Wohnungsmarkt ohne Börsendruck

Zur rechtlichen Machbarkeit von Zugangsbeschränkungen für den Wohnungsmarkt

Stefan Klinski

25.04.2022 doi: 10.17176/20220425-182231-0

In der Politik wird verzweifelt nach Wegen gesucht, um die überhitzten Wohnungsmärkte zu entspannen. Eine sehr interessante Möglichkeit wurde dabei bisher nicht in Betracht gezogen, obwohl es sie in anderen Rechtsbereichen seit langem gibt: die Steuerung durch Marktzugangsbeschränkungen. Unternehmen, deren Geschäftsmodelle die Mieten und die Bodenpreise nach oben treiben und die dadurch die sozialen Strukturen gefährden, könnten vom Wohnungsmarkt ausgeschlossen werden. Das wäre verfassungs- und EU-rechtlich möglich und sogar auf Landesebene machbar, wie ein genauerer Blick zeigt.

Konturen eines Konzepts der Marktzugangsbeschränkung

Bekanntermaßen sind die Wohnungsmärkte vielerorts auf besorgniserregende Weise überhitzt, besonders in attraktiven Metropolen wie in Berlin. Die Situation ist geprägt von über viele Jahre enorm gestiegenen Mieten, der „Herausmodernisierung“ von Mietenden, von spekulativem Leerstand und Vernachlässigung, groß angelegten Umwandlungen in Eigentum und nicht zuletzt von einem enormen Druck auf die Grundstückspreise, der durch das steuerliche Privileg der „Share Deals“ noch verstärkt wird und ein Gegenlenken durch Neubau erschwert. Die verschiedenen Einzelphänomene kulminieren in einem sozialen Verdrängungsdruck, der die gewachsenen Bevölkerungsstrukturen destabilisiert und den gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährdet.

Was kann dagegen getan werden? Die rechtlichen, aber vor allem die politischen Aussichten auf eine Lösung durch Vergesellschaftung großer Wohnunternehmen sind alles andere als sicher. Die bisher ergriffenen Maßnahmen wie die so genannte Mietpreisbremse setzen an den Symptomen an und können die in den Märkten entstandene Dynamik nicht aufhalten. Die Ursachen sind vielfältig. Zu ihnen gehören auch allgemeine Tendenzen wie die über viele Jahre zunehmenden Einkommen in den oberen sozialen Schichten und die Attraktivität der Metropolen. Wesentlich ist aber auch der Umstand, dass ein stark angewachsener Teil der Wohnungsunternehmen von den Finanzmärkten getrieben ist, wo der Wert der Unternehmen nicht am Wert ihrer Immobilien bemessen wird, sondern am (unter Spekulationseinfluss zustande kommenden) Börsenkurs ihrer Aktien. Es ist vielfach belegt, dass diese seit den 1990er Jahren stattfindende „Finanzialisierung des Wohnungsmarkts“ eine wesentliche Ursache für die tiefgreifende Krise des Wohnungsmarkts ist, die mit „angespannter Wohnungsmarktlage“ geradezu beschönigend beschrieben wird. Dass der unkontrollierte Markt Freiräume für in anderen Rechtsbereichen als unseriös betrachtete Geschäftspraktiken bietet – in Extremfällen bis hin zur Geldwäsche – tut sein Übriges.

Mit Marktzugangsbeschränkungen könnte dieser destruktiven Dynamik entgegengewirkt werden. In anderen Rechtsgebieten gelten sie als selbstverständlich. So etwa im Bankrecht, im Telekommunikationsrecht oder im Personenbeförderungsrecht, wo es ebenfalls darum geht, den Märkten Regeln zu geben, um Belange des Allgemeinwohls zu wahren.

Die Kernregelung könnte sein: Wer am Wohnungsmarkt teilnehmen will, muss im Interesse des Allgemeinwohls bestimmte Anforderungen erfüllen, mit denen sichergestellt werden soll, dass der Wohnungsmarkt seiner gesellschaftlichen Aufgabe gerecht werden kann, bezahlbaren Wohnraum für alle Bevölkerungsschichten zu schaffen und zu erhalten. Geprüft werden könnte dies auf Basis eines Genehmigungsvorbehalts: Wer Wohnungen am lokalen Markt

vermietet (oder dies beabsichtigt), müsste hierfür eine Genehmigung beantragen. Die Erteilung wäre ausgeschlossen für zwei Gruppen von Unternehmen: zum einen für solche, deren Anteile am Finanzmarkt gehandelt werden (typischerweise börsennotierte Unternehmen), zum anderen für diejenigen, die ihre Eigentums- und Beherrschungsverhältnisse nicht offenlegen und die ihre Gewinne in sog. Steueroasen verlagern – mit anderen Worten: die nicht auf zuverlässige Weise wirtschaften. Ergänzend würde im Gesetz eine mehrjährige Übergangsfrist festgelegt, innerhalb der Unternehmen, die danach am Markt nicht (mehr) tätig sein dürfen, ihre Bestandsimmobilien an Dritte veräußern könnten (und müssten). Die Umwandlung von Bestandswohnungen in Eigentum oder andere Nutzungsarten würde untersagt.

