



GESELLSCHAFT
FÜR FREIHEITSRECHTE

23. April 2026 | Rechtsgutachten

BERLIN OHNE DACH?

Zur Zukunft des sozialen
Wohnraums in Berlin



GESELLSCHAFT
FÜR FREIHEITSRECHTE

Impressum

Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.

Boyenstr. 41
10115 Berlin
Telefon 030 549 08 10 – 0
Fax 030 549 08 10 – 99
info@freiheitsrechte.org
PGP/GPG Key ID FA2C23A8

Kontoverbindung

IBAN: DE 88 4306 0967 1182 9121 00
BIC: GENODEM1GLS
GLS Gemeinschaftsbank eG

Vertreten durch den Vorstand des Vereins

Prof. Dr. Nora Markard
Prof. Dr. Boris Burghardt
Dr. John Philipp Thurn
Prof. Dr. Dana-Sophia Valentiner
Felix Reda
Prof. Dr. Leonie Steinl, LL.M.

V.i.S.d.P.

Malte Spitz
Boyenstr. 41
10115 Berlin

Autorinnen

Dr. Alina Holze
unter Mitwirkung von
Mareile Dedekind, LL.M. und
Sarah Lincoln

Layout

Bernhard Leitner

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Einleitung	7
A. Hintergrund der Studie.....	7
B. Die Versorgung mit Sozialwohnungen in Berlin.....	9
C. Gang der Untersuchung und zentrale Fragen.....	12
Erster Teil: Rechtspflichten zur Versorgung mit sozialem Wohnraum	15
A. Menschenrechtliche Pflichten zur (sozialen) Wohnraumversorgung.....	15
I. Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit Deutschlands.....	16
II. Relevante Bestimmungen des Völkerrechts im Einzelnen	18
1. Art. 25 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte	18
2. Art. 11 Abs. 1 Satz 1 UN-Sozialpakt	19
3. Art. 30 lit. a Revidierte Europäische Sozialcharta.....	29
4. Art. 8 Europäische Menschenrechtskonvention	30
B. Unionsrechtliche Pflichten zur (sozialen) Wohnraumversorgung.....	30
C. Verfassungsrechtliche Pflichten zur (sozialen) Wohnraumversorgung.....	32
I. Kein explizites Grundrecht auf Wohnen	33
II. Verfassungsrechtliche Direktiven zur (sozialen) Wohnraumversorgung.....	35
1. (Sozialer) Wohnraumschutz über das Sozialstaatsprinzip	35
2. Das Recht auf Wohnen als Element des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG).....	38
3. Wohnen als Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 GG.....	40
4. Den Wohnraumschutz legitimierendes Verfassungsrecht im Übrigen.....	42
5. Den Wohnraumschutz limitierendes kollidierendes Verfassungsrecht	44
D. Zusammenfassung	45
Zweiter Teil: Status quo der sozialen Wohnraumversorgung in Berlin	46
A. Schaffung und Erhaltung von (sozialem) Wohnraum	47
I. Allgemeines Städtebaurecht	47
1. Möglichkeiten im Rahmen der Angebotsplanung (§§ 8 f. BauGB)	47
2. (Soziale) Wohnvorhaben in kooperativen Verfahren (§§ 11 f. BauGB) und im Wege der Urban Governance (§§ 171a ff. BauGB)	53

II.	Milieuschutz und Vorkaufsrecht (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB, § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, 2. Var. BauGB)	58
1.	Mechanismus von Satzung und Vorkaufsrecht	58
2.	Leerlaufen des Vorkaufsrechts seit Ende des Jahres 2021	61
III.	Sanierungs- und Entwicklungsrecht (§§ 136 ff. und §§ 165 ff. BauGB)	63
IV.	Städtebauliche Gebote	67
V.	Zweckentfremdungsrecht (ZwVbG Bln nebst ZwVbVO Bln).....	70
VI.	Wohnraumaufsichtsgesetz (WoAufG Bln)	74
VII.	Soziales Mietpreisrecht (§§ 556 ff. BGB)	74
VIII.	Städtebauförderungsrecht und soziale Wohnraumförderung.....	82
1.	Wohnraumförderung vor der Föderalismusreform I.....	82
2.	Wohnraumförderung in Berlin nach der Föderalismusreform I	85
IX.	Zusammenfassung.....	111
B.	Vergabe von (sozialem) Wohnraum	114
I.	Wohnberechtigungsschein.....	115
II.	Vergabe von Wohnungen der LWU nach der Kooperationsvereinbarung	117
III.	Vergabe von Wohnungen im Geschützten Wohnungsmarkt.....	118
C.	Notunterbringung und Hilfen nach §§ 67 ff. SGB X II.....	124
I.	Notunterbringung von wohnungs- und obdachlosen Menschen nach dem ASOG	125
II.	Sozialrechtliche Hilfeleistungen nach dem SGB XII	128
D.	Zusammenfassung der Probleme im geltenden Recht der sozialen Wohnraumversorgung.....	132
	Dritter Teil: Sozialwohnraum neu denken.....	138
A.	Ziel der Sozialwohnungsquote.....	139
B.	Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen.....	141
I.	Formelle Verfassungsmäßigkeit	142
II.	Materielle Verfassungsmäßigkeit	148
1.	Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG)	148
2.	Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG).....	155
3.	Gleichbehandlungsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG)	158
4.	Vertragsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG).....	160
5.	Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG).....	163
C.	Der Reformvorschlag im Einzelnen.....	164

I.	Zweck des Gesetzes.....	165
II.	Anwendungsbereich.....	165
1.	Kreis der Verpflichteten	165
2.	Kreis der Berechtigten	172
III.	Die Sozialwohnungsquote.....	173
1.	Allgemeine Sozialwohnungsquote	174
2.	Besondere Sozialwohnungsquote	177
IV.	Erfüllung der Sozialwohnungsquote.....	180
1.	Abschluss und Anpassung von Mietverträgen	181
2.	Streuung über den gesamten Wohnungsbestand.....	189
3.	Wegfall der Sozialbindung bei Fehlbelegungen	192
V.	Miethöhe.....	194
1.	Verfassungsrechtliche Einordnung.....	198
2.	Keine Streichung der Mietpreisbremse.....	200
IV.	Vermittlung von Menschen mit besonderem Wohnbedarf	201
1.	Antrag auf WBS mit besonderem Wohnbedarf	202
2.	Benennung von mehreren Berechtigten	203
3.	Diskriminierungsfreie Auswahl der berechtigten Person	205
4.	Exkurs: Schadensregulierung zur Stütze der Verhältnismäßigkeit	207
V.	Überwachung	208
1.	Anzeige-, Berichts- und Nachweispflichten.....	209
2.	Kontrollbefugnis des Landesamts für Wohnungswesen	212
VI.	Wohnungskataster	213
1.	Inhalte des Wohnungskatasters.....	214
2.	Datenschutz	215
VII.	Ordnungswidrigkeiten.....	219
VIII.	Vorteilsabschöpfung	221
IX.	Rechtsnachfolge und Rechtsschutz	223
X.	Evaluation	223
XI.	Landesamt für Wohnungswesen	225
XII.	Inkrafttreten	227
XIII.	Verklammerung mit Zweckentfremdung, Wohnungsaufsicht und Wirtschaftsstrafrecht 227	
D.	Der Gesetzentwurf	230

E. Zentrale Erkenntnisse der Studie	244
Über die Autorinnen.....	248

Einleitung

Berlin ohne Dach? Während die Nachfrage auf dem Berliner Wohnungsmarkt aufgrund des anhaltenden Bevölkerungswachstums steigt, ist die Zahl der bezahlbaren Mietwohnungen sehr stark rückläufig. Es gibt bei immer mehr Nachfrage kaum Leerstand, die Preis- und Belegungsbindungen von Sozialwohnungen laufen aus und Neubau vermag die Bedarfslücke gegenwärtig sowie mittelfristig nicht zu füllen.

Die Folgen dieser gegenläufigen Entwicklung spüren alle: Steigende Angebotsmieten, eine erhebliche Mietkosten-Belastung für Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen sowie eine alarmierende Zunahme von Wohnungslosigkeit. Während selbst Durchschnittsverdienende sich nur noch einen Bruchteil der angebotenen Wohnungen leisten können, ist der Zugang zu Wohnraum für ärmere Bevölkerungsteile und wohnungslose Menschen praktisch versperrt.

Um vor allem dem Berliner Senat Antworten zu den Fragen nach der rechtlichen, politischen und praktischen Ausgestaltung der sozialen Wohnraumversorgung zu geben, wird dieses Rechtsgutachten vorgelegt. Es soll einen konstruktiven Beitrag zur Debatte leisten, wie das Land Berlin seiner rechtlichen Verpflichtung zur Sicherung von bezahlbarem Wohnraum und zur Bekämpfung von Obdach- und Wohnungslosigkeit künftig hinreichend nachkommen kann. Dafür werden völkerrechtliche, unionsrechtliche und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen untersucht, bestehende wohnungsrechtliche Instrumente analysiert und schließlich ein Reformvorschlag vorgelegt: Die Sozialwohnungsquote.

Die Ergebnisse der Studie sind auch auf andere Bundesländer übertragbar. Viele der am Beispiel Berlin geschilderten Problemlagen sind ebenso in anderen deutschen Großstädten zu beobachten – und auch in anderen Bundesländern lösbar.

A. Hintergrund der Studie

Das Wohnraumversorgungsproblem, auf das Berlin seit Jahren zusteuert und das immer gravierendere Konsequenzen zeitigt, ist hinlänglich bekannt. Kernbestandteil des Problems ist das bisherige System der sozialen Wohnraumversorgung. Unter „Sozialwohnungen“ werden gemeinhin Wohnungen verstanden, die mit einer Mietpreis- und Belegungsbindung versehen sind, im Gegenzug dafür aber öffentlich gefördert wurden. Die Mietpreisbindung deckelt den Mietzins auf ein sozialverträgliches Maß, die Belegungsbindung schränkt die Vermietung auf einen ausgewählten Personenkreis ein, nämlich Mieter*innen mit einem Wohnberechtigungsschein.

Zu Beginn der sozialen Wohnraumversorgung ab den 1950er Jahren wurden noch lange Bindungsfristen von 80 Jahren vereinbart, die sich in der Folgezeit jedoch

stetig auf höchstens 30 Jahre verkürzten. Zugleich fällt in den nächsten zwei Jahrzehnten ein Großteil der Sozialwohnungen aus der Bindung. Derweil entsteht nicht genug Wohnraum, der dieses Defizit ausgleichen könnte. Neue Sozialwohnungen werden nahezu ausschließlich von den landeseigenen Wohnungsunternehmen realisiert. Zusätzlich ist die Zahl der berechtigten Mieter*innen stark angewachsen, was die Konkurrenzsituation auf dem Wohnungsmarkt noch verschärft.

Obwohl sich dieses Problem bereits seit Jahren abzeichnet, hat das Berliner Abgeordnetenhaus das Recht der sozialen Wohnraumversorgung nicht an die veränderte Ausgangslage angepasst. Die Gesellschaft für Freiheitsrechte hat bereits im Jahr 2021 auf der fünften Konferenz des „Netzwerks Wohnen und Mieten“¹ erstmals eine grundlegende Reform durch Einführung einer Sozialwohnungsquote im Bestand vorgeschlagen und diesen Vorschlag in den Folgejahren weiterentwickelt.²

Jüngst hat der Diskurs um die Reform des Sozialwohnungsrechts mit ersten Gesetzentwürfen auf Berliner Landesebene durch das Bündnis 90/Die Grünen³ und Die Linke⁴ wieder Fahrt aufgenommen.⁵ Nunmehr soll mit einem eigenen Gesetzentwurf ein konstruktiver Beitrag zum aktuellen Diskursgeschehen geleistet werden, der vor allem die bisherigen Schutzlücken füllen und eine verfassungsrechtliche Begründung für die Reform liefern soll.

Zu diesem Zweck müssen die komplexen Zusammenhänge zwischen Recht, Politik und sozialer Realität auf dem Berliner Wohnungsmarkt offengelegt und analysiert werden, angefangen mit einer Darlegung der Fakten zur Versorgung mit Sozialwohnungen in Berlin und einer Erörterung der zentralen Fragestellung. Auf Basis dessen werden in **Teil 1** der Studie die völkerrechtlichen, europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben für die soziale Wohnraumversorgung dargelegt. Anschließend werden in **Teil 2** die existierenden einfach-gesetzlichen Grundlagen zur Schaffung sozialen Wohnraums vorgestellt und erläutert, weshalb die bisher bestehenden Instrumente ungeeignet sind, um wohnungslosen Menschen und Haushalten mit geringem Einkommen auf dem angespannten Berliner Wohnungsmarkt Zugang zu bezahlbarem Wohnraum zu verschaffen. Abschließend wird in **Teil 3** hieraus

¹ **Lincoln**, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für Belegungsrechte, 5. Konferenz des Netzwerks Wohnen und Mieten, S. 231, https://www.netzwerk-mieten-wohnen.de/site/assets/files/1084/nmuw_tagungsdoku_2021.pdf#page=231.

² **Lincoln/Dedekind**, (Grund-)Eigentum verpflichtet - Warum es eine verbindliche Sozialwohnungsquote für Wohnungsunternehmen braucht, Verfassungsblog v. 22.8.2024, <https://verfassungsblog.de/grund-eigentum-verpflichtet/>.

³ **Bündnis 90/Die Grünen**, https://gruene-fraktion.berlin/wp-content/uploads/2025/09/BezahlbareMietenGesetz_Sept2025.pdf.

⁴ **Die Linke**, <https://www.linksfraktion.berlin/themen/th/mieten-und-wohnen/sicher-wohnen-per-gesetz-konzept-fuer-ein-sicher-wohnen-gesetz/>.

⁵ Zuletzt auch Reformankündigungen der **SPD**, <https://spd.berlin/lv-beschluss/umfassendes-wohnraumsicherungsgesetz-ietzt/>.

der Gesetzesvorschlag abgeleitet, der verfassungsrechtlich eingeordnet und von Erläuterungen zur praktischen Umsetzung begleitet wird.

B. Die Versorgung mit Sozialwohnungen in Berlin

Im Land Berlin gibt es einen Gesamtwohnungsbestand von 2.058.666 Wohnungen.⁶ Davon sind lediglich 85.765 Mietwohnungen mit einer Mietpreis- und Belegungsbindung versehen, Tendenz rückläufig.⁷ Der infolge des Auslaufens der Sozialbindungen sinkende Sozialwohnungsbestand erhöht die Konkurrenz am ohnehin „angespannten“⁸ Wohnungsmarkt und verschlechtert die Wohnraumversorgung,⁹ vor allem zu Lasten ärmerer Bevölkerungsteile.¹⁰ Dies ergibt sich aus dem Wohnraumbedarfsbericht 2025, demzufolge die größten Wohnraumversorgungsdefizite in der Einkommensgruppe mit weniger als 60 Prozent vom Durchschnittseinkommen bestehen, und zwar sowohl im Bestand als auch bei der Wiedervermietung. Selbst „Durchschnittsverdienende“ können sich nur noch etwa jede vierte angebotene Wohnung leisten, während dies bei Haushalten mit einem Einkommen von 60 Prozent des mittleren monatlichen Haushaltsnettoeinkommens nur jede zwanzigste Wohnung (4,8 Prozent) ist.¹¹

⁶ **Amt für Statistik Berlin-Brandenburg**, PM Nr. 90: Wohngebäude- und Wohnungsbestand 2024 in Berlin, abrufbar unter <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/090-2025>.

⁷ **BMWSB**, Förderergebnisse Sozialer Wohnungsbau 2023, S. 14, <https://www.bmwsb.bund.de/DE/wohnen/foerderprogramme-bmwsb/foerderprogramme-wohnen/sozialer-wohnungsbau/kernergebnisse-swb-2023.pdf?blob=publicationFile&v=1>; IBB, Wohnungsmarktbericht 2024, S. 47, https://www.ibb.de/media/dokumente/publikationen/berliner-wohnungsmarkt/wohnungsmarktbericht/2024/ibb-wohnungsmarktbericht-2024_barrierefrei.pdf, S. 48 Abb. 42.

⁸ Verlängerung der sog. „Mietpreisbremse“ durch Erlass der Verordnung zur zulässigen Miethöhe bei Mietbeginn gemäß § 556d Abs. 2 BGB durch den Berliner Senat am 11.11.2025, PM der **Berliner Senatskanzlei**, <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2025/pressemitteilung.1615170.php>.

⁹ **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen**, Statista 2025, Entwicklung und Prognose des geförderten Mietwohnungsbestands in Berlin in den Jahren von 2012 bis 2034, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1384295/umfrage/entwicklung-und-prognose-des-bestands-an-sozialwohnungen-in-berlin/>.

¹⁰ **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen**, Wohnraumbedarfsbericht 2025, S. 15 f., <https://www.berlin.de/sen/wohnen/service/berliner-wohnungsmarkt/wohnraumbedarfsbericht-2025/>; Zur Feststellung der Anzahl der „leistbaren Wohnungen“ wurde eine Nettokaltmiete in Höhe von 27 % des mittlere Haushaltsnettoeinkommen (monatlich 1.800 EUR bei Einpersonenhaushalten im Jahr 2023) zugrunde gelegt. Dies geschah in Anlehnung an das Leistbarkeitsversprechen der LWU, wonach die Mietbelastung auf 27 % des Haushaltseinkommens beschränkt sein muss, zu letzterem s. ebenda, S. 16.

¹¹ **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen**, Wohnraumbedarfsbericht 2025, Kurzfassung barrierefrei, S. 3, <https://www.berlin.de/sen/wohnen/service/berliner-wohnungsmarkt/wohnraumbedarfsbericht-2025/>.

Die Benachteiligung ärmerer Menschen drängt sich auch bei Betrachtung der Angebotsmieten auf. Jene liegen im Median bei 13,99 Euro/m²,¹² was für viele Wohnungssuchende mit einer hohen Mietkostenbelastung¹³ einhergeht oder bereits nicht mehr leistbar ist.¹⁴ Dies gilt, obwohl der Wohnflächenverbrauch¹⁵ bei Mieter*innen mit hoher Mietkostenbelastung unter dem Durchschnitt liegt.¹⁶

Der Umstand, dass Haushalte auf Wohnungssuche im Mittel fast doppelt so viel Miete pro m² aufbringen müssen wie Personen in Bestandsmietverhältnissen bildet die aktuelle Marktanspannung ab und zeigt die Herausforderungen, vor denen Berliner Haushalte¹⁷ im Falle des Wohnungsverlusts oder -wechsels stehen.¹⁸ Dies drückt sich auch in den alarmierenden Zahlen des aktuellen Wohnungslosenberichts aus: 53.610 wohnungslose Menschen lebten am 31. Januar 2025 in Berlin in Wohnheimen, Trägerwohnungen, Notübernachtungen und weiteren Angeboten im System

¹² **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen**, Wohnraumbedarfsbericht 2025, S. 4, was einer Steigerung von 2,45 EUR/m² bzw. 21,2% gegenüber dem Vorjahr entspricht (2022: 11,54 EUR/m²), abrufbar unter: <https://www.berlin.de/sen/wohnen/service/berliner-wohnungsmarkt/wohnraumbedarfsbericht-2025/>; im zweiten Quartal des Jahres 2025 lagen die durchschnittlichen Angebotsmieten bei 15,62 EUR/m², Statista, Entwicklung der Angebotsmieten für Wohnungen in Berlin von 2012 bis zum 2. Quartal 2025, <https://de-1statista-1com-1007e56000993.erf.sbb.spk-berlin.de/statistik/daten/studie/535119/umfrage/mietpreise-auf-dem-wohnungsmarkt-in-berlin/>.

¹³ Mietbelastung in Berlin: Welche Mieten können sich Berlin Haushalte leisten? Eine Analyse auf Basis der Daten des Mikrozensus Wohnen 2022 im Auftrag des Berliner Mietervereins durch die **Asum GmbH**, Mai 2024, S. 14, Abbildung 8, abrufbar unter: https://www.berliner-mieterverein.de/downloads/Mietbelastungsstudie_BMV_ASUM_2024.pdf; Bei der Betrachtung der Mietbelastungsquote ist zu beachten, dass das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg in der Regel die Bruttokaltmiete (Grundmiete inklusive der „kalten“ Nebenkosten) nutzt. Andere Institute orientieren sich nur an der Nettokaltmiete (Grundmiete), andere wiederum wählen die Bruttowarmmiete, beziehen also auch Heiz- und Warmwasserkosten ein. Letztere Variante ist aus Perspektive der Mietenden vorzugswürdig, weil nur dadurch die tatsächlich anfallenden Kosten berücksichtigt werden.

¹⁴ Zugrunde gelegt worden ist ein mittleres monatliches Haushaltsnettoeinkommen von 2.575 EUR (2023), Wohnraumbedarfsbericht 2025, S. 4, <https://www.berlin.de/sen/wohnen/service/berliner-wohnungsmarkt/wohnraumbedarfsbericht-2025/>.

¹⁵ Insgesamt besteht im Land Berlin im bundesweiten Vergleich bereits der geringste Wohnflächenverbrauch, Statista, Wohnfläche je Einwohner in Deutschland nach Bundesländern im Jahr 2024, <https://de-1statista-1com-1007e56000993.erf.sbb.spk-berlin.de/statistik/daten/studie/165044/umfrage/wohnflaeche-pro-einwohner-je-bundesland/>; Insgesamt ist der Wohnflächenkonsum in Berlin seit 2010 deutlich gesunken, weshalb die Behauptung nicht zutrifft, steigende Mietbelastung hänge mit einem größeren Wohnflächenverbrauch zusammen, Mietbelastung in Berlin: Welche Mieten können sich Berlin Haushalte leisten? Eine Analyse auf Basis der Daten des Mikrozensus Wohnen 2022 im Auftrag des Berliner Mietervereins durch die **Asum GmbH**, Mai 2024, S. 16, abrufbar unter: https://www.berliner-mieterverein.de/downloads/Mietbelastungsstudie_BMV_ASUM_2024.pdf.

¹⁶ Mietbelastung in Berlin: Welche Mieten können sich Berlin Haushalte leisten? Eine Analyse auf Basis der Daten des Mikrozensus Wohnen 2022 im Auftrag des Berliner Mietervereins durch die **Asum GmbH**, Mai 2024, S. 16, abrufbar unter: https://www.berliner-mieterverein.de/downloads/Mietbelastungsstudie_BMV_ASUM_2024.pdf.

¹⁷ Dabei werden große Haushalte gegenüber kleinen Haushalten benachteiligt, Mietbelastung in Berlin: Welche Mieten können sich Berlin Haushalte leisten? Eine Analyse auf Basis der Daten des Mikrozensus Wohnen 2022 im Auftrag des Berliner Mietervereins durch die **Asum GmbH**, Mai 2024, S. 15, abrufbar unter: https://www.berliner-mieterverein.de/downloads/Mietbelastungsstudie_BMV_ASUM_2024.pdf.

¹⁸ Siehe zur Diskrepanz zwischen Bestands- und Angebotsmieten auch **Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung**, Jahresgutachten 2024/25, S. 247 Rn. 395 bzw. Abbildung 90, abrufbar unter: <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/publikationen/jahresgutachten.html>.

der Wohnungsnotfallhilfe.¹⁹ Diese Zahlen umfassen noch nicht die wohnungslosen Menschen ohne Unterkunft und die „verdeckt wohnungslosen Menschen“.²⁰ Im Jahr 2024²¹ lebten circa 6.032 wohnungslose Menschen ohne Unterkunft, weitere 2.364 Menschen waren „verdeckt wohnungslos“, lebten also vorübergehend bei Angehörigen, Freund*innen oder Bekannten. Allein für die wohnungs- und obdachlosen Menschen besteht bei einer angenommenen durchschnittlichen Haushaltsgröße von 1,8 Personen pro Haushalt ein Nachfrageüberhang von 34.720 preiswerten Wohnungen.²²

Der Berliner Stadtentwicklungsplan Wohnen beziffert bis zum Jahr 2040 einen Gesamtbedarf an 222.000 zusätzlichen Wohnungen.²³ Dieser soll durch Baulandmobilisierung und Neubau gedeckt werden. Allerdings genügt die – im Grundsatz zu befürwortende – Mobilisierung von Bauland kombiniert mit Neubau und der Schließung der Leerstandsquote (in Berlin: 0,3 Prozent)²⁴ aus mehreren Gründen nicht für eine ausreichende und bedarfsgerechte Wohnraumversorgung.

Zunächst findet der Neubau seine natürliche Grenze in den nur begrenzt vorhandenen freien innerstädtischen Flächen.²⁵ Die alternative Überplanung beplanter Flächen geht mit einem erheblichen Planungsaufwand und hohen Entschädigungskosten einher.²⁶ Akute Versorgungslücken können vom Neubau ohnehin nicht

¹⁹ **Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung**, Statistik zu wohnungslosen Menschen in Berlin (2025), https://www.berlin.de/sen/soziales/besondere-lebenssituationen/wohnungslose/statistik/#headline_1_28; zu beachten ist, dass das Statistische Bundesamt erst seit dem Jahr 2022 Zahlen erhebt, wie viele Menschen wegen Wohnungslosigkeit untergebracht sind. Geflüchtete Menschen werden in der Statistik nur berücksichtigt, wenn ihr Asylverfahren positiv abgeschlossen wurde (zum Beispiel Asylberechtigung, Flüchtlingseigenschaft, subsidiärer Schutz) und sie weiterhin – etwa in Unterkünften des Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten Berlin (LAF) – untergebracht werden. Untergebrachte wohnungslose Personen mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit, die keinen gesicherten Aufenthaltsstatus haben (im Asylverfahren, bei negativem Abschluss des Asylverfahren), werden in dieser Statistik nicht erfasst.

²⁰ Die Daten waren für Februar 2026 angekündigt, liegen aber noch nicht vor, siehe https://www.berlin.de/sen/soziales/besondere-lebenssituationen/wohnungslose/statistik/#headline_1_28.

²¹ Die Daten zu diesen beiden Gruppen sind Teil der „begleitenden Wohnungslosenberichterstattung“, die alle zwei Jahre im Auftrag des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen durchgeführt wird. Diese begleitende Berichterstattung hat für 2024 erstmals regionale Daten, auch für Berlin, ausgewiesen.

²² **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen**, Wohnraumbedarfsbericht 2025, Kurzfassung barrierefrei, S. 4, abrufbar unter: <https://www.berlin.de/sen/wohnen/service/berliner-wohnungsmarkt/wohnraumbedarfsbericht-2025/>.

²³ **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, Stadtentwicklungsplan** (StEP) Wohnen 2040, Kurzfassung, S. 2, abrufbar unter: <https://www.berlin.de/sen/stadtentwicklung/planung/stadtentwicklungspläne/step-wohnen-2040/>, wobei dabei die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes mit einer Fluktuationsrate von 3 % unterstellt wird.

²⁴ **IBB**, Wohnungsmarktbericht 2024, S. 79, https://www.ibb.de/media/dokumente/publikationen/berliner-wohnungsmarkt/wohnungsmarktbericht/2024/ibb-wohnungsmarktbericht-2024_barrierefrei.pdf.

²⁵ **Difu/vhw**, Bodenpolitische Agenda 2020-2030, S. 17, abrufbar unter: <https://difu.de/publikationen/2017/bodenpolitische-agenda-2020-2030>.

²⁶ Anders nur für das besondere Wohngebiet (§ 4a BauNVO).

geschlossen werden: Das Planaufstellungsverfahren dauert meist über zwei Jahre,²⁷ gefolgt von einer mindestens fünfzehnmonatigen Bauzeit. Zudem wird mit der Ausweisung der Baugebiete keine Aussage über die Bezahlbarkeit des entstehenden Wohnraums getroffen.²⁸ Selbst dann, wenn man im Neubau hohe Quoten für die Errichtung von geförderten und gebundenen Wohnungen (etwa 50 Prozent) vorsehen wollte, bliebe eine bedarfsdeckende Ausweitung des Wohnungsbestands durch Neubau unrealistisch. Erst seit dem Jahr 2014 fördert das Land Berlin überhaupt wieder gezielt Sozialwohnungen. Seither sind 13.998 Sozialwohnungen²⁹ fertiggestellt worden vis-à-vis einem errechneten Bedarf von 236.100 Sozialwohnungen.³⁰ Zugleich hat sich die Zahl der Haushalte mit einem Wohnberechtigungsschein (WBS) erhöht, nicht zuletzt deshalb, weil die respektiven Einkommensgrenzen angehoben worden sind. Mittlerweile haben etwa 60 % der Berliner Haushalte Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein.³¹

Angesichts dieser Zahlen liegt auf der Hand, dass sich die Unterversorgung über den Neubau nicht lösen lassen wird. Vielmehr wird sich die Versorgungslage in den kommenden Jahren weiter zuspitzen. Vor diesem Hintergrund muss dringend über Alternativen nachgedacht werden, die auch eine Versorgung mit Sozialwohnungen über den Bestandswohnraum in den Blick nehmen.

C. Gang der Untersuchung und zentrale Fragen

Der erste, deskriptive Teil der Studie beschäftigt sich mit den völkerrechtlichen, europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Direktiven zur sozialen Wohnraumversorgung. Er wird von folgenden Fragen geleitet:

- Welche Vorgaben enthält das **Völkerrecht**, die für den deutschen Staat und damit auch das Land Berlin bei der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum bindend sind?

²⁷ Vgl. BT-Drucks. 19/8172 v. 6.3.2019, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/081/1908172.pdf>, S. 3 sowie BT-Druck. 19/7894 v. 19.2.2019, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/078/1907894.pdf>.

²⁸ Gleichwohl ist der Erlass eines Bebauungsplans begrüßenswert, da andernfalls § 34 BauGB gilt, wonach ein Genehmigungsanspruch besteht, sobald sich das Vorhaben „in die nähere Umgebung einfügt“, was der Kommune keine Steuerungsmöglichkeiten lässt.

²⁹ **IBB**, Wohnungsmarktbericht 2024, S. 52, https://www.ibb.de/media/dokumente/publikationen/berliner-wohnungsmarkt/wohnungsmarktbericht/2024/ibb-wohnungsmarktbericht-2024_barrierefrei.pdf.

³⁰ **Pestel Institut gGmbH Hannover**, Bauen und Wohnen 2024 in Deutschland, S. 29, <https://Mieterbund.de/app/uploads/2024/01/Bauen-und-Wohnen-im-Jahr-2024.pdf>.

³¹ Berliner Senat, Pressemitteilung vom 07. Januar 2025, https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2025/pressemitteilung.1518391.php?utm_source=chatgpt.com.

- Welche **unionsrechtlichen** Pflichten treffen das Land Berlin im Hinblick auf die soziale Wohnraumversorgung?
- Welche Grundsatzbestimmungen, aber auch Verpflichtungen enthält das **Grundgesetz** für die Wohnraumversorgung der Bevölkerung?
- Enthalten das Grundgesetz und die **Verfassung des Landes Berlin** ein „Grundrecht auf Wohnen“?
- Lässt sich aus den grundgesetzlichen bzw. landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen in ihrer menschenrechtskonformen Auslegung ein **subjektiv-rechtlicher Anspruch auf die Verschaffung von Wohnraum** ableiten? Falls ja: unter welchen Voraussetzungen?

Der zweite, analytische Teil der Studie besteht aus einer Bestandsaufnahme der geltenden Regelungen im Bereich der sozialen Wohnraumvorsorge. Untersucht werden

- bauplanungsrechtliche Vorschriften (§§ 8 ff. BauGB), sowohl im Bereich der **Angebotsplanung** als auch auf dem Gebiet der **städtebaulichen Verträge** (§§ 11 f. BauGB) sowie der **Urban Governance** (§§ 171a ff. BauGB),
- das **Städtebauförderungsrecht** (vor und nach der Föderalismusreform I) und dabei insbesondere das Wohnraumförderungsgesetz (**WoFG**), das Wohnungsbindungsgesetz (**WoBindG**), aber auch die Bestimmungen im Wohnraumgesetz Berlin (**WoG Bln**) und dem Wohnraumversorgungsgesetz Berlin (**WoVG Bln**), das wiederum das Gesetz über die Errichtung des „Sondervermögens Wohnraumförderfonds Berlin“ (**SoWoFFoErG BE**), das Gesetz zur Errichtung der „Wohnraumversorgung Berlin AöR“ (**SWErG**) und Gesetz zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der LWU für eine langfristig gesicherte Wohnraumversorgung (**WUAusrStärkG BE**) verklammert,
- die **Kooperationsvereinbarungen** mit den landeseigenen Wohnungsunternehmen (LWU), die Vereinbarung zum „**Geschützten Wohnungsmarkt**“ (vormals: „**Geschütztes Marktsegment**“) und das Sonderprogramm „**Housing First**“,
- Instrumente des besonderen Städtebaurechts, namentlich die **soziale Erhaltungssatzung** (§ 172 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB), **Vorkaufsrechte** (§§ 24 ff. BauGB), das **Sanierungs- und Entwicklungsrecht** (§§ 136 ff. BauGB, §§ 165 ff. BauGB) und die **städtebaulichen Gebote** (§§ 175 ff. BauGB),
- wesentliche Inhalte des **Zweckentfremdungsrechts** (**ZwVbG Bln** nebst **ZwVbVO**) und des **Wohnraumaufsichtsrecht** (**WoAufG Bln**) sowie zuletzt
- preisrechtliche Bestimmungen des „**sozialen Mietrechts**“.

Auf Basis dessen wird der Frage nachgegangen, wie die Vergabe von Wohnraum erfolgt, nochmals spezifiziert für Sozialwohnungen im Allgemeinen und Sozialwohnungen im Bestand der LWU im Speziellen. Zuletzt sind die Rechtsgrundlagen für die kommunale Notunterbringung von wohnungslosen Menschen auf dem Gebiet des Gefahrenabwehrrechts erörtert worden, kombiniert mit der Darstellung sozialrechtlicher Hilfen und Unterstützungsleistungen.

In der Analyse werden dabei Antworten auf die folgenden Leitfragen gesucht:

- In welchem Maße und unter welchen Bedingungen entstehen Sozialwohnungen im **Neubau**?
- Wie können **bestehende Sozialwohnungen** erhalten werden?
- Welche Probleme stellen sich sowohl im Neubau als auch im Bestand, insbesondere im Hinblick auf **Fehlbelegungen**?
- Welche Mechanismen enthalten das Baurecht, das Mietrecht und die landesrechtlichen Bestimmungen zu Zweckentfremdungsverboten und zur Wohnungsaufsicht im Hinblick auf die **Erhaltung von bezahlbarem Wohnraum**?
- Welche Rolle spielen die **LWU** bei der Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum?
- Wie erfolgt die **Vergabe von Sozialwohnungen** im Allgemeinen und bei den LWU auf Basis der Kooperationsvereinbarung „Leistbare Mieten, Wohnungsneubau und Soziale Wohnraumversorgung“ im Speziellen? Wie läuft das Bewerbungsverfahren ab? Welche Kriterien werden dabei abgefragt und bei der Vergabeentscheidung berücksichtigt? Welchen Zugang haben wohnungslose Menschen zu Sozialwohnungen?
- Welche Möglichkeiten hat das Land Berlin, um auf die **Vergabeverfahren und -entscheidungen** der Wohnungsunternehmen, insbesondere der LWU, **Einfluss** zu nehmen? Macht das Land Berlin von diesen Möglichkeiten Gebrauch?
- Welche Möglichkeiten hat das Land Berlin, um Wohnungslose mit Wohnraum zu versorgen? Welche Rolle spielen die **Belegungsrechte** (hier wiederum auch die Benennungs- und Besetzungsrechte) bei der Belegung von Sozialwohnungen?
- Welche Besonderheiten gelten im „**Geschützten Wohnungsmarkt**“ im Hinblick auf die Vergabe von Wohnraum? Wo kann der Geschützte Wohnungsmarkt als Vorbild dienen und wo besteht Nachjustierungsbedarf?

Der dritte, innovative Teil der Studie entwickelt aus den Erkenntnissen aus Teil 1 und Teil 2 ein neues Konzept für die soziale Wohnraumversorgung im Land Berlin: die Sozialwohnungsquote. Dieser Reformvorschlag soll den in Teil 2 herausgearbeiteten Schwächen des geltenden Rechts einen konstruktiven Lösungsansatz entgegensetzen. Unter Bezugnahme auf die Ausführungen in Teil 1 soll erörtert werden, weshalb der Entwurf verfassungskonform ist, sich in das bestehende Rechtssystem einfügt und den völkerrechtlichen Verpflichtungen Rechnung trägt. Für die Sozialwohnungsquote werden im Einzelnen folgende Problempunkte erörtert und jeweils gesetzgeberische Lösungen angeboten:

- Wann findet die Sozialwohnungsquote **Anwendung**?
- Wer wird durch die Sozialwohnungsquote berechtigt und verpflichtet (**Kreis der Verpflichteten**)?
- Wie wird die Sozialwohnungsquote inhaltlich ausgestaltet (**Höhe, Ausdifferenzierung der Quote**)?
- Wie soll die Sozialwohnungsquote (praktisch) umgesetzt werden? Wo soll die Quote ansetzen (bei **Wiedervermietungen**, Neuvermietungen oder in Bestandsmietverhältnissen)?

- Wie wird die **Miethöhe** reguliert?
- Welche **Anforderungen** sind an den **Wohnraum** zu stellen (Größe, Ausstattung, Lage)?
- Welche **Härtefall- und Kompensationsregelungen** müssen bedacht werden?
- Welcher **Durchsetzungs- und Sanktionsmechanismen** bedarf es?
- Welche **institutionellen, verwaltungsorganisatorischen und praktischen Erfordernisse** bedarf es zur Einführung einer Sozialwohnungsquote?

Die in dieser Studie erarbeiteten Antworten auf diese Fragen werden abschließend in den zentralen Erkenntnissen zusammengefasst.

Erster Teil: Rechtspflichten zur Versorgung mit sozialem Wohnraum

Die Bereitstellung von sozialem Wohnraum ist mehr als eine politische Agenda, denn sie unterliegt nicht ausschließlich dem freien Ermessen des Staates, sondern wird vielmehr durch rechtliche Verpflichtungen mitbestimmt. Der Staat, mithin auch das Land Berlin, ist aufgrund von menschenrechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben verpflichtet, – in sogleich näher zu bestimmenden Grenzen – sozialen Wohnraum bereitzustellen. Der konkrete Maßstab staatlichen Handelns wird durch eine Darstellung und Auswertung der einschlägigen völkerrechtlichen, unionsrechtlichen sowie verfassungsrechtlichen Bestimmungen herausgearbeitet.

A. Menschenrechtliche Pflichten zur (sozialen) Wohnraumversorgung

Das Völkerrecht enthält einige bemerkenswerte Bestimmungen, die sich dem „Recht auf Wohnen“ („Right to Housing“) widmen, teils als bürgerliche Abwehrrechte, teils als soziale Menschenrechte.³² Relevante Rechtsquellen sind unter

³² Die Bundesrepublik Deutschland hat lange einen (rechtlich nicht begründbaren) Unterschied zwischen zivilen und sozialen Rechten gemacht, der vor allem Folgen für die Justiziabilität der Rechte hatte, s. **Fritzsche**, Menschenrechte, 3. Aufl. 2016, S. 103; **Buschmann**, Das Menschenrecht auf soziale Grundsicherung aus Art. 9 und

anderem die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR), der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt), die Europäische Sozialcharta (ESC) sowie die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK).

Vorsorglich, aber ohne Vertiefung sei darauf hingewiesen, dass auch die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK)³³, die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)³⁴, die UN-Anti-Rassismus-Konvention (ICERD)³⁵ und das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt³⁶ die staatliche Wohnraumversorgungspolitik steuern.

I. Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit Deutschlands

Zunächst ist zu erörtern, ob und inwieweit die menschenrechtlichen Verpflichtungen den Staat binden. Die Umsetzung völkerrechtlicher Abkommen und Resolutionen³⁷ ist auf Ebene des nationalen Rechts vorzunehmen, was sich aus Art. 59 Abs. 2 GG ergibt. Mit Art. 59 Abs. 2 GG legt das Grundgesetz ein dualistisches Völkerrechtsverständnis zugrunde,³⁸ wonach es zur Wirksamkeit eines völkerrechtlichen Vertrags eines Rechtsanwendungsbefehls in Form eines Zustimmungsgesetzes bedarf.³⁹

Art. 11 ICESCR, 2013, S. 12, 26-29; nunmehr bekennt sich die Bundesrepublik zur Gleichrangigkeit von zivilen und sozialen Rechten, indem sie das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt am 20.7.2023 ratifiziert hat, das eine Individualbeschwerdemöglichkeit auch für Verstöße gegen Art. 11 UN-Sozialpakt vor dem CESCR vorsieht, mit der Verstöße gegen soziale Rechte erforderlichenfalls mit einer Entschädigung geahndet werden können, s. Gesetz zu dem Fakultativprotokoll v. 10.12.2008 zum Internationalen Pakt v. 19.12.1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte v. 4.1.2023, BGBl. II, S. 1; dementsprechend nimmt auch der Staatenbericht der BRD diese Unterscheidung nicht mehr vor, vorgelegt nach Nr. 5 der Anlage zu Resolution 16/21 des UN-Menschenrechtsrats („Review of the work and functioning of the Human Rights Council“).

³³ Art. 27 Abs. 3 KRK: „Die Vertragsstaaten treffen gemäß ihren innerstaatlichen Verhältnissen und im Rahmen ihrer Mittel geeignete Maßnahmen, um den Eltern und anderen für das Kind verantwortlichen Personen bei der Verwirklichung dieses Rechts zu helfen, und sehen bei Bedürftigkeit materielle Hilfs- und Unterstützungsprogramme insb. im Hinblick auf Ernährung, Bekleidung und Wohnung vor.“

³⁴ Art. 19 lit. a BRK: „Die Vertragsstaaten [...] gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben, und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben.“

³⁵ Art. 5 lit. e iii) ICERD: „Im Einklang mit den in Art. 2 niedergelegten grundsätzlichen Verpflichtungen werden die Vertragsstaaten die Rassendiskriminierung in jeder Form verbieten und beseitigen und das Recht jeder einzelnen Person ohne Unterschied der Rasse, Hautfarbe, des nationalen Ursprungs oder des Volkstums, auf Gleichheit vor dem Gesetz gewährleisten; dies gilt insb. für wirtschaftliche soziale und kulturelle Rechte, insb. das Recht auf Wohnung.“

³⁶ Art. 18 ff. Istanbul-Konvention.

³⁷ Die AEMR ist kein völkerrechtlicher Vertrag, sondern eine Resolution der UN-Generalversammlung, deren Inhalt gegebenenfalls als Völkergewohnheitsrecht qualifiziert werden kann (vgl. Art. 25 Satz 1 GG), welches gemäß Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut eine „allgemeine, als Recht anerkannte Übung“ verlangt, was wiederum eine gewisse Staatenpraxis (*consuetudo*) und eine entsprechende Rechtsüberzeugung (*opinio iuris*) voraussetzt.

³⁸ BVerfGE 111, 307 (318).

³⁹ **Sauer**, Staatsrecht, III, 7. Aufl. 2022, § 6 Rn. 10-11; **Hillgruber**, in: Epping/Hillgruber, BeckOK-GG, Art. 1 (Stand: 61. Ed., März 2025) Rn. 56; a. A. und eine Verfassungsinnkorporation nach Art. 1 Abs. 2 GG befürwortend **Neuner**, Privatrecht und Sozialstaat, 1999, S. 72, 129, der generell für eine stärkere Rückwirkung des sozialen Menschenrechtsschutz innerhalb des Verfassungsrechts argumentiert.

Dieser „Transformationsakt“ verleiht dem Völkerrecht innerstaatlich den Rang eines einfachen Bundesgesetzes,⁴⁰ das alle drei Staatsgewalten bindet und sie in die völkerrechtliche Verantwortlichkeit zieht (Art. 20 Abs. 3 GG).⁴¹

Während die Legislative völkerrechtskonforme Gesetze zu erlassen und auf die Realisierung völkerrechtlicher Vorgaben im nationalen Recht hinzuwirken hat, steht die Exekutive in der Pflicht, diese Gesetze völkerrechtskonform umzusetzen. Die Judikative muss unmittelbar anwendbare völkerrechtliche Regelungen beachten.⁴² Darüber hinaus verlangt die Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes,⁴³ das Völkerrecht bei der Auslegung des Verfassungsrechts zu berücksichtigen.⁴⁴ Dabei fällt den Gerichten die Rolle zu, die fachgerichtliche Würdigung des Völkerrechts zumindest im Rahmen einer Willkürkontrolle bzw. im Wege einer Kontrolle auf fundamentale Verständnisfehler hin zu überprüfen.⁴⁵ Diese Aufgabe wird ergänzt um die rechtsstaatliche Pflicht, sich mit den internationalen Konventionen und der respektiven Judikatur zu beschäftigen.⁴⁶ Daher müssen sich Gerichte mit den völkerrechtlichen Direktiven zur sozialen Wohnraumversorgung in Auslegungsfragen auseinandersetzen und sie gebührend berücksichtigen. Für den Einzelnen bedeutet dies, dass er sich vor den Fachgerichten auf völkerrechtliche Pflichten zur Bereitstellung von (sozialem) Wohnraum berufen kann, soweit sich aus dem Völkerrecht individuell einklagbare Rechte ergeben oder sie in der Auslegung Berücksichtigung finden müssen.

Folge des dualistischen Völkerrechtsverständnisses ist, dass das Bundesverfassungsgericht gerügte Verletzungen von menschenrechtlichen Pflichten zur Bereitstellung von (sozialem) Wohnraum nicht direkt prüft,⁴⁷ da sich sein Prüfungsmaßstab auf die Verletzung spezifischen Verfassungsrechts beschränkt. Die menschenrechtlichen Pflichten können aber als Rüge einer fehlerhaften Auslegung des Verfassungsrechts wegen fehlender Beachtung, Missachtung oder Fehldeutung völkerrechtlicher Wertungen vorgetragen und als solche inzidenter geprüft werden. Speziell für den UN-Sozialpakt ist es seit Juni 2023 möglich, Verletzungen des Rechts auf Wohnen nicht nur vor nationalen Gerichten, sondern auch international einzuklagen.

⁴⁰ Für Völkergewohnheitsrecht greift Art. 25 Satz 1 GG.

⁴¹ Das Verfassungsrecht behandelt den Staat als „Einheit“, weshalb die Bindung auch alle drei Staatsgewalten erfasst, vgl. **Möllers**, Staat als Argument, 2000.

⁴² **Mayr**, Die menschenwürdige Existenz von Geflüchteten, 2025, S. 28.

⁴³ Zur Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, BVerfGE 112, 1 (24 ff.) sowie zu dessen Grundlagen und Grenzen **Payandeh**, ZaöRV 2023, 609 ff.; **ders.**, NJW 2016, 1279 (1282).

⁴⁴ BVerfGE 74, 338 (370); 82, 106 (115); 111, 307 (317); 128, 326 (367 f.).

⁴⁵ BVerfGE 111, 307 (328).

⁴⁶ BVerfGE 111, 307 (329 f.).

⁴⁷ Konkret für Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt **Schollmeier**, Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnen als Verfassungsfrage, 2020, S. 88.

Beschwerdeberechtigte können nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs eine Individualbeschwerde beim Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR) erheben.⁴⁸ Nach der Entscheidung, die in der Regel eine klare Handlungsempfehlung enthält, folgt teils ein Follow-Up-Review, in dem auf der Basis der ausgesprochenen generellen Empfehlungen der Fortschritt der Verwirklichung des Right to Housing in dem jeweiligen Vertragsstaat geprüft und kommentiert wird.⁴⁹

II. Relevante Bestimmungen des Völkerrechts im Einzelnen

Auf Basis dessen werden nun diejenigen Bestimmungen des Völkerrechts, die im direkten Zusammenhang mit der (sozialen) Wohnraumversorgung stehen, in ihrem Schutzbereich und in ihrer rechtlichen Bindungswirkung für den deutschen Staat erörtert.

1. Art. 25 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Von Interesse ist zuerst die Regelung in Art. 25 Abs. 1 AEMR, die ein Recht auf einen angemessenen Lebensstandard fest schreibt („Right to a Standard of Living Adequate for the Health and Well-Being of Himself and of His Family”),⁵⁰ das explizit auch ein Recht auf Wohnen („Right to Housing“) umfasst. Als politische Absichtserklärung ist die AEMR zwar kein rechtsverbindliches Abkommen zwischen den

⁴⁸ Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt, UN-Resolution Nr. 63/117, 66. Sitzung am 10.12.2008, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/DB_Menschenrechtsschutz/ICESCR/ICESCR_Fakultativprotokoll.pdf; Deutschland hatte lange argumentiert, die im UN-Sozialpakt normierten Rechte seien zu vage, um in (Individual-)Beschwerdeverfahren überprüft zu werden, weshalb es knapp zehn Jahre bis zur Ratifikation des Zusatzprotokolls durch den deutschen Staat dauerte, vgl. **Krennerich**, Der UN-Sozialpakt und sein Zusatzprotokoll, in: Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik 2017, S. 13-17 und Deutsches Institut für Menschenrechte, Individualbeschwerden beim UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/individualbeschwerden-beim-un-ausschuss-fuer-wirtschaftliche-soziale-und-kulturelle-rechte>; neben dem Individualbeschwerdeverfahren hätte zusätzlich das „Inquiry Procedure“ nach Art. 11 Zusatzprotokoll oder die „Inter-State Communication“ nach Art. 10 Zusatzprotokoll als Rechtsschutzmechanismus implementiert werden können, wovon Deutschland bislang jedoch abgesehen hat, **Hamann/Krajewski/Payandeh**, JZ 2025, 737 (741).

⁴⁹ Dies ist u.a. im Hinblick auf das Prinzip der Non-Retrogression relevant; **Scherrieb**, Individualbeschwerden beim UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: Deutsches Institut für Menschenrechte, Eine Handreichung für Betroffene, Zivilgesellschaft und Anwaltschaft, 2023, S. 8, <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/87866> sowie **CESCR**, Excerpt from the Report on the 44th and 45th Sessions, E/2011/22 - E/C.12/2010/3, Ziff. 19-59, <https://docs.un.org/en/E/2011/22>.

⁵⁰ Art. 25 Abs. 1 AEMR: „Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.”

Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft,⁵¹ allerdings wird einzelnen Regelungen als Völkergewohnheitsrecht Bindungskraft zugesprochen.⁵²

Mit Blick auf die Qualifikation⁵³ des Rechts auf Wohnen als „soziales“ Menschenrecht stellt sich aber das Problem, dass jenes (noch) nicht als Völkergewohnheitsrecht anerkannt ist.⁵⁴ Damit ein Rechtssatz als Völkergewohnheitsrecht im Verhältnis zwischen Bürger und Staat Anwendung findet, müsste er **self-executing**⁵⁵ sein und einen subjektiv-rechtlichen Gehalt⁵⁶ aufweisen. Letzteres wird für das Recht auf Wohnen von bedeutenden Staaten der internationalen Staatengemeinschaft (etwa den USA) abgelehnt,⁵⁷ die hierin ein Anliegen der „Charity“ erkennen.⁵⁸ Mangels Qualifikation als Völkergewohnheitsrecht folgen aus dem Recht auf Wohnen im Sinne von Art. 25 Abs. 1 AEMR unmittelbar keine Rechtspflichten. Gleichwohl war Art. 25 Abs. 1 AEMR ein „Wegbereiter“ für weitere Menschenrechtspakte mit sozialen Rechten, insbesondere den UN-Sozialpakt.⁵⁹

2. Art. 11 Abs. 1 Satz 1 UN-Sozialpakt

Als Ergebnis der mit der AEMR in Gang gesetzten Menschenrechtsbewegung wiederholt Art. 11 Abs. 1 Satz 1 UN-Sozialpakt das in Art. 25 Abs. 1 AEMR normierte Ziel, jedermann das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard zuzusichern („Right of Everyone to an Adequate Standard of Living for Himself and His Family“).

⁵¹ **Stein/Buttlar/Kotzur**, Völkerrecht, 15. Aufl. 2023, § 63 Rn. 4; a. A. aber **Kälin/Künzli**, Universeller Menschenrechtsschutz, 4. Aufl. 2019, Rn. 2.111 f.

⁵² Beispielsweise für das Verbot der Sklaverei und das Recht auf Leib und Leben, **Kälin/Künzli**, Universeller Menschenrechtsschutz, 4. Aufl. 2019, Rn. 2.112; kritisch hingegen **Richter**, Aspekte der universellen Geltung der Menschenrechte und Herausbildung von Völkergewohnheitsrecht, 2007, S. 141 ff.

⁵³ **Schollmeier**, Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnen als Verfassungsfrage, 2020, S. 78 m. w. N.; a. A. **Eichenhofer**, Soziale Menschenrechte im Völker-, europäischen und deutschen Recht, 2012, S. V mit Hinweis auf die lange Tradition des Sozialstaats.

⁵⁴ **Mayr**, Die menschenwürdige Existenz von Geflüchteten, 2025, S. 31 f.

⁵⁵ Ausführlich **Stein/Buttlar/Kotzur**, Völkerrecht, 15. Aufl. 2023, § 15 Rn. 14 f., § 16 Rn. 16; Ob eine Norm self-executing ist, ist wiederum durch (völkerrechtliche) Auslegung der jeweiligen Norm unter Heranziehung des verbindlichen Wortlauts des gesamten Vertragswerks zu ermitteln (unter Beachtung von Art. 31 ff. WVRK).

⁵⁶ Speziell für den UN-Sozialpakt **Scherf**, Die Umsetzung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte v. 19.12.1966 in die Rechtsordnung der BRD, 1990, S. 51; zu alternativen Bestimmung dieses Charakters in anderen Jurisdiktionen bspw. **Dorfmann**, Der Schutz der sozialen Grundrechte, 2006, S. 216, wenn auch zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

⁵⁷ **Engbruch**, Das Menschenrecht auf einen angemessenen Lebensstandard, 2008, S. 284 f.; **Riedel**, in: Giege- rich/Zimmermann (Hrsg.), Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im globalen Zeitalter, 2008, S. 78; **Schollmeier**, Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 78.

⁵⁸ **Engbruch**, Das Menschenrecht auf einen angemessenen Lebensstandard, 2008, S. 284 f.; **Riedel**, in: Giege- rich/Zimmermann (Hrsg.), Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im globalen Zeitalter, 2008, S. 78; **Schollmeier**, Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 78; wobei sich die Zweifel nicht beim Recht auf Wohnen erschöpfen, sondern für weite Teile der „sozialen“ Rechte gelten, die eine noch relativ junge Geschichte haben.

⁵⁹ **Stein/Buttlar/Kotzur**, Völkerrecht, 15. Aufl. 2023, § 62 Rn. 4.

Erneut beinhaltet dieses Recht explizit ein Recht auf Wohnen („Right to Housing“), wiewgleich jenes in der (rechtlich jedoch nicht maßgeblichen) deutschen Übersetzung unverständlicherweise lediglich als ein „Recht auf Unterbringung“⁶⁰ gelesen wird.⁶¹

Anders als Art. 25 Abs. 1 AEMR bietet Art. 11 Abs. 1 Satz 1 UN-Sozialpakt völkerrechtlichen Individualschutz, da die Vorschrift sowohl unmittelbar anwendbar ist als auch ein subjektives Recht verbürgt.⁶² Für die unmittelbare Anwendbarkeit von Art. 11 Abs. 1 Satz 1 UN-Sozialpakt sorgt die hinreichende Konkretisierung über den – an sich rechtlich unverbindlichen⁶³ – General Comment No. 4 „Right to Adequate Housing“ des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR)⁶⁴ und dem General Comment No. 7 speziell für Fälle der „Forced Evictions“, also Zwangsräumungen.⁶⁵ Der subjektiv-rechtliche Gehalt ergibt sich aus der Rechtsverwirklichungspflicht der Vertragsstaaten nach Art. 2 Abs. 1, Art. 11 Abs. 1 Satz 2 UN-Sozialpakt, die um eine periodische Berichterstattungspflicht in Art. 16 f. UN-Sozialpakt gegenüber dem CESCR ergänzt wird.

Der General Comment No. 4 zu Art. 11 Abs. 1 Satz 1 UN-Sozialpakt legt unter anderem fest, dass das Recht auf Wohnen über wohnraumbezogene Primärbedürfnisse hinausgeht; zum Wohnen gehört hiernach auch ein Mindestmaß an Privatheit sowie die Gewährleistung von hinreichend Raum, Sicherheit, Licht und Belüftung.⁶⁶ Ferner

⁶⁰ Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt: „The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international co-operation based on free consent.“; in der deutschen Fassung: „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.“

⁶¹ Der Begriff „Unterbringung“ wird im deutschen Sprachgebrauch eher mit einer temporären, ggf. notdürftigen Beherbergung eines Menschen verbunden, wohingegen „Wohnen“ üblicherweise ein Element der Dauerhaftigkeit beinhaltet. Dies irritiert insofern, als die Kommentierung zum Pakt an anderer Stelle von „shelter“ spricht, was das eigentliche Äquivalent für „Unterbringung“ wäre. Die deutsche Gleichsetzung von „shelter“ und „housing“ ist nicht zu erklären. Sofern die Formulierung eines „Recht auf Wohnen“ in der deutschen Fassung nicht intendiert war, hätte auch die Übersetzung als „Unterkunft“ erfolgen können, was immer noch über den Gehalt einer „Unterbringung“ hinausgegangen und der englischen Originalfassung nähergekommen wäre.

⁶² **Mayr**, Die menschenwürdige Existenz von Geflüchteten, 2025, S. 58 ff.

⁶³ Dem UN-Ausschuss wird gleichwohl „interpretative authority“ hinsichtlich des Verständnisses der Rechte im UN-Sozialpakt zugesprochen, hierzu ausführlich **Hirschberger/Kolland/Lligadas Gonzalez et al.**, The Practice of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on the Right of Housing, 2025, S. 3.

⁶⁴ **Klee**, Die progressive Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, 2000, S. 97 f.

⁶⁵ CESCR General Comment No. 7, The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), Forced Evictions, 1997.

⁶⁶ CESCR General Comment No. 4, The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), 1991, S. 2 Ziff. 7, ausdifferenziert zu den konkreten Ansprüchen in Deutschland in einer völkerrechtskonformen Interpretation grundgesetzlicher Bestimmungen **Schollmeier**, Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 82 f.

umfasst das Recht auf Wohnen die staatliche Pflicht zur Absicherung der Zugänglichkeit von Wohnraum, speziell für benachteiligte und marginalisierte Gruppen,⁶⁷ wobei eine Benachteiligung auch in fehlenden oder limitierten finanziellen Mitteln liegen kann. Dieser Gedanke greift in einen weiteren Teilaspekt von Art. 11 Abs. 1 Satz 1 UN-Sozialpakt über: die Bezahlbarkeit.⁶⁸ Zur Gewährleistung bezahlbaren Wohnraums sind die Staaten verpflichtet, abfedernde Maßnahmen zu treffen, insbesondere in ökonomisch angespannten Zeiten.⁶⁹ Zuletzt bezieht der Comment No. 4 die „Location“,⁷⁰ also die Wohnumgebung respektive Nachbarschaft, in den Schutzbereich ein und verbindet dieses räumliche mit einem ökonomischen Kriterium, nämlich der Vermeidung hoher Pendelkosten, mit dem Ziel, urbane Teilhabe zu sichern.⁷¹

Der CESCR hat mehrfach betont, dass das Recht auf Wohnen nicht als bloße Angelegenheit der sozioökonomischen Politik betrachtet werden dürfe. Die Folge einer solchen Betrachtung sei, dass Staaten keine „echte“ Rechenschaft ablegen und Bürger keinen Zugang zur Justiz einfordern.⁷² Das Recht auf Wohnraum müsse stärker im Zusammenhang mit der Menschenwürde gesehen werden.⁷³

Um der aus Art. 59 Abs. 2 GG resultierenden völkerrechtlichen Verantwortung gerecht zu werden, hat die Bundesrepublik Deutschland Gesetze zu verabschieden und umzusetzen, mit denen die Zielvorgaben aus Art. 11 Abs. 1 Satz 1 UN-Sozialpakt in das nationale Recht übersetzt werden. Das Prinzip der Maximum Available Resources kombiniert mit den im General Comment No. 3 näher konturierten Minimum Core Obligations verlangen von der Bundesrepublik Deutschland, unter größtmöglicher Ausschöpfung aller vorhandenen Ressourcen mindestens den Kerngehalt des Rechts auf Wohnen zu sichern. Über die Gewährleistung dieses Kerngehalts hinaus hat der deutsche Staat nach dem Prinzip der Non-Retrogression außerdem eine progressive Wohnraumversorgungspolitik zu betreiben. Dies gilt auch vor dem

⁶⁷ CESCR General Comment No. 4, The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), 1991, S. 4 Ziff. 8 (e), zumal der UN-Ausschuss im Juli 2009 zusätzlich den General Comment No. 20 („Non-discrimination in economic, social and cultural rights“) herausgegeben hat, der in Ziff. 11 explizit Maßnahmen gegen Diskriminierungen im privaten Bereich verlangt. Der Staat müsse speziell gegen Akteure im privaten Wohnungssektor vorgehen.

⁶⁸ CESCR General Comment No. 4, The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), 1991, S. 5 Ziff. 11.

⁶⁹ CESCR General Comment No. 4, The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), 1991, S. 5 Ziff. 11.

⁷⁰ CESCR General Comment No. 4, The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), 1991, S. 1 Ziff. 1: „Adequate housing must be in a location, which allows access to employment options, health-care services, schools, childcare centres and other social facilities. This is true both in large cities and in rural areas where the temporal and financial cost of getting to and from the place of work can place excessive demands upon the budgets of poor households.“

⁷¹ CESCR General Comment No. 4, The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), 1991, S. 4 Ziff. 8 (f).

⁷² UN Generalversammlung, 69. Sitzung v. 7.8.2014, A/69/274.

⁷³ UN Generalversammlung, 43. Sitzung v. 24.2.20020-20.3.2020, A/HRC/43/43, S. 5 Ziff. 15.

Hintergrund, dass der Zugang zu Wohnraum erst die Realisierung weiterer Menschenrechte ermöglicht, speziell bei wohnungs- und obdachlosen Menschen, die auf dem Wohnungsmarkt strukturell diskriminiert werden. Hinsichtlich der Wahl der konkreten Mittel steht dem Staat aber eine weite Einschätzungsprärogative zu.

a) **Prinzip der Maximum Available Resources**

Häufig wird einer Ausweitung der sozialen Wohnraumversorgung und dem Recht auf Wohnen der „Vorbehalt des Möglichen“⁷⁴ entgegengehalten, der sich vor allem aus dem Einwand der nur begrenzt vorhanden finanziellen Ressourcen der Länder speist.⁷⁵ Der UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat unter Bezugnahme auf Art. 2 UN-Sozialpakt⁷⁶ indes festgehalten:⁷⁷

„The ‘availability of resources’, although an important qualifier to the obligation to take steps, does not alter the immediacy of the obligation, nor can resource constraints alone justify inaction. Where the available resources are demonstrably inadequate, the obligation remains for a State party to ensure the widest possible enjoyment of economic, social and cultural rights under the prevailing circumstances. The Committee has already emphasized that, even in times of severe resource constraints, States parties must protect the most disadvantaged and marginalized members or groups of society by adopting relatively low-cost targeted programmes.“

Daraus folgt, dass sich ein Staat nicht ohne Weiteres auf knappe Haushaltsmittel oder andere Ressourcenknappheiten⁷⁸ zurückziehen kann, um ein ausbleibendes oder auch nur unzureichendes Tätigwerden im Bereich der (sozialen) Wohnraumvorsorge zu rechtfertigen. Finanzielle Ressourcen müssen – selbst in finanziell angespannten Zeiten – weiterhin zum Schutz der am stärksten benachteiligten und marginalisierten Gruppen eingesetzt werden. Das betrifft im Fall der Wohnraumvorsorge

⁷⁴ So die Formulierung aus dem „Numerus-Clausus-Urteil“, s. BVerfG, Urt. v. 18.7.1972 - 1 BvL 32/70 und 25/71, NJW 1972, 1561 (1564).

