

# Handbuch Immobilienwirtschaftsrecht

Meyer

2022

ISBN 978-3-406-75657-3

C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei  
[beck-shop.de](https://beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

[beck-shop.de](https://beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://beck-shop.de) für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Zur Orientierung ergeben sich bei einem Kaufvertrag über ein Grundstück zu einem Kaufpreis von € 1.000.000, – folgende Notar- und Gerichtskosten (wobei die anfallenden Gebühren je nach Gestaltung im Einzelnen abweichen können):<sup>57</sup>

Der **Notar** erhält:

- für die **Beurkundung** des Vertrages eine 2,0 Gebühr gemäß KV Nr. 21100 = € 3.470,00
- für den **Vollzug** eine 0,5 Gebühr gemäß KV Nr. 22110 = € 867,50
- für die **Betreuungstätigkeit**, namentlich die Fälligkeitsmitteilung und die Überwachung der Eigentumsumschreibung eine 0,5 Gebühr gemäß KV Nr. 22200 = € 867,50
- für die Beurkundung einer **Finanzierungsgrundschuld** in Höhe des Kaufpreises eine 1,0 Gebühr gemäß KV Nr. 21200 = € 1.735,00

In der Summe fallen also Notargebühren an in Höhe von € 6.940,00 zuzüglich Mehrwertsteuer, Schreibauslagen und Postgebühren.

Bei **Gericht** fallen an:

- für die Eintragung der **Vormerkung** eine 0,5 Gebühr gemäß KV Nr. 14150 = € 867,50
- für die **Eigentumsumschreibung** eine 1,0 Gebühr gemäß KV Nr. 14110 = € 1.735,00
- für deren **Löschung** der Vormerkung gemäß KV Nr. 14143 pauschal = € 25,00
- für die Eintragung der **Grundschuld** (ohne Brief) eine 1,0 Gebühr gemäß KV Nr. 14121 = € 1.735,00

Es entstehen in der Summe also Gerichtsgebühren von € 4.362,50.

Beschränkt sich die notarielle Tätigkeit auf die bloße **Beglaubigung** einer Unterschrift unter einem vorgefertigten Text, zB einer Bewilligung oder Genehmigung, fällt nur eine Beglaubigungsgebühr an (KV Nr. 25100). Diese beträgt höchstens € 70,00. Ggf. entsteht noch eine Vollzugsgebühr von € 20,- gemäß KV Nr. 22124 für eine Weiterleitung an Dritte. Wird der Notar auch mit dem Entwurf der abzugebenden Bewilligung und deren Vollzug beauftragt, fällt, sofern keine anderen Erklärungen abgegeben werden, eine halbe Gebühr an (KV Nr. 24102), ohne dass eine Höchstgebühr bestimmt ist.

<sup>57</sup> ABC der Eintragungskosten bei *Schöner/Stöber GrundbuchR* Rn. 4299 ff.

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

## Kapitel 3 Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen

### A. Verfassungsrechtlicher Schutz der Immobilie

#### Übersicht

	Rn.
I. Schutz des Grundeigentums .....	1
1. Sachlicher und persönlicher Schutzbereich .....	2
2. Geschützte Aspekte .....	7
II. Inhalts- und Schrankenbestimmungen .....	12
1. Sozialpflichtigkeit des Eigentums .....	13
2. Verfassungsrechtliche Grenzen .....	18
a) Legitime Ziele .....	19
b) Verhältnismäßigkeit .....	20
c) Vertrauensschutz .....	26
d) Gleichbehandlung .....	31
e) Folgen .....	35
III. Enteignung .....	37
1. Begriff .....	38
2. Voraussetzungen .....	44
3. Entschädigung .....	49
IV. Vergesellschaftung .....	51
1. Anwendungsbereich und Bedeutung .....	52
2. Voraussetzungen und Folgen .....	55
V. Europarechtliche Vorgaben .....	58

#### I. Schutz des Grundeigentums

Der verfassungsrechtliche Schutz der Immobilie ergibt sich in erster Linie aus der Eigentumsgarantie gemäß Art. 14 Abs. 1 GG. Diese schützt den Bestand des (Grund-)Eigentums sowie daraus abgeleiteter Rechte und Ansprüche wie auch die Verfügung darüber und die Nutzung. Zudem gewährt sie unter bestimmten Umständen einen spezifischen Vertrauens- und Investitionsschutz.

