten für den Vermieter oder zur Substanzgefährdung der Mietsache führen.<sup>34</sup>

60 Dieses Konzept der Privatnützigkeit liegt auch dem Eigentumsverständnis nach Art. 1 ZP1 EMRK zu Grunde, dessen Absatz 1 Satz 1 das Recht jeder natürlichen und juristischen Person auf Achtung ihres Eigentums garantiert. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ist hiervon ausdrücklich auch das Recht des Eigentümers auf Rendite aus dem Eigentum umfasst.<sup>35</sup>

### c) **Abgrenzung des Anwendungsbereichs zu Art. 17 Abs. 1 GRCh**

61 Regulatorische Vorgaben für Wohnimmobilien werden sowohl durch das deutsche Recht als auch das Recht der Europäischen Union aufgestellt. Unionsrechtliche Vorgaben sind allerdings grundsätzlich<sup>36</sup> nicht an den Grundrechten und somit auch nicht an Art. 14 GG zu messen.<sup>37</sup>

62 Vielmehr ist der europäische Gesetzgeber nach Art. 51 Abs. 1 GRCh an die Grundrechte gebunden, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Grundrechtecharta [GRCh]) festgeschrieben sind. Auf unionsprimärrechtlicher Ebene verankert Art. 17 GRCh das Eigentumsgrundrecht. Nach Art. 17 Abs. 1 Satz 1 GRCh hat jede Person das Recht, ihr rechtmäßig erworbenes Eigentum zu besitzen, zu nutzen, darüber zu verfügen und es zu vererben.

63 Der Art. 17 Abs. 1 GRCh zu Grunde liegende Eigentumsbegriff ist unionsrechtsautonom zu bestimmen.<sup>38</sup> So schützt Art. 17 Abs. 1 GRCh nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union alle vermögenswerten Rechte, aus denen sich im Hinblick auf die

---

<sup>34</sup> BVerfG, Beschl. v. 22.11.1994 – 1 BvR 351/91 – Mietpreisbindung in den neuen Ländern, BVerfGE 91, 294 (310); Beschl. v. 18.07.2019 – 1 BvL 1/18 – Mietpreisbremse, Rn. 69; *Dederer*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK-GG, 222. EL 11/2023, Art. 14 Teil III Rn. 1103.

<sup>35</sup> Vgl. EGMR, Urt. v. 28.04.2008, No. 35014/97, Rep. 2006-VIII, *Hutten-Czapska v. Poland* (GK), Rn. 239: „the Court considers that the respondent State must above all, through appropriate legal and/or other measures, secure in its domestic legal order a mechanism maintaining a fair balance between the interests of landlords, including their entitlement to derive profit from their property, and the general interest of the community [...] in accordance with the principles of the protection of property rights under the Convention“ (Hervorhebung hinzugefügt); Urt. v. 26.09.2006, No. 31122/05 – *Ghigo v. Malta*, Rn. 66; Urt. v. 26.09.2006, No. 35349/05, Rep. 2006-X, *Fleri Soler and Camilleri v. Malta*, Rn. 74. Siehe hierzu *Cremer*, in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK/GG, 3. Aufl. 2022, Kap. 22 Rn. 59.

<sup>36</sup> Zusammenfassend zu den Ausnahmen der *Ultra-vires*-Kontrolle und der Identitätskontrolle siehe BVerfG, Urt. v. 05.05.2020 – 2 BvR 859/15 – PSPP, BVerfGE 154, 17 (Rn. 110 ff.).

<sup>37</sup> Vgl. grundlegend BVerfG, Beschl. v. 22.10.1986 – 2 BvR 197/83 – *Solange II*, BVerfGE 73, 339 (374 ff.). Aus neuerer Zeit z.B. BVerfG, Beschl. v. 04.10.2011 – 1 BvL 3/08 – Investitionszulagengesetz, BVerfGE 129, 186 (Rn. 46).

<sup>38</sup> *Kreuter-Kirchhof*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK-GG, 222. Lieferung, 11/2023, Art. 14 GG Teil I Rn. 67.



betreffende Rechtsordnung eine gesicherte Rechtsposition ergibt, die eine selbständige Ausübung dieser Rechte durch und zugunsten ihres Inhabers ermöglicht.<sup>39</sup> Die Nutzung des Eigentums kann nach Art. 17 Abs. 1 Satz 1 GRCh gesetzlich geregelt werden, soweit dies für das Wohl der Allgemeinheit erforderlich ist. Die Begriffe der Nutzungsregelung und der Eigentumsentziehung sind ebenfalls unionsrechtlich auszulegen, eine Übertragung des grundgesetzlichen Begriffsverständnisses von Inhalts- und Schrankenbestimmung sowie Enteignung ist nicht zulässig.

64 Vor diesem Hintergrund kann unter anderem die jüngst geänderte<sup>40</sup> Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (*Energy performance of buildings directive* [EPBD]) nicht an Art. 14 GG gemessen werden. Nur soweit die Richtlinie dem deutschen Gesetzgeber Spielraum einräumt, ist Art. 14 GG anwendbar.<sup>41</sup> Allerdings sind unionsrechtliche Regelungen – aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts – vom deutschen Gesetzgeber als zwingende Vorgaben zu beachten. Sie beeinflussen zudem die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen maßgeblich und führen so dazu, dass der deutsche Gesetzgeber, soweit er außerhalb des Anwendungsbereichs des Unionsrechts regulierend tätig wird, den aufgrund unionsrechtlicher Regelungen geprägten wirtschaftlichen Rahmen als vorgegeben in den Blick nehmen muss.

### 3. Regulierung von Wohnimmobilien als Inhalts- und Schrankenbestimmungen

65 Regulatorische Vorgaben hinsichtlich Wohnimmobilien sind keine Enteignung, sondern eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums (dazu unter a). Bei der Bestimmung der Inhalte und Schranken des Eigentums ist der Gesetzgeber jedoch nicht völlig frei, sondern muss die freiheitssichernde Funktion des Eigentums beachten (dazu unter b).

#### a) Abgrenzung zur Enteignung

66 Eine Maßnahme kann nur entweder eine Inhalts- und Schrankenbestimmung i.S.v. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG oder eine Enteignung i.S.v. Art. 14 Abs. 3 GG sein. Es handelt sich jeweils um eigenständige eigentumsrelevante Maßnahmen, die in einem *aliud*-Verhältnis zueinander stehen.<sup>42</sup> Diese dichotome Unterscheidung gilt selbst in Fällen, in denen eine eigentumsrelevante Maßnahme in ihren „Auswirkungen für den Betroffenen einer Enteignung

<sup>39</sup> Vgl. z.B. EuGH, C-235/17, ECLI:EU:C:2019:432, Rn. 69 – Kommission/Ungarn (Nießbrauchsrechte an landwirtschaftlichen Flächen) (GK); C-398/13 P, ECLI:EU:C:2015:535, Rn. 60 – Inuit Tapiriit Kanatami u.a./Kommission; C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28, Rn. 34 – Sky Österreich.

<sup>40</sup> Richtlinie (EU) 2024/1275 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.04.2024 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung), ABl. L, 2024/1275 v. 08.05.2024, in Kraft getreten am 28.05.2024.

<sup>41</sup> Hierbei sind auch die aus Art. 1 ZP1 EMRK resultierenden Vorgaben zu beachten. Schließlich garantiert Art. 1 Abs. 1 Satz 1 ZP1 EMRK das Recht jeder natürlichen und juristischen Person auf Achtung ihres Eigentums, was nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte auch das Recht des Eigentümers auf Rendite aus dem Eigentum umfasst → Rn. 60.

<sup>42</sup> Siehe nur *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 14 Rn. 207 m.w.N.



nahe- oder gleichkommt<sup>43</sup> oder „das Eigentum völlig entwertet“<sup>44</sup>, also in die Rechtsposition des Einzelnen massiv eingreift.<sup>45</sup>

67 Eine Enteignung setzt sowohl den Entzug des Eigentums durch Änderung der Eigentumszuordnung als auch eine Güterbeschaffung voraus.<sup>46</sup> Sie ist auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver, durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleisteter Rechtspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben gerichtet. Somit sind Nutzungs- und Verfügungsbeschränkungen von Eigentümerbefugnissen keine Enteignung, sondern Inhalts- und Schrankenbestimmungen i.S.v. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG.

68 Vor diesem Hintergrund handelt es sich bei regulatorischen Vorgaben für Wohnimmobilien – unabhängig von ihrer Wirkintensität – um Inhalts- und Schrankenbestimmungen. Zum einen dient die Regulierung von Wohnimmobilien keiner Güterbeschaffung. Die Wohnimmobilien sollen vielmehr weiterhin im Eigentum der jeweiligen Person verbleiben und weder auf den Staat noch einen Drittbegünstigten übergehen. Zum anderen findet auch keine vollständige oder teilweise Entziehung subjektiver Rechte statt. Vielmehr wird die Errichtung oder Benutzung der Wohnimmobilien reguliert.

## **b) Anforderungen an Inhalts- und Schrankenbestimmungen**

69 Nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG werden Inhalt und Schranken des Eigentums durch die Gesetze bestimmt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Gesetzgeber hierbei jedoch nicht gänzlich frei, vielmehr hat er verschiedene Schranken zu wahren, unter anderem die Wesensgehaltsgarantie (dazu unter i), das Prinzip der Verhältnismäßigkeit (dazu unter ii), das Gleichbehandlungsgebot (dazu unter iii) und den Grundsatz des Vertrauensschutzes (dazu unter iv).

### **i) Wesensgehaltsgarantie**

70 Für Inhalts- und Schrankenbestimmungen gilt Art. 19 Abs. 2 GG: Sie müssen den Wesensgehalt des Eigentumsgrundrechts wahren.<sup>47</sup> Aufgrund des *aliud*-Verhältnisses von Inhalts- und Schrankenbestimmungen zu Enteignungen (→ Rn. 66 f.), darf sich nur in besonderen

<sup>43</sup> BVerfG, Beschl. v. 02.03.1999 – 1 BvL 7/91 – Denkmalschutz, BVerfGE 100, 226 (240).

<sup>44</sup> BVerfG, Beschl. v. 16.02.2000 – 1 BvR 242/91, 1 BvR 315/99 – Altlasten, BVerfGE 102, 1 (16).

<sup>45</sup> *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 101. EL Mai 2023, Art. 14 Rn. 642.

<sup>46</sup> Siehe nur BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11 – Beschleunigung des Atomausstiegs, BVerfGE 143, 246 (Rn. 243 ff.), m.w.N.; *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 101. EL Mai 2023, Art. 14 Rn. 638 ff.

<sup>47</sup> *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 101. EL Mai 2023, Art. 14 Rn. 445; *Dederer*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK-GG, 222. EL 11/2023, Art. 14 Teil III Rn. 924.





Fällen die Bestandsgarantie zu einer Wertgarantie wandeln.<sup>48</sup> Vielmehr sichert Art. 14 GG in erster Linie den Bestand des Eigentums in seiner freiheitssichernden Funktion.<sup>49</sup>

71 Die Wesensgehaltsgarantie schützt einen absoluten, substanziellen Wesenskern des Eigentumsgrundrechts.<sup>50</sup> Dieser Wesenskern umfasst auch die Privatnützigkeit des Eigentums.<sup>51</sup> Er darf nicht ausgehöhlt werden.<sup>52</sup> Eine gesetzliche Eigentumsbindung darf nie so weit gehen, dass der Gebrauch des Eigentums ausschließlich allgemein- oder staats- oder fremdnützig möglich ist.<sup>53</sup>

## ii) Verhältnismäßigkeit

72 Jede Inhalts- und Schrankenbestimmung muss den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten.<sup>54</sup> Der Gesetzgeber muss die Freiheitssphäre der Einzelnen mit dem Wohl der Allgemeinheit in ein ausgewogenes Verhältnis bringen, das nicht nur Orientierungspunkt, sondern auch Grenze für die Beschränkung des Eigentums ist.<sup>55</sup> Der allgemeinen Prüfstruktur folgend muss jede Inhalts- und Schrankenbestimmung einem legitimen Ziel dienen sowie geeignet, erforderlich und angemessen sein.<sup>56</sup>

73 Jede einzelne Inhalts- und Schrankenbestimmung in Form der Regulierung von Wohnimmobilien muss ein **legitimes Ziel** verfolgen. Dies muss im Einzelfall geprüft werden. Die verfolgten legitimen Ziele werden sehr unterschiedlich sein. So dienen z.B. Vorgaben zum Brandschutz dem Schutz der körperlichen Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) und damit einem legitimen Ziel. Die Vorgaben des novellierten Gebäudeenergiegesetzes (GEG)<sup>57</sup> dienen dagegen dem Klimaschutz (Art. 20a GG). Demgegenüber ist das legitime Ziel der Vorgaben, die die fehlende Umlagefähigkeit der Mehrkosten begründen (→ Rn. 98-120), sozialer Natur: So soll beispielsweise die Mietpreisbremse der direkten oder indirekten

---

<sup>48</sup> *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 101. EL Mai 2023, Art. 14 Rn. 445. Vgl. BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11 – Beschleunigung des Atomausstiegs, BVerfGE 143, 246 (Rn. 217).

<sup>49</sup> BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11 – Beschleunigung des Atomausstiegs, BVerfGE 143, 246 (Rn. 217).

<sup>50</sup> *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 101. EL Mai 2023, Art. 14 Rn. 446; *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 14 Rn. 236.

<sup>51</sup> BVerfG, Beschl. v. 02.03.1999 – 1 BvL 7/91 – Denkmalschutz, BVerfGE 100, 226 (241); *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 14 Rn. 236.

<sup>52</sup> BVerfG, Beschl. v. 02.03.1999 – 1 BvL 7/91 – Denkmalschutz, BVerfGE 100, 226 (241); *Dederer*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK-GG, 222. EL 11/2023, Art. 14 Teil III Rn. 925.

<sup>53</sup> *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 101. EL Mai 2023, Art. 14 Rn. 448 m.w.N.

<sup>54</sup> Siehe nur BVerfG, Beschl. v. 02.03.1999 – 1 BvL 7/91 – Denkmalschutz, BVerfGE 100, 226 (240 f.); Urt. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11 – Beschleunigung des Atomausstiegs, BVerfGE 143, 246 (Rn. 268); *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 14 Rn. 231.

<sup>55</sup> BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11 – Beschleunigung des Atomausstiegs, BVerfGE 143, 246 (Rn. 219).

<sup>56</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.07.2019 – 1 BvL 1/18 – Mietpreisbremse, Rn. 59.

<sup>57</sup> Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz [GEG]) v. 08.08.2020 (BGBl. I, S. 1728), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 16.10.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 280).

Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen aus stark nachgefragten Wohnquartieren entgegenwirken.<sup>58</sup>

74 Jede regulatorische Vorgabe muss **geeignet** sein: Das legitime Ziel muss durch die Vorgabe zumindest gefördert werden können – es genügt also die Möglichkeit einer Zweckerreichung, die jeweilige Vorgabe darf nicht schlechthin oder objektiv untauglich zur Zweckerreichung sein.<sup>59</sup> Demnach steht dem Gesetzgeber ein Einschätzungsspielraum zu. Auch die Geeignetheit einer Inhalts- und Schrankenbestimmung muss im Einzelfall geprüft werden.

75 Die jeweilige Inhalts- und Schrankenbestimmung muss zudem **erforderlich** sein, d. h. es darf kein anderes, gleich wirksames, aber das Eigentum weniger einschränkendes Mittel zur Verfügung stehen.<sup>60</sup> Auch hier betont das Bundesverfassungsgericht einen Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers.<sup>61</sup>

76 Schließlich muss jede Inhalts- und Schrankenbestimmung in Form der Regulierung von Wohnimmobilien **angemessen** sein. Hierbei ist zwischen der Schwere des Eingriffs einerseits und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe abzuwägen.<sup>62</sup> Die Regelung muss die Grenze der Zumutbarkeit wahren und darf die betroffenen Eigentümer nicht übermäßig belasten. Hierfür ist eine umfassende Beurteilung und Abwägung erforderlich im Rahmen derer die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls gerecht auszugleichen und in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen sind.<sup>63</sup>

77 Für die Schutzwürdigkeit der jeweiligen Eigentumsposition ist die Eigenart und Funktion des jeweiligen Eigentumsobjektes von Bedeutung: Die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung ist umso weiter, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und in einer sozialen Funktion steht.<sup>64</sup> Demgegenüber genießt das Eigentum

---

<sup>58</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.07.2019 – 1 BvL 1/18 – Mietpreisbremse, Rn. 60.