⁷⁵ Das BVerfG versteht unter dem „Vorbehalt des Möglichen“ allerdings vielmehr das, was der Einzelne „vernünftigerweise von der Gesellschaft beanspruchen kann“, BVerfG, Urt. v. 18.7.1972 - 1 BvL 32/70 und 25/71, NJW 1972, 1561 (1565). Im Ergebnis handelt es sich somit zwar meist um ein haushaltswirtschaftliches Thema, jedoch darf der Vorbehalt nicht als ein reiner „Finanzvorbehalt“ verstanden werden.

⁷⁶ Art. 2 (1) UN-Sozialpakt: „Each State party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and cooperation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.“

⁷⁷ CESCR, 38. Sitzung v. 30.4.2007-18.5.2007, An Evaluation of the Obligation to Take Steps to the Maximum of Available Resources Under an Optional Protocol to the Covenant, E/C.12/2007/1, S. 2 Ziff. 4.

⁷⁸ Die Debatte beschränkt sich meist auf finanzielle Ressourcen und blendet andere Ressourcen, etwa kultureller, ökologischer und bildungsspezifischer Art aus. Zur Diversifizierung des Verständnisses vom Ressourcenvorbehalt daher **Skogly**, Human Rights Law Review 2012, S. 393-420.

wohnungs- bzw. obdachlose Menschen sowie Menschen, denen ein Verlust ihrer Wohnung droht.

Insbesondere dann, wenn es um die Umsetzung von Mindeststandards für das Recht auf Wohnen geht, kann sich der Staat nicht auf eine Ressourcenknappheit berufen, sondern muss nachweisen, dass er mit den ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen alle erdenklichen Möglichkeiten ausgeschöpft hat, um den Mindeststandard im Bereich Wohnraumvorsorge und -schutz zu realisieren.⁷⁹

Diesen Ansatz hat der CESCR in einer aktuellen Stellungnahme noch erweitert.⁸⁰ Hierin betonte der Ausschuss, dass bei der Bewertung der finanziellen Ressourcen auch die Steuerpolitik berücksichtigt werden muss. Diese sei ein wesentliches Instrument für die Mobilisierung hinreichender Ressourcen, um die ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechte zu verwirklichen und Armut sowie sozioökonomische Ungleichheiten zu verhindern.⁸¹ Zur Vermögens- und Einkommensverteilung und dem deutschen Steuerrecht hat der UN-Sozialausschuss in der „List of Issues“ zur Staatenüberprüfung Deutschlands jüngst kritisch nachgefragt.⁸² Dabei muss auch die stärkere Finanzialisierung des (Bestands-)Mietwohnungsmarkts berücksichtigt werden, die nachweislich nachteilige Konsequenzen für die soziale Bewirtschaftung von Wohnraum hat.⁸³ Vor diesem Hintergrund erscheint zweifelhaft, ob der deutsche Staat tatsächlich alle ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen zur Wohnraumversorgung ausnutzt.⁸⁴

Bereits im Jahr 2018 forderte der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte die deutsche Bundesregierung – auch aufgrund von Parallelberichten der Zivilgesellschaft⁸⁵ – auf, einen dringenden Zwischenbericht zu den Maßnahmen zur Wohnraumversorgung bis Oktober 2020 abzugeben.⁸⁶ Der Ausschuss mahnte

⁷⁹ CESCR General Comment No. 3, The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2 (1) of the Covenant), 1990, S. 3 Ziff. 10.

⁸⁰ CESCR, E/C.12/2025/1, Tax policy and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights v. 17.3.2025.

⁸¹ CESCR, E/C.12/2025/1, Tax policy and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights v. 17.3.2025, S. 1 Ziff. 1.

⁸² CESCR, E/C.12/DEU/Q/7, List of issues in relation to the seventh periodic report of Germany, S. 2.

⁸³ **Gerrard/Zöllner/Peters**, Rendite mit der Miete, Wie die Finanzmärkte die Wohnungskrise in Deutschland befeuern, November 2023, https://www.finanzwende-recherche.de/unsere-themen/finanzialisierung/rendite-mit-der-miete-finanzmaerkte-und-die-wohnungskrise-in-deutschland/?mtm_campaign=ver-ein&mtm_kwd=werbelink&mtm_source=report-immobilien&mtm_medium=webseite&mtm_group=links.

⁸⁴ <https://freiheitsrechte.org/uploads/documents/Soziale-Teilhabe/Stellungnahmen-UN-Sozialpakt/2025-06-30-UN-CESCR-Joint-Submission-Tax-Justice.pdf>.

⁸⁵ Parallelbericht zum Zwischenbericht der Eberhard-Schultz-Stiftung für Soziale Menschenrechte und Partizipation sowie weiteren NGO, S. 2 Ziff. 1, https://sozialemenschenrechtsstiftung.org/wp-content/uploads/2021/02/Parallelbericht_15_04_2020_logos.pdf.

⁸⁶ Zwischenbericht der Bundesregierung zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen, <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/zwischenbericht-wsk-de.pdf?blob=publicationFile&v=2>.

Maßnahmen zur Behebung der akuten Wohnungsnot an,⁸⁷ namentlich Erhöhungen der öffentlichen Ausgaben im Bereich Wohnen einerseits sowie der Grenzen für die Übernahme der Wohnkosten in der sozialen Grundsicherung andererseits. Angesichts der derzeitigen Versorgungsnotlage, die sich in der wachsenden Zahl von wohnungslosen Menschen ausdrückt, sowie in der gestiegenen Not, bezahlbaren Wohnraum im urbanen Raum zu finden, hat die Aufforderung des UN-Ausschusses nicht an Aktualität eingebüßt.

b) Core Obligations

Eng mit dieser Frage verbunden sind die Core Obligations, die ebenfalls aus Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt abzuleiten sind. Core Obligations lassen sich am ehesten als „grundlegende Mindestverpflichtungen“⁸⁸ zur Durchsetzung der „Kerngehalte“ der in dem Sozialpakt festgeschriebenen Rechte übersetzen. Das meint Folgendes:

„They [the governments] must ensure that everyone can enjoy minimum essential levels of each right. Examples include essential foodstuffs, primary healthcare and **basic housing**. This obligation applies regardless of the availability of resources or any other factors.“⁸⁹

Es geht also um den Mindestumfang der staatlichen Pflichten zur Umsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte.⁹⁰ Ohne eine Verpflichtung zur Gewährleistung eines solchen Mindeststandards würde der UN-Sozialpakt seiner „raison d’être“ beraubt.⁹¹ Der Mindestumfang kann jedoch variieren, je nachdem, welches Wohlstandsniveau bereits erreicht ist.

Konkret für die Wohnraumversorgung in Deutschland bedeutet dies, dass der Staat verpflichtet ist, hinreichende (finanzielle) Ressourcen bereitzustellen, damit wohnungs- oder obdachlose Menschen sowie Menschen, die in prekären Wohnverhältnissen leben und sich am Wohnungsmarkt nicht selbstständig mit angemessenem

⁸⁷ Empfehlung Nr. 55 des CESCR: „Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat weitere Erhöhungen der öffentlichen Ausgaben im Bereich Wohnen. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat eine Erhöhung der Grenzen für die Übernahme der Wohnkosten in der sozialen Grundsicherung, um den Marktpreisen Rechnung zu tragen.“

⁸⁸ Vgl. **DIMR**, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/datenbanken/datenbank-fuer-menschenrechte-und-behinderung/detail/allgemeine-bemerkung-nr-4-2016-artikel-24-recht-auf-inklusive-bildung>.

⁸⁹ **Center for Economic and Social Rights**, Interrogate 2: Economic, social and cultural rights standards, https://cesr.org/sites/default/files/2022/Interrogate_2_-_ESCR_Standards.pdf.

⁹⁰ CESCR General Comment No. 3, The Nature of States Parties’ Obligations (Art. 2 (1) of the Covenant), 1990, S. 3 Ziff. 10.

⁹¹ CESCR General Comment No. 3, The Nature of States Parties’ Obligations (Art. 2 (1) of the Covenant), 1990, S. 3 Ziff. 10.

Wohnraum versorgen können, Zugang zu Wohnraum erhalten.⁹² Dazu gehört auch ein transparentes, partizipatorisches und diskriminierungsfreies Verfahren.

Anerkanntermaßen besteht das „Minimum“ in dem Bereitstellen von kostenfreien Notunterkünften, die angemessene Wohnstandards bieten müssen. Ungeklärt ist demgegenüber die Frage, ob der Staat auch in der Pflicht steht, Menschen, die bereits lange in der nur für den temporären Aufenthalt ausgelegten Notunterkunft leben, eine Wohnung bereitzustellen und ein taugliches Vermittlungsverfahren für den Wohnungsbezug zur Verfügung zu stellen. Dieser Frage soll sogleich nachgegangen werden.

c) **Prinzip der Non-Retrogression**

Das völkerrechtliche Pflichtenprogramm ist dynamisch, weshalb es auch künftig eines vorausschauenden staatlichen Handelns bedarf, um kontinuierlich Dynamiken der Gentrifizierung⁹³, Segregation⁹⁴ und der Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit vorzubeugen. Der deutsche Staat steht in der Pflicht, in einer Gesamtstrategie durch gesetzliche und politische Maßnahmen darauf hinzuwirken, dass alle Menschen ihr Recht auf Wohnen unterschiedslos wahrnehmen können.⁹⁵

Völkerrecht ist als dynamisch-progressive Rechtsmaterie darauf ausgelegt, die Verwirklichung von Menschenrechten kontinuierlich zu stärken und die Umsetzungspraxis weiter auszubauen. Neben diese Progressionspflicht wird jedoch auch das Verbot gestellt, rückschrittlich zu handeln. Sobald der Staat erst einmal einen bestimmten Schutzzumfang erreicht hat, so ist er völkerrechtlich dazu verpflichtet, den status quo mindestens zu erhalten.

Der Staat stellt einerseits nach den Regelungen des Sozialrechts sowie in existenziellen Notlagen auch nach dem Gefahrenabwehrrecht temporäre Notunterkünfte für wohnungssuchende Menschen zur Verfügung und ist andererseits auf dem Gebiet der regulären Wohnraumversorgung aktiv, indem er unter anderem den Neubau preis- und belegungsgebundener Sozialwohnungen fördert oder

⁹² CESCR General Comment No. 3, The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2 (1) of the Covenant), 1990.

⁹³ Der Begriff „Gentrification“ geht auf **Ruth Glass** zurück, die ihn zur Beschreibung der Verdrängung finanzschwächerer Bewohner durch wohlhabendere Bevölkerungsteile („landed gentry“) aus Londoner Stadtteilen prägte, s. **Glass**, in: Brown-Saracino (Hrsg.), The Gentrification Debates, 2010, S. 19 (22 f.): „One by one, many of the working-class quarters of London have been invaded by the middle classes [...]. Once this process of ‚gentrification‘ starts in a district, it goes on rapidly until all or most of the original working class occupiers are displaced“; ähnlich später **Davidson/Lees**, EPA 2005, 1165 (1174-1186); die deutsche Definition von Gentrifizierung geht auf **Friedrichs** zurück: „Austausch einer statusniederen Bevölkerung durch eine statushöhere in einem Wohngebiet“, ders., in: Friedrichs/Kecskes (Hrsg.), Gentrification, 1996, S. 14.

⁹⁴ Instruktiv **Ramsauer**, Steuerung sozialer und ethnischer Segregation durch städtebauliche Planungsinstrumente, 2018.

⁹⁵ UN Menschenrechtsrat, 37. Sitzung v. 26.2.2018-23.3.2018, A/HRC/37/53, Ziff. 7, 8, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/PDF/Sonstiges/Bericht_Sonderberichterstattelin_Recht_auf_Wohnen_Recht_auf_Nichtdiskriminierung.pdf.

Wohnraummietverhältnisse durch bestandsschutzrechtliche und preisrechtliche Regelungen besonders schützt. Hinter dieses Niveau darf der deutsche Staat ohnehin nicht zurückfallen. Vielmehr muss der deutsche Staat, vor allem die Regierungen auf Bundes- und Landesebene ermitteln, wie er diese Konzepte konstruktiv weiterdenkt, um die Wohnraumversorgung zu verbessern.

d) Wechselwirkungen mit weiteren Menschenrechten

Neben dem Recht auf Wohnen aus Art. 11 Abs. 1 Satz 1 UN-Sozialpakt streiten für wohnungs- und obdachlose Menschen sowie von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen weitere Rechtspositionen aus dem Völkerrecht, etwa das Recht auf Gesundheit (Art. 12 UN-Sozialpakt), das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 9 UN-Sozialpakt) und das Recht auf Schutz vor Gewalt (Art. 18 ff. Istanbul-Konvention). Unmittelbar wohnraumbezogen sind auch das Recht auf Privatheit und das aus Art. 11 Abs. 1 Satz 1 UN-Sozialpakt abgeleitete Recht auf eine funktionsfähige Wasser- und Sanitärversorgung⁹⁶ sowie das Recht auf Sicherheit der Person und auf Freiheit von grausamer, erniedrigender und unmenschlicher Behandlung.⁹⁷

Der CESCR betont stets, dass diese Rechte in Abhängigkeit zum Recht auf Wohnen stehen und in einer Weise ausgelegt werden sollen, die den vollen Schutz des Rechts auf Wohnraum ermöglicht.⁹⁸ Mit der staatlichen Pflicht zur Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem und bezahlbarem Wohnraum ist mithin die Realisierung einer Vielzahl von weiteren Menschenrechten verbunden.

e) Implikationen des Diskriminierungsverbots

Das völkerrechtliche Diskriminierungsverbot aus Art. 2 Abs. 2 UN-Sozialpakt verpflichtet die Vertragsstaaten, zu gewährleisten, dass die im Sozialpakt verbürgten Rechte ohne Diskriminierung nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Anschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder des sonstigen Status ausgeübt werden. Der deutsche Staat ist verpflichtet, einen diskriminierungsfreien Zugang zu angemessenen Unterkünften sicherzustellen.⁹⁹

Dabei haben sowohl der CESCR als auch der Menschenrechtsausschuss Unterscheidungen aufgrund des sozioökonomischen Status, einschließlich Wohnungslosigkeit,

⁹⁶ UN Generalversammlung, 71. Sitzung v. 8.8.2016, A/71/310, Ziff. 31.

⁹⁷ UN Menschenrechtsrat, 31. Sitzung v. 30.12.2015, A/HRC/31/54, S. 3 Ziff. 4 sowie in den Vorschlägen unter Ziff. 87.

⁹⁸ CESCR General Comment No. 9, The domestic application of the Covenant, 1998, S. 5, Ziff. 15.

⁹⁹ **Kälin/Künzli**, Universeller Menschenrechtsschutz, 4. Aufl., 2019, Rn. 9.143.

als eine Form der Diskriminierung anerkannt („soziale Herkunft“).¹⁰⁰ Als solche muss Wohnungslosigkeit nach innerstaatlichem Recht verhindert werden.¹⁰¹ Konkret ist der deutsche Staat dazu aufgerufen, Diskriminierungen aufgrund von Wohnungslosigkeit oder anderen prekären Wohnverhältnissen zu bekämpfen und sämtliche Gesetze und Maßnahmen aufzuheben, die wohnungslose Menschen oder mit Wohnungslosigkeit verbundene Verhaltensweisen kriminalisieren oder unter Strafe stellen. Wohnungslose Menschen sollen, gleichviel wo sie leben, genauso wie andere Menschen vor Eingriffen in ihre Privatsphäre geschützt werden.¹⁰²

Wenngleich der deutsche Staat Rechtsvorschriften zur Gewährleistung der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung im Wohnungswesen erlassen hat,¹⁰³ müssen diese Gesetze auch wirksam angewandt werden, um die tief verwurzelte strukturelle Diskriminierung von wohnungslosen Menschen zu beseitigen und eine weitere Verschärfung der Ungleichbehandlung in der Wohnungs- und Bodenpolitik zu verhindern.¹⁰⁴ Die Gleichheit muss nicht nur formal, sondern substantiell hergestellt werden.¹⁰⁵ In der Realität sind wohnungslose Menschen der Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt in einem besonderen Maße ausgesetzt.¹⁰⁶ Derzeit besteht ein Defizit im Schutz von wohnungslosen Menschen vor Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt.

Wohnungs- und obdachlose Menschen müssen in der Wahrnehmung und Realisierung ihrer Rechte unterstützt werden.¹⁰⁷ Allzu häufig werden Wohnungsprogramme in „ineffizienten, hierarchischen Entscheidungsprozessen entwickelt und

¹⁰⁰ Wörtlich heißt es im CESCR General Comment No. 20, Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights (Art. 2 (2) of the Covenant), 2009, S. 11 Ziff. 35: „Individuals and groups of individuals must not be arbitrarily treated on account of belonging to a certain economic or social group or strata within society. A person’s social and economic situation when living in poverty or being homeless may result in pervasive discrimination, stigmatization and negative stereotyping which can lead to the refusal of, or unequal access to, the same quality of education and health care as others, as well as the denial of or unequal access to public places.“.

¹⁰¹ Human Rights Committee General Comment No. 36, Art. 6: Right to Life, 2018, S. 13 Ziff. 61; CESCR General Comment No. 20, Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights (Art. 2 (2) of the Covenant), 2009, S. 11 Ziff. 35.

¹⁰² UN Menschenrechtsrat, 43. Sitzung v. 24.2.2020-20.3.2020, A/HRC/43/43, S. 9 Ziff. 33 lit. c.

¹⁰³ Bspw. § 19 Abs. 2 AGG, allerdings lediglich mit der Folge von Schadensersatzansprüchen (§ 21 Abs. 2 Satz 3 AGG).

¹⁰⁴ UN Menschenrechtsrat, 43. Sitzung v. 24.2.2020-20.3.2020, A/HRC/43/43, S. 12 Ziff. 46.

¹⁰⁵ UN Menschenrechtsrat, 43. Sitzung v. 24.2.2020-20.3.2020, A/HRC/43/43, S. 12 Ziff. 48.

¹⁰⁶ **Gille/Liesendahl/Müller** u. a., Zugang verweigert. Barrieren und Diskriminierung wohnungsloser Menschen am Wohnungsmarkt. Forschungsstelle für sozialräumliche Praxisforschung und Entwicklung. Hochschule Düsseldorf, https://opus4.kobv.de/opus4-hs-duesseldorf/frontdoor/deliver/index/docId/4330/file/FSPE_10_2024_Zugang_Verweigert.pdf; **Bundesministerium für Arbeit und Soziales**, Ausmaß und Struktur von Wohnungslosigkeit. Der Wohnungslosenbericht 2022, https://www.bmas.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Soziale-Sicherung/wohnungslosenbericht-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=4, S. 9.

¹⁰⁷ Ben Djazia and Bellili v. Spain, Ziff. 15.3. und 15.5.; UN Menschenrechtsrat, 43. Sitzung v. 24.2.2020-20.3.2020, A/HRC/43/43, S. 4 Ziff. 11, S. 6 Ziff. 21, <https://www.un.org/german/sites/default/files/2024-09/a-hrc-43-43.pdf>.

umgesetzt, die die Muster der sozialen Ausgrenzung verstärken und Wohnraum schaffen, der den Bedürfnissen der Menschen nicht gerecht wird“.¹⁰⁸

Zur konstruktiven Partizipation der Menschen müssen diese „in Kenntnis ihrer Rechte Einfluss auf das Ergebnis von Entscheidungsprozessen nehmen können sowie Zugang zu relevanten Informationen und ausreichend Zeit für Konsultationen haben; sozioökonomische, sprachliche, mit dem Alphabetisierungsgrad zusammenhängende und sonstige Hindernisse für die Partizipation müssen beseitigt werden.“¹⁰⁹ Dies muss für das Land Berlin speziell im Hinblick auf die Vergabe von sozialem Wohnraum kritisch hinterfragt werden.

Eine besondere Verantwortung kommt hierbei den Kommunen zu, die maßgeblich für die (soziale) Wohnraumversorgung verantwortlich sind.¹¹⁰ Im UN-Menschenrechtsrat hielt die für das Recht auf Wohnen zuständige Sonderberichterstatterin¹¹¹ fest:

„Moreover, local governments have increasingly critical responsibilities with respect to positive measures required for the progressive realization of the right to adequate housing, including infrastructure development, land-use planning, upgrading of informal settlements, development and administration of housing and social programmes, market regulation and resource allocation.“

Ein Positivbeispiel für die Wahrnehmung kommunaler Verantwortung sieht die Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte in der Stadt Terrassa in Spanien, wo die Regierung seit 2013 Banken sanktioniert, die ihre Immobilien leer stehen lassen, wegen „Nichteinhaltung der sozialen Nutzung von Wohnraum“. Sie hat auch strategische Rechtsstreitigkeiten geführt, indem sie beim Verfassungsgericht Berufung eingelegt hat, um die Anwendung solcher Sanktionen zur Förderung des Rechts auf Wohnen durchzusetzen und die Kommerzialisierung von Wohnraum

¹⁰⁸ UN Generalversammlung, 43. Sitzung v. 24.2.2020-20.3.2020, A/HRC/43/43, S. 5 Ziff. 15, <https://www.un.org/german/sites/default/files/2024-09/a-hrc-43-43.pdf>.

¹⁰⁹ UN Generalversammlung, 43. Sitzung v. 24.2.2020-20.3.2020, A/HRC/43/43, S. 7 Ziff. 24, <https://www.un.org/german/sites/default/files/2024-09/a-hrc-43-43.pdf>; CESCR General Comment No. 4, The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), 1991, S. 1 Ziff. 12; UN Menschenrechtsrat, 4. Sitzung v. 5.2.2007, A/HRC/4/18, Annex 1 Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement, Ziff. 39, <https://docs.un.org/en/A/HRC/4/18>.

¹¹⁰ UN Menschenrechtsrat, 43. Sitzung v. 24.2.2020-20.3.2020, A/HRC/43/43, S. 16 Ziff. 59.

¹¹¹ UN Menschenrechtsrat, 28. Sitzung v. 22.12.2014, A/HRC/28/62, S. 4 Ziff. 5.

anzufechten.¹¹² Bis heute haben 19 Städte die „Homeless Bill of Rights“¹¹³ (Charta der Rechte von obdachlosen Menschen) verabschiedet.

Im Land Berlin sind für die Wohnraumversorgung vor allem die Bezirksämter mit ihren Fachstellen für Soziale Wohnhilfen zuständig. Sie sind es, die mit von Wohnungslosigkeit betroffenen oder bedrohten Menschen in Kontakt treten und ihnen bei der Wahrnehmung ihrer Rechte helfen müssen. Ob die zuständigen Stellen mit ausreichenden Ressourcen in finanzieller, personeller und sachlicher Hinsicht ausgestattet werden, muss bezweifelt werden. Nicht zuletzt aus diesen Gründen findet der UN-Sozialpakt dort – wie auch in der übrigen deutschen Rechtspraxis – wenig Beachtung,¹¹⁴ was der CESCR in der Vergangenheit sogar speziell im Hinblick auf das Recht auf Wohnen moniert hat.¹¹⁵

3. Art. 30 lit. a Revidierte Europäische Sozialcharta

Die revidierte Europäische Sozialcharta (RESC), die Deutschland am 29. März 2021 ratifiziert hat, sieht in Art. 30 lit. a RESC vor, dass die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen müssen, um das Recht auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung wirksam umzusetzen. Hierzu zählt die Förderung des tatsächlichen Zugangs zu Wohnraum. Ein Recht auf Wohnraum ergibt sich zudem explizit aus Art. 31 RESC. Jenes beinhaltet nach Art. 31 Abs. 1-3 RESC die Pflicht, Maßnahmen zu ergreifen, die, erstens, den Zugang zu Wohnraum mit ausreichendem Standard fördern; zweitens, der Obdachlosigkeit vorbeugen, mit dem Ziel, sie schrittweise bis zu ihrer vollständigen Beseitigung abzubauen; drittens, die Wohnkosten für Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, so zu gestalten, dass sie tragbar sind.

Speziell in Bezug auf Art. 30 und 31 RESC hat der deutsche Staat allerdings einen Vorbehalt erklärt, der Deutschland von der Bindung an diese Bestimmungen ausnimmt.¹¹⁶ Etwas anderes gilt dagegen für Art. 16 RESC, wonach die Bundesrepublik Deutschland „die erforderlichen Voraussetzungen für die Entfaltung der Familie als einer Grundeinheit der Gesellschaft“ zu schaffen hat. Dies beinhaltet die Pflicht zur

¹¹² UN Menschenrechtsrat, 42. Sitzung v. 9.9.2019-27.9.2029, A/HRC/42/22, Local government and human rights Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, S. 3 Ziff. 9, <https://docs.un.org/en/A/HRC/42/22>.

¹¹³ Mittlerweile haben 19 Städte (nicht Berlin) die Homeless Bill of Rights unterschrieben, <https://www.housingrightswatch.org/billofrights>.

¹¹⁴ **Schollmeier**, Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 99; **Starck**, Soziale Rechte in Verträgen, Verfassungen und Gesetzen, in: Ennuschat/Gelings/Mann et al. (Hrsg.), GS Tettinger, 2007, S. 761 (762).

¹¹⁵ Zur Kritik, insb. nach dem verstärkten Zuzug von Geflüchteten seit dem Jahr 2015 und dem Datendefizit zu Fragen der Obdachlosigkeit, **Schollmeier**, Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 89 f.

¹¹⁶ Vorbehalte und Erklärungen für Vertrag Nr. 163 – Europäische Sozialcharta (revidiert) (SEV Nr. 163), <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=163&codeNature=2&codePays=GER>.

Förderung des wirtschaftlichen, gesetzlichen und sozialen Schutzes des Familienlebens, insbesondere durch „Förderung des Baus familiengerechter Wohnungen.“

Dies wird deshalb hervorgehoben, weil sich Art. 31 RESC und Art. 16 RESC nach dem Verständnis des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte des Europarates (ESCR) mit Blick auf das „adequate housing“ decken.¹¹⁷ Folglich ergeben sich die Pflichten aus Art. 31 RESC jedenfalls in Fällen, bei denen es um die Versorgung von Familien mit Wohnraum geht, mittelbar über Art. 16 RESC.

4. Art. 8 Europäische Menschenrechtskonvention

Die Europäische Menschenrechtskonvention hält in Art. 8 EMRK das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens vor.¹¹⁸ Ein Recht auf Wohnraum ist hierin zwar nicht ausdrücklich festgeschrieben, jedoch hat der EGMR einen Leitfaden zu Art. 8 EMRK herausgegeben, in dem der Gerichtshof vertritt, dass der Schutzbereich von Art. 8 EMRK auch die Wohnung umfasst.¹¹⁹ Obschon der EGMR dem Recht aus Art. 8 EMRK sowohl eine abwehrrechtliche als auch – in bestimmten Grenzen – eine leistungsrechtliche Dimension zuspricht, positioniert er sich doch gegen eine Interpretation der Vorschrift als Anspruchsgrundlage für die Erlangung einer Wohnung;¹²⁰ die einzelne Person kann sich nicht auf Art. 8 EMRK berufen, wenn es um seine individuelle Versorgung mit einer Wohnung geht.

B. Unionsrechtliche Pflichten zur (sozialen) Wohnraumversorgung

Die völkerrechtliche Verpflichtung zur Verwirklichung eines Rechts auf Wohnen gilt im Übrigen nicht nur für die Bundesrepublik Deutschland, sondern auch für die Europäische Union (EU).¹²¹ Relevante Rechtsquellen des Unionsrechts sind die

¹¹⁷ Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy, Complaint No. 58/2009, decision on the merits of 25 June 2010, §115; ERRC v. Bulgaria, Complaint No. 31/2005, decision on the merits of 18 October 2006, §17, and ERRC v. France, Complaint No. 51/2008, decision on the merits of 19 October 2009, § 89.

¹¹⁸ Art. 8 Abs. 1 EMRK: „Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.“

¹¹⁹ EGMR, Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights, Stand 31.8.2020, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselawcomp/echr/2020/en/123516>, S. 92-104, in dem der EGMR zusätzlich sein Verständnis von „housing“ darlegt.

¹²⁰ „The Court recalls that Art. 8 does not in terms recognize a right to be provided with a home (Chapman, § 99), let alone a specific home or category of home [...]. It recalls that the scope of any positive obligation to house the homeless is limited [...]. Nor does any jurisprudence of the Court acknowledge such a right. [...] Whether the State provides funds to enable everyone to have a home is a matter for political not judicial decision.“, Codona v the United Kingdom (dec.), No. 485/05, 5.2.2006.

¹²¹ Gemäß Art. 47 EUV ist die EU ebenfalls Völkerrechtssubjekt.

Europäische Grundrechte-Charta (GRC), der Vertrag über die Europäische Union (EUV) und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Die GRC bindet alle Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips. Für die EU-Mitgliedsstaaten gilt die GRC lediglich bei der Durchführung von Unionsrecht (Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRC). In diesem (europäischen) Rahmen sind die Mitgliedsstaaten allerdings verpflichtet, die sich aus der GRC ergebenden Rechte zu achten, sich an ihre Grundsätze zu halten und deren Anwendung entsprechend ihren jeweiligen Zuständigkeiten unter Achtung der Grenzen der Zuständigkeit, die der Union in den Verträgen übertragen werden, zu fördern (Art. 51 Abs. 1 Satz 2 GRC).

Zwar enthält die GRC kein allgemeines „Recht auf Wohnen“, wohl aber eine nennenswerte Bestimmung in Titel IV („Solidarität“) zur „Sozialen Sicherheit und sozialen Unterstützung“, Art. 34 GRC. Art. 34 GRC enthält sowohl Elemente eines Rechts als auch eines Grundsatzes.¹²² Während der auf Diskriminierung bezogene Absatz 2 ein Recht normiert, enthalten die Absätze 1 und 3 Grundsätze im Sinne von Art. 52 Abs. 5 GRC. Das bedeutet, dass sie Leistungsgewährungen betreffen, deren Umfang offen ist und die „zwingend einer gesetzlichen Konkretisierung bedürfen“¹²³ (vgl. auch Art. 52 Abs. 5 Satz 1 GRC).

Für den Wohnraumschutz relevant ist Art. 34 Abs. 3 GRC. Diese Bestimmung enthält die Pflicht, mittellose Menschen in Wohnraumfragen zu unterstützen.¹²⁴ Konkret handelt es sich um eine die EU-Organe und -institutionen gerichtete Pflicht, nationale Wohnungsbeihilfen von EU-Mitgliedsstaaten zu respektieren.¹²⁵ Dies betrifft alle Leistungen, die solchen Menschen gewährt werden, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, um ein menschenwürdiges Dasein zu führen, weshalb hiermit zumindest eine Mindestgewährleistung zur Wohnungshilfe abgesichert wird.¹²⁶ Bei der Ausfüllung dieser Mindestgewährleistung steht den Mitgliedsstaaten wiederum Entscheidungsspielraum zu.

Im Übrigen ergeben sich aus dem Primärrecht der EU derzeit keine Pflichten, Gewährleistungen zur Wohnraumvorsorge zu treffen. Zwar verpflichtet Art. 2 Satz 1 EUV die Mitgliedstaaten zur Achtung der Menschenwürde und zur Wahrung der Menschenrechte, allerdings ist die Vorschrift im Lichte von Art. 6 Abs. 1 EUV und

¹²² **Jarass**, in: ders., Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 34 Rn. 3.

¹²³ **Jarass**, in: ders., Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 34 Rn. 3.

¹²⁴ Konkret heißt es in Art. 34 Abs. 3 GRC: „Um die soziale Ausgrenzung und die Armut zu bekämpfen, anerkennt und achtet die Union das Recht auf [...] eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen, nach Maßgabe des Unionsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.“

¹²⁵ Dogmatisch handelt es sich nach ganz h. M. um einen Grundsatz, obschon die Terminologie „Recht“ irreführend ist. Gemeint ist hiermit vielmehr das durch Umsetzungsakte gewährte Recht.

¹²⁶ **Jarass**, in: ders., Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 34 Rn. 7.

der sich aus der EuGH-Rechtsprechung ergebenden Grundrechte (Art. 6 Abs. 3 EUV) zu lesen.¹²⁷ Da Art. 6 Abs. 1 EUV wiederum lediglich auf die GRC und die EMRK Bezug nimmt, die keine Leistungsrechte normieren,¹²⁸ reicht Art. 2 Satz 1 EUV nicht über die GRC und die EMRK hinaus.¹²⁹ Art. 9 AEUV und Art. 151-164 AEUV differenzieren zwar die in Art. 3 Abs. 3 EUV definierten sozialpolitischen Ziele, legen aber keine Rechtspflichten fest.

Die über Art. 4 Abs. 1 lit. b, Art. 5 Abs. 3, Art. 153 ff. AEUV eröffnete Option eines sozialpolitischen Tätigwerdens der EU-Mitgliedsstaaten regelt nur die Zuständigkeiten zwischen der Union und ihren Mitgliedsstaaten. Die Bezugnahme auf die (Revidierte) Europäische Sozialcharta in Art. 151 AEUV ändert nichts daran, dass jene keine sozialen Leistungsrechte statuiert.¹³⁰

Auf Ebene des Sekundärrechts könnten dagegen demnächst harmonisierende Neuregelungen folgen, etwa für das europaweite Problem einer Wohnungsmarktverknappung durch Kurzzeitvermietungen („Short-term rentals“).¹³¹

C. Verfassungsrechtliche Pflichten zur (sozialen) Wohnraumversorgung

Umso mehr interessiert, welche verfassungsrechtlichen Direktiven das Grundgesetz und die Landesverfassungen für die (soziale) Wohnraumversorgung enthalten. Für eine umfassende Analyse aller landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen sei auf die Arbeit von **Schollmeier** verwiesen.¹³²

Die für diese Studie relevante Verfassung des Landes Berlin verbürgt in Art. 28 Abs. 1 Satz 1¹³³ ein Jedermann-Recht auf angemessenen Wohnraum. Zwar handelt es sich dabei nach der Lesart des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin um

¹²⁷ **Pechstein**, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 2 EUV Rn. 7.

¹²⁸ **Rengeling**, Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft, 1993, S. 16 ff., der zu diesem Ergebnis nach einer Analyse der Rechtsprechung des EuGH gelangt.

¹²⁹ Siehe hierzu bereits oben auf Seite 44 ff.

¹³⁰ So auch **Schollmeier**, Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 98.

¹³¹ Vgl. European Parliament, Short-term rentals, <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20231127STO15403/short-term-rentals-eu-rules-for-more-transparency>.

¹³² **Schollmeier**, Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 184-223 mit dem Resultat, dass es sich überwiegend um landesverfassungsrechtliche Staatszielbestimmungen handelt.

¹³³ Art. 28 Abs. 1 Verfassung von Berlin: „Jeder Mensch hat das Recht auf angemessenen Wohnraum. Das Land fördert die Schaffung und Erhaltung von angemessenem Wohnraum, insb. für Menschen mit geringem Einkommen, sowie die Bildung von Wohnungseigentum.“

eine Staatszielbestimmung,¹³⁴ eine subjektiv-rechtliche Normqualität hat der Verfassungsgerichtshof aber zumindest für den Fall der Obdachlosigkeit offengelassen.¹³⁵

Dabei sind nicht nur Ansprüche auf Hilfen im sozialrechtlichen Bereich denkbar, sondern auch ein Anspruch auf Verschaffung von Wohnraum in Abgrenzung zur bloß temporären Notunterkunft. Bislang gab es aber keinen Fall, in dem der Verfassungsgerichtshof das Recht in Art. 28 Abs. 1 VvB als unmittelbar anspruchsbegründend ausgelegt hat.

I. Kein explizites Grundrecht auf Wohnen

Anders als noch die Weimarer Reichsverfassung¹³⁶ und späterhin die Verfassung der DDR¹³⁷ enthält das Grundgesetz bis heute keine Bestimmung, die ein „Recht auf Wohnen“ oder ein „Recht auf Wohnraum“ explizit vorsieht.¹³⁸

Von der Inkorporation eines solchen Rechts hatte der Ausschuss für Grundsatzfragen des Parlamentarischen Rates bei der Erarbeitung des Grundgesetzes

¹³⁴ Dies ergibt sich aus den Erwägungen des Verfassungsgebers von 1995, die aus dem Schlussbericht der Verfassungs- und Parlamentsreform hervorgehen. Die beteiligten Fraktionen gingen für die Vorgängernorm (Art. 19 Abs. 1 Verfassung von Berlin i. d. F. von 1950) von einer Grundrechtsqualität aus, AH-Drucks. 12/4376 v. 18.5.1994, S. 29 sowie AH-Drucks. 12/4874 v. 13.9.1994, S. 7 f.; **Stöhr**, in: Pfennig/Neumann et al. (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2020, Art. 28 Rn. 3; **Driehaus**, in: Ders. (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 4. Aufl. 2020, Art. 28 Rn. 2; a. A. **Pestalozza**, LKV 1995, 344 (347); **Zivier**, Verfassung und Verwaltung von Berlin, 4. Aufl. 2008, S. 117.

¹³⁵ VerfGH BE, Beschl. v. 22.5.1996 – 34/96, BeckRS 1996, 13975 Rn. 8; VerfGH BE, Beschl. v. 24.8.2000 – 107 A/99, BeckRS 2000, 169142 Rn. 10; Beschl. v. 13.12.2001 – 165/01, BeckRS 2001, 163392 Rn. 10: „Soweit die Beschwerdeführer einen Verstoß gegen Art. 28 Abs. 1 VvB rügen, ist die Verfassungsbeschwerde unzulässig, weil die Vorschrift weder ein allgemeines Behaltensrecht für eine bestimmte bezogene Wohnung noch – jenseits der Obdachlosigkeit – einen sonstigen Anspruch eines einzelnen Bürgers begründet.“; Beschl. v. 29.8.2003 – 16/03, BeckRS 2003, 144967 Rn. 28: „Offengelassen hat der VGH bisher lediglich die Frage, ob Art. 28 Abs. 1 Satz 1 VvB ein subjektives Recht auf Schutz vor Obdachlosigkeit gewährt [...]“; anders abseits von Fällen der Obdachlosigkeit, VerfGH BE, Beschl. v. 16.3.2010 – 180/07, BeckRS 2010, 152012 Rn. 16: „Auf Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und Art. 36 Abs. 1 VvB könnte die Verfassungsbeschwerde nicht gestützt werden, weil diese Vorschriften keine einklagbaren Rechte des Einzelnen begründen.“

¹³⁶ Konkret ordnete Art. 155 Abs. 2 WRV an, die staatliche Überwachung der Verteilung und Nutzung des Bodens müsse in einer Weise erfolgen, die „Missbrauch verhütet und dem Ziele zustrebt, jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien, besonders der kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zu sichern.“

¹³⁷ Art. 37 Abs. 1 Verfassung der DDR, auf dessen Beibehaltung im Zuge der Wiedervereinigung verzichtet worden ist: „Jeder Bürger der Deutschen Demokratischen Republik hat das Recht auf Wohnraum für sich und seine Familie entsprechend den volkswirtschaftlichen Möglichkeiten und örtlichen Bedingungen. Der Staat ist verpflichtet, dieses Recht durch die Förderung des Wohnungsbaus, die Werterhaltung vorhandenen Wohnraumes und die öffentliche Kontrolle über die gerechte Verteilung des Wohnraums zu verwirklichen.“ Allerdings stand Art. 37 Abs. 1 Verfassung der DDR unter den Vorbehalten „volkswirtschaftlicher Möglichkeiten“ und „örtlicher Bedingungen“, weshalb de facto keine Änderung der Verfassungswirklichkeit erzielt werden konnte, **Pfeiffer**, IZR 2014, 389 (389).

¹³⁸ Zuletzt hatte ein Gesetzesentwurf der Fraktion Die Linken für die Schaffung eines Rechts auf Wohnen in einem neuen Art. 14a GG plädiert, BT-Drucks. 19/29453 v. 6.5.2021, der von der SPD-Fraktion mit der Begründung abgelehnt worden ist, das Ansinnen sei „unrealistisch“.

abgesehen,¹³⁹ da das Grundgesetz in Abgrenzung zur Weimarer Reichsverfassung keine sozialen Rechte normieren sollte,¹⁴⁰ nicht einmal in Form eines Gesetzesauftrags.¹⁴¹ Dabei ist argumentiert worden, dass sozialen Grundrechten im Sinne von subjektiv-rechtlichen Verschaffungsansprüchen entgegenstehe, dass es zu ihrer Vollziehbarkeit und Justiziabilität einer Konkretisierung bedürfe. Diese obliege aus Gründen der Gewaltenteilung dem einfachen Gesetzgeber, der eine weite Einschätzungsprärogative genieße,¹⁴² die nicht von vornherein eingeschränkt werden dürfe und die justizielle Kontrolle begrenze.¹⁴³ Vor diesem Hintergrund scheiterte etwa der im parlamentarischen Rat diskutierte Vorschlag, das Recht auf „das Mindestmaß der zum Leben notwendigen Nahrung, Kleidung und Wohnung“ in Art. 2 Abs. 3 S. 2 GG aufzunehmen. Von Mangoldt nahm jedoch an, dieses Recht sei bereits ein Bestandteil der Menschenwürde, was nicht bestritten wurde.¹⁴⁴

Heute wird dem Leistungsrecht vor allem die begrenzte staatliche Finanzkraft entgegengehalten.¹⁴⁵ Wenige wenden ein, die vollständige Umsetzung des Rechts auf Wohnen würde in einer umfassenden staatlichen Wohnraumzwangsbewirtschaftung münden, was den übrigen Freiheitsrechten widerspreche.¹⁴⁶ Diesen Bedenken hält **Lange** jedoch entgegen,¹⁴⁷ eine Normierung des Grundrechts auf Wohnen könne dem „menschlichen Grundbedürfnis auf Wohnen eine größere verfassungsrechtliche Sichtbarkeit verleihen und damit die Chancen seiner Durchsetzbarkeit erhöhen.“¹⁴⁸ Allerdings wird die Frage, ob die Normierung des Grundrechts auf Wohnen aus diskurspsychologischen Gründen angezeigt ist, unterschiedlich beurteilt.¹⁴⁹ Der

¹³⁹ Zur Ablehnung des Vorschlags des Ausschusses für Grundsatzfragen des Parlamentarischen Rates, in Art. 2 Abs. 3 Satz 2 GG ein Recht auf ein Mindestmaß an Nahrung, Kleidung und Wohnraum aufzunehmen, BVerfGE 1, 97 (104); **Derleder**, WuM 2009, 615 (621 ff.); **Steinmeier**, Bürger ohne Obdach, 1992, S. 372 ff.

¹⁴⁰ Hierzu **Weber**, Der Staat 1965, 409 (412 ff.); **Isensee**, Der Staat 1980, 367 (370).

¹⁴¹ **Lange**, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 28 unter Darstellung der Diskussionsbeiträge, 2023, S. 234.

¹⁴² **Böckenförde**, Die sozialen Grundrechte im Verfassungsgefüge, in: Ders. (Hrsg.), Staat, Verfassung, Demokratie, 1980, S. 146 (150 ff.); **Bethge**, Der Staat 1985, 351 (378); **Lübbe-Wolf**, JöR 2005, 1 (7); **Hesse**, EuGRZ 1978, 427 (434); grundlegend das „Hartz-IV-Urteil“ des BVerfGE 125, 175 (222; 224 f.).

¹⁴³ BVerfGE 125, 175 (225 f.); grundlegend zur gerichtlichen Kontrolldichte zuvor BVerfGE 50, 290 (332 f.).

¹⁴⁴ Deutscher Bundestag und Bundesarchiv (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 5/II, Ausschuss für Grundsatzfragen, 27. Sitzung, 1.12.1948, S. 782.

¹⁴⁵ **Murswiek**, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. IX, 2011, § 192 Rn. 63.

¹⁴⁶ **Isensee**, Der Staat 1980, 367 (379 f.); **Murswiek**, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. IX, 2011, § 192 Rn. 65 zur ähnlich gelagerten Fragestellung zum „Recht auf Arbeit“.

¹⁴⁷ **Lange**, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 238 f.

¹⁴⁸ So wurde **Lange** jüngst zitiert in **Suliak**, Recht auf Wohnen ins Grundgesetz?, LTO v. 12.9.2025; in diese Richtung auch **F. C. Mayer**, ebd.

¹⁴⁹ Befürwortend: **Lange**, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 305 unter dem Gesichtspunkt der Rechtsmobilisierung, aber darauf hinweisend, dass das Grundgesetz internationalen Konventionen nicht nachstehe, weshalb ein Grundrecht auf Wohnen inhaltlich aktuell keinen Mehrwert brächte, S. 306; **Glatter**, IzR 2014, 386 (386); **Altrock**, IzR 2014, 383 (394); kritisch: **Lübbe-Wolff**, JöR 2005, 1 (3 f.); **Murswiek**, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.),

Umstand, dass das Grundgesetz kein explizites Recht auf Wohnen enthält, bedeutet aber nicht, dass die Verfassung dem Einzelnen nicht schon jetzt Wohnraumschutz vermittelt. Dieser ergibt sich aus einem Konglomerat an Staatsstrukturprinzipien, Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten.¹⁵⁰

II. Verfassungsrechtliche Direktiven zur (sozialen) Wohnraumversorgung

Das Grundgesetz enthält einige Direktiven zur (sozialen) Wohnraumversorgung, die von allen drei Staatsgewalten von Verfassungs wegen zu beachten sind (Art. 1 Abs. 3 GG). Von besonderer Bedeutung sind der Grundrechtekanon und das Sozialstaatsprinzip.

1. (Sozialer) Wohnraumschutz über das Sozialstaatsprinzip

Beim Sozialstaatsprinzip ist das Grundgesetz „wortkarg“,¹⁵¹ indem es den Bundesstaat (Art. 20 Abs. 1 GG) und Rechtsstaat (Art. 28 Abs. 1 GG) schlicht als „sozial“ beschreibt.¹⁵² Allgemein richtet sich das Sozialstaatsprinzip auf eine gerechte Ressourcenverteilung, die es allen Menschen ermöglichen soll, ihre grundrechtlich verbürgten Freiheiten auszuüben,¹⁵³ wobei das Demokratieprinzip, das Rechtsstaatsprinzip und kollidierende Grundrechte die Grenzen für die Realisierung dieses Anliegens setzen.¹⁵⁴

Das in Art. 20 Abs. 1 GG festgeschriebene und über die Ewigkeitsklausel in Art. 79 Abs. 3 GG abgesicherte Sozialstaatsprinzip trägt dem deutschen Staat in seiner objektiv-rechtlichen Dimension als Staatszielbestimmung auf, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen. Angesichts der Weite und Unbestimmtheit dieses Prinzips lässt sich daraus jedoch regelmäßig kein Gebot entnehmen, soziale Leistungen in einem

HStR, Bd. IX, 2011, § 192 Rn. 50; **Pfeiffer**, IzR 2014, 389 (389); zuletzt **Thiele**, der von einer „Überforderung des Rechts“ spricht, sollte der normative Anspruch in der Praxis nicht umfassend eingehalten werden können, zitiert in **Suliak**, Recht auf Wohnen ins Grundgesetz?, LTO v. 12.9.2025; entschieden gegen ein Recht auf Wohnraum, da der Staat in einer liberalen Ordnung kein „Verfügungsmonopol über Wohnraum“ haben könne, **M. Huber**, ebd.

¹⁵⁰ Dazu, dass diese Entscheidung des Verfassungsgebers zu akzeptieren ist, **Heinig**, Der Sozialstaat im Dienst der Freiheit, 2008, S. 397 ff.

¹⁵¹ **Schollmeier**, Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 111.

¹⁵² Zum hohen Maß an Unbestimmtheit des „Sozialen“ **Forsthoff**, VVDStRL 1953, 8 (26); zur Konkretisierungsbedürftigkeit BVerfGE 5, 85 (198); zu den einzelnen Teilgehalten **Zacher**, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.); HStR, Bd. II, 2004, § 28 Rn. 32 ff.; zu den verfassungsimmanenten „Hinweisen“ auf den sozialen Charakter des Grundgesetzes **Lange**, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 284 Fn. 288 m. w. N.

¹⁵³ **Kingreen**, Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsbund, 2003, S. 129.

¹⁵⁴ **Sommermann**, in: Huber/Voßkuhle, GG, Bd. 2, 8. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 107 ff.

bestimmten Umfang zu gewähren.¹⁵⁵ Zwingend ist jedoch, dass der Staat die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein seiner Bürger schafft.¹⁵⁶ Zur Sicherung der physischen Existenz gehören auch eine schützende und wärmende Unterkunft sowie der Zugang zu sanitären Einrichtungen.¹⁵⁷ Aus der Staatszielbestimmung ergibt sich somit die objektiv-rechtliche Pflicht, auf eine die gesamte Bevölkerung erfassende Versorgung mit angemessenem Wohnraum hinzuwirken und hiermit Wohnungslosigkeit zu verhindern.

In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lassen sich mehrere Anhaltspunkte dafür finden, dass das Gericht eine derartige objektive Pflicht befürwortet. Gleichzeitig zeigt das Gericht die Grenzen der Staatsaufgabe auf.

Als Anknüpfungspunkt für die Versorgung mit angemessenem Wohnraum eignet sich vor allem die aus dem Sozialstaatsprinzip abgeleitete staatliche Aufgabe zur Sicherstellung von Infrastruktur¹⁵⁸ und Daseinsvorsorge¹⁵⁹. So ist etwa die Sicherstellung der Energieversorgung, als Leistung, deren der Bürger zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz unumgänglich bedarf, eine hierzu gehörende öffentliche Aufgabe.¹⁶⁰ Was genau zur Infrastruktur und Daseinsvorsorge gehört, ist indes bisweilen im Detail nicht geklärt und unterliegt den jeweiligen Entwicklungen. Hierzu gehört jedenfalls die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit als lebensnotwendig erachteten Gütern.¹⁶¹ Es liegt somit nicht fern, dass auch die Versorgung mit angemessenem Wohnraum angesichts der aktuellen sozialen Entwicklungen dazuzuzählen ist.

Gleichermaßen ließe sich die Pflicht zur Versorgung an die sozialstaatliche Pflicht zu Fürsorge knüpfen, die ebenfalls als Staatsaufgabe anerkannt ist.¹⁶²

Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts besteht indes ein weitreichender Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers für die Ausgestaltung der Bereiche Infrastruktur, Daseinsvorsorge und Fürsorge. Dieser wird erst begrenzt, wenn die

¹⁵⁵ stRSpr m.w.N. BVerfG, Beschluss v. 12.3.1996, 1 BvR 609/90, 1 BvR 692/90, juris Rn. 62; BVerfG, Beschluss v. 8.6.2004, 2 BvL 5/00, juris Rn. 96.

¹⁵⁶ BVerfG, Beschluss v. 8.6.2004, 2 BvL 5/00, juris Rn. 96.

¹⁵⁷ So im Rahmen des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums BVerfGE 125, 175 (223).

¹⁵⁸ BVerfGE 30, 292 (311 f.).

¹⁵⁹ BVerfGE 103, 197 (221 ff.).

¹⁶⁰ BVerfGE 66, 248, Rn. 37.

¹⁶¹ Vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Sachstand: Daseinsvorsorge, 2024.

¹⁶² Zur in der Traditionslinie längsten Pflicht zur „Fürsorge“ und „Vorsorge“ ausführlich bei **Lange**, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 285; zur Fürsorge speziell im Hinblick auf die Wohnraumversorgung **Zacher**, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. II, 2004, § 28 Rn. 30 unter Verweis auf Art. 13 Abs. 7 GG zur „Behebung der Raumnot“; **Molinari**, betrachtet Subjekt- und Objektförderung als Interventionsmaßnahmen zur Korrektur eines Marktversagens, Die Tradition staatlicher Interventionen in den Mietwohnungsmarkt, S. 122.

Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein der Bürger nicht mehr gewährleistet sind.¹⁶³

Ergänzend ist hervorzuheben, dass regulierende Eingriffe in den Wohnungsmarkt gegenüber Privaten nicht nur gerechtfertigt werden können. Vielmehr werden derartige Maßnahmen nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts erforderlich, wenn zwischen Privaten ein Ausbeutungsverhältnis oder ein wirtschaftliches Ungleichgewicht besteht,¹⁶⁴ wie es zwischen Wohnungssuchenden und Wohnungsanbietern durchaus bestehen kann.

Zwar wäre es verfehlt, bei einer einzigen der Staatsgewalt unterworfenen Person, die über keinen Zugang zu einem über eine Notunterkunft hinausgehenden Wohnraum verfügt, eine Verletzung des Sozialstaatsprinzips anzunehmen.¹⁶⁵ Zugleich liegt eine Verletzung des Sozialstaatsprinzips auch nicht erst dann vor, wenn der Gesetzgeber in diesem Bereich gänzlich untätig bleibt.¹⁶⁶ Eine Missachtung des Sozialstaatsprinzips kommt somit in Betracht, wenn der Staat zwar gesetzgeberisch und/oder durch Exekutivmaßnahmen tätig ist, die getroffenen Maßnahmen aber nachweislich unzureichend sind, um dem Sozialstaatsprinzip in der Rechtswirklichkeit Rechnung zu tragen.

Somit bleibt festzuhalten, dass die objektiv-rechtliche Verpflichtung zur Versorgung mit angemessenem Wohnraum bislang nur vage konturiert ist, jedoch im Sozialstaatsprinzip verankert werden kann. Als staatliche Aufgabe lassen sich isoliert aus dem Sozialstaatsprinzip jedoch keine konkreten Rechte herleiten, was vor allem Folgen für die Justiziabilität hat: Das Sozialstaatsprinzip kann als möglicher Verfassungsverstoß gerichtlich lediglich eingewandt werden, sollte dessen Kernbereich als äußerste Grenze unterschritten werden. Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen somit allein im Wege einer inzidenten Prüfung im Normkontrollverfahren oder einer Verfassungsbeschwerde in Verbindung mit der Rüge einer Verletzung eines Grundrechts.

¹⁶³ BVerfGE 82, 60 (80).

¹⁶⁴ BVerfGE 5, 85 (205 f.).

¹⁶⁵ **Schollmeier**, Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 118.

¹⁶⁶ Vielmehr genügt es auch, wenn er evident ungeeignete Maßnahmen ergreift, **Schollmeier**, Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 118.

2. Das Recht auf Wohnen als Element des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG)

Aus einer Verbindung von Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) und Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) leitet das Bundesverfassungsgericht seit dem Jahr 2010 das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ab.¹⁶⁷ Es beinhaltet die Pflicht des Gesetzgebers zur „Sicherstellung des physischen und sozio-kulturellen Existenzminimums“. Hierauf besteht ein justizialer Anspruch.

Darüber, dass die Gewährleistung einer Unterkunft ein Teilaspekt des Existenzminimums ist, bestehen keine grundlegenden Zweifel. Da eine wärmende und schützende Unterkunft ein menschliches Grundbedürfnis ist, hat das Bundesverfassungsgericht¹⁶⁸ die Unterkunft seit jeher als Bestandteil des menschenwürdigen Existenzminimums anerkannt und in seiner Rechtsprechung als solchen aufgeführt.¹⁶⁹ Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums sichert jedoch nicht nur ein physisches Existenzminimum: Es besteht eine einheitliche grundrechtliche Garantie, die sowohl die physische Existenz des Menschen, zu der auch Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit gehört, als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben.¹⁷⁰

Der konkrete Umfang des Anspruchs hängt von den gesellschaftlichen Anschauungen über das für ein menschenwürdiges Dasein Erforderliche, der konkreten Lebenssituation des Hilfebedürftigen sowie den jeweiligen wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten ab. Es ist dabei allein das Recht und die Pflicht des politischen Gesetzgebers den Umfang konkret zu bestimmen.¹⁷¹

Der Bundesgesetzgeber hat für die Kosten der Unterkunft im Bereich des Existenzsicherungsrechts daher einheitliche Vorgaben getroffen. Er legt hierin fest, wann Wohnraum als angemessen gilt und der Staat die hierfür entstehenden Kosten zur Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums hilfebedürftiger Personen

¹⁶⁷ BVerfGE 125, 175 (223); dies späterhin fortentwickelnd BVerfG, Urt. v. 18. 7. 2012 – 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, NJW 2012, 3020 ff. (Verfassungswidrigkeit der Leistungssätze des Asylbewerberleistungsgesetzes); BVerfG, Urt. v. 5.11.2019 – 1 BvL 7/16, NJW 2019, 3703 ff. (Sanktionen zur Durchsetzung von Mitwirkungspflichten bei ALG-II-Bezug); hierzu u. a. **Berlit**, KJ 2010, 145 ff.; **Kingreen**, NVwZ 2010, 558 ff.; **Lange**, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 293; **Mayen**, Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, in: Sachs/Siekman (Hrsg.), FS Stern, 2012, S. 1451 ff.; **Seiler**, JZ 2010, 500 ff.

¹⁶⁸ Statt vieler hier nur BVerfG, Urt. v. 9.2.2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, SRa 2010, 69 (70).

¹⁶⁹ BVerfG, Urt. v. 18. 7. 2012 – 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, NVwZ 2012, 1024 (1026).

¹⁷⁰ BVerfGE 125, 175 (223).

¹⁷¹ BVerfGE 125, 175 (224).

übernehmen muss, vgl. §§ 22 SGB II ff.; §§ 35 SGB XII ff.; § 3 Abs. 1 und 3 AsylbLG jeweils i. V. m. den konkretisierenden Ausführungsvorschriften Wohnen (AV Wohnen).

Hiernach gehört zu einer das menschenwürdige Existenzminimum wahrenen Unterkunft eine Mindestwohnfläche von 9 qm mit einem wohnungsbezogenen Ausstattungsstandard, der Tageslicht, Lüftung, fließende und warme Trinkwasserversorgung, Elektrizität, Heizung, Sanitäranlagen und einen Zugang zu Telekommunikationsnetzwerken sicherstellt. Hinzu kommen äußere Mindestanforderungen an gesunde, sichere und emissionsgeschützte Wohnverhältnisse samt Anbindung an ein ÖPNV-Netz und die Gewährleistung infrastruktureller Versorgungssicherheit zur Realisierung eines Mindestmaßes an urbaner Teilhabe, verstanden als kulturelle, soziale, ausbildungs- bzw. berufsbezogene Teilhabe.

Die genannten Vorschriften regeln, wie ausgeführt, die Übernahme von Kosten für den Wohnraum. Es geht nicht um die Besitzerlangung von Wohnraum. Die Frage, ob der *Zugang* von Wohnraum Bestandteil des Rechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ist, ist in der bundesverfassungsgerichtlichen Judikatur bislang nicht behandelt worden.¹⁷²

Gleichwohl spricht vieles dafür, dass sich aus den konkretisierenden Vorschriften spiegelbildlich Mindestanforderungen an menschenwürdiges Wohnen ergeben, auf die jeder Menschen einen Anspruch hat. Der parlamentarische Gesetzgeber legt hier fest, welche Art von Unterkunft er unter Wahrung der Grundrechte für existenzsichernd erachtet. Das Bundesverfassungsgericht führt in ständiger Rechtsprechung aus, dass der grundrechtliche Gewährleistungsanspruch den Gesetzgeber dazu verpflichtet, „tatsächlich für eine menschenwürdige Existenz Sorge zu tragen“¹⁷³. Angesichts der dargestellten völkerrechtlichen Pflichten¹⁷⁴ und der Wechselwirkungen mit weiteren Grundrechten kann sich der Staat nicht darauf zurückziehen, finanzielle Unterstützungsleistungen anzubieten.¹⁷⁵ Vielmehr steht er in der Pflicht, den Zugang zu Wohnraum effektiv zu gewährleisten. Diese Pflicht geht über die reine Bereitstellung finanzieller Mittel, wie Fördermittel, Sozialleistungen, Subventionen oder

¹⁷² **Schollmeier** untersucht die Zugänglichkeit von Wohnraum im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG unter dem teilhaberechtlichen Charakter des Inhalts der Eigentumsfreiheit von Art. 14 Abs. 1 GG, **Schollmeier**, Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 164.

¹⁷³ BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 - 1 BvL 10/12 u.a., NJW 2014, 3425 Rn. 77.

¹⁷⁴ Dazu Erster Teil, A.

¹⁷⁵ So aber die Ansicht des Gesetzgebers, wie sie in der Petition „Pet 3-18-11-217-036632“ zum Ausdruck kommt, https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/2016/10/14/Petition_68020.abschlussbegruendungpdf.pdf; Dies ist im Hinblick darauf relevant, dass obdachlose Person im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt grundsätzlich keinen Anspruch auf Bereitstellung einer Wohnung durch den Träger der Sozialhilfe haben, sondern nur auf die Übernahme der tatsächlichen Aufwendungen für eine vorhandene Unterkunft bzw. auf Geldleistungen (§ 10 Abs. 3 SGB XII: Vorrang der Geldleistung vor der Sachleistung). Der Sozialhilfeträger muss Personen, die Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt haben, im Bedarfsfall daher keine Wohnung zur Verfügung stellen (vgl. § 8 i. V. m. §§ 27–40 SGB XII).

Steuererleichterungen, hinaus, gerade wenn kostengünstiger Wohnraum derart knapp ist, dass finanzielle Mittel den Bedarf nicht allein decken können. Den Staat trifft dann gerade die Pflicht, Maßnahmen ergreifen, um die Wohnraumversorgung in substanzieller Weise abzusichern. Das bedeutet auch, nicht nur mit Wohnungslosigkeit verbundene Gefahren durch die Unterbringung in einer gemeinschaftlichen Notunterkunft vorübergehend abzuwehren, sondern Maßnahmen zu ergreifen, mit denen Wohnungslosigkeit tatsächlich auch beseitigt werden kann. Genauso wenig genügt es, Zuwendungen an die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe zu erbringen.¹⁷⁶ Einfach-rechtlich findet sich eine solche Verpflichtung in den Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§§ 67 ff. SGB XII). Hiernach sind Maßnahmen zur Unterstützung bei der Beschaffung einer Wohnung zu leisten. Im Einzelfall kann darauf auch die Verpflichtung des Staates folgen, der wohnungslosen Person unmittelbar eine Wohnung zu beschaffen.¹⁷⁷

Problematisch ist, dass diese Standards zum „angemessenen Wohnraum“ in der Realität oftmals keine Entsprechung finden. Insbesondere in provisorischen Notunterkünften für wohnungs- und obdachlose Menschen werden diese nicht gewahrt. Dies ist auch nicht unter Verweis auf den temporären Charakter der Unterbringung zu rechtfertigen, weil die Betroffenen zumeist mehrere Jahre dort untergebracht sind.¹⁷⁸ Diese Realität zu ändern, obliegt jedoch gerade dem parlamentarischen Gesetzgeber.

Maßnahmen zur Beseitigung von Wohnungslosigkeit können etwa in Beratungs- und Vermittlungsangeboten bestehen, etwa in Gestalt der Fachstellen zur Verhinderung von Wohnungsverlusten¹⁷⁹, in verfahrensmäßigen Erleichterungen und Hilfestellungen oder – je nach Versorgungslage und Bedürftigkeit einer Person – womöglich auch in der Ausübung von Belegungsrechten, um den Zugang zu Wohnraum im Einzelfall zu gewährleisten.

3. Wohnen als Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 GG

Dem Grundrechtkanon lässt sich in Fällen einer das Leben gefährdenden oder die körperliche Unversehrtheit schwer beeinträchtigenden Notlage anerkanntermaßen

¹⁷⁶ So die Begründung der Ablehnung der „Pet 3-18-11-217-036632“, da die Regierung die BAG W bezuschusse, https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/_2016/_10/_14/Petition_68020.abschlussbegruendungpdf.pdf.

¹⁷⁷ HessVGH, Beschl. v. 10.1.1986 – 9 TG 857/85, NVwZ 1986, 860 (860), Rn. 23; BSG, Urt. v. 15.11.2012 – B 8 SO 22/10 R, BeckRS 2013, 66687 Rn. 17; siehe zuletzt hierzu LSG Niedersachsen-Bremen Beschl. v. 20.2.2026 – L 8 SO 19/26 B ER, BeckRS 2026, 5016.

¹⁷⁸ Dezidiert zu den Notunterkünften und der Unterbringung von wohnungslosen Menschen im Allgemeinen auf Seite 193 ff.