##### 1. Sachlicher und persönlicher Schutzbereich

Der Schutzbereich des **Art. 14 Abs. 1 GG** ist weit: In den Worten des BVerfG erfasst die Eigentumsgarantie grundsätzlich alle vermögenswerten Rechte, die ihrem Inhaber von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, dass dieser die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben darf.<sup>1</sup> Dazu zählt zunächst das zivilrechtliche **Sacheigentum** (§ 903 BGB). Anknüpfungspunkt für den verfassungsrechtlichen Schutz der Immobilie ist daher insbesondere das Eigentum an Grundstücken und darauf befindlichen Gebäuden (vgl. § 94 BGB). Ebenso geschützt sind Wohnungs- und Teileigentum nach dem WEG.<sup>2</sup>

Indes geht der verfassungsrechtliche über den zivilrechtlichen Eigentumsbegriff ( $\rightarrow$  Kap. 2 Rn. 122) weit hinaus. Er umfasst auch alle **dinglichen Rechte**, wie etwa

<sup>1</sup> BVerfG Beschl. v. 30.6.2020 – 1 BvR 1679/17, NVwZ 2020, 1661 Rn. 74.

<sup>2</sup> Vgl. BVerfG Beschl. v. 15.10.1996 – 1 BvL 44/92, BVerfGE 95, 64 = NJW 1997, 722 Rn. 95.

Erbbaurechte, Grunddienstbarkeiten, Nießbrauchs-, Vorkaufsrechte, Hypotheken und Grundschulden.<sup>3</sup> Auch der **Besitz** – etwa des Mieters oder Pächters an der Miet- bzw. Pachtsache – fällt in den Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 GG.<sup>4</sup> Eigentumsrechtlich geschützt sind ferner **Gesellschafts- und Genossenschaftsanteile**. Deren Schutz ist allerdings auf die mitgliedschafts- und vermögensrechtlichen Elemente der Stellung als Gesellschafter oder Genossenschaftsmitglied beschränkt. Der Tausch- oder Marktwert des jeweiligen Anteils gehört hierzu grundsätzlich ebenso wenig wie die Nutzung des Gesellschaftsvermögens. So kann sich beispielsweise ein Aktionär regelmäßig nicht auf Art. 14 Abs. 1 GG berufen, um Beeinträchtigungen des Eigentums der Gesellschaft abzuwehren – und zwar auch dann nicht, wenn diese den Aktienkurs negativ beeinflussen.<sup>5</sup> Schließlich unterfallen auch alle **schuldrechtlichen Ansprüche**, etwa aus Kauf-, Miet-, Pacht- oder Maklerverträgen, dem Schutz der Eigentumsgarantie.<sup>6</sup>