<sup>59</sup> Siehe nur BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11, Beschleunigung des Atomausstiegs, BVerfGE 143, 246 (Rn. 285); Beschl. v. 21.07.2010 – 1 BvL 8/07 – Vermögensrechte nicht auffindbarer Miterben, BVerfGE 126, 331 (361); ausführlich BVerfG, Beschl. v. 09.03.1971 – 2 BvR 326/69 – Absicherungsgesetz, BVerfGE 30, 250 (263).

<sup>60</sup> Siehe nur BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11, Beschleunigung des Atomausstiegs, BVerfGE 143, 246 (Rn. 289); Urt. v. 30.07.2008 – 1 BvR 3262/07 – Rauchverbot, BVerfGE 121, 317 (354); Beschl. v. 21.07.2010 – 1 BvL 8/07 – Vermögensrechte nicht auffindbarer Miterben, BVerfGE 126, 331 (362), m.w.N.

<sup>61</sup> Vgl. z.B. BVerfG, Beschl. v. 18.07.2019 – 1 BvL 1/18 – Mietpreisbremse, Rn. 66.

<sup>62</sup> BVerfG, Beschl. v. 08.06.2010 – 1 BvR 2011/07, 1 BvR 2959/07 – Eingliederung des privaten in den öffentlichen Rettungsdienst, BVerfGE 126, 112 (152 f.); Beschl. v. 18.07.2019 – 1 BvL 1/18 – Mietpreisbremse, Rn. 68.

<sup>63</sup> BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11 – Beschleunigung des Atomausstiegs, BVerfGE 143, 246 (Rn. 268).

<sup>64</sup> BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11 – Beschleunigung des Atomausstiegs, BVerfGE 143, 246 (Rn. 268); Beschl. v. 02.03.1999 – 1 BvL 7/91 – Denkmalschutz, BVerfGE 100, 226 (241); Beschl. v. 18.07.2019 – 1 BvL 1/18 – Mietpreisbremse, Rn. 55.

einen besonders ausgeprägten Schutz, soweit es um die Sicherung der persönlichen Freiheit des Einzelnen im vermögensrechtlichen Bereich geht.<sup>65</sup>

78 Wohnraum ist generell abhängig von Grund und Boden und damit auch auf angespannten Wohnungsmärkten nicht beliebig reproduzierbar.<sup>66</sup> Zudem hat die zur Verfügung Stellung von Wohnraum eine wichtige soziale Funktion.<sup>67</sup> Gleichwohl hat das Bundesverfassungsgericht unter anderem entschieden:

*„Die von Art. 14 Abs. 1 GG gezogenen Grenzen wären aber jedenfalls dann überschritten, wenn Mietpreisbindungen auf Dauer zu Verlusten für den Vermieter oder zur Substanzgefährdung der Mietsache führen würden.“<sup>68</sup>*

79 Allerdings kann der Gesetzgeber auch besonders einschneidende Inhalts- und Schrankenbestimmungen aufstellen, wenn er durch entsprechende Ausgleichregelungen die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme herstellt:

*„Es ist dem Gesetzgeber grundsätzlich nicht verwehrt, eigentumsbeschränkende Inhalts- und Schrankenbestimmungen, die er im öffentlichen Interesse für geboten hält, auch in Härtefällen durchzusetzen, wenn er **durch kompensatorische Vorkehrungen** unverhältnismäßige oder gleichheitswidrige Belastungen des Eigentümers vermeidet und schutzwürdigem Vertrauen angemessen Rechnung trägt. Durch einen solchen Ausgleich kann in bestimmten Fallgruppen die Verfassungsmäßigkeit einer sonst unverhältnismäßigen oder gleichheitswidrigen Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG gesichert werden.“<sup>69</sup>*

### iii) Gleichbehandlungsgebot

80 Der Gesetzgeber ist bei der inhaltlichen Festlegung von Eigentümerbefugnissen und -pflichten auch an den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebunden.<sup>70</sup> Diese Norm

<sup>65</sup> BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11 – Beschleunigung des Atomausstiegs, BVerfGE 143, 246 (Rn. 268); Beschl. v. 02.03.1999 – 1 BvL 7/91 – Denkmalschutz, BVerfGE 100, 226 (241).

<sup>66</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.07.2019 – 1 BvL 1/18 – Mietpreisbremse, Rn. 71.

<sup>67</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.07.2019 – 1 BvL 1/18 – Mietpreisbremse, Rn. 71.

<sup>68</sup> BVerfG, Beschl. v. 22.11.1994 – 1 BvR 351/91 – Mietpreisbindung in den neuen Ländern, BVerfGE 91, 294 (310); Beschl. v. 18.07.2019 – 1 BvL 1/18 – Mietpreisbremse, Rn. 69.

<sup>69</sup> BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11 – Beschleunigung des Atomausstiegs, BVerfGE 143, 246 (Rn. 259) (Nachweise ausgelassen, Hervorhebung hinzugefügt).

<sup>70</sup> BVerfG, Beschl. v. 02.03.1999 – 1 BvL 7/91 – Denkmalschutz, BVerfGE 100, 226 (240 f.); Urt. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11 – Beschleunigung des Atomausstiegs, BVerfGE 143, 246 (Rn. 268); Beschl. v. 12.01.1967 – 1 BvR 169/63 – Grundstücksverkehrsgesetz, BVerfGE 21, 73 (84); Beschl. v. 08.11.1972 – 1 BvL 15/68 – Fahr- bahndecke, BVerfGE 34, 139 (146); Beschl. v. 23.04.1974 – 1 BvR 6/74 – Vergleichsmiete I, BVerfGE 37, 132 (143); Beschl. v. 25.10.1978 – 1 BvR 352/71 – Kirchenmusik, BVerfGE 49, 382 (395); Beschl. v. 23.09.1992 –

gebietet nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Gleiches gleich, Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln, ohne dabei sachlich gerechtfertigte Differenzierungen auszuschließen.<sup>71</sup> Der Gesetzgeber kann auch an sich gleichheitswidrige Inhalts- und Schrankenbestimmungen durchsetzen, wenn er sie entsprechend kompensiert und damit die Verfassungsmäßigkeit sichert.<sup>72</sup>

#### iv) Vertrauensschutz

81

Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie ist zudem der rechtsstaatliche Grundsatz des Vertrauensschutzes zu berücksichtigen, der in Art. 14 Abs. 1 GG für vermögenswerte Güter eine eigene Ausprägung erfahren hat.<sup>73</sup> Grundlegend hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Beschleunigung des Atomausstiegs festgehalten:

*„Das Eigentumsgrundrecht schützt damit auch berechtigtes Vertrauen in den Bestand der Rechtslage als Grundlage von Investitionen in das Eigentum und seiner Nutzbarkeit; ob und inwieweit ein solches Vertrauen berechtigt ist, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Eine Garantie der Erfüllung aller Investitionserwartungen besteht nicht. Insbesondere schützt Art. 14 Abs. 1 GG grundsätzlich nicht gegen Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen wirtschaftlichen Handelns und deren Auswirkungen auf die Marktchancen. **Die in berechtigtem Vertrauen auf eine Gesetzeslage getätigten Investitionen ins Eigentum erfordern jedoch nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sowohl hinsichtlich des Ob als auch hinsichtlich des Wie eines Ausgleichs angemessene Berücksichtigung**, wenn der Gesetzgeber die weitere Verwertbarkeit des Eigentums direkt unterbindet oder erheblich einschränkt. Dabei bleibt dem Gesetzgeber für die Überleitung bestehender Rechtslagen, Berechtigungen und Rechtsverhältnisse ein breiter Gestaltungsspielraum. Insbesondere ist der Gesetzgeber von Verfassungs wegen nicht gehalten, bei Systemwechseln und der Umstellung von Rechtslagen die Betroffenen von jeder Belastung zu verschonen oder jeglicher Sonderlast mit einer*

---

1 BvL 15/85 – Pachtzins für Kleingärten, BVerfGE 87, 114 (139); Beschl. v. 16.02.2000 – 1 BvR 242/91 – Altlasten, BVerfGE 102, 1 (16 f.); Beschl. v. 21.07.2010 – 1 BvL 8/07 – Vermögensrechte nicht auffindbarer Miterben, BVerfGE 126, 331 (360).

<sup>71</sup> Siehe nur BVerfG, Urt. v. 16.03.2004 – 1 BvR 1778/01 – Kampfhunde, BVerfGE 110, 141 (167), m.w.N.

<sup>72</sup> BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11 – Beschleunigung des Atomausstiegs, BVerfGE 143, 246 (Rn. 259).

<sup>73</sup> BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11 – Beschleunigung des Atomausstiegs, BVerfGE 143, 246 (Rn. 268, 372). vgl. Beschl. v. 15.01.1974 – 1 BvL 5/70 – Patentanmeldung, BVerfGE 36, 281 (293); Beschl. v. 12.02.1986 – 1 BvL 39/83 – Arbeitslosengeld und Eigentumsgarantie, BVerfGE 72, 9 (23); Beschl. v. 08.04.1987 – 1 BvR 564/84 u.a. – BVerfGE 75, 78 (105); Beschl. v. 15.10.1996 – 1 BvL 44/92, 1 BvL 48/92 – Mietpreisbindung, BVerfGE 95, 64 (82); Urt. v. 23.11.1999 – 1 BvF 1/94 – Stichtagsregelung, BVerfGE 101, 239 (257); Beschl. v. 27.02.2007 – 1 BvL 10/00 – Rentenrechtliche Neubewertung der ersten Berufsjahre, BVerfGE 117, 272 (294); Beschl. v. 18.02.2009 – 1 BvR 3076/08 – BVerfGE 122, 374 (391).



*Übergangsregelung zu begegnen. Ein Ausgleich hinsichtlich entwerteter Investitionen in das Eigentum ist jedenfalls dann nicht erforderlich, wenn der Gesetzgeber die Einschränkung der Verwertbarkeit des Eigentums anderweitig ausgleicht“.<sup>74</sup>*

Gegebenenfalls bedarf es also eines Ausgleichs für frustrierte, im berechtigten Vertrauen auf die geltende Gesetzeslage getätigte Investitionen.

#### 4. Sozialpflichtigkeit des Eigentums

82 Nach Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG soll der Gebrauch des Eigentums zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht ist „[d]as Wohl der Allgemeinheit nicht nur Grund, sondern auch Grenze für die dem Eigentum aufzuerlegenden Beschränkungen.“<sup>75</sup> Dem Gesetzgeber ist es aufgegeben, „eine Eigentumsordnung zu schaffen, die sowohl den privaten Interessen des Einzelnen als auch denen der Allgemeinheit gerecht wird“.<sup>76</sup> Insgesamt stehen die Bestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG, der Regelungsauftrag des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG und die Sozialpflichtigkeit des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 GG in einem unlösbaren Zusammenhang.<sup>77</sup> Das Bundesverfassungsgericht betont mit Blick auf die Sozialpflichtigkeit, dass die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung umso weiter ist, je stärker der soziale Bezug des Eigentumsobjektes ist.<sup>78</sup>

#### 5. Fazit: Sozialpflichtigkeit des Eigentums darf Privatnützigkeit nicht ausschließen

83 Zwar ist anerkannt, dass insbesondere das Eigentum an Grund und Boden einer Sozialbindung (Art. 14 Abs. 2 GG) unterliegt (→ Rn. 82), die unter anderem eine soziale Ausgestaltung des Mietrechts rechtfertigt.<sup>79</sup> Allerdings ist das Eigentum im Kern durch Privatnützigkeit gekennzeichnet (→ Rn. 56-60). Schließlich soll nach Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG der Gebrauch des Eigentums *zugleich* dem Wohle der Allgemeinheit dienen. Hierin kommt verfassungsrechtlich zum Ausdruck, dass privat gehaltenes Eigentum nicht gänzlich zum Wohle der Allgemeinheit verpflichtet werden kann.<sup>80</sup> Hierfür steht vielmehr das Rechtsinstitut der Enteignung zur Verfügung (zur Abgrenzung

<sup>74</sup> BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11 – Beschleunigung des Atomausstiegs, BVerfGE 143, 246 (Rn. 372) (Nachweise ausgelassen).

<sup>75</sup> BVerfG, Beschl. v. 30.11.1988 – 1 BvR 1301/84 – Straßenverkehrslärm, BVerfGE 79, 174 (198). Siehe ferner BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11 – Beschleunigung des Atomausstiegs, BVerfGE 143, 246 (Rn. 218).

<sup>76</sup> BVerfG, Beschl. v. 15.07.1981 – 1 BvL 77/78 – Nassauskiesung, BVerfGE 58, 300 (335). Zum sozialen Bezug des Eigentums siehe jüngst *Andersen*, Der soziale Bezug des Eigentums, 2023.

<sup>77</sup> BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11 – Beschleunigung des Atomausstiegs, BVerfGE 143, 246 (Rn. 218).

<sup>78</sup> Siehe nur BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11 – Beschleunigung des Atomausstiegs, BVerfGE 143, 246 (Rn. 218), m.w.N.

<sup>79</sup> Vgl. z.B. BVerfG, Beschl. v. 15.10.1996 – 1 BvL 44/92, 1 BvL 48/92 – Mietpreisbindung, BVerfGE 95, 64 (84); Beschl. v. 18.07.2019 – 1 BvL 1/18 – Mietpreisbremse, Rn. 53.

<sup>80</sup> Vgl. z.B. BVerfG, Beschl. v. 04.12.1985 – 1 BvL 23/84 – Kappungsgrenze, BVerfGE 71, 230 (247): „Ebensowenig wie die Eigentumsgarantie eine die soziale Funktion eines Eigentumsobjektes mißachtende Nutzung schützt,

→ Rn. 66 f.). Jede Inhalts- und Schrankenbestimmung muss die Privatnützigkeit des Eigentumsobjektes wahren:

*„Das Wohl der Allgemeinheit ist nicht nur Grund, sondern auch Grenze für die dem Eigentum aufzuerlegenden Belastungen. Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse dürfen nicht weiter gehen, als der Schutzzweck reicht, dem die Regelung dient. Der Kernbereich der Eigentumsgarantie darf dabei nicht ausgehöhlt werden. Zu diesem gehört sowohl die Privatnützigkeit, also die Zuordnung des Eigentumsobjekts zu einem Rechtsträger, dem es als Grundlage privater Initiative von Nutzen sein soll, als auch die grundsätzliche Verfügungsbefugnis über den Eigentumsgegenstand“.*<sup>81</sup>

84 **Eigentum muss rentabel bleiben. Das ist Inbegriff der Privatnützigkeit.** Es muss möglich sein, aus der vertraglichen Überlassung des Eigentumsgegenstands an andere zur Nutzung den Ertrag zu ziehen, der zur finanziellen Grundlage für die eigene Lebensgestaltung beiträgt.<sup>82</sup> Dies hat das Bundesverfassungsgericht 2019 in der *Mietpreisbremse*-Entscheidung ausdrücklich bestätigt:

*„Das verfassungsrechtlich gewährleistete Eigentum ist durch Privatnützigkeit und grundsätzliche Verfügungsbefugnis des Eigentümers über den Eigentumsgegenstand gekennzeichnet. Es soll als Grundlage privater Initiative und in eigenverantwortlichem privatem Interesse von Nutzen sein. [...] **Dazu gehört es, aus der vertraglichen Überlassung des Eigentumsgegenstands zur Nutzung durch andere den Ertrag zu ziehen, der zur finanziellen Grundlage für die eigene Lebensgestaltung beiträgt.**“*<sup>83</sup>

## II. Untersuchungsgegenstand: Regulierung von Wohnimmobilien

85 Gegenstand dieses Gutachtens sind regulatorische Vorgaben für Wohnimmobilien. Hierbei ist eine Gesamtbetrachtung erforderlich, damit die Belastung der Wohnungsunternehmen insgesamt korrekt erfasst wird (dazu unter 1). Dies umfasst sowohl Vorgaben, die die Kosten steigern (dazu unter 2) als auch Vorgaben, die die Einnahmen mindern (dazu unter 3).

---

kann Art. 14 Abs. 2 GG eine übermäßige, durch die soziale Funktion nicht gebotene Begrenzung privatrechtlicher Befugnisse rechtfertigen“.

<sup>81</sup> BVerfG, Beschl. v. 02.03.1999 – 1 BvL 7/91 – Denkmalschutz, BVerfGE 100, 226 (241).