¹⁷⁹ Vgl. **BAG Wohnungslosenhilfe e.V.**, Prävention hilft, <https://www.bagw.de/de/themen/praevention/fachstellen>.

ein subjektiver Anspruch auf Bereitstellung einer Unterkunft entnehmen.¹⁸⁰ In diesem Fall streitet nicht nur das Sozialstaatsprinzip, sondern Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG in seiner Schutzpflichtdimension für die einzelne Person.¹⁸¹ Letztere verpflichtet den Staat, sich „schützend und fördernd“¹⁸² vor das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit zu stellen. Mit Blick auf das Wohnen verdichtet sich diese Schutzpflicht zu einem echten Anspruch auf Unterkunft, die „Schutz vor den Unbilden des Wetters bieten, Raum für die notwendigsten Lebensbedürfnisse lassen und den Anforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung“ genügen muss.¹⁸³ Ein allgemeines Recht auf Wohnen unabhängig von diesen zusätzlichen Voraussetzungen lässt sich Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG indes nicht entnehmen.¹⁸⁴

Bislang nicht geklärt ist, ob eine Notlage (in Anlehnung an die §§ 67 ff. SGB XII) auch dann anzunehmen ist, wenn sich ein Mensch bereits seit langer Zeit in der Wohnungslosigkeit befindet und hieran aus eigener Kraft ersichtlich nichts ändern kann. In diesem Fall könnte sich der Anspruch auf eine bloß temporäre Unterbringung in einen Anspruch auf den Bezug von Räumlichkeiten verwandeln, die dem dauerhaften Wohnen dienen.

Zudem wird teilweise vertreten, aus der Zusammenschau des Sozialstaatsprinzips mit Art. 2 Abs. 2 GG, Art. 1 Abs. 1 GG ergebe sich eine Schutzpflichtverletzung, wenn sich herausstellt, dass die Wohnungslosigkeit auf strukturelle Probleme zurückzuführen ist, für die der Staat nachweislich verantwortlich ist. Unbeantwortet ist indes, ob diese sich zu einem Anspruch auf Erlangung einer menschenwürdigen Unterkunft verdichten kann.¹⁸⁵

An dieser Stelle erlangt der nationale Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024 des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen Bedeutung. Dieser spricht selbst davon, dass wohnungs- und obdachlose Menschen insbesondere in angespannten Wohnungsmärkten in Metropolregionen „noch stärkerer Konkurrenz zu anderen Interessenten für eine bezahlbare Wohnung ausgesetzt [sind]. Für wohnungs- und obdachlose Menschen sowie für die leistungserbringenden

¹⁸⁰ **Schollmeier**, Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 450.

¹⁸¹ Zur Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, **Dietlein**, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 2005, S. 34 ff.; **Dreier**, Dimensionen der Grundrechte, 1993, S. 47 f., 59 f.; **Hermes**, Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit, 1987; **Stern**, DÖV 2010, 241 ff.; **Szczekalla**, Die sogenannten grundrechtlichen Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht, 2002; **Unruh**, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, 1996.

¹⁸² So der Wortlaut der bundesverfassungsrechtlichen Judikatur, BVerfGE 46, 160 (164); 56, 54 (73); 115, 118 (152); 121, 317 (356).

¹⁸³ VGH Mannheim, Beschl. v. 5.3.1996 – 1 S 470/96, NVwZ-RR 1996, 439 (440).

¹⁸⁴ **Schollmeier**, Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 450.

¹⁸⁵ Vgl. zum Ganzen **Lange**, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 314.

sozialen Träger und Ämter ist es unter diesen Bedingungen besonders schwierig, eine passende Wohnung zu finden.¹⁸⁶ Für die Mietwohnungsmarktsituation ist jedenfalls zum Teil der Staat verantwortlich, der regulierend auf den Mietwohnungsmarkt einwirken muss, um überhaupt einen funktionsfähigen Markt zu schaffen.¹⁸⁷ Dasselbe gilt für den stagnierenden Wohnungsneubau, der nicht zuletzt an überhöhten Anforderungen und langen Verfahren scheitert.¹⁸⁸ Zuletzt ist der Staat auch verantwortlich für die personell hinreichende Ausstattung der Sozialen Wohnhilfen. Bereits an diesen von der Bundesregierung selbst eingeräumten Problemfeldern zeigt sich, dass die Wohnungs- und Obdachlosigkeit ein strukturelles Problem und als solches zumindest zum Teil vom deutschen Staat, mithin auch vom Land Berlin verantwortet ist. Die Programme zur Prävention von Wohnungslosigkeit und der Vermittlung von wohnungs- und obdachlosen Menschen in Wohnraum erweisen sich ausweislich der aktuellen Zahlen zur rapide gestiegenen Wohnungslosigkeit¹⁸⁹ und den ausbleibenden Vermittlungserfolgen als unzureichend: Jährlich erhalten etwa in Berlin lediglich rund 3 Prozent der wohnungslosen Menschen überhaupt Zugang zu Wohnraum.¹⁹⁰ Die Bundesregierung hat ebenfalls anerkannt, dass insbesondere der hohe Anteil an Personen, die seit mindestens einem Jahr wohnungslos sind, zeigt, dass „die ausreichende Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum elementar für die Beseitigung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit ist.“¹⁹¹ Genau hieran mangelt es aber bereits jetzt und die Versorgungslücke in Berlin wird sich nur noch weiter vergrößern.¹⁹²

4. Den Wohnraumschutz legitimierendes Verfassungsrecht im Übrigen

Ergänzend zu diesen grundgesetzlichen Bestimmungen lassen sich für ein staatliches Tätigwerden im Bereich des Wohnraumschutzes im jeweiligen Einzelfall

¹⁸⁶ **BMWSB**, Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024, https://www.bmwsb.bund.de/DE/wohnen/wohnungsmarkt/nationaler-aktionsplan-gegen-wohnungslosigkeit/nationaler-aktionsplan-gegen-wohnungslosigkeit_node.html, S. 15.

¹⁸⁷ Zu den Besonderheiten von Wohnung und Wohnungsmarkt s. **Sammet**, Das Gesetz des Wohnungsmarktes, 2025, S. 145 ff.

¹⁸⁸ So betrug die durchschnittliche Verfahrensdauer für einen B-Plan in Berlin im Jahr 2023 9,3 Jahre (113 Monate), vgl. https://www.bfwberlin.de/sites/default/files/medien/dokumente/p2401-0787-berlin-akt.-bearbeitungsdauer-b-plane_2024.pdf, S. 3.

¹⁸⁹ Siehe hierzu bereits Fn. 19.

¹⁹⁰ So bereits das Positionspapier der Fraktion **Bündnis 90/Die Grünen** im Abgeordnetenhaus von Berlin vom 28.8.2024, https://gruene-fraktion.berlin/wp-content/uploads/2024/10/Positionspapier_Geschuetztes-Marktsegment-staerken.pdf.

¹⁹¹ **Bundesministerium für Arbeit und Soziales**, Ausmaß und Struktur von Wohnungslosigkeit, Der Wohnungslosenbericht 2022, S. 74, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Soziale-Sicherung/wohnungslosenbericht-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

¹⁹² Siehe zum Versorgungsdefizit bereits die Zahlen in Fn. 7, 8, 9, 10 und 11.

unterschiedliche grundrechtliche Positionen heranziehen. Zu nennen wären etwa das Allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG)¹⁹³ unter dem Gesichtspunkt der freien Persönlichkeitsgestaltung und des Diskriminierungsschutzes gegenüber Dritten,¹⁹⁴ das Recht auf Ehe und Familie (Art. 6 Abs. 1, Abs. 4 GG), wann immer es spezifisch um die Schaffung und Erhaltung bedürfnisadäquaten, insbesondere familiengerechten Wohnraums geht,¹⁹⁵ das Recht auf Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 GG), welches das Recht des Einzelnen beinhaltet, den Lebensmittelpunkt dort zu begründen, wo seine Präferenzen liegen,¹⁹⁶ der Schutzgehalt von Art. 13 Abs. 1 GG im Hinblick auf die Privatheit des Wohnens, das eine Komponente der Selbstverwirklichung in sich trägt,¹⁹⁷ das Besitzrecht von Mieter*innen, welches das Bundesverfassungsgericht aus Art. 14 Abs. 1 GG hergeleitet hat, um das Bestandsinteresse der Mieter*innen gegen den Verlust ihrer Wohnung zu schützen¹⁹⁸ und zuletzt die Gleichheitssätze, wann immer der diskriminierungsfreie Zugang zu Wohnraum in Rede steht.¹⁹⁹

Das Allgemeine Persönlichkeitsrecht ist in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zuletzt stärker hervorgehoben worden.²⁰⁰ Dabei hielt das

¹⁹³ Deziert hierzu **Brachthäuser**, KJ 2025, 19 ff.

¹⁹⁴ Hier besteht ein Sachzusammenhang zu Art. 3 Abs. 1 GG, der den Diskriminierungsschutz beim Zugang zu Wohnraum explizit ausdrückt, weshalb man durchaus kritisch hinterfragen kann, ob es einer schutzrechtlichen Aufladung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts in Bezug auf Diskriminierungen überhaupt bedarf. Dies bejahend jedenfalls **Lehner**, Zivilrechtlicher Diskriminierungsschutz und Grundrechte, 2013, S. 228; **Schollmeier**, Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 132.

¹⁹⁵ Zur besonderen Bedeutung familiengerechten Wohnens, **Häußermann/Siebel**, in: Häußermann/Ipsen/ Krämer-Badoni et al. (Hrsg.), Stadt und Raum, 1992, S. 69 (70); erneut können aus dieser besonderen Schutzdimension allerdings keine individuellen Ansprüche abgeleitet werden, **Robbers**, in: von Mangoldt/ Klein/Starck, GG, Bd. I, 7. Aufl. 2018, Art. 6 Rn. 9; **Schollmeier**, Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 143.

¹⁹⁶ **Wollenschläger**, in: Dreier, GG, Bd. I, Art. 11 Rn. 21 m. w. N.; vgl. auch BVerfGE 110, 177 (191) zur „interterritorialen“ bzw. „interkommunalen“ und hierneben auch „interlokalen“ Freizügigkeit; nach überwiegender Auffassung schützt die Freizügigkeit in ihrem **status negativus** auch das Beibehalten des Wohnorts, ohne dass sich dieses Recht zu einer staatlichen Leistungs- oder Gewährleistungspflicht verdichten würde, **Jarass**, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 11 Rn. 9; **Pagenkopf**, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 11 Rn. 22; **Schoch**, Jura 2005, 34(36); **Kment**, Soziale Erhaltungssatzung und soziale Erhaltungsverordnung, 2023, Rn. 407.

¹⁹⁷ **Könemann**, Der verfassungsunmittelbare Anspruch auf das Existenzminimum, 2005, S. 91; im Übrigen schützt Art. 13 Abs. 1 GG nur eine **bestehende** Beziehung zum Wohnraum, ohne dass hieraus ein Argument für eine staatliche Pflicht zur Beschaffung neuen oder näher spezifizierten Wohnraums folgt, weder vom Individuum noch von einer Personenmehrheit, s. **Gornig**, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 13 Rn. 11; **Hermes**, in: Dreier, GG, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 13 Rn. 13; **Hufen**, Staatsrecht II, 10. Aufl. 2023, § 15 Rn. 23; **Stern**, in: Stern/Becker, GG, 4. Aufl. 2024, Art. 13 Rn. 57.

¹⁹⁸ BVerfGE 89, 1 (6): „Das Besitzrecht des Mieters erfüllt unter diesen Umständen Funktionen wie sie typischerweise dem Sacheigentum zukommen.“

¹⁹⁹ Jedenfalls die allgemeine Vorsorgepflicht, auf diskriminierungsfreie Märkte auch im privaten Bereich hinzuwirken, **Dammann**, Die Grenzen zulässiger Diskriminierung im allgemeinen Zivilrecht, 2005, S. 59; zur städtebaulichen Neutralität hingegen BVerwG; Urt. v. 11.2.1993 – 4 C 18(91), NJW 1993, 2695 (2697).

²⁰⁰ Im Kontext mit Räumungen bereits BVerfG, Urt. v. 14.2.1989 – 1 BvR 308/88, NJW 1989, 970 (971): „Die Wohnung eines Menschen ist Teil seines persönlichen Lebenszuschnitts. Der Wunsch, eine bestimmte Wohnung zu nutzen, lässt sich nicht ausschließen oder in erster Linie an objektiven Kriterien messen. Er hängt vielmehr eng

Bundesverfassungsgericht²⁰¹ unter expliziter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin²⁰² fest: „Der Rechtsposition des wohnenden Mieters verleiht das verfassungsrechtlich geschützte Recht zur freien Persönlichkeitsentfaltung in diesem Sinne ein besonderes Gewicht“, auch im Verhältnis zu dem*der vermietenden Eigentümer*in.²⁰³ Schließlich entfalte sich im Wohnen „die Persönlichkeit des Einzelnen in privater räumlicher Sphäre“. ²⁰⁴ Dieses besondere Gewicht des Wohnens haben alle drei Staatsgewalten stets zu berücksichtigen und müssen ihm zur größtmöglichen Geltung verhelfen.

5. Den Wohnraumschutz limitierendes kollidierendes Verfassungsrecht

Limitierend für den Wohnraumschutz wirken die im jeweiligen Einzelfall betroffenen kollidierenden Grundrechte. Hierzu zählt insbesondere die Eigentumsfreiheit aus Art. 14 Abs. 1 GG,²⁰⁵ obschon diese wegen der Sozialbindung des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG)²⁰⁶ verfassungsrechtlich wegen besondere Einschränkungen zugunsten des Wohnraumschutzes erfahren kann. Regelmäßig betroffen sein dürfte auch die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG,²⁰⁷ die Vertragsfreiheit²⁰⁸ und das Recht auf wirtschaftliche Betätigungsfreiheit²⁰⁹, beide als Schutzbereichsausprägungen abgeleitet aus der sonst subsidiär greifenden allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG).²¹⁰

Zur Herstellung eines gerechten Interessenausgleichs hat die Abwägung der betroffenen Grundrechte²¹¹ stets unter Berücksichtigung der Gegebenheiten des

mit dem bisherigen Lebensweg eines Menschen, seinen Zukunftsplänen und seinen persönlichen Vorstellungen und Bedürfnissen zusammen.“

²⁰¹ BVerfG, Beschl. v. 21.7.2025, 1 BvR 1428/24 Rn. 21.

²⁰² VerfGH BE, Beschl. v. 29.11.2024 - 45/24, Rn. 13.

²⁰³ BVerfG, Beschl. v. 21.7.2025, 1 BvR 1428/24 Rn. 21.

²⁰⁴ BVerfG, Beschl. v. 21.7.2025, 1 BvR 1428/24 Rn. 21.

²⁰⁵ Zum Eigentumsmodell des Bundeverfassungsgerichts, BVerfGE 115, 97 (110 f.); 131, 66 (79); 97, 350 (371); näher bei **Papier/Shirvani**, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Bd. II, Art. 14 (Stand: 83. EL, April 2018) Rn. 277.

²⁰⁶ Aus der Sozialbindung folgt keine subjektive Grundrechtsverbürgung, BVerfGE 21, 73 (83); 80, 137 (150); 89, 1 (5); sie ist zu verstehen als eine verfassungsrechtliche Grundsatzentscheidung mit objektiv-rechtlichem Gehalt, die seitens des Gesetzgebers zu konkretisieren ist, **Lange**, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 280 m. w. N.; hierzu auch **Kment**, NJW 2018, 3692 (3694 f.).

²⁰⁷ Grundlegend BVerfGE 7, 377; zur Berufsfreiheit **Remmert**, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Bd. II, Art. 12 (Stand: 102. EL, August 2023) Rn. 1, 23.

²⁰⁸ **DiFabio**, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Bd. I, Art. 2 (Stand: 39. EL, Juli 2001) Rn. 101.

²⁰⁹ Grundlegend BVerfGE 98, 218 (259); 113, 29 (49).

²¹⁰ BVerfGE 98, 218 (261); 113, 88 (103).

²¹¹ Zusätzliche Grenzen können sich aus dem europäischen Beihilferecht ergeben, etwa Art. 106 Abs. 2 AEUV; Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV, dazu **Bartosch**, EuZW 2007, 559 ff.; **Damjanovic**, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, 6. Aufl. 2022, Wohnungsbau und Wohnungswesen, Rn. 24 f.

Einzelfalls stattzufinden. Eine pauschale Wertung verbietet sich, weshalb an dieser Stelle mangels Bezugnahme auf individuelle Sachverhalte noch keine Abwägung vorgenommen werden kann.

D. Zusammenfassung

Der weitreichende subjektiv-rechtliche Gehalt von Art. 2 Abs. 1, Art. 11 Abs. 1 Satz 2 des UN-Sozialpakts beinhaltet die an den deutschen Staat gerichtete Pflicht zur Absicherung der Zugänglichkeit von Wohnraum, speziell für marginalisierte und finanziell schwächer gestellte Gruppen. Regierung und Gesetzgeber sind zur Gewährleistung bezahlbaren Wohnraums verpflichtet, selbst in haushaltspolitisch angespannten Zeiten. Der Staat muss fehlende finanzielle Mittel erforderlichenfalls auf anderem Wege mobilisieren, damit Menschen ihre ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechte auch tatsächlich verwirklichen können. Das Völkerrecht stellt hier klar: Eine Wohnung ist der Lebensmittelpunkt des Menschen und als solcher auch Ausgangspunkt für die Realisierung grundrechtlich verbürgter Freiheiten. Sie verdient daher besonderen Schutz, der mit den entsprechenden finanziellen Mitteln sichergestellt werden muss. Zudem bleibt der deutsche Staat nach dem Prinzip der Non-Retrogression dazu verpflichtet, das Recht auf Wohnraum nach den völkerrechtlichen Zielvorgaben weiterzuentwickeln,²¹² was wiederum die kontinuierliche Schaffung und den Erhalt von bezahlbarem Wohnraum verlangt.

Die für den Wohnraumschutz bedeutendsten Verfassungsbestimmungen sind das Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG und das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG. Vom Existenzminimum umfasst ist hiernach die tatsächliche Sicherstellung einer Wohnfläche von mindestens 9 qm, die über einen wohnungsbezogenen Ausstattungsstandard verfügt, der Tageslicht, Lüftung, fließende und warme Trinkwasserversorgung, Elektrizität, Heizung, Sanitäranlagen und einen Zugang zu Telekommunikationsnetzwerken einschließt. Im Übrigen trifft es zu, dass der Gesetzgeber bei der Frage, mit welchen Gesetzen er das menschenwürdige Existenzminimum gewährleisten und absichern will, einen weiten Entscheidungsspielraum genießt. Fest steht, dass er hierbei etwa die Vorgaben des UN-Sozialpakts hinreichend würdigen muss.

In existenziellen Notsituationen schützt überdies die Schutzbereichsausprägung von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG die einzelne Person. Ob und unter welchen Voraussetzungen einer Person unter Würdigung der völkerrechtlichen Vorgaben auch ein justiziables Recht auf Verschaffung von Wohnraum zusteht, ist nicht abschließend

²¹² **Schollmeier** spricht der Judikative eine besondere Rolle bei der Aufgabe zu, den „völkerrechtlichen Rechten zum Durchbruch zu verhelfen.“, dies., Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 99.

geklärt. Das derzeitige Versorgungsdefizit im preisgünstigen Wohnsegment im Land Berlin, die zunehmende Zahl wohnungs- und obdachloser Menschen sowie von Menschen, die von diesen Notlagen akut bedroht sind, geben Grund zur Annahme, dass der Staat den sich ergebenden Aufgaben und Verpflichtungen im Bereich der (sozialen) Wohnraumvorsorge auch unter grund- und menschenrechtlichen Gesichtspunkten nicht mehr gerecht wird.

Zweiter Teil: Status quo der sozialen Wohnraumversorgung in Berlin

In diesem Teil der Studie wird der Frage nachgegangen, ob und wie das Land Berlin seinen völkerrechtlichen, europarechtlichen und grundrechtlichen Verpflichtungen derzeit nachkommt. Konkret wird untersucht, welche gesetzlichen Regelungen und Maßnahmen das Land Berlin getroffen beziehungsweise vorgenommen hat, um die soziale Wohnraumversorgung im Stadtgebiet sicherzustellen. Die Bewertung der sozialen Wohnraumversorgung im Land Berlin erfordert eine Darstellung der Rechtsgrundlagen einerseits und eine Analyse der Verwaltungspraxis andererseits. Da letztere durch das geltende Recht bestimmt wird, wird zunächst der Rechtsrahmen erörtert. Obwohl die Regelungsdichte auf dem Gebiet der sozialen Wohnraumversorgung hoch ist, vermag das geltende Recht die Wohnraumversorgungsprobleme nicht zu beheben.²¹³ Im Gegenteil: Die Bedarfslücke vergrößert sich, vor allem zulasten ärmerer Menschen. Dies wirft die Frage auf, an welchen Stellen und aus welchen Gründen das Recht dysfunktional ist. Zur Ordnung der Materie wird im Folgenden zwischen der Schaffung und Erhaltung von sozialem Wohnraum (**A.**), dessen Vergabe und Vermittlung (**B.**) und der Notunterbringung von wohnungslosen Menschen sowie Sozialhilfen nach §§ 67 ff. SGB XII (**C.**) unterschieden,²¹⁴ bevor die Ergebnisse in einer Zusammenschau zusammengeführt werden (**D.**).

²¹³ So fiel auch das Ergebnis einer jüngst erschienen Studie von **Matthias Bernt** aus, der ebenfalls eine breite Auswahl von Instrumenten untersucht hat, die das Land Berlin seit dem Jahr 2011 eingesetzt hat, um die bestehende Wohnungsnotlage zu bewältigen, s. **Bernt**, Gutachten zur Begründung des Sicher-Wohnen-Gesetzes - Teil 2: Wohnungspolitische Instrumente, 2026, S. 111, https://www.linksfraktion.berlin/fileadmin/user_upload/Klausur_2026/Begrueendung_Sicher_Wohnen_Gesetz_Wohnungspolitische_Instrumente.pdf.

²¹⁴ Begleitend sei eine Übersicht der einschlägigen Regelwerke zur Hand gereicht (**Anlage**).

A. Schaffung und Erhaltung von (sozialem) Wohnraum

Es gibt nur zwei Wege, wie Sozialwohnungen entstehen können: Durch Neubau oder durch die (Um-)Nutzung von Bestandswohnraum. Der Neubau wird maßgeblich vom Bauplanungsrecht gesteuert, dessen Rechtsquelle primär das im Baugesetzbuch nebst Baunutzungsverordnung normierte Baurecht ist. Zusätzlich wird das seit der Föderalismusreform I in die Länderkompetenz fallende Recht der Wohnraumförderung relevant.

I. Allgemeines Städtebaurecht

Das Bauplanungsrecht und das Besondere Städtebaurecht bieten mit der Angebotsplanung (§§ 8 f. BauGB), den städtebaulichen Verträgen (§§ 11 f. BauGB) und der Urban Governance (§§ 171a ff. BauGB) diverse Möglichkeiten zur Realisierung von (sozialen) Wohnvorhaben.²¹⁵

1. Möglichkeiten im Rahmen der Angebotsplanung (§§ 8 f. BauGB)

Als Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verleiht die Planungshoheit den Kommunen das Recht, die soziale Wohnraumversorgung mit der Bauplanung umzusetzen.²¹⁶ Zugleich haben die Kommunen die Pflicht²¹⁷, die Wohnraumversorgung als besonders zu berücksichtigenden

²¹⁵ Das Bauordnungsrecht regelt neben dem formellen Bauverfahren aus dem Blickwinkel der Gefahrenabwehr, welche Beschaffenheit Wohnraum qualitativ aufweisen muss. Über das Ordnungsrecht kann aber nur geringfügig Einfluss auf die Versorgung genommen werden, da der gefahrenabwehrrechtliche Kern der Regelungen aus Kompetenzgründen nicht bodenrechtlich aufgeladen werden darf (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG), d. h. keine bodenrechtliche Vorschrift „im Gewande“ des Bauordnungsrechts. Sonst könnten die Beteiligungsstrukturen und Abwägungsprozesse des Bauplanungsrechts umgangen werden, **Haaß**, NVwZ 2008, 252 (252); begriffsprägend zuvor VGH München, Urt. v. 30.5.2003 – BV 02/689, BeckRS 2008, 34109. Eine wohnraumvergünstigende Senkung der Anforderungen wäre ohnehin weder eine zeitgemäße noch eine adäquate Antwort auf Versorgungsprobleme, da Angemessenheit und Bezahlbarkeit von Wohnraum nicht gegeneinander ausgespielt werden sollten, vgl. zu den Bestrebungen, die Bauordnungen stärker am Dreiklang Beschleunigung, Vereinfachung und Vergünstigung auszurichten, **Schröder/Kümmel**, NVwZ 2023, 30 (31).

²¹⁶ BVerfG, Urt. v. 21.5.1976 – IV C 38/74, VerwRspr 1997, 481 (486); **Hellermann**, Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung, 2020, S. 144.

²¹⁷ Planungsgrundsätze sind keine rechtsunverbindlichen Leitbilder, **Bärenbrinker**, Nachhaltige Stadtentwicklung durch Urban Governance, 2011, S. 73; **Battis**, in: B/K/L, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 1 Rn. 45; zum Leitbilderfordernis **Borchardt**, Braucht der Städtebau Leitbilder?, in: Battis/Söfker/Stüer (Hrsg.), FS Krautzberger, 2008, S. 237 ff.; **Töpfer**, DVBl 1996, 697 (697).

städtebaulichen Belang im Sinne von § 1 Abs. 5 Satz 1, Abs. 6 Nr. 1, 2 BauGB umzusetzen.²¹⁸

Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung gewährleisten, die sowohl die „sozialen [...] Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt“ als auch eine „dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung“ (§ 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB). Dabei sind die allgemeinen Anforderungen an gesunde und sichere Wohnverhältnisse zu beachten, die Bedürfnisse von Familien und die „Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen“ (§ 1 Abs. 6 Nr. 1, 2 BauGB).²¹⁹ Zu diesem Zwecke können sich Kommunen der Angebotsplanung (§§ 8 f. BauGB) bedienen, die zum Maßstab für die Zulässigkeit der Vorhaben wird (§§ 29 f. BauGB).²²⁰

a) **Wohnbedarfsorientierte Festsetzungen (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB)**

§ 9 BauGB legt Festsetzungsmöglichkeiten der Kommune fest,²²¹ vor allem zur Art²²² der baulichen Nutzung (§ 9 Abs. 1 Nr. 1, 1. Var. BauGB i. V. m. der BauNVO).²²³ Die BauNVO enthält einige „tradierte“ Wohngebietstypen, wie das reine und das allgemeine Wohngebiet (§§ 3, 4 BauNVO),²²⁴ hat sich aber auch neuen Typen geöffnet, die speziell im urbanen Raum wegen ihrer höheren Störungstoleranz bei Nutzungsmischungen Bedeutung haben (das Mischgebiet, wo Wohnen und Gewerbe sich die

²¹⁸ Zur Bauplanung sind Kommunen verpflichtet, sobald und soweit dies für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist, **Reidt**, in: Bracher/Reidt/Schiller, Bauplanungsrecht, 9. Aufl. 2022, Rn. 6.1.

²¹⁹ Das Ziel „sozial stabiler“ Bewohnerstrukturen gebietet weiterhin, bei der Bauleitplanung darauf hinzuwirken, Segregationserscheinungen vorzubeugen, speziell bei einer Spaltung zwischen sozial „schwächeren/stärkeren“ Gruppen, **Söfker/Runkel**, in: E/Z/B/K, BauGB, Bd. 1 § 1 (Stand: 117. EL, Mai 2015) Rn. 123; Während § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB zuvor explizit auf die Vermeidung „einseitiger Bewohnerstrukturen“ abstellte, sind nach dem heute geltenden Wortlaut homogene Bevölkerungsstrukturen nicht mehr illegitim, solange sie „sozial stabil“ sind, wobei nicht geklärt ist, was damit gemeint ist; oft interpretiert als „sich selbst tragende Bewohnerstrukturen“, **Battis**, in: B/K/L, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 1 Rn. 55; **Söfker**, in: E/Z/B/K, BauGB, Bd. 1, § 1 (Stand: 141. EL, Februar 2021) Rn. 123; Selten wird erwähnt, dass der Gesetzgeber die Wortlautanpassung primär vorgenommen hat, um einen Gleichlauf mit dem insoweit wortgleichen § 6 Satz 2 Nr. 3 WoFG herzustellen (BT-Drucks. 15/2250 v. 17.12.2003, S. 38), wobei angesichts der verschiedenen Zielsetzungen der Gesetze gar nicht klar ist, weshalb der Gleichlauf überhaupt gesucht wurde.

²²⁰ Außer Betracht bleibt die Nachverdichtungsplanung mit dem Innenentwicklungsbebauungsplan nach §§ 13a, 13b BauGB, da sie keine wohnraumspezifischen Regelungen aufweist.

²²¹ Es gibt keine „Öffnungsklausel“ oder ein „Festsetzungsfindungsrecht“, BVerwG, Urt. 11.2.1993 – 4 C 18/91, NJW 1993, 2595 (2697) zur Festsetzung eines Baugebiets für „Einheimische“.

²²² Auf eine Darstellung der Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung (§ 9 Abs. 1 Nr. 1, 2. Var. BauGB) und über die Erhöhung der höchstzulässigen Wohnungszahl (§ 9 Abs. 1 Nr. 3, 6 BauGB) wird verzichtet. Hingewiesen sei aber auf § 17 BauNVO, der Flexibilität bei immissionsschutzrechtlichen Orientierungswerten schafft, **Weigelt**, Die wachsende Stadt als Herausforderung des Rechts, 2016, S. 114.

²²³ Die jeweils einschlägigen Regelungen in §§ 2-14 BauNVO werden Bestandteil des Bebauungsplans, soweit keine anderen Bestimmungen nach § 1 Abs. 4-10 BauNVO getroffen sind; **Söfker**, in: E/Z/B/K, BauGB, Bd. 1, § 9 (Stand: 141. EL, Februar 2021) Rn. 12.

²²⁴ **Petz**, in: K/R/S, BauNVO, 5. Aufl. 2022, Einl. Rn. 5.

Waage halten, § 6 BauNVO²²⁵; das urbane Gebiet für Wohnen neben gebietsprägenden Gewerbebetrieben, § 6a BauNVO²²⁶; das besondere Wohngebiet bei Umwidmungsdruck, § 4a BauNVO²²⁷).²²⁸ Von besonderer Relevanz ist die Regelung zur Festsetzung von gefördertem Wohnraum in § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB.

b) Festsetzung von gefördertem Wohnraum (§ 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB)

§ 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB ermöglicht Kommunen, Flächen im Bebauungsplan festzusetzen, auf denen ganz oder teilweise nur solche Wohnprojekte errichtet werden dürfen, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden könnten. Meist wird festgesetzt, dass die zu errichtenden Wohngebäude einen bestimmten Anteil an Wohnungen aufweisen müssen, die mit öffentlichen Mitteln gefördert werden können. Die konkreten Festsetzungsinhalte folgen aus städtebaulichen Verträgen (hierzu noch unter 2.). Regelungsanliegen ist, Flächen vorzuhalten, auf denen Wohnraum für Menschen mit geringerem Einkommen entsteht.²²⁹

Problematisch ist, dass nur die potentielle²³⁰ Förderfähigkeit maßgeblich ist („gefördert werden könnten“). Da das geltende Recht keine Sozialwohnungsquote unabhängig von einer Förderung vorsieht, entsteht nur dann eine Pflicht zur Einhaltung von Bindungen, wenn vorher eine Förderung nach dem Wohnraumförderrecht in Anspruch genommen worden ist. Die Wohnungen müssen zwar den gebäudebezogenen Anforderungen an Sozialwohnungen genügen,²³¹ dass sie aber tatsächlich auch preisgünstig sind, ist damit nicht gesichert. Kritisch ist auch, dass nur Teile eines

²²⁵ **Roeser**, in: König/Roeser/Stock, BauNVO, 5. Aufl. 2022, § 6 Rn. 4.

²²⁶ Das urbane Gebiet zielt mit den differenzierenden Festsetzungsmöglichkeiten (§ 6a Abs. 4 Nr. 2, 3 BauNVO) auf das Bauen in der Höhe ab, **Blechs Schmidt**, in: E/Z/B/K, BauGB, Bd. 6, § 6a (Stand: 145. EL, August 2022) Rn. 13.

²²⁷ Eine Vielzahl von Städten hat von der Überplanungsoption Gebrauch gemacht, **Weigelt**, Die wachsende Stadt als Herausforderung des Rechts, 2016, S. 106 unter Berufung auf **Fickert/Fieseler**, BauNVO, 14. Aufl. 2023, § 4a Rn. 6; der größte Vorteil liegt nach Auffassung der Autorin in den differenzierenden Festsetzungsmöglichkeiten und in der Vermeidung einer entschädigungspflichtigen Überplanung (§§ 39 ff. BauGB), dazu auch **Tschödrich-Rotter**, Die Entschädigung für Eingriffe in die ausgeübte Nutzung nach § 42 Abs. 3, 4 BauGB, 2004, S. 25 ff.

²²⁸ Vgl. zum „pointierten Wohncharakter“ des reinen Wohngebiets, **Stock**, in: K/R/S, BauNVO, 4. Aufl. 2018, § 3 Rn. 1, 10; zum allgemeinen Wohngebiet, was etwas toleranter hinsichtlich der Nebennutzungen ist, **Stock**, in: K/R/S, BauNVO, 4. Aufl. 2018, § 4 Rn. 5, 7a; mit allgemeiner Kritik zur gebietsabhängigen Typisierung auf Gesetzgebungsebene s. **Kraft**, Immissionsschutz und Bauleitplanung, 1988, S. 104 f.; sonstige Gebietstypen (§ 7 Abs. 2 Nr. 7, Abs. 3 Nr. 2 BauNVO; § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1, 2 BauNVO; § 8 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO; § 9 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO; § 11 Abs. 1 BauNVO) sind als Sonderfälle zu vernachlässigen.

²²⁹ **Bracher**, in: Bracher/Reidt/Schiller, Bauplanungsrecht, 9. Aufl. 2022, Rn. 9.60; Anders hingegen § 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB, der die Festsetzung von Flächen für Personengruppen „mit besonderem Wohnbedarf“ regelt, wobei ein geringes Einkommen kein anspruchsbegründendes Kriterium ist, BVerwG, Beschl. v. 17.2.1992 – 4 N 2/91, NVwZ 1993, 562 ff.

²³⁰ Vgl. den Vorstoß, der Eigentümer*innen eine Pflicht zur Inanspruchnahme der Fördermittel auferlegen sollte, BT-Drucks. 7/2496 v. 22.8.1974, S. 6; dieser Vorschlag ist auch in der BauGB-Novelle der Ampel-Koalition erwogen worden und könnte von der Koalition nunmehr wieder aufgenommen werden.

²³¹ **Söfker**, in: E/Z/B/K, Bd. 1, § 9 (Stand: 141. EL, Februar 2022) Rn. 76.

Gebäudes an diesen Kriterien gemessen werden müssen.²³² Das mag zwar einen Anreiz schaffen, in größeren Projekten auch Wohnraum mit geringerem Standard zu realisieren. Zugleich folgt daraus das Risiko, dass jener nur Nebenprodukt eines hochpreisigen Vorhabens bleibt.

Beispiel: Die Kommune beplant ein bisher unbeplantes Gebiet. Im Bebauungsplan legt sie eine Fläche nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB fest. Ein Bauvorhaben muss daher einen Anteil an Wohnraum vorsehen, der seinem Standard nach förderfähig ist. Nun plant der*die Bauherr*in ein „Mixvorhaben“, bei dem 30 Prozent der Fläche für förderfähigen Wohnraum vorgesehen ist, die anderen 70 Prozent für hochpreisigen Raum mit gehobenem Wohnstandard. Eine automatische Pflicht zum tatsächlichen Einhalten einer Mietpreis- und Belegungsbindung für die 30 Prozent des Wohnraums folgt daraus nicht. Diese muss in einem städtebaulichen Vertrag erst noch vereinbart werden. Faktisch kommt es hierzu nur dann, wenn als „Ausgleich“ für die Sozialwohnungen auch Fördermittel fließen. Da die Kommunen aber unter großem Druck stehen, überhaupt Bauvorhaben zu realisieren, lassen sie sich auf diese Verträge ein. Wird erst gar kein städtebaulicher Vertrag geschlossen, dann ist zwar Wohnraum mit gesenktem Wohnstandard entstanden, die preisgünstige Vermietung aber nicht sichergestellt.

c) **Sektorale Bebauungsplanung (§ 9 Abs. 2d BauGB)**

Anders als der auf die ganzheitliche Planung ausgerichtete Bebauungsplan ermöglichte § 9 Abs. 2d BauGB eine exklusiv auf die Wohnraumversorgung gerichtete Beplanung des unbeplanten Innenbereichs, ohne das Gebiet im Übrigen zu ordnen.²³³ Die Einführung von § 9 Abs. 2d BauGB geschah vor folgendem Hintergrund: Im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) kann jedes Vorhaben realisiert werden, dass sich in die nähere Umgebung einfügt. Diese „Planersatzregel“ hat zur Folge, dass die Kommune nicht steuern kann, welche Vorhaben realisiert werden, denn schlichtweg jedes Vorhaben muss genehmigt werden, das sich in die nähere Umgebung einfügt. Das bedeutet, dass die Kommune auch keine Vorgabe machen kann, dass ein Wohnvorhaben entstehen muss und wie dieses Wohnvorhaben näher beschaffen sein muss (zum Beispiel als Sozialwohnung). Zwar ist eine Beplanung dieses Gebiets möglich, aber (zeit)aufwändig und für den Fall, dass die bestehenden Strukturen nach dem neuen Bebauungsplan unzulässig sind, mit Entschädigungsfolgen verbunden. Es brauchte daher eine Regelung, mit der die Kommune Vorgaben für die Schaffung von Wohnraum machen konnte, ohne das gesamte Gebiet zu beplanen. Mit der

²³² **Spannowsky**, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK-BauGB, § 9 (Stand: 61. Ed., Februar 2024) Rn. 27.1.

²³³ **Gierke**, in: Brügelmann, BauGB, Bd. 2, § 9 (Stand: 119. EL, Juli 2021) Rn. 1247; **Breuer**, NVwZ 2022, 585 (586); **Mitschang**, UPR 2021, 206 (206).

Einführung von § 9 Abs. 2d BauGB gewann die Kommune Steuerungskraft²³⁴ und damit auch eine neue Verhandlungsmacht für städtebauliche Verträge.²³⁵ Sie konnte einen Anreiz schaffen, Wohnvorhaben in einem ansonsten unbeplanten Innenbereich zu realisieren. Dieses neu geschaffene und gesicherte Baurecht für Wohnraum sprach solche Bauherr*innen an, die sich aufgrund dessen womöglich auf einen städtebaulichen Vertrag einlassen, indem sie sich verpflichten, einen bestimmten Anteil an Sozialwohnungen zu realisieren.

Allerdings war die Beplanung nach § 9 Abs. 2d BauGB befristet und ist nunmehr gegenstandslos geworden.²³⁶ Eine Verlängerung oder dauerhafte Implementierung des Instruments in das Planungsrecht ist bislang offenbar nicht geplant, wäre aber durchaus zu begrüßen. Kritikwürdig ist zudem, dass sich die Regelung sachlich auf die Errichtung von Wohngebäuden beschränkte; Nutzungsänderungen wurden indes nicht erfasst. Zuletzt war „Geburtsfehler“ der Regelung, dass die Mietpreis- und Belegungsbindungen – wie auch in § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB – nur bei der tatsächlichen Inanspruchnahme von Fördermitteln griffen.²³⁷ Hieraus folgte erneut das Risiko, dass zwar Wohnraum entsteht, der gebäudespezifisch den Anforderungen an Sozialwohnungen entspricht; die Preisgestaltung wurde hiermit jedoch nicht geregelt.

d) Möglichkeiten der Verwaltung zum Ausbau von Wohnen (§ 31 BauGB)

§ 31 Abs. 1 BauGB ermöglicht der Baugenehmigungsbehörde, Ausnahmen von den Festsetzungen des Bebauungsplans zuzulassen, sofern diese Ausnahmen im Bebauungsplan vorgesehen sind. Zum Beispiel können in Kerngebieten (§ 7 BauNVO) ausnahmsweise Wohnnutzungen zugelassen werden (§ 7 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO). Weil die Ausnahme aber schon im Bebauungsplan selbst vorgesehen worden sein muss, ist der Wirkradius der Regelung begrenzt. Für die Wohnraumversorgung kann die Vorschrift allenfalls aktiviert werden, um die Ausnahmeerteilung vom Abschluss eines Vertrags abhängig zu machen, in dem sich der*die Vorhabenträger*in zur Einhaltung von Auflagen verpflichtet.²³⁸ Relevanter sind wohnbedarfsorientierte Befreiungen nach § 31 Abs. 2, 3 BauGB als „echter Dispens“ von den Festsetzungen des

²³⁴ Das größte Anwendungspotential besteht für Freiflächen, die für Gewerbe vorgesehen waren, nun aber dem Wohnen zugeführt werden sollen, **Reicherzer**, UPR 2021, 361 (362).

²³⁵ Diese bestand wegen des Anspruchs auf die Baugenehmigungserteilung in faktischen Baugebieten zuvor nicht, weil jedes vertragliche Zugeständnis das Versprechen einer unzulässigen Gegenleistung gewesen wäre.

²³⁶ Das Aufstellungsverfahren war bis zum 31.12.2024 förmlich einzuleiten (§ 9 Abs. 2d Satz 5 BauGB), der Satzungsbeschluss (§ 10 Abs. 1 BauGB) kann noch bis zum 31. Dezember 2026 erfolgen (§ 9 Abs. 2d Satz 6 BauGB). Bis dahin soll eine Evaluation der Regelung in ihren Effekten für die Schaffung bzw. den Erhalt sozialen Wohnraums erfolgen.

²³⁷ Demnach kommt es zu Problemen, wenn die Bindung der sozialen Wohnraumförderung ausläuft oder keine Mittel zur Verfügung stehen, näher **Sterz**, ZfBR 2021, 588 (589).

²³⁸ Vorausgesetzt die Kommune wäre andernfalls berechtigt, die Ausnahmegenehmigung bzw. ihr respektives Einvernehmen zu verweigern, vgl. BVerwG, Urt. v. 24.3.2011 – 4 C 11/10, NVwZ 2011, 1132 (1134).

Bebauungsplans.²³⁹ Weil Befreiungen dem Ordnungscharakter des Bebauungsplans entgegenstehen, dürfen sie die Grundzüge der Planung nicht berühren, müssen aus Allgemeinwohlgründen erforderlich und auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den städtebaulichen Belangen vereinbar sein (§ 31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB).²⁴⁰ Der Gesetzgeber hebt die „Wohnbedürfnisse der Bevölkerung“ dabei hervor, was den Kommunen Begründungsaufwand abnimmt und zeigt, dass sich die Befreiung nicht an einem dringenden Wohnbedarf messen muss.²⁴¹ Die Kommune muss aber gleichwohl noch begründen, warum die Realisierung des jeweiligen Vorhabens am konkreten Standort zum Wohnraumschutz vernünftigerweise geboten ist.²⁴²

§ 31 Abs. 3 BauGB widmet sich Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt und knüpft die Befreiung an eine Verordnung nach § 201a BauGB.²⁴³ Ein angespannter Wohnungsmarkt besteht, wenn die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Kommune oder einem Teil der Kommune zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist (§ 201a Satz 3 BauGB nebst vier Beispielfällen in Satz 4). Die Befreiung nach Abs. 3 kann im Einzelfall mit Zustimmung der Kommune erteilt werden, wenn sie unter Würdigung nachbarlicher Interessens mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist. Anders als § 31 Abs. 2 BauGB²⁴⁴ darf die Befreiung der Plankonzeption zuwiderlaufen. Im Ergebnis hindert die dogmatische

²³⁹ BVerwG, Urt. v. 9.6.1978 – IV C 54/75, NJW 1979, 939 (940); zum Verhältnis von Ausnahme und Befreiung, **Dürr**, in: Brügemann, BauGB, Bd. 2, § 31 (Stand: 122. EL, April 2022) Rn. 12.

²⁴⁰ Diese sind berührt, wenn sich das Bauvorhaben bei unterstellter Anwendung von § 34 BauGB nicht in die nähere Umgebung einfügen würde. Die nachbarlichen Interessen werden im Wege einer Abwägung nach den Maßstäben des Rücksichtnahmegebots gewürdigt, **Rieger**, in: Schrödter, BauGB, 9. Aufl. 2019, § 31 Rn. 25.

²⁴¹ Mit dem BauGB-Maßnahmengesetz 1993 war ein „dringender Wohnbedarf“ als Begründungstatbestand eingeführt worden. Seit dem Baulandmobilisierungsgesetz 2021 genügen allgemeine Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, **Söfker**, in: E/Z/B/K, BauGB, Bd. 2, § 31 (Stand: 133. EL, Mai 2019) Rn. 71a; zur Auslegung des „dringenden Wohnbedarfs“ noch OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 13.6.1991 – 2 P 29.88, NVwZ-RR 1992; **Moench**, NVwZ 1990, 918 (921).

²⁴² **Kment**, in: Jarass/Kment, BauGB, 3. Aufl. 2022, § 31 Rn. 17.

²⁴³ Diese Verordnung ist der „Schlüssel“ zu städtebaulichen Regelungen (§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3; § 175 Abs. 2 Satz 2 BauGB; § 176 Abs. 1 Nr. 3 BauGB); Die Verordnungsermächtigung ist § 556d Abs. 2 Satz 2 BGB wörtlich entnommen worden, s. Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung v. 21.4.2015, BGBl. I, S. 610. Die Verordnung muss spätestens mit Ablauf des 31. Dezember 2031 auslaufen (§ 201a Satz 5 BauGB). Die Verordnung aus § 250 Abs. 1 Satz 3 BauGB, die auf den Schutz vor Umwandlungen abzielt, können die Landesregierungen zusätzlich erlassen, da den von § 201a BauGB erfassten Gebieten trotz § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB, §§ 577, 577a BGB die „zusätzliche Gefahr der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen und damit der Verdrängung der Mieter*innen durch Eigenbedarfskündigungen der Erwerber*innen oder – jedenfalls durch langfristige – Mieterhöhungen“ besteht, so **Grziwotz**, MietRB 2022, 149 (149).

²⁴⁴ Die Streichung ist z. T. als „Systembruch“ aufgefasst worden, da hiermit die Ordnungsfunktion der Bauleitplanung infrage gestellt werde, **Breuer**, NVwZ 2022, 585 (587); **Kment**, ZRP 2020, 179 (180); **Uechtritz**, BauR 2021, 1385 (1385); offener hingegen OVG HH, Beschl. v. 16.8.2021 – 2 Bs 182/21, NVwZ 2021, 1472 (1478): Der „gewünschte Durchbruch beim Wohnungsbau“ könne nur erreicht werden, wenn „im Rahmen von § 31 Abs. 3 BauGB auch Befreiungen von der festgesetzten Art der baulichen Nutzung zugunsten des Wohnungsbaus grundsätzlich möglich und zulässig sind.“

Konzeption von § 31 Abs. 2, 3 BauGB aber eine Anwendung in der Breite, da eine ausufernde Befreiungspraxis der Ordnungsfunktion der Bauplanung widerspräche.

e) **Kritische Würdigung**

Die klassische Angebotsplanung „top-down“ bietet dem Land Berlin nur begrenzte Möglichkeiten, den Bau von Sozialwohnungen zu forcieren. Sowohl die Festsetzungen für geförderten Wohnraum als auch die sektorale Bebauungsplanung ermöglichen zwar, soziale Wohnvorhaben stärker in den Fokus zu rücken. In beiden Fällen bleibt ihr Bau jedoch an den staatlichen Fördermittelfluss geknüpft. Nur in diesen Fällen kann auch eine Mietpreisbindung durchgesetzt werden. Oftmals entstehen Sozialwohnungen auch nur anteilig als „Nebenprodukt“ anderer Vorhaben. Über die Genehmigungspraxis können Gemeinden/Bezirke zwar dafür sorgen, dass Wohnvorhaben ausnahmsweise oder unter Befreiung von den Festsetzungen eines Bebauungsplans realisiert werden können. Preisgünstige Mieten für den neu entstehenden Wohnraums sind damit aber nicht sichergestellt. Wohnraumspezifische Regelungen im Bauplanungsrecht sind damit zwar eine notwendige, aber in sich keine hinreichende Bedingung, um auch bezahlbaren Wohnraum zu sichern.

2. **(Soziale) Wohnvorhaben in kooperativen Verfahren (§§ 11 f. BauGB) und im Wege der Urban Governance (§§ 171a ff. BauGB)**

Speziell im Bereich der sozialen Wohnraumversorgung haben sich die Kommunen zusehends vom herkömmlichen Repertoire der Bauplanung distanziert und auf kooperative Verfahren mit Privaten gesetzt.²⁴⁵ Ausgangspunkt ist § 11 Abs. 1 Satz 2 BauGB, wonach die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele zum Gegenstand eines Vertrags gemacht werden kann. Dies betrifft vor allem die Planung von Projekten zur Deckung des Wohnbedarfs von „Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen“ sowie die „Förderung des Erwerbs von angemessenem Wohnraum durch weniger begüterte Personen der örtlichen Bevölkerung“ (§ 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB).²⁴⁶ Zu diesem Zweck kann

²⁴⁵ Die wohnungspolitische Ausgangslage hat es dem Staat erschwert, die in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verbürgte Planungshoheit über das tradierte Planungs- und Städtebaurecht umzusetzen, näher **Kersten**, Private Stadtentwicklung, in: Franke/Oppler (Hrsg.), FS F. Quack, 2009, S. 119 (119); für die anhaltend vertragsfreundliche Stimmung **Birk**, Städtebauliche Verträge, 6. Aufl. 2022, S. 297; **Ohms**, BauR 2000, 983 (983 f.); zu den „Unzulänglichkeiten“, **Lorz**, DÖV 2002, 177 (182-186); vergleichend zu Public-Private-Partnerships im Ausland s. **OECD**, Social Housing: A Key Part of Past and Future Housing Policy v. 15.10.2020, https://www.oecd.org/en/publications/social-housing-a-key-part-of-past-and-future-housing-policy_5b54f96b-en.html.

²⁴⁶ Private sind bereit, sich bestimmten Auflagen zu unterwerfen, weil die Verträge meist parallel zur Neuausweisung von Bauland geschlossen werden, das wirtschaftlich meist attraktiv genug ist, um bestimmte Beschränkungen in Kauf zu nehmen, zu den wirtschaftlichen Kontextbedingungen, speziell zur Abschöpfung planungsbedingter Wertzuwächse **Huber**, Der planungsbedingte Wertzuwachs als Gegenstand städtebaulicher Verträge,

eine Verpflichtung zur Errichtung von Wohnraum im Standard und mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung vereinbart werden, verbunden mit Mietpreis- und Belegungsbindungen.²⁴⁷ In langjähriger Praxis haben sich Baulandmodelle mit Klauseln zur sozialgerechten Bodennutzung entwickelt.²⁴⁸ Typischer Inhalt ist die Pflicht, einen bestimmten Anteil von Wohnungen oder Geschossfläche mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung zu errichten, Mietpreis- und Belegungsbindungen einzuhalten (§ 26 WoFG; § 4 Abs. 4, § 5a WoBindG), Veräußerungen unter Genehmigungsvorbehalt²⁴⁹ zu stellen oder bestimmte Flächen als „Ablöse“ an die Gemeinde/die Bezirke abzutreten, sollten Vorgaben nicht eingehalten werden.²⁵⁰

Das Berliner Modell zur kooperativen Baulandentwicklung sieht vor, dass 30 Prozent der Wohngeschossfläche für förderfähigen mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnraum vorzuhalten sind.²⁵¹ Zur Bewertung der Angemessenheit stellt das Land Berlin einen Katalog²⁵² zur Verfügung, der die Kostenansätze jährlich ermittelt bzw. mit dem für die Kostenart spezifischen Baukostenindex fortschreibt²⁵³ und der die Grundlage für die Prüfung der Angemessenheit im Einzelfall bildet.

1995, S. 17 ff.; **Bunzel/Niemeyer**, ZfBR 2018, 743 (715), die öffentliche Investitionen *ohne* Wertabschöpfung als Vermögensverschiebung zulasten der Allgemeinheit betrachten; allgemein zu Bestrebungen, einen Planungswertausgleich einzuführen erstmals **Dittus**, Entwurf zu einem Baugesetz für die BRD (1950), referiert bei: Schubert, Quellen zum Bau- und Enteignungsrecht (1940-1958), 2016, S. 215; **Vogel**, Mehr Gerechtigkeit, 2019, S. 76 ff.; Zudem geht mit der kooperativen Bauplanung meist eine im preisvolatilen Bausektor entscheidende Planungs- und Kostentransparenz einher. Vereinzelt können Kommunen sogar ein Grundstück unter Marktwert beschaffen, dazu **Hien**, Bemerkungen zum städtebaulichen Vertrag, in: Berkemann/Gaentzsch/Halama et al. (Hrsg.), FS Schlichter, 1995, S. 129 (135); denkbar sind auch Flächenkonversionsprojekte, dazu **Hellriegel/Teichmann**, BauR 2014, 189 (195).

²⁴⁷ **Bunzel**, ZfBR 2018, 638 (641) m. w. N.

²⁴⁸ Eines der prominentesten und am frühesten entwickelten Modelle ist das Münchener Modell, einsehbar bei Landeshauptstadt München – Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Verfahrensgrundsätze des Münchener Modells SoBoN v. 28.7.2021, Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN) – Landeshauptstadt München.

²⁴⁹ Hierzu **Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt**, Handbuch Städtebauliche Verträge, 2013, S. 137 ff.

²⁵⁰ **Krautzberger**, in: E/Z/B/K, BauGB, Bd. 2, § 11 (Stand: 126. EL, August 2017) Rn. 149 mit Hinweis darauf, dass derlei Vereinbarungen sich an den allgemeinen Anforderungen an städtebauliche Verträge messen lassen müssen, wie sie für den „Folgelastenvertrag“ in § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB geregelt sind; zur Kalkulation **Huber**, Der planungsbedingte Wertzuwachs als Gegenstand städtebaulicher Verträge, 1995, S. 81; **Schmidt-Aßmann**, Verwaltungsverträge im Städtebaurecht, in: Lenz (Hrsg.), FS Gelzer, 1991, S. 117 (124); Eine pauschale Mischkalkulation, bei der die Angemessenheit hergestellt wird, indem in anderen Projekten höhere Mieten angesetzt werden, ist – mit Blick auf die Belastung Dritter – unzulässig, **Reidt**, in: B/K/L, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 11 Rn. 76 m. w. N.; zur Frage, ob „Ablösesummen“ vereinbart werden können, um die Pflichten abzugelten, **Birk**, Städtebauliche Verträge, 6. Aufl. 2022, S. 319. Nach hiesiger Ansicht ist die Vereinbarung einer alternativ zu leistenden „Ablöse“ unzulässig, da die auf diese Weise von der Kommune vereinnahmte Summe in keinem Zusammenhang zum konkreten Bauprojekt steht, weshalb es am erforderlichen inneren Leistungszusammenhang fehlt („verdeckte Vertragsstrafe“).

²⁵¹ **Senatsverwaltung des Landes Berlin für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen**, Berliner Modell, Berliner Modell - Berlin.de; Dass diese Auflage die vorhandene soziale Infrastruktur belastet – so **Schmidt-Eichstaedt**, ZfBR 2018, 537 (539, 542) – ist nicht zu befürchten, **Bunzel**, ZfBR 2018, 638 (642).

²⁵² **Senatsverwaltung des Landes Berlin für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen**, Berechnungstools zur Bewertung des Vorhabens, Berliner Modell - Berlin.de.

²⁵³ Senatsverwaltung des Landes Berlin für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung: Übersicht der aktualisierten Kostenansätze v. 1.4.2025, <https://www.berlin.de/sen/bauen/neubau/berliner-modell/>.

Ein Schwachpunkt der Regelung ist, dass das Berliner Modell an die Inanspruchnahme einer Förderung gekoppelt ist.²⁵⁴ Mit dieser Kopplung wollte die Verwaltung verhindern, dass sich Vorhabenträger*innen ihren Verpflichtungen entziehen, indem sie die für die Bindungen maßgebliche Förderung später nicht beanspruchen, also den Vertrag nur ausnutzen, um – dann unter Vertragsstrafe – das Baurecht zu erhalten, letztlich aber ungebundenen, hochpreisigen Wohnraum realisieren.²⁵⁵ Dies macht das Modell von den verfügbaren Haushaltsmitteln abhängig.²⁵⁶ Problematisch ist ferner, dass das Modell nicht konsequent angewendet wird. In der Vergangenheit haben Bezirke das Modell in einigen Fällen mit skurrilen Begründungen abgelehnt – etwa damit, dass eine „einseitige Bevölkerungsstruktur“ drohe (gemeint war eine Vielzahl ärmerer Haushalte in dem Gebiet).²⁵⁷ Zudem kann die von Bauherr*innen – trotz Förderung des Vorhabens – vorgenommene Querfinanzierung des gebundenen Wohnraums über die frei finanzierten Wohnungen dazu führen, dass diese Mieten steigen.²⁵⁸ Umso wichtiger ist es, dass ebendiese Mieten weiterhin durch die Mietpreisbremse (§ 556d BGB) reguliert werden. Daher ist auch unter diesem Gesichtspunkt zu begrüßen, dass das Bundesverfassungsgericht am 8. Januar 2026 bestätigt hat, dass die Regelung in § 556d Abs. 1 i. V. m. Abs. 2 BGB auch unter Berücksichtigung der verlängerten Geltung der Regelung nicht unangemessen beeinträchtigt, sondern einen gerechten Ausgleich zwischen den betroffenen Belangen (insbesondere Art. 14 Abs. 1 GG) und den gesetzgeberischen Zielen (Verlangsamung einer Steigerung der Mietpreise auf angespannten Wohnungsmärkten, um insbesondere der Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen aus stark nachgefragten Wohnquartieren entgegenzuwirken)²⁵⁹ schafft.²⁶⁰

Nichts anderes gilt für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan (§ 12 BauGB), bei dem die Vorhabenträger*innen das Baurecht vorhabenbezogen ausarbeiten, das von der Kommune im Anschluss nur noch genehmigt werden muss.²⁶¹ Da sich der Plan

²⁵⁴ **Bunzel**, ZfBR 2018, 638 (642): „Eine angemessene Kompensation der Lasten aus der Bindung durch die Wohnraumförderung ist konstitutives Element des Berliner Modells. Das Angebot der Wohnraumförderung ist vielmehr Voraussetzung für die Wirksamkeit der entsprechenden vertraglichen Verpflichtung.“

²⁵⁵ Der Fall, dass Vorhabenträger*innen keine Förderung erhalten, aber trotzdem Bindungen unterliegen, kann nur eintreten, wenn die Vorhabenträger*innen einen bewilligungsfähigen Förderantrag nicht eingereicht oder zurückgezogen haben, auf die bewilligte Förderung verzichten oder eine ihnen zustehende Förderung aus von ihnen zu vertretenden Gründen nicht oder nicht in dem beantragten Umfang bewilligt werden kann.

²⁵⁶ GVBl., S. 31, 486 zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. Februar 2018, GVBl., S. 160.

²⁵⁷ **Kühn**, Sozialmodell mit vielen Löchern, taz v. 21.8.2022, <https://taz.de/Modell-Kooperative-Baulandentwicklung/15873152/>.

²⁵⁸ **Bünger**, Berlins kooperative Baulandentwicklung: Neubaumieten sind für die Mittelschicht zu teuer, Tagesspiegel v. 7.11.2022, <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/immobilien/berlins-kooperative-baulandentwicklung-neubaumieten-sind-fur-die-mittelschicht-zu-teuer-8842459.html>.

²⁵⁹ BVerfG, Beschl. v. 8.1.2026 - 1 BvR 183/25, BeckRS 2026, 1704 Rn. 30-32.

²⁶⁰ BVerfG, Beschl. v. 8.1.2026 - 1 BvR 183/25, BeckRS 2026, 1704 Rn. 43.

²⁶¹ Siehe hierzu auch **Bunzel/Niemeyer**, ZfBR 2018, 743 (743).

aber stets nur dem individuellen Vorhaben widmet, ist das Potential der Regelung für die Wohnraumversorgung wesensgemäß begrenzt.

a) **Maßnahmen der Sozialen Stadt (§ 171e BauGB)**

Aus §§ 11, 12 BauGB sind die Maßnahmen der Urban Governance²⁶² hervorgegangen, zu denen die Soziale Stadt (§ 171e BauGB) und die Kooperation mit Privaten Initiativen (§ 171f BauGB) zählen. Diesen Maßnahmen liegt abermals in Abweichung von der Angebotsplanung „top-down“ die Kooperation mit Privaten zugrunde.²⁶³

Namensbedingt scheinen die Maßnahmen der Sozialen Stadt gerade auf die Sicherung urbaner Teilhabe zugeschnitten zu sein.²⁶⁴ Das Mittel hierzu sollen gebündelte finanzielle Ressourcen sein. § 171e BauGB sieht vor, dass nach Aufstellung eines Entwicklungskonzepts (Abs. 3, 4) Fördermittel aus dem Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ beansprucht (Abs. 6) und in einem orchestrierten Verfahren (Abs. 5) für Maßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung von durch soziale Missstände benachteiligten Ortsteilen oder anderen Teilen des Gemeindegebiets, in denen ein besonderer Entwicklungsbedarf besteht, eingesetzt werden. Die Nennung sozialer Missstände (§ 171e Abs. 2 Satz 2 BauGB) ist bemerkenswert, weil sich das Städtebaurecht typischerweise mit baulichen Missständen beschäftigt.²⁶⁵

Allerdings bleibt die Regelung auf einem „recht abstrakten Niveau“,²⁶⁶ weshalb unter anderem strittig bleibt, ob etwa die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung einen Missstand darstellen kann.²⁶⁷ Zudem enthält § 171e BauGB keine neuen Handlungsoptionen. Es handelt sich vielmehr um die Kombination bekannter Instrumente

²⁶² Zur Etymologie des Begriffs „Governance“, v. **Sydow**, in: Magiera/Sommermann (Hrsg.), Verwaltung und Governance im Mehrebenensystem der EU, 2002, S. 171 f.; zur Bedeutung von Governance im Verwaltungsrecht, **Voßkuhle**, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Voßkuhle/Eifer/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 3. Aufl. 2022, § 1 Rn. 68 Fn. 411.

²⁶³ **Bärenbrinker**, Nachhaltige Stadtentwicklung durch Urban Governance, 2011, S. 239; kritisch zur früheren Herangehensweise, **Kamleithner**, Regieren durch Community: Neoliberale Formen der Stadtentwicklung, in: Drilling/Schnur (Hrsg.), Governance und Quartiersentwicklung, 1. Aufl. 2009, S. 29 (29 ff.); **Frey**, Regulierte Selbststeuerung und Selbstorganisation in der Raumplanung, in: Hamedinger/Dangschat/Frey et al. (Hrsg.), Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat, 1. Aufl. 2008, S. 224 (224 ff.); **Franzius**, VerwArch 2006, 186 (218 f.).

²⁶⁴ **Löhr**, Soziale Stadt – ein neuer Ansatz in der Stadtentwicklung und im Städtebaurecht, in: Battis/Söfker/Stüer (Hrsg.), FS Krautzberger, 2008, S. 295 (308); **Krautzberger/Richter**, in: E/Z/B/K, BauGB, Bd. 5, § 171e (Stand: 140. EL, Oktober 2020) Rn. 1. Auch gesetzeshistorisch: Die Maßnahmen sollten „einer sozialen Abwärtsentwicklung in gefährdeten oder bereits mit einem negativen Image belasteten Stadtteilen“ entgegenwirken, **Krautzberger/Richter**, in: E/Z/B/K, BauGB, Bd. 5, § 171e (Stand: 140. EL, Oktober 2020) Rn. 2.

²⁶⁵ Die strukturell ähnlich konzipierten Sanierungsmaßnahmen (§§ 136 ff. BauGB) und teils wortgleich normierten Stadtumbaumaßnahmen (§ 171a Abs. 1 Satz 1 BauGB).

²⁶⁶ **Kment**, in: Jarass/Kment, BauGB, 3. Aufl. 2022, § 171e Rn. 2.

²⁶⁷ **Reidt** nimmt bspw. an, dass nicht die Wohnbevölkerungszusammensetzung selbst einen städtebaulichen Missstand begründen kann, sondern erst ihr Zusammenfallen mit anderen Faktoren, etwa einer negativen wirtschaftlichen Situation, **Reidt**, in: B/K/L, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 171e Rn. 16.