- 4 **Kein Eigentum** im verfassungsrechtlichen Sinne ist das **Vermögen** als solches. Steuern, sonstige Abgaben- oder Zahlungspflichten sind daher grundsätzlich kein Eigentumseingriff. Anders kann dies allerdings sein, wenn sie an das Innehaben oder die Nutzung von oder die Verfügung über Eigentum anknüpfen.<sup>7</sup> Das Recht am eingerichteten und ausgeübten **Gewerbebetrieb** wird zwar in Teilen der Literatur als eigentumsrechtlich geschützt angesehen, vom Bundesverfassungsgericht wurde dies allerdings bis heute nicht anerkannt.<sup>8</sup> Ob für seine gesonderte Erfassung ein praktisches Bedürfnis besteht, ist angesichts des ansonsten weiten Schutzbereichs von Art. 14 Abs. 1 GG zu bezweifeln. Grundsätzlich ebenfalls kein verfassungsrechtliches Eigentum bilden öffentlich-rechtliche **Genehmigungen** und Erlaubnisse, wie etwa Baugenehmigungen oder Anlagenzulassungen. Mit solchen Entscheidungen wird kein vermögenswertes Recht zugewiesen, sondern lediglich zum Ausdruck gebracht, dass ein bestimmtes Vorhaben mit den einschlägigen Vorgaben vereinbar ist. Dies gilt auch dann, wenn erhebliche Mittel aufgewendet werden mussten, um eine Genehmigung zu erlangen.<sup>9</sup> Allerdings ist die Genehmigungslage – etwa eines Grundstücks – mittelbar geschützt, da Art. 14 Abs. 1 GG auch die Freiheit umfasst, den Eigentumsgegenstand im Rahmen der geltenden Vorschriften zu nutzen (→ Kap. 3 Rn. 8). **Investitionen** als solche, d. h. losgelöst von eigentumsfähigen Rechten, fallen ebenfalls nicht unter Art. 14 Abs. 1 GG.<sup>10</sup> Auch insoweit besteht jedoch ein mittelbarer Schutz, weil die Eigentumsgarantie unter bestimmten Umständen auch einen Vertrauensschutz für Investitionen in das Eigentum umfasst (→ Kap. 3 Rn. 9).
- 5 **Träger** des Eigentumsgrundrechts sind zunächst natürliche Personen. Gemäß Art. 19 Abs. 3 GG kommen inländische juristische **Personen des Privatrechts** hinzu. Das Bundesverfassungsgericht hat den persönlichen Schutzbereich darüber hinaus auf juristische Personen aus anderen EU-Mitgliedstaaten erstreckt.<sup>11</sup> Für den verfassungsrechtlichen Schutz kommt es grundsätzlich nicht auf das Motiv für den Eigentumserwerb oder die sonstigen Begleitumstände an. Es genügt die formale Eigentümerstellung.<sup>12</sup> Auch mithilfe öffentlicher Förderung erworbenes Eigentum, etwa an Sozialwohnungen, ist Eigentum im Sinne von Art. 14 Abs. 1 GG und als solches geschützt.<sup>13</sup>
- 6 Demgegenüber schützen die materiellen Grundrechte generell, und damit auch die Eigentumsgarantie, grundsätzlich **nicht** den Staat und andere juristische **Personen des öffentlichen Rechts**. Diese können zwar zivilrechtliche Eigentümer sein, sich in dieser

<sup>3</sup> Ausführlich *Papier/Shirvani* in Maunz/Dürig GG Art 14 Rn. 161 ff. mwN.

<sup>4</sup> BVerfG Beschl. v. 26.5.1993 – 1 BvR 208/93, BVerfGE 89, 1 = NJW 1993, 2035 Rn. 19.

<sup>5</sup> BVerfG Urt. v. 11.7.2012 – 1 BvR 3142/07, BVerfGE 132, 99 = WM 2012, 1378 Rn. 52 f.

<sup>6</sup> BVerfG Beschl. v. 18.1.2006 – 2 BvR 2194/99, BVerfGE 115, 97 = DÖV 2006, 604 Rn. 33.

<sup>7</sup> BVerfG Beschl. v. 18.1.2006 – 2 BvR 2194/99, BVerfGE 115, 97 = DÖV 2006, 604 Rn. 34.

<sup>8</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11, BVerfGE 143, 246 = NJW 2017, 217 Rn. 240.

<sup>9</sup> BVerfG Beschl. v. 30.6.2020 – 1 BvR 1679/17, NVwZ 2020, 1661 Rn. 75 ff.

<sup>10</sup> BVerfG Beschl. v. 30.6.2020 – 1 BvR 1679/17, NVwZ 2020, 1661 Rn. 88.

<sup>11</sup> Siehe BVerfG Beschl. v. 19.7.2011 – 1 BvR 1916/09, BVerfGE 129, 78 = NJW 2011, 3428.

<sup>12</sup> BVerfG Urt. v. 17.12.2013 – 1 BvR 3139/08, BVerfGE 134, 242 = NVwZ 2014, 211 Rn. 156.

<sup>13</sup> BVerfG Beschl. v. 15.10.1996 – 1 BvL 44/92, BVerfGE 95, 64 = NJW 1997, 722 Rn. 95 f.