<sup>82</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.07.2019 – 1 BvL 1/18 – Mietpreisbremse, Rn. 53; vgl. auch Urte. v. 14.02.1989 – 1 BvR 356/88 – Eigenbedarf II, BVerfGE 79, 292 (304); Beschl. v. 04.04.1998 – 1 BvR 1680/93 – Sachenrechtsmatorium, BVerfGE 98, 17 (35 f.); Beschl. v. 14.07.1999 – 1 BvR 2711/95 – Schuldrechtsanpassungsgesetz, BVerfGE 101, 54 (75).

<sup>83</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.07.2019 – 1 BvL 1/18 – Mietpreisbremse, Rn. 53 (Nachweise ausgelassen, Hervorhebung hinzugefügt). Kritisch wegen des „Vorherrschens“ des privatnützigen Eigentumsverständnisses des Bundesverfassungsgerichts hingegen *Kring*, Die wirtschaftspolitisch neutrale Eigentumsordnung des Grundgesetzes, KritV 2/2022, S. 134 (148).



## 1. Gesamtbetrachtung: Wirtschaftliche Handlungsfreiheit schwindet

86 Eine Gesamtbetrachtung der derzeitigen Regelungslandschaft und ihrer Entwicklung zeigt, dass die wirtschaftliche Handlungsfreiheit der Unternehmen schwindet. Dies ergibt sich maßgeblich aus einem Zusammenspiel von kostentreibenden und einnahmenmindernden Vorgaben (dazu unter a). Zusätzlich muss ein differenzierter Blick auf die Miete erfolgen, denn für Wohnungsunternehmen zählt die Kaltmiete, obwohl aus Mieterperspektive die Warmmiete entscheidend ist (dazu unter b).

### a) Gemeinsame Betrachtung von Einnahmen- und Ausgabenseite

87 Eine finanzielle Belastung für Wohnungsunternehmen entsteht sowohl dadurch, dass gesetzliche Vorgaben Mehrkosten verursachen, als auch dadurch, dass gesetzliche Vorgaben die Einnahmenseite beschränken. Nur durch eine gemeinsame Betrachtung beider Seiten lässt sich die Belastung der Wohnungsunternehmen insgesamt korrekt erfassen. Die Belastung, mithin die Eingriffsintensität in das Grundrecht auf Eigentum, ergibt sich aus einer Gesamtschau aller relevanten Maßnahmen. Insofern müssen Einnahmen- und Ausgabenseite gemeinsam betrachtet werden. Obwohl also im Folgenden die kostentreibenden und die einnahmenmindernden Vorgaben getrennt beleuchtet werden (→ Rn. 90-97 und → Rn. 98-120), sind für die Bestimmung der Einschränkung der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit und der Einschränkung des Eigentums die Vorgaben in ihrer Gesamtheit maßgeblich.

88 Sowohl durch kostentreibende als auch nur einnahmenmindernde Vorgaben wird die wirtschaftliche Handlungsfreiheit der betroffenen Unternehmen eingeschränkt. Damit schwindet im Ergebnis die Freiheit der Unternehmen, eigenverantwortlich zu wirtschaften.

### b) Differenzierung zwischen Kalt- und Warmmiete

89 Ein maßgeblicher Unterschied bei der Betrachtung der wirtschaftlichen Belastung der Wohnungsunternehmen folgt aus der Differenzierung zwischen Warmmiete (Bruttomiete) und Kaltmiete (Nettomiete). Letztere ist der Betrag, der für die schlichte Überlassung des Wohnraums (vgl. § 535 Abs. 1 Satz 1 BGB) gezahlt wird. Das ist der Betrag, der dem Vermieter zusteht. Die Warmmiete stellt die mieterseitige Mietsgesamtbelastung dar und enthält neben der Kaltmiete auch noch die Nebenkosten (Heizung, Wasser, Strom, Müllentsorgung etc.). Hierbei handelt es sich aus Vermieterperspektive aber lediglich um Durchlaufposten, da die Nebenkosten zwar von den Mietern vereinnahmt, jedoch weitergeleitet werden. Insofern ist aus Vermieterperspektive allein die Kaltmiete entscheidend, da nur diese auf der Einnahmeseite der Wohnungsunternehmer zu Buche schlägt. So stiegen in den letzten Jahren zwar die Nebenkosten stark, allerdings stagnierten die Kaltmieten weitestgehend (vgl. **Grafik 3** [→ Rn. 102]). Damit stieg zwar die Warmmiete für Mieter, aber die Wohnungsunternehmen profitierten nicht davon. Die Steigerungsfähigkeit der Kalt-





miete und damit die Einnahmenseite der Vermieter ist aber immer stärker reglementiert (vgl. → Rn. 98-120).

## 2. Kostentreiber: Anforderungen an die Immobilie und Wohnungsunternehmen

90 Es existieren verschiedene tatsächliche und rechtliche Kostentreiber.<sup>84</sup> Die in den letzten Jahren deutlich gestiegenen tatsächlichen Kostentreiber – vor allem erhöhte tatsächliche Baukosten<sup>85</sup>, z.B. durch Erhöhung von Materialkosten, Inflation etc. – werden im Folgenden nicht näher beleuchtet. Vielmehr liegt der Fokus auf den – staatlicherseits veranlassten – rechtlichen Kostentreibern. Gleichwohl sind auch die tatsächlichen Kostentreiber in die Gesamtabwägung einzu beziehen. Schließlich ist der Gesetzgeber zu einer realitätsgerechten Betrachtung verpflichtet (→ Rn. 161).

91 Es gibt eine Vielzahl an rechtlichen Vorgaben, die die Kosten von Wohnungsunternehmen in ihrer Gesamtheit steigern. Diese bilden einen festen Kostenblock für Wohnungsunternehmen und schränken damit deren wirtschaftliche Handlungsfähigkeit ein. Die Regularien stellen jeweils Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentumsgrundrechts dar, die jeweils für sich genommen legitime Ziele verfolgen.

92 Solche Inhalts- und Schrankenbestimmungen sind z.B. die Vorgaben zum Brandschutz, örtliche Bauvorschriften über die Baugestaltung,<sup>86</sup> verschiedene Dokumentations- und Berichtspflichten, Vorgaben zu Trinkwasseruntersuchungen (Legionellen),<sup>87</sup> die Pflicht zur Installation von Rauchwarnmeldern, Anforderungen an die energetische Sanierung und Vorgaben an die Barrierefreiheit von Gebäuden. Selbst die Baurechtschaffung, z.B. durch Erarbeitung von Bebauungsplänen, fällt hierunter und trägt zur Kostensteigerung bei.<sup>88</sup> All diese Vorgaben verursachen Mehrkosten. So müssen z.B. in Folge der Pflicht zur Trinkwasseruntersuchung nach § 14b TrinkwV systemische Untersuchungen seitens der Wohnungsunternehmen durch zugelassene Untersuchungsstellen durchgeführt und bezahlt werden. Auch die Pflicht zur Installation von Rauchwarnmeldern verursacht sowohl einmalige Kosten bei Anbringung der Rauchwarnmelder als auch fortlaufende Kosten durch regelmäßige Kontrollen. Unbenommen bleibt, dass diese beiden Vorgaben – wie die anderen oben genannten Vorgaben auch – jeweils einem legitimen Ziel dienen, in diesem Fall dem Gesundheitsschutz der Mieter. Nichtsdestotrotz zwingen diese Vorgaben Wohnungsunternehmen aber zu Mehrausgaben und verringern somit deren eigentumsrechtlichen Freiheitsraum.

---

<sup>84</sup> Für einen Gesamtüberblick siehe ARGE//eV, Status und Prognose: So baut Deutschland – so wohnt Deutschland: Der Chancen-Check für den Wohnungsbau, April 2023, S. 31 ff.

<sup>85</sup> Statistisches Bundesamt, Preisindizes für Bauwerke, Wohngebäude und Nichtwohngebäude (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Preise/bpr110.html#fussnote-1-241648>).

<sup>86</sup> Siehe hierzu *Dederer*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK-GG, 222. Lieferung 11/2023, Art. 14 Teil III Rn. 1017 m.w.N.

<sup>87</sup> Vgl. Verordnung über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (Trinkwasserverordnung [TrinkwV]) v. 20.06.2023.

<sup>88</sup> Siehe hierzu *Dederer*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK-GG, 222. Lieferung 11/2023, Art. 14 Teil III Rn. 1017.





Wohnungsunternehmen werden hinsichtlich des Umgangs mit ihrem Eigentum, sprich ihren Wohnungen, beschränkt.

- 93 Insbesondere Anforderungen an die energetische Sanierung von Gebäuden – die in Zukunft möglicherweise deutlich verschärft werden – verursachen massive Kosten, unter anderem aufgrund einer notwendigen Sanierung der Gebäudehülle und des Austauschs von Heizungen. Die Beschränkung der wirtschaftlichen Handlungsfähigkeit von Wohnungsunternehmen ist hier besonders deutlich. Dies gilt insbesondere, wenn Wohnungsunternehmen in Zukunft zur energetischen Sanierung ihrer Gebäude gesetzlich verpflichtet werden sollten – wie es bereits im Entwurf der Neufassung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden vorgesehen war. Schließlich würden in diesem Fall enorme Investitionen erforderlich. Die Antworten der befragten Unternehmen zeigen, dass diese ihren Beitrag zum Klimaschutz leisten wollen, indem sie jeweils ihren Gebäudebestand energetisch sanieren, dies aber oftmals die finanzielle Leistungsfähigkeit des jeweiligen Unternehmens überschreiten wird. Dies zeigen unter anderem Beispiel 1 (→ Rn. Rn. 24-27), Beispiel 4 (→ Rn. 34-37) und Beispiel 7 (→ Rn. 41-43). Insbesondere an Beispiel 3 (→ Rn. 31-33), aber auch an Beispiel 4 sieht man, dass es eines ganzheitlichen Ansatzes bedarf, der auch die energetische Versorgung der Gebäude mit Fernwärme berücksichtigt.
- 94 Insgesamt drohen massive Kosten aufgrund zukünftiger Vorgaben zum Klimaschutz, die aufgrund der verfassungsrechtlichen Pflicht zum Klimaschutz aller Voraussicht nach unumgänglich sind (vgl. → Rn. 126-134). Dies zeigt ein Blick auf Beispiel 1 (Rn. 24-27). Das Unternehmen benötigt zur klimagerechten Sanierung bis 2045 ca. EUR 7,5 Mrd. Diese enormen Kosten können unter den geltenden rechtlichen und wirtschaftlichen Bedingungen nicht erwirtschaftet werden. Leistbar sind im Beispiel aufgrund der aktuellen Lage maximal ca. EUR 1,4 Mrd. Hier droht eine massive Unterdeckung der Liquidität von Wohnungsunternehmen, sodass die verfassungsrechtliche Obergrenze überschritten wird (→ Rn. 141-144).
- 95 Ferner verursachen z.B. auch Vorgaben zum Denkmalschutz Kosten, die ihrerseits legitimen Zielen dienen.<sup>89</sup> Gleichwohl zeigt z.B. Beispiel 3 (→ Rn. 31-33), dass Unternehmen den Verkauf von unsanierten Altbauten teils für notwendig erachten, da die denkmalgerechte Sanierung und Modernisierung nicht finanzierbar sind. Die (rechtlich zulässigen) Mieten (vgl. → Rn. 98-120) refinanzieren nicht die erforderlichen Kreditaufnahmen oder führen zu auf dem Markt nicht erzielbaren Mieten für Erstbezug-Wohnungen nach Sanierung.
- 96 Neben diesen direkten Kostentreibern gibt es auch Vorgaben, die nur indirekt die Kosten von Wohnungsunternehmen erhöhen. Hierzu gehören vor allem Vorgaben, durch die bürokratischer Aufwand entsteht, wie z.B. gesetzliche Anforderungen zur Nachhaltigkeitsberichterstattung, Vorgaben aus dem Geldwäschegesetz, der Datenschutzgrundverordnung, dem Entgelttransparenzgesetz, dem *Corporate-Governance*-Kodex, der EU-Taxonomie-Verordnung sowie Individuelle Abfragen von Banken zu Nachhaltigkeitsthemen.

---

<sup>89</sup> Grundlegend BVerfG, Beschl. v. 02.03.1999 – 1 BvL 7/91 – Denkmalschutz, BVerfGE 100, 226 (239 ff.).

97 Insgesamt besteht also eine Vielzahl von Vorgaben – größere wie kleinere –, die insgesamt zu deutlichen Mehrkosten der Wohnungsunternehmen führen. Diese Kosten können wegen der gleichzeitigen Beschränkung der Einnahmenseite immer weniger auf die Mieter umgelegt werden.

### 3. Einnahmenminderung durch fehlende Umlagefähigkeit von Kosten

98 Es existieren zahlreiche Vorschriften, die ein soziales Mietrecht – Miethöherecht, Kündigungsschutzrecht – etablieren und letztlich die Umlagefähigkeit zahlreicher Kosten auf die Mieter unterbind. Insgesamt ist nach der geltenden Rechtslage eine stark regulierte Wohnraummiete das Leitbild des Mietrechts.<sup>90</sup> Diese Regulierung führt im Ergebnis zu einer Einnahmenminderung der Vermieter und damit zur Einschränkung von dessen Rechten. Hierbei ist zu beachten, dass jegliche soziale Ausgestaltung des Mietrechts eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des betreffenden Eigentums ist und dadurch den oben dargelegten verfassungsrechtlichen Vorgaben (→ Rn. 69-81) genügen muss. Gleichzeitig können sich auch die Mieter auf Art. 14 GG berufen, da auch das Besitzrecht an gemieteten Wohnungen den Schutz des Art. 14 GG genießt.<sup>91</sup>

99 Die fehlende Umlagefähigkeit kommt insbesondere durch die Mietpreisbremse (dazu unter a) sowie die Deckelung des Erhöhungsbetrags und die Kappungsgrenze bei Modernisierungen (dazu unter b) zustande. Zusätzlich gibt es Beschränkungen bei der Umlagefähigkeit der Betriebskosten (dazu unter c). Auch die Erweiterung des Betrachtungszeitraums bei Mietspiegeln (dazu unter d) und die Vorgaben zur Mieterhöhung nach Einbau oder Aufstellung einer Heizungsanlage (dazu unter e) berühren die Einnahmenseite.

#### a) Mietpreisbremse

100 Die fehlende Umlagefähigkeit von Kosten, die dem jeweiligen Wohnungsunternehmen entstehen, wird maßgeblich durch die in § 556d Abs. 1 BGB festgeschriebene Mietpreisbremse verursacht.<sup>92</sup> Hiernach darf die Miete zu Beginn des Mietverhältnisses die ortsübliche Vergleichsmiete (§ 558 Abs. 2 BGB) höchstens um 10 % übersteigen, wenn ein Mietvertrag über Wohnraum abgeschlossen wird, der in einem Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt liegt. Ein solcher angespannter Wohnungsmarkt wurde z.B. nach § 1 BlnMietBegrVO<sup>93</sup> für das gesamte Gebiet des Landes Berlin erklärt.

101

---

<sup>90</sup> Schreiner, Die Vermessung des Mietrechts, 2021, S. 75.

<sup>91</sup> BVerfG, Beschl. v. 26.05.1993 – 1 BvR 208/93 – Besitzrecht des Mieters, BVerfGE 89, 1 (5–8); Beschl. v. 18.07.2019 – 1 BvL 1/18 – Mietpreisbremse, Rn. 72; Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 101. EL Mai 2023, Art. 14 Rn. 323.

<sup>92</sup> Generell zur Mietpreisbremse Schreiner, Die Vermessung des Mietrechts, 2021, S. 129 ff.

<sup>93</sup> (Berliner) Verordnung zur zulässigen Miethöhe bei Mietbeginn gemäß § 556d Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (Mietenbegrenzungsverordnung [BlnMietBegrVO]) v. 19.05.2020 (GVBl. S. 343).