(§§ 11, 12 BauGB, 136 ff. BauGB; § 172 Abs. 1 Nr. 3 BauGB), die vor der Förderkulisse des § 171e BauGB zusammengesetzt werden.²⁶⁸ Dies vereinheitlicht und vereinfacht zwar das Förderverfahren, § 171e BauGB bleibt aber ein „Merkposten“, der zudem nicht präventiv angewendet werden kann, sondern erst bei bereits bestehenden Missständen.

b) Kooperation mit Privaten Initiativen (§ 171f BauGB)

Die Kooperation mit Privaten Initiativen nach § 171f BauGB ist ein „Import“ aus Nordamerika, wo private Stadtentwicklungskonzepte seit den 1970er Jahren umgesetzt werden.²⁶⁹ Dahinter steht die Idee einer Verantwortungsgemeinschaft der Grundstückseigentümer*innen. Da sie von Attraktivitätssteigerungen im Quartier profitieren, sollen sie auch an den Kosten für Entwicklungsmaßnahmen beteiligt werden.

Die Eigentümer*innen werden zu einem Verbund zusammengeschlossen, der quartiersbezogene Aufwertungsmaßnahmen finanziell gemeinsam verantwortet.²⁷⁰ Nicht mitwirkungsbereite Grundstückseigentümer*innen können zur Abgabe von Zwangsbeiträgen²⁷¹ verpflichtet werden, vorausgesetzt es besteht ein tragfähiges Entwicklungskonzept und es wird ein bestimmtes Zustimmungsquorum erreicht. Anstelle der Beiträge kann auch die Gewähr von Fördermitteln als Anreiz gesetzt werden. § 171f BauGB hat sich für Wohnmaßnahmen aber nicht etabliert, sondern kommt vor allem in Innenstadt- und Geschäftsvierteln zur Anwendung.²⁷²

c) Kritische Würdigung

Die Kooperationen mit Privaten, sei es im Wege allgemeiner städtebaulicher Verträge oder in einer der Spezialformen der „Urban Governance“ vermögen das Wohnraumversorgungsproblem nicht aufzulösen. Die Einbindung Privater in der Planung von Bauvorhaben hat sich in den vergangenen Jahren zur gängigen Praxis entwickelt. Die Akzeptanz etablierter Baulandmodelle zeigt, dass Private willens und fähig

²⁶⁸ **Schmidt-Eichstaedt**, in: Brügelmann, BauGB, Bd. 5, § 171e (Stand: 62. EL, Februar 2007) Rn. 2.

²⁶⁹ Zur historischen Entwicklung, **Bloem/Bock**, in: Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes NRW (Hrsg.), Untersuchung von BID in Bezug auf Möglichkeiten und Grenzen einer Übertragbarkeit auf innerstädtische Geschäftsquartiere in NRW, 2001, S. 12 ff.; 39, 82 ff.; **Kersten**, Private Stadtentwicklung, in: Franke/Oppler (Hrsg.), FS F. Quack, 2009, S. 119 (120); **Schmidt-Eichstaedt**, Was bedeutet der Stadtumbau für das Städtebaurecht, in: Battis/Söfker/Stüer (Hrsg.), FS Krautzberger, 2008, S. 345 (349).

²⁷⁰ Ebenso kann ein Zusammenschluss zur „freiwilligen Immobilien- und Standortgemeinschaft“ (ISG) erfolgen, dazu **Schink**, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK-BauGB, § 171f BauGB (Stand: 61. Ed., Februar 2024) Rn. 13; Die Beitragshöhe wird zur Wahrung der Verteilungsgerechtigkeit über bestimmte Modelle berechnet, orientiert etwa an der Fläche oder der Höhe der abgeführten Grundsteuer, **Schmidt-Eichstaedt**, in: Brügelmann, BauGB, Bd. 5, § 171f (Stand: 63. EL, Juni 2007) Rn. 25.

²⁷¹ In den amerikanischen Modellen sind mitunter schärfere „Zwangsabgaben“ vorgesehen.

²⁷² Vgl. nur das Berliner Gesetz zur Einführung von Immobilien- und Standortgemeinschaften v. 6.1.2025, GVBl. 2025, S. 8.

sind, Sozialwohnungsprojekte zu verwirklichen. Allerdings geschieht dies in aller Regel entweder gegen eine Förderung oder aber in Kombination mit der Ausweisung neuen Baulands, sodass mit der Pflicht zur Realisierung von Sozialwohnungen letztlich nur Bodenwertsteigerungen für das neu entstandene Baurecht abgeschöpft werden.

Erneut entstehen Sozialwohnungen nur anteilig. Maßnahmen der Sozialen Stadt werden erst dann relevant, wenn schon eine Form des „sozialen Missstands“ vorliegt, der mit Fördermitteln beseitigt werden soll. Ein Mangel an Sozialwohnungen stellt jedoch an sich keinen solchen Missstand da. Die Privaten Initiativen tragen ebenfalls nicht zur Entstehung und Erhaltung von Sozialwohnungen bei, weil es vielmehr um quartiersbezogene Aufwertungsmaßnahmen geht (gemeinsame Grünflächenpflege etc.). Die Maßnahmen lösen daher weder einzeln noch kumulativ die Versorgungs- noch die Vermittlungs- noch die Bewirtschaftungsprobleme.

II. Milieuschutz und Vorkaufsrecht (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB, § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, 2. Var. BauGB)

Die soziale Erhaltungssatzung (Milieuschutzsatzung)²⁷³ ist in § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB normiert und soll das Defizit der §§ 30-35 BauGB ausgleichen, die keinen sozialen Bestandsschutz vermitteln.²⁷⁴ Die Bedeutung der Satzung hat sich angesichts des anhaltenden Drucks auf den Wohnungsmarkt potenziert,²⁷⁵ speziell in Berlin, wo die Zahl der Milieuschutzgebiete zwischen 1991 (1) und 2023 (81) stark gewachsen ist.²⁷⁶

1. Mechanismus von Satzung und Vorkaufsrecht

Mit der Satzung (in Berlin: Rechtsverordnung)²⁷⁷ legt die Gemeinde/der Bezirk Gebiete fest, in denen die „Zusammensetzung der Wohnbevölkerung“ erhalten werden

²⁷³ Statt vieler hier nur **Kerbusch**, NVwZ 1982, 360 (360).

²⁷⁴ **Kment**, Öffentliches Baurecht I, 8. Aufl. 2022, § 30 Rn. 2.

²⁷⁵ **Kment**, Soziale Erhaltungssatzung und Soziale Erhaltungsverordnung, 2023, S. V, wobei die Praxis schwer zu evaluieren ist, da eine überregionale Erhebung zuletzt in den 1990er Jahren (vgl. Becker, in: Dangschat/Blasius, Lebensstile in den Städten, 1994, S. 387 ff.) und dann erst wieder mit der selektiven Betrachtung von Berlin, Hamburg, München, Frankfurt a. M., Stuttgart und Düsseldorf im Jahr 2023 durch Kment erfolgt ist.

²⁷⁶ Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, Erhaltungsverordnungsgebiete gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB, <https://www.berlin.de/sen/stadtentwicklung/quartiersentwicklung/stadterneuerung/soziales-erhaltungsrecht/#gebiete>; Berliner Mieterverein e.V., Straßenliste der Berliner Milieuschutzgebiete, <https://www.berliner-mieterverein.de/downloads/strassenliste-milieuschutzgebiete-berlin.pdf>; inzwischen gibt es 82 Milieuschutzgebiete (2026).

²⁷⁷ In Berlin besteht für den Satzungserlass mit § 246 Abs. 2 Satz 1 BauGB eine Sonderregelung, wonach anstelle der Satzung eine Rechtsverordnung zu erlassen ist; § 30 Abs. 1 Satz 1 AGBauGB (Gesetz zur Ausführung des BauGB Berlin v. 7.11.1999, BerlGVBl, S. 578).

soll.²⁷⁸ Das Ziel wird umgesetzt, indem bestimmte Maßnahmen (etwa Modernisierungen oder Umwandlungen in Wohnungs- oder Teileigentum)²⁷⁹ einem Genehmigungsvorbehalt unterstellt werden.²⁸⁰ Die Verdrängungsgefahr wird mit einer Prognoseentscheidung²⁸¹ ermittelt.²⁸² Kriterien sind das gebäudebezogene Aufwertungspotential,²⁸³ der gebietsbezogene Aufwertungsdruck²⁸⁴ und das bewohnerbezogene Verdrängungspotential.²⁸⁵ Auf dieser Basis hat die Gemeinde/der Bezirk die nach der

²⁷⁸ BVerwG, Urt. v. 3.7.1987 – 4 C 26/85, BVerwGE 78, 23 (24 ff.); BVerwG, Urt. v. 4.12.2014 – 4 CN 7/13, NVwZ 2015, 901 (902 Rn. 11), die Kombination von mehreren Zielen ist möglich, für Nr. 1 und Nr. 2 s. OVG Hamburg, Urt. v. 9.7.2014 – 2 E 3/13.N, BeckRS 2014, 56242; abzugrenzen ist die Milieuschutzsatzung von der Umstrukturierungssatzung, die nicht auf den Erhalt einer städtischen Struktur ausgelegt ist, sondern auf deren Veränderung, z. B., wenn Wohngebäude zugunsten neuer Vorhaben abgerissen werden. Für derlei Prozesse sollen die Härten ermittelt und aufgefangen werden, die während der Vornahme der Maßnahme für die ansässige Wohnbevölkerung entstehen. Gemäß § 172 Abs. 5 Satz 1 BauGB darf die Genehmigung zur Durchführung einer Maßnahme nur versagt werden, um einen den sozialen Belangen Rechnung tragenden Ablauf der Maßnahme auf Grundlage des Sozialplans (§ 180 BauGB) zu sichern, VG Berlin, Beschl. v. 13.6.2019 – VG 19 L 328/19, BeckRS 2019, 14552 Rn. 30; **Runkel**, in: E/Z/B/K, BauGB, Bd. 3, § 85 (Stand: 131. EL, Oktober 2018) Rn. 158; **Stock**, in: E/Z/B/K, BauGB, Bd. 5, § 172 (Stand: 149. EL, Februar 2023) Rn. 40, 55.

²⁷⁹ Verordnung über einen Genehmigungsvorbehalt gemäß § 250 Abs. 1 Satz 1 BauGB, BerlGVBl., S. 1175/S. 932, wobei die Verkündung am 5.8.2021 ohne Begründung erfolgte, die am 13.8.2021 nachgeholt werden musste, sodass die Verordnung am 6.10.2021 erneut verkündet wurde. Das Kammergericht geht davon aus, dass die Verordnung vom 5.8.2021 wegen der fehlenden Begründung nichtig ist, KG, Urt. v. 16.11.2021 – 1 W 347/21, BeckRS 2021, 36628; Der Gesetzgeber erkannte, dass Mieter*innen infolge von Umwandlungen „weitaus mehr als in den vergangenen Jahren aus ihren Wohnungen und ihrer lang gewohnten Umgebung verdrängt werden.“, BT-Drucks. 9/746 v. 17.8.1981, S. 5, 17; BR-Drucks. 339/97 v. 6.6.1997, S. 27; so auch BVerwG, Urt. v. 30.6.2004 – 4 C 1/03, NVwZ-RR 2005, 383 (384); BVerwG, Urt. v. 18.6.1997 – 4 C 2/97, NVwZ 1998, 503; aus der Literatur Infratest, Folgen der Umwandlung und Veräußerung von Mietwohnungen als Eigentumswohnungen, 1980 bei **Kecskes**, in: **Friedrichs** (Hrsg.), Die Städte in den 90er Jahren, 1997, S. 213 (239); **Mitschang**, in: **Battis/Krautzberger/Löhr**, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 172 Rn. 61; **Stock**, in: E/Z/B/K, BauGB, Bd. 5, § 172 (Stand: 149. EL, Februar 2023) Rn. 115; **Bub**, ZWE 2004, 99 (108).

²⁸⁰ **Kment**, Öffentliches Baurecht I, 8. Aufl. 2022, § 30 Rn. 2; zur Zweistufigkeit s. BVerwG, Urt. v. 3.7.1987 - 4 C 26/85, NVwZ 1988, 357 (358); BVerwG, Urt. v. 4.12.2014 - 4 C 7/13, NVwZ 2015, 901 (902 Rn. 13).

²⁸¹ **Kment**, Soziale Erhaltungssatzung und soziale Erhaltungsverordnung, 2023, Rn. 298.

²⁸² BVerwG, Urt. v. 6.12.1985 - 4 C 59/82, NJW 1986, 1508; **Stock**, in E/Z/B/K, BauGB, Bd. 5, § 172 (Stand: 149. EL, Februar 2023) Rn. 44.

²⁸³ Indikatoren sind u. a. die energetische Bilanz, das Ausmaß geplanter Maßnahmen und der avisierte Ausstattungsstandard.

²⁸⁴ Relevante Daten sind bspw. das vorhandene Wohnungsangebot und dessen Struktur, der Mietspiegel, die Gebietsbindung und Infrastrukturnutzung, die Bau- und Genehmigungsstatistik, die Anzahl vorhandener Abgeschlossenheitsbescheinigungen, s. insb. zum Mietspiegel: BVerwG, Urt. v. 18.6.1997 - 4 C 2/97, NVwZ 1998, 503 (504), wonach es nicht zwangsläufig eines ausdifferenzierten Verfahrens bedarf, sondern ausreicht, wenn bei Modernisierungsmaßnahmen, die über den im Erhaltungsgebiet üblichen Maßstab hinausgehen und zu einer nicht geringfügigen Mieterhöhung führen können, allgemein von einer Verdrängungsgefahr auszugehen ist; auch VG München, Urt. v. 1.3.1993 - M 8 K 91.3720, BeckRS 1993, 31157437; zu weiteren Kriterien **Frössler/Selle**, in: **Blasius/Dangschat** (Hrsg.), Gentrification, 1990, S. 128 (140 f.).

²⁸⁵ Indikatoren sind insb. die Mietbelastungsobergrenze, BVerwG, Urt. v. 18.6.1997 - 4 C 2/97, NVwZ 1998, 503 (504); zum Verhältnis von sozialer Erhaltungssatzung und Mieterhöhungsrecht (§§ 557 ff. BGB), **Stock**, in: E/Z/B/K, BauGB, Bd. 5, § 172 (Stand: 149. EL, Februar 2023) Rn. 178; weitere Indikatoren sind die Sozialwohnraumquote, das durchschnittliche Nettohaushaltseinkommen, die Höhe etwaiger Wohngeldzahlungen, der Erwerbsstatus, die Haushaltsstruktur und die Wohndauer, VGH München, Urt. v. 5.8.1994 - 2 N 91/2476, NVwZ-RR 1995, 429 (430); zur Erhebung zusätzlicher Daten der Wohnbevölkerung der exemplarische Fragebogen des Bezirksamts Friedrichshain-Kreuzberg, Sozialstudie „Bergmannstraße Nord 2021“ v. 21.3.2022, S. 60; mit zusätzlichen Angaben auch Landeshauptstadt München - Referat für Stadtplanung und Bauordnung,

allgemeinen Lebenserfahrung²⁸⁶ typischerweise eintretenden Folgen für die Wohnbevölkerung zu skizzieren.²⁸⁷ Ihre Zusammensetzung muss „aus städtebaulichen Gründen“ erhalten werden,²⁸⁸ etwa wenn infolge einer Verdrängung das Erfordernis entsteht, andernorts neue Sozialwohnungen zu errichten.²⁸⁹

Das mit der Milieuschutzsatzung über § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Var. 2 BauGB verbundene Vorkaufsrecht²⁹⁰ ermöglicht dem Land Berlin, im Falle eines Grundstücksverkaufs auf dem Satzungsgebiet zwischen den*die Verkäufer*in und den*die designierte*n Erwerber*in zu treten und es an seiner statt zu erwerben.²⁹¹ In Abweichung vom Grundsatz der Vertragsidentität²⁹² ermöglicht § 28 Abs. 3 BauGB hierbei, den Kaufpreis auf den Verkehrswert herabzusetzen, um Spekulationen vorzubeugen.²⁹³ Zur Ausübung des Vorkaufsrechts muss die Gemeinde/der Bezirk nachweisen, dass

Erhaltungssatzungen in München, Vortrag von Reiß-Schmidt v. 31.8.2015, S. 9; wobei es dem Erlass der Satzung nicht entgegensteht, wenn Sozialbindungen noch nicht alsbald auslaufen, VGH München, Urt. v. 2.4.1996 - 1 N 92/1636, NvwZ-RR 1997, 595 (595).

²⁸⁶ An die Gemeinden sind keine hohen Anforderungen zu stellen, vgl. zur insoweit „überschießenden“ Umsetzungspraxis in München, **Stock**, in: E/Z/B/K, BauGB, Bd. 5, § 172 (Stand: 149. EL, Februar 2023) Rn. 178.

²⁸⁷ BVerwG, Urt. v. 18.6.1997 - 4 C 2/97, NVwZ 1998, 503; VGH Kassel, Beschl. v. 11.5.1992 - 3 UE 174/89, NVwZ-RR 1993, 401; anders VGH Mannheim, Beschl. v. 26.10.1993 - 8 S 901/93, DWW 1994, 55; Stichwort „Trabantenstadt“, **Lemmel**, in: BerlKomm, BauGB, Bd. 3, § 172 (Stand: 12. EL, Dezember 2008) Rn. 32; **Stock**, in: E/Z/B/K, BauGB, Bd. 5, § 172 (Stand: 149. EL, Februar 2023) Rn. 44; sofern hinreichend begründet und auf das Einzelvorhaben konkretisiert, ist auch die Bezugnahme auf die generelle Eignung zur Auslösung einer Verdrängungsgefahr möglich, BVerwG, Urt. v. 18.6.1997 - 4 C 2/97, BVerwGE 105, 67 (70 f.); OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 31.5.2012 - 10 B 9/11, BeckRS 2012, 52902.

²⁸⁸ LG München I, Urt. v. 3.8.1981 - 018478/80, NVwZ 1982, 59 ff.; **Kment**, Soziale Erhaltungssatzung und soziale Erhaltungsverordnung, 2023, Rn. 7 mit Hinweis auf VGH München, Beschl. v. 26.10.2020 - 9 ZB 18/172, BeckRS 2020, 30472 Rn. 6; a. A. **Löhr**, NVwZ 1982, 19 (20) sowie OVG Lüneburg, Urt. v. 25.4.1983 - 1 C 1/82, NJW 1984, 2905 (2906) mAnm **Krautzberger**, BauR 1983, 436; näher **Stock**, in: E/Z/B/K, BauGB, Bd. 5, § 172 (Stand: 149. EL, Februar 2023) Rn. 42; **Lemmel**, in: BerlKomm, BauGB, Bd. 3, § 172 (Stand: 8. EL, 2007) Rn. 4.

²⁸⁹ Vgl. VGH München, Urt. v. 5.8.1996 - 1 N 92.1636, NVwZ-RR 1997, 595; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 26.3.2021 - OVG 2 A 13/19, BeckRS 2021, 8533 Rn. 45 ff.

²⁹⁰ Hierneben besteht ein allgemeines Vorkaufsrecht, das bspw. zum Erwerb von Grundstücken zur Deckung des Wohnbedarfs in Stellung gebracht werden kann (§ 24 Abs. 3 Satz 2 BauGB), wobei kein „dringender Wohnbedarf“ erforderlich ist, insoweit abweichend von einigen Landesbauordnungen (vgl. § 56 Abs. 5 Satz 1 LBO BW); § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5, 6 BauGB enthalten Wohnbaulandbereitstellungsvorkaufsrechte, mit denen Spekulationsgrundstücke (Leerstand/geringfügige Bebauung) vermieden werden sollen, **Schiller/Oertel/Blum**, in: Meinel/Schuhmacher/Behnisch (Hrsg.), Flächennutzungsmonitoring, 2013, S. 51 (52); zur Aktivierung dieser Flächen Bayerischer Gemeindetag, Positionspapier zur Minderung der Flächeninanspruchnahme, 2018, S. 6 f.; § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, Satz 2, 3 BauGB enthält ein befristetes Satzungs-vorkaufsrecht für Wohnbauzwecke in Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt, **Stock**, in: E/Z/B/K, BauGB, Bd. 2, § 25 (Stand: 144. EL, Oktober 2021) Rn. 1; zu den europarechtlichen Anforderungen an „soziale Auflagen“ im Wohnsektor, EuGH, Urt. v. 8.5.2013 - C-197/11, C-203/11, NZBau 2013, 446 (446, 450); **Grziwotz**, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK-BauGB, § 24 (Stand: 61. Ed., Februar 2024) Rn. 23; a. A. noch BVerwG, Urt. v. 11.2.1993 - 4 C 18/91, NJW 1993, 2695 (2697).

²⁹¹ Vertiefte Analyse des rechtstechnischen Mechanismus, Döring, Grundstücksverkehr und öffentlich-rechtliche Vorkaufsrechte, 2020, S. 59 ff.

²⁹² So **Stock**, in: E/Z/B/K, BauGB, Bd. 2, § 28 (Stand: 141. EL, Februar 2021) Rn. 35; zur Terminologie, Döring, Grundstücksverkehr und Vorkaufsrechte, 2020, S. 90 Fn. 232 m. w. N.

²⁹³ BT-Drucks. 19/29396 v. 5.5.2023, S. 60 zu Nr. 10b: „Dies führt im Vergleich zur bestehenden Regelung in vielen Fällen zu einer Preisdämpfung für die Gemeinde.“; so auch **Stock**, in: E/Z/B/K, BauGB, Bd. 2, § 28 (Stand: 144. EL, Oktober 2021) Rn. 54, 58.

auf dem Grundstück ein erhaltenswerter Zustand im Sinne von § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Abs. 4 BauGB besteht und der Vorkauf zur Verhinderung sozialer Verdrängungsprozesse erforderlich ist.²⁹⁴ Neben dem priorisierten Zugriff auf das Grundstück besteht die Möglichkeit, eine Abwendungsvereinbarung zu schließen, mit der das Vorkaufsrecht im Austausch gegen die Verpflichtung zur Einhaltung sozialer Auflagen abgewendet werden kann (§ 27 BauGB).²⁹⁵ Typische Inhalte sind Höchstmieten, Belegungsbindungen sowie der Ausschluss der Eigenbedarfskündigung und Staffelmieten.²⁹⁶ In einer Vielzahl²⁹⁷ von Fällen dient das Vorkaufsrecht als Vehikel zum Abschluss einer solchen Vereinbarung. Das Land Berlin definiert dies gar als primäres Ziel.²⁹⁸

2. Leerlaufen des Vorkaufsrechts seit Ende des Jahres 2021

Die zuvor noch häufige Vorkaufs- beziehungsweise Abwendungspraxis ist jedoch mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. November 2021²⁹⁹ weitgehend zum Erliegen gekommen. Das Urteil setzte sich mit der Frage auseinander, in welchen Fällen die Vorkaufsrechtsausübung gesetzlich ausgeschlossen ist (§ 26 BauGB). Ist bereits die Vorkaufsrechtsausübung ausgeschlossen, kann logischerweise auch keine Abwendungsvereinbarung geschlossen werden (§ 26 BauGB), sondern allenfalls ein allgemeiner städtebaulicher Vertrag, der dann aber nicht der Abwendung des Vorkaufsrechts dient (§ 11 BauGB). Problematisch war vor allem der Ausschlussbestand in § 26 Nr. 4 BauGB, wonach die Ausübung des Vorkaufsrechts ausgeschlossen ist, wenn „das Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans [Alt. 1] oder den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahmen bebaut ist und genutzt wird [Alt. 2] und eine auf ihm

²⁹⁴ BVerfG, Beschl. v. 26.1.1987 - 1 BvR 969/83, NVwZ 1987, 879 (879); vgl. **Stock**, in: E/Z/B/K, BauGB, Bd. 2, § 24 (Stand: 148. EL, Oktober 2022) Rn. 75; zu den Kriterien der Prognoseentscheidung OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 22.10.2019 - B 9.18, ZfBR 2020, 269 (274 ff.); **Köster**, in: Schrödter, BauGB, 9. Aufl. 2019, § 24 Rn. 29; **Mitschang**, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 172 Rn. 122; **Paetow**, in: BerlKomm, BauGB, Bd. 2, § 24 (Stand: 21. EL, Juni 2012) Rn. 26; **Stock**, in: E/Z/B/K, BauGB, Bd. 2, § 24 (Stand: 148. EL, Oktober 2022) Rn. 75.

²⁹⁵ Die Abwendungsvereinbarung als Abkürzung eines Grundstückserwerbs per Vorkaufsrecht mit anschließender Reprivatisierung des Grundstücks unter Auflagen. Statt des kommunalen Zwischenerwerbs enthält die Vereinbarung direkt die Auflagen.

²⁹⁶ Berlin hat eine Musterabwendungsvereinbarung, die von den Bezirken in die auf den Einzelfall bezogenen Verhandlungen mitgenommen werden kann, Berl. Drucks. 18/24234 v. 7.8.2020, S. 4; ebenso Freie und Hansestadt Hamburg, Soziale Erhaltungsverordnung in Hamburg - Leitfaden für die Praxis, 2019, S. 27.

²⁹⁷ Zur Anwendungspraxis **Hentschel**, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Wiederherstellung des Vorkaufsrechts in Milieuschutzgebieten, Ausschussdrucks. 20(24)25-C v. 2.5.2022, S. 1; **Köster**, ZRP 2022, 79 (79).

²⁹⁸ Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, Soziales Erhaltungsrecht, vgl. <https://www.berlin.de/sen/stadtentwicklung/quartiersentwicklung/stadterneuerung/soziales-erhaltungs-recht/>; zum Vorrang der Abwendungsvereinbarung zum Abschluss von Vorkaufsrechten gegenüber dem Vorkaufsrecht, s. **Köster**, in: Schrödter, BauGB, 9. Aufl. 2019, § 24 Rn. 29.

²⁹⁹ BVerwG, Urt. v. 9.11.2021 - 4 C 1/29, NVwZ 2022, 75 (76 Rn. 17).

errichtete Anlage keine Missstände oder Mängel im Sinne des § 172 Abs. 2 und 3 Satz 1 BauGB aufweist.“ Das Bundesverwaltungsgericht befasste sich mit der in der Literatur zuvor umstrittenen Frage,³⁰⁰ ob es bei der satzungs- und zweckgemäßen Nutzung des Grundstücks (Alt. 2) allein auf die im Zeitpunkt der Ausübung des Vorkaufsrechts vorhandene³⁰¹ Bebauung und Nutzung des Grundstücks ankommen soll oder ob auch etwaige Nutzungsänderungsabsichten des Käufers zu berücksichtigen sind.³⁰² Während die Rechtsprechung diese Vorgehensweise unterschiedlich bewertete,³⁰³ plädierten Stimmen in der Literatur,³⁰⁴ denen sich das Bundesverwaltungsgericht³⁰⁵ anschloss (anders noch die Instanzgerichte³⁰⁶), für eine streng am Wortlaut orientierte Auslegung von § 26 Nr. 4, Alt. 2 BauGB.³⁰⁷ Hiernach soll es bei der Anwendung von § 26 Nr. 4, Alt. 2. BauGB keine Rolle spielen, welche Absichten die Erwerber*innen haben.³⁰⁸

Diese Interpretation der Regelung,³⁰⁹ ist zwar rechtstechnisch vertretbar, war aber keinesfalls zwingend und lässt in der Praxis einige unauflösbare Fragen zurück. Fraglich ist insbesondere, welchen Nutzen das Vorkaufsrecht auf dem Gebiet einer Milieuschutzsatzung nach dem Verständnis des Gesetzgebers je gehabt haben soll, da

³⁰⁰ Übersicht des Streitstands bei **Stock**, in: E/Z/B/K, BauGB, Bd. 2, § 26 (Stand: 145. EL, Februar 2022) Rn. 24 f.

³⁰¹ So **Kronisch**, NVwZ 2018, 1161 (1164); mit Änderungsvorschlag bzgl. des Wortlauts ders., NVwZ 2019, 1471 (1475); **ders.**, in: Brügelmann, BauGB, Bd. 2, § 26 (Stand: 104. EL, September 2017) Rn. 42; die Praxis der Gerichte als verfassungswidrige Rechtsfortbildung bewertend **Kühling/Winkler**, DVBl 2019, 1376 (1383); **Reidt**, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 26 Rn. 8 sowie § 24 Rn. 25.

³⁰² So **Beckmann**, BauR 2018, 594 (603), der § 26 Nr. 4 Var. 2 BauGB bei der Ausübung des Vorkaufsrechts in Sozialen Erhaltungsgebieten deshalb für generell unanwendbar hält, BauR 2018, 594 (598); **Paetow**, in: BerlKomm, BauGB, Bd. 2, § 24 (Stand: 21. EL, Juni 2012) Rn. 26; **Stock**, in: E/Z/B/K, BauGB, Bd. 2, § 26 (Stand: 145. EL, Februar 2022) Rn. 24; **ders.**, ebd., § 24 (Stand: 145. EL, Februar 2022) Rn. 73, 76.

³⁰³ Die kommunale Praxis als rechtmäßig beurteilend VG Berlin, Urt. v. 17.5.2018 - VG 13 K 724/17, BeckRS 2018, 23813 Rn. 24; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 22.10.2019 - 10 B 9/18, ZfBR 2020, 269 (274); als rechtswidrig beurteilend VG Berlin, Urt. v. 26.4.2017 - O 2/15 Baul, BeckRS 2017, 134282 Rn. 48; missverständlich zu § 24 Abs. 1 Nr. 2 BBauG (heute: § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB) BVerwG, Beschl. v. 29.6.1993 - 4 B 100/93, NVwZ 1994, 284 (285), dazu **Paetow**, in: BerlKomm, BauGB, Bd. 2, § 24 (Stand: 21. EL, Juni 2012) Rn. 26.

³⁰⁴ **Behnke/Dammann**, GE 2019, 431 ff.; **Kronisch**, NVwZ 2018, 1161 (1164); **ders.** NVwZ 2019, 1471 (1472).

³⁰⁵ BVerwG, Urt. v. 9.11.2021 - 4 C 1/20, NVwZ 2022, 75 (76 Rn. 21 ff.), wobei das Gericht in der Entscheidung auch einen Seitenwink an den Gesetzgeber gegeben hat, wonach eine den „Wortlaut des Gesetzes berichtende Interpretation vor dem Hintergrund neuer Entwicklungen und drängender Probleme auf dem Wohnungsmarkt“ Sache des Gesetzgebers sei.

³⁰⁶ Nach ihrem Verständnis war die Regelung „dahingehend auszulegen, dass [...] auch die zu erwartenden künftigen Nutzungen durch den Käufer zu berücksichtigen sind. Es komme vielmehr darauf an, „ob der Käufer die Ziele der Erhaltungssatzung gefährdet, weshalb die Nutzung des Grundstücks im Zeitpunkt des Verkaufs [...] für die Ausübung des Vorkaufsrechts nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB in der Regel ohne Bedeutung sind.“, OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 22.10.2019 - 10 B 9/18, ZfBR 2020, 269 (274); VG Berlin, Urt. v. 17.5.2018 - VG 13 K 724/17, BeckRS 2018, 23813.

³⁰⁷ **Kronisch**, NVwZ 2018, 1161 (1163 f.).

³⁰⁸ BVerwG, Urt. v. 9.11.2021 - 4 C 1/20, NVwZ 2022, 75 (76 Rn. 21), wonach „mögliche zukünftige Entwicklungen nicht von Bedeutung“ seien; zuvor schon **Kronisch**, NVwZ 2018, 1161 (1161); a. A. und zutreffend indes **Putzer**, NVwZ 2022, 222 ff.

³⁰⁹ BVerwG, Urt. v. 9.11.2021 - 4 C 1/20, NVwZ 2022, 75 (78 Rn. 27).

sein verbleibender Anwendungsbereich bereits über das Vorkaufsrecht in § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 BauGB abgedeckt war. Zudem hätte es dann auch nie der systematischen Rückkopplung an die Erhaltungssatzung bedurft. Es hätte vielmehr ein Zusammenhang mit den Baugeboten nahegelegen.

Nunmehr ist das Vorkaufsrecht – als das vielleicht wichtigste bodenpolitische Instrument – „ausgehöhlt und nutzlos.“³¹⁰ Trotz des Prüfungsauftrags im Koalitionsvertrag der 20. Legislaturperiode³¹¹ und Bekundungen, die kommunale Vorkaufspraxis wiederherstellen zu wollen, blieb der Gesetzgeber untätig. Diese Untätigkeit ist insofern folgenschwer, als nunmehr auch viele Abwendungsvereinbarungen mit der Begründung gekündigt werden, ein Vorkaufsrecht habe nie bestanden.³¹² Somit fallen auch die sozialen Auflagen weg und die Häuser können nunmehr wieder frei bewirtschaftet werden.

III. Sanierungs- und Entwicklungsrecht (§§ 136 ff. und §§ 165 ff. BauGB)

Auch das Sanierungs- und Entwicklungsrecht kann für den sozialen Wohnraumschutz Bedeutung erlangen. So steht beispielsweise der Begriff des „städtebaulichen Missstand“ im Zentrum des Sanierungsrechts (so § 136 Abs. 2 Satz 2 BauGB). Bei der Auslegung dieses Begriffs stellt sich die Frage, ob auch Segregation einen solchen Missstand darstellt. Segregation beschreibt in der Stadtplanung Ausmaß und Muster der räumlichen Ungleichverteilung von Wohnstandorten zwischen Bevölkerungsgruppen,³¹³ wobei zwischen ethnischer, sozialer und demographischer Segregation unterschieden wird.³¹⁴ Für diese Untersuchung interessiert vor allem die soziale Segregation.³¹⁵ Was letztere zum Gegenwartsthema erhebt, ist ihr Ausmaß,

³¹⁰ **DMB**, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Wiederherstellung des Vorkaufsrechts in Milieuschutzgebieten, Ausschuss-Drucks. 20(24)25-G v. 5.5.2022, S. 2.

³¹¹ Koalitionsvertrag der 20. Legislaturperiode, S. 70.

³¹² VG Berlin, Beschl. v. 9.9.2022 - VG 19 L 112/22, BeckRS 2022, 27073; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 11.11.2023 - OVG 2 S 56/22, BeckRS 2023, 39420 Rn. 7; VG Berlin, Beschl. v. 9.5.2023 - 13 K 255/22, BeckRS 2023, 24403 Rn. 6 f.

³¹³ Generell beschreibt Segregation den Prozess einer Entmischung unterschiedlicher Elemente in einem Beobachtungsgebiet, **Farwick**, Segregierte Armut in der Stadt, 2001, S. 25; zur statistischen Erfassung: **Gisser**, in: Herlyn (Hrsg.), Stadt- und Sozialstruktur, 1974, S. 107 (109).

³¹⁴ **Ramsauer**, Steuerung sozialer und ethnischer Segregation durch städtebauliche Planungsinstrumente, 2017, S. 31; ausführlich **Gisser**, in: Herlyn (Hrsg.), Stadt- und Sozialstruktur, 1974, S. 107 ff.

³¹⁵ Deren Geschichte reicht bis in die griechische Antike zurück, **Maloutas**, Antipode 2006, S. 223 (225 ff.); ebenso in mittelalterlichen Städten (intra muros vs extra muros), **Herlyn**, in: Ders. (Hrsg.), Stadt- und Sozialstruktur, 1974, S. 16 (19); **Krysmanski**, Historische Entwicklung und Dilemma der Stadtplanung, in: Schäfers (Hrsg.), Gesellschaftliche Planung. Materialien zur Planungsdiskussion, 1973, S. 283 (283 ff.); In Europa sorgten erst die mit der Industrialisierung einsetzenden Liberalisierungskräfte mit dem Wegfall von Stadtmauern, der Gewerbefreiheit und der Bauernbefreiung für eine soziale Durchmischung, **Schulze-Fielitz**, Sozialplanung im Städtebaurecht, 1979, S. 24 m. w. N. Zur späteren Massenansiedlung von Arbeitern in zentralen „Elendsquartieren

sowohl global³¹⁶ als auch in Deutschland³¹⁷. Sie galt einst als „Trendabweichung“, ³¹⁸ hat sich mittlerweile aber „selbst zum Trend entwickelt.“³¹⁹ Grund hierfür ist der sozioökonomische Strukturwandel des späten 20. Jahrhunderts,³²⁰ dessen Triebkräfte (Sekundarisierung des Arbeitsmarkts, Fortschritt in der IT und die damit entfesselte Globalisierung) neue, individualisierte Wohnformen hervorbrachten.³²¹ Innenstadt-nahe Wohngebiete gewannen an Attraktivität und entwickelten sich wegen ihrer Anbindung an Versorgungseinrichtungen, Kultur- und Bildungsstätten und ihrer Nähe zu Behörden, Ärzten und Betreuungsangeboten zu beliebten Lebensräumen.³²² Dadurch erhöhte sich der wirtschaftliche Druck auf Städte,³²³ der einen Nachfrageüberhang im Innenbereich produzierte, während zugleich existierende Strukturen im Außenbereich verödeten.³²⁴

“ in der dann „sozial-funktional“ segregierten Stadt, **Ramsauer**, Steuerung sozialer und ethnischer Segregation durch städtebauliche Planungsinstrumente, 2017, S. 50. Zur Entwicklung in Deutschland nach den umfangreichen Zerstörungen im Ersten Weltkrieg (vgl. hiernach Art. 155 WRV) und im Zweiten Weltkrieg, **Herlyn**, in: Herlyn (Hrsg.), Stadt- und Sozialstruktur, 1974, S. 16 (25). Zum neuen Ideal vom „Rückzug ins Private“ mit dem „Eigenheim im Grünen“ nach dem Wirtschaftswunder, **Harlander/Kuhn**, Soziale Mischung in der Stadt, 2012, S. 83; **Keller**, Das Städtebauförderungsgesetz 1971, 2023, S. 21.

³¹⁶ **Atkinson/Bridge**, Gentrification in a Global Context, 1. Aufl. 2005; UN-Habitat, State of the World's Cities 2010/11, S. 6: „This Report highlights the unprecedented challenges, which urbanization throws at the world's cities [...] and the attendant urban divide, which we all have to address collectively to stem the multiple deprivations that follow from unequal growth; weiterführend **Ahlert/Bachmann/Bäckermann et al.**, sub/urban 2018, 205 (207 m. w. N.).

³¹⁷ **Harlander/Kuhn**, in: Breckner/Göschel/Matthiesen (Hrsg.), Stadtsoziologie und Stadtentwicklung, 1. Aufl. 2020, S. 233 (234).

³¹⁸ **Holm**, IzR 2014, 277 (277).

³¹⁹ **Holm**, IzR 2014, 277 (277); als Spielarten statt vieler nur „new-build-gentrification“, **Cameron**, US 2003, 2367 ff.; „super-gentrification“, **Hackworth/Smith**, TES 2001, 464 ff.; **Lees**, US 2003, 2487 ff.; „brownfield-gentrification“, **Visser/Kotze**, US 2008, 2565 ff.; „rural-gentrification“, **Phillips**, JRS 1993, 123 (138); „wilderness gentrification“, **Darling**, EPA 2005, 1015 (1021); Überblick bei **Lees/Phillips**, Handbook of Gentrification Studies, 2018, S. 225 ff.

³²⁰ Zur historischen Aufarbeitung **Schulze-Fielitz**, Sozialplanung im Städtebaurecht, 1979, S. 24 f. m. w. N.

³²¹ **Bärenbrinker**, Nachhaltige Stadtentwicklung durch Urban Governance, 2012, S. 27; zur Nivellierung der Lebensverhältnisse **Schulze-Fielitz**, Sozialplanung im Städtebaurecht, 1979, S. 25; **Gude**, Der Bedeutungswandel der Stadt als politische Einheit, in: Grauhan (Hrsg.), Großstadtpolitik, 1972, S. 19 (46 ff.).

³²² **Kreibich**, in: Blasius/Dangschat (Hrsg.), Gentrification, 1990, S. 51 (55); zur Bedeutung einer intakten Nah-Infrastruktur unter dem Brennglas der COVID-19 Pandemie, **Breckner**, in: Breckner/Göschel/Matthiesen (Hrsg.), Stadtsoziologie und Stadtentwicklung, 1. Aufl. 2020, S. 355 (359); **Eckardt**, in: Eckardt/Meier (Hrsg.), Handbuch Wohnsoziologie, Wohnen in Zeiten der Pandemie, 2021.

³²³ Dies feststellend und kritisierend **Breuer**, in: BMBau (Hrsg.), Schriftenreihe 02 „Stadtentwicklung“, Heft Nr. 02.034, 1985, S. 9; **Stein**, in: Blasius/Dangschat (Hrsg.), Gentrification, 1990, S. 154 (158 f.); **Gans**, in: Herlyn (Hrsg.), Stadt- und Sozialplanung, 1974, S. 187 (198).

³²⁴ Abschlussbericht Planspiel zur Einführung einer Innenentwicklungsmaßnahme in das BauGB, 2018, S. 3; Wanderungsdaten bei **Bauer/Blickle/Daum et al.**, Die Stadtfucht, in: Die Zeit v. 12.1.2023; BMI, Stadtentwicklungsbericht 2020, S. 74; auch **Löhr**, DStR 2019, 1433 (1439); **Kersten**, Private Stadtentwicklung, in: Frank/Oppler (Hrsg.), FS F. Quack, 2009, S. 119 (119); **ders.**, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 396 (419); **ders.**, Die Verwaltung 2007, 309 (310 f.); empirica, Herausforderungen und Perspektiven für den deutschen Wohnungsmarkt, 2017, S. 2, 13; zum negativen ökologischen Effekt des Ressourcen- und Flächenverbrauchs, **Wieneke**, Nachhaltigkeit als Ressourcenkonzept für die Bauleitplanung, 2005, S. 22 ff.

Soziale Segregation entsteht primär durch Gentrifizierung, was diverse Negativeffekte hat. Diese können sozialer³²⁵, gesundheitlicher³²⁶, ökonomischer³²⁷, ökologischer³²⁸ oder infrastruktureller³²⁹ Art sein. Einigkeit besteht dahingehend, dass eine mit der Verdrängung ausgelöste Ruptur sozialer Netze (Kindergarten- oder Schulwechsel; Ausscheiden aus einem Verein oder einer Gemeinde) oft mit negativen psychischen Folgen für die Betroffenen einhergeht³³⁰ und als partieller Identitätsverlust empfunden wird.³³¹ Die durch Gentrifizierung ausgelöste soziale Segregation erzeugt zudem eine unerwünschte „soziale Distanz“ eines Quartiers nach außen³³² und birgt das Risiko einer Nivellierung der Verhältnisse „nach unten“ mit real verminderten Teilhabechancen. **Ramsauer**³³³ kommt daher auch zu dem Schluss, dass

³²⁵ Bspw. die Angewiesenheit auf soziale Infrastruktur durch Nachbarschaftshilfen.

³²⁶ Bspw. die Verbundenheit zu Hausärzten.

³²⁷ Bspw. die Nähe zum Arbeitsplatz; vgl. **Kreibich**, in: Blasius/Dangschat (Hrsg.), Gentrification, 1950, S. 51 (55); DIHK, Ausbildung 2024 – Ergebnisse der Unternehmensbefragung, August 2024, <https://blog.ostwestfalen.ihk.de/aus-und-weiterbildung/dihk-ausbildungsumfrage-2024/>

³²⁸ Bspw. die Zunahme des motorisierten Pendelverkehrs.

³²⁹ Zu diesen Überlegungen bereits **Vogel**, in: Brügelmann, BBauG, Bd. 2, § 39h (Stand: 45. EL, Februar 1986) Rn. 18; nunmehr **Stock**, in E/Z/B/K, BauGB, Bd. 5, § 172 (Stand: 149. EL, Februar 2023) Rn. 47.

³³⁰ **Ahlert/Bachmann/Bäckermann et al.**, sub/urban 2018, 205 (211); **Balmer/Bernet**, in: Schönig/Kadi/Schipper (Hrsg.), Wohnraum für Alle? Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur, 2017, S. 275; **Ertelt/Schulz/Thieme/Uhlig**, in: Helbrecht (Hrsg.), Gentrifizierung in Berlin, 2016, S. 134; **Feldhusen**, in: Kießler/Korte (Hrsg.), Soziale Stadtplanung, 1975, S. 89 (101); **Fried**, in: Büro für Stadtanierung und soziale Arbeit (Hrsg.), Sanierung für wen?, 1971, S. 101; **Häußermann**, in: Blasius/Dangschat (Hrsg.), Gentrification, 1990, S. 35 (36 m. w. N.); **Harlander/Kuhn**, in: Breckner/Göschel/Matthiesen, Stadtsoziologie und Stadtentwicklung, 1. Aufl. 2020, S. 233 (234); **Kießler/Korte**, in: Kießler/Korte (Hrsg.), Soziale Stadtplanung, 1975, S. 7 (12); **Kreibich**, in: Jüngst/Schulze-Göbel (Hrsg.), Stadt und Gesellschaft, Sonderband 13, S. 153 (156); **Lees/Slater/Wyly**, Gentrification, 2008, S. 196; **Lukas**, in: Schubert/Spieckermann (Hrsg.), Sozialraum und Netzwerke, 2018, S. 43 (46).

³³¹ Zu den Bedeutungsebenen des Nahraums, **Menzl**, in: Breckner/Göschel/ Matthiesen (Hrsg.), Stadtsoziologie und Stadtentwicklung, 1. Aufl. 2020, S. 245 (248-254); **Kühling**, NZM 2020, 521 (523); **Menzl**, in: Breckner/Göschel/ Matthiesen (Hrsg.), Stadtsoziologie und Stadtentwicklung, 1. Aufl. 2020, S. 245 (245); **Pfeil**, Die Familie im Gefüge der Großstadt, 1965, S. 11; als Beispiel: **Brakemeier**, 2000 neue Nachbarn in Göttingens Osten, Thüringische Landeszeitung (Eichsfeld) v. 3.8.2022, S. 12; zu den Schwierigkeiten bei der Übersetzung dieser Befunde in ökonomische Quantitäten **Kießler/Korte**, in: Kießler/Korte (Hrsg.), Soziale Stadtplanung, 1975, S. 7 (12).

³³² **Dangschat**, in: Blasius/Dangschat (Hrsg.), Gentrification, 1990, S. 69 (84), „horizontal“, weil nicht nur ökonomische Faktoren, sondern auch das soziale und kulturelle Kapital die Möglichkeiten bestimme, wer sich am Wohnungsmarkt durchsetzt; **Ders.**, in: Dangschat/Blasius (Hrsg.), Lebensstile in den Städten, S. 441; **Herlyn**, in: Herlyn (Hrsg.), Stadt- und Sozialstruktur, 1974, S. 16 (22); **Park**, JAS 1924, 339 (339); kritisch auch **Münch**, Integration durch Wohnungspolitik, 2010, S. 40-46; **Merkel**, Kreativquartiere, 2008, S. 25; **Schmidt**, in: Kießler/Korte (Hrsg.), Soziale Stadtplanung, 1975, S. 119 (135, 140) mit Bezug zu **Lefebvre**, Die Revolution der Städte, 1972, S. 57.

³³³ **Ramsauer**, Steuerung sozialer und ethnischer Segregation durch städtebauliche Planungsinstrumente, 2018, S. 137; Als Beispiel werden die zwischen 1960 und 1970 erbauten ostdeutschen Großwohnraumsiedlungen angeführt. Trotz beanstandungsfreier Bausubstanz führten diese Siedlungen aufgrund ihrer für einkommensstärkere Bevölkerungsteile unattraktiven Struktur, Dichte und Beschaffenheit zur sozialen Segregation. Wegen der daraufhin ausbleibenden Investitionsbereitschaft blieben Instandsetzungsmaßnahmen aus, was zu echten Substanzschwächen führte. Man könnte also von einer segregationsbedingten Substanzschwäche sprechen. Für den umgekehrten Fall, also die substanzschwächebedingte Segregation, führt Ramsauer die sanierungsbedürftigen Gründerzeitviertel in Hamburg-Wilhelmsburg an, die von vornherein nur Personen mit geringem Einkommensniveau anzogen, was die städtische Entmischung beschleunigte.

Segregation im Einzelfall sowohl als Substanzschwäche als auch als Funktionschwäche und damit als städtebaulicher Missstand i. S. v. § 136 Abs. 2 Satz 2 BauGB eingeordnet werden kann.³³⁴

Basis der Sanierung ist die Festsetzung eines Sanierungsgebiets (§§ 142, 143 BauGB), das auf vorbereitenden Untersuchungen (§ 140 BauGB) und ggf. einem Sozialplan (§ 180 BauGB)³³⁵ aufbaut.³³⁶ Die Sanierungssatzung ermöglicht der Gemeinde/dem Bezirk, zuvor definierte Ziele (§ 140 Nr. 3 BauGB) zügig umzusetzen, indem bestimmte Vorhaben und Rechtsvorgänge einem Genehmigungsvorbehalt unterstellt werden (§ 144 Abs. 2 BauGB). Ziel der Sanierung kann auch sein, die Bevölkerungsstruktur eines Gebiets zu erhalten.³³⁷

Anders liegt der Fall bei den städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen, die ebenfalls für den Wohnraumschutz relevant werden können. Sie sind auf die Überwindung städtebaulicher Funktionsschwächen ausgelegt. Auch sie sind Gesamtmaßnahmen mit einem sachlich, räumlich und zeitlich begrenzten Anwendungsbereich.³³⁸ Anders als die Sanierungsmaßnahmen dienen sie auch der erstmaligen Entwicklung unbebauter Flächen.³³⁹ Da sie einen gemeindlichen Zwischenerwerb³⁴⁰ vorsehen (§§ 166 Abs. 3 Satz 1, 169 Abs. 3 BauGB),³⁴¹ werden sie nur zurückhaltend

³³⁴ **Mitschang**, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 136 Rn. 14, 16; **Ramsauer**, Steuerung sozialer und ethnischer Segregation durch städtebauliche Planungsinstrumente, 2018, S. 139.

³³⁵ Der Sozialplan entspringt dem sozialen Städtebaurecht der 1970er Jahre. Er wird als „erste rechtlich kodifizierte und für Sanierungsmaßnahmen obligatorisch gemachte Form der Sozialverträglichkeitsprüfung in der kommunalen Planung“ charakterisiert, **Häußermann/Läpple/Siebel**, Stadtpolitik, 2008, S. 123; **Krautzberger** spricht von einer „Neuakzentuierung“ des Städtebaurechts durch das Städtebauförderungsgesetz und die BBauG-Novelle 1976 durch die Erweiterung des planakzessorischen Instrumentariums, **ders.**, in: E/Z/B/K, BauGB, Bd. 5, § 180 (Stand: 114. EL, Juli 2014) Rn. 1; **Schulze-Fielitz** spricht von der Sozialplanung als Ausdruck eines Verständnisses von „Stadt“ als einem „baulich-räumlich und sozial strukturierten Gefüge“, s. **ders.**, Die Sozialplanung im Städtebaurecht, 1979, S. 24 m. w. N. zur Stadt als „Reflexionsfläche“; zur stärkeren Berücksichtigung sozialer Aspekte **Häußermann/Läpple/Siebel**, Stadtpolitik, 2008, S. 123. Allerdings sind die Regelungen zum Sozialplan als „defensiv und kompensatorisch“ kritisiert worden sind. Was den Wohnraumschutz anbelangt, hat die Gemeinde die Anwohner zum Beispiel beim Wohnortwechsel zu unterstützen, erforderlichenfalls durch das Zurverfügungstellen von Ersatzwohnraum, oder mit Hinweisen auf öffentliche Leistungsangebote. Dabei beschränkt sich die Regelungsreichweite aber auf planungs- und maßnahmenimmanente Themen; andere Kommunalaufgaben, wie die allgemeine Sozialplanung, können darüber nicht erfolgen, **Häußermann/Läpple/Siebel**, Stadtpolitik, 2008, S. 133; **Keller**, Das Städtebauförderungsgesetz 1971, 2023, S. 322; wohl wegen der anhaltenden Flächensanierungen, **Schmidt-Eichstaedt**, in: Brügelmann, BauGB, Bd. 5, § 180 (Stand: 73. EL, Januar 2020) Rn. 1; **Krautzberger**, in: E/Z/B/K, BauGB, Bd. 5, § 180 (Stand: 114. EL, Juli 2014) Rn. 2.

³³⁶ Zur Sanierung im vereinfachten Verfahren (§ 142 Abs. 4, 1. HS BauGB) **Mitschang**, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 142 Rn. 45 ff.

³³⁷ Vorausgesetzt besondere städtebauliche Gründe rechtfertigen dies, BVerwG, Urt. v. 7.9.1984 - 4 C 20/81, NJW 1985, 278 (279); BVerwG, Urt. v. 24.5.2006 - 4 C 9/04, NVwZ 2006, 1167 (1168); anders und zuvor VG Berlin, Urt. v. 18.7.2002 - 13 A 424/01, NJW 2003, 242 ff.; **Schmidt-Eichstadt**, NVwZ 2003, 566 (567).

³³⁸ **Mitschang**, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 166 Rn. 1; zu Parallelen und Unterschieden zu §§ 136 ff. BauGB s. **ders.**, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 165 Rn. 1.

³³⁹ Explizit zur Integration von Innenentwicklungsmaßnahmen BT-Drucks. 12/4340 v. 12.2.1993, S. 21.

³⁴⁰ Der Eigentumserwerb zugunsten der Gemeinde nur als „Durchgangsstufe“ vor der Reprivatisierung der Grundstücke, **Schmitz**, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK-BauGB, § 166 (Stand: 61. Ed., Februar 2024) Rn. 9.

³⁴¹ **Krautzberger**, LKV 1992, 84 (84); **Kment**, in: Jarass/Kment, BauGB, 3. Aufl. 2022, § 166 Rn. 4, 5.

auf Gebiete mit besonderer Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde/des Bezirks angewandt (§ 165 Abs. 2 BauGB).³⁴² Ferner setzt § 165 Abs. 3 Satz 1 BauGB voraus, dass das Wohl der Allgemeinheit die Durchführung der Maßnahme „erfordern“ muss, was aber der Fall ist, wenn sie zur Deckung eines erhöhten Wohnraumbedarfs erfolgt (§ 165 Abs. 3 Satz 1 Var. 1 BauGB). Dabei muss eine mittelfristige Prognose³⁴³ ergeben, dass die Wohnungsnachfrage das -angebot deutlich übersteigt.³⁴⁴

Schnelle Abhilfe bei akutem Druck auf dem Wohnungsmarkt können weder Sanierungs- noch Entwicklungsmaßnahmen leisten, da sie auf langfristige Planungsprozesse ausgelegt sind. Zudem sind die gesetzlichen Voraussetzungen wegen der Eingriffsintensität höher als bei anderen städtebaulichen Instrumenten, was auch den Prüf- und Verwaltungsaufwand der zuständigen Stellen erhöht. Synergien können sich allenfalls mit dem Vorkaufsrecht ergeben.³⁴⁵

IV. Städtebauliche Gebote

Städtebauliche Gebote gemäß §§ 175 ff. BauGB sind staatlicherseits angeordnete Maßnahmen, die Eigentümer*innen auf ihrem Grundstück unternehmen müssen, etwa das Grundstück zu bebauen oder es ordnungsgemäß in Stand zu setzen. Weil es sich um ein auf ein aktives Handeln gerichtetes Gebot handelt (in Abgrenzung zu den sonst üblicheren Verboten), ist auch die Rede von Verwirklichungsgeboten. Mit der Reform der §§ 175-179 BauGB³⁴⁶ wollte der Gesetzgeber den „stetig wachsenden Problemen der Wohnraumversorgung durch die Verwirklichungsgebote Rechnung tragen.“³⁴⁷ Dies trifft speziell auf § 175 Abs. 2 Satz 2 BauGB sowie § 176 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3, 4 Satz 2 BauGB zu.³⁴⁸ Mit dem Baugebot werden Grundstückseigentümer*innen verpflichtet, innerhalb einer angemessenen Frist den Planungszielen zu entsprechen. Das geschieht mittels einer Aufforderung zur planungskonformen Bebauung des Grundstücks (§ 176 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB) bzw. zur Anpassung der

³⁴² **Mitschang**, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 166 Rn. 3.

³⁴³ Vgl. **Schmitz**, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK-BauGB, § 165 (Stand: 61. Ed., Februar 2024) Rn. 17.

³⁴⁴ OVG NRW, Urt. v. 1.12.1997 - 10a D 62/94.NE, BeckRS 1997, 16571 Rn. 92; das BVerwG fordert strukturelle Gründe für den Nachfrageüberhang BVerwG, Urt. v. 3.7.1998 - 4 CN 5/97, NVwZ 1999, 407 (410); BVerwG, Urt. v. 12.12.2002 - 4 CN 7/01, NVwZ 2003, 746 (474); zum Erfordernis eines „beständigen und erheblichen“ Drucks auf den Wohnungsmarkt im bundesweiten Vergleich OVG Lüneburg, Urt. v. 3.2.1997 - 1 K 67799/95, BeckRS 1997, 22835; OVG Lüneburg, Urt. v. 27.2.2007 - 1 KN 1/07, BeckRS 2007, 22288.

³⁴⁵ **Döring**, Grundstücksverkehr und öffentlich-rechtliche Vorkaufsrechte, 2020, S. 26 ff.; **Schmidt-Eichstaedt**, in: Brügelmann, BauGB, Bd. 5, § 165 (Stand: 85. EL, Mai 2013) Rn. 57.

³⁴⁶ Zur Historie **Mitschang**, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, vor § 175-179 Rn. 1; **Breuer**, NVwZ 2022, 585 (591).

³⁴⁷ **Mitschang**, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, vor §§ 175-179 Rn. 1.

³⁴⁸ Zu den negativen städtebaulichen Auswirkungen von Schrottimmobilien (Vermietungsprobleme, Leerstand, fehlende Investitionsbereitschaft), **Bunzel**, ZfBR 2013, 211 (214 f.); zur Reform des Rückbaugesbots **Schmidt-Eichstaedt**, DVBl 2004, 265 ff.

vorhandenen Bebauung (§ 176 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB). § 176 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB enthält ein befristetes planakzessorisches Baugebot in Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt. Eigentümer*innen im Geltungsbereich eines Bebauungsplans können verpflichtet werden, ihre Grundstücke innerhalb einer angemessenen Frist mit einer oder mehreren Wohneinheiten zu bebauen, wenn in dem Bebauungsplan Wohnnutzungen zugelassen sind. Als Ausgleich stehen dem Eigentümer*innen neben der wirtschaftlichen Opfergrenze (§ 176 Abs. 3 Satz 1 BauGB)³⁴⁹ und dem Übernahmeanspruch der Gemeinde/des Bezirks (§ 176 Abs. 4 BauGB) erweiterte Abwendungsmöglichkeiten zu (§ 176 Abs. 3 Satz 2 BauGB).³⁵⁰ Um einen planvollen Umgang mit den Geboten zu sichern, regt § 176a BauGB ein Entwicklungskonzept an.³⁵¹

§ 176 BauGB normiert demnach eine positive Nutzungspflicht für die Eigentümer*innen.³⁵² Anordnungsvoraussetzung ist die Erforderlichkeit der alsbaldigen Durchführung des Gebots aus städtebaulichen Gründen (§ 175 Abs. 2 Satz 1 BauGB). Das Bundesverwaltungsgericht³⁵³ hat entschieden, dass ein Wohnungsmangel dieses Erfordernis begründen kann.³⁵⁴ Aus dieser Rechtsprechung ist § 175 Abs. 2 Satz 1, 2. HS BauGB entstanden, wonach ein „dringender Wohnbedarf“ ein berücksichtigungsfähiger Belang ist. Dringender Wohnbedarf besteht, wenn es sich um ein Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt nach § 201a BauGB handelt (§ 175 Abs. 2 Satz 2 BauGB). Regelungsziel ist die Entlastung des Wohnungsmarkts, weshalb von der Gemeinde/dem Bezirk nachzuweisen ist, dass mit dem Gebot ein Beitrag zur Deckung des Wohnbedarfs geleistet wird.³⁵⁵

Befolgen Eigentümer*innen das Baugebot nicht, wird es über die landesrechtlichen Vollstreckungsvorschriften durchgesetzt, zunächst über ein Zwangsgeld, gegebenenfalls gefolgt von einer Ersatzvornahme,³⁵⁶ und als ultima ratio über die

³⁴⁹ Näher zur wirtschaftlichen (Un-)Zumutbarkeit s. WD 7 - 3000 - 052/18 v. 15.3.2018, S. 5 f.

³⁵⁰ Ziel war die Erweiterung des Anwendungsbereichs des Baugebots in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten, BT-Drucks. 19/24838 v. 30.11.2020, S. 19.

³⁵¹ Zudem bietet sich ein kombinierter Einsatz mit dem Wohnraumversorgungsbebauungsplan an (§ 9 Abs. 2d BauGB), **Mitschang**, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 176a Rn. 9; wie § 176a Abs. 2 Satz 2 BauGB-RegE einst explizit hervorgehoben hatte; kritisch zum zeitlich knappen Rahmen für die Umsetzung, **Mitschang**, UPR 2021, 206 (215).

³⁵² Die klassische Bauleitplanung kann durch Festsetzungen im Bebauungsplan zwar Vorgaben für die zulässige Bebauung und Nutzung eines Grundstücks machen, die Ausnutzung des so geschaffenen Baurechts kann sie jedoch nicht erzwingen.

³⁵³ BVerwG, Urt. v. 15.2.1990 - 4 C 41/87, NVwZ 1990, 658 (661).

³⁵⁴ BVerwG, Urt. v. 15.2.1990 - 4 C 41/87, NVwZ 1990, 658 (661).

³⁵⁵ **Stock**, in: E/Z/B/K, BauGB, Bd. 5, § 176 (Stand: 143. EL, August 2021) Rn. 82.

³⁵⁶ In der Literatur unter dem Gesichtspunkt der (Un)Vertretbarkeit strittig, **Stock**, in: E/Z/B/K, BauGB, Bd. 5, § 176 (Stand: 143. EL, August 2021) Rn. 95.

Enteignung (§ 85 Abs. 1 Nr. 5 BauGB, erforderlichenfalls vor Ablauf der Frist in § 176 Abs. 1 BauGB, § 176 Abs. 8 BauGB).³⁵⁷

Angesichts dieses nicht unerheblichen Steuerungspotentials des Gebots könnte darüber nachgedacht werden, das Baugebot häufiger anzuwenden, um die Eigentümer*innen von geringfügig bebauten oder gar unbebauten Grundstücken zum Neubau von Wohnungen zu bewegen (§ 176 Abs. 2, 3 BauGB) und so auch auf diesem Weg Druck aus dem Wohnungsmarkt zu nehmen. Diesem Gedanken wird jedoch entgegengehalten, dass mit dem Baugebot realistisch keine nennenswerte Stimulation des Neubaus bewirkt werden könne.³⁵⁸ Das Baugebot sei in seiner jetzigen Gestalt zu „schwerfällig“.³⁵⁹ Der konkret-individuelle Bezug auf das einzelne Grundstück stehe einer breitflächigen Anwendung entgegen.³⁶⁰ Das Baugebot könne sogar negative Folgen haben, nämlich dann, wenn es erfolglos bleibt und zur städtebaulichen Enteignung kommt. In diesen Fällen könne sich der*die Baupflichtige aufgrund der verstrichenen Zeit einen „bei der Enteignungsentschädigung zu berücksichtigenden ‚Verzögerungsgewinn‘“ sichern.³⁶¹ Auch fehle dem Baugebot der Raum für individuelle Abstimmungen mit den Grundstückseigentümer*innen.³⁶² Das verwaltungsaufwändige³⁶³ Gebot sei nicht nur mit einem großen finanziellen Aufwand,³⁶⁴ sondern auch Risiken verbunden,³⁶⁵ etwa, wenn der*die Eigentümer*in den Übernahmeanpruch gegenüber der Gemeinde/dem Bezirk geltend macht (§ 176 Abs. 4 BauGB). Parzefall³⁶⁶ hatte vor der Baulandmobilisierungsnovelle 2021 anstatt dessen für ein „Wohnbaurecht auf Zeit“ plädiert.³⁶⁷

Diese Kritik gilt auch für das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§ 177 BauGB). Mit dem Gebot aus § 177 BauGB können Grundstückseigentümer*innen verpflichtet werden, bauliche Missstände einer Anlage³⁶⁸ zu beseitigen

³⁵⁷ BVerwG, Urt. v. 15.2.1990 - 4 C 45/87, NVwZ 1990, 658 (659 f.) zu den Bestimmtheitsanforderungen.