Eigenschaft jedoch nicht auf Art. 14 Abs. 1 GG berufen. Gleiches gilt für **öffentlich beherrschte** inländische Personen des Privatrechts.<sup>14</sup> Auch eine zu 50,1 % unmittelbar oder mittelbar von der öffentlichen Hand gehaltene Aktiengesellschaft fällt also nicht in den persönlichen Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts.

## 2. Geschützte Aspekte

Nach ständiger Rechtsprechung ist die Eigentumsgarantie von besonderer Bedeutung für den sozialen Rechtsstaat. Sie schützt das Recht des Eigentümers, über die Art der Verwendung des Eigentumsobjekts zu entscheiden, und belässt ihm damit die Freiheit, sein Leben im vermögensrechtlichen Bereich nach eigenen Vorstellungen zu gestalten. Eigentum ist danach im Wesentlichen durch **Privatnützigkeit** und grundsätzliche Verfügungsbefugnis gekennzeichnet. Es soll als Grundlage privater Initiative und in eigenverantwortlichem privatem Interesse von Nutzen sein. Dabei genießt es einen besonders ausgeprägten Schutz, soweit es um die Sicherung der persönlichen Freiheit des Einzelnen geht.<sup>15</sup>

Vor diesem Hintergrund garantiert Art. 14 Abs. 1 GG zunächst den **Bestand** des Eigentums in der Hand des Eigentümers. Ebenso schützt er die Freiheit, über das Eigentum zu **verfügen**. Darüber hinaus schützt die Eigentumsgarantie auch die Befugnis, den Eigentumsgegenstand zu besitzen und ihn zu **nutzen**. Bei Grundeigentum umfasst dies namentlich die sogenannte **Baufreiheit**, also das Recht, das Grundstück im Rahmen der Gesetze zu bebauen, und die umfassende (wirtschaftliche) Nutzung der darauf befindlichen Anlagen.<sup>16</sup> Grundrechtlich geschützt ist es auch, den Eigentumsgegenstand gegen **Entgelt** Dritten zum Gebrauch zu überlassen, um hieraus einen Ertrag zu ziehen, der zur finanziellen Grundlage für die eigene Lebensgestaltung beiträgt.<sup>17</sup> Mit anderen Worten schützt Art. 14 Abs. 1 GG also auch die Vermietung oder Verpachtung.

Art. 14 Abs. 1 GG enthält auch eine spezifische Ausprägung des verfassungsrechtlichen **Vertrauensschutzes**. Er schützt 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, dass sich alle Investitionserwartungen erfüllen, besteht nicht. Jedenfalls aber ist es dem Gesetzgeber untersagt, Grundstücksnutzungen, zu deren Aufnahme umfangreiche Investitionen erforderlich waren, abrupt und ohne Überleitung zu unterbinden und Arbeit sowie Kapitaleinsatz damit von heute auf morgen zu entwerten.<sup>18</sup>

Unterliegt das Eigentum bei seiner Begründung einem **öffentlich-rechtlichen Nutzungsregime**, so umfasst der verfassungsrechtliche Schutz das danach Erlaubte, ist darauf aber auch begrenzt.<sup>19</sup> Art. 14 Abs. 1 GG schützt demnach (Grundstücks-)Eigentümer davor, dass bislang erlaubte Tätigkeiten untersagt oder reguliert werden. Er bietet aber grundsätzlich keine Handhabe dafür, sich gegen von Anfang an bestehende Vorschriften zu wehren.

**Nicht** von Art. 14 Abs. 1 GG geschützt wird die Möglichkeit, Eigentum erst zu **erwerben**.<sup>20</sup> Darauf bezogene Tätigkeiten sind allerdings regelmäßig von der Berufs- oder allgemeinen Handlungsfreiheit umfasst. Auch garantiert das Eigentumsgrundrecht grundsätzlich nicht den Tausch- oder **Marktwert** von Eigentumsobjekten als solchen.<sup>21</sup> Staatliche Maßnahmen berühren also beispielsweise nicht schon deshalb den Schutzbereich von

<sup>14</sup> BVerfG Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11, BVerfGE 143, 246 = NJW 2017, 217 Rn. 187 ff.