Gesetzgebungskompetenz der Länder

Berlin ist vor rund zwei Jahren mit seinem sog. Mietendeckel am BVerfG gescheitert. Das BVerfG ordnete Regelungen zur Miethöhe auf Grundlage des „bürgerlichen Rechts“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) kompetenzrechtlich dem Bund zu. Würde es bei dem Vorschlag um die Miethöhe gehen, so wäre auch hier von einer abschließenden bundesrechtlichen Regelung auszugehen. Doch die Miethöhe ist nicht Gegenstand der Regelungen, sie wird allenfalls mittelbar beeinflusst. Gegenstand ist der Wohnungsmarkt als solcher. Das Motiv liegt sicher auch darin, Einfluss auf die Miethöhe zu nehmen, aber nicht unmittelbar. Es sollen vielmehr die marktlichen Rahmenbedingungen geändert werden, und dies nicht nur mit Blick auf die Miethöhen, sondern auch mit Blick auf die Eindämmung anderer sozialer Verdrängungsmechanismen wie gezielter Verwahrlosung, „Herausmodernisierung“ oder Eigentumsumwandlung – und nicht zuletzt auf die Beeinflussung der Grundstückspreise. Das alles kann nicht mehr als Teil des Mietrechts betrachtet werden, wie auch das BVerfG in seiner Mietendeckelentscheidung andeutet, indem es klarstellt, dass Maßnahmen, die auf „mehr oder weniger weitreichende Wohnraumbewirtschaftung“ gerichtet sind, nicht zum bürgerlichen Recht gehören (Rn. 115).

Marktzugangsbeschränkungen sind ungeachtet der hinter ihnen stehenden konkreten Motive dem „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) zuzuordnen, für das dem Bund zwar ebenfalls die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis zusteht. Der Bund hat von dieser jedoch für den Wohnungsmarkt keinen Gebrauch gemacht, sodass die Länder nach Art. 72 Abs. 1 GG frei darin sind, selbst von der Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch zu machen.

Legitimation des Grundrechtseingriffs

Die Marktzugangsbeschränkung stellt einen schwerwiegenden Eingriff in Grundrechtspositionen der betroffenen Unternehmen dar. Was den künftigen Marktzugang betrifft, liegt der Belastungsschwerpunkt im Eingriff in die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG). Was die damit verbundene Pflicht betrifft, Bestandsimmobilien innerhalb eines bestimmten (ggf. mehrjährigen Zeitraumes) an Dritte veräußern zu müssen, liegt ein Eingriff in die Eigentumsgarantie vor (Art. 14 Abs. 1 GG). Um eine Enteignung (Art. 14 Abs. 3 GG) handelt es sich allerdings nicht, denn dafür müsste der Staat die betreffenden Immobilien für eigene Zwecke nutzen wollen, was hier – anders als bei der Vergesellschaftung – nicht der Fall wäre.

Beide Eingriffe wiegen schwer. Sie machen in ihrem Anwendungsbereich für die betreffenden Unternehmen die Wahrnehmung ihres Geschäftsmodells unmöglich. Daher kann davon ausgegangen werden, dass das BVerfG eine besonders strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung vornehmen und darauf abstellen würde, ob die Regelung dem Schutz eines „überragend wichtigen Gemeinschaftsgutes“ dient und ohne die Regelung von einer ernsthaften Gefährdung für dieses Gut ausgegangen werden kann.

Es dürfte kein echter Zweifel daran bestehen, dass die Ausgangslage in Städten wie Berlin die aufgezeigten Marktzugangsbeschränkungen rechtfertigen würde. Der Wohnungsmarkt ist nicht nur gefährdet, er ist bereits geschädigt, denn breite Teile der Bevölkerung haben schon keinen Zugang mehr zu bezahlbarem Wohnraum. Und die Grundstückspreise sind derart gestiegen, dass es nicht mehr möglich ist, preislich angemessenen Wohnraum neu zu bauen. In Berlin ist

das Land zu Erhalt und Schaffung angemessenen Wohnraums zudem durch Art. 28 Abs. 1 der Landesverfassung verpflichtet. Das Land kann dieser Verpflichtung effektiv nicht mehr nachkommen, weil der Wohnungsmarkt in eine extreme Schieflage geraten ist und dem Land eine andere rechtssichere Möglichkeit als die Marktzugangsbeschränkung nicht mehr offensteht. Mehr Legitimation kann nicht verlangt werden, um den Eingriff in Art. 12 GG zu rechtfertigen. Im Hinblick auf Art. 14 GG gilt nichts anderes.