³⁵⁸ **Krautzberger/Stüer**, ZfBR 2021, 33 (37); auch **Köster**, BauR 2019, 1378 (1386).

³⁵⁹ **Breuer**, NVwZ 2022, 585 (591).

³⁶⁰ **Jörg Lücke**, einst Regierungsdirektor im BMJ, beschrieb das Baugebot als „bodenrechtlich unvollkommenes Instrument“, das ungeeignet sei, in einem „nennenswerten Umfang gehortete oder untergenutzte Baulandreserven „zu mobilisieren“, **ders.**, Das Baugebot - Ein wirksames Instrument des Bodenrechts, 1980, S. 37.

³⁶¹ **Lücke**, Das Baugebot - Ein wirksames Instrument des Bodenrechts, 1980, S. 37.

³⁶² Erörtert werden meist nur Finanzierungsmöglichkeiten (§ 175 Abs. 1 Satz 2 BauGB), **Legge**, NVwZ 2005, 880 (882); ähnlich auch **Bluhm**, LKV 1994, 50 (51)

³⁶³ **Mitschang**, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, vor §§ 175-179 Rn. 4.

³⁶⁴ Das Gros der Kommunen wird zur Finanzierung auf Bundes- oder Landesmittel angewiesen sein, **Schollmeier**, Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 389.

³⁶⁵ **Parzefall**, NVwZ 2020, 26 (27); **Schröer**, NZBau 2007, 234 (235).

³⁶⁶ **Parzefall**, NVwZ 2020, 26 (27).

³⁶⁷ In Anlehnung an § 9 Abs. 2 Satz 1 BauGB.

³⁶⁸ Zum planungsrechtlichen Anlagenbegriff (§ 29 Abs. 1 BauGB) **Mitschang**, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 177 Rn. 8.

(Modernisierung) oder deren bauliche Mängel zu beheben (Instandsetzung). Beiden Tatbestandsvarianten wohnt der Gedanke eines gegenüber dem Neubau vorzugswürdigen Erhalts von Bausubstanz inne.³⁶⁹ Ein „baulicher Missstand“ liegt vor, wenn die Anlage nicht den allgemeinen Anforderungen an „gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse“ entspricht (§ 177 Abs. 2 BauGB).³⁷⁰ Diese Untergrenze wird – im Unterschied zum Wohnungsaufsichtsrecht – erst überschritten, wenn das baufällige Grundstück erhebliche nachteilige Auswirkungen auf das soziale und/oder städtebauliche Umfeld hat.³⁷¹ Bauliche Mängel sind nicht unerhebliche Abweichungen des Ist-Zustands vom Soll-Zustand,³⁷² wobei § 177 Abs. 3 BauGB Regelbeispiele auführt.

Auf das Mietpreisrecht haben die Baugebote keinen Einfluss. § 177 BauGB hat den Mieterhöhungen aufgrund einer mietrechtlichen Modernisierung nach dem BGB (§ 555b BGB) nichts entgegenzusetzen. Zunächst erfasst der mietrechtliche Modernisierungstatbestand auch niedrigschwellige Maßnahmen (§ 556b Nr. 4 BGB) und verlangt keinen Missstand oder Mangel. Zudem muss die Maßnahme nicht „alsbald aus städtebaulichen Gründen erforderlich“ sein (§ 175 Abs. 2 Satz 1 BauGB). Ohnehin fällt der*die Rechtsanwender*in bezüglich der Kosten auf die mietrechtlichen Erhöhungsmöglichkeiten (§ 559 BGB) zurück, da § 177 Abs. 5 BauGB vorgibt, dass diejenigen Erträge zu berücksichtigen sind, die die Eigentümer*innen bei ordentlicher Bewirtschaftung unter Berücksichtigung des Sanierungszwecks nachhaltig erzielen können (mithin auch die gesetzlich zulässige Miete).³⁷³ Zuletzt tragen die Eigentümer*innen die Kosten der Maßnahme lediglich, soweit sie, erstens, die Kosten durch eigene oder fremde Mittel decken und, zweitens, die daraus entstehenden Kapitalkosten sowie zusätzlich entstehende Bewirtschaftungskosten aus Erträgen der baulichen Anlage aufbringen können. Die Restkosten trägt die Gemeinde (§ 177 Abs. 4 Satz 2 BauGB).

V. Zweckentfremdungsrecht (ZwVbG Bln nebst ZwVbVO Bln)

Für einen effektiven sozialen Wohnraumschutz kann auch auf das Zweckentfremdungsrecht abgestellt werden. Das Zweckentfremdungsrecht ist ein Instrument des öffentlichen Ordnungsrechts, das eingesetzt wird, um Wohnraum vor einer zweckfremden Nutzung zu schützen, etwa weil Mietwohnraum zur gewerblichen Vermietung als Ferienwohnung genutzt wird. Die Vorgaben des Zweckentfremdungsrechts

³⁶⁹ **Mitschang**, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 177 Rn. 1.

³⁷⁰ Demgegenüber zum gebietsbezogenen Begriff des baulichen Missstands **Mitschang**, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 136 Rn. 22.

³⁷¹ Vgl. **Mitschang**, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 177 Rn. 4.

³⁷² **Stock**, in: E/Z/B/K, BauGB, Bd. 5, § 177 (Stand: 138. EL, Mai 2020) Rn. 43.

³⁷³ **Mitschang**, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 177 Rn. 30 ff.

sorgen außerdem dafür, dass das Angebot an „regulärem“ Mietwohnraum auf dem Wohnungsmarkt nicht zusätzlich verknappt wird. Dass ein Wohngebäude planungsrechtlich zulässig ist, bedeutet nämlich noch nicht, dass es auch bestimmungsgemäß genutzt wird. Häufig wird Wohnraum anderweitig oder gar nicht genutzt.³⁷⁴ Zweckentfremdeter Wohnraum wird dem angespannten Wohnungsmarkt entzogen und verknappt das Angebot zusätzlich.³⁷⁵ Daher untersteht die Zweckentfremdung von Wohnraum in Berlin dem Berliner Zweckentfremdungsverbot-Gesetz (ZwVbG Bln)³⁷⁶ nebst der auf Basis dessen erlassenen Verordnung (ZwVbGO Bln).³⁷⁷ Da der Senat auf Grundlage von § 1 Abs. 2 Satz 1 ZwVbG Bln für das gesamte Stadtgebiet bestimmt hat, dass die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum gefährdet ist (§ 1 Abs. 1 ZwVbVO Bln), darf Wohnraum im gesamten Stadtgebiet nur mit Genehmigung des zuständigen Bezirksamts zweckentfremdet werden (§ 1 Abs. 1 ZwVbG Bln).³⁷⁸ Bei formell illegalen Maßnahmen können sowohl die Verfügungsberechtigten (Eigentümer*innen) als auch die Nutzungsberechtigten (Mieter*innen) verpflichtet werden, den Wohnraum wieder Wohnzwecken zuzuführen (§ 4 ZwVbG Bln), notfalls durch Wiederherstellung der Wohneignung auf eigene Kosten.³⁷⁹

Das erste Problem der Zweckentfremdung ist taktischer Leerstand. § 2 Abs. 1 Nr. 4 ZwVbG Bln geht nach drei Monaten von rechtlich relevantem Leerstand aus, vorausgesetzt, es sind über längere Zeit keine geeigneten Vermietungsbemühungen unternommen worden.³⁸⁰ „Taktisch“ ist der Leerstand dann, wenn das Grundstück

³⁷⁴ Dazu schon **Schmidt**, LKV 1994, 97 (97 f.).

³⁷⁵ So auch schon der Hinweis von **Windoffer**, LKV 2016, 337 (337); angefangen zum Ende des Ersten Weltkriegs unter der Dritten Obersten Heeresleitung von Generalfeldmarschall Hindenburg und dessen Stabschef Ludendorff, § 2 Abs. 1 lit. b der Bekanntmachung über Maßnahmen gegen Wohnungsmangel v. 23.9.1918, RGBl. 1918, 1143; Überblick bei **Heinemann**, NVwZ 2019, 1070 (1070 f.).

³⁷⁶ Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum v. 29.11.2013, BerlGVBl., S. 626.

³⁷⁷ Die Ausführungsvorschriften der Senatsverwaltung bleiben dagegen mit Rücksicht auf den Umfang der Betrachtung unesehen, dazu umfassend, wenn auch zur alten Rechtslage **Sodan**, Verfassungs- und andere Rechtsprobleme von Berliner Regelungen über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum, 2015.

³⁷⁸ So bereits zu Art. 6 § 1 MRVerbG: BVerfG, Urt. v. 4.2.1975 - 2 BvL 5/74, NJW 1975, 727 ff; konkret zum ZwVbG Bln: OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 23.5.2023 - OVG 5 B 29/19, NVwZ 2023, 1769 ff.; vgl. die Begründung inkl. verfassungsrechtlicher Einordnung **Windoffer**, LKV 2016, 337 (441 m. w. N.); zur Definition von Wohnraum s. § 1 Abs. 3 Satz 1 ZwVbG Bln; alle Räumlichkeiten, die zur dauernden Wohnnutzung tatsächlich und rechtlich geeignet sind, ausgenommen Räumlichkeiten, die zu anderen Zwecken errichtet worden sind und zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Zweckentfremdungsverbot-Verordnung auch entsprechend genutzt werden; zur Frage der tatbestandlichen Rückanknüpfung und daraus resultierenden Verletzung von Art. 14 GG, BVerfG, Beschl. v. 29.4.2022 - 1 BvL 2/17, 1 BvL 3/17, 1 BvL 4/17, 1 BvL 5/17, 1 BvL 6/17, NZM 2022, 604 ff.

³⁷⁹ Hierin liegt der Unterschied zum Bauordnungsrecht, das in seinem Vollzugsinstrumentarium nur auf die Unterbindung zweckwidriger Nutzungen ausgelegt ist, während das Zweckentfremdungsrecht einen Endzustand vorgeben kann, notfalls mit Zwangsmitteln (§§ 6 f. ZwVbG Bln), **Windoffer**, LKV 2016, 337 (342); **Weber**, NVwZ 2023, 1720 (1720).

³⁸⁰ Die für den Leerstand erforderliche Genehmigung ist in § 3 ZwVbG Bln normiert und kann erteilt werden, wenn vorrangige öffentliche Interessen oder schutzwürdige private Interessen das Interesse am Erhalt des Wohnraums überwiegen oder wenn der Wohnraumverlust durch die Schaffung angemessenen Ersatzwohnraums

in der Erwartung steigender Bodenpreise ohne Bewirtschaftungsabsicht gehalten wird.³⁸¹ Dies birgt die Gefahr, dass ein Gebäude auf einen Substandard zurückfällt, der schlimmstenfalls zum Abriss führt (§ 2 Abs. 1 Nr. 4, 5 ZwVbG Bln). Eine solche Hortung aus Spekulationsgründen wirkt sich negativ auf den Wohnungsmarkt aus.³⁸² Zum Teil wird der Verfall von Gebäuden auch ausgenutzt, um eine Abrissgenehmigung und hiermit eine Freifläche in attraktiver Innenstadtlage zu erhalten.

Das zweite Problem sind kommerzielle Ferienvermietungsangebote.³⁸³ Bereits abseits des Ordnungsrechts kann diese Form der Zweckentfremdung eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung darstellen,³⁸⁴ die bei formeller Illegalität untersagt oder mit einer Geldbuße sanktioniert werden kann. War die Ferienvermietung auch materiell-rechtlich nicht genehmigungsfähig, kommt eine Beseitigungsanordnung infrage. Zur Beurteilung dessen bedarf es aber der Verortung der kurzzeitigen Wohnraumvermietung im Spektrum des Baunutzungsrechts,³⁸⁵ die schwierig sein kann.³⁸⁶ Das Zweckentfremdungsrecht ist klarer.³⁸⁷ Nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 ZwVbG Bln

ausgeglichen wird (§ 3 Abs. 1, 2 ZwVbG Bln). § 3 Abs. 2 ZwVbG Bln geht auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zurück, das den „Trickle-Down-Effekt“ auf dem Wohnungsmarkt für anwendbar hielt: Solange „nicht ausgesprochen luxuriöser“ Wohnraum realisiert werde, führe auch qualitativ hochwertiger Wohnraum zu einer Entlastung des Wohnungsmarkts, BVerfG, Beschl. v. 2.12.1980 - 1 BvR 436/78, 1 BvR 437/78, BeckRS 1980, 3380 Rn. 41; zustimmend BVerfG, Urte. v. 17.10.1997 - 8 C 18/26, NZM 1998, 45 (47); anders der Landesgesetzgeber in Berlin mit § 3 ZwVbG, der zutreffend davon ausging, dass Sockereffekte auf dem Wohnungsmarkt keinen Effekt haben, Berliner Abgh.-Drs. 18/0815 v. 13.2.2018, S. 15 f.; OVG Berlin-Brandenburg, Urte. v. 23.5.2023 - OVG 5 B 29/19, NVwZ 2023, 1769 (1771 Rn. 31); näher **Siegel**, LKV 2019, 399 (401); zu den abwägungsrelevanten Belangen, **Schmidt**, LKV 1994, 97 (98); bzgl. der Beschaffenheit des Ersatzwohnraums s. § 1 Abs. 2 Nr. 7 ZwVbG Bln i. V. m. § 1 Abs. 4 ZwVbO Bln, der eine max. Nettokaltmiete von 9,17 Euro/qm festlegt, was mit Blick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz problematisch ist, weil ein Fixbetrag die im konkreten Zeitpunkt tatsächlich anfallenden Baukosten, inklusive der Inflation, nicht berücksichtigt. Zur Nichtigkeit bereits VG Berlin, Urte. v. 27.8.2019 - 6 K 452/18, GE 2019, 1429 (1431).

³⁸¹ Zur Attraktivität von Immobilien als Anlageobjekt wegen des „Leverage-Effekts“, **Spars**, Die Etablierung großer Wohnungskonzerne und deren Folgen für die Stadtentwicklung, in: bpb v. 9.7.2013; **Warburg**, Beteiligungsreport, 2016, S. 10; exemplarisch der Erwerb des Frankfurter Opernturms über ein Joint Venture Agreement durch die Governments of Singapore Investment Corporation und einen institutionellen Fonds, s. Gebhard/Glaser/Radtke et al. (Hrsg.), Physische Geographie und Humangeographie, 3. Aufl. 2020, S. 860; zur „Realoption Boden“ **Geltner et al.**, Commercial Real Estate - Analysis and Investments, 3. Aufl. 2013, S. 715-729; **Bunzel/Niemeyer**, ZfBR 2018, 743 (743); **Löhr**, APuZ Bauen und Wohnen, 51-52/2022, S. 43 (45).

³⁸² Der hohe Anteil privatwirtschaftlicher Käufer an Wohnungsportfolio-Transaktionen hat eine Konzentration von Wohnungen bei börsennotierten Unternehmen zur Konsequenz, deren kapitalabhängige Bereitschaft zur Zahlung von Kaufpreisen über dem objektiven Verkehrswert dem Interesse an moderaten Preisen widerspricht, **Spars**, Die Etablierung großer Wohnungskonzerne und deren Folgen für die Stadtentwicklung, in: bpb v. 9.7.2013, bspw. der Verkauf von 100.000 Wohnungen der Stadt Berlin an die US-Investmentgesellschaften Oktree und Cerberus.

³⁸³ Zum Geschäftsmodell der „Sharing Economy“ **Mak**, EuCML 2016, 19 (20); **Ludwigs**, NVwZ 2017, 1646 ff.; **Kußmaul/Kloster**, DStR 2016, 1280 (1280); zum Steuerrecht **Kußmaul/Kloster**, DStR 2016, 1280 ff.

³⁸⁴ Eine Nutzungsänderung im bauordnungsrechtlichen Sinne liegt vor, wenn von der genehmigten Nutzung in einem Maße abgewichen wird, dass die neue Nutzung anderen oder weitergehenden Anforderungen des Bauplanungsrechts oder Bauordnungsrechts unterworfen ist, OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 30. 5. 2016 - OVG 10 S 34/15, LKV 2016, 373 (374 m. w. N.).

³⁸⁵ Vgl. **Schröder**, GewArch 2015, 392 (392 ff.); **Ingold**, DÖV 2016, 595 ff.

³⁸⁶ Dazu **Windoffer**, LKV 2016, 337 (340 f.), mit Einordnung als „Gewerbebetrieb“ innerhalb der BauNVO.

³⁸⁷ **Schröder/Kullick**, NZBau 2013, 624 (626); vgl. **Weber**, NZM 2017, 684 (685 ff.).

ist die Verwendung von Wohnraum zum Zweck der wiederholten nach Tagen oder Wochen bemessenen Vermietung als Ferienwohnung eine Entfremdung des Wohnzwecks. Die behördlichen Kontrollmöglichkeiten (Auskunfts- und Anzeigepflichten) folgen aus § 5 ZwVbG Bln,³⁸⁸ und werden um die nach Hamburger Vorbild³⁸⁹ entstandene Registernummer für Ferienunterkünfte ergänzt (§ 5a ZwVbG Bln).³⁹⁰ Hierneben greift der allgemeine Ordnungswidrigkeitskatalog in § 7 ZwVbG Bln.

Die Ferienwohnungsproblematik tritt oft in Kombination mit Zweitwohnungen auf (vgl. § 3 Abs. 4 Nr. 3 ZwVbG Bln).³⁹¹ Danach sind private Interessen an der Nutzung einer Nebenwohnung als Ferienwohnung nur anzuerkennen, wenn die Wohnung nicht über einen befristeten Zeitraum, höchstens aber 90 Tage im Jahr,³⁹² an Dritte als Wohnraum vermietet werden kann. Sofern eine Hauptwohnung oder mindestens eine weitere Nebenwohnung des Antragsstellenden im Land Berlin existiert, soll die Genehmigung nicht erteilt werden (§ 3 Abs. 4 Nr. 3, 2. HS ZwVbG Bln).

Bei der Schaffung von neuem Wohnraum kommt den Zweckentfremdungsverboten indes kein Nutzen zu. Sie sind für den Erhalt von Wohnraum wichtig und müssen konsequent angewandt werden. An der effektiven Durchsetzung des Zweckentfremdungsrechts bestehen allerdings große Zweifel. Der Rechnungshof von Berlin hat in seinem Jahresbericht 2024 explizit die Zweckentfremdung von Wohnraum als eines der haushaltspolitischen Hauptprobleme ausgemacht.³⁹³ Bei vertieften Prüfungen von Bezirksamtern im Umgang mit zweckentfremdetem Wohnraum seien gar „systemische Mängel“ festgestellt worden.³⁹⁴ Eine Optimierung des Verwaltungshandelns der Bezirksamter sei danach dringend erforderlich, um den vorhandenen Wohnraum auch tatsächlich für das Wohnen in Berlin zu sichern.

³⁸⁸ Zum Datenschutz **Schmidt-Kessel/Grimm**, ZfPW 2017, 84 (88 ff.).

³⁸⁹ **Hinrichs**, NZM 2017, 589 (591 f.); **Hinrichs**, NZM 2018, 185 ff.

³⁹⁰ Abgeordnetenhaus-Drucks. 18/3728 v. 12.5.2021, S. 3.

³⁹¹ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 17.9.2020 - OVG 5 N 36/17, BeckRS 2020, 28673, das den klagenden Eigentümer*innen eines Einfamilienhauses „im Grünen“ als Zweitwohnung die befreiende Genehmigung zur Vermietung an Feriengäste erteilte, da sie die Zweitwohnung selbst „bewohnten“ i. S. v. ZwVbG; zustimmend **Drasdo**, NJW-Spezial 2021, 1 (2); zur verneinten Zweckentfremdung durch eine „weltgewandte“ Flugbegleiterin, die Fremde in ihrer „Münchener Heimstatt im Alltag“ beherbergt, VGH München, Beschl. v. 26.7.2021 - 12 B 21/913, NZM 2021, 812 ff.

³⁹² 90 Tage pro Jahr seien in ihrem Einfluss auf den Wohnungsmarkt vernachlässigbar, Beschlussprotokoll des Ausschusses für Stadtentwicklung und Wohnen, 77. Sitzung/18. WP v. 1.9.2021, S. 18; Abgeordnetenhaus-Drucks. 18/4112 v. 3.9.2021, S. 2; kritisch Abgeordnetenhaus Berlin PlPr., 84. Sitzung/18. WP v. 16.9.2021, S. 10004, da die benötigten Langzeitmietverträge über das „System AirBnB weiter kannibalisiert“ würden, sowohl mit Blick auf die Mietzinssteigerungen als auch mit Blick auf die verfügbaren Angebote; zur Verfassungswidrigkeit der Regelung mangels Eignung zur Zweckerreichung (Wohnraumschutz), da die Wohnung außerhalb der 90 Tage leer stehen muss, **Rossi**, LKV 2019, 337 (340 f.).

³⁹³ Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2024, S. 253.

³⁹⁴ Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2024, S. 253.

VI. Wohnraumaufsichtsgesetz (WoAufG Bln)

Das Wohnraumaufsichtsgesetz dient primär der Herstellung angemessener Wohnbedingungen (vgl. §§ 2, 3, 4 Abs. 1, 5 WoAufG Bln³⁹⁵),³⁹⁶ indem Missstände beseitigt, Gebrauchsbeeinträchtigungen verhindert und Gefahren wie Belästigungen von Bewohnern und Nachbarn abgewendet werden.³⁹⁷ Das Wohnraumaufsichtsrecht besitzt eine inhaltliche Nähe zum Bauordnungsrecht³⁹⁸ und dem Polizei- und Ordnungsrecht³⁹⁹ (früher „Wohnraumpfleugesetz“).⁴⁰⁰ Administrativ wird die Materie trotz Überschneidungen mit dem Zweckentfremdungsrecht (etwa bei leerstehenden Schrottimmobilen, § 2 Abs. 1 Nr. 4 ZwVbG Bln und § 3 Abs. 1, 2 Nr. 2 WoAufG Bln) jedoch getrennt behandelt (Zuständigkeit von Wohnungsamt/Bürgeramt des Bezirksamts für die Zweckentfremdung; Stadtentwicklungsamt des Bezirksamts die Wohnungsaufsicht (vgl. § 3 Abs. 2 AZG); Bezirksbauaufsicht für die Bauordnung).⁴⁰¹ Der Wohnraum**versorgung** dient es dagegen nicht.

VII. Soziales Mietpreisrecht (§§ 556 ff. BGB)

Während der mietrechtliche Bestandsschutz Mieter*innen in Situationen akuter wirtschaftlicher Überforderungs- und Verdrängungsgefahr vor dem Wohnraumverlust schützen soll,⁴⁰² begegnet das Mietpreisrecht dem Umstand, dass hohe Mietzinsen vielerorts die Erlangung bzw. den Erhalt von Wohnraum erschweren oder unmöglich machen. Angesichts der steigenden Mieten hat sich der Gesetzgeber diesen

³⁹⁵ Berlin: Gesetz zur Beseitigung von Wohnungsmissständen in Berlin v. 3.4.1990, BerlGVBl., S. 1081.

³⁹⁶ Zur nach wie vor fehlenden Nennung einer IT-Infrastruktur als Mindestvoraussetzung **Schollmeier**, Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 443 f.; auch nicht vorhanden im zuletzt erlassenen Nds. Wohnraumaufsichtsgesetz, vgl. § 3 NWoSchG; vorausgesetzt ist lediglich ein Stromanschluss; in Hessen und NRW trete hierneben ein „fürsorgerechtlicher Ansatz, nach dem Hilfe bei der Wohnungsbeschaffung geleistet werden soll“, **ebd.**, wobei in erster Linie die Unterstützung einkommensschwächerer Bewohner gemeint ist, so schon **Zavelberg**, VR 2015, 155 (156).

³⁹⁷ So die jeweilige Eingangsklausel der landesrechtlichen Gesetze, statt vieler hier nur § 1 WoAufG Bln.

³⁹⁸ Vgl. z. B. § 76 HBauO, wonach die Bauaufsichtsbehörde verlangen kann, dass bestehende bauliche Anlagen den Anforderungen der Bauordnung und der auf Basis dessen erlassenen Vorschriften angepasst werden, soweit dies wegen einer Gefährdung der Sicherheit oder Gesundheit notwendig ist.

³⁹⁹ Vgl. die polizeiliche Zustandshaftung, wobei der Zustandsstörer die tatsächliche oder rechtliche Herrschaft über die Sache ausübt, von der die Gefahr ausgeht (vgl. exemplarisch § 7 Abs. 1 NPOG); beispielhaft für das Altlastensanierungsrecht **Knorr**, VBIBW 1996, 447; zur Verfassungskonformität BVerwG, Beschl. v. 7.6.1984 - 8 B 14/84, BeckRS 1984, 31235633, die Verfassungsbeschwerde ist nicht zur Entscheidung angenommen worden, BVerfG, Beschl. v. 28.8.1984 - 1 BvR 1026/84.

⁴⁰⁰ Zur Entwicklung in den Ländern bereits **Hinrichs**, NZM 2015, 610 (610).

⁴⁰¹ **Betschka**, Im Kampf gegen „Horrorhäuser“: Warum Berliner Bezirke an der Wohnungsaufsicht scheitern, in: Tagesspiegel v. 1.2.2020.

⁴⁰² Vgl. **Brox/Walker**, Besonderes Schuldrecht, 48. Aufl., 2024, § 10 Rn. 8 f.; **Looschelders**, Schuldrecht, Besonderer Teil, 18. Aufl., 2023, § 22 Rn. 5; dies gilt v. a. im Fall der Existenzbedrohung, s. z. B. die Sonderregel des durch Art. 5 COVFAG eingefügten Art. 240 § 2 EGBGB zur Modifikation von § 543 Abs. 2 Nr. 3 BGB.

marktregulatorischen Vorschriften zugewandt,⁴⁰³ etwa durch die Begrenzung der Miethöhe bei Neuvermietungen (§§ 556d-556g BGB) und bei Modernisierungen im Bestandmietverhältnis (§§ 557-561 BGB).⁴⁰⁴ Allerdings haben die Vorschriften bislang nicht die gewünschten Effekte erzeugt,⁴⁰⁵ was zum einen daran liegt, dass Sickerereffekte⁴⁰⁶ auf Wohnungsmärkten keine zuverlässige Wirkung haben,⁴⁰⁷ vor allem aber daran, dass sich Vermieter*innen oftmals nicht an die Mietpreisbremse halten und zunächst versuchen, höhere Mietzinsen zu vereinnahmen, in der Hoffnung, hiergegen werde rechtlich nicht vorgegangen.

Exkurs zu Sickerereffekten im Wohnungsmarkt

Ökonomisch-neoklassische Betrachtungen des Wohnungsmarktes gehen oftmals von der Annahme aus, Wohnungsneubau führe zu Umzugsketten, bei denen Haushalte in die freiwerdenden Wohnungen aufrücken (technische Sickerereffekte). Da meist besserverdienende Haushalte in die Neubauten umziehen, werde so der Bestandswohnraum für einkommensschwächere Haushalte frei (sozialer Sickerereffekt). Allerdings ist nicht eindeutig belegbar, dass die Sickerereffekte auf dem Wohnungsmarkt überhaupt auf diese Weise wirken. Denn Sickerprozesse setzen „unbeschränkte Mobilität, vollkommene Markttransparenz, einen homogenen Wohnungsbestand, eine gleichmäßige Abstufung der Einkommensgruppen und gleichmäßige Reallohnentwicklung, gleiche Wohnbedürfnisse, ausreichend Wohnraum und keine

⁴⁰³ Deziert zur Entwicklung des Mietpreisrechts **Börstinghaus**, Die Entwicklung des Mietpreisrechts in Deutschland, in: Derleder/Petersen (Hrsg.), FS Bub, 2007, S. 283 (283); **Schönig**, Die Blätter 2013, 17 (17 f.).

⁴⁰⁴ Für einen Überblick zur aktuellen Rechtslage im Bereich der Miethöheregulierung **Nispel**, Mietpreisregulierung und Verfassungsrecht, 2023, S.38 ff.; Dabei sind die Unterschiede zwischen neoklassischen Güter- und den realen Mietwohnungsmärkten zu beachten: Neoklassische Marktlogiken gehen von einer Homogenität der Güter, vollkommener Markttransparenz, und einem preiselastischen Angebots- und Nachfrage-Mechanismus aus, während Mietwohnungen weder teilbar noch mobil sind und auf einem nur begrenzt überschaubaren Markt bestehen, für den Angebot und Nachfrage sich kurzfristig preisunelastisch verhalten, zumal die Nachfrage bei steigenden Preisen aufgrund begrenzter Ausweichmöglichkeiten nicht geringer wird, **Koch**, Mietpreispolitik in Deutschland, 2005, S. 10.

⁴⁰⁵ So die Kritik an der „Mietpreisbremse“, **DIW**, Evaluierung der Mietpreisbremse - Endbericht, Studie im Auftrag des BMJV, 2018: „Zwar liegen in vielen Großstädten eine hohe Zahl von Mietangeboten oberhalb der zulässigen Mietobergrenze. Jedoch stellen mehrere Studien [...] fest, dass die Mietpreisbremse eine moderate Verlangsamung des Mietanstiegs bewirkt hat.“ Gleichwohl bestehe keine Erkenntnis, ob die implizit verfolgte Absicht, erschwierlichen Wohnraum zu sichern, mit der Mietpreisbremse zu erreichen sei, **ebd.**, S. 41; zwei Studien im Auftrag des Deutschen Mieterbundes zeigen, dass die Wiedervermietungsmieten in 85 Prozent der Fälle ungeachtet der Begrenzung oberhalb der rechnerisch gebremsten Miete liegen, **Dettmann/von Bodelschwingh/Schlichting**, Wiedervermietungsmieten in Berlin - Datenanalyse für den DMB e.V., 2016, S. 14; dagegen konnte die Behauptung, die Mietpreisbremse führe zur Verknappung des Wohnraumangebots und behindere Sanierungen, nicht belegt werden, **Wiss. Beirat des BMWi**, Soziale Wohnungspolitik, 2018, S. 8.

⁴⁰⁶ Definiert im Wohnraumkontext bei BBSR, Umzugsmobilität und ihre Wirkung auf lokale Wohnungsmärkte, BBSR-Online-Publikation Nr. 11/2020, S. 1, 4.

⁴⁰⁷ **Fingleton/Fuerst/Szumilo**, EPA 2019, 25 (45 f.); **Ahlert/Bachmann/Bäckermann et al.**, sub/urban 2018, 205 (209 m. w. N.); **Braun**, Metastudie „Sickerereffekte“ - Endbericht, 2020, S. 1; **empirica**, Beitrag des Eigenheimbaus zur Wohnraumversorgung in NRW, 2016; **Ratcliff**, LPUE 1945, 322 ff.

bei Neuvermietung steigenden Mieten voraus.“⁴⁰⁸ In der Realität stehen dem die eingeschränkte Haushaltsmobilität aufgrund von Umzugskosten, Informationsdefiziten und sozialen Barrieren, wie Einkommensunterschieden und ortsbindenden Faktoren entgegen.⁴⁰⁹

Grundsätzlich bedarf jede Mietpreisanpassung der Parteivereinbarung (§ 557 Abs. 1 BGB), und zwar auch dann, wenn sie mit einer Indizierung oder Staffelung der Miete erfolgt (§ 557a BGB; § 557b BGB). Abseits dessen und sofern kein Fall von § 557 Abs. 3 BGB vorliegt, dürfen Vermieter*innen eine Mieterhöhung nur nach Maßgabe der §§ 558-560 BGB verlangen. Zentrale Vorschrift ist hierfür § 558 BGB als verfassungsrechtlicher Ausgleich für die abgeschaffte Änderungskündigung zum Zweck der Mieterhöhung.⁴¹⁰ § 558 BGB gibt den Vermieter*innen de facto ein einseitiges Mieterhöhungsrecht, indem ihnen das Recht eingeräumt wird, von den Mieter*innen die Zustimmung zu einer Mieterhöhung bis zur „ortsüblichen Vergleichsmiete“ zu verlangen.⁴¹¹ Letztere bestimmt sich nach § 558 Abs. 2 Satz 1 BGB. Wohnraum, bei dem die Miethöhe per Gesetz oder Förderzusage festgelegt ist, ist hiervon ausgenommen (Satz 2). Zur Ermittlung der einzelnen Parameter wird der Mietspiegel (§ 558c BGB) bzw. der qualifizierte Mietspiegel (§ 558d BGB) zurate gezogen.⁴¹² Im Übrigen setzt die Erhöhung zweierlei voraus. Erstens: Der Mietzins ist in dem Zeitpunkt, in dem die Erhöhung eintreten soll, seit 15 Monaten unverändert geblieben (§ 558 Abs. 1 Satz 1 BGB). Zweitens: Das Mieterhöhungsverlangen kann frühestens ein Jahr nach der letzten Mieterhöhung geltend gemacht werden (§ 558 Abs. 1 Satz 2 BGB).

§ 558 Abs. 3 Satz 1 BGB gibt zusätzlich eine „Kappungsgrenze“ vor, das heißt einen Maximalwert zur Mieterhöhung für einen Betrachtungszeitraum von drei Jahren.⁴¹³ Die Tatbestände in § 558 Abs. 4 BGB, modernisierungsbedingte Mieterhöhungen

⁴⁰⁸ **Sammet**, Das Gesetz des Wohnungsmarktes, 2025, S. 150 m. w. N.

⁴⁰⁹ Vgl. hierzu auch WD 5 - 3000 - 79/22, S. 13, <https://www.bundestag.de/resource/blob/906072/8d24ffc3211f7974a2945b6b55f5f815/WD-5-079-22-pdf.pdf>.

⁴¹⁰ Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum v. 25.11.1971, BGBl. I, S. 1839; das Bundesverfassungsgericht hat in mehreren Entscheidungen ausgeführt, dass mit der zugunsten der Mieter*innen geschaffenen Eigentumsbindung über den Kündigungsschutz ein gesetzlicher Anspruch der Vermieter*innen auf die ortsübliche Vergleichsmiete korrespondieren müsse, BVerfGE 37, 132 (140 f.); 49, 244 (249); 53, 352 (356).

⁴¹¹ Zur Verfassungsmäßigkeit BVerfGE 37, 132; 49, 244; 53, 352, wobei die Entscheidungen nicht zu § 558 BGB ergingen, sondern noch zur ortsüblichen Vergleichsmiete Mitte der 1970er Jahre; formalrechtlich handelt es sich nicht um ein einseitiges Gestaltungsrecht, AG Berlin-Tempelhof/Kreuzberg, 13.7.2005 - 3 C 233/05.

⁴¹² **Börstinghaus/Clar**, NZM 2014, 889 (897); diese werden in streitigen Verfahren zuletzt verstärkt (methodisch) angezweifelt, **Lange**, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 400.

⁴¹³ Zu Verfassungsmäßigkeit der Kappungsgrenze BVerfGE 71, 230, wobei sich diese Entscheidung auf die Grenze von 30 % aus 1985 bezog, während eine Prüfung der 20 % bzw. 15 % bislang nicht stattgefunden hat. Zur 15 % Kappungsgrenze in der Berliner Kappungsgrenzenverordnung indes BGH, Urt. v. 4.11.2015 - VIII ZR 217/14, NZM 2016, 82, der diese für verfassungskonform hielt.

(§ 559 BGB) und Betriebskostenerhöhungen werden in die Kalkulation nicht einbezogen. Die Grenze liegt bei einer Erhöhung um 20 Prozent auf „regulären“ Gebieten,⁴¹⁴ bei 15 Prozent auf Gebieten, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen zu besorgen steht. Diese Gebiete werden von den Ländern mit einer Kappungsgrenzenverordnung bestimmt (§ 558 Abs. 3 Satz 3 BGB).⁴¹⁵ Im Mieterhöhungsrecht tun sich vermehrt Probleme mit „möbliertem Wohnraum“ auf.⁴¹⁶ Möblierung ist kein Rechtsbegriff, sondern beschreibt den Zustand, dass Wohnraum überwiegend von Vermieter*innen eingerichtet worden ist. Folge dessen ist, dass diverse Mietschutzvorschriften nicht gelten,⁴¹⁷ weil der Gesetzgeber annahm, derjenige, der möblierten Wohnraum anmietet, bleibe ohnehin nur für kurze Zeit.⁴¹⁸ Wegen der angespannten Marktsituation sehen sich Mieter*innen aber zusehends gezwungen, auf möblierten Wohnraum auszuweichen, obwohl die mit einem – gesetzlich bislang nicht geregelten – Mietzinsaufschlag verbundene Möblierung **nicht** gewünscht ist.

Eine weitere Mieterhöhungsmöglichkeit besteht nach der Durchführung von Modernisierungsarbeiten (§ 559 BGB).⁴¹⁹ Schon das Mietrecht der 1970er Jahre sah mit dem Miethöhengesetz⁴²⁰ Grenzen für die Mieterhöhung nach Modernisierungen vor: Maximal 11 Prozent der Kosten durften auf die Mieter*innen „umgelegt“⁴²¹

⁴¹⁴ Zur Entwicklung der Kappungsgrenze seit dem Gesetz zur Regelung zur Miethöhe s. bei **Lange**, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 401 Fn. 410.

⁴¹⁵ Eine Liste der Gemeinden bei **Börstinghaus**, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht, 16. Aufl. 2024, § 558 Rn. 182j.

⁴¹⁶ V. a. für studentisches Wohnen, kritisch dazu **Martinek**, NZM 2004, 6 (10).

⁴¹⁷ U. a. zur Miethöhe bei Mietbeginn in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten (§ 556d-556g BGB) oder zur Mieterhöhung (§§ 557-561 BGB), aber bei der Begründung von Wohnungseigentum (§ 568 Abs. 2, §§ 573, 573a, 573d Abs. 1, §§ 574-575, 575a Abs. 1 und §§ 577, 577a BGB); dieser verminderte Preisschutz lasse sich kaum rechtfertigen, so **Lehmann-Richter**, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht, 16. Aufl. 2024, § 549 Rn. 29, der für eine Abschaffung der Regelung plädiert; **Schmidt** spricht vom „ausgedünnten Mieter*innenschutz“, **ders.**, NZM 2022, 489 ff.; mit rechtspolitischen und verfassungsrechtlichen Bedenken bzgl. der Schlechterstellung von Einzelpersonen gegenüber Familien **Martinek**, NZM 2004, 6 (9 f.); zur Beschränkung des Kündigungsschutzes hieß es in der Begründung zur Vorgängernorm: „Nicht die Ausstattung des Wohnraums, sondern seine enge Einbezogenheit in den Wohn- und Lebensbereich des Vermieters kann eine Ausnahme vom Kündigungsschutz rechtfertigen“, BT-Drucks. 7/2011 v. 19.4.1974, S. 7.

⁴¹⁸ S. **Lehmann-Richter**, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht, 16. Aufl. 2024, § 549 Rn. 29.

⁴¹⁹ Diese gesetzliche Grenzziehung ist erforderlich, weil die Vermieter*innen mit dem Mieterhöhungsverlangen die Leistung nachträglich neu bestimmen und damit das vertragsrechtliche Konsensprinzip zulasten der Mieter*innen durchbrechen (Grundsatz § 555f BGB), **Artz**, in: Säcker/Rixecker/Oetker/Limberg, MüKo-BGB, Bd. 5, 9. Aufl. 2023, § 559 Rn. 7; zum Mieterhöhungsverlangen als „Fremdkörper“ im System des Mietrechts, **Gsell/Siegmund**, NZM 2019, 489 (490); **Weitemeyer**, NZM 2001, 563 (570); **Weitemeyer**, NZM 2000, 313 (318); **Rips**, NZM 2001, 326 ff.

⁴²⁰ Art. 3 im Zweiten Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum v. 18.12.1974, BGBl. I, S. 3603.

⁴²¹ Wobei der Begriff „Umlage“ terminologisch insofern irreführend ist, als nicht lediglich die Kosten „umgelegt“, also bis zu ihrer Amortisierung von den Mieter*innen getragen werden, sondern die Erhöhung vielmehr unabhängig davon auf Dauer (über den Punkt der Amortisierung hinaus) erfolgt.

werden.⁴²² Heute ist die Mieterhöhung nach § 555b Nr. 1, 3-6 BGB als einseitiges Gestaltungsrecht der Vermieter*innen geregelt, und auf jährlich 8 Prozent der Modernisierungskosten beschränkt.⁴²³ Etwas anderes gilt allein für „Luxusmodernisierungen“,⁴²⁴ die den Rahmen des Modernisierungsrechts verlassen.⁴²⁵ Modernisierungen sind für Mieter*innen unter zwei Gesichtspunkten problematisch. Zunächst findet der Umstand, dass Mieter*innen sich bewusst für eine günstige, weil unsanierte Wohnung entscheiden, keine Berücksichtigung; statt eines Mitbestimmungsrechts haben Mieter*innen lediglich ein Sonderkündigungsrecht (§ 555e Abs. 1 Satz 1 BGB). Ferner gilt die Mieterhöhung nicht nur so lange, bis sich die Modernisierungskosten amortisiert haben; vielmehr erhöht sich die Miete zugunsten der Vermieter*innen dauerhaft. Dies macht das Modernisierungsrecht missbrauchs anfällig, wie das Phänomen des „Herausmodernisierens“⁴²⁶ zeigt, also kostspielige Modernisierungen mit der Motivation, Mieter*innen zum Auszug zu bewegen.⁴²⁷

Die Begrenzung von Neuvertragsmieten in §§ 556d ff. BGB, populär als „bundesweite Mietpreisbremse“ bekannt,⁴²⁸ ist im Juni 2015 mit dem Ziel eingeführt worden, die regelmäßig über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegende Wiedervermietungsmiete einzugrenzen.⁴²⁹ Vor der Einführung von § 556d BGB war die Vergleichsmiete nur für Bestandsmietverhältnisse relevant; die Kontrollen bei Neuvermietungen blieben auf Mietwucher (§ 134 BGB i. V. m. § 291 StGB), Sittenwidrigkeit (§ 138 BGB), und § 5 WiStrG beschränkt.⁴³⁰ Heute regelt § 556d BGB, dass die Miete

⁴²² „Hat der Vermieter bauliche Maßnahmen durchgeführt, die den Gebrauchswert der Mietsache nachhaltig erhöhen, die allgemeinen Wohnverhältnisse auf die Dauer verbessern oder nachhaltig Einsparungen von Heizenergie oder Wasser bewirken (Modernisierung), oder hat er andere bauliche Änderungen auf Grund von Umständen, die er nicht zu vertreten hat, durchgeführt, so kann er eine Erhöhung der jährlichen Miete um elf vom Hundert der für die Wohnung aufgewendeten Kosten verlangen.“, § 3 Abs. 1 Satz 1 Gesetz zur Regelung der Miethöhe (MHG) v. 18.12.1974, BGBl. I, S. 2603, 3604.

⁴²³ Näher **Lange**, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 403 m. w. N.; Paradoxerweise wird dies z. T. als rechtsdirigistisch empfunden, so etwa **Sonnenschein**, Wohnraummietrecht, 1995, S. 117, der von einer „Überreglementierung“ und „Sprunghaftigkeit“ spricht, die mangels systematischer Abstimmung zugunsten punktueller Einzelmaßnahmen selbst für Fachleute undurchschaubar geworden sei; kritisch auch **Hinz**, JR 2022, 393 ff.

⁴²⁴ „Luxusmodernisierung“ ist kein fester Rechtsbegriff und konnte bislang nicht durch einheitliche Kriterien der Rspr. definiert werden, **Müller**, in: Schach/Schultz/Schüller, BeckOK-Mietrecht, § 555b (Stand: 31. Ed., November 2022), Rn. 77 f.

⁴²⁵ Vgl. **Eisenschmid**, in: Schmidt-Futterer, MietR, 16. Aufl. 2024, § 555b Rn. 79.

⁴²⁶ Hierzu **Börstinghaus**, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht, 16. Aufl. 2024, § 559d Rn. 1.

⁴²⁷ **Lange**, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 402.

⁴²⁸ Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung v. 21.4.2014, BGBl. I, S. 2015, S. 610.

⁴²⁹ BT-Drucks. 18/3121 v. 10.11.2014, S. 1; so auch **Heiko Maas** als damaliger Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz, <https://www.spdfraktion.de/themen/kommt-mietpreisbremse>; noch 2018 veröffentlichte der Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums ein Gutachten, das die Abschaffung Mietpreisbremse forderte, **Beirat des BMW**, Soziale Wohnungspolitik, 2018, S. 8 f.; entschieden zurückgewiesen bei **Ahlert/Bachmann/Bäckermann et al.**, sub/urban 2018, 205 (205).

⁴³⁰ BT-Drucks. 18/3121 v. 10.11.2014, S. 14; zu diesen zivilrechtlichen, aber auch ordnungs- und strafrechtlichen Grenzen bei **Lange**, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 404.

bei Wohnraum, der in einem durch Rechtsverordnung bestimmten Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt liegt, zu Beginn des Mietverhältnisses die „ortsübliche Vergleichsmiete“ grundsätzlich um maximal 10 Prozent übersteigen darf.⁴³¹ Diese Begrenzung der Miethöhe bei Wiedervermietung hat das Bundesverfassungsgericht⁴³² (abermals im Januar 2026) anerkannt, um der „direkten oder indirekten Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen aus stark nachgefragten Wohnquartieren entgegenzuwirken.“ Das Bundesverfassungsgericht hielt hierbei insbesondere fest, dass die Regulierung des Mietwohnungsmarkts durch den Eingriff in den Preismechanismus verfassungsrechtlich legitim ist.⁴³³ Hierzu heißt es:

„Da Grund und Boden nicht beliebig vermehrbar sind und Grundstücke auch nicht ohne weiteres ausgetauscht werden können, kann sich aufgrund steigender Nachfrage am Markt ein Preis bilden, der im Hinblick auf die soziale Funktion des Eigentumsobjekts nicht mehr angemessen ist. Das kann es in besonderem Maße erforderlich machen, die Interessen der Allgemeinheit durch gesetzliche Regelungen zur Geltung zu bringen und die Nutzung nicht völlig dem freien Spiel der Kräfte und dem Belieben der Einzelnen zu überlassen. Legitim ist vor diesem Hintergrund auch das Anliegen, im Bereich der Wiedervermietung einer Preisentwicklung vorzubeugen, die einen großen Anteil der Bevölkerung, für den die Nutzung von Mietwohnungen von existentieller Bedeutung ist, finanziell unangemessen belasten würde. Insbesondere kann sich der Gesetzgeber im Rahmen des an ihn gerichteten sozialstaatlichen Gestaltungsauftrags aus Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG bemühen, auf dem Mietwohnungsmarkt zu Lasten von Wohnungssuchenden bestehende soziale und wirtschaftliche Ungleichgewichte angemessen auszugleichen und vor Nachteilen aufgrund der Eigentumsverhältnisse und der Nachfragesituation auf dem Wohnungsmarkt zu schützen. [...] Unabhängig von spezifischen sozialpolitischen Zielen sind für den Zusammenhalt einer Gesellschaft Räume alltäglicher Begegnung zwischen unterschiedlichen Gruppen von hoher Bedeutung.“

⁴³¹ Verfassungsmäßigkeit der Mietpreisbremse, BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 - 1 BvL 1/18, 1 BvL 4/18, 1 BvR 1595/18, NJW 2019, 3054 ff.; näher **Schuldt**, Mietpreisbremse, 2017, S. 161 ff.

⁴³² BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 - 1 BvL 1/18, 1 BvL 4/18, 1 BvR 1595/18, NJW 2019, 3054 (3057 Rn. 60); zuletzt auch BVerfG, Beschl. v. 8.1.2026 - 1 BvR 183/25, BeckRS 2026, 1704 Rn. 27 ff.

⁴³³ Erfreulicherweise hat das Bundesverfassungsgericht die Mietpreisbremse als Mittel zur Erreichung dieses Ziels abermals als geeignet, erforderlich und angemessen anerkannt und zwar unabhängig von einer Befristung der Mietpreisbremse, weshalb sich aus der jüngsten Entscheidung nun mehr nicht mehr ableiten lässt, die Mietpreisbremse solle nicht mehr verfassungskonform sein, wenn sie entfristet ist, so ausführlich **Laven**, Missverständnisse zur Mietpreisbremse, Verfassungsblog v. 27.2.2026, <https://verfassungsblog.de/bverfg-mietpreisbremse/>.

Die ortsübliche Vergleichsmiete ist als Kriterium jedoch in vielerlei Hinsicht kritikwürdig. Die Vergleichsmiete wird nämlich über den Mietspiegel gebildet, dem eine Mietpreissteigerungsautomatik inhärent ist.⁴³⁴ Da für die Bildung des Mietspiegels lediglich die Miethöhen berücksichtigt werden, die in den letzten sechs Jahren gebildet worden sind, nicht aber die – tendenziell geringeren – unveränderten Bestandsmieten, steigt der Mietpreis im Spiegel weiter an. Daher bilden „die Neuvertragsmieten von heute die ortsübliche Vergleichsmiete von morgen.“⁴³⁵ Auch bei dem vermehrt auftretenden Phänomen von möbliertem Wohnraum stößt die ortsübliche Vergleichsmiete an ihre Grenzen.⁴³⁶ Zudem sind die Ausnahmen für Neubauten, befristete Wohnungsangebote und für umfassende Modernisierungsarbeiten kritisch zu betrachten.⁴³⁷

Eine Ausnahme von der Mietpreisbremse gilt zudem in Fällen, in denen Vermieter*innen bereits mit dem*der Vormieter*in eine über der Preisgrenze liegende Miete vereinbart hatte (§ 556e BGB).⁴³⁸ § 556e Abs. 2 BGB sieht zudem eine Nachholmöglichkeit für Vermieter*innen vor, die in den letzten drei Jahren vor Beginn des Mietverhältnisses Modernisierungen i. S. v. § 555b BGB durchgeführt haben, ohne die Miete zu erhöhen. Von der Grenze ausgenommen sind auch die nach dem 1. Oktober 2014 vorgenommenen Erstvermietungen nach einer Grundmodernisierung, die dem Neubau gleichstehen (§ 556f Satz 1, 2 BGB).

§ 556d Abs. 2 Satz 1 BGB enthält die Verordnungsermächtigung an das Land Berlin, die voraussetzt, dass „die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.“ Das ist der Fall, wenn ein deutlich stärkerer Anstieg der Mieten im Vergleich zum Bundesdurchschnitt besteht, oder wenn der Wohnraumunterversorgung nicht mehr nur durch Neubautätigkeit begegnet werden kann (§ 556d Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 bzw. Nr. 3 BGB). Die Mietpreisverordnung gilt

⁴³⁴ Grundsätzlich zur Marktorientierung der Vergleichsmiete s. **Sammet**, Das Gesetz des Wohnungsmarktes, 2025, S. 304.

⁴³⁵ **Sethmann**, Der Mietspiegel: Mieterhöhungsbegrenzer und Preistreiber in einem, <https://iniforum-berlin.de/2023/02/der-mietspiegel-Mieterhoehungsbegrenzer-und-preistreiber-in-einem/>.

⁴³⁶ Zur schwer bestimmbaren Grenze der „ortsüblichen Vergleichsmiete“ bei möblierten Wohnungen und Zimmervermietungen **Kummer**, JZ 2025, 705 (705).

⁴³⁷ **Böldt**, Analyse des Mieterbunds: In welchem Berliner Bezirk das Wohnen am teuersten ist, Tagesspiegel v. 3.12.2025, <https://www.tagesspiegel.de/berlin/analyse-des-Mieterbunds-in-welchem-berliner-bezirk-das-wohnen-am-teuersten-ist--und-wo-am-gunstigsten-15009927.html>.

⁴³⁸ So jedenfalls BT-Drucks. 18/3121 v. 10.11.2014, S. 29.

sodann für maximal fünf Jahre.⁴³⁹ Bislang haben 13 Länder eine entsprechende Verordnung erlassen.⁴⁴⁰

Insgesamt ist die Wirkung des gesamten sozialorientierten Mietpreisrechts dadurch begrenzt, dass es vom vorgelagerten Bodenmarkt prädeterminiert wird. Das Mietrecht vermag lediglich innerhalb dieser bodenrechtlichen Realitäten die Nutzungsmodalitäten im konkreten Mietverhältnis regeln. Das hat zur Folge, dass sich der Mietzins stets in Abhängigkeit von den Bodenpreisen verhalten wird.⁴⁴¹

Obwohl die Regelungen zur Miethöhenbegrenzung konzeptionell breitenwirksam angelegt sind, bieten sie auch den Mieter*innen Preisschutz. Da die Regelung sich auf das individuelle Mietverhältnis auswirkt (Mietpreis), hat das Instrument für die einzelnen Mieter*innen unmittelbar spürbare positive Effekte – jedenfalls dann, wenn die jeweiligen Vermieter*innen die Preisregelungen einhalten. Dies stellt bekanntermaßen aber ein derart großes Problem dar, dass die effektive Rechtsdurchsetzung (Einhaltung der Mietpreisbremse) mittlerweile sogar zu einem Geschäftsmodell in der Rechtsdienstleistungsbranche geworden ist.

Bekanntermaßen hat das Land Berlin mit dem Gesetz zur Neuregelung der Vorschriften zur Mietenbegrenzung⁴⁴² („Berliner Mietendeckel“) versucht, schärfere Regelungen zur Miethöhenbegrenzung umzusetzen. Der Berliner Mietendeckel sah einen fünfjährigen Mietenstopp (§ 3 MietenWoG Bln) und eine absolute landesweite Mietobergrenze vor (§ 6 MietenWoG Bln),⁴⁴³ ist aber vom Bundesverfassungsgericht⁴⁴⁴ für kompetenzwidrig erachtet worden.

⁴³⁹ Die fünfjährige Höchstfrist lief erstmals am 31.12.2020 ab, allerdings ist den Ländern die erneute Möglichkeit zum Erlass einer solchen Rechtsverordnung gegeben worden, erneut begrenzt auf fünf Jahre, s. Gesetz zur Verlängerung und Verbesserung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn v. 19.3.2020, BGBl. I, S. 540, die zuletzt wiederum um fünf Jahre verlängert worden ist, s. Gesetz zur Änderung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn und zur Änderung anderer Gesetze v. 22.7.2025, BGBl. I, Nr. 163; § 556d Abs. 2 Satz 4 BGB stellt explizit klar, dass eine Rechtsverordnung spätestens mit Ablauf des 31. Dezember 2029 außer Kraft treten muss, s. auch zur erfolglosen Verfassungsbeschwerde gegen die Verlängerung der Mietpreisbremse (wobei die Verlängerung im Jahr 2020 betroffen war), BVerfG, Beschl. v. 8.1.2026 – 1 BvR 183/25, NZM 2026, 261 ff.

⁴⁴⁰ Verordnung zur zulässigen Miethöhe bei Mietbeginn gemäß § 556d Abs. 2 BGB v. 19.5.2020, BerlGVBl., S. 343.

⁴⁴¹ Andersherum wirkt sich aber auch eine realisierbar scheinende Miete auf die Renditeerwartung aus, weshalb sich die Bodenpreise steigern. Es handelt sich folglich um ein Wechselwirkungsverhältnis.

⁴⁴² Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (Mieten-WoG Bln) v. 11.2.2020, BerlGVBl., S. 50, das in Art. 1 das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG Bln) enthielt.

⁴⁴³ Kritisch, insb. zur Wahl der Differenzierungskriterien, **Selk**, NZM 2020, 342 ff.

⁴⁴⁴ BVerfG, Beschl. v. 25.3.2021 – 2 BvF 1/20, 2 BvL 4/20, 2 BvL 5/20, NJW 2021, 1377 (1386 Rn. 148-160): Der Bund habe mit dem Mietrechtsreformgesetz vom 19.6.2001, BGBl. I, S. 1149), spätestens aber mit dem Mietrechtsnovellierungsgesetz vom 21.4.2015, BGBl. I, S. 610 abschließend von der konkurrierenden Zuständigkeit für das Mietrecht als Teil des Bürgerlichen Rechts Gebrauch gemacht; dezidiert Lange, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 416 Fn. 486; über die materielle Verfassungsmäßigkeit ist nicht entschieden worden, dazu kritisch aus ökonomischen Gesichtspunkten **Leuschner**, NJW 2014, 1929 ff.; aus verfassungsrechtlicher Perspektive **Schultz**, ZRP 2014, 37 ff.; **Blankenagel/Schröder/Spoerr**, NZM 2015, 1 ff.

VIII. Städtebauförderungsrecht und soziale Wohnraumförderung

Die soziale Wohnraumförderung ist Teil des objektbezogenen⁴⁴⁵ Städtebauförderungsrechts. Letzteres unterstützt Kommunen bei der Wohnraumversorgung,⁴⁴⁶ aber auch Private, die soziale Wohnvorhaben realisieren.⁴⁴⁷ Zunächst werden im Folgenden die Zusammenhänge zwischen sozialem Wohnungsbau und der sozialen Wohnraumförderung dargelegt. Im Anschluss werden die einzelnen Instrumente zur sozialen Wohnraumförderung dargestellt und die Mechanismen der Vergabe von sozial gefördertem Wohnraum kritisch beleuchtet.

1. Wohnraumförderung vor der Föderalismusreform I

Die Wohnraumförderung ist fast so alt wie die Bundesrepublik selbst.⁴⁴⁸ Bei Einführung der Fördergesetze bestand das Regelungsanliegen darin, die durch den Zweiten Weltkrieg entstandene Lücke auf dem Wohnungsmarkt zügig über den Einsatz öffentlicher Mittel zu schließen (§ 3 Abs. 1 I. WoBauG), wobei das Erste Wohnungsbaugesetz (I. WoBauG) speziell die breit gefächerte Wohnraumversorgung in den Blick nahm.⁴⁴⁹ Mittel zur Umsetzung dieses Ziels war der soziale Wohnungsbau, für den der Bund die Länder und Gemeinden finanziell unterstützte, damit diese zinslose oder vergünstigte Darlehen an Akteure der Baubranche verteilen konnten (§ 21 I. WoBauG). Dieser Fördermittelfluss wurde an Mietpreis- und Belegungsbindungen im entstehenden Wohnraum gekoppelt (§ 20 Abs. 1 i. V. m. § 17 Abs. 2 I. WoBauG; § 22 Abs. 1 I. WoBauG).⁴⁵⁰ Doch nicht nur der auf diese Weise geförderte Wohnraum unterfiel der Preisbindung (in Form der „Kostenmiete“), sondern auch anderweitig

⁴⁴⁵ Vis à vis dem subjektbezogenen Förderrecht, zu dem etwa der Miet- oder Lastenzuschuss nach § 7 SGB I bzw. der Anspruch auf Wohngeld (§ 26 SGB I i. V. m. § 1 Abs. 2 WoGG) zählen. Auf letzteren finden die SGB IV, X Anwendung (§ 68 Nr. 10 SGB I), wenn das WoGG keine (abweichende) Regelung trifft.

⁴⁴⁶ Bis 1990 gewährte der Bund Finanzhilfen über ein singuläres Förderprogramm (§§ 71-75 StBauFG), das heute §§ 164a, 169 Abs. 1 Nr. 9 BauGB bzw. §§ 171b Abs. 4, 171e Abs. 6 BauGB entspricht. Später folgten erste Sonderförderprogramme für die neuen Bundesländer und im Jahr 1999 das erste bundesweite Bund-Länder-Förderprogramm „Soziale Stadt“, **ARGEBAU**, Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ vom 29.8.2005, S. 2; Die Finanzhilfen stammen aus Landesmitteln, die auf Grundlage von Art. 104b GG nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes durch Bundesfinanzhilfen erweitert und über jährliche Verwaltungsvereinbarungen („VV Städtebauförderung“) gewährt werden (§ 164b Abs. 1 BauGB), näher **Krautzberger/Richter**, in: E/Z/B/K, BauGB, Bd. 4, § 164b (Stand: 152. EL, Oktober 2023) Rn. 11, 7-9.

⁴⁴⁷ Der Wohnungsmarkt ist korporatistisch organisiert, mithin zwischen öffentlicher Hand und Privaten.

⁴⁴⁸ Erstes Wohnungsbaugesetz v. 24.4.1950, BGBl. I, S. 83; Zweites Wohnungsbaugesetz v. 27.6.1956, BGBl. I, S. 523; Gesetz über die soziale Wohnraumförderung v. 13.9.2001, BGBl. I, S. 2376.

⁴⁴⁹ Vgl. § 1 Satz 1 I. WoBauG: Sozialer Wohnungsbau als die Förderung des Baus solcher Wohnungen, die sich nach Größe, Ausstattung und Miete an „breite Bevölkerungsschichten“ richten.

⁴⁵⁰ Hinzukamen Steuervergünstigungen, am gewichtigsten der Erlass der Grundsteuer (§§ 7-11 I. WoBauG), und die Aufhebung der Zwangsbewirtschaftung bei rascher Fertigstellung (§§ 23-25, 27 Abs. 2 Satz 1 I. WoBauG).

steuerbegünstigter Wohnraum (bspw. § 7c EStG a. F.).⁴⁵¹ Der in den Jahren zwischen 1950 und 1956 entstehende Wohnraum war zu 70 Prozent Sozialwohnraum.⁴⁵²

Das darauffolgende Zweite Wohnungsbaugesetz (II. WoBauG) schrieb das Ziel der sozialen Wohnraumversorgung zwar fort, schränkte jedoch den Kreis der förderfähigen Personen ein (§ 1 Abs. 2, §§ 27 f. II. WoBauG),⁴⁵³ passte die Kostenmiete an (§ 72 II. WoBauG)⁴⁵⁴ und erweiterte den Maßnahmenkatalog (§ 3 II. WoBauG). Dem Gesetz lag das Drei-Säulen-Modell zugrunde, das die Wohnraumförderung für 50 Jahre prägte:⁴⁵⁵ Der erste Förderweg sah für den Bezug von gebundenem Wohnraum strikte Einkommensgrenzen vor (§§ 24 ff. II. WoBauG).⁴⁵⁶ Diese Grenzen sind im zweiten Förderweg⁴⁵⁷ ab 1966 aufgelockert (§§ 88a Abs. 1 lit. b II. WoBauG) und im dritten Förderweg ab 1989 durch individuelle Fördervereinbarungen abgelöst worden (§§ 88d II. WoBauG). Für letzteren Fall bedeutete dies, dass die §§ 557-561 BGB auf das Mietverhältnis zwar Anwendung fanden,⁴⁵⁸ die Pflicht zur Preisbindung aber vielmehr aus der vertraglichen Fördervereinbarung resultierte.⁴⁵⁹ Meist wurde zwischen Förderungsgeber und -nehmer eine Einstiegsrente vereinbart und das Mieterhöhungsrecht bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete (§ 558 BGB) dahingehend beschränkt, dass die Vermieter*innen die Miete nur um einen Betrag bemessen am degressiven Förderabbau oder bei Anhebung der Instandhaltungs- oder Verwaltungskostenpauschalen erhöhen durfte.

Da seinerzeit mit langen Bindungen (bis zu 80 Jahren) gearbeitet wurde, bestand trotz des endenden „Baubooms“ über lange Zeit ein günstiges Verhältnis zwischen

⁴⁵¹ Erhebung eines lediglich kostendeckenden Mietzinses; die Erwirtschaftung einer Rendite war nicht vorgesehen (§ 27 Abs. 1 I. WoBauG). Davon ausgenommen waren nur Wohnungen, die weder mit Steuerbegünstigungen noch in öffentlicher Förderung entstanden, d. h. gänzlich frei finanziert worden sind (§ 23 Abs. 2 i. V. m. § 27 Abs. 2 I. WoBauG).

⁴⁵² **Pestel Institut gGmbH Hannover**, Bauen und Wohnen 2024 in Deutschland, Januar 2024, S. 3.

⁴⁵³ Hierzu **Kofner**, Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft, 2004, S. 176.

⁴⁵⁴ Neben das Wohnungsbaugesetz trat das Wohnungsbindungsrecht, das die Bindungen für bestimmte Leistungen nach dem I. bzw. II. WoBauG konkretisierte (§ 50 Abs. 1 Satz 1 WoBindG).