<sup>15</sup> BVerfG Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11, BVerfGE 143, 246 = NJW 2017, 217 Rn. 216.

<sup>16</sup> BVerfG Beschl. v. 9.5.2016 – 1 BvR 2202/13 = NVwZ 2016, 1804 Rn. 64.

<sup>17</sup> BVerfG Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, NJW 2019, 3054 Rn. 53.

<sup>18</sup> BVerfG Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11, BVerfGE 143, 246 = NJW 2017, 217 Rn. 372; Beschl. v. 9.5.2016 – 1 BvR 2202/13 = NVwZ 2016, 1804 Rn. 64.

<sup>19</sup> BVerfG Beschl. v. 15.7.1981 – 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, 300 = NJW 1982, 745 Rn. 137 ff.; Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11, BVerfGE 143, 246 = NJW 2017, 217 Rn. 229.

<sup>20</sup> Jarass in Jarass/Pieroth GG Art 14 Rn. 17; Papier/Shirvani in Maunz/Dürig GG Art 14 Rn. 356.

<sup>21</sup> BVerfG Beschl. v. 5.2.2002 – 2 BvR 305/93, BVerfGE 105, 17 = NJW 2002, 3009 Rn. 43.

Art. 14 Abs. 1 GG, weil sie zu einer Wertminderung von Grundstücken führen. In der Rechtsprechung findet sich die apodiktische Formulierung, das Interesse an **größtmöglicher Rendite** sei verfassungsrechtlich nicht geschützt.<sup>22</sup> Dies bedarf der Einordnung: Art. 14 Abs. 1 GG umfasst die Freiheit, das Eigentum nach eigenem Gutdünken zu nutzen. Die Privatnützigkeit gehört zum Kern der Eigentumsgarantie. Auch hohe Erträge fallen damit nicht von vornherein aus dem Schutzbereich. Eine entsprechende Eigentumsnutzung kann allerdings zu Gunsten anderer Belange erheblich eingeschränkt werden (→ Kap. 3 Rn. 22).

## II. Inhalts- und Schrankenbestimmungen

- 12 Das Eigentumsgrundrecht ist ein **normgeprägtes Grundrecht**: Eigentum im verfassungsrechtlichen Sinne wird nicht durch rein tatsächliche Umstände vermittelt. Das Grundgesetz hängt keinem vor- oder außerrechtlichen Eigentumsbegriff an.<sup>23</sup> Eigentum ist vielmehr ein Geschöpf der Rechtsordnung. Dies ergibt sich aus Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG, wonach Inhalt und Schranken des Eigentums durch die Gesetze bestimmt werden. Dabei ist der Gesetzgeber allerdings seinerseits an die verfassungsrechtlichen Vorgaben gebunden. Er hat sowohl der Grundentscheidung für das Privateigentum und dessen Privatnützigkeit als auch der qua Verfassung bestehenden Sozialpflichtigkeit des Eigentums Rechnung zu tragen.

### 1. Sozialpflichtigkeit des Eigentums

- 13 „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen“ (Art. 14 Abs. 2 GG). Der verfassungsrechtlichen Garantie des Eigentums – dies wird mitunter übersehen – ist dessen Sozialpflichtigkeit also **immanent**. Zudem sind ggf. kollidierende Rechte Dritter zu berücksichtigen. Dies betrifft insbesondere auch das Besitzrecht des Mieters an der Mietsache, das nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ebenfalls von Art. 14 Abs. 1 GG geschützt wird (→ Kap. 3 Rn. 3). Die danach notwendige Ausgestaltung von Inhalt und Schranken des Eigentums ist gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG Sache des Gesetzgebers. Dieser muss die Freiheitssphäre der Einzelnen mit dem Wohl der Allgemeinheit in ein **ausgewogenes Verhältnis** bringen. Dabei ist das Wohl der Allgemeinheit nicht nur Orientierungspunkt, sondern Grund und Grenze für die Beschränkung des Eigentums. Zugleich muss das zulässige Ausmaß einer Sozialbindung auch vom Eigentum selbst her bestimmt werden. Die Eigentumsgarantie, der Regelungsauftrag an den Gesetzgeber und die Sozialpflichtigkeit des Eigentums stehen folglich in einem unlöslichen Zusammenhang.<sup>24</sup>
- 14 Die Vorgaben und Grenzen für den Gesetzgeber sind nicht in allen Sachbereichen und für alle Zeiten gleich. Veränderungen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse können auch zu einem **Wandel** der verfassungsrechtlichen Maßstäbe führen.<sup>25</sup> Gleichwohl lassen sich der Verfassungsjudikatur der vergangenen Jahrzehnte verschiedene **Leitlinien** entnehmen, die auch und gerade mit Blick auf das Grund- und Wohnungseigentum und dessen Regulierung gelten.
- 15 So genießt das Eigentum einen besonders ausgeprägten Schutz, soweit es die **persönliche Freiheit** des Einzelnen im vermögensrechtlichen Bereich sichert.<sup>26</sup> Dies ist etwa bei der Selbstnutzung von Immobilien oder der Vermietung zur Sicherung des **eigenen Lebensunterhalts** bzw. der privaten Altersvorsorge anzunehmen. Im Ansatzpunkt er-