Die Mietpreisbremse ist im Rahmen des Mietrechtsnovellierungsgesetzes<sup>94</sup> mit Wirkung zum 01.06.2015 eingeführt und 2019<sup>95</sup> sowie 2020<sup>96</sup> jeweils verschärft worden. Sie soll den immer steigenden Mieten auf angespannten Wohnungsmärkten – insbesondere Ballungszentren, Metropolregionen, Großstädten aber auch Hochschulstandorten und attraktiven Mittelstädten – entgegenwirken und das Wohnen für die Bevölkerung wieder bezahlbar machen.<sup>97</sup> § 556d Abs. 1 BGB verlangt zunächst, dass ein Mietvertrag über Wohnraum neu *abgeschlossen wird*. Die Regelung bezieht sich also nur auf die zulässige Miethöhe beim Mietbeginn und gerade nicht auf bereits laufende Mietverträge und alle Vereinbarungen über Mieterhöhungen im Bestand unter Aufrechterhaltung der Identität des Vertrages.<sup>98</sup> Daher fallen auch alle Formen der Mietvertragsverlängerung, -erneuerung, und des schlichten Parteiwechsels nicht unter den Anwendungsbereich der §§ 556d ff. BGB.<sup>99</sup> Ferner findet § 556d BGB nach § 556f BGB keine Anwendung, wenn die Wohnung nach dem 01.10.2014 erstmals genutzt und vermietet wurde.

102

Die Regelung zur Mietpreisbremse aus dem Jahr 2015 ist verfassungsgemäß. Dies hat das Bundesverfassungsgericht 2019 festgestellt.<sup>100</sup> Danach ist die Mietpreisbremse eine Inhalts- und Schrankenbestimmung i.S.d. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG, die (auch wegen ihrer nur befristeten Geltung) weder gegen Art. 14 Abs. 1 GG noch gegen Art. 2 Abs. 1 GG noch gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstößt. Darüber hinaus ist die Mietpreisbremse als Form der Mietpreisbeschränkung an Art. 1 ZP1 EMRK zu messen.<sup>101</sup> Gleichwohl hat das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht, dass die Regulierung des Wohnmietmarktes nicht zu dauerhaften Verlusten der Vermieter führen darf.<sup>102</sup> Hierbei sind die Inflation und andere Kostensteigerungen zu berücksichtigen.<sup>103</sup>

---

<sup>94</sup> Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz [MietNovG]) v. 21.04.2015 (BGBl. I 2015, S. 610).

<sup>95</sup> Vgl. Art. 1 Gesetz zur Ergänzung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn und zur Anpassung der Regelungen über die Modernisierung der Mietsache (Mietrechtsanpassungsgesetz [MietAnpG]) v. 18.12.2018 (BGBl. I 2018, S. 2648).

<sup>96</sup> Vgl. Art. 1 Gesetz zur Verlängerung und Verbesserung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn v. 19.03.2020 (BGBl. I 2020, S. 540).

<sup>97</sup> BT-Drs. 18/3121 v. 10.11.2014, S. 11.

<sup>98</sup> *Börstinghaus*, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht, 16. Aufl. 2024, BGB § 556d Rn. 23; *Artz*, in: MüKoBGB, 9. Aufl. 2023, BGB § 556d Rn. 9.

<sup>99</sup> *Börstinghaus*, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht, 16. Aufl. 2024, BGB § 556d Rn. 24.

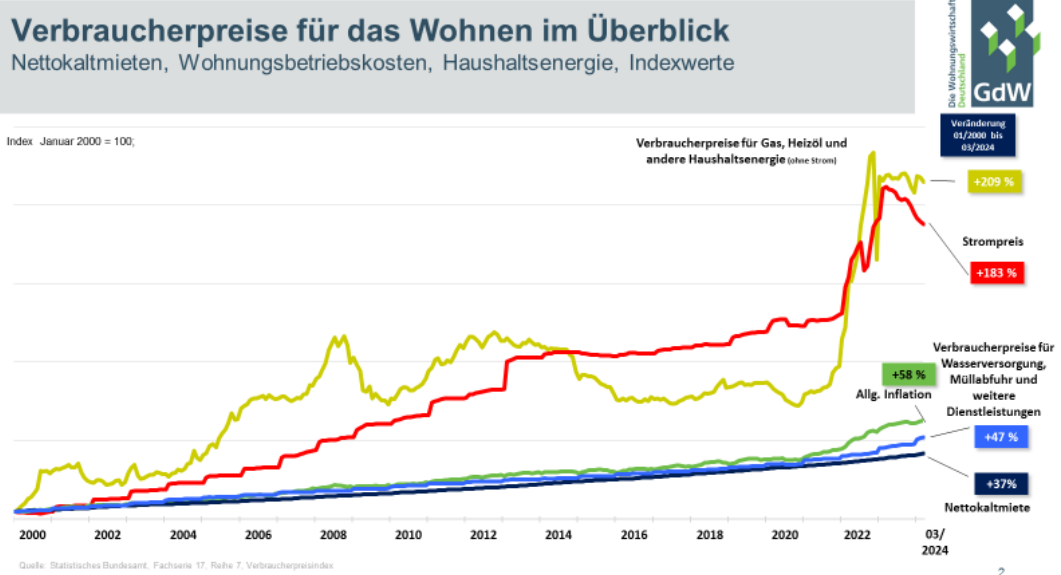
<sup>100</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.07.2019 – 1 BvL 1/18 – Mietpreisbremse.

<sup>101</sup> Vgl. EGMR, Urt. v. 19.12.1989, No. 10522/83, *Mellacher and Others v. Austria*, Rn. 44; Urt. v. 28.04.2008, No. 35014/97, *Rep. 2006-VIII, Hutten-Czapska v. Poland (GK)*, Rn. 160; Urt. v. 11.12.2014, No. 3851/12, *Aquilina v. Malta*, Rn. 54; Urt. v. 28.01.2014, No. 30255/09, *Bittó and Others v. Slovakia*, Rn. 101.

<sup>102</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.07.2019 – 1 BvL 1/18 – Mietpreisbremse, Rn. 88 f.

<sup>103</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.07.2019 – 1 BvL 1/18 – Mietpreisbremse, Rn. 89.





**Grafik 3:** Verbraucherpreise für das Wohnen im Überblick

Quelle: GdW

103

Die Grafik veranschaulicht, dass die Inflation über der Steigerungsrate der Nettokaltmiete liegt. Insbesondere vor dem Hintergrund der, im Vergleich zum Zeitpunkt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, stark gestiegenen Inflationsrate – die Inflationsrate betrug im Jahresdurchschnitt 2023 5,9 % und im Jahresdurchschnitt 2022 6,9 %<sup>104</sup> ist die Mietpreisbremse bei heutiger Betrachtung unter den jetzigen Rahmenbedingungen somit nicht ohne Weiteres unbedenklich. Die einnahmenmindernden Auswirkungen der Mietpreisbremse werden durch weitere regulatorische Vorgaben noch verstärkt.

### b) Maximaler Erhöhungsbetrag und Kappungsgrenze bei Modernisierungen

104

Nimmt der Vermieter eine der in § 555b Nr. 1, Nr. 3, Nr. 4, Nr. 5 und Nr. 6 BGB aufgeführten Modernisierungsmaßnahmen vor, kann er die jährliche Miete gemäß § 559 Abs. 1 Satz 1 BGB um bis zu 8 % der für die Wohnung aufgewendeten Kosten erhöhen,<sup>105</sup> vorausgesetzt, dass das entsprechende Mietverhältnis bereits im Zeitpunkt der Modernisierung bestand. Zunächst können lediglich die explizit benannten Modernisierungsmaßnahmen umgelegt werden. Kosten wegen baulicher Veränderungen, durch die ausschließlich nicht erneuerbare Primärenergie nachhaltig eingespart wird, ohne dass zugleich Endenergie eingespart wird, sowie Modernisierungsmaßnahmen, durch die das Klima nachhaltig geschützt wird (§ 555b Nr. 2 BGB), können nicht nach § 559 BGB auf den Mieter umgelegt werden. Gleiches gilt für Modernisierungsmaßnahmen, durch die neuer Wohnraum

<sup>104</sup> Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 020 v. 16.01.2024 ([https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/01/PD24\\_020\\_611.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/01/PD24_020_611.html)).

<sup>105</sup> Sofern die entsprechende Maßnahme für mehrere Wohnungen durchgeführt wurde, sind die Kosten nach § 559 Abs. 3 BGB angemessen auf die einzelnen Wohnungen aufzuteilen.



geschaffen wird (§ 555b Nr. 7 BGB) und alle sonstigen Modernisierungsmaßnahmen wie beispielsweise Luxusmodernisierungen.

105

Der maximale Erhöhungsbetrag wurde von ursprünglich 11 % auf nunmehr 8 % abgesenkt.<sup>106</sup> Hierdurch wurden die zulässigen Mieteinnahmen weiter beschränkt. Plastisch wird dies unter anderem an einer prototypischen Berechnung des Instituts für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung (InWIS). Dieses hat exemplarisch fünf unterschiedliche Modernisierungsmaßnahmen definiert, die alternativ in einem Mustergebäude mit zwölf Wohneinheiten und einer Gesamtwohnfläche von 780 m<sup>2</sup> aus den 1970er-Jahren realisiert werden:

Nr.	Maßnahmenbezeichnung	Gesamtkosten der Maßnahme	Kosten pro Wohneinheit	Kosten je m <sup>2</sup> Wohnfläche
1	Kleinere Modernisierungsmaßnahme (z.B. Einbau von Türsprechanlage mit Sicherheitsausstattung)	12.000	1.000	15
2	Nachträglicher Anbau von Balkonen (Vorständern)	60.000	5.000	75
3	Nachträglicher Anbau einer Aufzugsanlage	100.000	8.300	130
4	Altersgerechter Wohnungsumbau <sup>107</sup>	-	17.500	270
5	Energetische Sanierung auf den EH 100 - Standard	333.000	27.800	425

Quelle: InWIS

106

Hieran kann man konkret die Unterschiede der Absenkung des maximal zulässigen Erhöhungsbetrages von 11 % auf 8 % zeigen. Bei einem maximal zulässigen Erhöhungsbetrag von 11 % liegt die zulässige monatliche modernisierungsbedingte Mieterhöhung zwischen 0,14 EUR/m<sup>2</sup> und 2,62 EUR/m<sup>2</sup>. Eine Verringerung des Prozentsatzes von 11 % auf 8 % führt zu einem signifikant geringeren zulässigen modernisierungsbedingten Mieterhöhungsbetrag. Die Spanne der zulässigen monatlichen Mieterhöhung nach Modernisierung bei einem maximal zulässigen Erhöhungsbetrag von 11 % liegt zwischen 0,10 EUR/m<sup>2</sup> und 1,90 EUR/m<sup>2</sup>.

<sup>106</sup> Vgl. Gesetz zur Ergänzung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn und zur Anpassung der Regelungen über die Modernisierung der Mietsache (Mietrechtsanpassungsgesetz [MietAnpG]) v. 18.12.2018 (BGBl. I 2018, S. 2648).

<sup>107</sup> Es wird unterstellt, dass nur die Erdgeschosswohnung altersgerecht umgebaut wird.



Nr.	Maßnahme	Anrechenbarer Modernisierungskostenanteil je m <sup>2</sup>		Umfang der modernisierungsbedingten Mieterhöhung			
		Absolut	In % der gesamten Kosten	in Euro / m <sup>2</sup> Monat		in Euro / Wohnung und Monat	
				11 %	8 %	11 %	8 %
1	Kleinere Modernisierungsmaßnahmen (z.B. Einbau von Türsprechanlage mit Sicherheitsausstattung)	15	100	0,14	0,10	8,94	6,50
2	Nachträgliches Vorständern eines Balkones	75	100	0,69	0,50	44,69	32,50
3	Nachträglicher Anbau einer Aufzuganlage	130	100	1,19	0,87	77,46	56,33
4	Altengerechte Umbaumaßnahme (ohne Aufzuganlage, z.B. Erdgeschosswohnung)	108	40	0,99	0,72	64,35	46,80
5	Energetische Sanierung auf den EH 100 – Standard	285,6	67	2,62	1,90	170,17	123,76

Quelle: InWIS

107

Wirtschaftlichkeitsberechnungen des InWIS aus 2015 zeigen, dass viele Modernisierungsmaßnahmen grundsätzlich nur wirtschaftlich darstellbar, wenn eine Mieterhöhung im Umfang von 11 % durchsetzbar ist.<sup>108</sup>

108

Die Umlagemöglichkeit wird zudem durch § 559 Abs. 1, 2, 3a und 4 BGB eingeschränkt. Der umlagefähige Betrag wird zum einen durch den in § 559 Abs. 1 BGB festgesetzten maximalen Erhöhungsbetrag und zum anderen durch die Kappungsgrenze des § 559 Abs. 3a BGB der Höhe nach beschränkt. So kann der Vermieter die jährliche Miete gemäß § 559 Abs. 1 BGB um höchstens 8 % der für die Wohnung aufgewendeten Kosten erhöhen – unabhängig von den tatsächlich angefallenen Investitionskosten, die diesen Betrag deutlich übersteigen können.

109

Zudem sieht § 559 Abs. 3a BGB eine Kappungsgrenze vor:<sup>109</sup> Die monatliche Miete bei Erhöhungen infolge von Modernisierungsmaßnahmen nach § 559 Abs. 1 BGB darf innerhalb von sechs Jahren, um nicht um mehr als EUR 3/m<sup>2</sup> Wohnfläche erhöht werden (Erhöhungen nach § 558 BGB bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete oder § 560 BGB wegen sich verändernder Betriebskosten sind hiervon ausdrücklich ausgenommen). Sofern die monatliche Miete vor der Mieterhöhung weniger als EUR 7/m<sup>2</sup> Wohnfläche betrug, darf sie sich um nicht mehr als EUR 2/m<sup>2</sup> Wohnfläche erhöhen (§ 559 Abs. 3a Satz 2 BGB). Auch bei den Kappungsgrenzen handelt es sich um Inhalts- und Schrankenbestimmungen.<sup>110</sup> Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe, insbesondere die Sicherung der Privatnützigkeit (→ Rn. 56-60), müssen gewahrt bleiben. Hier droht eine unzumutbare Benachteiligung des Vermieters, wenn die Kappungsgrenzen nicht entsprechend angehoben werden. Die im Jahr 2019 eingeführten absoluten Kappungsgrenzen sind überholt und werden den allgemeinen Preissteigerungen nicht mehr gerecht. Nach betriebswirtschaftlichen Berechnungen bestätigt sich die Vermutung, dass aufgrund der Kappungsgrenzen die Modernisie-

<sup>108</sup> InWIS, Stellungnahme – Mieterhöhung nach Modernisierung v. 14.09.2015.

<sup>109</sup> Eine Übersicht von Mieterhöhungspotenzialen bei verschiedenen Dekarbonisierungsszenarien findet sich bei Meyer, Dekarbonisierungsszenarien und betriebswirtschaftliche Auswirkungen, 2024, S. 68 ff.

<sup>110</sup> Siehe nur BVerfG, Beschl. v. 04.12.1985 – 1 BvL 23/84 – Kappungsgrenze, BVerfGE 71, 230 (247).



rungsumlage nicht ansatzweise ausreichen kann, um insbesondere die besonders investitionsintensiven Dekarbonisierungsszenarien zu refinanzieren.<sup>111</sup> So betrug die Inflation zwischen Januar 2019 und April 2024 21,4 %. Das bedeutet beispielsweise, dass EUR 3,00 von Januar 2019 im April 2024 nur noch EUR 2,47 wert waren. Um die gleiche Kaufkraft wie 2019 zu erzielen, müssten im Gesetz EUR 3,64 stehen.

110 Gänzlich ausgeschlossen ist die Mieterhöhung zudem, sofern nach einer Interessenabwägung die Umlage der Investitionskosten unter Einbeziehung der voraussichtlichen künftigen Betriebskosten eine unzumutbare Härte für den Mieter darstellt und nicht eine der in § 559 Abs. 4 BGB geregelten Rückausnahmen hiervon greift. Die Abwägung ist unerheblich, wenn die Modernisierungsmaßnahmen die Mietsache lediglich in einem allgemein üblichen Zustand versetzt haben oder der Vermieter zur deren Durchführung verpflichtet<sup>112</sup> war und daher der Modernisierungsanlass auf vom Vermieter nicht zu vertretenden Umständen beruht.

111 Folglich kann das Wohnungsunternehmen die ihm entstandenen Investitionskosten letztlich nur in engen Grenzen auf die Mieter umlegen. Mit Blick auf die Ausgabenverteilung von Wohnungsunternehmen und insbesondere die festen Kostenblöcke zeigt sich, dass Unternehmen bei den Kosten für Instandhaltung und Modernisierung ansetzen und diese im Zweifel zurückfahren müssen. Hier zeichnet sich eine unverhältnismäßige Belastung der Vermieter ab, da nicht leistbare Kosten der ökologischen Transformation des Gebäudesektors auf die Vermieter verlagert werden. Im Ergebnis wird hierdurch die Renditefähigkeit des Eigentums und damit dessen Privatnützigkeit ausgehöhlt.