⁴⁵⁵ **Behring/Kirchner/Ulbrich**, Förderpraxis des sozialen Wohnungsbaus, 1998, S. XI-XIV; **Harlander**, Wohnungspolitik, S. 2953 ff.

⁴⁵⁶ Die Vorschriften zum ersten Förderweg in den §§ 24 ff. II. WoBauG sind später durch das WoFG mit Wirkung zum 1.1.2002 aufgehoben worden.

⁴⁵⁷ Von der Betrachtung ausgenommen werden die Förderungen mit Sanierungs- und Entwicklungsfördermitteln nach § 45 Abs. 5 StBauFG, die ebenfalls zum „zweiten Förderweg“ zählen.

⁴⁵⁸ Beispielhaft AG Frankfurt (Oder), Urt. v. 11.3.2012 – 2.5 C 61/12, WuM 2012, 320.

⁴⁵⁹ Die Fördervereinbarung mithin als Vertrag zugunsten Dritter (der Mietpartei), LG Berlin, Urt. v. 16.6.2009 – 63 S 451/08, BeckRS 2009, 28460 bzw., wenn die Parteien, die sich aus dem Fördervertrag ergebende Beschränkung des Mieterhöhungsrechts zum Inhalt des Mietvertrags gemacht haben, überdies um eine Vereinbarung iSd § 557 Abs. 3 BGB, die das Mieterhöhungsrecht der Vermieter*innen unmittelbar beschränkt, so **Börstinghaus**, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht, 16. Aufl. 2024, vor §§ 557-557b BGB Rn. 44.

bedürftigen Haushalten und vorhandenen Sozialwohnungen fort.⁴⁶⁰ Ab den 1980er Jahren sah sich der Gesetzgeber aber aus verschiedenen Gründen (insbesondere zunehmenden Fehlbelegungen) veranlasst, das Wohnraumförderungsgesetz zu verabschieden⁴⁶¹ und die soziale Wohnraumversorgung als Aufgabe der Länder zu definieren.⁴⁶² Fortan sollte die Förderung nur noch solchen Haushalten zugutekommen, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen konnten (§ 1 Abs. 2 WoFG). Um die bedürfnisgerechte Förderung abzusichern, ergaben sich die Bindungen fortan nicht mehr aus dem Gesetz, sondern wurden den Eigentümer*innen nach Maßgabe der landesrechtlichen Förderrichtlinien durch Verwaltungsakt auferlegt.

Im Zuge der Föderalismusreform I folgte schließlich die Kompetenzverschiebung vom Bund auf die Länder (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a. F.).⁴⁶³ Unter einstweiliger Fortgeltung des Wohnraumförderungsgesetzes des Bundes (Art. 125a Abs. 1 GG) waren fortan die Länder zuständig (Art. 70 Abs. 1 GG). Obschon die soziale Wohnraumförderung seither überwiegend in den landesrechtlichen Wohnraumförderungsgesetzen normiert ist,⁴⁶⁴ hängt sie noch wesentlich vom fiskalischen Einfluss des Bundes ab, der sich aus Art. 104d GG ergibt.⁴⁶⁵

Art. 104d GG ist nur in Zusammenschau mit Art. 104c GG zu verstehen. Letzterer sieht vor, dass der Bund den Ländern Finanzhilfen für „gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen“⁴⁶⁶ gewähren kann.⁴⁶⁷ Diese Finanzierungshilfe ist über Art. 104d GG explizit um den sozialen Wohnungsbau⁴⁶⁸ erweitert worden,⁴⁶⁹ da der

⁴⁶⁰ **Pestel Institut gGmbH Hannover**, Bauen und Wohnen 2024 in Deutschland, Januar 2024, S. 4.

⁴⁶¹ Ausführlich **Behring/Kirchner/Ulbrich**, Förderpraxis des sozialen Wohnungsbaus, 1998, S. XI-XIV.

⁴⁶² **Schnabel/Souris**, Ein irreführendes Versprechen – Der Bund selbst kann keinen bezahlbaren Wohnraum schaffen, Verfassungsblock, <https://verfassungsblog.de/sozialer-wohnungsbau-bund-laender/#:~:text=Der%20Bund%20selbst%20kann%20keinen%20bezahlbaren%20Wohnraum%20schaffen&text=Nachdem%20er%20in%20den%201980er.werden%20keine%20neuen%20Sozialwohnungen%20entstehen.>

⁴⁶³ Gesetz zur Überleitung der sozialen Wohnraumförderung auf die Länder, Art. 6 Föderalismusreformbegleitgesetzes v. 5. 9. 2006, BGBl. I, S. 2098, 2100.

⁴⁶⁴ WD 7 – 3000 – 067/33, Soziale Wohnraumförderung in den Bundesländern - Überblick über die Rechtsgrundlagen.

⁴⁶⁵ Kritisch **Henneke**, DVBl 2018, 817 ff.; **Leisner-Egensperger**, DVBl 2019, 1589 ff.; **Battis/Eder**, NVwZ 2019, 592 (594).

⁴⁶⁶ Kritisch zur weiten Auslegung des Begriffs in BT-Drucks 19/3440 v. 18.7.2018, S. 10 als all solche Investitionen, „die in ihrer Gesamtheit von erheblichem Gewicht für die Gewährleistung eines ausreichenden Angebotes an bezahlbarem Wohnraum sind und von den Ländern und Gemeinden nicht allein finanziert werden können“ **Kube**, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 59. Ed., September 2024, Art. 104d Rn. 3.

⁴⁶⁷ Abweichung vom Grundsatz der Konnexität in Art. 104a GG sowie vom Ermächtigungsrahmen in Art. 104b GG, **Kube**, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 59. Ed., September 2024, Art. 104d Rn. 1.

⁴⁶⁸ Definitorisch gleich den Tatbestandsbegriffen in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a. F. sowie im WoFG.

⁴⁶⁹ Seinerzeit unter Berufung auf den „besonderen Regionalbezug“ der sozialen Wohnraumversorgung, BT-Drucks. 16/813 v. 7.3.2006, S. 9; **Kube**, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 59. Ed., September 2024, Art. 104d vor Rn. 1.

Verfassungsgeber einen „bundesweit erheblichen Handlungsbedarf“ erkannte.⁴⁷⁰ Dies hat folgenden Hintergrund: Mit dem Kompetenzwechsel waren übergangsweise auch „Entflechtungsmittel“ nach Art. 143c GG verbunden worden, um einen finanziellen Zusammenbruch der Länder zu vermeiden.⁴⁷¹

Diese Mittelgewähr lief am 31. Dezember 2019 aus.⁴⁷² Ihr Wegfall, kombiniert mit der wachsenden Versorgungslücke durch auslaufende Sozialbindungen, drohte erneut, die Länder zu überfordern. Der Verfassungsgeber sah sich veranlasst, Art. 104d GG zur Fortsetzung von Bundesfinanzhilfen einzuführen.⁴⁷³ Rechtstechnisch funktioniert dies durch Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern.⁴⁷⁴ Die Abhängigkeit von Bundesfinanzhilfen hat aber zur Folge, dass das tatsächliche Fördervermögen der Länder hinter den rechtlichen Möglichkeiten zurückbleibt.⁴⁷⁵

2. Wohnraumförderung in Berlin nach der Föderalismusreform I

In Berlin gilt das Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) gemäß Art. 125a Abs. 1 GG fort, wobei eine Abweichung von den Einkommensgrenzen in § 9 Abs. 2 WoFG per Rechtsverordnung vorgenommen worden ist.⁴⁷⁶ Ergänzt bzw. modifiziert wird das WoFG unter anderem durch das Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG), das Wohnraumgesetz Berlin (WoG Bln) und das Wohnraumversorgungsgesetz Berlin (WoVG Bln).

a) Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) nebst der Verordnung nach § 9 Abs. 2 WoFG und Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG)

Das Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) vom 13. September 2001, das zuletzt am 12. Dezember 2022 geändert worden ist,⁴⁷⁷ regelt die grundlegenden Voraussetzungen zur Förderung von Wohnvorhaben. Einen Anspruch auf Förderung gibt es – auch bei Erfüllung der Förderbedingungen – nicht (§ 13 Abs. 4 WoFG). Im Fall der Zusage

⁴⁷⁰ **Kube**, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 59. Ed., September 2024, Art. 104d Rn. 1.

⁴⁷¹ **Schwarz**, in: Starck (Hrsg.), Föderalismusreform, 2007, Rn. 413 f.

⁴⁷² Zur umsatzsteuerlichen Relevanz durch Erhöhung der Länderanteile, **Seiler**, ZG 2008, 329 (332).

⁴⁷³ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 28.3.2019, BGBl. I, S. 404.

⁴⁷⁴ **Kube**, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 59. Ed., September 2024, Art. 104d Rn. 10.

⁴⁷⁵ In diese Richtung auch **Kube**, wenn er schreibt: „Sollte der verfassungsändernde Gesetzgeber den Eindruck haben, dass der Bund eine bessere Wohnungsbaupolitik zu gestalten imstande ist, sollte er in Übereinstimmung mit der Verfassungssystematik die Gesetzgebungskompetenz auf den Bund rückverlagern und mag vielleicht sogar eine bessere Bundesauftragsverwaltung ausgestalten.“, **Kube**, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 59. Ed., September 2024, Art. 104d Rn. 1, aber auch mit Bedenken bzgl. der Kompetenzverschiebung.

⁴⁷⁶ Verordnung über die Abweichung von den Einkommensgrenzen des § 9 Absatz 2 des Wohnraumförderungsgesetzes v. 10.3.2020, GVBl. 2020, 306.

⁴⁷⁷ Art. 12 Abs. 15 des Gesetzes vom 16.12.2022, BGBl. I, S. 2328.

(§ 13 WoFG) erfolgt die Förderung durch Fördermittel, die aus öffentlichen Haushalten oder Zweckvermögen als Zuschüsse oder Darlehen zu Vorzugsbedingungen bereitgestellt werden (§ 2 Abs. 2 WoFG Nr. 1), durch die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen (Nr. 2) oder durch die Bereitstellung von verbilligtem Bauland (Nr. 3). In Berlin geschieht dies nach Maßgabe der Wohnungsbauförderungsbestimmungen (WFB 2023⁴⁷⁸) über öffentliche Baudarlehen und Zuschüsse aus dem „Sondervermögen Wohnraumförderfonds Berlin“ (§ 2.3 WFB 2023). § 5 Abs. 2 WoFG stellt klar, dass das Land Berlin das Förderverfahren regelt. Die allgemeinen Fördergrundsätze des WoFG (etwa die bevorzugte Bestandsnutzung und der Erhalt sozial stabiler Bewohner- und ausgewogener Siedlungsstrukturen) bleiben jedoch berücksichtigungsfähig, sofern es keine (abweichende) Landesregelung gibt (§ 5 Abs. 3 WoFG).

Förderfähig sind der Wohnungsneubau nebst Ersterwerb, die Wohnraummodernisierung, der Erwerb von Bestandswohnraum oder von Belegungsrechten hieran (§ 2 Abs. 1 WoFG; jeweils legaldefiniert in §§ 16 f., 19 WoFG). Voraussetzung ist, dass die Maßnahme zur „Unterstützung von Haushalten bei der Versorgung mit Mietwohnraum“ erfolgt und zwar „durch Belegungs- und Mietpreisbindungen“ (§ 2 Abs. 1 WoFG). Zur Zielgruppe „Haushalte“⁴⁷⁹ gehören nur solche Haushalte, „die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können“ (§ 1 Abs. 2 Satz 2 WoFG). Wann dies der Fall ist, regelt das Gesetz über die Einkommensgrenzen in § 9 WoFG, wobei Berlin von der Verordnungsermächtigung in § 9 Abs. 3 WoFG Gebrauch gemacht. Die Berliner Verordnung sieht vier Abweichungen von den bundesrechtlichen Grenzen vor: Zunächst greift eine generelle Erhöhung der Grenzen in § 9 Abs. 2 WoFG um 40 Prozent (WBS 140). Sodann gilt eine Erhöhung um 60 Prozent für Wohnungen, die nach den Wohnungsbauförderungsbestimmungen 2015 mit ergänzenden einkommensorientierten Zuschüssen erstmals gefördert wurden (WBS 160). Eine weitere Überschreitung der Grenzen um 80 Prozent (WBS 180) ist für Wohnungen vorgesehen, die mit bestimmten Förderprojekten ab den Jahren 2018/2019 entstanden sind.⁴⁸⁰ Die in der letzten Reform eingefügte Anhebung der Grenzen um 120 Prozent (WBS 220) betrifft Vorhaben, die nach den Förderungsbestimmungen 2023 mit öffentlichen Baudarlehen für Neubauten zur

⁴⁷⁸ Gegenüber den vorigen Fassungen sind in den WFB vom 31.5.2023 die Fördermittel für den Mietwohnungsneubau per zinsgünstigem Baudarlehen aufgestockt (§ 4 WFB 2023) und um einen subsidiären Baukostenzuschuss erhöht (§ 4.1 WFB 2023), die Einkommensgrenzen mit den Anpassungen der Rechtsverordnung nach § 9 Abs. 3 WoFG angehoben (§§ 9.3, 10.1 WFB 2023), die Förderung für die Gründung und den Erwerb von Genossenschaftsanteilen eingeführt und Anpassungen in den Bereichen Modernisierung, Barrierefreiheit, Dachschossaufstockung und Nutzungsänderung vorgenommen worden; Drucksache 19/19 537, Schriftliche Anfrage v. 25.6.2024 zum Thema: Entwicklung und Stand des sozialen Wohnungsbaus im Land Berlin, S. 2.

⁴⁷⁹ Wer Angehöriger eines Haushalts ist, definiert § 18 WoFG.

⁴⁸⁰ Bei den Wohnungsbauförderungsbestimmungen 2019 ist zusätzlich zu beachten, dass eine Weitergeltung von Einkommensgrenzen für die Hälfte der Wohnungen vorgesehen ist, die nach Nr. 4.1 der Förderbestimmungen mit einem öffentlichen Baudarlehen mit Teilverzicht erstmals gefördert wurden (Nr. 9.3 Satz 2, 1. Alt., vgl. § 2 der Berliner Rechtsverordnung).

Berücksichtigung von Haushalten mit Schwierigkeiten bei der Wohnraumversorgung (mittlere Einkommen) und bei Nutzungsänderung oder nach den Genossenschaftsförderungsbestimmungen vom 12. Juni 2023 erstmals gefördert wurden. Die Einkommensermittlung für die Einordnung in die Kategorien erfolgt nach Maßgabe der §§ 20-24 WoFG.

Die im Förderrecht primäre Differenzierung nach Einkommen bildet viele Fälle von Bedürftigkeit allerdings nicht ab. Neben den Haushalten mit geringen Einkommen gibt es viele weitere Gruppen, die sich am Markt nicht selbst mit Wohnraum versorgen können. Dazu zählen von Wohnungslosigkeit bedrohte oder bereits wohnungslose Menschen. Diese Umstände finden derzeit nicht hinreichend Berücksichtigung. Zwar gibt es einen Wohnberechtigungsschein für „besonderen Wohnbedarf“ (früher auch „Dringlichkeits-WBS“), doch steht dieser seit seiner Einführung in der Kritik.⁴⁸¹ Größter Kritikpunkt ist, dass es keine einheitlichen Kriterien für die Vergabe des WBS für besonderen Wohnbedarf gibt. Das WoFG enthält keine Bestimmung hierzu.⁴⁸² Die Festlegungen zur Wohnraumüberlassung liegt bei den Bezirksamtern. Die Senatsverwaltung hat zwar eine Leitlinie⁴⁸³ erstellt, jedoch bleibt unklar, wie die einzelnen Bezirksamter entscheiden. Daher enthalten die aktuellen Antragsformulare auch klare Ankreuzmöglichkeiten für Haushaltsangaben, eine etwaige Schwerbehinderung etc., nicht aber für den besonderen Wohnbedarf. Jener muss von den Antragstellenden selbst in einem Freifeld dargelegt werden. Ob die Bezirksamter ihn im Ergebnis anerkennen, ist aber nicht klar. Dies gilt es besonders zu beachten, wenn nunmehr die Mietpreis- und Belegungsbindungen betrachtet werden.

Die Unterstützung der Haushalte soll durch Mietpreis- und Belegungsbindungen erfolgen (§ 2 Abs. 1 WoFG). Die §§ 25-33, 52 WoFG regeln Näheres. Dreh- und Angelpunkt ist § 27 WoFG, der festlegt, dass die Wohnung nur einer wohnungssuchenden Person zum Gebrauch überlassen werden darf, wenn diese die Wohnberechtigung durch Übergabe des Wohnberechtigungsscheins (WBS) nachweist. Diesen erteilt

⁴⁸¹ Vgl. schon zum Gesetz über die Gewährleistung von Belegungsrechten im kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungswesen v. 22.7.1990, veröffentlicht im Gesetzblatt der DDR Teil I Nr. 49, S. 894 mit Ergänzung v. 24.8.1993 im BGBI. I, S. 1525 **Grosser**, Der WBS mit Dringlichkeit, Neues Deutschland v. 22.6.1994, https://www.nd-aktuell.de/artikel/492067_der-wbs-mit-dringlichkeit.html.

⁴⁸² In § 27 Abs. 3 WoFG ist lediglich geregelt, dass der Wohnberechtigungsschein in Abweichung von der Einkommensgrenze nach Satz 1 oder 2 mit Geltung für das Gebiet eines Landes erteilt werden kann, wenn 1. die Versagung für die wohnungssuchende Person eine besondere Härte bedeuten würde oder 2. die wohnungssuchende Person durch den Bezug der Wohnung eine andere geförderte Wohnung freimacht, deren Miete, bezogen auf den Quadratmeter Wohnfläche, niedriger ist oder deren Größe die für ihn maßgebliche Wohnungsgröße übersteigt. Andere Fälle „besonderen Wohnbedarfs“ sind im WoFG nicht vorgesehen.

⁴⁸³ **Senatsverwaltung für Bauen und Wohnen**, Wohnberechtigungsschein https://www.berlin.de/sen/wohnen/wissen-fuer-Mieter*innen/berliner-mietratgeber/wohnberechtigungschein/.

das jeweilige Bezirksamt zunächst für ein Jahr (§ 27 Abs. 2 Satz 1 WoFG) auf Antrag des Berechtigten (§ 27 Abs. 1, 2 Satz 2, 3 WoFG).⁴⁸⁴

In der Förderzusage bestimmt das zuständige Amt die höchstzulässige Miete ungeachtet der Betriebskosten (§ 28 Abs. 1 Satz 1 WoFG, Anpassungsoption nach Satz 2) und die Bindungsdauer gegenüber den Wohnungseigentümer*innen (§ 29 Abs. 1 Satz 1 WoFG). Die Zusage enthält zudem Bestimmungen, wie mit vorzeitig zurückgezahlten Darlehen umzugehen ist, damit der Förderzweck weiter erzielt wird (§ 29 Abs. 1 Satz 1, 2. HS WoFG). Üblich sind Bindungszeiten von 20 bis 30 Jahren,⁴⁸⁵ wobei die Länge je nach Förderprogramm variiert.

In § 26 Abs. 1 WoFG spricht das Gesetz die „Belegungsrechte“ an, die von § 26 Abs. 2 WoFG näher ausdifferenziert werden als das allgemeine Belegungsrecht, das Benennungsrecht und das Besetzungsrecht. Dabei handelt es sich um verschiedene Arten desselben Grundtypus, an die verschiedene Rechtsfolgen geknüpft werden. Das Gesetz geht davon aus, dass grundsätzlich ein allgemeines Belegungsrecht ausgeübt wird (§ 26 Abs. 3 WoFG). Dabei handelt es sich um das Recht der zuständigen Stelle, von der durch die Förderung berechtigten und verpflichteten Person zu fordern, eine bestimmte belegungsgebundene Wohnung einer wohnungssuchenden Person zu überlassen, deren Wohnberechtigung sich aus einem WBS ergibt. Demgegenüber beschreibt das Benennungsrecht das Recht der zuständigen Stelle, der verfügbungsberechtigten Person für die Vermietung einer bestimmten belegungsgebundenen Wohnung mindestens drei Wohnungssuchende zur Auswahl zu benennen. Ein Besetzungsrecht ist das Recht der zuständigen Stelle, eine wohnungssuchende Person zu bestimmen, dem die verfügbungsberechtigte Person eine bestimmte belegungsgebundene Wohnung zu überlassen hat.

Wenn in den Fördervereinbarungen ohne genaue Bezugnahme auf § 26 Abs. 2 Satz 1 Var. 1 WoFG von „Belegungsrechten“ die Rede ist, ist in aller Regel das allgemeine Belegungsrecht gemeint. Eine Auslegung der Vereinbarung als Besetzungsrecht ist zwar denkbar, hängt aber von den wirtschaftlichen Kontextbedingungen bei der Vertragsverhandlung unter Berücksichtigung der Vertragsfreiheit (Art. 2 Abs.1 GG) ab. Explizit vereinbart worden sind Besetzungsrechte in der Vergangenheit nicht. Dies ergab eine schriftliche Anfrage zum Vorhandensein von Belegungsrechten vom 2. Oktober 2020.⁴⁸⁶ Hierin ist konkret erfragt worden, wie viele mit öffentlichen

⁴⁸⁴ Gemäß § 1 Ausführungsvorschrift zur Festlegung einer Antragsberechtigung nach § 27 Abs. 2 WoFG v. 13.6.2017 (SenStadtWohn IV A 3d) liegt eine Antragsberechtigung i. S. v. § 27 Abs. 2 WoFG auch vor, wenn die Wohnungssuchenden eine Bescheinigung des Landesamtes für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten nach den bestimmten Mustern und den hierin genannten Bescheid des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge vorlegen können.

⁴⁸⁵ In der Anfangszeit des sozialen Wohnungsbaus ist dagegen mit bedeutend längeren Bindungsfristen gearbeitet worden, nämlich von bis zu 80 Jahren, s. hierzu **Pestel Institut gGmbH**, Bauen und Wohnen 2024 in Deutschland, S. 4, <https://Mieterbund.de/themen-und-positionen/studien/pestel-institut-bauen-und-wohnen-2024-in-deutschland/>.

⁴⁸⁶ Drucksache 18/25479, Schriftliche Anfrage v. 2.10.2020.

Mitteln gefördert errichtete, sanierte bzw. angekaufte Wohnungen es in Berlin gibt, für die das Land Berlin Belegungsrechte nach § 26 Abs. 2 WoFG hat. Dabei ist speziell um eine Antwort gebeten worden, die nach den verschiedenen Belegungsrechtstypen differenziert. Die Senatsverwaltung nahm dagegen lediglich pauschal Bezug auf ein Anerkenntnisurteil des Verwaltungsgerichts Berlin⁴⁸⁷. In dieser Entscheidung soll das Verwaltungsgericht Berlin festgestellt haben, dass dem Land Berlin keine Besetzungsrechte zustehen, sondern lediglich Belegungs- bzw. Benennungsrechte.⁴⁸⁸

In einer weiteren Anfrage⁴⁸⁹ sind die künftigen Möglichkeiten zur stärkeren Benennungs- und Besetzungspraxis eruiert worden. Der Senat wies darauf hin, dass ein berlinweites Benennungsverfahren zuletzt im Zeitraum zwischen 1970-1990 vom Landesamt für Wohnungswesen auf Grundlage der Überlassungsverordnung 1973 und der Wohnungsbedarfsgebieteverordnung 1984 (beide mittlerweile aufgehoben) durchgeführt worden sei. Im noch vorhandenen Sozialmietwohnungsbestand (gefördert bis Ende 2001) seien Benennungsrechte nicht vereinbart worden; es besteht lediglich ein allgemeines Belegungsrecht. Die Einführung eines Benennungs- und Besetzungsrechtes erachte der Senat auch nicht für zielführend, weil hiermit die an Bewohnerstruktur und Nachbarschaft der Bestände orientierte Vergabeentscheidung des Verfügungsberechtigten unterwandert werde. Genossenschaften würden ansonsten verpflichtet, behördliche Zuweisungen von Nichtmitgliedern zu akzeptieren oder diese nachträglich aufzunehmen. Zudem bedürfte es bindungsrechtlicher Fristenvorgaben für Freianzeigen und Überlassungsmitteilungen. Dies würde einen erhöhten zeitlichen und kostenauslösenden personellen Aufwand auslösen. Gegebenenfalls wäre auch eine neue Aufstellung der Zuständigkeit im Wohnungswesen bei der Wohnungsvergabe erforderlich, da Benennungen sinnvollerweise berlinweit erfolgen müssten. Letztlich seien auch zeitlich „verschleppte“ Wohnungsvermittlungen und -belegungen denkbar, da die jeweils für eine freie Wohnung benannten Wohnungssuchenden wie auch die Wohnung selbst bis zur Vermietung und der Rückmeldung seitens des Verfügungsberechtigten verfahrensbedingt blockiert wären.

Zuletzt sieht § 30 WoFG die ausnahmsweise Freistellung von einer Belegungsbindung vor, die entweder das Bereitstellen einer bezugsfreien Ersatzwohnung, einen

⁴⁸⁷ VG Berlin, Urt. 21.06.2018 – VG 8 K 304.17.

⁴⁸⁸ VG Berlin, Urt. 21.06.2018 – VG 8 K 304.17; Für die Förderprogramme: Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Modernisierung und Instandsetzung von Altbauten – Programmteil „Soziale Stadterneuerung“ (ModInstRL 95 – soziale Stadterneuerung), ABl. Nr. 53 v. 4.11.1994, S. 3467; Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Modernisierung und Instandsetzung von Altbauten – Programmteil „Wohnungspolitische Selbsthilfeprojekte“ (ModInstRL 96), ABl. Nr. 50 v. 27.9.1996, S. 3508 sowie „Städtebaulicher Denkmalschutz“, mit dem das Land Berlin unter Beteiligung des Bundes (Art. 104a Abs. 4 GG) Maßnahmen des städtebaulichen Denkmalschutzes zur Sicherung und Erhaltung historischer Stadtkerne in Mitte, Köpenick und Lichtenberg fördert.

⁴⁸⁹ Drucksache 18/27730, Schriftliche Anfrage v. 25.5.2021.

Geldausgleich oder einen „sonstigen Ausgleich in angemessener Art und Weise“ verlangt. § 31 WoFG sorgt mit der Übertragbarkeit von Bindungen auf Ersatzraum für zusätzliche Flexibilität.

Ein weiteres Instrument ist in § 15 WoFG geregelt: Der Kooperationsvertrag, der zwischen öffentlichen Stellen und Grundstückseigentümer*innen bzw. Verfügungsberechtigten abgeschlossen werden kann, um Maßnahmen zur sozialen Wohnraumvorsorge zu unternehmen (§ 14 WoFG). Zu den zulässigen Regelungsgegenständen zählen:

- die Begründung oder Verlängerung von Belegungs- und Mietbindungen an Wohnraum zu Gunsten der Gemeinde, einer zuständigen Stelle oder eines Trägers sozialer Aufgaben sowie im Zusammenhang damit die Übernahme von Bewirtschaftungsrisiken und/oder Bürgschaften für die Erbringung einmaliger oder sonstiger Nebenleistungen der Mieter*innen;
- die Aufhebung oder Änderung von Belegungs- und Mietbindungen an Wohnraum;
- die Übernahme von wohnungswirtschaftlichen, baulichen und sozialen Maßnahmen, speziell zur Verbesserung des Wohnumfelds und der Behebung sozialer Missstände;
- die Überlassung von Grundstücken und Räumen für die mit dem Kooperationsvertrag verfolgten Zwecke.

Im Fall einer Fehlbelegung, also bei Überschreiten der für die Erlangung des WBS maßgeblichen Einkommensgrenzen, sieht § 27 Abs. 6 WoFG vor, dass der*die Verfügungsberechtigte auf Verlangen der zuständigen Stelle (das jeweilige Bezirksamt) das Mietverhältnis kündigen und die Wohnung einem tatsächlich Berechtigten überlassen muss. Derselbe Mechanismus ist in § 4 WoBindG geregelt. Theoretisch kann das Bezirksamt von den Mieter*innen sogar die Räumung verlangen, sollte die Verfügungsberechtigte Person nicht in der Lage sein, die Beendigung des Mietverhältnisses durch Kündigung alsbald herbeizuführen.

Die Praxis sieht jedoch anders aus: Steigt das Einkommen der Mieter*innen im Laufe der Jahre über die Einkommensgrenze, so hat das auf das jeweilige Wohnrecht in der Regel keine Auswirkung.⁴⁹⁰ Die Mieter*innen werden allenfalls zu einer Fehlbelegungsabgabe herangezogen, soweit eine solche im jeweiligen Bundesland erhoben wird (AFWoG des Bundes in Verbindung mit dem Ausführungsgesetz des jeweiligen Bundeslandes). Bis in das Jahr 2002 gab es in Berlin für Mieter*innen von gefördertem Wohnraum die „Fehlbelegungsabgabe“. Grundlage hierfür war § 34 Abs. 1 Satz 1 WoFG. Dieser sah bei „Fehlförderungen“⁴⁹¹ den Erlass von Vorschriften

⁴⁹⁰ **Bister**, in: Hannemann/Wiegner (Hrsg.), Münchener Anwaltshandbuch Mietrecht, 5. Aufl. 2019, § 25 Rn. 296.

⁴⁹¹ Gemäß § 7 Nr. 2 Satz 1 WoFG eine Wohnkostenentlastung, die nach Förderzweck und Zielgruppe sowie Förderintensität unangemessen ist (Fehlförderung).

zu „Ausgleichszahlungen“ von Mieter*innen vor, deren Gesamteinkommen die Einkommensgrenzen „nicht mehr als unerheblich“ überschritt (§ 34 Abs. 3 WoFG). Diese Fehlbelegungsabgabe ist vom Berliner Abgeordnetenhaus am 13. Juni 2002 abgeschafft worden.⁴⁹² Bis dahin haben immerhin 18.500 Mieter*innen einen Mietaufschlag von 50 Cent bis 2,50 Euro pro Quadratmeter gezahlt, wodurch ein Gesamtbetrag von 8 Millionen Euro zustande gekommen sein soll.⁴⁹³ Allerdings war dieser Mechanismus nicht frei von Kritik, da er einen hohen Verwaltungs- und Kostenaufwand verursacht hat.⁴⁹⁴ Der Senat kündigte Anfang des Jahres 2024 an, gemäß den Richtlinien der Regierungspolitik aus Mai 2023 ein Konzept für die Handhabung von Fehlbelegungen zu entwickeln,⁴⁹⁵ was im Übrigen schon im Koalitionsvertrag 2023-2026 zwischen SPD und CDU vereinbart worden war.⁴⁹⁶ Das Land Berlin hat die Forderungen nach einer Wiedereinführung der Abgabe bislang nicht umgesetzt.⁴⁹⁷ Am 12. November 2025 hat sich nunmehr auch die amtierende Bundesbauministerin Hubertz in die Debatte um eine Fehlbelegungsabgabe eingebracht und für die (Wieder)Einführung einer solchen Abgabe plädiert.⁴⁹⁸ In einigen Bundesländern, etwa im Land Hessen, gibt es zur Vermeidung von Fehlbelegungen nämlich seit dem 1. Juli 2016 eine Abgabe, die dem ungerechtfertigten Mietvorteil entspricht, der dann in den sozialen Wohnungsbau investiert wird.⁴⁹⁹

Faktisch werden Fehlbelegungen im Land Berlin ohnehin nicht überprüft. Die Bescheinigung wird einmal beim Bezug der Wohnung vorgelegt und später wird die Berechtigung (die für ein Jahr besteht) nicht mehr überprüft. Die landeseigene

⁴⁹² Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. September 2001, BGBl. I S. 2414.

⁴⁹³ Sozialwohnungen: Abgabe entfällt, Tagesspiegel v. 2.5.2000, https://www.tagesspiegel.de/berlin/sozialwohnungen-abgabe-entfaellt-890170.html?icid=in-text-link_14983313.

⁴⁹⁴ Berliner Mieterverein, Fehlbelegungsabgabe: Berlin vor Comeback einer gescheiterten Maßnahme?, <https://www.berliner-Mieterverein.de/aktuelles/newsletter/fehlbelegungsabgabe-berlin-vor-comeback-einer-gescheiterten-massnahme.htm>.

⁴⁹⁵ Drucksache 19/18 258, Schriftliche Anfrage v. 14.2.2024, S. 2; sowie Drucksache 19/19 537, Schriftliche Anfrage v. 25.6.2024, S. 5.

⁴⁹⁶ „Wir werden ein Konzept entwickeln, um den sozial- und stadtentwicklungspolitisch problematischen Fehlbelegungen im sozialen Wohnungsbau entgegenzuwirken.“, Koalitionsvertrag 2023-2026, S. 50, abrufbar unter: <https://www.berlin.de/rbmskzl/politik/senat/koalitionsvertrag/>.

⁴⁹⁷ Die Idee besteht darin, dass die mit der Fehlbelegungsabgabe erzielten Einnahmen für den Bau neuer Sozialwohnungen durch die LWU genutzt werden sollen, <https://checkpoint.tagesspiegel.de/langmeldung/7n7VMGclj94RSmsBOACo8>.

⁴⁹⁸ Tagesspiegel v. 12.11.2025, „Warum sollte der Architekt dort wohnen?“, Bauministerin fordert Abgabe für Besserverdiener in Sozialwohnungen, https://www.tagesspiegel.de/politik/warum-sollte-der-architekt-dort-wohnen-bauministerin-fordert-abgabe-fur-besserverdiener-in-sozialwohnungen-14815178.html?icid=in-text-link_14983313.

⁴⁹⁹ vgl. Hessen Wirtschaft, Sozialer Wohnungsbau – Fehlbelegungsabgabe, <https://wirtschaft.hessen.de/wohnen-und-bauen/sozialer-wohnungsbau/fehlbelegungsabgabe>.

Wohnungsbaugesellschaft WBM hat jüngst Zahlen veröffentlicht, wonach die Mieter*innen im Schnitt 33 Jahre in einer Sozialwohnung leben.⁵⁰⁰

Anders stellt sich das System dagegen in einigen Schweizer Kantonen dar: Bei vielen schweizerischen genossenschaftlichen Wohnungen wird im Falle der Unterbelegung gehandelt: Die Wohnungsgenossenschaften gehen zunächst auf die Mieter*innen zu und bieten kleinere Alternativwohnungen an, teilweise mit Anreizen wie einer Umzugshilfe oder einer Mitnahme des bisherigen Quadratmeterpreises. Kommt es auch dann nicht zu einem Wohnungswechsel, drohen entweder Strafzahlungen oder die Kündigung.⁵⁰¹

Demgegenüber betrifft § 27 Abs. 7 WoFG die unerwünschte Nutzung der verfügbungsberechtigten Person, etwa wenn diese die Wohnung selbst nutzt, leer stehen lässt, anderweitig nutzt oder baulich ändert. Daher hat sie das absehbare Freiwerden einer geförderten Wohnung der zuständigen Stelle unverzüglich schriftlich unter Nennung des voraussichtlichen Zeitpunktes des Freiwerdens anzuzeigen (§ 27 Abs. 8 WoFG).

Zuletzt dürfen die Überleitungs- und Schlussvorschriften im fünften Teil nicht unerwähnt bleiben. § 50 WoFG bestimmt die Anwendung des Wohnungsbindungsgesetzes (WoBindG), das zuletzt am 19. Juni 2020 geändert worden ist.⁵⁰² Das Gesetz dient der Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen. Sein sachlicher Anwendungsbereich ist in § 1 WoBindG geregelt. Hiernach gilt das WoBindG für den in § 50 Abs. 1 WoFG genannten Wohnraum sowie nach Maßgabe von § 2 WoFÜG für den in § 2 Abs. 2 WoFÜG genannten Wohnraum, der öffentlich gefördert ist oder als öffentlich gefördert gilt. Für diesen Wohnraum sieht das Gesetz in seinem zweiten Abschnitt besondere Regelungen zu den Bindungen vor. Besonders wichtig sind die in §§ 15-17 WoBindG enthaltenen Bestimmungen für Wohnraum aus dem „zweiten Förderweg“.⁵⁰³ Es handelt sich um mieter*innenschützende „Nachwirkungsfristen“, die eine Fortwirkung der Bindungen in Bestandsmietverhältnissen in einst geförderten und preisgebundenen Wohnungen zum Inhalt haben.⁵⁰⁴

⁵⁰⁰ **Gäng**, „Wer nicht mehr bedürftig ist, soll Beitrag leisten“: Berliner Wohnungsbau-Chef fordert Einkommenskontrollen bei Sozialwohnungen, Tagesspiegel v. 3.12.2015, <https://www.tagesspiegel.de/berlin/berliner-wirtschaft/wer-nicht-mehr-beduerftig-ist-soll-beitrag-leisten-berliner-wohnungsbau-chef-fordert-einkommenskontrollen-bei-sozialwohnungen-14983313.html>.

⁵⁰¹ **Gäng**, „1200 Euro für 123 Quadratmeter in Berlin, da ziehst du nicht aus“: Wenn Platzverschwendern der Rauswurf droht, Tagesspiegel v. 27.9.2015, https://www.tagesspiegel.de/berlin/berliner-wirtschaft/1200-euro-fur-123-quadratmeter-in-berlin-da-ziehst-du-nicht-aus-wenn-platzverschwendern-der-rauswurf-droht-14352800.html?icid=in-text-link_14983313.

⁵⁰² Mit Art. 161 Elfte Zuständigkeitsanpassungsverordnung v. 19.6.2020, BGBl. I, S. 1328.

⁵⁰³ **Börstinghaus**, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht, 16. Aufl. 2024, vor §§ 557-557b BGB Rn. 41.

⁵⁰⁴ So gilt die Preisbindung gemäß § 15 WoBindG etwa noch bis zum Ablauf desjenigen Jahres, in dem die öffentlichen Mittel vollständig planmäßig zurückgezahlt worden sind. Werden die Mittel freiwillig vorzeitig

b) Rolle und Förderkonditionen der Investitionsbank Berlin

Die Investitionsbank Berlin (IBB) nimmt als Struktur- und Förderbank des Landes Berlin bei der Neuschaffung von Sozialwohnungen eine wichtige Rolle ein. Sie kehrt die Fördermittel an die Bauherr*innen derjenigen Projekte aus, die eine Förderzusage erhalten (§ 3.2 WFB 2023). Reguliert wird die IBB über das Gesetz über die Errichtung der Investitionsbank Berlin als rechtsfähige Anstalt öffentlichen Rechts (IBBG) vom 7. Juni 2021,⁵⁰⁵ das zuletzt am 10. Juli 2025 geändert worden ist.

Die IBB ist unter anderem für die Wohnungswirtschaft, Wohnungsbauförderung, städtebauliche Planung, Erneuerung und Entwicklung zuständig (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 lit. d IBBG). Daher obliegt der IBB, jährlich bei 20 Prozent der im ersten Förderungsweg geförderten Wohnungen die Einhaltung der preisrechtlich zulässigen Miete, der letzten Betriebskostenabrechnung sowie die ausreichende Instandhaltung der Objekte zu prüfen (§ 1 Abs. 4 IBBG). Außerdem ist die IBB zuständig für die Ahndung von Verstößen gegen bestimmte Vorschriften des WoBindG, des WoG Bln sowie des WoFG (vgl. § 1 Abs. 3 IBBG). Gegenüber Mieter*innen von Wohnraum, dessen Errichtung, Modernisierung oder Instandsetzung durch die IBB gefördert worden ist, fungiert die IBB zudem als Auskunftsstelle (§ 5 IBBG).

Die Förderung durch die IBB erfolgt über einen Wohnungsneubaufonds, den sowohl private Investor*innen, kommunale Wohnungsunternehmen als auch Wohnungsgenossenschaften bei der Neuschaffung von Sozialwohnungen nutzen können.⁵⁰⁶ Der Fonds ist für fünf Förderprogramme vorgesehen, die allesamt den Neubau von Mietwohnungen, den Kauf von neu zu errichtenden Wohnimmobilien vor deren Baubeginn oder die Neuschaffung von Mietwohnungen durch Aus- und Umbau sowie Nutzungsänderung von Bestandsgebäuden betreffen.⁵⁰⁷ Bauvorhaben mit weniger als

zurückgezahlt, endet die Preisbindung grundsätzlich mit Ablauf des zehnten Jahres nach dem Kalenderjahr, in dem die Mittel zurückgezahlt wurden (§ 16 WoBindG), es sei denn die Bindung wäre planmäßig früher entfallen, dann gilt dieser frühere Termin.

⁵⁰⁵ Gesetz über die Errichtung der Investitionsbank Berlin als rechtsfähige Anstalt öffentlichen Rechts (IBBG) vom 7.6.2021, GVBl., S. 270, 283.

⁵⁰⁶ Vgl. <https://www.ibb.de/de/foerderprogramme/ibb-wohnungsneubaufonds.html>.

⁵⁰⁷ Es gelten folgende Förderkonditionen: Ab festgestellter „mittlerer Bezugsfertigkeit“ der neugeschaffenen Wohnungen greift eine Mietpreis- und Belegungsbindung über 30 Jahre. Die Mietpreishöhe und Bezugsberechtigung bestimmt sich nach dem jeweils einschlägigen Fördermodell. Im Fördermodell 1 gilt etwa eine anfängliche Miethöhe von max. 7,00 EUR nettokalt pro m² Wohnfläche, die alle zwei Jahre um bis zu 0,20 EUR je m² erhöht werden darf bzw. ab dem 15. Förderjahr um bis zu 0,25 EUR pro m² alle zwei Jahre und richtet sich an Personen mit WBS 140. Im Modell 2, das sich an Personen mit WBS 180 richtet, gilt eine höhere Anfangsmiethöhe (bis zu 9,50 EUR nettokalt pro m²) mit weiterreichenden Möglichkeiten zur Mietsteigerung von bis zu 0,25 EUR pro m² alle zwei Jahre; ab dem 15. Förderjahr bis zu 0,30 EUR pro m². Das Fördermodell 3 verläuft parallel mit 11,50 EUR nettokalt pro m² Wohnfläche, Erhöhungen von bis zu 0,30 EUR bzw. ab dem 15. Förderjahr von bis zu 0,35 EUR pro m² alle zwei Jahre für den WBS 220. Das Modell 4.2 sieht eine flexiblere Spanne für die Miethöhe von 7,00 bis 11,50 EUR nettokalt pro m² Wohnfläche vor und ermöglicht, Preissteigerungen in der Förderzusage zu spezifizieren. Die WBS-Grenze liegt zwischen WBS 140 und WBS 220.

zehn geförderten Wohnungen sind nicht förderfähig.⁵⁰⁸ Bedingung für alle Fördermodelle ist, dass mindestens ein Viertel der geförderten Wohnungen an WBS-Inhaber*innen mit besonderem Wohnbedarf vermietet wird. Sofern ein höherer Anteil bereitgestellt wird, kann ein einmaliger Zuschuss des Fördermoduls für besondere Bedarfsgruppen in Anspruch genommen werden. Die Realisierung von gebundenen Sozialwohnungen wird durch begünstigende Finanzierungsbedingungen⁵⁰⁹ attraktiv gemacht.

Ist förderrechtlich die Vermietung an Personengruppen mit „besonderem Wohnbedarf“ vereinbart worden, spricht die Senatsverwaltung regelmäßig von „Besetzungsrechten“.⁵¹⁰ Das ist terminologisch unglücklich, da das Besetzungsrecht per Legaldefinition in § 26 Abs. 2 Satz 1 Var. 3 WoFG das Recht bezeichnet, wonach die Verwaltung einzelne Personen in eine konkrete Wohnung „vermitteln“, die betreffende Wohnung mithin „besetzen“ darf (§ 26 Abs. 2 Satz 4 WoFG). Die bloße Vereinbarung einer Quote für Personengruppen mit „besonderem Wohnbedarf“ ist dagegen lediglich ein näher konkretisiertes allgemeines Besetzungsrecht, das die Behörde noch nicht zur „Besetzung“ der Wohnung mit einer bestimmten Person berechtigt.

c) Verknüpfung mit dem Wohnraumgesetz Berlin (WoG Bln)

Das Wohnraumgesetz Berlin steht verkürzt für das Gesetz über den Sozialen Wohnungsbau in Berlin (WoG Bln), das am 10. Juli 2011 in Kraft getreten ist.⁵¹¹ Es gilt für alle im ersten Förderweg und mit der Eigenheimförderung errichteten Wohnungen, die mit Mitteln nach § 6 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes⁵¹² erstmals gefördert wurden. Das WoG Bln lässt die bundesrechtlichen Regelungen zum preisgebundenen Wohnraum weitgehend „unangetastet“⁵¹³ und weicht nur vereinzelt vom WoFG

⁵⁰⁸ Bei Dachgeschossausbauten gilt eine herabgesetzte Grenze von mindestens vier geförderten Wohnungen in einem Bauvorhaben.

⁵⁰⁹ Die IBB kehrt in max. fünf Teilbeträgen ein öffentliches Baudarlehen mit einer Laufzeit von 30 Jahren aus, sofern ein Eigenkapitaleinsatz von in der Regel 20 Prozent der Gesamtkosten des Vorhabens nachgewiesen wird. Auf das Ursprungskapital des Darlehens fällt ein laufender Verwaltungskostenbeitrag an, der sich nach Kapitalgrenzen staffelt (bei Darlehen von über 12,5 Mio. EUR ein VKB von 0,15 % p.a.; bei 2,5-12,5 Mio. EUR ein VKB von 0,25 % p. a.; bei 1,5-2,5 Mio. EUR ein VKB bei 0,4 % p. a.; bei weniger als 1,5 Mio. EUR ein VKB von 0,6 % p. a.). Das Darlehen muss mit mindestens 1,5 Prozent p. a. des Darlehensursprungsbetrags getilgt werden, wobei die Tilgungspflicht drei Monate nach Feststellung der mittleren Bezugsfertigkeit eintritt. Abgesichert wird das Darlehen meist durch ein nachrangiges Grundpfandrecht. Mit Blick auf die Bindungen ist entscheidend, dass diese bei vorzeitiger vollständiger Rückzahlung bis zum Ablauf des 12. Kalenderjahres nach dem Jahr der Rückzahlung, längstens jedoch bis zu dem in der Förderzusage bestimmten Ende der Bindungen bestehen bleiben.

⁵¹⁰ **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt**, Mitteilung Nr. 2/2014 v. 13.2.2024, https://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/antwortensw_ifganfragewbs_sept2019.pdf, S. 16.

⁵¹¹ Gesetz über den Sozialen Wohnungsbau in Berlin – Wohnraumgesetz Berlin – WoG Bln, GVBl. Berlin 2011, 319; zuletzt novelliert durch das Gesetz vom 19.9.2023, GVBl. Berlin 2023, S. 326.

⁵¹² In der Fassung vom 19. August 1994, Neufassung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes, BGBl. I, S. 2137.

⁵¹³ **Brand**, GE 2012, 28.

ab. Die §§ 1a, 1b WoG Bln schreiben für die im ersten Förderweg entstandenen Wohnungen erstmals gesetzliche Verpflichtungsmieten vor, deren Überschreitung bußgeldbewehrt ist. Zuvor ergab sich die Preisbindung für diese Wohnungen lediglich aus den Fördervereinbarungen. Mit dem WoG Bln ist diese Miete nunmehr gesetzlich abgesichert.

§ 2 WoG Bln enthält einen Anspruch auf Mietzuschuss zur Sicherung tragbarer Mieten im Bestand bei Wohnungen des ersten Förderwegs. Auf Basis des WoG Bln dürfen die Einkommensgrenzen in § 9 WoFG um 55 Prozent überschritten werden. Hiermit wollte der Gesetzgeber Miethaushalten, die wegen erwartbaren Einkommenszuwächsen aus der Bezuschussung fallen würden, eine angemessene Unterstützung gewähren. Ferner sollten solche Mieter*innen vom Zuschuss profitieren, die nur knapp über den Einkommensgrenzen liegen, um die gestiegenen Heizungs- und Warmwasserkosten aufzufangen. Zudem haben Haushalte in Sozialwohnungen nach § 2 Abs. 4 Satz 1 WoG Bln seither generell einen Anspruch auf Mietzuschuss, unabhängig von der Förderhistorie der Wohnung und ihrem Einzugsdatum. Gemäß § 14 Abs. 2 WoG Bln ist für die Ausführung des Gesetzes die für das Wohnen zuständige Senatsverwaltung zuständig.

d) Erweiterung des Wohnraumversorgungsgesetzes Berlin (WoVG Bln)

Das Wohnraumversorgungsgesetz Berlin vom 24. November 2015 (WoVG Bln) ist ein Artikelgesetz, das nicht nur Anpassungen im WoG Bln beinhaltet, sondern auch das Gesetz über die Errichtung des „Sondervermögens Wohnraumförderfonds Berlin“ (SWoFFoErG BE), das Gesetz zur Errichtung der „Wohnraumversorgung Berlin – Anstalt öffentlichen Rechts“ (SWErG) und das Gesetz zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen für eine langfristig gesicherte Wohnraumversorgung (WUAusrStärkG BE).

aa) Errichtung des „Sondervermögens Wohnraumförderfonds Berlin“

Gemäß § 1 SWoFFoErG BE hat das Land Berlin unter dem Namen „Sondervermögen Wohnraumförderfonds Berlin (SWB)“ ein Sondervermögen errichtet, das der Finanzierung von Förderprogrammen und der Durchführung notwendiger Dienstleistungen zum Wohnungsbau, dessen Erwerb, Instandsetzung und Modernisierung dient sowie dem Erwerb von Belegungsrechten an Bestandswohnraum (§ 2 Abs. 1 Nr. 1-4 SWoFFoErG BE). Die im Haushaltsgesetz für den Wohnungsneubaufonds bereitgestellten Mittel sind auf Basis des Haushaltsgesetzes 2014/2015 (LHO Bln)⁵¹⁴ auf das Sondervermögen übertragen worden (§ 4 SWoFFoErG BE).

⁵¹⁴ Landeshaushaltsordnung Berlin (LHO) v. 30.1.2009, GVBl., S. 31, 486 zuletzt geändert durch Gesetz vom 2.2.2018, GVBl., S. 160.

bb) Errichtung der „Wohnraumversorgung Berlin AöR“

Das Land Berlin hat eine nicht rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet, die heute den Namen „Sicheres Wohnen – Beteiligung, Beratung, Prüfung Anstalt öffentlichen Rechts“ trägt.⁵¹⁵ Organschaftlich ist die Anstalt durch einen Direktor, den Verwaltungsrat und einen Fachbeirat organisiert (§ 3 Abs. 1 Nr. 1-3 SWErG). Der Direktor nimmt die Geschäftsleitungsaufgaben wahr und wird von der für Wohnen zuständigen Senatsverwaltung bestellt (§ 3 Abs. 2 SWErG). Der aus fünf ehrenamtlich tätigen Mitgliedern⁵¹⁶ bestehende Verwaltungsrat (§ 3 Abs. 3 SWErG) berät über die Angelegenheiten der Anstalt, während der ebenfalls ehrenamtliche Fachbeirat die Anstalt bei ihrer Aufgabenerfüllung berät. Ihre Aufgabe ist die Beratung und Unterstützung der Mieter*innengremien der LWU (§ 2 Abs. 1 SWErG). Zu diesem Zweck ist eine Ombudsstelle für alle Angelegenheiten zwischen den LWU und ihren Mieter*innen eingerichtet worden (§ 2 Abs. 1 Satz 2-4 SWErG).⁵¹⁷ Zu den weiteren Aufgaben der Anstalt gehört die jährliche Erarbeitung eines – von den verfügbaren Haushaltsmitteln abhängigen – Arbeitsplans, der vom Verwaltungsrat der Anstalt beschlossen wird (§ 5 Abs. 2 SWErG). Anders als die Vorgängerin „Wohnraumversorgung Berlin AöR“ nimmt die Anstalt aber keine Aufsichtsfunktion über die Geschäfte der LWU wahr, was die Transparenz und Prüfungsmöglichkeiten für das Land Berlin und die Mieter*innen verringert hat.

cc) Gesetz zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der LWU

Das Gesetz zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der LWU für eine langfristig gesicherte Wohnraumversorgung (WUAusrStärkG BE) vom 24. November 2015 ist die Rechtsgrundlage für die LWU. Letztere sind in Berlin gesellschaftsrechtlich als GmbH⁵¹⁸ oder AG⁵¹⁹ organisiert und mit ihren Beständen die tragende Säule der sozialen Wohnraumversorgung in Berlin: Zusammen halten die LWU 361.636 Wohnungen (Stand: 2023⁵²⁰). Auch die neuen Sozialwohnungen werden nahezu ausschließlich von den landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften errichtet. Im Jahr 2023 entfielen 3065 der 3492 neu bewilligten Sozialwohnungen auf die sechs LWU. Seit der Wiederaufnahme der Förderung von Sozialwohnungen im Jahr 2014 haben

⁵¹⁵ Zuvor ist in Berlin die aus der Mietenbewegung zum Volksentscheid aus dem Jahr 2015 hervorgegangene Wohnraumversorgung Berlin AöR (WVB) vom SPD-CDU-geführten Senat gegründet worden. Diese sollte politische Leitlinien in Bezug auf die Wahrnehmung des Versorgungs- und Wohnungsmarktauftrages durch die landeseigenen Wohnungsunternehmen entwickeln, evaluieren und fortschreiben.

⁵¹⁶ Zwei Mitglieder von der für Wohnen zuständigen Senatsverwaltung, ein Mitglied der Senatsverwaltung für Finanzen, je ein Mitglied von der Beschäftigtenvertretung der LWU und der Mieter*innengremien der LWU.

⁵¹⁷ Eine „Mietpreisprüfstelle“ soll die Einhaltung der bundesweiten Mietpreisbremse prüfen, ohne bei Verstößen aber Sanktionsmaßnahmen ergreifen zu können. Diese Aufgabe erfüllte die Vorgängerin WVB auch schon.

⁵¹⁸ WMB GmbH; Stadt und Land GmbH; Howoge GmbH.

⁵¹⁹ Gewobag AG; Degewo AG; Gesobau AG.

⁵²⁰ Entwicklung kooperationsrelevanter Wohnungsbestand in Berlin (2017-2023), <https://www.inberlinwohnungen.de/kennzahlen>.

Private lediglich fünf Prozent der Sozialwohnungen gebaut. Dort, wo sie aus vertraglichen Gründen zum Bau eines Anteils von Sozialwohnungen verpflichtet sind, übertragen sie diese Aufgabe häufig auch auf ein landeseigenes Unternehmen.⁵²¹ Der Wohnungsmarktbericht 2024 liest sich zwar geringfügig besser. Der überwiegende Anteil der im Jahr 2024 bewilligten geförderten Wohnungen mit Miet- und Belegungsbindung entfiel aber gleichwohl auf die landeseigenen Wohnungsgesellschaften (72,3 Prozent). Lediglich 24,7 Prozent der geförderten bewilligten Wohnungen wurden von privaten Investor*innen beantragt, was aber schon ein deutlicher Anstieg gegenüber dem Vorjahr (+14,9 Prozent) ist.⁵²² Diese Zahlen zeigen: Den LWU kommt bei der Wohnraumversorgung in Berlin eine besonders wichtige Rolle zu.

Dabei muss betont werden, dass das Land Berlin Hauptaktionär bzw. Mehrheitsgesellschafter/Alleingesellschafter und damit „wirtschaftlicher Eigentümer“ dieser Unternehmen ist. Als solcher hat das Land Berlin die Möglichkeit, besonderen Einfluss auf die soziale Wohnraumversorgung durch die landeseigenen Wohnungsunternehmen auszuüben.

Gemäß § 1 Abs. 1 WUAusrStärkG BE ist es Aufgabe der LWU, preisgünstigen Mietwohnraum in allen Bezirken für breite Schichten der Bevölkerung zu sichern (Wohnungsmarktaufgabe, 1. HS) und Hilfestellung zu einer nachhaltigen und bedarfsgerechten Wohnraumversorgung für solche Haushalte in Berlin zu leisten, die auf dem Wohnungsmarkt besonders benachteiligt sind und sich nicht selbst angemessen mit Wohnraum versorgen können (Versorgungsaufgabe, 2. HS). Zur Erfüllung dieser Aufgaben sollen die LWU Wohnraum neu bauen, instand setzen, instand halten, modernisieren und ankaufen. Speziell der gezielte Kauf von Sozialwohnungen soll einen Beitrag zum bezahlbaren Wohnen leisten (§ 1 Abs. 2, 3 Satz 2 WUAusrStärkG BE). Zudem müssen LWU bei der Realisierung ihrer Neubauvorhaben sicherstellen, dass mindestens 30 Prozent der Neubauwohnungen mit Wohnraumfördermitteln aus dem „Sondervermögen Wohnraumförderfonds Berlin“ errichtet werden (§ 1 Abs. 4 WUAusrStärkG BE).

§ 2 WUAusrStärkG BE regelt die Wohnungsvergabe und Mietenentwicklung im Bestand der LWU. Mindestens 55 Prozent der jährlich freiwerdenden Wohnungen sollen an „wohnberechtigte Haushalte“ vergeben werden (Abs. 1 Satz 1). Wohnberechtigt sind solche Haushalte, deren Gesamthaushaltseinkommen die WBS 220-Grenzen nicht überschreitet und deren Wohnung innerhalb der Flächenobergrenzen in § 3 Abs. 4, 5 WUAusrStärkG BE liegt. Die Einkommensermittlung folgt zwar dem WoFG, allerdings werden auch Wohngeld und andere Leistungen zur Senkung der

⁵²¹ **Berliner Mieterverein**, Mieter Magazin 3/23, Sozialer Wohnungsbau in der Krise, <https://www.berliner-Mieterverein.de/magazin/online/mm0324/sozialer-wohnungsbau-der-krise-vier-thesen-zur-ursache-und-vier-wege-zur-problemloesung-032416.htm#:~:text=In%20Berlin%20werden%20neue%20Sozialwohnungen,der%20Senat%20unbeirrt%20daran%20fest>.

⁵²² **IBB**, IBB Wohnungsmarktbericht 2024, S. 51, https://www.ibb.de/media/dokumente/publikationen/berliner-wohnungsmarkt/wohnungsmarktbericht/2024/ibb-wohnungsmarktbericht-2024_barrierefrei.pdf.

Mietbelastung in die Ermittlung der Einkommensgrenzen einbezogen (§ 3 Abs. 3 Satz 3 WUAusrStärkG BE).

Von dieser 55-prozentigen Quote sollen wiederum mindestens 20 Prozent der Wohnungen (mithin insgesamt elf Prozent) an besondere Bedarfsgruppen mit gültigem WBS vergeben werden. Als Regelbeispiele führt das Gesetz Obdachlose, Geflüchtete, Personen im betreuten Wohnen sowie von häuslicher Gewalt betroffene oder bedrohte Frauen und Alleinerziehende an und stellt generalklauselartig „vergleichbare Bedarfsgruppen“ hierneben (§ 2 Abs. 1 Satz 2 WUAusrStärkG BE). Bei der Vergabe der übrigen Wohnungen soll ebenfalls auf eine „sozial ausgewogene Verteilung“ sowie „wohnungspolitische Notwendigkeiten“ geachtet werden (§ 2 Abs. 1 Satz 3 WUAusrStärkG BE). Dabei werden die Wohnungsbewerber*innen unterstützt, indem ihnen ein Mietvertrag nicht allein wegen einer negativen Bonitätsauskunft einer privaten Auskunftverweigerung verweigert werden darf (§ 2 Abs. 2 WUAusrStärkG BE).⁵²³

§ 2 Abs. 3-5 WUAusrStärkG BE leistet mit Sonderbestimmungen zur Miethöhe gegenüber §§ 558, 559 BGB auch Preisschutz. Zusätzlich kommt den Mieter*innen besonderer Bestandsschutz zu, indem LWU durch geeignete Maßnahmen (Informations-, Beratungs-, Mediationsverfahren) darauf hinwirken sollen, dass außerordentliche fristlose Kündigungen aufgrund von Mietrückständen möglichst vermieden werden. Sollte die fristlose Kündigung unvermeidbar sein, muss zumutbarer Ersatzwohnraum angeboten werden; Zwangsvollstreckungsmaßnahmen sollen weitestmöglich vermieden werden (§§ 4 Abs. 2-4 WUAusrStärkG BE).

Organisatorisch kommt Mieter*innen ebenfalls eine stärkere Rolle zu. Gemäß § 6 Abs. 2 WUAusrStärkG BE wählen die Mieter*innen für einen Zeitraum von regelmäßig fünf Jahren Interessenvertretungen auf der Quartiers- und Unternehmensebene („Mieterbeirat“⁵²⁴ bzw. „Mieterrat“⁵²⁵). Diese Räte haben Informationsrechte zu allen Angelegenheiten, die die jeweilige Mieter*innenschaft betreffen. Sie sollen sich mit Vertretern der LWU beraten, Stellungnahmen vorbereiten und Vorschläge unterbreiten. Die LWU müssen die Räte unterstützen (§ 6 Abs. 5 WUAusrStärkG BE). Dies soll in Zusammenarbeit mit der „Sicheres Wohnen – Beteiligung, Beratung, Prüfung AÖR“ geschehen, die mit einem Koordinierungsgremium vorhält den übergreifenden Austausch von Mieterräten und -beiräten der LWU ermöglicht und im Konfliktfall als Ombudsstelle fungiert.

⁵²³ In diesem Zusammenhang ist problematisch, wenn Bezirke gleichwohl einen „Schufa-Score“ einholen, wie etwa der Bezirk Lichtenberg, Drucksache 19/17 542, Schriftliche Anfrage v. 6.12.2023 zum Thema: Geschütztes Marktsegment: Zugangsvoraussetzungen und Unterschiede in den einzelnen Bezirken, S. 10.

⁵²⁴ § 7 WUAusrStärkG BE.

⁵²⁵ § 8 WUAusrStärkG BE; Regelung zur Vertretung und zum Aufsichtsrat in § 9 WUAusrStärkG BE.

Eine gesteigerte Einflussnahme des Landes Berlin auf die Wohnraumversorgung der LWU ermöglicht eine Kooperationsvereinbarung⁵²⁶, die das Land Berlin mit den LWU geschlossen hat. Diese sieht unter anderem vor, dass – über die Vorgaben in § 2 Abs. 1 WUAusrStärkG BE hinaus – Menschen mit „besonderem Wohnbedarf“, bevorzugt Zugang zu Wohnraum erhalten. Wie nachfolgend im Einzelnen dargestellt, werden dazu die nach dem WUAusrStärkG BE maßgeblichen Prozentsätze modifiziert.

e) Kooperationsvereinbarung „Leistbare Mieten, Wohnungsneubau und soziale Wohnraumversorgung“

Die ursprüngliche Kooperationsvereinbarung „Leistbare Mieten, Wohnungsbau und soziale Wohnraumversorgung“ ist das Ergebnis langanhaltender Forderungen nach einer Stärkung der sozialen Wohnraumbewirtschaftung durch die Berliner Mieter*innenbewegung. Die Bewegung nahm im Jahr 2012 ihren ersten Höhepunkt, als ein Bündnis unterschiedlicher wohnungspolitischer Initiativen der damaligen Regierungskoalition aus CDU/SPD einen Katalog mit Forderungen zur sozialen Wohnraumbewirtschaftung in Berlin überreichte („Das mietenpolitische Dossier“).⁵²⁷

Als die Regierungskoalition auf diese Forderungen nicht einging, kam es im Jahr 2015 zum „Berliner Mietenvolksentscheid“ – einem Volksbegehren, das eine Stärkung der sozialen Wohnraumversorgung unter anderem durch eine Strukturreform der LWU anstrebte.⁵²⁸ Die ursprüngliche Idee war, die LWU zu demokratisieren und die Beteiligungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten von Mieter*innen zu stärken.⁵²⁹ Der mit dem Volksbegehren entwickelte Gesetzesentwurf für ein Berliner Wohnraumversorgungsgesetz enthielt einen eigenen Abschnitt zur Reorganisation der sechs LWU, die je in eine Anstalt öffentlichen Rechts umgewandelt werden sollten. Zudem sollte jeweils eine die Mieter*innenschaft vertretende Person im Vorstand einer jeden öffentlichen Wohnungsbaugesellschaft sitzen.⁵³⁰

⁵²⁶ Ursprünglich ist im Jahr 2017 die Kooperationsvereinbarung „Leistbare Mieten, Wohnungsneubau und soziale Wohnraumversorgung“ zwischen dem Land Berlin und den städtischen Wohnungsbaugesellschaften Berlins geschlossen worden (KoopV I), die im Jahr 2021 ergänzt (KoopV II) und zuletzt am 01.01.2024 erneuert worden ist (KoopV III) und in dieser Form noch bis zum 31.12.2027 Geltung beansprucht.