<sup>22</sup> Vgl. BVerfG Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, NJW 2019, 3054 Rn. 53.

<sup>23</sup> Vgl. BVerfG Beschl. v. 15.7.1981 – 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, 300 = NJW 1982, 745 Rn. 147.

<sup>24</sup> BVerfG Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11, BVerfGE 143, 246 = NJW 2017, 217 Rn. 216.

<sup>25</sup> BVerfG Beschl. v. 15.10.1996 – 1 BvL 44/92, BVerfGE 95, 64 = NJW 1997, 722 Rn. 103.

<sup>26</sup> BVerfG Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11, BVerfGE 143, 246 = NJW 2017, 217 Rn. 268.

scheint dies unmittelbar plausibel. Indes folgern manche Entscheidungen daraus, dass die Grenze der Zumutbarkeit bei „privaten Vermietern“ und „Wohnungsunternehmen“ unterschiedlich verlaufe.<sup>27</sup> Dass hinter den zweitgenannten nicht ganz selten wiederum Kleinanleger stehen, die für ihren Lebensunterhalt oder ihre Altersvorsorge auf entsprechende Erträge angewiesen sein können, wurde dabei bislang nicht diskutiert. Ebenso ist ungeklärt, wie für die Zwecke des Verfassungsrechts die private von der gewerblichen Vermietung abzugrenzen wäre. In der bisherigen Praxis spielten diese Fragen freilich keine Rolle, weil die bestehenden regulatorischen Maßnahmen meist nicht differenzieren und so insgesamt am strengeren Maßstab zu messen sind.

Umgekehrt geht die Sozialpflichtigkeit des Eigentums – und damit die Möglichkeit gesetzgeberischer Ausgestaltung – umso weiter, je mehr das Eigentumsobjekt in einem **sozialen Bezug** steht.<sup>28</sup> Nach der Rechtsprechung kann dies beim Immobilieneigentum gleich in mehrfacher Hinsicht der Fall sein: So sind Grund und Boden allgemein – und in der Praxis speziell auch Wohnraum – begrenzt und nicht beliebig reproduzierbar. Da sie so gewissermaßen über ein **knappes Gut** verfügen, müssen Grund- und Wohnungseigentümer innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen gesetzgeberische Zugriffe zu Gunsten des Allgemeinwohls hinnehmen.<sup>29</sup> Ferner kollidieren die Eigentümerbefugnisse oftmals mit **Rechten Dritter**, etwa der benachbarten Eigentümer oder der Mieter. In solchen Konfliktlagen kommt dem Gesetzgeber grundsätzlich ein weiter Spielraum zu, wie er den notwendigen Ausgleich herstellt.<sup>30</sup> Hinzu kommt im Fall der Wohnraummiete, dass der betreffende Eigentumsgegenstand von **elementarer Bedeutung** für die persönliche Lebensgestaltung von Mietern, Wohnungsuchenden und deren Familien ist. Aufgrund des hohen Gewichts dieser gegenläufigen Belange kann Wohnraumvermietern nach der Rechtsprechung grundsätzlich ein erhebliches Maß an Regulierung zumutbar sein.<sup>31</sup> Dabei ist prinzipiell zwischen frei finanziertem und öffentlich gefördertem Wohnraum zu differenzieren: Eigentum, das mithilfe **öffentlicher Mittel** erworben wurde, kann stärkeren Bindungen unterworfen werden als auf eigenes wirtschaftliches Risiko geschaffenes.<sup>32</sup>