### c) Betriebs- und Nebenkosten

112 Eine weitere wirtschaftliche Belastung der Wohnungsunternehmer stellt auch die lediglich beschränkte Umlagefähigkeit von Betriebs- und Nebenkosten dar. Einem Wohnungsunternehmer entstehen typischerweise eine Vielzahl an Betriebs- und Nebenkosten im Zusammenhang mit der Immobilie.

113 Das Gesetz erlaubt lediglich die Umlage von sog. Betriebskosten als und definiert sie in der Betriebskostenverordnung. Gemäß § 556 Abs. 1 BGB kann der Vermieter die Betriebskosten auf den Mieter umlegen, soweit dies ausdrücklich oder durch jahrelang stillschweigende Übung vereinbart wurde.<sup>113</sup> Nach § 556 Abs. 1 Satz 2 BGB und § 1 Abs. 1 Satz 1 BetrKV sind Betriebskosten die Kosten, die dem Eigentümer oder Erbbauberechtigten durch das Eigentum oder Erbbaurecht am Grundstück oder durch den bestimmungsmäßigen Gebrauch des Gebäudes, der Nebengebäude, Anlagen, Einrichtungen und des Grundstücks laufend entstehen. Welche Betriebskosten umlagefähig sind, ist in § 2 Satz 1 Nr. 1–

<sup>111</sup> So im Ergebnis Meyer, Dekarbonisierungsszenarien und betriebswirtschaftliche Auswirkungen, 2024, S. 69.

<sup>112</sup> Börstinghaus, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht, 16. Aufl. 2024, BGB § 559 Rn. 118.

<sup>113</sup> Gramlich, in: Gramlich, Mietrecht, 15. Aufl. 2019, BGB § 556 Rn. 1.



17 BetrKV nicht abschließend geregelt. Hierbei sind die Nr. 1 bis 16 stets umlagefähig, wohingegen § 2 Satz 1 Nr. 17 BetrKV als Auffangtatbestand fungiert. Dieser gestattet auch die Umlage sonstiger Betriebskosten, sofern sie der Definition aus § 1 Abs. 1 Satz 1 BetrKV entsprechen.<sup>114</sup> Umlagefähig sind daher auch hierüber nur Betriebskosten, die wegen einer geringen praktischen Bedeutung oder aufgrund der technischen Entwicklung zum Zeitpunkt des Erlasses der BetrKV nicht einzeln genannt wurden bzw. konnten.<sup>115</sup>

114 Nicht umlagefähig sind in der Regel sonstige Nebenkosten, wie beispielsweise die Kosten der Instandhaltung und der Instandsetzung, also Kosten aus Reparatur und Wiederbeschaffung beziehungsweise solche, die zur Erhaltung des bestimmungsgemäßen Gebrauchs aufgewendet werden müssen.<sup>116</sup> Ausnahmeweise können Nebenkosten in bestimmten Fällen des § 2 BetrKV jedoch umlagefähig sein, wie z.B. Wartungskosten und Kosten im Bereich der Gartenpflege. Zur Abgrenzung zwischen umlagefähigen Betriebskosten und nicht umlagefähigen Instandhaltungs- und Instandsetzungskosten ist maßgeblich, ob die Kosten der regelmäßigen vorbeugenden Bewirtschaftung dienen und damit Betriebskosten darstellen oder anlässlich der Beseitigung von bereits eingetretenen Schäden (Instandsetzung) oder der Instandhaltung infolge besonderer einmaliger Vorkommnisse veranlasst wurden.<sup>117</sup>

115 Zu beachten ist dabei stets das Abweichungsverbot aus § 556 Abs. 4 BGB, wonach keinesfalls weitergehende Vereinbarungen zu Lasten des Mieters getroffen werden dürfen. Damit soll die Umlage von jeglichen Kosten verhindert werden, die über die BetrKV hinausgehen, da es andernfalls zu einer Mehrbelastung des Mieters führen könne.<sup>118</sup> Diese wirtschaftliche Belastung hat der Wohnungsunternehmer allein zu tragen und kann sie nicht durch die das konkrete Objekt betreffende Mieteinnahmen wieder rentieren. Der Bundesgerichtshof sieht darin jedoch lediglich ein Verbot von Abweichungen im Voraus. Eine für den Mieter nachteilige Abweichung sei aber einvernehmlich zulässig, wenn sie erst nach Zugang der Betriebskostenabrechnung vereinbart wird.<sup>119</sup> Soweit der Mieter mit einer zusätzlichen Kostenlast also einverstanden ist, sei dies nur auf diesem Wege möglich.

#### **d) Verlängerung des Betrachtungszeitraums bei Mietspiegeln**

116 Unterfällt ein Mietvertrag der Mietpreisbremse des § 558 Abs. 1 BGB, bildet die ortsübliche Vergleichsmiete, die regelmäßig in einem von der Gemeinde erstellten Mietspiegel

---

<sup>114</sup> Drager, in: BeckOGK, Stand: 01.10.2023, BetrKV § 2 Rn. 1.

<sup>115</sup> Drager, in: BeckOGK, Stand: 01.01.2024, BetrKV § 2 Rn. 110.

<sup>116</sup> Drager, in: BeckOGK, Stand: 01.10.2023, BGB § 556 Rn. 68.

<sup>117</sup> BGH, Urt. v. 14.02.2007 – VIII ZR 123/06 – NZM 2007, 282 (282); Drager, in: BeckOGK, Stand: 01.10.2023, BGB § 556 Rn. 68.

<sup>118</sup> Zehelein, in: MüKoBGB, 9. Aufl. 2023, BGB § 556 Rn. 3.

<sup>119</sup> BGH, Urt. v. 28.10.2020 – VII ZR 230/19 – NZM 2020, 1106 (Rn. 41); Kern, in: Jauernig, BGB, 19. Aufl. 2023, § 556 Rn. 13.





abgebildet wird<sup>120</sup>, den Maßstab für etwaige Mieterhöhungen. Der Beurteilung zugrundeliegende maßgebliche Betrachtungszeitraum der ortsüblichen Miete wurde 2019 von vier auf sechs Jahre ausgeweitet.

117 Durch den verlängerten Betrachtungszeitraums sollen mehr Mietverhältnisse in den Mietpiegel einbezogen werden, sodass die Auswirkungen kurzfristiger Änderungen des Mietpreinsniveaus auf die Vergleichsmiete reduziert werden. Dadurch wiederum soll auf Wohnungsmietmärkten mit kontinuierlich steigenden Angebotsmieten – wie in nahezu allen Ballungszentren – eine Dämpfung des Mietpreisanstiegs herbeigeführt werden.

118 Zu berücksichtigen sind einerseits Neuvertragsmieten, worunter die Mieten derjenigen Mietverhältnisse zu verstehen sind, die in den letzten sechs Jahren neu vereinbart wurden und die – mit Ausnahme von § 560 BGB – nicht erhöht wurden.<sup>121</sup> Andererseits sind auch Bestandsmieten zu berücksichtigen. Allerdings nur insoweit, als sie in den letzten sechs Jahren vor dem Zustimmungsverlangen aufgrund von §§ 557 Abs. 1, 557a, 557b, 558 und 559 BGB geändert wurden. Ferner sind diejenigen Mietverträge zu berücksichtigen, die in den letzten sechs Jahren abgeschlossen wurden und bei welchen noch keine Änderungen vorgenommen wurden.<sup>122</sup>

119 Im Ergebnis wird damit der Gestaltungsspielraum des Vermieters, Mieten nach Maßgabe von § 558 Abs. 1 BGB zu erhöhen, durch die Absenkung der ortsüblichen Miete weiter beschränkt.

#### e) Mieterhöhung nach Einbau oder Aufstellung einer Heizungsanlage

120 Nach § 559e Abs. 1 BGB kann der Vermieter die jährliche Miete um 10 % der für die Wohnung aufgewendeten Kosten abzüglich der in Anspruch genommenen Drittmittel erhöhen, wenn er Modernisierungsmaßnahmen nach § 555b Nr. 1a BGB durchgeführt, welche die Voraussetzungen für Zuschüsse aus öffentlichen Haushalten dem Grunde nach erfüllen, und dabei Drittmittel nach § 559a BGB in Anspruch genommen hat. Ziel dieser Regelung ist es, Anreize für Investitionen in Maßnahmen zur Erfüllung von § 71 GEG sowie die Inanspruchnahme von Förderung zu schaffen.<sup>123</sup> Die Modernisierungsumlage des § 559e BGB existiert neben den Grundtatbestand des § 559 BGB, sodass dem Vermieter insoweit ein Wahlrecht zusteht.<sup>124</sup> Der Unterschied zwischen beiden Verfahren ist in der Rechtsfolge jedoch gering, da die Kappungsgrenze des § 559 Abs. 3a BGB durch § 559e Abs. 3 BGB

---

<sup>120</sup> Wie aus § 558 Abs. 2 BGB hervorgeht, wird die ortsübliche Vergleichsmiete aus den Entgelten gebildet, die in der jeweiligen Gemeinde für vergleichbaren Wohnraum in den letzten sechs Jahren vereinbart oder durch Erhöhungen erzielt wurden.

<sup>121</sup> *Börstinghaus*, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht, 16. Aufl. 2024, BGB § 558 Rn. 101.

<sup>122</sup> *Börstinghaus*, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht, 16. Aufl. 2024, BGB § 558 Rn. 102.

<sup>123</sup> BT-Drs. 20/7619 v. 05.07.2023, S. 98.

<sup>124</sup> *Schindler*, in: BeckOGK, Stand: 01.01.2024, BGB § 559e Rn. 3.



dahingehend modifiziert wird, dass stets die maximal zulässige Mieterhöhung von EUR 0,50/m<sup>2</sup> innerhalb von sechs Jahren gilt.<sup>125</sup>

#### 4. Fazit: Privatnützigkeit als Grenze des Zumutbaren

121 Die Regelungslandschaft ist komplex, da eine Vielzahl an Vorgaben existiert, die sowohl bundesrechtlichen, landesrechtlichen als auch kommunalen Ursprungs sein können. Derzeit führt das Zusammenspiel von kostreibenden und einnahmenmindernden Vorgaben dazu, dass die wirtschaftliche Handlungsfähigkeit von Wohnungsunternehmen stark eingeschränkt wird. Aufgrund des wirtschaftlichen Drucks werden Instandhaltungsmaßnahmen aufgeschoben und Investitionen auf das Notwendige beschränkt oder eingestellt, da aufgrund der nur begrenzten Mietsteigerungsmöglichkeiten keine substanziellen Mehreinnahmen generiert werden können. Vor dem Hintergrund der notwendigen Transformation des Gebäudesektors (vgl. → Rn. 126-134) führt dies im Ergebnis dazu, dass die wirtschaftliche Handlungsfähigkeit gegen die Klimaziele ausgespielt wird. Allerdings ist die Privatnützigkeit des Eigentums die Grenze zumutbarer sozialer Ausgestaltung im Sinne des Klimaschutzes.

122 Wohnungsunternehmen haben auf der Ausgabenseite bestimmte feste Größen (vor allem Kapitaldienst und Bewirtschaftung). Die maßgebliche variable Größe sind die Instandhaltungskosten. Dies bedeutet aber, dass im Zweifel die Instandhaltung der Gebäude zurückgefahren werden muss. Die bisherige Mietenpolitik wird sich zukünftig nicht mehr halten lassen, um die oben beleuchteten Mehrkosten der Wohnungswirtschaft, insbesondere die Kosten von energetischen Gebäudesanierungen, zu kompensieren. Es droht ein Ungleichgewicht von Ausgaben und Einnahmen. So zeigen die Antworten der GdW-Mitgliedsunternehmen generell, dass Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen nach hinten geschoben werden. Konkret zeigt sich dies unter anderem an Beispiel 1 (→ Rn. 24-27), Beispiel 2 (→ Rn. 28-30), Beispiel 4 (→ Rn. 34-37) und Beispiel 7 (→ Rn. 41-43). Entweder wären die Mieten nicht weiter steigerbar oder dies wäre sozial unverträglich und würde der sozialen Ausrichtung des jeweiligen Unternehmens zuwiderlaufen. Auch Beispiel 6 (→ Rn. 39 f.) zeigt, dass nur die notwendigen Instandhaltungsarbeiten durchgeführt werden und nützliche, nicht gesetzlich angeordnete Modernisierungsmaßnahmen aufgeschoben werden.

123 **Es droht eine Schieflage zwischen Einnahmen- und Ausgabenseite. Die Miete ist zunehmend von den Instandhaltungskosten entkoppelt und wird einseitig zu Lasten der Vermieter verschoben.** Schließlich ist der Vermieter nicht nur zu Überlassung der Mietsache, also der Wohnung, sondern nach § 535 Abs. 1 Satz 2 BGB auch zum Erhalt deren vertragsgemäßen Zustands verpflichtet. Insofern ist die Miete auch Kompensation der Instandhaltungskosten. Deshalb bedarf es eines wirtschaftlich ausgewogenen Verhältnisses zwischen Miete und (Instandhaltungs-)Kosten. Dieses Verhältnis hat sich in den letzten Jahren stark zu Lasten der Vermieter verschoben: In den letzten fünf Jahren sind die Wohnungsmieten im Bestand lediglich um 9 % gestiegen,

---

<sup>125</sup> Schindler, in: BeckOGK, Stand: 01.01.2024, BGB § 559e Rn. 5.



die Instandhaltungskosten allerdings um 49 % (vgl. Grafik 2 → Rn. 10). Hier droht eine Missachtung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe. So hat das Bundesverfassungsgericht speziell zu mietrechtlichen Vorschriften festgehalten:

*„Ebensowenig wie die Eigentumsgarantie eine die soziale Funktion eines Eigentumsobjektes mißachtende Nutzung schützt, kann Art. 14 Abs. 2 GG eine übermäßige, durch die soziale Funktion nicht gebotene Begrenzung privatrechtlicher Befugnisse rechtfertigen.*

*Für die Ausgestaltung zwingender mietrechtlicher Vorschriften bedeutet dies: Der Gesetzgeber muß sowohl die Belange des Mieters als auch die des Vermieters in gleicher Weise berücksichtigen. Das heißt freilich nicht, daß sie zu jeder Zeit und in jedem Zusammenhang dasselbe Gewicht haben müssen. Eine einseitige Bevorzugung oder Benachteiligung stünde mit den verfassungsrechtlichen Vorstellungen eines sozialgebundenen Privateigentums nicht in Einklang.“<sup>126</sup>*

Um eine Schieflage zwischen Einnahmen- und Ausgabeseite der Vermieter zu verhindern, kann der Gesetzgeber unter anderem mietrechtliche Vorschriften lockern und hiermit Vermietern eine verstärkte Umlage von deren Mehrkosten ermöglichen. Insgesamt kann der Gesetzgeber in dem Dreieck der Rechtspositionen (→ Rn. 135) an verschiedenen Stellen ansetzen. Jedoch darf er keine der Rechtspositionen unverhältnismäßig belasten.

124 Die notwendige energetische Sanierung wird enorme Investitionen erfordern. Hierzu braucht es massive Investitionen in den Wohnungsmarkt.<sup>127</sup> Diese Mehrkosten können auf drei Akteure verteilt werden: Vermieter, Mieter und den Staat, mithin die staatlich verfasste Gemeinschaft. Angesichts der Höhe der erforderlichen Investitionen scheint es weder angemessen diese allein den Vermietern noch den Mietern aufzubürden. Vielmehr ist die notwendige Transformation sozial auszugestalten, mithin eine zumutbare Regulierung von Wohnimmobilien erforderlich. Sollte dies nicht geschehen, wird aufgrund fehlender Rentabilität die Privatnützigkeit des Eigentums missachtet. Die verfassungsrechtliche Obergrenze würde überschritten.

### **III. Soziale Ausgestaltung der Transformation erforderlich: Zumutbare Regulierung von Wohnimmobilien**

125 Die Transformation des Gebäudesektors und damit auch der Wohnimmobilien ist ein Grundpfeiler effektiven Klimaschutzes – schon aus diesem Grund ist eine Förderung der energetischen Sanierung des Gebäudebestandes ein effektiver Beitrag zum Klimaschutz (dazu unter 1). Abseits

<sup>126</sup> BVerfG, Beschl. v. 04.12.1985 – 1 BvL 23/84 – Kappungsgrenze, BVerfGE 71, 230 (247), Nachweise ausgelassen.