⁵²⁷ **Botzem/Besedovsky**, Gemeinwohl und öffentliches Wohneigentum Direktdemokratische Initiativen zur Neuausrichtung öffentlicher Wohnungsunternehmen in Frankfurt am Main und Berlin, in: sub/urban 2021, 191 (206).

⁵²⁸ Hierzu dezidiert **Vollmer**, Mieter_innenbewegungen in Berlin und New York. Die Formierung politischer Kollektivität, 2019, S. 182.

⁵²⁹ **Vollmer**, Mieter_innenbewegungen in Berlin und New York. Die Formierung politischer Kollektivität, 2019, S. 182.

⁵³⁰ **Botzem/Besedovsky**, Gemeinwohl und öffentliches Wohneigentum Direktdemokratische Initiativen zur Neuausrichtung öffentlicher Wohnungsunternehmen in Frankfurt am Main und Berlin, in: sub/urban 2021, 191 (207).

Um das politisch hochsensible Thema für die im Jahr 2016 anstehende Wahl einzufangen, suchte die SPD – aus ihrer Sicht erfolgreich – nach einem Kompromiss. Als solcher ist der – bereits hinlänglich besprochene – abgeschwächte Entwurf des „WoVG Bln“ auf die Schiene gesetzt worden. Dieser ließ die privatrechtliche Rechtsform der öffentlichen Unternehmen jedoch unangetastet. Um den Forderungen entgegenzukommen, ist zumindest die Anstalt öffentlichen Rechts (damals WVB, heute „Sicheres Wohnen – Beteiligung, Beratung, Prüfung“) gegründet worden, deren Aufgabe es unter anderem sein sollte, die LWU stärker politisch zu steuern.⁵³¹ Das Gesetz lässt dies aber nicht zu: Gemäß § 2 Abs. 1 SWErG soll die Anstalt öffentlichen Rechts die Mieter*innengremien der LWU beraten und unterstützen. Die zusätzlich einzurichtende Ombudsstelle für alle Angelegenheiten zwischen den LWU und ihren Mieter*innen soll Beratungszwecke im Bereich des Mieter*innenschutzes erfüllen. Von einer „politischen Steuerung“ kann auf Basis dieser bloß konsultativen Kompetenzen keine Rede sein. Gegen eine politische Steuerungsmöglichkeit spricht auch, dass die Anstalt gemäß § 2 Abs. 2 SWErG kein eigenes Vermögen erwerben kann und sich nicht wirtschaftlich betätigen darf. Es ist ihr insbesondere nicht möglich, Anteile an den LWU zu erwerben, um über diese Anteile im gesellschaftsrechtlichen Rahmen ihren Einfluss auf die Geschäftsführung der LWU zu nehmen. Sie bleibt eine wohnungspolitische Koordinierungsstelle mit äußerst begrenztem Einflussbereich. Von den ursprünglichen Forderungen zur Reorganisation der LWU ist wenig übriggeblieben.

Dies erkannte dann auch die nach der Abgeordnetenhauswahl im Jahr 2016 neu amtierende rot-rot-grüne Regierungskoalition, die sich der LWU erneut annahm. Zwar blieb die Unternehmensstruktur wieder unangetastet, allerdings schloss die Landesregierung am 5. April 2017 die Kooperationsvereinbarung „Leistungsfähige Mieten, Wohnungsneubau und soziale Wohnraumversorgung“ mit den sechs LWU. Bei dieser Kooperationsvereinbarung handelt es sich der Rechtsnatur nach um ein Vertragswerk. Als solches setzte die Vereinbarung nicht nur politische Zielvorgaben zur sozialen Bestandsbewirtschaftung, sondern schrieb in Teilen auch die Miethöhe fest, regelte Partizipationsfragen und definierte Ziele zur Ausweitung des Wohnungsbestands.⁵³²

Die ursprüngliche Kooperationsvereinbarung aus dem Jahr 2017 ist im Jahr 2021 zunächst über eine Ergänzungsvereinbarung fortgeschrieben, zwischenzeitlich um den „Mietendimmer“⁵³³ ergänzt und zuletzt über einen Mietestopp bis Ende 2023

⁵³¹ Dazu auch **Kuhnert**, Soziale Aufgaben für öffentliche Wohnungsunternehmen, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 17/2, S. 63-68.

⁵³² Nachzeichnung der Umstände, die zur Entstehung der Kooperationsvereinbarung geführt haben bei **Botzem/Besedovsky**, Gemeinwohl und öffentliches Wohneigentum Direktdemokratische Initiativen zur Neuausrichtung öffentlicher Wohnungsunternehmen in Frankfurt am Main und Berlin, in: sub/urban 2021, 191 (208).

⁵³³ Der „Mietendimmer“ ist in der Folge des gescheiterten „Berliner Mietendeckels“ vom Berliner Senat mit Beschluss vom 1.6.2021 (4595/2021) für die LWU eingeführt worden. Hiermit wurden Mieterhöhungen bei den

erweitert worden. Mit Beginn des Jahres 2024 hat die neue „Kooperationsvereinbarung LWU 2024“ diese Regelungen abgelöst. Die neue Vereinbarung besteht zwischen dem Land Berlin, vertreten durch die Senatsverwaltung für Finanzen und den sechs LWU sowie der berlinovo GmbH. Diese Kooperationsvereinbarung sieht vor, dass statt 55 Prozent (so die Vorgabe aus dem WUAusrStärkG BE) nunmehr 63 Prozent der freiwerdenden Wohnungen an WBS-Haushalte zu vermieten sind.⁵³⁴ Davon sollen wiederum 25 Prozent der Wohnungen (statt 20 Prozent nach dem WUAusrStärkG BE) an besondere Bedarfsgruppen vergeben werden.

Zudem verpflichtet die Kooperationsvereinbarung die LWU, bei Neubauprojekten in öffentlicher Förderung grundsätzlich mindestens die Hälfte der Fläche als mietpreis- und belegungsgebunden Wohnraum an WBS-220-Berechtigte anzubieten (§ 2.1 Ko-opV). Davon sollen wiederum 60 Prozent der Wohnungen im Fördermodell 1 angeboten und an Haushalte mit Einkommen bis zur 140 Prozent-Grenze des § 9 Abs. 2 WoFG vermietet werden.

Hierneben sieht die Kooperationsvereinbarung eine Begrenzung von Mieterhöhungen vor. Die Bestandsmieten dürfen jährlich lediglich um 2,9 Prozent erhöht werden. Dabei darf die Belastung des Haushalts durch die Nettokaltmiete nicht mehr als 27 Prozent des Haushaltseinkommens betragen („Leistbarkeitsgrenze“). Wenn die WBS-Einkommensgrenzen und Wohnflächenobergrenzen eingehalten werden, können die betroffenen Mieter*innen einen Antrag auf eine reduzierte Miete stellen.

Problematisch ist allerdings, dass die Betriebs- und Heizkosten in dieser Kalkulation keine Berücksichtigung finden. Zudem sind in der Praxis bislang nur wenige solcher Härtefallanträge gestellt worden,⁵³⁵ was die Vermutung zulässt, dass die Hürde der Antragstellung für die Mieter*innen zu hoch sein könnte.

Ferner stellt sich das Problem, dass sich die Zahl der Bezugsberechtigten mit Einführung des WBS 220 stark vergrößert hat, was zulasten der ärmsten Haushalte geht.⁵³⁶ Denn während die Wohnungen nach den vorigen Vereinbarungen ausschließlich an Personen mit Einkommen bis WBS 140 vergeben werden durften,⁵³⁷

LWU auf jährlich 1 % begrenzt, bei Wiedervermietungen auf 10 % unter der ortsüblichen Vergleichsmiete. Der Mietendimmer sollte für die ursprünglich vorgesehene Dauer des Mietendeckels bis Anfang 2025 gelten, ist dann aber zum 31.12.2023 ausgelaufen, um von der Kooperationsvereinbarung 2024 abgelöst zu werden.

⁵³⁴ Die Kooperationsvereinbarung 2017 sah vor, dass Bestandsmieten der LWU in der Summe um höchstens 2 % angehoben werden dürfen und 60 % der freiwerdenden Wohnungen an WBS-Haushalte zur ortsüblichen Vergleichsmiete zu vermieten sind.

⁵³⁵ Im Jahr 2021 sind bspw. 85 Härtefallanträge gestellt und nur 66 Härtefallanträge bewilligt worden, Abgeordnetenhaus Bln, Drucks. 19/0440 v. 26.7.2022, <https://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/19/DruckSachen/d19-0440.pdf>.

⁵³⁶ **Möller**, Zurück zum Markt – Die neue Kooperationsvereinbarung mit den LWU verschlechtert die soziale Wohnraumversorgung, in: MieterEcho 437, Dezember 2023, <https://www.bmgev.de/mieterecho/alle-ausgaben/2023/me-single/article/zurueck-zum-markt/>.

⁵³⁷ Während zwischen 2017 und 2021 circa 46.750 Wohnungen aus dem Bestand der LWU an Mieter*innen mit geringen Einkommen vermietet werden konnten.

können nunmehr auch 40 Prozent der Wohnungen an Mieter*innen mit Einkommen bis WBS 220 vergeben werden. Zudem dehnt die Kooperationsvereinbarung den Kreis der in § 2 Abs. 1 WUAusrStärkG BE genannten Bedarfsgruppen auf Studierende, Schüler*innen, Auszubildende und „Transferleistungsbeziehende“ aus (§ 2 Abs. 5 lit. b), was alle Personen umfasst, die Wohngeld beziehen (allein dies bereits 53 770 Haushalte, Stand: 2024),⁵³⁸ was die Konkurrenz nochmals verschärft.

Neben diesem „regulären“ Wohnbedarf bleibt auch unklar, nach welchen Kriterien sich die besonderen Bedarfsgruppen bestimmen. Schließlich soll ein Viertel der 63 Prozent Sozialwohnungen an besondere Bedarfsgruppen gehen. In der Kooperationsvereinbarung aufgeführt sind: von Gewalt betroffene oder bedrohte Frauen, Transferleistungsbeziehende, Obdachlose, Geflüchtete, betreutes Wohnen, Studierende sowie vergleichbare Bedarfsgruppen.⁵³⁹ Im Ergebnis entscheiden die Verwaltungen der LWU jedoch frei, wie sie diesen Begriff der besonderen Bedarfsgruppe auslegen und an wen sie den Wohnraum vergeben. Nach welchen internen Kriterien dies geschieht, liegt nicht offen.

f) **„Geschützter Wohnungsmarkt“ (vormals: „Geschütztes Marktsegment“)**

Der Kooperationsvertrag zum „Geschützten Wohnungsmarkt“ (vormals: „Geschütztes Marktsegment“, deshalb hier weiterhin kurz „GMS“) besteht seit fast dreißig Jahren zwischen dem Land Berlin, vertreten durch die zwölf Bezirksamter von Berlin,⁵⁴⁰ diese wiederum vertreten durch die jeweiligen Fachstellen der Sozialen Wohnhilfen und der Senatsverwaltung für Soziales, dem Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo) sowie den sechs LWU, der Deutsche Wohnen SE⁵⁴¹ und der Vonovia SE. Organisatorisch hat das LAGeSo eine zentrale Koordinierungsstelle eingerichtet, die das GMS betreut und Schnittstelle zwischen den bezirksamtlichen Sozialen Wohnhilfen und den Wohnungsunternehmen ist.

Idee des Kooperationsvertrags ist ausweislich der Präambel, einen „gemeinsamen Beitrag zur Wohnraumversorgung von Personen und Haushalten, die wohnungslos

⁵³⁸ **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen**, Bericht zur Kooperationsvereinbarung und über die wirtschaftliche Lage der landeseigenen Wohnungsunternehmen 2023, S. 10 f., https://www.berlin.de/sen/bauen/neubau/wohnungsbau-gesellschaften/koopv_bericht-2023-final.pdf?ts=1737621890; **Amt für Statistik Berlin-Brandenburg**, Reine Wohngeldhaushalte in Berlin 2023, abrufbar unter <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/archiv/k-vii-1-j>.

⁵³⁹ **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen**, Pressemitteilung vom 25.09.2023, <https://www.berlin.de/sen/sbw/presse/pressemeldungen/2023/pressemitteilung.1369239.php>, S. 3.

⁵⁴⁰ Die Bezirksamter Friedrichshain-Kreuzberg, Marzahn-Hellersdorf, Mitte, Reinickendorf, Lichtenberg, Pankow, Treptow-Köpenick, Tempelhof-Schöneberg, Neukölln, Steglitz-Zehlendorf, Charlottenburg-Wilmersdorf, Spandau.

⁵⁴¹ Mittlerweile kam es zur Fusion der Deutsche Wohnen SE mit der Vonovia SE, bei welcher der Bochumer Konzern Vonovia die Deutsche Wohnen übernahm und seinen Wohnungsbestand damit auf 500.000 Wohnungen mit einem Immobilienwert in Höhe von 90 Milliarden Euro bundesweit erweiterte, mit den meisten Wohnungen in Berlin (Vonovia: 143.057 Wohnungen; Deutsche Wohnen: 102.267 Wohnungen) und Nordrhein-Westfalen, Geschäftsberichte 2023 Vonovia und Deutsche Wohnen.

geworden sind oder von Wohnungslosigkeit unabwendbar bedroht sind“ zu leisten. Nach dem Kooperationsvertrag werden jährlich 1.350 Wohnungen seitens der Wohnungsunternehmen im GMS zur Verfügung gestellt (§ 2 Nr. 1 KoopV GMS). Der konkrete Verpflichtungsumfang ist für jedes Unternehmen quotale festgelegt (§ 2 Nr. 2 KoopV GMS). Die Wohnungen sollen spezifisch an Menschen vergeben werden, die sich am Wohnungsmarkt nicht selbst mit Wohnraum versorgen können, etwa weil sie ein bestehendes Mietverhältnis auch mit sozialhilferechtlichen Maßnahmen nicht halten können, ihr Aufenthalt in Betreuungseinrichtungen oder Haft beendet wurde oder sie ordnungsrechtlich in Notunterkünften untergebracht waren.

Voraussetzung für den Bezug einer GMS-Wohnung ist die Erteilung der Marktsegmentberechtigung in Form des sogenannten „M-Scheins“. Neben der Vorlage eines WBS müssen für die Erteilung des M-Scheins weitere Kriterien erfüllt sein. Dazu gehören: Erstens, eine akute Bedrohung oder Betroffenheit von Obdach- und Wohnungslosigkeit (§ 1 Nr. 1, 1. HS Var. 1 KoopV GMS) oder ein Anspruch auf Unterbringung in einer Notunterkunft (§ 1 Nr. 1, 1. HS Var. 2 KoopV GMS). Zweitens, die polizeiliche Meldung in Berlin seit mindestens zwölf Monaten (§ 1 Nr. 1 2. HS KoopV GMS). Drittens, ein gültiger WBS (§ 1 Nr. 1 2. HS KoopV GMS). Viertens, eine aktenkundig positive sozialpädagogische Prognose mit dem Ziel einer eigenständigen Lebens- und Haushaltsführung (§ 1 Nr. 2 KoopV GMS). Fünftens, als Negativvoraussetzung, das Nichtvorliegen einer Räumung infolge von Mietschulden bei einer vormals vermittelten GMS-Wohnung (§ 2 Nr. 12 KoopV). Die Sozialen Wohnhilfen der Bezirke, aber auch freie Träger können GMS-Bewerber*innen vorschlagen, wenn die Unternehmen freie Wohnungen im Segment melden (§ 2 Nr. 9 KoopV GMS). Zuletzt ist bemerkenswert, dass § 1 Nr. 2 KoopV GMS eine Privilegierung der Vermeidung künftiger Obdachlosigkeit vis-à-vis der Beseitigung bestehender Obdachlosigkeit festschreibt. Das bedeutet, dass Menschen, denen die Wohnungs- oder Obdachlosigkeit droht, gegenüber den bereits in Notunterkünften untergebrachten wohnungs- und obdachlosen Menschen bevorzugt behandelt werden sollen.

Die Realität des GMS ist, dass vor allem die LWU ihre Quoten erfüllen.⁵⁴² Umso drastischer stellt sich die Nichterfüllung der Quoten bei den privaten Unternehmen dar. Die Deutsche Wohnen (nunmehr Vonovia) hatte vertraglich 230 Wohnungen pro Jahr zugesagt, erfüllte im Jahr 2023 aber nur ein Volumen von 38 Wohnungen. Dies stellt einen klaren Vertragsbruch dar. Weder wurde jedoch die Verpflichtung durchgesetzt noch dieser Vertragsbruch sanktioniert. Der GMS-Kooperationsvertrag enthält keine

⁵⁴² Drucksache 19/12 447, Schriftliche Anfrage v. 4.7.2022 zum Thema: Wohnungsvermittlung im Geschützten Marktsegment – Bilanz und Herausforderungen, S. 1; Drucksache 19/12 447, Schriftliche Anfrage v. 4.7.2022 zum Thema: Wohnungsvermittlung im Geschützten Marktsegment – Bilanz und Herausforderungen, S. 1 für 2021, S. 2; Drucksache 19/18 396, Schriftliche Anfrage v. 26.2.2024 zum Thema: Wie viele Wohnungen werden im Geschützten Marktsegment bereitgestellt? (II), S. 3, wobei positiv anzumerken ist, dass die meisten LWU (namentlich die GESOBAU, die Gewobag, die HOWOGE, die Stadt und Land und die WMB) auch über die jeweils individuell vereinbarte vertragliche Zielquote hinausgegangen sind, vgl. auch <https://www.berlin.de/sen/sozialles/besondere-lebenssituationen/wohnungslose/wohnen/gwm-1407108.php>.

Regelungen zu den Rechtsfolgen einer Nichterfüllung der vereinbarten Quoten. Dies bedeutet indes nicht, dass es nicht gesetzliche Rechtsfolgen für die Vertragsbrüchigkeit gäbe. So könnte Vonovia nach den Regelungen des allgemeinen Schuldrechts zur Schlechtleistung etwa zur Leistung von Schadensersatz verpflichtet sein. Dass diese juristischen Möglichkeiten nicht ausgeschöpft werden, liegt daran, dass die Sanktionierung des Vertragsbruchs politisch nicht gewollt ist. So wurde eine schriftliche Anfrage bei der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales aus dem Jahr 2023 zum Umgang mit diesem Vertragsbruch zunächst etwas ausweichend damit beantwortet, dass der Senat „in ständigem Austausch mit der Deutsche Wohnen“ (nunmehr Vonovia) stehe, dessen Ziel es sei, die vereinbarte Quote zu erfüllen. Die Deutsche Wohnen erprobe ein „neues Verfahren zur Vermittlung von Wohnraum im GMS, von dem sich eine deutliche Steigerung der Vermittlungsquote erhofft wird.“⁵⁴³ Im Jahr 2024 erklärte der Senat dann ausdrücklich, dass er keine Sanktionierungen bei der Nichteinhaltung der Quoten plane, weil die Beteiligung privater Vermietender dem „Grundsatz der Freiwilligkeit“ folge. Eine Sanktionierung sei daher wenig zielführend, weil davon auszugehen sei, dass mit einer solchen keine neuen Vertragspartner*innen gewonnen werden könnten.⁵⁴⁴

Selbst wenn die Quoten erfüllt würden, wäre damit der Bedarf nicht annähernd gedeckt. Die jährlich zu vergebenden 1.368 GMS-Wohnungen stehen 53.610 notuntergebrachten Menschen gegenüber, die auf eine Vermittlung im GMS angewiesen wären.⁵⁴⁵ Allein die Zahl der formellen Anträge auf einen M-Schein für das Jahr 2023 (2446) liegt bereits weit über dem verfügbaren Wohnungskontingent.⁵⁴⁶ Selbst wenn man die Zahl der registrierten Vermittlungsberechtigten zur Bewertung der Versorgungslage anlegen wollte,⁵⁴⁷ gab es in Berlin bereits im Jahr 2023 mehr Vermittlungsberechtigte als verfügbare Wohnungen.⁵⁴⁸

Das seit Jahren nicht angepasste Kontingent ist für die hinreichende Wohnraumversorgung der geschützten Personengruppen unzureichend und müsste in

⁵⁴³ Drucksache 19/14 656, Schriftliche Anfrage v. 19.1.2023, S. 2.

⁵⁴⁴ Drucksache 19/17 948, Schriftliche Anfrage v. 7.2.2024, S. 12.

⁵⁴⁵ **Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung**, Statistik Wohnungslose, https://www.berlin.de/sen/soziales/besondere-lebenssituationen/wohnungslose/statistik/-headline_1_19.

⁵⁴⁶ Drucksache 19/18 396, Schriftliche Anfrage v. 26.2.2024 zum Thema: Wie viele Wohnungen werden im Geschützten Marktsegment bereitgestellt? (II), S. 2.

⁵⁴⁷ Bei dieser Zahl werden die jahresübergreifend Vermittlungsberechtigten auf Wartelisten nicht berücksichtigt, Drucksache 19/16 162, Schriftliche Anfrage v. 13.7.2023 zum Thema Wie viele Wohnungen werden im Geschützten Marktsegment bereitgestellt?, S. 2.

⁵⁴⁸ Drucksache 19/16 162, Schriftliche Anfrage v. 13.7.2023 zum Thema Wie viele Wohnungen werden im Geschützten Marktsegment bereitgestellt?, S. 2; Drucksache 19/18 396, Schriftliche Anfrage v. 26.2.2024 zum Thema: Wie viele Wohnungen werden im Geschützten Marktsegment bereitgestellt? (II), S. 2.

nennenswertem Umfang aufgestockt werden,⁵⁴⁹ um der in der Präambel festgehaltenen Zielsetzung überhaupt ansatzweise gerecht zu werden. In Anbetracht der Angewiesenheit der wohnungslosen Menschen auf die Wohnungsvermittlung, der Sensibilität und Bedeutung von Wohnen als menschlichem Grundbedürfnis sowie der völkerrechtlichen, europarechtlichen und grundgesetzlichen Verantwortlichkeit Deutschlands zur Gewähr eines ressourcenabhängigen Wohnmindeststandards ist eine Erweiterung des GMS unausweichlich.⁵⁵⁰ Denn es ist nicht ersichtlich, auf welchem anderem Wege eine Wohnraumversorgung dieser Personengruppen erfolgen soll: Über den regulären WBS-Markt erhalten wohnungslose Menschen faktisch keinen Zugang zu Wohnraum, geschweige denn auf dem privaten Wohnungsmarkt. So wird die Unterbringung von wohnungslosen Menschen in Notunterkünften zur Dauerlösung. Die wenigsten Menschen sind dort für „lediglich“ drei Monate untergebracht. Die durchschnittliche Unterbringungsdauer beträgt circa zwei Jahre und vier Monate.⁵⁵¹ Diese langen Verweildauern sind nicht nur kostenintensiv, sondern sie erschweren mit zunehmender Dauer auch die (Re-)Integrationschancen im Wohnraum, im Erwerbsleben und in der Gesellschaft im Allgemeinen.

Im Rahmen des „Bündnis Bezahlbarer Wohnraum“ ist daher auch eine Aufstockung des GMS-Bestands auf jährlich 2.500 Wohnungen beschlossen worden. Dieses Ziel ist bislang aber nicht erreicht worden. Die Einlassung des Senats hierzu beschränkt sich auf die Absichtsbekundung, sich im Austausch mit den Bündnispartnern um eine Ausweitung des Angebots zu bemühen und Anstrengungen zur Akquise bei privaten Wohnungsunternehmen vorzunehmen.⁵⁵²

Mit einer bloßen Aufstockung des Bestands wäre es aber ohnehin nicht getan. Zugleich bedarf es einer Reform des Vergabe- bzw. Vermittlungsverfahrens.⁵⁵³ Denn obschon feststeht, welche Kriterien zum Bezug einer GMS-Wohnung berechtigen, bleibt unklar, wie die Auswahlentscheidung erfolgt. Zudem ergeht die Entscheidung über die Aufnahme in das GMS und die damit verbundene Ausstellung eines M-Scheins nicht in Form eines Bescheides. Vielmehr schließen die Sozialen Wohnhilfen

⁵⁴⁹ Ein entsprechender Antrag ist von der Fraktion **Bündnis 90/Die Grünen** gestellt worden, vgl. Drucksache 19/1892 v. 17.9.2024, S. 1 Nr. 1.

⁵⁵⁰ Im Rahmen der Vereinbarung vom 20.6.2022 ist mit den Bündnispartner*innen u.a. verabredet worden, die Wohnungsvermittlungen für den Geschützten Wohnungsmarkt bis 2024 auf 2.500 Wohnungen jährlich auszubauen. Im Rahmen einer Sitzung des Bündnisses am 16.2.2024 wurde diese Zielsetzung nochmals bekräftigt und an die Partner*innen appelliert, die Anstrengungen zu intensivieren, Drucksache 19/18 396, Schriftliche Anfrage v. 26.2.2024, S. 3 f.; Es gab auch Ideen zur Weiterentwicklung des Geschützten Wohnungsmarkts, für die eine Marketing-Strategie mit der Universität Potsdam entwickelt worden ist, der erst kürzlich ein „Rebranding“ des GMS folge, s. <https://www.berlin.de/sen/soziales/besondere-lebenssituationen/wohnungslose/wohnen/gwm-1407108.php>.

⁵⁵¹ Zweiter Wohnungslosenbericht der Bundesregierung, 2024, S. 71, https://www.bmwsb.bund.de/Shared-Docs/downloads/DE/veroeffentlichungen/wohnen/wohnungslosenbericht-2024.pdf?__blob=publication-File&v=1.

⁵⁵² Drucksache 19/16 162, Schriftliche Anfrage v. 13.7.2023, S. 6.

⁵⁵³ Hierzu noch nachfolgend unter „Vergabe von (sozialem) Wohnraum“.

eine Vereinbarung mit dem Antragssteller.⁵⁵⁴ Das hat zur Konsequenz, dass die Entscheidungen der Sozialen Wohnhilfen nicht justiziabel sind. Diese ziehen sich darauf zurück, dass es sich um eine freiwilliges Leistungsangebot handle, das keinen Rechtsanspruch des einzelnen Mieters begründe.⁵⁵⁵

g) Möglichkeiten des Landes Berlin zur Einflussnahme auf die LWU

Daher stellt sich die Frage, ob und in welchem Maße das Land Berlin allgemein Einfluss auf die LWU ausüben kann (oder sogar muss) und ob eine Einflussnahme ggf. auch bei der individuellen Vergabeentscheidung möglich ist. Die Einflussnahme könnte über eine gesellschaftsrechtliche Weisung des Landes Berlin an die Wohnungsunternehmen erfolgen, über eine Besetzung nach Maßgabe des Ordnungsrechts, die Ausübung eines Besetzungsrechts im Sinne von § 26 Abs. 2 Satz 4 WoFG oder einen näher ausdifferenzierten Kriterienkatalog für die Wohnungsvergabe.

aa) Einflussnahme im gesellschaftsrechtlichen Gefüge

Derzeit steuert die Geschäftsleitung die Unternehmenspolitik der als GmbH oder AG organisierten LWU selbstständig und unabhängig.⁵⁵⁶ Das Land Berlin als deren Mehrheitsgesellschafterin bzw. Hauptaktionärin mischt sich in die Unternehmenspolitik nicht ein. Das wirft die Frage auf, ob und inwieweit das Land Berlin als faktische Eigentümerin des Unternehmens Einfluss auf die Geschäftsführung der LWU nehmen kann und – falls ein solcher Einfluss möglich ist – weshalb das Land Berlin ihn nicht ausübt. Praktisch relevant ist die Einflussnahme nicht nur bei der einzelnen Wohnungszuweisung bzw. -vermittlung, sondern bereits bei der Frage, ob das Land Berlin nicht eine – dringend erforderliche – Aufstockung des Bestandes im Geschützten Wohnungsmarkt per Weisung vorgeben könnte.

Für die Beurteilung der Zulässigkeit einer Weisung des Landes Berlin an die Geschäftsführung der LWU ist nach deren jeweiliger Rechtsform zu differenzieren. Gesellschaftsrechtlich besteht für die GmbH bzw. AG jeweils folgende Ausgangslage:

Die Geschäftsführung einer GmbH schuldet von Gesetzes wegen eine ordnungsgemäße Leitung des Unternehmens, bei welcher sie den verbindlichen Weisungen der

⁵⁵⁴ Drucksache 19/17 542, Schriftliche Anfrage v. 6.12.2023, S. 15.

⁵⁵⁵ **Landesamt für Gesundheit und Soziales**, Geschütztes Marktsegment - Fragen und Antworten für Vermietende, <https://www.berlin.de/lageso/soziales/geschuetzter-wohnungsmarkt/informationen-fuer-vermietende/fragen-und-antworten-fuer-vermietende-1605861.php>.

⁵⁵⁶ **Holm/Kuhnert**, Die nächsten Schritte zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen – Ein Diskussionsvorschlag v. 22.6.2021, S. 5; Kritik an den konzeptionellen Widersprüchen bei der Wahl der AG als Rechtsform, **Ristelhuber/Hentschel**, KommJur 2024, 365 (366 f.); kritisch auch der Deutsche Städtetag: „Die Rechtsform der AG wird sowohl wegen der fehlenden Durchgriffsmöglichkeiten der Stadt als Eigentümerin als auch wegen der in einigen Gemeindeordnungen als nicht zulässig angesehene Form von Kommunalunternehmen kaum gewählt.“, Deutscher Städtetag, Gute Steuerung Kommunaler Wohnungsunternehmen v. 19.6.2020, <https://www.staedtetag.de/publikationen/weitere-publikationen/steuerung-kommunaler-wohnungsunternehmen-2020nter>, S. 7.

Gesellschafterversammlung unterliegt (§ 37 Abs. 1 GmbHG). Diese Weisungsgebundenheit zieht eine „Folgepflicht“ der Geschäftsleitung nach sich.⁵⁵⁷ Die Nichtbefolgung einer Weisung stellt sowohl einen wichtigen Grund zur Abberufung der Geschäftsleitung als auch eine Verletzung dienstvertraglicher Pflichten dar.⁵⁵⁸ Die Stellung der Gesellschafterversammlung als oberstes Entscheidungsorgan kann auch nicht durch interne Kompetenzverschiebungen angetastet werden;⁵⁵⁹ die Gesellschafter sitzen im „Driver’s seat“. Etwas anderes gilt allenfalls in existenziellen Ausnahmesituationen (bspw. Pflicht zur Insolvenzantragsstellung, § 15a InsO i. V. m. § 17 InsO oder § 19 InsO).⁵⁶⁰ Zur Vornahme einer Weisung ist eine vorherige satzungsmäßige Ermächtigung nicht erforderlich.⁵⁶¹ Die einzelne Weisung kann in einem allgemeinen Gebot oder Verbot liegen, sich aber genauso auf konkrete Einzelmaßnahmen beziehen.⁵⁶²

Das Land Berlin könnte somit die Zügel der als GmbH organisierten landeseigenen Wohnungsunternehmen lenkend in die Hand nehmen. Konkret könnte das Land Berlin in der Gesellschafterversammlung nach § 48 GmbHG per Beschluss die Weisung gemäß § 37 GmbHG erteilen, den GMS-Bestand auf ein bestimmtes Kontingent aufzustocken. Die Geschäftsleitung müsste dieser Weisung sogar dann noch Folge leisten, wenn die Weisung ihrer Auffassung nach wirtschaftlich nachteilig für das Unternehmen ist.⁵⁶³ Allerdings nutzt das Land Berlin diese Möglichkeit zur Einflussnahme auf die GmbH-Unternehmenspolitik nicht aus. Der Senat hat sich in der Vergangenheit explizit in „Hinweisen“ darauf berufen, dass von Weisungen an die Geschäftsleitung lediglich in Ausnahmefällen Gebrauch gemacht werden soll.⁵⁶⁴ Über die Gründe lässt sich nur spekulieren.

Vornehmlicher Grund dürfte jedoch sein, dass die Landesregierung kein Interesse daran hat, den Konflikt mit den LWU zu suchen, die derzeit maßgeblich für das Kontingent an Sozialwohnungen verantwortlich sind. Die LWU haben ihrerseits kein Interesse an Weisungen, die zu finanziellen Einbußen führen. Die Organisation der LWU in ihren jeweiligen privatrechtlichen Rechtsformen bindet sie an konkrete

⁵⁵⁷ **U. H. Schneider/S. H. Schneider**, in: Scholz, GmbHG, § 37 Rn. 75.

⁵⁵⁸ BGH, Urt. v. 20.8.2019 - II ZR 12/16, ZIP 2019, 1805 ff.

⁵⁵⁹ **Liebscher**, in: Fleischer/Goette (Hrsg.), MüKo GmbHG, 5. Aufl. 2026, § 46 Rn. 10.

⁵⁶⁰ Wiederum nicht bei der fakultativen Insolvenzantragsstellung durch die Geschäftsleitung nach § 18 InsO, bei welcher von einem den „Gesellschaftszweck ändernden Grundlagengeschäft“ ausgegangen wird, für das die Zustimmung durch die Gesellschafter erforderlich ist, was deren besonders starke Rolle im gesellschaftsrechtlichen Kompetenzgefüge der GmbH einmal mehr hervorhebt, s. so explizit OLG München, Urt. v. 21.3.2013 - 23 U 3344/12, NZI 2013, 542; hierzu **Liebscher**, in: Fleischer/Goette (Hrsg.), MüKo GmbHG, 5. Aufl. 2026, § 49 Rn. 58 m. w. N.

⁵⁶¹ **Oetker**, in: Henssler/Stroh, Gesellschaftsrecht, 6. Aufl. 2024, § 37 GmbHG Rn. 13 m. w. N.

⁵⁶² **Oetker**, in: Henssler/Stroh, Gesellschaftsrecht, 6. Aufl. 2024, § 37 GmbHG Rn. 13 m. w. N.

⁵⁶³ **Oetker**, in: Henssler/Stroh, Gesellschaftsrecht, 6. Aufl. 2024, § 37 GmbHG Rn. 14 m. w. N.

⁵⁶⁴ Vgl. bei **Maiworm**, Wer überwacht die LWU?, in: MieterEcho 412/Okttober 2020.

gesellschaftsrechtliche Vorgaben, die über ein strenges Haftungsregime für die Geschäftsleitung im Innenverhältnis und Außenverhältnis durchgesetzt werden. Diese Vorgaben sind dazu bestimmt, das Unternehmen zu einem renditeorientierten Wirtschaften anzuhalten. Infolgedessen ist eine mit finanziellen Einbußen verbundene stärkere Gemeinwohlorientierung nur schwer durchsetzbar. Aufgrund der Angewiesenheit des Landes Berlin auf die LWU besteht kein politischer Anreiz, strengere Vorgaben zu machen oder gar Weisungen zu erteilen.

In anderen Konstellationen ist dagegen bekannt, dass es zu Anweisungen an die LWU gekommen ist, namentlich bei der Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten einer dritten Person (§ 27a BauBG). In einigen (meist politisch brisanten) Fällen legte das Land Berlin nämlich besonderen Wert darauf, das Vorkaufsrecht tatsächlich auszuüben (und nicht nur als Vehikel zum Abschluss einer Abwendungsvereinbarung zu nutzen). In diesen Fällen sind zunächst Angebote bei den LWU eingeholt worden, die aber nicht in allen Fällen auch ein Interesse am Vorkauf hatten. Wenn sich keines der LWU für den Erwerb des Grundstücks nach § 27a BauBG finden ließ, nutzte man durchaus die bestehende Anweisungsmöglichkeit – anders als bei den Benennungs- und Besetzungsrechten aus den erörterten Gründen.

Demgegenüber agieren Aktiengesellschaften – historisch bedingt seit § 70 AktG 1937⁵⁶⁵ – unabhängiger, nämlich unter der Leitung des Vorstands, der das Unternehmen „in eigener Verantwortung“ leitet (so § 76 Abs. 1 AktG).⁵⁶⁶ Der Vorstand ist weder an die Weisungen von anderen Gesellschaftsorganen noch an die Weisungen von (Groß-)Aktionären gebunden.⁵⁶⁷ Auch der Aufsichtsrat hat kein Recht zur Einflussnahme auf die Geschäftsführung.⁵⁶⁸ Er ist auf die Überwachung der AG beschränkt (§ 111 Abs. 1 AktG) und kann – soweit bestimmte Geschäfte die Zustimmung des Aufsichtsrats verlangen (§ 111 Abs. 4 Satz 2 AktG) – höchstens das Tätigwerden des Vorstands verhindern; ein Weisungsrecht, mit dem sich Maßnahmen positiv durchsetzen lassen, steht ihm indes nicht zu.⁵⁶⁹ Dementsprechend untersteht der Vorstand auch keiner Folgepflicht. Aufgrund dieser fehlenden Möglichkeiten zur Einflussnahme wird zu Recht infrage gestellt, ob eine gesellschaftsrechtliche Organisation eines staatlichen Unternehmens als Publikumsgesellschaft überhaupt eine zulässige Rechtsformwahl darstellt.⁵⁷⁰ Schließlich ist der Staat, wenn er sich schon

⁵⁶⁵ Hierzu **Bahrenfuss**, Die Entstehung des Aktiengesetzes von 1965, 2001, 659 ff.

⁵⁶⁶ **Koch**, in: Koch, Aktiengesetz, 19. Aufl. 2025, § 76 Rn. 60.

⁵⁶⁷ **Koch**, in: Koch, Aktiengesetz, 19. Aufl. 2025, § 76 Rn. 60 m. w. N.

⁵⁶⁸ In Berlin gilt ein „Corporate Governance Kodex“, wonach Vorstand und Aufsichtsrat eng zusammenarbeiten sollen, Teil III des Beschlusses des Senats von Berlin vom 29.10.2024 über die Grundsätze der Beteiligungsführung, <https://www.berlin.de/sen/finanzen/vermoegen/beteiligungen/management-control-ling/#:-:text=Herbst%20erscheinenden%20Beteiligungsbericht.-.Beteiligungsgrunds%C3%A4tze.Mitwirkung%20des%20Abgeordnetenhauses%20von%20Berlin.>

⁵⁶⁹ **Koch**, in: Koch, Aktiengesetz, 19. Aufl. 2025, § 76 Rn. 62.

⁵⁷⁰ **Ristelhuber/Hentschel**, KommJur 2024, 365 (372).

öffentlich-rechtlicher Unternehmen in privater Rechtsform zur Erfüllung seiner Aufgaben bedient, in der Pflicht, hinreichende Einflussmöglichkeiten auf dieses Unternehmen sicherzustellen. Dies ist bei einer Aktiengesellschaft nicht mehr gewährleistet.⁵⁷¹

Für den hiesigen Sonderfall der Berliner LWU ist darüber hinaus zu beachten, dass die Aufsichtsratsmitglieder auf Vorschlag des Finanzsenators durch die zuständige Senatsverwaltung ernannt werden. Daher handelt es sich zwar formal um ein unabhängiges Prüfungsorgan, tatsächlich wird es aber politisch gesteuert.⁵⁷² Wenn es nun am politischen Willen zur kritischen Überprüfung des Vorstandshandelns fehlt, gibt es auch kein kritisches Korrektiv durch den Aufsichtsrat. Die schwache Position des Aufsichtsrats drückt sich außerdem darin aus, dass nach dem Berliner Corporate Governance Codex Geschäftsleitung und Aufsichtsrat „zum Wohle der Gesellschaft“ eng zusammenarbeiten sollen.⁵⁷³ Obwohl die Information des Aufsichtsrats Aufgabe des Vorstands ist (vgl. § 90 AktG), heißt es in dem Codex weiter, der Aufsichtsrat müsse seinerseits sicherstellen, dass er angemessen informiert werde.⁵⁷⁴ Wenn der Aufsichtsrat politisch besetzt ist, nicht nur zur engen Zusammenarbeit mit der Geschäftsleitung, sondern auch dem Gesellschafterwohl (im Unterschied zum Gemeinwohl „soziale Wohnraumversorgung“) verpflichtet ist und sich in einem Informationsdefizit befindet, ist seine Wirkmacht stark eingeschränkt. In den Grundsätzen der Beteiligungsführung des Landes Berlin heißt es zudem im Abschnitt „Zielvereinbarungen“⁵⁷⁵ im Hinblick auf außergewöhnliche Ereignisse während des Geschäftsjahres: Unterjährige Anpassungen der Zielvereinbarung sollen nur bei extremen externen Ereignissen erfolgen (Beispiel: [...] Gesellschafterbitte zum ad hoc-Kauf eines großen Wohnungsportfolios).⁵⁷⁶ Das Resümee für die AG ist daher: Das Land Berlin kann, obschon es Hauptaktionärin ist, keinerlei Weisungen erteilen, die auf positive Handlungen gerichtet sind. Der politisch besetzte Aufsichtsrat kann das Handeln des Vorstands lediglich überwachen, jedoch keinen Einfluss nehmen.

Aufgrund dieser konzeptionellen Defizite kommt es bis dato nicht zur Einflussnahme des Landes Berlin auf die LWU. Aufgrund dessen ist in der Vergangenheit bereits eine Stärkung des Beteiligungsmanagements durch eine Anstalt des Öffentlichen Rechts

⁵⁷¹ **Ristelhuber/Hentschel**, KommJur 2024, 365 (372).

⁵⁷² Zur strategischen Benennung von Aufsichtsratsmitgliedern zur Vermeidung von politisch motivierten Konflikten zwischen Management und Kontrollgremium s. **Maiworm**, Wer überwacht die LWU?, in: MieterEcho 412/Okttober 2020.

⁵⁷³ Berliner Corporate Governance Codex v. 29.10.2024, Rn. 11.

⁵⁷⁴ Berliner Corporate Governance Codex v. 29.10.2024, Rn. 11.

⁵⁷⁵ Darunter ist die Festlegung bestimmter Unternehmensziele zu verstehen, die die Geschäftsleitung dazu anhalten sollen, diese Ziele auch zu erreichen, s. Senatsverwaltung für Finanzen, Teil II der Grundsätze der Beteiligungsführung des Landes Berlin, S. 50 Rn. 46.

⁵⁷⁶ **Senatsverwaltung für Finanzen**, Teil II der Grundsätze der Beteiligungsführung des Landes Berlin, S. 53 Rn. 59.

(wie bei Neugründung der IBB⁵⁷⁷) als zentrales Steuerungsorgan für alle LWU ange-regt worden,⁵⁷⁸ mit welcher das Land Berlin stärker steuernd auf eine soziale Wohn-raumpolitik der Unternehmen einwirken könnte.

bb) Ordnungsrechtliche Möglichkeiten zur Einflussnahme

Ordnungsrechtlich kann über eine Besetzung von Wohnraum nachgedacht werden. Hintergrund dieser Überlegungen sind Fälle aus Niedersachsen, Nordrhein-Westfa-len und Berlin,⁵⁷⁹ in denen private Unterkünfte und Liegenschaften beschlagnahmt worden sind, um dort geflüchtete Menschen unterzubringen, denen die Obdachlo-sigkeit unmittelbar drohte.

In Niedersachsen stützten sich die Behörden dafür auf die polizeirechtliche Gene-ralklausel (seinerzeit § 11 NSOG). Ob dies angesichts rechtsstaatlicher Anforderun-gen (Vorbehalt des Gesetzes) zulässig war, blieb offen.⁵⁸⁰ Streiterheblich waren die gesteigerten und – in dem gerichtlich entschiedenen Fall nicht erfüllten – Anforde-rungen an die Inanspruchnahme Privater als Nichtstörer.⁵⁸¹ Diese verlangt nicht nur eine gegenwärtige Gefahr (akut drohende Obdachlosigkeit), sondern auch die Alter-nativlosigkeit der Maßnahme.⁵⁸² Nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsge-richts Lüneburg⁵⁸³ muss die Ordnungsbehörde den Nachweis führen, dass ihr „zum einen keine gemeindeeigenen Unterkünfte zur Verfügung stehen und ihr zum ande-ren auch die Beschaffung geeigneter anderer Unterkünfte bei Dritten nicht zeitnah möglich ist.“ In zeitlicher Hinsicht könne eine Beschlagnahme ohnehin nicht auf Dauer, sondern nur für einen kurzen Zeitraum erfolgen, währenddessen sich die Be-hörde nachhaltig und nachweisbar um eine Alternative bemühen müsse. In beiderlei Hinsicht sei zu berücksichtigen, dass die Behörde lediglich für eine Unterbringung zu sorgen habe, die den Mindestanforderungen an eine menschenwürdige Unterkunft genügt.

Anders als in dem vom Oberverwaltungsgericht Lüneburg⁵⁸⁴ entschiedenen Fall wäre diese Handhabe im Verhältnis zu den LWU allerdings schon deshalb anders zu

⁵⁷⁷ Gesetz über die Errichtung der Investitionsbank Berlin als rechtsfähige Anstalt öffentlichen Rechts v. 7.6.2021, GVBl. 2021, 624, bei der die Ausgestaltung als Holding-Konstruktion jedenfalls nicht kritisiert worden ist, vgl. Plenarprotokoll Abgeordnetenhaus Berlin, 79. Sitzung/18. WP v. 20.5.2021, S. 9337.

⁵⁷⁸ Dort auch aus dem Grund, die Parallelsteuerungsstruktur von Beteiligungs- (Senatsverwaltung für Finanzen) und Fachverwaltung (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen) abzulösen, **Holm/Kuhnert**, Die nächsten Schritte zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen – Ein Diskussionsvorschlag v. 22.6.2021, S. 12

⁵⁷⁹ Hierzu **Fischer**, NVwZ 2015, 1644 (1644).

⁵⁸⁰ OVG Lüneburg, Beschl. v. 1.12.2015 – 11 ME 230/15, NVwZ 2016, 164 (165 f. Rn. 21) mAnm **Fischer** (168).

⁵⁸¹ OVG Lüneburg, Beschl. v. 1.12.2015 – 11 ME 230/15, NVwZ 2016, 164 (166).

⁵⁸² OVG Lüneburg, Beschl. v. 1.12.2015 – 11 ME 230/15, NVwZ 2016, 164 (166).

⁵⁸³ OVG Lüneburg, Beschl. v. 1.12.2015 – 11 ME 230/15, NVwZ 2016, 164 (166 Rn. 30).

⁵⁸⁴ OVG Lüneburg, Beschl. v. 1.12.2015 – 11 ME 230/15, NVwZ 2016, 164 (166 Rn. 34).

bewerten, weil diese mehrheitlich in öffentlicher Hand stehen und deshalb nicht grundrechtsberechtigt sind (Art. 1 Abs. 3 GG), sich folglich auch nicht auf Art. 14 Abs. 1 GG berufen können. Zudem enthält die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg eine Passage, die umso mehr dafür spricht, die LWU in Abgrenzung zu Privaten in Anspruch zu nehmen: „Die [...] Gewährung sozialer Fürsorge, die grundsätzlich der Allgemeinheit obliegt, darf nicht auf eine Privatperson abgewälzt werden, solange eine menschenwürdige Unterbringungsmöglichkeit für den bisher nicht eingetretenen Fall der Erschöpfung aller anderen Beherbergungsmöglichkeiten zur Verfügung steht.“⁵⁸⁵

Generell mehren sich zunehmend Zweifel an der Lösung der Wohnraumversorgungsprobleme über das Polizei- und Ordnungsrecht. Dessen hat man sich zwar notdürftig bedient, was in akuten Notfällen auch unumgänglich erscheint, aber nichts an der Tatsache zu ändern vermag, dass die Probleme anderweitig behoben werden müssen.⁵⁸⁶ Nach **Ruder**⁵⁸⁷ sollten andere Maßnahmen „dazu eingesetzt werden und dazu führen, dass der Fall einer unfreiwilligen Obdachlosigkeit gar nicht erst eintritt.“ Umso mehr gilt es, Mechanismen zur Prävention von Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu stärken. Dazu zählt auch der weitere Ausbau des „Geschützten Wohnungsmarkts“.

IX. Zusammenfassung

Trotz zahlreicher bundes- und landesrechtlicher Regelungen und Instrumenten der Wohnraumversorgung wird kein ausreichender Zugang zu bezahlbarem Wohnraum geschaffen. Mit bauplanungsrechtlichen Instrumenten – seien sie klassisch „top town“ ausgestaltet (vor allem die Festsetzung von gefördertem Wohnraum und die sektorale Bebauungsplanung) oder als „Governance“-Maßnahme (vor allem Städtebauliche Verträge, die Maßnahmen der Sozialen Stadt, die Kooperation mit Privaten Initiativen) – kann die Entstehung von Sozialwohnungen zwar gefördert werden. Zur Realisierung bedarf es aber meist staatlicher Fördermittel oder anderer finanzieller Anreize, wie die Aussicht auf Bodenwertsteigerungen bei Baulandneuausweisungen. Zudem gilt die Mietpreis- und Belegungsbindung in den auf diesem Wege entstandenen Sozialwohnungen nicht dauerhaft, sondern wiederum nur für einen Zeitraum von 20 bis 30 Jahren. Durch die Befristung der Bindungen wird die Wohnraumversorgung hiermit allenfalls temporär gewährleistet.

Das übrige Städtebaurecht kann städtebaulichen Missständen zwar entgegenwirken (so etwa mit Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen), nicht aber dem Mangel an

⁵⁸⁵ OVG Lüneburg, Beschl. v. 1.12.2015 – 11 ME 230/15, NVwZ 2016, 164 (166 Rn. 34).

⁵⁸⁶ **Denninger**, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, Abschnitt E, Rn. 139, der festhält, es sei nicht die Aufgabe der Ordnungsverwaltung, die Wohnungsnot zu verwalten.

⁵⁸⁷ **Ruder**, NVwZ 2012, 1283 (1288).

Sozialwohnungen und seiner bedarfsgerechten Verteilung. Mit städtebaulichen Geboten kann Leerstand und geringfügiger Bebauung beigegeben und somit eine weitere Verknappung des Wohnraumangebots verhindert werden. Eine adäquate Wohnraumversorgung wird hiermit im Ergebnis jedoch ebenfalls nicht erzielt. Dasselbe gilt für das Berliner Zweckentfremdungsverbotsrecht und das Wohnungsaufsichtsrecht, wobei ersteres vor allem den Entzug von Wohnraum für Ferienunterkünfte und letzteres die Verschlechterung von Wohnraum unter die Mindeststandards verhindern soll.

Die Festlegung von Milieuschutzgebieten ist kein wirksames Steuerungsinstrument, weil sie keinen effektiven „Milieuschutz“ mehr bewirkt. Weil das Bundesverwaltungsgericht der Ausübung des kommunalen Vorkaufsrechts im Falle künftiger Verdrängungsrisiken eine Absage erteilt hat, kann die Gemeinde/der Bezirk durch die Kombination von Vorkaufsrecht und Abwendungsvereinbarung kaum noch Schutz vor Verdrängung leisten.

Das „Soziale Mietrecht“ vermittelt der einzelnen Person über seine Kündigungsschutzvorschriften Bestandsschutz, dies aber unabhängig davon, ob es sich um Sozialwohnungen oder ungebundenen Wohnraum handelt. Die preisrechtlichen Regelungen erfüllen verschiedene Zwecke. Sie sind zum einen das notwendige Korrektiv für den Wohnungsmarkt, auf den die gängigen Marktlogiken nicht übertragbar sind und dessen „Gut“ – das Wohnen – wegen seiner existenziellen Bedeutung nicht den freien Kräften eines Marktes preisgegeben werden darf. Zum anderen zielen die preisrechtlichen Regelungen auf Verdrängungsschutz vor Gentrifizierung ab. Zuletzt schützen sie hierdurch auch den einzelnen Mieter*innen vor untragbaren finanziellen Belastungen, die zum Wohnraumverlust führen können. Allerdings bestehen diverse Schutzlücken, angefangen bei den Parametern, auf denen die Mietpreisbremse aufbaut (ortsübliche Vergleichsmiete ermittelt über den Mietspiegel) bis hin zu jüngeren Phänomenen wie dem des „möblierten Wohnens“.

Um den Folgen, die aus den Unzulänglichkeiten des geltenden Rechts resultieren, zu begegnen, wirkt der Staat mit Fördermechanismen entgegen. Neben der Objektförderung (insbesondere dem Städtebauförderungsrecht und der sozialen Wohnraumförderung) betrifft das vor allem die Subjektförderung durch Wohngeldzahlungen. Diese beheben die Probleme, insbesondere den fehlenden Zugang zu einer Wohnung, jedoch nicht bzw. nicht nachhaltig und sind eine sehr große Haushaltsbelastung.

Die landeseigenen Wohnungsunternehmen sorgen maßgeblich für die soziale Wohnraumversorgung in Berlin. Ihre Rolle ist – auf massiven Druck der Berliner Mieter*innenbewegung hin – auch gesetzlich gestärkt worden. Das Land Berlin hat mit der Errichtung der Investitionsbank Berlin, dem Sondervermögen „Wohnraumförderungsfonds Berlin“ und der „Wohnraumversorgung Berlin Anstalt des Öffentlichen Rechts“ die Weichen für eine Stärkung des Sozialwohnungsneubaus gestellt. Dies

allein reicht jedoch nachweislich nicht aus, um die massiven Lücken in der Wohnraumversorgung alsbald zu schließen.

Im Wohnungsbestand stellt die Kooperationsvereinbarung mit den landeseigenen Wohnungsunternehmen die tragende Säule für die soziale Wohnraumversorgung dar. Private Wohnungsunternehmen verfügen – wenn überhaupt – nur über kleine Anteile an Sozialwohnungen in ihrem Bestand. Allerdings hat die Ausweitung des Kreises der Sozialwohnungsberechtigten über die Verordnung zur Anpassung der Einkommensgrenzen des WoFG auch dafür gesorgt, dass die finanziell am schwächsten gestellten Menschen keine reelle Chance mehr auf die Erlangung von Wohnraum haben. Die Konkurrenz um Wohnraum ist im niedrigsten Preissegment am größten.

Aus diesem Grund ist ein weiterer Kooperationsvertrag zum Geschützten Wohnungsmarkt mit den landeseigenen Wohnungsunternehmen, aber auch mit der Vonovia geschlossen worden. Während die landeseigenen Wohnungsunternehmen ihre Quoten zur Vermietung von Wohnraum an Menschen mit besonderem Wohnbedarf einhalten, hat Vonovia diese nicht annähernd erfüllt. Eine Konsequenz oder Sanktionierung dieses Vertragsbruchs ist politisch allerdings nicht gewollt. Ungeachtet dessen ist der Bestand im Geschützten Wohnungsmarkt seit Jahren völlig unzureichend und nicht aufgestockt worden.

Zur Bekämpfung der wachsenden Wohnungs- und Obdachlosigkeit könnte das Land Berlin hinsichtlich der Wohnraumvergabe – jedenfalls begrenzt – Einfluss auf seine eigenen Wohnungsunternehmen nehmen. Bei als Aktiengesellschaften organisierten Gesellschaften ist dies nicht möglich; bei den als GmbH organisierten Wohnungsunternehmen wäre dies hingegen in Form von Weisungen möglich. So könnte das Land Berlin die LWU zum Aufstocken des GMS-Kontingents oder zur Aufnahme bestimmter Menschen mit besonders dringendem Wohnbedarf verpflichten. Eine solche Weisung hat das Land Berlin bislang nicht vorgenommen.

Ergebnis der Untersuchung ist, dass trotz aller regulativen Maßnahmen für keine hinreichende und bedarfsgerechte Wohnraumversorgung und -verteilung gesorgt ist, weder im Moment noch für die Zukunft. Die wachsenden Versorgungsdefizite wirken sich vor allem zulasten der ärmsten Bevölkerungsteile aus. Es mangelt nicht an Regulierung, sondern an effektiven Mechanismen, um diesen Wohnraumsuchenden den Zugang zu Wohnraum zu sichern, sie in Wohnraum zu vermitteln und bezahlbaren Wohnraum auch dauerhaft zu erhalten – auch um Wohnungs- und Obdachlosigkeit kurzfristig einzudämmen und langfristig vorzubeugen.

Bei alledem ist außerdem noch nicht berücksichtigt worden, dass bestimmte Personengruppen auf dem Wohnungsmarkt strukturell diskriminiert werden, und zwar sowohl auf dem freien Wohnungsmarkt als auch im gebundenen Wohnraum. Die Erfordernisse der Wohnungsbewerbung auf dem freien Markt (Schufa-Auskunft, Mietschuldenfreiheitsbescheinigung, Gehaltsnachweise, fester Anstellungsvertrag), die

Schnelllebigkeit der Inserate und die hohe Nachfrage machen es bestimmten Personengruppen unmöglich, überhaupt die Chance für eine Besichtigung zu erlangen. Doch auch bei der Vergabe von Sozialwohnungen fallen bestimmte Personengruppen, insbesondere wohnungs- und obdachlose Menschen, durch das Raster. Der Frage, weshalb diese Personengruppen selbst zu Sozialwohnungen der LWU kaum Zugang haben, soll im folgenden Teil (B.) nachgegangen werden.

B. Vergabe von (sozialem) Wohnraum

Der Zugang zu einer (Sozial)Wohnung ist für Menschen mit einem geringen Haushaltseinkommen von zentraler Bedeutung. Menschen, die auf sozialen Wohnraum angewiesen sind, stoßen bei der Wohnraumsuche auf dem freien Markt auf diverse Hürden: Die Betroffenen haben ein geringes Haushaltseinkommen, das es oft nicht erlaubt, kostenpflichtige Vermittlungsplattformen oder -angebote zu nutzen. Die in aller Regel geforderte Auskunft zu Vermögen und Schulden bei einer privaten Auskunft stellt ein weiteres, zumal ebenfalls kostenpflichtiges Hindernis dar.⁵⁸⁸ Private Vermieter*innen erwarteten meist einen unbefristeten Arbeitsvertrag, Lohnabrechnungen und eine Mietschuldenfreiheitsbescheinigung. Für letztere ist besonders problematisch, dass Mieter*innen nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs keinen Anspruch auf Erteilung einer solchen Bescheinigung haben.⁵⁸⁹ Chancen haben zudem nur diejenigen Interessent*innen, die über einen zuverlässigen Zugang zu digitaler Infrastruktur und die entsprechende Nutzungskompetenz verfügen. Da Inserate kurzlebig sind, verlangen sie nach schnellen Reaktionen, die nur bei permanentem Internetzugriff bestehen. Dies kollidiert wiederum mit der Lebensrealität vieler Menschen, die aufgrund ihrer Erwerbstätigkeit oder Care-Arbeit keine permanente Internetpräsenz oder aufgrund von Obdach- oder Wohnungslosigkeit keinen eigenen Internetzugang gewährleisten können. Vor diesem Hintergrund ist zu untersuchen, wie der Zugang zu sozialem Wohnraum gewährleistet wird. Dies hängt maßgeblich davon ab, wie die Vergabe von Sozialwohnungen geregelt ist und in der Praxis erfolgt.⁵⁹⁰

⁵⁸⁸ Zur Bewerbung eines Schufa-Bonitätschecks durch eine Wohnungsvermittlungsplattform s. LG Berlin II, Urt. v. 19.6.2025 – 52 O 65/23, GRUR-RS 2025, 2329, das ein Immobilienportal verurteilte, Werbeaussagen wie „Die Schufa-Auskunft ist dabei ein wichtiger Bestandteil dieser Bewerbungsmappe“ zu unterlassen.

⁵⁸⁹ BGH, Urt. v. 30.9.2009 - VIII ZR 238/08, NJW-Spezial 2010, 34 ff., wonach es an einer gesetzlichen Grundlage für die Ausstellung einer Bescheinigung fehle (auch nicht § 241 Abs. 2 BGB oder Verkehrssitte).

⁵⁹⁰ Die Vergabe von Genossenschaftswohnungen wird in dieser Studie aufgrund der genossenschaftsrechtlichen Besonderheiten nicht eingegangen werden.

I. Wohnberechtigungsschein

Die Anmietung einer Sozialwohnung setzt die Vorlage eines WBS voraus. Dieser kann, ebenso wie die Einkommensbescheinigung (EKB)⁵⁹¹, seit dem 30. September 2024⁵⁹² digital beantragt werden. Ob ein Anspruch auf die Erteilung eines WBS besteht, kann mittels einer WBS-Abfrage unverbindlich geprüft werden,⁵⁹³ worüber die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen informiert.⁵⁹⁴ Der Antrag wird vom bezirklichen Bürger- oder Wohnungsamt geprüft, bei dem die antragstellende Person gemeldet ist. Gegenüber diesem Amt verfügt die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen über keine Weisungsbefugnis bei der Entscheidung über die Erteilung des WBS.⁵⁹⁵

Allerdings gibt die Senatsverwaltung Anweisungen, mit denen sie die Verwaltungspraxis zur Erteilung des WBS zu vereinheitlichen und zu koordinieren sucht. Ist förderrechtlich die Vermietung an Menschen mit besonderem Wohnbedarf vereinbart worden (WBS für „besonderen Wohnbedarf“), sollen laut der Senatsverwaltung insbesondere folgende Personengruppen umfasst sein:⁵⁹⁶

- Alleinstehende, Familien und Lebensgemeinschaften mit Kind in räumlich unzureichenden Wohnverhältnissen oder ohne eigene Wohnung oder bei erheblichen Mietsteigerungen der bisherigen Wohnung;
- Ältere Personen (älter als 65) bei Aufgabe einer unterbelegten Mietwohnung oder ohne eigene Wohnung oder bei erheblichen Mietsteigerungen der bisherigen Wohnung;⁵⁹⁷
- Personen mit behördlich anerkannter und nachgewiesener Schwerbehinderung (ab 50 Prozent), wenn die derzeitigen Wohnverhältnisse wegen der anerkannten Leiden objektiv ungeeignet sind und die Personen daher einer anderen oder einer eigenen Wohnung bedürfen;

⁵⁹¹ Relevant für Mieter*innen einer Wohnung, die mit Mitteln der Wohnraumförderungsbestimmungen 2015 gefördert worden ist, weil hier regelmäßige Einkommensabfragen erfolgen, die die Vorlage eines EKB verlangen.

⁵⁹² <https://service.berlin.de/dienstleistung/120671/>.

⁵⁹³ <https://www.berlin.de/sen/wohnen/service/wohnberechtigungsschein/>

⁵⁹⁴ <https://www.berlin.de/sen/wohnen/wissen-fuer-Mieter/berliner-mietratgeber/wohnberechtigungsschein/>.

⁵⁹⁵ **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen**, Antwort auf eine IFG-Anfrage zum Thema „Verwaltungsvorschriften, Rundschreiben, Arbeitshilfen etc. zum Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein in Berlin“ v. 24.9.2019, https://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/antwortsensw_ifganfragewbs_sept2019.pdf.

⁵⁹⁶ **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt**, Mitteilung Nr. 2/2014 v. 13.2.2014, https://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/antwortsensw_ifganfragewbs_sept2019.pdf, S. 16.

⁵⁹⁷ Eine erhebliche Mietsteigerung liegt vor, wenn sich die tatsächlich verlangte Nettokaltmiete um mehr als 15 % erhöht und mindestens 5,50 €/qm Wohnfläche nettokalt beträgt.

- Alleinstehende psychisch Kranke ohne eigene Wohnung, die wegen ihres Krankheitsbildes nicht in der Lage sind, sich nach der Klinikentlassung mit Wohnraum zu versorgen;
- Umzusetzende, die nach einer Bescheinigung der zuständigen Stelle während der Geltungsdauer ihres WBS zur Freimachung verpflichtet sind wegen anerkannter Maßnahmen der Gewerbe- und Industrieansiedlung, öffentlicher Hoch- und Tiefbau- sowie Garten- und Landschaftsbaumaßnahmen oder Stadterneuerungs- oder Modernisierungsmaßnahmen;
- Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung ohne eigene Wohnung;
- Anspruchsberechtigte nach dem Häftlingshilfegesetz, aus der Freiheitsentziehung Entlassene, Geflüchtete mit anerkanntem Aufenthaltsrecht (mindestens noch für ein Jahr) und Personen, die in Einrichtungen der Sozialen Wohnhilfe oder vergleichbaren Unterkünften des Jugend-, Frauen- und Sozialwesens leben und keine eigene Wohnung haben;
- Räumungspflichtige Wohnungsinhaber in der Regel
 - nach Vorlage eines gerichtlichen Räumungstitels;
 - aufgrund eines bau- oder wohnungsaufsichtsrechtlichen Benutzungsverbotes;
 - bei getrenntlebenden Ehepaaren mit Kindern, sofern nach der Stellungnahme des Jugendamtes ein Verbleiben der wohnungssuchenden Person mit den im WBS zu berücksichtigenden Kindern in der ehelichen Wohnung unzumutbar ist oder es sich um eine Wohnung handelt, die aufgrund ihrer Zweckbestimmung der*dem anderen Ehegatten*in zu steht;
- Empfänger von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) sowie Empfänger von Leistungen der Sozialhilfe (SGB XII), sofern eine konkrete Aufforderung zum Umzug in eine „angemessene Wohnung“ durch die zuständige Stelle vorliegt.