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverfassungsgericht in der **bisherigen Rechtsprechung** zahlreiche regulatorische Vorgaben für die Bewirtschaftung von Immobilien als zulässig angesehen. Dies gilt namentlich für die wesentlichen mieterschützenden Regelungen des BGB-Mietrechts, die sich zuvor teils erheblicher Kritik ausgesetzt sahen.<sup>33</sup> Auch das Bestellerprinzip im Maklerrecht hat es gebilligt, auch wenn es sich dabei nicht mit eigentumsrechtlichen Aspekten auseinandergesetzt hat.<sup>34</sup> Dem stehen jedoch auch Entscheidungen gegenüber, welche die Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen betonen. Dies gilt etwa für Vorgaben des Denkmalschutzrechts<sup>35</sup> (näher dazu → Kap. 3 Rn. 774). Der „Berliner Mietendeckel“ scheiterte bereits an der fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Berliner Landesgesetzgebers<sup>36</sup> (→ Kap. 3 Rn. 14 ff.).

<sup>27</sup> So offenbar BVerfG Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, NJW 2019, 3054 Rn. 70.

<sup>28</sup> BVerfG Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11, BVerfGE 143, 246 = NJW 2017, 217 Rn. 268.

<sup>29</sup> BVerfG Beschl. v. 22.5.2001 – 1 BvR 1512/97, BVerfGE 104, 1 = NVwZ 2001, 1023 Rn. 37; Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, NJW 2019, 3054 Rn. 71.

<sup>30</sup> BVerfG Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, NJW 2019, 3054 Rn. 74.

<sup>31</sup> Siehe etwa BVerfG Beschl. v. 23.4.1974 – 1 BvR 6/74, BVerfGE 37, 132 = NJW 1974, 1499 Rn. 22; Beschl. v. 9.10.1991 – 1 BvR 227/91, BVerfGE 84, 382 Rn. 11; Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, NJW 2019, 3054 Rn. 71.

<sup>32</sup> Vgl. BVerfG Beschl. v. 15.10.1996 – 1 BvL 44/92, BVerfGE 95, 64 = NJW 1997, 722 Rn. 104; *Heusch* NZM 2020, 357 (359); Jarass in Jarass/Pieroth GG Art. 14 Rn. 42.

<sup>33</sup> Siehe etwa zur BGB-Mietpreisbremse BVerfG Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, NJW 2019, 3054; vgl. zur Kritik etwa *Blankenagel/Schröder/Spoerr* NZM 2015, 1.

<sup>34</sup> Siehe BVerfG Beschl. v. 29.6.2016 – 1 BvR 1015/15, BVerfGE 142, 268 = NZM 2016, 685.

<sup>35</sup> Siehe etwa BVerfG Beschl. v. 2.3.1999 – 1 BvL 7/91, BVerfGE 100, 226 = NJW 1999, 2877.

<sup>36</sup> Siehe BVerfG Beschl. v. 25.3.2021 – 2 BvF 1/20 ua.

## 2. Verfassungsrechtliche Grenzen

- 18 Bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums ist der Gesetzgeber wiederum an die Vorgaben der Verfassung gebunden. Damit verbundene Eigentumseingriffe sind nur zulässig, wenn sie einem legitimen Ziel dienen, verhältnismäßig sind, dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und dem allgemeinen Gleichheitssatz entsprechen.