<sup>127</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang z.B. Bundesjustizminister Marco Buschmann in FAZ v. 21.12.2023, S. 17: Demzufolge sei es eine Illusion die steigenden Preise für das knappe Gut Mietwohnraum durch eine immer strengere Regulierung in den Griff zu bekommen. Was wir bräuchten seien mehr Investitionen in Wohnraum. Regulierungen seien da eher schädlich, weil sie nicht gerade privates Kapital mobilisierten.

davon müssen die Lasten der Transformation des Gebäudesektors gerecht verteilt werden (dazu unter 2). Der Gesetzgeber ist hierzu zu vorausschauendem Handeln verpflichtet (dazu unter 3).

## 1. Transformation des Gebäudesektors als Bestandteil effektiven Klimaschutzes

126 Im *Klimaschutz*-Beschluss aus März 2021 hat das Bundesverfassungsgericht effektiven Klimaschutz vorgegeben: Art. 20a GG verpflichtet den Staat zum Klimaschutz. Dies zielt auch auf die Herstellung von Klimaneutralität.<sup>128</sup> Auch der EGMR hat im April 2024 verstärkten Klimaschutz angemahnt und konkret die Schweiz wegen unzureichender Klimaschutzmaßnahmen verurteilt.<sup>129</sup>

127 Effektiver Klimaschutz erfordert eine Transformation des Gebäudesektors. So bestimmt § 4 Abs. 1 KSG den Gebäudesektor als einen von sechs Sektoren, für die jährliche Minderungsziele durch die Vorgabe von Jahresemissionsmengen festgelegt werden. Anlage 2 zum KSG schreibt unter anderem eine Minderung auf 67 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent im Jahr 2030 vor.

128 Nach dem Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für 2023<sup>130</sup> hat der Gebäudesektor das im KSG festgelegte jährliche Minderungsziel im Jahr 2023 in der Punktschätzung knapp verfehlt. Zwar kam es 2023 im Gebäudebereich zu einer Emissionsminderung von über acht Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalenten auf rund 102 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente. Allerdings überschreitet der Gebäudesektor trotz dieser Emissionsminderung, wie bereits im Vorjahr, die erlaubte Jahresemissionsmenge gemäß KSG, die für 2023 bei 101 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalenten liegt. Dem Gebäudesektor kommt eine entscheidende Rolle beim Klimaschutz zu. So hatte der gebäuderelevante Endenergieverbrauch im Jahr 2021 einen Anteil von 36 % am gesamten Endenergieverbrauch.<sup>131</sup> Die gebäuderelevanten CO<sub>2</sub>-Emissionen machten im Jahr 2021 30,7 % der gesamten verbrennungsbedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen zur Energiewandlung (28,5 % aller CO<sub>2</sub>-Emissionen) aus.<sup>132</sup>

129 Ohne die Wohnungswirtschaft wird die Erfüllung internationaler Verträge und nationaler Vorgaben zum Klimaschutz nicht gelingen. Gebäude haben einen wesentlichen Anteil am Gesamtenergiebedarf und an den Treibhausgasemissionen in Deutschland. Der Betrieb der Gebäude verursacht in Deutschland etwa 35 % des Endenergieverbrauchs und etwa 30 % der CO<sub>2</sub>-Emissionen.<sup>133</sup> In die Bilanzgrenzen des Klimaschutzgesetzes fallen nur die direkten CO<sub>2</sub>-Emissionen der Gebäude der beiden Sektoren „Private Haushalte“ und „Gewerbe, Handel, Dienstleistungen“, so

---

<sup>128</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 – Klimaschutz, BVerfGE 157, 30 (2. Leitsatz).

<sup>129</sup> EGMR, Urt. v. 16.10.2018, No. 53600/20, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland (GK).

<sup>130</sup> Online abrufbar unter: [https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2024/05/ERK2024\\_Pruefbericht-Emissionsdaten-des-Jahres-2023.pdf](https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2024/05/ERK2024_Pruefbericht-Emissionsdaten-des-Jahres-2023.pdf).

<sup>131</sup> BMWK, Energieeffizienz in Zahlen: Entwicklungen und Trends in Deutschland 2022, S. 67 f.

<sup>132</sup> BMWK, Energieeffizienz in Zahlen: Entwicklungen und Trends in Deutschland 2022, S. 69.

<sup>133</sup> Umweltbundesamt, Energiesparende Gebäude, Meldung v. 18.12.2023 (<https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/energiesparen/energiesparende-gebaeude#gebaeude-wichtig-fur-den-klimaschutz>).



dass die Emissionen aus der Nutzung von Strom und Fernwärme und Industriegebäude nicht enthalten sind. Dann beträgt der Anteil der Gebäude rund 15 %.

- 130 Unter anderem für die Einhaltung des Übereinkommens von Paris<sup>134</sup>, das sowohl durch die EU als auch durch Deutschland ratifiziert wurde, werden in Deutschland Anforderungen an die Reduzierung der Treibhausgasemissionen aus dem Gebäudebetrieb gestellt. Andernfalls ist eine Begrenzung des Anstiegs der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2° C gegenüber dem vorindustriellen Niveau (vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. a Übereinkommen von Paris), nicht realistisch.
- 131 Auch die EU-Kommission hat sich mit dem Green Deal und dem „Europäischen Klimaschutzgesetz“<sup>135</sup> das Ziel gesetzt, die CO<sub>2</sub>-Emissionen von 1990 bis 2030 um mindestens 55 % zu vermindern. Für Deutschland verpflichtet die Lastenteilungsverordnung<sup>136</sup> die EU-Mitgliedstaaten zur Reduzierung ihrer Treibhausgasemissionen. So muss Deutschland nach Spalte 2 Anhang I der Lastenteilungsverordnung seine Treibhausgasemissionen im Jahr 2030 im 50 % im Vergleich zu den Treibhausgasemissionen im Jahr 2005 reduzieren.
- 132 Die politische Strategie zur Erreichung dieser Ziele besteht zum einen im Setzen eines energetischen Standards für Neubauten und bei Modernisierungen von Bestandsbauten sowie zum anderen in der Anforderung zur Nutzung von 65 % erneuerbarer Energie und/oder unvermeidbarer Abwärme bei neu eingebauten Heizungsanlagen in Gebäuden und in Gebäudenetzen.<sup>137</sup> Diese Vorgaben sollen durch entsprechende Förderungen begleitet werden. Jedoch wurde in den letzten Jahren die Förderintensität vermindert und ist angesichts aktueller Haushaltsdebatten nicht verlässlich.
- 133 Die Bewältigung dieser Aufgabe der ökologischen Transformation ist ohne eine Transformation des Gebäudesektors nicht möglich. Somit stehen auch Wohnungsunternehmen in der Pflicht. Wenn der Gebäudebestand nicht effektiv saniert wird, wird Klimaschutz nicht effektiv betrieben. Damit Deutschland die Klimaschutzzvorgaben erreicht, muss der Gebäudebestand saniert werden. Die befragten Unternehmen haben deutlich gemacht, dass sie ihren Beitrag hierzu leisten wollen,

---

<sup>134</sup> United Nations, Treaty Series, Vol. 3156, S. 79.

<sup>135</sup> Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.06.2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999.

<sup>136</sup> Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.05.2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013, zuletzt geändert durch Art. 1 Verordnung (EU) 2023/857 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19.04.2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999.

<sup>137</sup> Vgl. Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, S. 49 ff. (Online abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/klimaschutz/massnahmenprogramm-klima-1679498>).



indem sie jeweils ihren Gebäudebestand energetisch sanieren. **Mit der notwendigen Bestands-sanierung gehen enorme finanzielle Lasten einher,<sup>138</sup> die sozial verträglich verteilt werden müssen.** Die enormen Kosten der erforderlichen Sanierung bestätigen auch die befragten Mitgliedsunternehmen des GdW. So zeigen unter anderem Beispiel 1 (→ Rn. 24-27) und Beispiel 4 (→ Rn. 34-37), dass die erforderlichen energetischen Sanierungsmaßnahmen wirtschaftlich aus eigener Kraft nicht realisierbar sind und die finanzielle Leistungsfähigkeit des jeweiligen Unternehmens überschreiten.<sup>139</sup> **Eine effektive energetische Sanierung des Gebäudebestandes ist nur durch staatliche Förderung praktikabel.**

134 Durch die energetische Sanierung des Gebäudebestandes trägt die Wohnungswirtschaft zum Klimaschutz bei. Effektiver Klimaschutz erfordert eine Transformation des Gebäudesektors. **Insofern ist die Förderung der Sanierung von Immobilien ein effektives Klimaschutzinstrument.** Ohne eine entsprechende Förderung droht, dass Rentabilität und Klimaschutz gegeneinander ausgespielt werden.

## 2. Gerechte Lastenverteilung innerhalb des Dreiecks betroffener Rechtspositionen

135 Der Gesetzgeber muss die von ihm initiierte Transformation des Wohnungssektors für die beteiligten Akteure zumutbar ausgestalten, also die Lasten gerecht verteilen. Dies wurzelt im Sozialstaatsprinzip (dazu unter a). Die hierfür erforderliche Abwägung wird grundlegend dadurch erschwert, dass bei der Transformation des Wohnungssektors ein **Dreieck betroffener Rechtspositionen** existiert: die Rechte der Vermieter (insbesondere deren Eigentumsgrundrecht) (dazu unter b), die Rechte der Mieter (dazu unter c) sowie objektive Verfassungsprinzipien wie der Umwelt- und Klimaschutz. Dadurch unterscheidet sich die vorzunehmende gesetzgeberische Abwägung von polaren Rechtsverhältnissen. Den klassischen Entscheidungen zum Eigentumsschutz liegen polare Rechtsverhältnisse zugrunde, entweder geht es um den Ausgleich von Rechten der Vermieter und der Mieter (z.B. Mietpreisbremse) oder es geht um den Ausgleich von Rechtsgütern der Allgemeinheit und der Eigentümer (z.B. Denkmalschutz).

### a) Gerechte Lastenverteilung als Ausprägung des Sozialstaatsprinzips

136 Das Erfordernis einer gerechten Lastenverteilung wurzelt im Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG. Es ist ein basales Staatsstrukturprinzip, das auch über die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG geschützt ist. Allgemein verpflichtet es den Staat für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze, mithin eine gerechte Sozialordnung zu sorgen.<sup>140</sup> Das soziale Staatsziel lässt sich als Anspruch verstehen, „durch Lenkungsmaßnahmen infrastruktureller, konjunktureller, geld-, währungs- und arbeitsmarktpolitischer Art oder auch mit Bildungsmaß-

<sup>138</sup> Vgl. ARGE//eV, Status und Prognose: So baut Deutschland – so wohnt Deutschland: Der Chancen-Check für den Wohnungsbau, April 2023, S. 36 ff.

<sup>139</sup> Dies bestätigt auch die Untersuchung von Meyer, Dekarbonisierungsszenarien und betriebswirtschaftliche Auswirkungen, 2024.

<sup>140</sup> Siehe z.B. BVerfG, Urt. v. 18.07.1967 – 2 BvF 3/62 – Jugendhilfe, BVerfGE 22, 180 (204).



nahmen einen gesellschaftlichen Zustand herzustellen, der als sozial gerecht empfunden und zumindest als akzeptanzfördernd erwartet wird.<sup>141</sup> Dieses allgemeine Prinzip konkretisiert sich unter anderem bei der Verteilung von Lasten.<sup>142</sup> So folgt aus dem Sozialstaatsprinzip nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass „die staatliche Gemeinschaft in der Regel Lasten mitträgt, die aus einem von der Gesamtheit zu tragenden Schicksal, namentlich durch Eingriffe von außen, entstanden sind und mehr oder weniger zufällig nur einige Bürger oder bestimmte Gruppen getroffen haben.“<sup>143</sup> Solche Eingriffe von außen sind nicht nur Naturkatastrophen und Kriegsereignisse, sondern z.B. auch allgemeine politische Gegebenheiten, für die die Gesellschaft eine Gesamtverantwortung trägt.<sup>144</sup>

137

**Das Gebot der gerechten Lastenverteilung gilt auch für solche Lasten, die durch gesellschaftliche Transformationsprozesse entstehen.** Die Transformation des Gebäudesektors darf keinem der beteiligten Akteure einseitig auferlegt werden. Eine einseitige Belastung der Mieter (durch unkontrollierte Umlagemöglichkeiten der Mehrkosten) würde ebenso ungerecht sein, wie eine einseitige Belastung der Vermieter. **Den erstrebten Umbau des Wohnimmobilienmarktes muss der Gesetzgeber sozial gestalten.** Hierfür sind Förderungen durch den Staat erforderlich. Die Transformation des Gebäudesektors, und damit auch den Wohnimmobilienmarktes, ist eine staatlich gelenkte, gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Das Sozialstaatsprinzip gewährleistet auch, dass die zukünftige Entwicklung der staatlich verfassten Gesellschaft sozial ausgestaltet ist. Der Gesetzgeber muss für Bedingungen sorgen, die eine marktwirtschaftliche Wohnungspolitik erlauben.

138

Zwar steht dem Gesetzgeber hierbei ein weiter Einschätzungsspielraum zu.<sup>145</sup> Allerdings muss der Gesetzgeber fundamentale Elemente des Rechtsstaats und die Rechtsstaatlichkeit im Ganzen wahren, mithin unter anderem die Idee der materiellen Gerechtigkeit.<sup>146</sup> Insofern ist der Gesetzgeber nicht gänzlich frei. Es ist ihm insbesondere untersagt die Lasten einseitig abzuwälzen, indem er sich einer gesetzgeberisch ausdifferenzierten Lösung der Herausforderungen verschließt.

<sup>141</sup> *Di Fabio*, Bewährung des Staates, in: Kischel/Kube, Handbuch des Staatsrechts, Bd. I: Grundlagen, Wandel und Herausforderungen, 2023, § 1 Rn. 27.

<sup>142</sup> Hierzu *Robbers*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK-GG, 222. Lieferung 11/2023, Art. 20 Rn. 1578 ff.

<sup>143</sup> BVerfG, Beschl. v. 03.12.1969 – 1 BvR 624/56 – Kriegsfolgeschäden, BVerfGE 27, 253 (283); Beschl. v. 05.11.1974 – 2 BvL 6/71 – Wehrdienststopfer, BVerfGE 38, 154 (170); Beschl. v. 13.01.1976 – 1 BvR 631/69, 1 BvR 24/70 – Reparationsschäden, BVerfGE 41, 126 (153); Beschl. v. 13.01.1976 – 1 BvR 67/70 – Reparationschädengesetz, BVerfGE 41, 193 (200); Urt. v. 22.11.2000 – 1 BvR 2307/94 – EALG, BVerfGE 102, 254 (238); Beschl. v. 30.10.2001 – 1 BvL 13/96 – LAG/Zinszuschlag, BVerfGE 106, 201 (209).

<sup>144</sup> *Robbers*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK-GG, 222. Lieferung 11/2023, Art. 20 Rn. 1578.

<sup>145</sup> Vgl. z.B. BVerfG, Beschl. v. 03.12.1969 – 1 BvR 624/56 – Kriegsfolgeschäden, BVerfGE 27, 253 (283); Beschl. v. 27.04.1999 – 1 BvR 2203/93, 1 BvR 897/95 – Lohnabstandsklausel, BVerfGE 100, 271 (284); Urt. v. 22.11.2000 – 1 BvR 2307/94 – EALG, BVerfGE 102, 254 (239).

<sup>146</sup> BVerfG, Urt. v. 22.11.2000 – 1 BvR 2307/94 – EALG, BVerfGE 102, 254 (240).





139 Zudem muss der Gesetzgeber im Rahmen des Sozialstaatsprinzips die völkerrechtlichen, insbesondere menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands beachten.<sup>147</sup> Hier ist somit unter anderem Art. 1 ZP1 EMRK zu beachten, dessen Absatz 1 Satz 1 das Recht jeder natürlichen und juristischen Person auf Achtung ihres Eigentums garantiert. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ist hiervon auch das Recht des Eigentümers auf Rendite aus dem Eigentum umfasst.<sup>148</sup> Zusätzlich muss das Recht der Mieter auf Wohnen (→ Rn. 145-151) beachtet werden.