Verhältnismäßig, auch entschädigungsfrei

Für beide Grundrechte ergibt auch die weitere Verhältnismäßigkeitsprüfung ein klar positives Bild. An der Geeignetheit bestehen ohnehin keine Zweifel. Hinsichtlich der Erforderlichkeit wäre an mildere Mittel zu denken. Aber welche sollten dies sein? Das Mittel müsste ja nicht nur milder, sondern auch vergleichbar effektiv sein. Nur symptombezogene Maßnahmen würden wesentlich kürzer greifen. Es geht um die Beseitigung marktstruktureller Ursachen, so dass auch an diesen angesetzt werden muss. Dem Gesetzgeber steht insoweit ein Einschätzungsspielraum zu. Und auf Mittel, auf die das Landesrecht keinen Zugriff hat, dürfte das Land nicht verwiesen werden können. Ein milderes, vergleichbar effektives Mittel ist somit nicht zu erkennen.

Auch die Angemessenheit ist zu bejahen. Die Unternehmen haben die Möglichkeit, ihre Immobilien zu Marktpreisen an Dritte zu veräußern. Die kapitalmarktbasierten Wohnungsunternehmen sind weder auf einen bestimmten lokalen Markt noch überhaupt auf den Wohnungsmarkt angewiesen, denn ihr Geschäftsprinzip beruht darauf, dass sie ihr Kapital in verschiedenster Weise und für die verschiedensten Zwecke anlegen können. Dass sie durch die Neuordnung finanzielle Nachteile hinnehmen würden, kann ihnen zugemutet werden. Das ist unternehmerisches Risiko. Art. 12 Abs. 1 GG gibt – wie auch Art. 14 GG – keine Garantie dafür, dass eine bisher günstige Rechtslage auf Dauer fortbestehen wird. Unternehmen müssen stets mit der Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen ihres Tuns rechnen. Und die zweite betroffene Gruppe von Unternehmen, deren Geschäftsgebaren von Verschleierung der wirtschaftlichen Verhältnisse geprägt ist, verdient ohnehin keinen Schutz, da ihr die für die Teilnahme am Wohnungsmarkt erforderliche Zuverlässigkeit abzusprechen ist.

Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG sind grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen. Maßnahmen, die für sich genommen die Zumutbarkeitsgrenze überschreiten würden, hat der Gesetzgeber durch geeignete Vorkehrungen zu vermeiden, abzumildern oder zu kompensieren. Dabei kommt sachlichen Übergangs- und Ausgleichsregelungen gegenüber finanziellen grundsätzlich ein Vorrang zu. Da hier dem Vertrauensschutz durch eine auf mehrere Jahre angelegte Übergangsfrist mit Veräußerungsmöglichkeit ausreichend Rechnung getragen würde, bedürfte es keiner Entschädigung.

EU-Recht: Zulässige Beschränkung des Kapitalverkehrs

Auch das EU-Recht eröffnet die nötigen Spielräume. Der EuGH ordnet Eingriffe in die Grundstücks- und Wohnungsmärkte im Schwerpunkt als Beschränkungen der Kapitalverkehrsfreiheit (Art. 63 ff. AEUV) ein. Wie bei den anderen EU-Grundfreiheiten geht der EuGH in ständiger Rechtsprechung auch für die Kapitalverkehrsfreiheit davon aus, dass Beeinträchtigungen aus „zwingenden Gründen des Allgemeininteresses“ zulässig sind, sofern diese geeignet sind und nicht weiter gehen, als es zur Erreichung des verfolgten Zieles erforderlich ist.

Auch hier stehen hinter den Regelungen anzuerkennende zwingende Gründe des Allgemeininteresses. Das lässt sich aus mehreren EuGH-Entscheidungen ableiten, in denen es um ähnliche Motive ging. Anerkannt hat der EuGH u.a. folgende Motivationen: die Bekämpfung des Drucks auf den Grundstücksmarkt, den Schutz traditioneller Bewirtschaftungsformen in der Landwirtschaft, den Erhalt einer „beständigen Bevölkerung in ländlichen Gebieten“ (in der Entscheidung *Festersen*), ferner wohnungspolitische Motivationen wie die Behebung eines strukturellen Wohnraummangels (so im Fall *Servatius*) sowie die Befriedigung

des Immobilienbedarfs wenig begüterter Bevölkerungsschichten (so im Fall *Libert*).