### a) Legitime Ziele

- 19 In Grundrechte darf nur zu legitimen Zwecken eingegriffen werden. Demnach sind das Wohl der Allgemeinheit und die Rechte Dritter zugleich **Grund und Grenze** für die Beschränkung des Eigentums. Indes verfügt der Gesetzgeber über eine große Auswahl zulässiger Ziele: Er kann beispielsweise grundsätzlich zum Schutz sowohl aktueller Mieter als auch Wohnungsuchender tätig werden. Ebenso kann er überindividuelle Belange zB umwelt-, sozial- und städtebaupolitischer Natur verfolgen.<sup>37</sup> Eine gewisse Einschränkung ergibt sich allerdings aus der Frage der Gesetzgebungskompetenz (→ Kap. 3 Rn. 10 ff.).

### b) Verhältnismäßigkeit

- 20 Darüber hinaus muss sich jede Inhalts- und Schrankenbestimmung am Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** messen lassen, also geeignet, erforderlich und angemessen sein. Dabei gilt eine Maßnahme grundsätzlich bereits dann als **geeignet**, wenn sie den erstrebten Erfolg fördern kann, also die Möglichkeit der Zweckerreichung besteht. Dem Gesetzgeber steht insoweit ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zu. Dies befreit ihn allerdings nicht von der Notwendigkeit, seine Entscheidung auf hinreichend fundierte Erkenntnisse zu stützen. Jedenfalls mit offensichtlich fehlerhaften Annahmen lassen sich Grundrechtseingriffe nicht rechtfertigen.<sup>38</sup>
- 21 **Erforderlich** ist eine Maßnahme dann, wenn kein sachlich gleichwertiges, zweifelsfrei gleich wirksames, die Grundrechte aber weniger beeinträchtigendes Mittel zur Verfügung steht, um das verfolgte Ziel zu erreichen. Ob der Gesetzgeber die beste, zweckmäßigste oder am gerechtesten erscheinende Lösung für die hinter einem Gesetz stehenden Probleme gefunden hat, ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht entscheidend.<sup>39</sup> Auch hier gilt jedoch, dass der Gesetzgeber mit hinreichend fundierten Erkenntnissen aufwarten muss. Die diesbezüglichen Anforderungen sind tendenziell umso höher, je intensiver eine Maßnahme in das Eigentumsgrundrecht eingreift.
- 22 Schwerpunkt der verfassungsrechtlichen Prüfung ist die **Angemessenheit**. Dazu ist zwischen der Schwere des Grundrechtseingriffs einerseits und dem Gewicht und der Dringlichkeit der rechtfertigenden Gründe andererseits abzuwägen. Der Gesetzgeber muss die beiderseitig betroffenen Belange in gleicher Weise berücksichtigen und ihnen so weit wie möglich Geltung verschaffen. Eine einseitige Bevorzugung oder Benachteiligung steht mit den verfassungsrechtlichen Vorstellungen eines sozialgebundenen Privateigentums nicht in Einklang.<sup>40</sup> Danach besteht kein unbeschränkter Anspruch auf höchstmögliche Rendite. Jedoch ist die verfassungsrechtliche Grundentscheidung für die Privatnützigkeit des Eigentums zu beachten. Unzumutbar sind daher solche Regelungen, die dem Eigentümer keine **wirtschaftlich sinnvolle Nutzungsmöglichkeit** belassen. Das Eigentum darf nicht vom Recht zur Last werden.<sup>41</sup> Insbesondere für die Regulierung des Mietmarktes folgt daraus, dass die von Art. 14 Abs. 1 GG gezogenen Grenzen jedenfalls dann überschritten sind,

<sup>37</sup> BVerfG Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, NJW 2019, 3054 Rn. 74.

<sup>38</sup> BVerfG Beschl. v. 21.5.2018 – 1 BvR 97/14, BVerfGE 149, 86 = NJW 2018, 3007 Rn. 90; Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11, BVerfGE 143, 246 = NJW 2017, 217 Rn. 275.

<sup>39</sup> BVerfG Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, NJW 2019, 3054 Rn. 66.

<sup>40</sup> BVerfG Beschl. v. 4.12.1985 – 1 BvL 23/84, BVerfGE 71, 230 = NJW 1986, 1669 Rn. 42.

<sup>41</sup> BVerfG Beschl. v. 2.3.1999 – 1 BvL 7/91, BVerfGE 100, 226 = NJW 1999, 2877 Rn. 76 und 82.