140 Im Übrigen folgt die Pflicht zu einer sozialen Ausgestaltung nicht nur aus dem Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG, sondern auch aus der Sozialbindung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 GG (hierzu → Rn. 82). Nach Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG soll der Gebrauch des Eigentums zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen. Genau dies tut grundsätzlich der Gebrauch der Wohnungen durch deren Eigentümer, indem diese die Wohnungen vermieten: Bestandhalter sind durch das soziale Mietrecht ein wichtiger Baustein im Sozialstaatsgefüge hinsichtlich der Bereitstellung von Wohnraum. Insofern handeln auch private Vermieter im öffentlichen Interesse, indem sie die Versorgung der Bevölkerung mit adäquatem Wohnraum bewerkstelligen und damit dem Recht auf Wohnen (→ Rn. 145-151) dienen. Dies zeigt sich unter anderem an Beispiel 2 (→ Rn. 28-30), Beispiel 3 (→ Rn. 31-33) und Beispiel 4 (→ Rn. 34-37). Diese Wohnungsunternehmen erhöhten und erhöhen als Ausprägung ihres sozialen Auftrags die Mieten nicht maximal, sondern führten und führen aufgrund sozialer Gesichtspunkte nur geringfügige Mietsteigerungen durch.

## **b) Überschreitung der Opfergrenze bei Gesamtbetrachtung der Regelungslandschaft**

141 Betrachtet man die derzeitige Regelungslandschaft in ihrer Gesamtheit, so wird die verfassungsrechtlich vorgegebene Opfergrenze überschritten, wenn der Gesetzgeber nicht tätig wird. Die verfassungsrechtlich garantierte Rentabilität, mithin die Privatnützigkeit und damit der Kern des Eigentums (→ Rn. 56-60) wird nicht mehr gegeben sein, wenn kein veränderter legislativer Rahmen geschaffen wird und Investitionen im Interesse des Klimaschutzes getätigt werden sollen. Werden verstärkt Vorgaben gemacht, die der klimagerechten Transformation des Gebäudesektors dienen, so müssen die daraus entstehenden Lasten für die Wohnungsunternehmen zumutbar sein. Das Regelungsgefüge muss derart differenziert sein, dass unzumutbare Härten, gegebenenfalls durch Ausgleichsrege-

<sup>147</sup> Sommermann, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 136.

<sup>148</sup> Vgl. EGMR, Urt. v. 28.04.2008, No. 35014/97, Rep. 2006-VIII, Hutten-Czapska v. Poland (GK), Rn. 239: „the Court considers that the respondent State must above all, through appropriate legal and/or other measures, secure in its domestic legal order a mechanism maintaining a fair balance between the interests of landlords, including their entitlement to derive profit from their property, and the general interest of the community [...] in accordance with the principles of the protection of property rights under the Convention“ (Hervorhebung hinzugefügt); Urt. v. 26.09.2006, No. 31122/05, Ghigo v. Malta, Rn. 66; Urt. v. 26.12.2006, No. 35349/05, Rep. 2006-X, Fleri Soler and Camilleri v. Malta, Rn. 74. Siehe hierzu Cremer, in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK/GG, 3. Aufl. 2022, Kap. 22 Rn. 59.



lungen (→ Rn. 79), vermieden werden. Insofern ist die Lastenverteilung dann nicht mehr gerecht, wenn diese Vorgaben nicht gewahrt sind.

142 Hier muss unter anderem beachtet werden, dass die steigenden Warmmieten in letzter Zeit nicht in steigenden Kaltmieten wurzeln. Somit nehmen die Vermieter nicht mehr ein, sondern es erhöhen sich nur die Durchlaufposten (zum Verhältnis Warm- und Kaltmiete → Rn. 89).

143 Betrachtet man die Regelungslandschaft hinsichtlich der Regulierung von Wohnimmobilien in Gänze, zeigt sich, dass die Privatnützigkeit und damit der Kern des Wohneigentums zunehmend ausgehöhlt wird. Dies zeigt unter anderem Beispiel 1 (→ Rn. 24-27). Das in staatlicher Hand befindliche Unternehmen bedurfte einer substanziellen Eigenkapitalerhöhung von EUR 200 Mio. Dieses Beispiel zeigt, dass ein wirtschaftliches Überleben auf dem freien Markt nicht gesichert ist, sondern im Einzelfall staatlicher Hilfen bedarf. Auch Beispiel 5 (→ Rn. 38) und Beispiel 7 (→ Rn. 41-43) zeigen, dass mit Blick auf die notwendigen Klimaschutzinvestitionen eine Unterdeckung der Liquidität droht. Schon jetzt zehren einige Wohnungsunternehmen von ihrer (Gebäude-)Substanz. So werden aufgrund des wirtschaftlichen Drucks Instandhaltungsmaßnahmen aufgeschoben und Investitionen auf das Notwendige beschränkt oder eingestellt, da den Wohnungsunternehmen keine andere Möglichkeit bleibt. Schließlich sind die zahlreichen Kostentreiber ein fester Kostenblock und die mietrechtlichen Vorgaben erlauben es nicht, dass über die Miete hinreichende Mehreinnahmen generiert werden können.

144 Nimmt der Gesetzgeber seine verfassungsrechtliche Pflicht zum Klimaschutz ernst, indem er entsprechende Vorgaben macht, so würde die verfassungsrechtliche Opfergrenze überschritten, weil die Rentabilität des Eigentums nicht mehr gegeben wäre. Dies zeigen beispielhafte Berechnungen.<sup>149</sup> Diese Berechnungen zeigen, dass entsprechende Vorgaben zum klimagerechten Umbau des Wohnungsbestandes deutlich mehr Kosten verursachen würden, als aufgrund der rechtlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten für die Wohnungsunternehmen leistbar wäre. Eine Finanzierungslücke zeichnet sich ab.<sup>150</sup> Deshalb ist entscheidend, dass wirtschaftlich sinnvolle Vorgaben gemacht werden.<sup>151</sup> **Entscheidend ist, dass die betroffenen Wohnungsunternehmen – unter den jeweils geltenden rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – die gesetzten Vorgaben wirtschaftlich stemmen können und somit die Privatnützigkeit des Eigentums erhalten bleibt. Andernfalls würde Wohnungsunternehmen eine unzumutbare Last aufgebürdet. Es läge eine einseitige und damit verfassungswidrige Benachteiligung der Vermieter vor.**

---

<sup>149</sup> Vgl. Meyer, Dekarbonisierungsszenarien und betriebswirtschaftliche Auswirkungen, 2024.

<sup>150</sup> Vgl. Meyer, Dekarbonisierungsszenarien und betriebswirtschaftliche Auswirkungen, 2024, S. 62 ff.

<sup>151</sup> Zu unterschiedlichen Investitionskosten pro kg CO<sub>2</sub>-Ersparnis je Dekarbonisierungsszenario siehe Meyer, Dekarbonisierungsszenarien und betriebswirtschaftliche Auswirkungen, 2024, S. 59 ff.



### c) Rechte der Mieter, insbesondere Recht auf Wohnen

145 Die zweite relevante Rechtsposition sind die Rechte der Mieter, insbesondere deren Recht auf Wohnen. Aus diesem Grund ist es nicht gangbar, die entstehenden Kosten einseitig auf die Mieter überwälzen. Dies wäre bei den enorm hohen Kosten nicht zumutbar. Allerdings ist es dem Gesetzgeber verfassungsrechtlich nicht grundsätzlich verwehrt, die mietrechtlichen Vorschriften zugunsten der Vermieter zu lockern und hiermit Vermietern eine verstärkte Umlage von deren Mehrkosten zu ermöglichen. Dies gilt umso mehr, soweit Mieter finanziell leistungsfähig sind, so dass das Sozialstaatsprinzip ihren besonderen Schutz nicht zwingend erfordert. Jedoch darf der Gesetzgeber keine der Rechtspositionen einseitig bevorzugen oder belasten, da dies mit den verfassungsrechtlichen Vorstellungen eines sozialgebundenen Privateigentums nicht in Einklang stünde (→ Rn. 125).

146 Auch das Besitzrecht an gemieteten von Wohnungen ist durch Art. 14 GG geschützt.<sup>152</sup> Zudem muss der Staat bei der Transformation des Gebäude- und damit des Wohnungssektors dem Recht auf Wohnen angemessen Rechnung tragen.

147 Aus dem Sozialstaatsprinzip ergibt sich ein Auftrag an den Staat, für ausreichenden Wohnraum zu sorgen.<sup>153</sup> Dies hat Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil aus 2010 zum *Hartz-IV-Regelsatz* festgehalten. Hierin hat das Bundesverfassungsgericht das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum festgeschrieben.<sup>154</sup> Hiernach sichert das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zu, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind.<sup>155</sup> Für eine menschenwürdige physische Existenz ist auch eine beheizte Wohnung erforderlich.<sup>156</sup> Somit ist es dem Staat aufgegeben, hilfebedürftigen Bürgern diesen existenznotwendigen Bedarf, unter anderem eine beheizte Wohnung, zu sichern. Hieraus folgt *a minore ad maius*, dass der Staat generell verpflichtet ist, für ausreichenden Wohnraum zu sorgen. Wenn der Staat für hilfebedürftige Bürger Wohnraum bereitstellen muss, so muss er als Vorstufe davon auch für nicht sozialhilfebedürftige Menschen ausreichend Wohnraum zu gewährleisten. Es handelt sich bei dem sozialen Wohnungsbau um eine staatliche Leistung der Daseinsvorsorge,<sup>157</sup> mithin eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe.

---

<sup>152</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.07.2019 – 1 BvL 1/18 – Mietpreisbremse, Rn. 72.

<sup>153</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 20 Rn. 162.

<sup>154</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 09.02.2010 – 1 BvL 1/09 – Hartz-IV-Regelsatz, BVerfGE 125 (175–260).

<sup>155</sup> BVerfG, Urt. v. 09.02.2010 – 1 BvL 1/09 – Hartz-IV-Regelsatz, BVerfGE 125, 175 (1. Leitsatz); bestätigt in BVerfG, Beschl. v. 23.07.2014 – 1 BvL 10/12 – Hartz-IV-Regelbedarf, BVerfGE 137, 34 (Rn. 75).

<sup>156</sup> BVerfG, Urt. v. 09.02.2010 – 1 BvL 1/09 – Hartz-IV-Regelsatz, BVerfGE 125, 175 (Rn. 135).

<sup>157</sup> Vgl. VGH BW, Beschl. v. 29.11.2012 – 1 S 1258/12 – Rn. 62; Urt. v. 05.11.2014 – 1 S 2333/13 – Rn. 67, 69.



Dass im Bereich der ausreichenden Schaffung von Wohnraum in Deutschland staatlicher Handlungsbedarf besteht, wurde erst jüngst vom Europarat festgehalten.<sup>158</sup>

148 Zudem ist das Recht auf Wohnen – in unterschiedlichen Ausprägungen – in zahlreichen völkerrechtlichen Vereinbarungen verbindlich festgeschrieben. Diese völkerrechtlichen Verpflichtungen hat der Gesetzgeber auch bei der Ausfüllung ihm zustehender Gestaltungsspielräume zu beachten.<sup>159</sup> So bestimmt beispielsweise Art. 11 Abs. 1 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR)<sup>160</sup>:

*„Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden Menschen auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. Die Vertragsstaaten unternehmen geeignete Schritte, um die Verwirklichung dieses Rechts zu gewährleisten, und erkennen zu diesem Zweck die entscheidende Bedeutung einer internationalen, auf freier Zustimmung beruhenden Zusammenarbeit an.“*

149 Ferner bestimmt Art. 31 Europäische Sozialcharta (revidiert)<sup>161</sup>:

*„Um die wirksame Ausübung des Rechts auf Wohnung zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien, Maßnahmen zu ergreifen, die darauf gerichtet sind,*

- 1. den Zugang zu Wohnraum mit ausreichendem Standard zu fördern;*
- 2. der Obdachlosigkeit vorzubeugen und sie mit dem Ziel der schrittweisen Beseitigung abzubauen;*
- 3. die Wohnkosten für Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, so zu gestalten, dass sie tragbar sind.“*

150 Ferner enthalten zahlreiche Landesverfassungen ein Recht auf Wohnen: Art. 106 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 28 Abs. 1 Verfassung von Berlin, Art. 14 Abs. 1 Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen und Art. 7 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen.

151 All diese Normen zeigen, dass dem Staat eine Gestaltung des Wohnungsmarktes obliegt, der leistbare Wohnungen für die Bevölkerung zur Verfügung stellt. Hier zeigt unter anderem Beispiel 6 (→ Rn. 39 f.), dass Unternehmen sich aufgrund der derzeitigen

---

<sup>158</sup> Vgl. Europarat/Commissioner for Human Rights, Country Report v. 23.02.2024, CommHR(2024)13, Rn. 78 ff.

<sup>159</sup> Vgl. für den Bereich des Sozialrechts z.B. BVerfG, Urt. v. 05.11.2019 – 1 BvL 7/16 – Sanktionen im Sozialrecht, BVerfGE 152, 68 (Rn. 118); Beschl. v. 27.07.2016 – 1 BvR 371/11 – Grundsicherung, BVerfGE 142, 353 (369 f.); Urt. v. 18.07.2012 – 1 BvL 10/10 – Asylbewerberleistungsgesetz, BVerfGE 132, 134 (161 f.); Beschl. v. 23.07.2014 – 1 BvL 10/12 – Hartz-IV-Regelbedarf, BVerfGE 137, 34 (Rn. 74).

<sup>160</sup> BGBl. II 1973, S. 1569.

<sup>161</sup> BGBl. II 2021, S. 1060.



Rahmenbedingungen gezwungen sehen die Mietsteigerungsraten nach oben anzupassen. **Dies zeigt, dass ein Konflikt droht: Bleibt der Staat untätig, so werden entweder die Vermieter oder die Mieter über Gebühr belastet. Wie der Staat leistbare Mieten bewerkstelligt, liegt zwar weitestgehend in seinem Gestaltungsspielraum. Allerdings darf der Staat nicht völlig untätig bleiben, sondern muss vielmehr realitätsgerecht handeln.**<sup>162</sup> Derartige Gewährleistungspflichten des Staates erstrecken sich auch auf die Zukunft (näher zur Zukunftsverantwortung staatlichen Handels → Rn. 158-167).<sup>163</sup> Vor diesem Hintergrund ist es somit zwar grundsätzlich gerechtfertigt, dass der Staat das Mietrecht sozial ausgestaltet, obwohl er dadurch die Einnahmen der Vermieter mindert (vgl. → Rn. 98-120). Allerdings darf dies nicht dazu führen, dass diese über Gebühr Lasten zu tragen haben. Vielmehr handelt es sich um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die nicht einseitig verlagert werden darf. Dies droht aber, wenn der Gesetzgeber untätig bleibt.

### 3. Pflicht zum vorausschauenden Handeln

152 Den Staat trifft eine Pflicht zum vorausschauenden Handeln, die sich maßgeblich unter Rückgriff auf den *Klimaschutz*-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts herleiten lässt (dazu unter a). Diese Pflicht konkretisiert sich in der Verpflichtung zum Erhalt einer leistungsfähigen Wohnungswirtschaft (dazu unter b).

#### a) Der Klimaschutz-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts

153 In seinem *Klimaschutz*-Beschluss hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2021 das Konzept der intertemporalen Freiheitssicherung eingeführt und aufgrund dieser Erwägung entschieden, dass die Regelungen des Klimaschutzgesetzes (KSG) über die nationalen Klimaschutzziele und die bis zum Jahr 2030 zulässigen Jahresemissionsmengen insofern mit Grundrechten unvereinbar sind, als hinreichende Maßgaben für die weitere Emissionsreduktion ab dem Jahr 2031 fehlen.<sup>164</sup> Im Kern geht es um die Wahrung grundrechtlich geschützter Freiheit in der Zukunft.<sup>165</sup> Dies lässt sich als ein „Recht auf Zukunft“ übersetzen.<sup>166</sup>

154 Die der Entscheidung zugrunde liegenden Vorschriften des KSG verschoben hohe Emissionsminderungslasten unumkehrbar auf Zeiträume nach 2030: Die nach 2030 noch erforderlichen Minderungen hätten immer dringender und kurzfristiger erbracht werden müssen. Nach dem Bundesverfassungsgericht verlangt die Verfassung allerdings auch die Schonung künftiger Freiheit, unter anderem indem der Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten ist. Konkret erfordere dies, dass frühzeitig transparente Maßgaben für die

---

<sup>162</sup> So in Bezug auf die Bemessung des menschenwürdigen Existenzminimums BVerfG, Urt. v. 09.02.2010 – 1 BvL 1/09 – Hartz-IV-Regelsatz, BVerfGE 125, 175 (3. Leitsatz, Rn. 139).