Auf der zweiten Stufe der Prüfung fragt der EuGH danach, ob die jeweils ergriffenen Maßnahmen geeignet sind, die verfolgten (legitimen) Interessen zu erreichen, und ob die Beeinträchtigung der Kapitalverkehrsfreiheit nicht weitergeht, als es hierfür erforderlich ist. Für beide Kriterien nimmt der EuGH eine strenge Sichtweise ein, wie sich an den erwähnten Entscheidungen zeigt. Kritisch beurteilt der EuGH interessanterweise insbesondere Maßnahmen, mit denen die jeweiligen Intentionen nicht konsequent genug oder nicht auf folgerichtige Weise verfolgt wurden.

So bemängelte er im Fall *Festersen* u.a., dass an Stelle der streitgegenständlichen Wohnsitzpflicht auf landwirtschaftlichen Grundstücken von bis zu 30 ha Größe, die mit dem Schutz ländlicher Bevölkerungsstrukturen begründet wurde, nicht erwogen wurde, auch größere Grundstücke einzubeziehen oder die Steuern für den Wiederverkauf zu erhöhen. Im Fall *Servatius*ging es um die Einführung einer Genehmigungspflicht für Investitionen in Wohnimmobilien, mit der sichergestellt werden sollte, dass ein Teil des Wohnraums der Befriedigung des Wohnraumbedarfs finanziell schlecht gestellter Bevölkerungsgruppen dient. Hier störte sich der EuGH daran, dass die Genehmigung im Ermessen der zuständigen Behörde stehe und das Ermessen nicht durch klare Vorgaben im Sinne der Zielsetzung gesteuert werde. Im Fall *Libert*hielt er eine Beschränkung von Grundstücksverkäufen auf Einheimische, die mit dem Schutz einkommensschwacher Ortsansässiger begründet wurde, nicht für zielgerecht geeignet, weil Einheimische ungeachtet ihrer Einkommensverhältnisse bevorzugt würden.

Aus der Rechtsprechung des EuGH lässt sich zweierlei folgern: Erstens können auch die hier verfolgten Steuerungsintentionen, bei denen es um den Erhalt der sozialen Balance in der Bevölkerungsstruktur und die Verminderung des Drucks auf den Mietwohnungs- und den Grundstücksmarkt geht, als den Eingriff in die Kapitalverkehrsfreiheit rechtfertigende „zwingende Gründen des Allgemeininteresses“ eingeordnet werden. Zweitens kommt es hinsichtlich der Geeignetheit und der Erforderlichkeit darauf an, dass die Marktzugangsbeschränkung zielgerecht und konsequent auf diejenigen Unternehmen gerichtet wird, von denen durch ihre Geschäftsmodelle bedingt besonderer Druck auf die Mietpreise, die Grundstückspreise und in der Folge auf die Zusammensetzung der Bevölkerung ausgeht. Das sind einerseits die finanzmarktgetriebenen Unternehmen und andererseits Unternehmen, deren Geschäftsmodelle undurchsichtig und unseriös sind. Wenn es gelingt, die Regelungen im Sinne der verfolgten Ziele folgerichtig auszugestalten, sie also insbesondere nicht durch zielfremde Rücksichtnahmen abgeschwächt werden, dürften sich auch aus dem EU-Recht keine Hindernisse für das Konzept der Marktzugangsbeschränkung ergeben.

Fazit

Das Konzept der Marktzugangsbeschränkung begegnet weder verfassungsrechtlich noch EU-rechtlich ernstlichen Bedenken, sofern es entsprechend seinen Zielen folgerichtig ausgestaltet wird. Den von den Ausschlusswirkungen betroffenen Unternehmen wäre das zuzumuten, denn sie könnten ihre Bestände in einer mehrjährigen Übergangsfrist am Markt veräußern. Besonderer Charme aus politisch-fiskalischer Sicht: Einer Entschädigung dieser Unternehmen bedürfte es nicht.

AUTOR*IN

Stefan Klinski

Stefan Klinski ist Professor für Wirtschaftsrecht an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin. Er lehrt Verfassungs- und Europarecht, Öffentliches Wirtschaftsrecht und Umweltrecht.

EMPFOHLENE ZITATION

Klinski, Stefan: Wohnungsmarkt ohne Börsendruck: Zur rechtlichen Machbarkeit von Zugangsbeschränkungen für den Wohnungsmarkt, Verfassungsblog, 25.04.2022, doi: 10.17176/20220425-182231-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20220425-182231-0.