<sup>163</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 – Klimaschutz, BVerfGE 157, 30 (Rn. 146).

<sup>164</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 – Klimaschutz, BVerfGE 157, 30.

<sup>165</sup> Britz, NVwZ 2022, S. 825 (831).

<sup>166</sup> Janda, ZRP 2021, S. 149; Kersten, Die Verfassung öffentlicher Güter, 2023, S. 153.



weitere Ausgestaltung der Treibhausgasreduktion formuliert werden, die für die erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse Orientierung bieten und diesen ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln.<sup>167</sup>

155 Neben dem Konzept der intertemporalen Freiheitssicherung war Gegenstand des *Klimaschutz*-Beschlusses auch eine **in die Zukunft gerichtete grundrechtliche Schutzpflicht**. So ist Deutschland nach der nunmehr verfassungsgerichtlichen Judikatur verpflichtet, Vorkehrungen zur Anpassung an die Folgen des menschengemachten Klimawandels zu treffen.<sup>168</sup>

156 Demgegenüber meint das Konzept der **intertemporalen Freiheitssicherung** eine **Sicherung grundrechtlicher Freiheit in der Zukunft**. Hierbei geht es um die Verteilung grundrechtlicher Freiheit auf der Zeitschiene bis hin zur Klimaneutralität.<sup>169</sup> Dahinter steht der Gedanke einer eingriffsähnlichen Vorwirkung.<sup>170</sup> **Es handelt sich um zukunftsgerichteten Freiheitsschutz**,<sup>171</sup> der auch Vermietern zukommt.

157 Insgesamt liegt dem der Gedanke zu Grunde, dass Lasten nicht einseitig auf künftige Generationen verschoben werden dürfen. So verhält es sich auch bei der Transformation des Gebäudesektors.

#### **b) Gesetzgeberische Pflicht zum vorausschauenden Handeln in Form der Erhaltung einer leistungsfähigen Wohnungswirtschaft**

158 Abstrahiert man den Gedanken des *Klimaschutz*-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts, steht auch ein Anspruch auf Teilhabe an öffentlichen Gütern zur Debatte.<sup>172</sup> Im Kern geht es um intertemporale Teilhabesicherung.<sup>173</sup> Dieser Gedanke lässt sich auf den Wohnungsmarkt übertragen: Alle Bürger haben einen Anspruch auf Teilhabe an dem zur Verfügung stehenden Wohnraum. Eine effektive Realisierung dieses Anspruchs erfordert eine leistungsfähige Wohnungswirtschaft.

159 Auch mit Blick in die Zukunft muss die Privatnützigkeit des Eigentums und damit dessen Rentabilität (→ Rn. 56-60) gewahrt bleiben. Denn auch der Gebäudebestand ist ein Budget, das aufgezehrt werden kann. Genau dies geschieht, wenn Wohnungsunternehmen aus wirtschaftlichen Gründen gezwungen sind, Instandhaltungsmaßnahmen nach hinten zu schieben, wie die Antworten der Mitgliedsunternehmen generell (→ Rn. 17) und speziell Beispiel 1 (→ Rn. 24-27), Beispiel 2 (→ Rn. 28-30) und Beispiel 4 (→ Rn. 34-37) zeigen.

---

<sup>167</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 – Klimaschutz, BVerfGE 157, 30 (4. Leitsatz).

<sup>168</sup> Christ, NVwZ 2023, S. 1193 (1193).

<sup>169</sup> Christ, NVwZ 2023, S. 1193 (1195).

<sup>170</sup> Christ, NVwZ 2023, S. 1193 (1196).

<sup>171</sup> Britz, NVwZ 2022, S. 825 (831).

<sup>172</sup> Vgl. Kersten, Die Verfassung öffentlicher Güter, 2023, S. 157.

<sup>173</sup> Kersten, Die Verfassung öffentlicher Güter, 2023, S. 153.



160 Es geht um die Schonung künftiger Freiheitsrechte durch vorausschauende Regelungen. Dies deckt sich mit dem Gedanken des *Klimaschutz*-Beschlusses. Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit angenommen, weil eine vorausschauende Regelung fehlte.<sup>174</sup> Auch hinsichtlich der Regulierung von Wohnimmobilien muss der Gesetzgeber vorausschauend planen und darf nicht ohne Konzept preistreibende Regelungen erlassen, ohne ein Konzept für den Fortbestand der Wohnungswirtschaft zu verfolgen. Er darf nicht warten, bis der „Kippunkt“<sup>175</sup> überschritten ist, sondern muss vorausschauend handeln<sup>176</sup>. Hierbei ist zu beachten, dass die für ordentlich und nachhaltig wirtschaftende Wohnungsunternehmen erforderliche Planung über den Zeitraum einer Legislaturperiode hinausgeht.

161 Insgesamt bedürfen derartige „Großsachverhalte“ fachwissenschaftlicher Begleitung durch empirische Erkenntnisse.<sup>177</sup> Außerjuristisches Wissen, wie z.B. Daten zur Lage der Wohnungswirtschaft, muss bei Anwendung und Auslegung des Verfassungsrechts beachtet werden. Diese im Kern rationalisierte Sichtweise findet sich in der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung auch an anderer Stelle. So hat das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zum *Hartz-IV-Regelsatz* eine realitätsnahe Bemessung des menschenwürdigen Existenzminimums angemahnt:<sup>178</sup> Zur Ermittlung des Anspruchsumfangs hat der Gesetzgeber alle existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht sowie nachvollziehbar auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren zu bemessen. Dieser Maßstab entspricht im Kern den allgemeinen Anforderungen an eine sachliche angemessene Verwaltungsentscheidung.<sup>179</sup> Recht muss realitätsgerecht gesetzt werden: Der Gesetzgeber muss seine Entscheidungen auf hinreichend fundierte Kenntnisse von Tatsachen und Wirkzusammenhängen zu stützen.<sup>180</sup> Gleichwohl können bei derartigen Großsachverhalten

<sup>174</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 – Klimaschutz, BVerfGE 157, 30 (Rn. 248 ff.). Siehe auch *Christ*, NVwZ 2023, S. 1193 (1196).

<sup>175</sup> Siehe hierzu ARGE//eV, Status und Prognose: So baut Deutschland – so wohnt Deutschland: Der Chancen-Check für den Wohnungsbau, April 2023, S. 39 ff.

<sup>176</sup> Vgl. ARGE//eV, Status und Prognose: So baut Deutschland – so wohnt Deutschland: Der Chancen-Check für den Wohnungsbau, April 2023, S. 49: „Ohne einen solchen Masterplan wird der Wohnungsbau den ‚Kippunkt‘ bei nächster Gelegenheit überschreiten und dieses komplexe System in kürzester Zeit mit all seinen langfristig erworbenen Errungenschaften auf ein Rumpfsystem bzw. eine Vielzahl von kleinen Sub-systemen mit geringen Kapazitäten zusammenbrechen. Die angemessene Deckung des Wohnraumbedarfs in Deutschland, insbesondere im Segment des bezahlbaren Wohnungsbaus, wird dann langfristig nicht mehr möglich sein.“ (Im Original mit Hervorhebungen).

<sup>177</sup> *Harbarth*, JZ 77 (2022), S. 157 (158).

<sup>178</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 09.02.2010 – 1 BvL 1/09 – Hartz-IV-Regelsatz, BVerfGE 125, 175 (3. Leitsatz, Rn. 139). Siehe auch BVerfG, Beschl. v. 23.07.2014 – 1 BvL 10/12 – Hartz-IV-Regelbedarf, BVerfGE 137, 34 (Rn. 77).

<sup>179</sup> *Wallrabenstein*, Leistungsverwaltung, in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2021, § 19 Rn. 27.

<sup>180</sup> BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11 – Beschleunigung des Atomausstiegs, BVerfGE 143, 246 (Rn. 275); Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 – Klimaschutz, BVerfGE 157, 30 (Rn. 240).

dem Gesetzgeber keine konkreten Maßnahmen vorgeschrieben werden. Vielmehr trifft diesen eine Ergebnisverpflichtung.

162 Vor diesem Hintergrund sind fachwissenschaftliche Erkenntnisse zu beachten. So hat beispielsweise die Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. im April 2023 festgestellt:

*„Auch bezahlbarer Wohnraum, der sich mittlerweile auf einem Niveau der Kaltmieten zwischen 8,5 und 12,5 € je m<sup>2</sup> Wohnfläche im Monat bewegt, ist ohne Förderung bzw. Subventionierung nur in Ausnahmefällen und unter optimalen Bedingungen umsetzbar. [...] Ohne ausreichende Förderung werden weder die Ausweitung des Sozialen Wohnungsbaus noch die Etablierung des ‚Bezahlbaren Wohnens‘ im Neubau gelingen.“<sup>181</sup>*

163 Wie auch bei der Konstellation, die dem *Klimaschutz*-Beschluss zugrunde lag, besteht hier eine enge Verknüpfung zwischen jetzt zu treffenden Entscheidungen und künftigen Grundrechtseinschränkungen. Bei einem so komplexen und auf Dauer angelegten System wie der Wohnungswirtschaft hat es schwerwiegende und ggf. nicht mehr revidierbare Auswirkungen, wenn jetzt die falschen Entscheidungen getroffen werden.<sup>182</sup> Aus diesem Grund muss die Vorwirkung auf künftige Entscheidungen bei der Bewertung schon heute zu treffender Entscheidungen berücksichtigt werden.

164 Diese Leitlinie der intertemporalen Freiheitssicherung lässt sich auf die Regulierung von Wohnimmobilien übertragen: Das Eigentumsgrundrecht in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip verlangen, dass der Umbau der deutschen Immobilienlandschaft zukunftsgerecht ausgestaltet wird, also die Freiheit der Wohnimmobilienakteure intertemporal gesichert wird. **Die Sicherung der Zukunftsfähigkeit von Wohnimmobilien führt zu einer Handlungspflicht des Staates.** Gleichwohl können keine konkreten Maßnahmen festgeschrieben werden, vielmehr existieren politische Spielräume. Die Ausfüllung dieser Handlungsspielräume ist Aufgabe des demokratisch gewählten Gesetzgebers.

165 Es obliegt dem Gesetzgeber zu entscheiden, wie er die Zukunftsfähigkeit von Wohnimmobilien sichert. Unter Anwendung der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung lassen sich dem Gesetzgeber keine konkreten Maßnahmen vorschreiben. So könnte er z.B. bei kostentreibenden Regularien ansetzen, bürokratische Lasten mildern und Standards absenken. Insbesondere könnte der Gesetzgeber mietrechtliche Vorgaben lockern und so die Umlagefähigkeit von Mehrkosten stärker ermöglichen, soweit Mieter finanziell leistungsfähig sind. Entscheidend ist im Ergebnis, dass durch die Kumulation preistreibender Regularien (→ Rn. 90-97) in Verbindung mit der beschränkten Umlagefähigkeit von Mehr-

---

<sup>181</sup> ARGE//eV, Status und Prognose: So baut Deutschland – so wohnt Deutschland: Der Chancen-Check für den Wohnungsbau, April 2023, S. 53.

<sup>182</sup> Vgl. ARGE//eV, Status und Prognose: So baut Deutschland – so wohnt Deutschland: Der Chancen-Check für den Wohnungsbau, April 2023, S. 39 ff.



kosten (→ Rn. 98-120) die Grenze der Zumutbarkeit nicht überschritten wird. Dass eine Überlastung von Wohnungsunternehmen in den nächsten Jahren realistisch ist, zeigt unter anderem Beispiel 5 (→ Rn. 38): Das Unternehmen rechnet mit einer Unterdeckung der Zahlungsfähigkeit bereits im Jahr 2026 und auch in den Jahren darauf. Unter anderem Beispiel 1 (→ Rn. 24-27) und Beispiel 2 (→ Rn. 28-30) zeichnen ein vergleichbares Bild. So hat das Unternehmen aus Beispiel 2 deutlich gemacht, dass die finanziellen Mittel aus den Umsatzerlösen der Mieten nicht ausreichen, um den Gebäudebestand zeitgerecht energetisch zu sanieren. Der Gesetzgeber kann z.B. durch entsprechende Förderungen verhindern, dass diese Grenze der Zumutbarkeit überschritten wird.

166 Diese Pflicht zum vorausschauenden Handeln zeigt sich unter anderen mit Blick auf den geplanten verstärkten Aufbau von Fernwärmenetzen. So zeigt Beispiel 3 (→ Rn. 31-33), dass die Erreichung der Klimaschutzziele nur realistisch ist, wenn effektiv kommunale Wärmenetze aufgebaut und klimaneutral betrieben werden.

167 **Insgesamt muss auch das Eigentum von Wohnungsunternehmen eine Zukunft haben.** Dies ist aber nur gegeben, wenn – möchte man die regulatorischen Vorgaben nicht antasten – **staatliche Förderung** gewährt wird. Die sich insofern ergebende Förderbedürftigkeit haben auch Teile der Politik anerkannt. So hat Bundeskanzler *Olaf Scholz* erst Ende März 2024 bestätigt, dass Neubau ohne Förderung nicht realisierbar ist.<sup>183</sup>

#### 4. Fazit: Gesamtgesellschaftliche Aufgabe

168 Ausgehend von dem Dreieck betroffener Rechtspositionen müssen alle beteiligten Akteure ihre Beiträge leisten. Der Staat hat es in der Hand, dieses Verhältnis auszutarieren. Hierbei hat er das Sozialstaatsprinzip und das daraus folgende Prinzip der gerechten Lastenverteilung zu beachten. Um seiner Verpflichtung zum Klimaschutz nachzukommen, kann er Private durch Förderung oder Entlastung incentivieren. So haben die befragten Unternehmen deutlich gemacht, dass sie ihren Beitrag zum Klimaschutz leisten wollen, indem sie jeweils ihren Gebäudebestand energetisch sanieren. Dies ist aber wirtschaftlich nicht möglich, wenn diese Kosten einseitig auferlegt werden.

169 Die Notwendigkeit einer Transformation des Gebäudesektors als Prämisse anerkennend, stellt sich nur noch die Frage, wie diese Transformation ausgestaltet werden kann. Die Transformation des Gebäudesektors, unter anderem des Wohnimmobilienmarktes, ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Wenn die Anforderungen an den Wohnungsbau weiter so zunehmen, dann ist eine wirtschaftliche Versorgung mit Wohnraum nicht mehr möglich. Es bedarf deshalb – bei Beach-

---

<sup>183</sup> Tagesspiegel v. 20.03.2024, Kanzler sieht Koalition auf Kurs. Die Notwendigkeit von Förderungen hervorhebend auch ARGE//eV, Status und Prognose: So baut Deutschland – so wohnt Deutschland: Der Chancen-Check für den Wohnungsbau, April 2023, S. 36 f.





tung der Pflicht zum vorausschauenden Handeln – einer staatlichen Förderung, die unter dem „Vorbehalt des Möglichen“<sup>184</sup> steht.

170

Zum einen besteht ein Anspruch auf Förderung. **Art. 14 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip gebietet insofern eine zumutbare Regulierung von Wohnimmobilien, die trotz des legislativ vorgegebenen Transformationsprozesses die Privatnützigkeit des Eigentums erhält, indem eine angemessene Kompensation für die Lasten gewährt wird.** Zum anderen besteht ein Anspruch auf Teilhabe an bestehenden Förderprogrammen.<sup>185</sup> **Dies gilt auch unter einem gleichheitsgerechten Blick: Art. 14 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip gewähren einen Anspruch auf Teilhabe an bestehenden Förderprogrammen hinsichtlich der klimagerechten Transformation der Gesellschaft.**

---

<sup>184</sup> BVerfG, Urt. v. 18.07.1972 – 1 BvL 32/70 – Numerus clausus I, BVerfGE 33, 303 (333).

<sup>185</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 18.07.1972 – 1 BvL 32/70 – Numerus clausus I, BVerfGE 33, 303 (331 ff.) zum Anspruch aus Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG auf Teilhabe an den vorhandenen Ausbildungsmöglichkeiten.