Übersichtshalber stellt die Senatsverwaltung den Bezirksämtern eine tabellarische „Entscheidungshilfe“ zur Verfügung.⁵⁹⁸ Den Verwaltungsvorschriften ist gemein, dass sie nicht auf eine Beschaffung von Wohnraum angelegt sind,⁵⁹⁹ sondern sie Kriterien für die Ermittlung einer vermittlungsfähigen Person an die Hand geben.

⁵⁹⁸ **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt**, IV A 34, aufzurufen bei https://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/antwortsensw_ifganfragewbs_sept2019.pdf, S. 17.

⁵⁹⁹ <https://www.berlin.de/sen/soziales/service/vertraege/sgb-xii/kommission-80/berliner-rahmenvertrag/anlage-5/>; https://www.berlin.de/sen/soziales/service/berliner-sozialrecht/kategorie/rundschriften/2023_04-1364024.php.

II. Vergabe von Wohnungen der LWU nach der Kooperationsvereinbarung

Für die Vergabe von Wohnraum bei den LWU gilt ein satzungsmäßiges Sonderrecht. LWU sind danach verpflichtet, im Auftrag des Landes Berlin breite Schichten der Bevölkerung mit preisgünstigem Wohnraum zu versorgen und Hilfe zu einer nachhaltigen und bedarfsgerechten Wohnraumversorgung zu leisten. Für die LWU gelten nicht nur die Vorgaben des WoFG und WoBindG, sondern auch die Vorgaben aus der Kooperationsvereinbarung sowie dem Vertrag zum Geschützten Wohnungsmarkt. Wesentlich ist hier insbesondere die Pflicht zur Einhaltung der in diesen Verträgen vereinbarten Quoten bei der Vergabe von Sozialwohnungen (63 Prozent sozialgebunden, davon wiederum 25 Prozent an besondere Bedarfsgruppen, siehe hierzu unter A.VIII.2.e)).

Während die Bezirksämter eine Vielzahl an Vermittlungsberechtigten vorschlagen können, trifft das LAGeSo eine Vorauswahl (mindestens aber vier Personen), die von den LWU schließlich auf die Auswahl einer Person reduziert wird. Dabei kommt allen drei beteiligten Stellen bei der Auslegung des Begriffs der besonderen Bedarfsgruppe ein Beurteilungsspielraum zu, der dem Grunde nach nicht zu beanstanden ist. Schließlich soll hiermit – neben den explizit genannten Bedarfsgruppen – Raum für atypische und unvorhergesehene Einzelfälle geöffnet werden. Gleichwohl bleibt unklar, wie die Auswahl der Mieter*innen im Einzelfall erfolgt.

Zwar setzen die degewo (seit Mai 2020) und die HOWOGE (seit 2019) laut einer Antwort auf eine Schriftliche Anfrage eine digitale Software mit Zufallsgenerator bei der Wohnungsvergabe ein.⁶⁰⁰ In beiden Fällen komme der Zufallsgenerator als fester Bestandteil eines jeden Vermietungsprozesses zum Tragen, um zu gewährleisten, dass alle Interessent*innen „die gleiche Chance unabhängig vom Zeitpunkt der Kontaktaufnahme auf einen Besichtigungstermin erhalten.“⁶⁰¹ Dies betrifft allerdings nur die Vergabe der Besichtigungstermine. Die finale Auswahl der Mietpartei unter den Bewerbungen wird nicht per Zufallsgenerator getroffen. Weder die Software noch deren Anwendung noch die von ihr produzierten Ergebnisse sind zudem vom Senat überprüft worden.⁶⁰² Nach Angaben der betreffenden LWU wählt die Software nicht nach sozialen oder ethnischen Kriterien aus, da dies „aus datenschutzrechtlichen Gründen unzulässig und mit dem AGG nicht vereinbar“ sei.⁶⁰³

Mangels Transparenz und Überprüfung der Auswahlentscheidung ist daher nicht gewährleistet, dass diese Auswahlverfahren diskriminierungsfrei ablaufen. Einen

⁶⁰⁰ Drucksache 18/27 305, Schriftliche Anfrage v. 12.4.2021, S. 1.

⁶⁰¹ Drucksache 18/27 305, Schriftliche Anfrage v. 12.4.2021, S. 2.

⁶⁰² Drucksache 18/27 305, Schriftliche Anfrage v. 12.4.2021, S. 2.

⁶⁰³ Drucksache 18/27 305, Schriftliche Anfrage v. 12.4.2021, S. 2.

einheitlichen Kriterienkatalog gibt es – im Unterschied zu anderen Kommunen – nicht. Daher ist auch nicht sichergestellt, dass Faktoren, die regelmäßig Grund für strukturelle Diskriminierungen sind – insbesondere Wohnungslosigkeit⁶⁰⁴ und ethnische Herkunft⁶⁰⁵ – nicht (immer wieder) zur Benachteiligung bei der Auswahlentscheidung führen. Ebenso wenig ist gewährleistet, dass bei der Auswahlentscheidung besondere Dringlichkeitskriterien – zum Beispiel eine Schwangerschaft – einfließen. Auch die Dauer von bereits bestehender Obdach- und Wohnungslosigkeit wird nicht zwingend berücksichtigt. Denn selbst jahrzehntelange Wohnungs- oder Obdachlosigkeit führt nicht dazu, dass die betroffenen Personen zu einem bestimmten Zeitpunkt zwingend in eine Wohnung zu vermitteln sind. Im Gegenteil ist im Hinblick auf die strukturelle Diskriminierung und Stigmatisierung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu befürchten, dass andere Bedarfsgruppen – wenngleich es hier zu Überschneidungen kommen kann – wie etwa Schüler*innen, Auszubildende und Transferleistungsbeziehende gegenüber wohnungs- und obdachlosen Menschen eher bevorzugt werden. Auch die vorliegenden Zahlen zu den Personengruppen, zugunsten derer eine Vergabe erfolgt ist, legen nahe, dass die Vermittlung von wohnungs- und obdachlosen Menschen kaum über den besonderen Wohnbedarf erfolgt, sondern nahezu ausschließlich über den Geschützten Wohnungsmarkt.⁶⁰⁶ Im Ergebnis bedeutet das, dass über die allgemeine gesetzliche Quote eine ausreichende Versorgung insbesondere von wohnungs- und obdachlosen Menschen rechtlich nicht abgesichert ist. Vor diesem Hintergrund wird in Teil 3 der Studie ein Vorschlag unterbreitet, wie die Kriterien für die Wohnungsvergabe gesetzlich geregelt werden könnten.⁶⁰⁷

III. Vergabe von Wohnungen im Geschützten Wohnungsmarkt

Auch die Vergabe von Wohnungen im „Geschützten Wohnungsmarkt“ (vormals: „Geschütztes Marktsegment“, daher weiterhin kurz „GMS“) erfolgt nicht nach einem standardisierten und diskriminierungsfreien Verfahren. Die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung hielt selbst fest, dass „die Prüfung zur Aufnahme und die Aufnahme von wohnungslosen Menschen in das GMS die einzige Aufgabe [ist], die keine spezialgesetzliche

⁶⁰⁴ Gille/Liesendahl/Müller et al., Barrieren und Diskriminierung wohnungsloser Menschen am Wohnungsmarkt, https://diskriminierungneindanke.de/wp-content/uploads/2024/03/ZugangVerweigert_Final_print.pdf.

⁶⁰⁵ Siehe zur ethnischen Diskriminierung etwa BGH, Urt. v. 29.01.2026 - I ZR 129/25, NZM 2026, 230 mAnm **Ga-ther** zur Entschädigungspflicht eines Maklers wegen der Diskriminierung einer Frau mit ausländischem Namen.

⁶⁰⁶ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, Kooperationsbericht 2024, S. 11 f. https://www.berlin.de/sen/bauen/assets/neubau/bericht_2024_geaendert.pdf?ts=1769593291.

⁶⁰⁷ Siehe hierzu nachfolgend unter C.III.2 und C.IV.

Grundlage hat.“⁶⁰⁸ Die Praxis der Erteilung der Berechtigung variiert in der Folge stark nach den einzelnen Bezirken.

Bereits die positive sozialpädagogische Prognose, die nach § 1 Nr. 2 KoopV GMS Voraussetzung für den M-Schein ist, wird uneinheitlich beurteilt.⁶⁰⁹ Nur beispielhaft angeführt seien hier die Ansätze der Bezirksämter Mitte, Neukölln, Lichtenberg und Pankow. Im Bezirk Mitte wird die Prognose als Frage der „Wohnfähigkeit“ aufgefasst. Wird die Person – erforderlichenfalls nach Konsultation eines Sozialdienstes des Jugendamts oder des Gesundheitsamts – als „wohnfähig“ angesehen, ist sie GMS-berechtigt. Dagegen prüfen Sozialarbeitende im Bezirk Neukölln anhand eines detaillierten Kriterienkatalogs, ob anzunehmen ist, dass die Person „ihre wohnungsbezogenen Verpflichtungen“ erfüllen wird. Gemeint sind die Zahlungspflichten für Miete und Energiekosten. Der Bezirk verlangt die Bereitschaft und Fähigkeit, bezogene Leistungen aufrechtzuerhalten (etwa Wohngeld) bzw. eigenes Einkommen zu generieren. Dies setzt wiederum die Fähigkeit und Bereitschaft voraus, eingehende Post zu beachten, mit den Vermieter*innen zu kommunizieren und wohnungsbezogene Kosten prioritär zu behandeln. Zuletzt erwartet der Bezirk, dass die betreffende Person bereit und fähig ist, sich an die Hausordnung zu halten und bei „wohnungsbezogenen Schwierigkeiten“ Hilfen in Anspruch zu nehmen. Abweichend hiervon fordert der Bezirk Lichtenberg⁶¹⁰ eine Dokumentation der bisherigen Bemühungen um Wohnraum, „um nachvollziehen zu können, warum trotz intensiver eigener Wohnungssuche kein Wohnraum gefunden werden konnte.“ Neben persönlichen und sozialen Problemen wertet der Bezirk aber auch eine Verschuldung als Zugangsproblem und holt einen Schufa-Score ein. Im Bezirk Pankow wird zusätzlich zur Abfrage der Wohnsituation, finanziellen Situation, Abhängigkeitserkrankungen, psychischen Auffälligkeiten, sozialen Bindungen und Fertigkeiten im Alltag ein sozialpädagogisches Gespräch geführt.⁶¹¹

Darüber hinaus gibt es in den Bezirken jeweils weitere, verschiedene Voraussetzungen für den M-Schein. So fragt die Soziale Wohnhilfe des Bezirks Mitte sämtliche Bemühungen der antragstellenden Person bei der Wohnungssuche ab.⁶¹² Regelmäßig werden detaillierte Nachweise verlangt,⁶¹³ inklusive Einkommensnachweisen, um „sicherstellen zu können, dass die Kosten der Unterkunft auch künftig gedeckt

⁶⁰⁸ Drucksache 19/17 542, Schriftliche Anfrage v. 6.12.2023, S. 18.

⁶⁰⁹ Drucksache 19/17 542, Schriftliche Anfrage v. 6.12.2023, S. 7 ff.

⁶¹⁰ Drucksache 19/17 542, Schriftliche Anfrage v. 6.12.2023, S. 10.

⁶¹¹ Drucksache 19/17 542, Schriftliche Anfrage v. 6.12.2023, S. 7-11.

⁶¹² Drucksache 19/17 542, Schriftliche Anfrage v. 6.12.2023, S. 12.

⁶¹³ „[...] wo wurde wann was gesucht und wie war das Ergebnis“, Drucksache 19/17 542, Schriftliche Anfrage v. 6.12.2023, S. 12.

sind.“⁶¹⁴ Dagegen sieht der Bezirk Tempelhof-Schöneberg⁶¹⁵ es als „eine Frage der personellen Kapazität sowie der Chancenbewertung“ an, ob Bewerbende auf die Warteliste gesetzt werden; bei zu langen Wartelisten werde von vornherein die Aussichtslosigkeit der Bewerbung kommuniziert. Dies sei auch der Fall bei Familien, die auf große Wohnungen mit mindestens vier Zimmern angewiesen seien, weil es hierfür kein Angebot gebe. Der Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf⁶¹⁶ priorisiert, wie in § 1 Nr. 2 KoopV Geschützter Wohnungsmarkt angelegt, Personen in Wohnungsnot, die noch nicht wohnungslos sind („Wohnungserhalt und Prävention [...] werden prioritär bearbeitet“). Dagegen strebt der Bezirk Neukölln⁶¹⁷ eine „Verhinderung von Verschlimmerung“ an, womit die Vermeidung einer Verfestigung von Obdachlosigkeit gemeint ist.⁶¹⁸ Der Bezirk setzt zusätzlich ein „Mietschuldenteam“ ein, das Erkundigungen zu etwaigen Räumungsverfahren anstellt und prüft, ob „Wohnungsbe mühungen im erwartbaren Umfang“ unternommen worden sind. Der Bezirk Marzahn-Hellersdorf⁶¹⁹ geht schlichtweg davon aus, dass diejenigen, die Wohnraum verloren haben, bereits sämtliche sozialhilferechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft haben. Im Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg⁶²⁰ sind bei der M-Schein-Vergabe die Anzahl der Bewerbenden, die Wohnungsgröße und individuelle Wohnbedürfnisse maßgebliche Kriterien, in Steglitz-Zehlendorf⁶²¹ körperliche und psychische Einschränkungen und in Spandau⁶²² die Wartezeit.

Diese wenigen Beispiele illustrieren die äußerst uneinheitliche Praxis der Bezirksämter bei der M-Schein-Vergabe und der Ausübung ihres Vorschlagsrechts. In der Folge beantragen Sozialarbeitende angesichts des damit verbundenen Aufwands (insbesondere bei der Darlegung der positiven sozialpädagogischen Prognose) und der hohen und bisweilen willkürlichen Anforderungen oft keinen M-Schein. Auch dadurch dürfte sich erklären, dass in den Jahren 2020 bis 2022 in nicht einmal der Hälfte der zum GMS erfolgten Kontaktaufnahmen ein Antrag gestellt wurde.⁶²³

⁶¹⁴ Drucksache 19/17 542, Schriftliche Anfrage v. 6.12.2023, S. 12.

⁶¹⁵ Drucksache 19/17 542, Schriftliche Anfrage v. 6.12.2023, S. 13.

⁶¹⁶ Drucksache 19/17 542, Schriftliche Anfrage v. 6.12.2023, S. 13.

⁶¹⁷ Drucksache 19/17 542, Schriftliche Anfrage v. 6.12.2023, S. 14.

⁶¹⁸ Drucksache 19/17 542, Schriftliche Anfrage v. 6.12.2023, S. 16.

⁶¹⁹ Drucksache 19/17 542, Schriftliche Anfrage v. 6.12.2023, S. 14.

⁶²⁰ Drucksache 19/17 542, Schriftliche Anfrage v. 6.12.2023, S. 15.

⁶²¹ Drucksache 19/17 542, Schriftliche Anfrage v. 6.12.2023, S. 16.

⁶²² Drucksache 19/17 542, Schriftliche Anfrage v. 6.12.2023, S. 16.

⁶²³ Drucksache 19/12 447, Schriftliche Anfrage v. 4.7.2022, S. 7.

Innerhalb des Geschützten Wohnungsmarkts läuft die Wohnraumvergabe sodann wie folgt ab: Wird eine passende⁶²⁴ Wohnung frei, müssen die Wohnungsunternehmen diese Wohnung frühestens drei Monate vor der Anmietung ausschließlich für die Wohnungsversorgung von GMS-Berechtigten anbieten. Zu diesem Zweck müssen sie eine Meldung beim LAGeSo abgeben (§ 2 Nr. 4 KoopV). Das LaGeSo leitet die Wohnungsangebote innerhalb von zwei Arbeitstagen an die Bezirke bzw. freien Träger weiter (§ 2 Nr. 5 KoopV). Jene benennen dem LAGeSo möglichst innerhalb von zwei Arbeitstagen berechnigte Personen bzw. Haushalte nebst einer für die Person bzw. den Haushalt zuständigen Person im Herkunftsbezirk (§ 2 Nr. 5 KoopV).

Von den Berechnigten leitet das LAGeSo unverzüglich mindestens vier Bewerbungen an die Wohnungsunternehmen weiter (§ 2 Nr. 6 KoopV). Die Unternehmen haben dem LAGeSo innerhalb von regelmäßig sieben Arbeitstagen mitzuteilen, ob die benannten Personen mit dem Unternehmen in Kontakt getreten sind. Bei ausbleibender Kontaktaufnahme werden Alternativbewerbungen versandt (§ 2 Nr. 6 KoopV). Kommt nach einer Frist von zehn Arbeitstagen kein Mietvertrag mit einer der benannten Personen zustande, werden dem Unternehmen erneut bis zu vier Bewerbungen weitergeleitet (§ 2 Nr. 7 KoopV). Dieses Verfahren kann zwei Mal durchgeführt werden. Bei erfolgreichem Vertragsschluss ist dies dem LAGeSo innerhalb von zehn Arbeitstagen mitzuteilen (§ 2 Nr. 8 KoopV).

Auch welche berechnigte Person die Bezirke dem LAGeSo nennen, wird uneinheitlich gehandhabt. Beispielsweise schlägt die Soziale Wohnhilfe des Bezirks Mitte nur dann eine Person vor, wenn „alle benötigten Unterlagen vorliegen und sonstige Voraussetzungen zur Aufnahme in den Geschützten Wohnungsmarkt erfüllt sind.“⁶²⁵ Sodann arbeitet das Bezirksamt eine Warteliste ab,⁶²⁶ bei der Dringlichkeitserwägungen keine Berücksichtigung finden.⁶²⁷ Negativ wird berücksichtigt, wenn eine Person bereits für eine Wohnung benannt worden ist.⁶²⁸

Der Bezirk Neukölln⁶²⁹ differenziert demgegenüber zwischen Menschen, die „innerhalb einer Maßnahme nach § 67 SGB XIII [sic; gemeint ist wohl § 67 SGB XII]“ stecken und solchen, die außerhalb einer Maßnahme stehen. Für Menschen innerhalb einer Maßnahme prüfen die Sozialarbeitenden des Trägers, „ob sämtliche

⁶²⁴ Die Wohnungen müssen den einschlägigen sozialhilferechtlichen Bestimmungen im Land Berlin entsprechen (z. B. der AV-Wohnen in der jeweils gültigen Fassung). Sollten Renovierungsarbeiten (Maler- und Tapezierarbeiten) notwendig sein, sind diese konkret anzugeben, § 2 Nr. 4 KoopV.

⁶²⁵ Drucksache 19/17 542, Schriftliche Anfrage v. 6.12.2023, S. 15.

⁶²⁶ Drucksache 19/17 542, Schriftliche Anfrage v. 6.12.2023, S. 15.

⁶²⁷ Anders dagegen der Bezirk Lichtenberg, in dem immerhin „gegebenenfalls auch individuelle Dringlichkeiten berücksichtigt“ werden, s. Drucksache 19/17 542, Schriftliche Anfrage v. 6.12.2023, S. 17.

⁶²⁸ „Jede marktsegmentberechnigte Person soll mindestens eine Benennung erlangen“, Drucksache 19/17 542, Schriftliche Anfrage v. 6.12.2023, S. 15.

⁶²⁹ Drucksache 19/17 542, Schriftliche Anfrage v. 6.12.2023, S. 13.

Möglichkeiten ausgeschöpft worden sind, außerhalb des M-Segments [gemeint ist das geschützte Segment] Wohnraum zu erlangen.“⁶³⁰ Dabei müssen die Wohnungsbemühungen in „erwartbarem Umfang“ nachgewiesen werden. Was genau dies bedeutet, bleibt unklar. Für Menschen außerhalb von Maßnahmen nach § 67 SGB XII wird geprüft und festgestellt, ob alle Möglichkeiten ausgeschöpft wurden und ob Wohnungsbemühungen „im erwartbaren Umfang unternommen wurden.“ Was das wiederum heißt, bleibt ebenfalls unklar.

Den meisten Bezirksämtern ist gemein, dass sie sich stark an der Inanspruchnahme sozialhilferechtlicher Unterstützungsleistungen orientieren (vgl. § 22 SGB II oder § 36 SGB XII), was zwar pragmatisch sein mag, aber die persönliche Lebenssituation des Betroffenen in den Hintergrund rückt. Dies setzt sich sodann bei der Auswahlentscheidung der LWU aus dem Bewerber*innenpool fort, bei der zum Teil eine Zufallssoftware zum Einsatz kommt.⁶³¹

Insgesamt wird deutlich, dass die fehlende Regulierung und Standardisierung des Geschützten Wohnungsmarkts zu einer uneinheitlichen, bisweilen willkürlichen Handhabung der Vergabe von Wohnungen an wohnungs- und obdachlose Menschen führt. Die Sozialen Wohnhilfen dokumentieren zum Teil nicht einmal, an wen sie ihre Wohnungen vergeben.⁶³² Es liegen keine Daten dazu vor, wie viele sogenannte A- und B-Berechtigte⁶³³ in den vergangenen Jahren in das GMS vermittelt worden sind.⁶³⁴ Dass die Wohnungsvergabe nach dem Geschützten Wohnungsmarkt künftig besser reglementiert und dokumentiert wird, ist aber nicht zu erwarten. Die Senatsverwaltung gibt an, dass die Versorgung von Menschen mit Wohnraum im GMS nicht als prioritäre Aufgabe wahrgenommen wird, sondern vielmehr als gegenüber der ASOG-Unterbringung und den Unterstützungsleistungen nach §§ 67 ff. SGB XII nachrangig, vor allem bei unzureichenden personellen Ressourcen.⁶³⁵

Eine rechtssichere, diskriminierungsfreie und effektive Wohnraumversorgung von wohnungs- und obdachlosen Menschen ist aber gerade mit Blick auf das Ziel, Wohnungslosigkeit bis 2030 zu beseitigen, von herausragender Bedeutung. Hierzu bedarf es einer standardisierten Verwaltungspraxis auf gesetzlicher Grundlage. Dabei müsste insbesondere auch das Anknüpfen an die Sozialprognose für die Wohnraumvergabe in Frage gestellt werden. Es ist zweifelhaft, dass die positive Sozialprognose ein zulässiges und zweckmäßiges Kriterium für die Vergabe von Wohnraum ist. Denn

⁶³⁰ Drucksache 19/17 542, Schriftliche Anfrage v. 6.12.2023, S. 14.

⁶³¹ Siehe hierzu unter Drucksache 18/27 305, Schriftliche Anfrage v. 12.4.2021, S. 1.

⁶³² Drucksache 19/17 948, Schriftliche Anfrage v. 7.2.2024, S. 3.

⁶³³ A-berechtigt: von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte; B-berechtigt: von Wohnungslosigkeit betroffene oder untergebrachte Haushalte; umfassend dagegen noch **IWU**, Fallstudie Geschütztes Marktsegment in Berlin, April 2005, <https://www.iwu.de/forschde/dateien/BerlinEndbericht.pdf>.

⁶³⁴ Drucksache 19/17 542, Schriftliche Anfrage v. 6.12.2023, S. 18.

⁶³⁵ Drucksache 19/17 542, Schriftliche Anfrage v. 6.12.2023, S. 18.

der Zugang zu Wohnraum bildet – nach der Devise „Housing First“⁶³⁶ – erst die Grundlage für eine solche Prognose. Erst wenn eine Person Wohnraum erlangt hat, erhält sie überhaupt eine reelle Chance darauf, sich beispielsweise um ihre sozialen/familiären Probleme oder aber die Therapie von (Sucht-)Krankheiten zu kümmern, um sich anschließend dann auch um die administrativen Aufgaben für die dauerhafte Wohnraumversorgung zu bemühen. Im Zustand der Wohnungslosigkeit wird diese Person dagegen vornehmlich damit beschäftigt sein wird, die existenziellen Bedürfnisse zu sichern, mithin eine Unterkunft zu organisieren.

Die Aussagekraft des Kriteriums der „positiven Sozialprognose“ ist aber auch deshalb zweifelhaft, weil es keine Informationen/Daten zu etwaigen Beschwerden von Vermieter*innen oder Informationen zu gescheiterten Vermittlungen gibt.⁶³⁷ Generell werden im Anschluss an die Vermittlung keine Daten mehr erhoben, etwa zum tatsächlichen Verbleib der Person in der Wohnung, sodass keine Rückschlüsse auf den Vermittlungserfolg gezogen werden können.⁶³⁸ Zur Begründung heißt es wörtlich: „Mangels Fachsoftware in den Sozialen Wohnhilfen können erfragte Daten daher zum Teil nicht oder nur unter Aufwendung erheblicher personeller Ressourcen händisch erfasst werden.“⁶³⁹ Diese Praxis verwundert nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass in § 3 des Kooperationsvertrags eine Nachbetreuungspflicht vorgesehen ist.

Gegenüber dieser Herangehensweise basiert das Programm „Housing First“ auf einem aus den USA stammenden Ansatz, wonach wohnungslose Menschen zuerst in einer dauerhaften Wohnung untergebracht und mit allen für das dauerhafte Wohnen erforderlichen Unterstützungsleistungen versorgt werden,⁶⁴⁰ bevor die Formalia für die sozialrechtliche Unterstützung geklärt werden. Der dahinterstehende Gedanke ist, dass die Menschen mit der Wohnung die Grundlage für ein selbstorganisiertes Leben erhalten und hiermit selbstermächtigt werden. In Berlin ist das Programm Bestandteil des „Berliner Masterplans zur Überwindung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit“ bis zum Jahr 2030,⁶⁴¹ und obschon die Zahlen nahelegen, dass das Programm funktioniert,⁶⁴² ist es bislang nicht ausgeweitet worden.

⁶³⁶ Das Programm Housing First basiert auf dem Konzept, dass wohnungslose Menschen zuerst kurzfristig mit einer Wohnung versorgt werden und hiernach in einem zweiten Schritt zunächst die sozialen Probleme dieser Menschen angegangen, (Sucht-)Krankheiten therapiert werden und erst dann die administrativen Fragen für den dauerhaften Bezug einer Wohnung geklärt werden, meist mit staatlicher Hilfe.

⁶³⁷ Drucksache 19/17 542, Schriftliche Anfrage v. 6.12.2023, S. 17.

⁶³⁸ Drucksache 19/17 948, Schriftliche Anfrage v. 7.2.2024, S. 2.

⁶³⁹ Drucksache 19/17 948, Schriftliche Anfrage v. 7.2.2024, S. 2.

⁶⁴⁰ UN Generalversammlung, 43. Sitzung v. 24.2.20020-20.3.2020, A/HRC/43/43, S. 8 Ziff. 33 lit. b.

⁶⁴¹ **Breitenbach/Fischer**, Berliner Masterplan zur Überwindung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit bis zum Jahr 2030, S. 11 ff.

⁶⁴² **Breitenbach/Fischer**, Berliner Masterplan zur Überwindung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit bis zum Jahr 2030, S. 3.

C. Notunterbringung und Hilfen nach §§ 67 ff. SGB X II

Obwohl die Bundesregierung sich zum Ziel gesetzt hat, Wohnungs- und Obdachlosigkeit bis zum Jahr 2030 zu überwinden,⁶⁴³ waren bis zum Jahresende 2024 bundesweit 439.500 wohnungs-⁶⁴⁴ bzw. obdachlose Menschen in einer Notunterkunft⁶⁴⁵ untergebracht, davon 40 Prozent im Alter von unter 25 Jahren.⁶⁴⁶ Die am häufigsten anzutreffende Haushaltskonstellation waren Paare mit Kindern.⁶⁴⁷ Menschen, die „unfreiwillig“⁶⁴⁸ ohne Wohnung und Obdach leben, können zu ihrer eigenen Sicherheit und zum Schutze bzw. zur Gewährleistung ihrer Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 GG (Recht auf Leben), Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG (Recht auf Gesundheit und auf körperliche Unversehrtheit), aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG (Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit), aus Art. 6 Abs. 1, Abs. 4 GG (Recht auf Ehe, Familie sowie das Recht auf Mutterschutz) und Art. 14 GG (zum Schutze ihrer Vermögensgegenstände) in Notunterkünften untergebracht werden.⁶⁴⁹

Aus den aufgeführten Grundrechten folgen nicht nur Abwehrrechte, sondern sie begründen auch staatliche Schutzpflichten. Der Staat muss sich schützend und

⁶⁴³ **Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauen**, Überwindung der Obdach- und Wohnungslosigkeit in Deutschland bis 2030, [https://www.bmwsb.bund.de/DE/wohnen/wohnungsmarkt/nationaler-aktionsplan-gegen-wohnungslosigkeit_node.html](https://www.bmwsb.bund.de/DE/wohnen/wohnungsmarkt/nationaler-aktionsplan-gegen-wohnungslosigkeit/nationaler-aktionsplan-gegen-wohnungslosigkeit_node.html).

⁶⁴⁴ Ein Gros der Betroffenen ist „verdeckt wohnungslos“, weil sie sich bspw. zu Freund*innen oder Bekannten flüchten, dazu **Brüchmann et al.**, Wohnungslose ohne Unterkunft und verdeckt Wohnungslose in NRW. Ergebnisse einer Befragung: Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e. V., 2022, <https://www.giss-ev.de/filestorage/publikationen/abschlussbericht-mags-befragung.pdf>.

⁶⁴⁵ Darunter werden alle Unterkünfte verstanden, die wohnungs- bzw. obdachlosen Menschen aufgrund von ordnungsrechtlichen Maßnahmen von der Kommune, der Freien Wohlfahrtspflege oder Privaten zur Verfügung gestellt werden.

⁶⁴⁶ PM Destatis Nr. 282 v. 15.7.2024, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/07/PD24_282_229; kritisch dazu, dass die Daten erst seit 2022 erhoben werden **Engelmann**, Notunterkünfte für Wohnungslose menschenrechtskonform gestalten, 2022, S. 10, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de>.

⁶⁴⁷ PM Destatis Nr. 282 v. 15.7.2024, <https://www.destatis.de>.

⁶⁴⁸ Als „unfreiwillig“ obdachlos gilt, wer „nicht Tag und Nacht über eine Unterkunft verfügt, die Schutz vor den Unbilden des Wetters bietet, Raum für die notwendigsten Lebensbedürfnisse lässt und insgesamt den Anforderungen an eine menschenwürdige Unterkunft entspricht“, VG Würzburg, Beschl. v. 7. 11. 2011 – W 5 E 11.853; VG Augsburg, Beschl. v. 12. 10. 2011 – Au 5 E 11.1485, BeckRS 2012, 54626; OVG Greifswald, NJW 2010, 1096, 1097; BayVGH, Beschl. v. 24.4.1993 – 21 B 91/1461, BayVbl 1993, 56; **Ruder/Bätge**, Obdachlosigkeit, Sozial- und ordnungsrechtliche Maßnahmen zur Vermeidung und Beseitigung, 2008, II. Kap., S. 17 ff.; **Schenk**, Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Aufl. 2007, Rn. 325; Disclaimer: Es darf davon ausgegangen werden, dass das Gros der Menschen nicht freiwillig ohne Wohnung bzw. Obdach lebt, zur terminologischen Kritik daher **Engelmann**, Notunterkünfte für Wohnungslose menschenrechtskonform gestalten, 2022, S. 10 Fn. 2 m. w. N; Der Begriff „freiwillig“ soll im hiesigen Kontext lediglich in Abgrenzung zur Zwangsunterbringung verwendet werden.

⁶⁴⁹ **Reitzig**, Die polizeirechtliche Beschlagnahme von Wohnraum zur Unterbringung Obdachloser, 2004; **Ruder**, NVwZ 2012, 1283 (1284).

fördernd vor diese Menschen stellen. In Notlagen, zu denen die Obdachlosigkeit zählt, verdichtet sich die Schutzpflicht zu einer konkreten Handlungspflicht, um alle notwendigen Lebensbedingungen zu erhalten und dem Menschen seine Existenzgrundlage zu sichern.⁶⁵⁰

I. Notunterbringung von wohnungs- und obdachlosen Menschen nach dem ASOG

Für die Unterbringung wird mangels spezialgesetzlicher Regelung meist auf die polizeiliche Generalklausel des jeweils anwendbaren Landesrechts rekurriert (§ 17 ASOG Bln.).⁶⁵¹ Jene setzt eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung voraus. Das Schutzgut „öffentliche Sicherheit“ umfasst den Schutz der Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen sowie den Schutz des Bestandes des Staats und sonstiger Träger der öffentlichen Gewalt, ihrer Einrichtungen und Veranstaltungen,⁶⁵² was das Schutzgut „öffentliche Ordnung“ mitumfasst.⁶⁵³

Wegen der konkreten Gefahr für die Rechte von wohnungs- bzw. obdachlosen Menschen, vor allem ihr Recht auf Leben (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 Var. 1 GG), körperliche Unversehrtheit und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 Var. 2 GG) kann der Staat sich zur Rechtfertigung der Notunterbringung auf die Generalklausel berufen.⁶⁵⁴ Konzeptuell ist dies aber schon deshalb unglücklich, weil die wohnungs- und obdachlosen Menschen rechtstechnisch als „Störer“ behandelt werden,⁶⁵⁵ wenngleich man sich mittlerweile zumindest von der Einordnung der unfreiwilligen Obdachlosigkeit als „Störung der öffentlichen Ordnung“ entfernt hat.⁶⁵⁶ Die Unterbringung selbst wird mit einer Einweisungsverfügung vorgenommen, die im Unterschied zum klassischen Verwaltungsakt keine Pflicht zur Wahrnehmung der Unterbringungsmöglichkeit begründet; vielmehr folgt hieraus nur das Recht, die Unterbringung zu nutzen.⁶⁵⁷ Folge dessen ist aber auch, dass der obdachlose Mensch im Falle der Ablehnung des

⁶⁵⁰ Ruder, NVwZ 2012, 1283 (1284).

⁶⁵¹ Alle einschlägigen Rechtsvorschriften der Bundesländer bei Huttner, Die Unterbringung Obdachloser durch die Polizei- und Ordnungsbehörden, 2017.

⁶⁵² Graulich, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, E. Das Handeln von Polizei- und Ordnungsbehörden zur Gefahrenabwehr, Rn. 259.

⁶⁵³ Graulich, der die öffentliche Ordnung als „relativen Blankettbegriff“ beschreibt, ders., in: Lisken/Denninger, HdB Polizeirecht, 7. Aufl. 2021, Kapitel E., Rn. 259.

⁶⁵⁴ Beispielhaft VG Würzburg, Urt. v. 17.5.2023 – W 5 E 23/507, BeckRS 2023, 12281 Rn. 19.

⁶⁵⁵ So bereits Steinmeier, Bürger ohne Obdach, 1992, S. 94 ff., S. 221 ff., S. 370.

⁶⁵⁶ So noch VGH Mannheim, Beschl. v. 5.3.1996 – 1 S 470/96, NVwZ-RR 1996, 439; VGH Mannheim, Beschl. vom 24.2.1993 – 1 S 279/93, NVwZ 1993, 1220; OVG Lüneburg, Beschl. v. 27.3.1991 – 12 M 23/91, NVwZ 1992, 502 (503).

⁶⁵⁷ Ruder, NVwZ 2012, 1283 (1286).

Nutzungsrechts formal nicht mehr „unfreiwillig obdachlos“ ist, womit die Polizei- und Ordnungsbehörden von ihrer Pflicht zum Einschreiten befreit werden.⁶⁵⁸ Für die Unterbringung werden meist nicht-vertragsgebundene oder – sofern vorhanden – bezirkseigene Unterkünfte, bei Bedarf auch Hostels, Pensionen etc. genutzt. Die Unterbringung geflüchteter Menschen bei positiv abgeschlossenem Asylverfahren erfolgt zudem in Unterkünften des Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten.

Mit der ordnungsrechtlichen Unterbringung soll lediglich vorübergehend eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit beseitigt werden. Daher soll den Betroffenen nur ein vorläufiges und befristetes Unterkommen einfachster Art ermöglicht werden, welches ihnen, wie die Rechtsprechung formelhaft wiederholt,

„Schutz vor den Unbilden des Wetters bietet, Raum für die notwendigsten Lebensbedürfnisse lässt und den Anforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung genügt.“⁶⁵⁹

Die Wohnansprüche obdachloser Menschen werden mithin auf das „zivilisatorische Minimum“ beschränkt.⁶⁶⁰ Die Rechtsprechung geht davon aus, dass die Ansprüche sich auch verschlechtern können, wenn es dafür sachliche Gründe gibt. Dies ist im Hinblick auf das Prinzip der Non-Retrogression in diesem grundrechtssensiblen Bereich problematisch.⁶⁶¹

Vor allem aber beruht die Rechtsprechung zum „zivilisatorischen Minimum“ auf der Annahme, dass die Unterbringung lediglich temporär erfolgt.⁶⁶² Dies stimmt nicht mit der Realität überein. Studien zeigen, dass der Wechsel in eine eigene Wohnung oftmals nicht gelingt; die Betroffenen sind häufig mehr als zwei Jahre in der Unterkunft untergebracht.⁶⁶³ Von allen untergebrachten wohnungslosen Personen sind

⁶⁵⁸ VGH Mannheim, Beschl. v. 2.11.1994 – 1 S 2439/94, NVwZ-RR 1995, 326.

⁶⁵⁹ VGH Mannheim, Beschl. v. 5.3.1996 – 1 S 470/96, NVwZ-RR 1996, 439.

⁶⁶⁰ VGH Kassel definiert den Minimalstandard wie folgt: „[E]in hinreichend großer Raum, der genügend Schutz vor Witterungsverhältnissen bietet, wozu im Winter die ausreichende Beheizbarkeit gehört, hygienische Grundanforderungen wie genügend sanitäre Anlagen, also eine Waschmöglichkeit und ein WC, eine einfache Kochstelle und eine notdürftige Möblierung mit mindestens einem Bett und einem Schrank bzw. Kommode sowie elektrische Beleuchtung“, VGH Kassel, Entscheidung v. 25.6.1991 – 11 UE 3675/88, BeckRS 2005, 23175; zu den Einzelfällen dezidiert **Ruder**, NVwZ 2012, 1283 (1286 m. w. N.).

⁶⁶¹ So für den Fall einer Welle an geflüchteten Menschen und einer daraus resultierenden Mangellage, VGH Mannheim, Beschl. v. 3.1.1994 – 1 S 3066/93, NVwZ-RR 1994, 394 (394): „Aber auch die Anforderungen an eine menschenwürdige Unterkunft sind im Laufe der Zeit Schwankungen unterworfen, die vom Wandel der Verhältnisse bestimmt sind, wobei das allgemeine zivilisatorische Niveau zu berücksichtigen ist. Dabei ist nicht nur eine Entwicklung im Sinne einer Verbesserung der Lebensverhältnisse möglich, sondern auch eine Entwicklung der Anforderungen nach unten denkbar, wenn es hierfür – etwa infolge von Flüchtlingswellen mit dem damit verbundenen Unterbringungsbedarf – sachliche Gründe gibt.“

⁶⁶² VGH Kassel, Entscheidung v. 25.6.1991 – 11 UE 3675/88, BeckRS 2005, 23175.

⁶⁶³ **Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW**, Integrierte Wohnungsnotfall-Berichterstattung 2020. Struktur und Umfang von Wohnungsnotfällen, 2021,

30 Prozent seit mindestens zwei Jahren in der aktuellen Unterbringung, nur 7 Prozent kürzer als zwei Monate.⁶⁶⁴

Vor diesem Hintergrund droht die Unterbringung selbst zur Verletzung von Grundrechten zu führen. Art. 1 Abs. 1 GG verlangt menschenwürdige Wohnbedingungen in der Unterkunft.⁶⁶⁵ Tatsächlich ist dies längst nicht überall sichergestellt, sowohl im Hinblick auf den Zugang zur Unterkunft als auch im Hinblick auf deren Ausstattung.⁶⁶⁶ Die beengten Wohnverhältnisse sind häufig mit einem Mangel an Sicherheitsgefühl, Privatsphäre, Ruhe und Hygienebedingungen verbunden, was besonders schwerwiegende Auswirkungen für Kinder, gewaltbetroffene Menschen oder Menschen mit Behinderung hat.⁶⁶⁷ Dies schreckt obdachlose Menschen häufig davon ab, überhaupt eine Unterkunft aufzusuchen.⁶⁶⁸ Doch auch dort, wo dieser Standard gewahrt ist, bleiben die Wohnbedingungen hinter den regulären Standards für Lage, Größe und Einrichtung zurück.

Mit zunehmender Unterbringungsdauer wird es für die Betroffenen auch immer schwerer, später eigenen Wohnraum zu beziehen, weil soziale Netze abreißen und die eigene Kompetenz zur Selbsthilfe abnimmt.⁶⁶⁹ Die jahrelange Unterbringung hat auch nachweislich negative Auswirkungen für die Gesundheit der Betroffenen.⁶⁷⁰ Aufgrund dessen muss die Wohnraumvermittlung rechtlich und praktisch so ausgestaltet sein, dass die notdürftig Untergebrachten frühestmöglich ihren eigenen

https://www.sozialberichte.nrw.de/sozialberichterstattung_nrw/kurzanalysen/Kurzanalyse-2-2021.pdf, S. 11; **Engelmann/Mahler/Follmar-Otto**, Von der Notlösung zum Dauerzustand. Recht und Praxis der kommunalen Unterbringung Wohnungsloser in Deutschland, 2020, S. 35 f., https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Von_der_Notloesung_zum_Dauerzustand_web.pdf; **Evers/Ruhstrat**, Wohnungslosigkeit Baden-Württemberg. Untersuchung zu Umfang, Struktur und Hilfen für Menschen in Wohnungsnotlagen. im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung, 2015, https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Publikationen/Bericht_Wohnungslosigkeit_BW_GISS-Studie.pdf.

⁶⁶⁴ **Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauen**, Wohnungslosenbericht 2024, S. 71, <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/wohnen/wohnungslosenbericht-2024.html>.

⁶⁶⁵ **Ruder**, NVwZ 2012, 1283 (1286).

⁶⁶⁶ **Engelmann**, Notunterkünfte für Wohnungslose menschenrechtskonform gestalten, 2022, S. 14 ff., https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Notunterbringung_Wohnungsloser.pdf; Im Hinblick auf den Zugang zur Unterkunft ist bspw. problematisch, dass jener z. T. vom Nachweis eines Anspruchs auf Sozialleistungen oder sogar Vorauszahlungen abhängig gemacht wird.

⁶⁶⁷ **Bauer et al.**, „Das ist nicht das eigene Leben, welches man lebt.“ – Partizipative Studie zu der Akzeptanz der Unterkünfte und den Lebenslagen wohnungsloser Menschen in Hannover, 2020.

⁶⁶⁸ **Gerull**, Wohnungslos in unsicheren Zeiten. Ergebnis der 2. Lebenslagenuntersuchung wohnungsloser Menschen. Eine Studie der ASH Berlin in Kooperation mit EBET e. V. Berlin, https://www.ash-berlin.eu/fileadmin/Daten/News/2022/2te_Lebenslagenuntersuchung_EBET_ASH.pdf.

⁶⁶⁹ **Engelmann**, Notunterkünfte für Wohnungslose menschenrechtskonform gestalten, 2022, S. 15, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Notunterbringung_Wohnungsloser.pdf.

⁶⁷⁰ **Engelmann**, Notunterkünfte für Wohnungslose menschenrechtskonform gestalten, 2022, S. 15, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Notunterbringung_Wohnungsloser.pdf.

Wohnraum beziehen. Dazu bedarf es einer engen Kooperation mit den Sozialen Wohnhilfen sowie einer intensiven sozialarbeiterischen Unterstützung, an der es oft fehlt.⁶⁷¹ Die faktisch dauerhafte Unterbringung von wohnungs- und obdachlosen Menschen ist zuletzt auch eine enorme Belastung für den Landeshaushalt. Die Kosten der ordnungsrechtlichen Unterbringung überschreiten insbesondere bei Familien die Miete für eine entsprechende Mietwohnung bei Weitem.⁶⁷² Demnach wäre zu befürworten, dass das Land Berlin für die Unterbringung wohnungs- und obdachloser Menschen eine spezialgesetzliche Regelung implementiert und verbindliche Standards für ordnungsrechtliche Unterkünfte festlegt.⁶⁷³

II. Sozialrechtliche Hilfeleistungen nach dem SGB XII

Wohnungs- bzw. obdachlose Menschen können persönliche Unterstützung bei der Bewältigung ihrer Lebenssituation über die Maßnahmen nach §§ 67–69 SGB XII suchen. Dazu zählt die Unterbringung in einer Kriseneinrichtung, einem Übergangshaus, einer betreuten Wohngemeinschaft oder im betreuten Einzelwohnen. Voraussetzung ist, dass sich die hilfesuchende Person in „besonderen Lebensverhältnissen“ bzw. in „sozialen Schwierigkeiten“ befindet (§§ 67 f. SGB XII).

Wohnungslosigkeit, drohender Wohnungsverlust, unzumutbare Wohnverhältnisse, Langzeitarbeitslosigkeit, kein ausreichendes oder gesichertes Einkommen, die Entlassung aus einer Haftanstalt oder häusliche Gewalt zählen anerkanntermaßen zu den „besonderen Lebensverhältnissen“ im Sinne von § 67 SGB XII. Darauf aufbauend bezeichnen „soziale Schwierigkeiten“ Umstände, die die betroffenen Menschen daran hindern, einen Weg aus diesen Verhältnissen zu finden. Die Schwierigkeiten können darin bestehen, dass Nachweise, Dokumente oder persönliche Unterlagen nicht beantragt oder besorgt werden können oder die Betroffenen den Anforderungen des Wohnungsmarkts nicht gewachsen sind, weil sie die zur Verfügung stehenden Hilfen oder ihre Rechte und Pflichten nicht kennen und sie deshalb Probleme

⁶⁷¹ **Engelmann/Mahler/Follmar-Otto**, Von der Notlösung zum Dauerzustand. Recht und Praxis der kommunalen Unterbringung Wohnungsloser in Deutschland, 2020, S. 42 ff., https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Von_der_Notloesung_zum_Dauerzustand_web.pdf; **Rosenke**, Integrierte Notversorgung, in: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (Hrsg.), Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Entwicklung lokaler Hilfesysteme und lebenslagenbezogener Hilfeansätze, 2017, S. 203–217.

⁶⁷² Derzeit liegen die regulären Gebühren in Berlin bei 855 Euro pro Person pro Monat, wobei die Gebühren in Familien erst ab der fünften Person entfallen, s. im Detail die Verordnung über die Erhebung von Gebühren für die öffentlich-rechtlich veranlasste Unterbringung wohnungsloser Personen vom 16.7.2024 (GVBl. 2024, S. 488) sowie der Zweiten Verordnung zur Änderung der Unterbringungsgebühren vom 16.12.2025 (GVBl. 2025, S. 664), <https://www.berlin.de/sen/soziales/besondere-lebenssituationen/wohnungslose/unterbringung/unterbeho-1464244.php#:~:text=Wie%20hoch%20sind%20die%20Geb%C3%BChren,werden%20j%C3%A4hrlich%20kalkuliert%20und%20aktualisiert.>

⁶⁷³ Zwar gibt es seit Januar 2026 den Leitfaden für die Unterbringung wohnungsloser Menschen, allerdings ist dieser nicht rechtsverbindlich.

haben, bestehende Ansprüche bei den zuständigen Behörden anzumelden und/oder durchzusetzen oder schlichtweg mit der Organisation ihres Alltags überfordert sind.

In dieser Situation sind den Betroffenen „Leistungen zur Überwindung dieser Schwierigkeiten zu erbringen“ (§ 67 SGB XII). Hierunter fallen alle Maßnahmen, die notwendig sind, um die Schwierigkeiten abzuwenden, zu beseitigen, zu mildern oder ihre Verschlimmerung zu verhüten, insbesondere durch Beratung und persönliche Betreuung sowie Maßnahmen bei der Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung (vgl. § 68 Abs. 1 SGB XII). Praktisch wird die Inanspruchnahme solcher Hilfen zur Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung umgesetzt, indem die betroffene Person einen Antrag bei der Sozialen Wohnhilfe des jeweils zuständigen Bezirksamts stellt. Damit die Soziale Wohnhilfe feststellen kann, ob der Person die Hilfe zusteht, bedarf es zuvor einer „Hilfebedarfsermittlung“. Diese kann auch bei einem anderen sozialen Träger oder einer Hilfseinrichtung erfolgen und gilt dann zugleich als ein Antrag auf Hilfeleistungen im Sinne der §§ 67 ff. SGB XII.

Bei der Hilfebedarfsermittlung werden zunächst die persönlichen Daten abgefragt sowie andere Informationen zur Lebenssituation der betroffenen Person, vor allem zu den wirtschaftlichen Verhältnissen sowie dem rechtlichen und gesundheitlichen Status. Auf Basis dessen werden zunächst kurzfristige Ziele definiert. Mit ihrer Unterschrift unter dem Dokument bestätigen die Betroffenen, dass sie Leistungen der persönlichen Hilfe wünschen. Im Anschluss folgt meist ein persönliches Gespräch mit der Sozialen Wohnhilfe. Innerhalb von sechs Wochen wird ein ausführlicher Hilfeplan erstellt, in dem langfristige Ziele festgehalten werden.

Höchststrichterlich nicht geklärt ist die Frage, ob sich der Anspruch auf sozialrechtliche Unterstützungsleistungen nach §§ 67 ff. SGB XII – unter dem Eindruck der grundrechtlichen Verpflichtungen, insbesondere aus Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG – in bestimmten Situationen auch zu einem Anspruch der einzelnen Person auf Beschaffung einer im Staatseigentum stehenden Wohnung (zum Beispiel einer LWU-Wohnung im MS) verdichten kann.⁶⁷⁴ Voraussetzung für einen solchen Anspruch müsste sein, dass ein wesentliches Versorgungsdefizit im Bereich des bezahlbaren Wohnraums infolge unzureichender staatlicher Maßnahmen zur Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem und angemessenem Wohnraum besteht.⁶⁷⁵ Weiterhin müsste der Betroffene infolgedessen daran gehindert sein, sich selbstständig mit bedarfsgerechtem Wohnraum zu versorgen. Letztlich müsste der Betroffene auch alle ihm zumutbaren gegenüber dem Staat bestehenden Möglichkeiten ausgeschöpft haben, um sich mit staatlicher Unterstützung Zugang zu

⁶⁷⁴ Siehe aber hierzu HessVGH, Beschl. v. 10.1.1986 – 9 TG 857/85, NVwZ 1986, 860 (860), Rn. 23 und zuletzt LSG Niedersachsen-Bremen Beschl. v. 20.2.2026 – L 8 SO 19/26 B ER, BeckRS 2026, 5016.

⁶⁷⁵ Dies lässt sich etwa mit dem Verkauf der im Staatseigentum stehenden Sozialwohnungen begründen kombiniert mit dem unzureichenden Neubau von Sozialwohnungen und der Untätigkeit im Hinblick auf die sich stetig vergrößere Versorgungslücke aufgrund des Auslaufens der Sozialbindungen.

Wohnraum zu verschaffen. Dies betrifft vor allem die Erschöpfung aller bestehenden sozialrechtlichen Leistungsangebote. Dem liegen folgende rechtliche Erwägungen zugrunde:

Grundgesetzlich ist der Staat verpflichtet, jedem Menschen ein Leben in Würde zu ermöglichen (Art. 1 Abs. 1 GG), was das Recht auf die Gewähr eines menschenwürdigen Existenzminimums umfasst (Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG). In menschenrechtskonformer Auslegung dieser verfassungsrechtlichen Pflichten ist der Staat verpflichtet, im Rahmen seiner Möglichkeiten bedarfsgerechten, insbesondere bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und zu erhalten. Wohnraum meint dabei nicht bloß eine temporäre „Unterbringung“ oder „Unterkunft“, sondern geht darüber hinaus. Eine Wohnung ist – in Abgrenzung zu Notunterkünften, Hotels oder Wohnheimen – auf eine gewisse Dauer gerichtet und muss der Person jedenfalls die Möglichkeit eröffnen, sich darin selbst verwirklichen zu können.⁶⁷⁶ Dies ergibt sich aus dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG), welches das Recht der einzelnen Person beschreibt, sich in allen Facetten ihrer Persönlichkeit frei verwirklichen zu können. Hinsichtlich des Merkmals „Dauerhaftigkeit“ ist klarzustellen, dass es für die Qualifikation der Räumlichkeiten nicht erforderlich ist, dass die Wohnung tatsächlich auf unbestimmte Zeit bewohnt wird (faktisch/objektiv) oder künftig bewohnt werden soll (intendiert/subjektiv). Die Wohnung muss allerdings wenigstens dazu geeignet sein, auf unbestimmte Zeit bezogen zu werden. Dabei gebietet die völkerrechtskonforme Auslegung der nationalen Bestimmungen, dass alle vorhandenen finanziellen Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um die Wohnraumversorgung zu gewährleisten.

Ferner ist zu beachten, dass die staatlichen Pflichten bei der Schaffung und beim Erhalt eines hinreichenden Angebots an bezahlbarem Wohnraum nicht bei der Einführung der formalen bzw. verfahrensmäßigen Voraussetzungen zur Wohnraumversorgung stehenbleiben. Vielmehr muss ein effektiver Zugang zu Wohnraum gewährt werden. Das umfasst insbesondere (aber eben nicht nur) das Bereitstellen eines diskriminierungsfreien Verfahrens bei der Vermittlung von Wohnraum an Menschen, die sich aus eigener Kraft und mit eigenen Mitteln am Markt nicht mit bedarfsgerechtem Wohnraum versorgen können. Denn eine Bereitstellung von „Unterstützungsmaßnahmen“ und „Mitteln“ im Sinne der §§ 67 f. SGB XII ist zwecklos, wenn von vornherein feststeht, dass diese Mittel untauglich sind, um das Existenzminimum auch effektiv zu gewährleisten. Dann würde nicht nur der Zweck der §§ 67 f. SGB XII unterwandert, sondern auch das Recht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums würde zur bloßen Leerformel verkümmern.

⁶⁷⁶ Dies ergibt sich bereits aus den §§ 67 ff. SGB XII, die einen Anspruch auf Unterstützung bei der Beschaffung von „Wohnraum“ begründen und bei „Wohnungslosigkeit“ eingreifen. „Wohnungslosigkeit“ besteht auch dann, wenn die einzelne Person in einer Notunterkunft untergebracht ist. Daher kommt eine einschränkende Auslegung der §§ 67 ff. SGB XII auf eine etwaige Unterbringung in Unterkünften nicht infrage.

Dasselbe gilt im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach § 19 Abs. 1 SGB XII. Nach überwiegender Lesart soll hieraus grundsätzlich kein Anspruch auf Bereitstellung einer Wohnung durch den Träger der Sozialhilfe folgen (§ 8 i. V. m. §§ 27–40 SGB XII), sondern nur auf die Übernahme tatsächlicher Aufwendungen für eine vorhandene Unterkunft bzw. auf Geldleistungen (§ 10 Abs. 3 SGB XII). Diese Leistungen sind aber von vornherein untauglich, wenn die Person aufgrund ihrer Lebenssituation gleichwohl absehbar keinen Wohnraum erlangen wird. Die Vorstellung, dass Sozialhilfeträger die Betroffenen auf Dauer mit Wohnungen versorgen können, erweist sich oft als „Illusion“, wie Ruder zutreffend festhält: „In vielen Fällen ‚wohnen‘ Eingewiesene oft über Jahre, ja Jahrzehnte hinweg in Notunterkünften – der Überbrückungscharakter der Einweisung entwickelt sich so zu einem Dauerzustand – letztlich zu Lasten der Kommunen und der Betroffenen.“⁶⁷⁷

Die einzelne Person kann sich gleichwohl nur dann auf einen Anspruch auf Beschaffung einer Wohnung gegenüber dem Staat berufen, wenn sie alle ihm zur Verfügung stehenden und zumutbaren Möglichkeiten zur Versorgung mit Wohnraum ausgeschöpft hat. Das bedeutet insbesondere, dass sie sich selbstständig, aber auch mit staatlicher Unterstützung erfolglos um Wohnraum bemüht haben muss. Zudem muss absehbar sein, dass ihre Anstrengungen auch in Zukunft erfolglos bleiben werden. Für die hierfür erforderliche Prognose kann auf tatsächliche Kriterien abgestellt werden, etwa die wiederholte Ablehnung von Anträgen, eine bereits überlange Wartedauer oder eine bereits von den Ämtern kommunizierte geringe oder gänzlich fehlende Erfolgsaussicht der Bewerbung. Ist dies der Fall, sind alle Möglichkeiten der einzelnen Person ausgeschöpft und es bedarf der Bereitstellung einer Wohnung durch den Staat.

Um die Vermittlung einer im Eigentum einer dritten Person stehenden Wohnung im Hinblick auf die Eingriffe in die Vertragsfreiheit, die Eigentumsfreiheit, die Berufsfreiheit und das Recht zur wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit in angemessener Weise auszugestalten, sind abmildernde Regelungen denkbar. Dazu könnte etwa eine Haftungsübernahme durch die Soziale Wohnungshilfen, eine Wohnkostenübernahme oder ein „Risikozuschuss“ zählen. Die Möglichkeit zur Vereinbarung von Besetzungsrechten (§ 26 Abs. 2 Satz 4 WoFG) zeigt, dass die Vermittlung eines Individuums in eine Wohnung dem Grunde nach zulässig ist.

⁶⁷⁷ Ruder, NVwZ 2012, 1283 (1288).

D. Zusammenfassung der Probleme im geltenden Recht der sozialen Wohnraumversorgung

Das derzeitige System der sozialen Wohnraumversorgung im Land Berlin gewährleistet weder, dass genügend bezahlbarer Wohnraum zur Verfügung steht, noch, dass Menschen mit besonders dringlichem Wohnbedarf mit Wohnraum versorgt werden.

Es gibt kaum belastbare Daten für die (soziale) Wohnraumversorgung, nicht nur im Land Berlin, sondern im gesamten Bundesgebiet. Mangels eines zentralen Wohnungskatasters sind verlässliche Daten zu Wohnungsbeständen und der Nutzung von Wohnraum nicht oder nur mit erheblichem Aufwand zu erlangen. Darüber hinaus variieren die Zahlen für den Wohnraumbedarf, je nachdem, welche Methode⁶⁷⁸ man zu seiner Ermittlung verfolgt.⁶⁷⁹ Nach allen zur Verfügung stehenden Informationen, insbesondere dem Wohnraumbedarfsbericht 2025 des Landes Berlin, bleibt nichtsdestotrotz die Erkenntnis:

⁶⁷⁸ Denkbar ist etwa auch ein Anknüpfen an die tatsächliche Wohnkostenbelastung (hier zeigt sich zusätzlich das Problem der Wahl der Parameter, an denen die Belastung zu bemessen ist), an den Bezug von Mitteln der Grundversicherung, an die Registrierung eines Haushalts als „wohnungssuchend“, an Dringlichkeitskriterien oder den Erhalt des Bestandes im Status quo, vgl. näher **Krapp**, Wie viele bezahlbare Wohnungen brauchen wir?, Vortrag anlässlich des Difu-Seminars „Bezahlbar Wohnen! Strategien und Lösungen für eine soziale Wohnraumversorgung“ vom 12.5.2025.

⁶⁷⁹ **Krapp**, Wie viele bezahlbare Wohnungen brauchen wir?, Vortrag anlässlich des Difu-Seminars „Bezahlbar Wohnen! Strategien und Lösungen für eine soziale Wohnraumversorgung“ vom 12.5.2025.

- Wohnraum ist im Land Berlin für weite Teile der Bevölkerung **nicht mehr bezahlbar**.⁶⁸⁰ Während sich die Angebotsmieten erhöhen,⁶⁸¹ fallen immer mehr Wohnungen aus der Sozialbindung und damit den steigenden Marktmieten anheim.⁶⁸²

Dieses Problem lässt sich durch den Neubau von Sozialwohnungen zeitnah nicht lösen. Selbst dann, wenn man im Neubau hohe Quoten für Sozialwohnungen (etwa ein Anteil von 50 Prozent am entstehenden Wohnraum) vorsehen wollte, bliebe eine substantielle Ausweitung des Bestandes wegen der geringen Anzahl an Neubauwohnungen unrealistisch, zumal neugebaute Sozialwohnungen wegen gestiegener Baukosten deutlich teurer sein werden als die Bestandswohnungen.⁶⁸³ Das daraus entstehende Kostendelta müsste das Land Berlin entweder über Fördergelder ausgleichen oder die Mietpreise für Sozialwohnungen müssten erhöht werden, was jedoch dem Zweck der sozialen Wohnraumvermietung zuwiderliefe und die Versorgungslücke im unteren Preissegment noch vergrößern würde.

- Dabei bestehen die **größten Versorgungsdefizite** bereits jetzt in der **Einkommensgruppe der Geringverdienenden**, also bei Menschen mit weniger als 60 Prozent vom Durchschnittseinkommen.⁶⁸⁴

Bereits „Durchschnittsverdienende“ können sich nur jede vierte angebotene Wohnung (27,8 Prozent) leisten, während dies bei Haushalten mit einem Einkommen von 60 Prozent des mittleren monatlichen Haushaltsnettoeinkommens nur noch jede

⁶⁸⁰ **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen**, Wohnraumbedarfsbericht 2025, S. 15 auf Basis einer Auswertung der Daten aus der Zusatzerhebung zur Wohnsituation im Rahmen des Mikrozensus 2022, <https://www.berlin.de/sen/wohnen/service/berliner-wohnungsmarkt/wohnraumbedarfsbericht-2025/>; Zur Feststellung der Anzahl von „leistbaren Wohnungen“ im Mietspiegelsegment, wurde eine leistbare Nettokaltmiete in Höhe von 27 Prozent des mittleren Haushaltsnettoeinkommens (monatlich 1.800 EUR bei Einpersonenhaushalten im Jahr 2023) zugrunde gelegt. Dies geschah in Anlehnung an das Leistbarkeitsversprechen der LWU, wonach die Mietbelastung auf 27 Prozent des Haushaltseinkommens beschränkt sein muss. Konkret heißt „leistbar“ also, dass die Belastung durch die Nettokaltmiete nicht mehr als 27 Prozent des Haushaltseinkommens beträgt, sofern die für einen WBS maßgeblichen Einkommensgrenzen (WBS 220) sowie angemessene Wohnflächengrenzen nicht überschritten werden.

⁶⁸¹ Empirica (Preisdatenbank), Statista 2025, Entwicklung der Angebotsmieten für Wohnungen in Berlin von 2012 bis zum 3. Quartal 2025 (in Euro pro Quadratmeter), <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/535119/umfrage/mietpreise-auf-dem-wohnungsmarkt-in-berlin/>.

⁶⁸² Zumal der Neubau in den nur begrenzt vorhandenen innerstädtischen Flächen seine Grenze findet und sich die Flächenpotentiale in Berlin für Sozialwohnungen derzeit angeblich nicht quantifizieren lassen, weil diese stadträumlich stark differieren und in vielen Fällen von noch ausstehenden Planungsprozessen abhängen, so Drucksache 19/19 537, Schriftliche Anfrage v. 25.6.2024, S. 5.

⁶⁸³ **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen**, Statista 2024, Entwicklung der Bruttowarmmiete¹ im geförderten Wohnungsbau (1. Förderweg) in Berlin von 2012 bis 2021 (in Euro pro Quadratmeter), <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1384056/umfrage/entwicklung-der-miete-im-sozialen-wohnungsbau-in-berlin/>.

⁶⁸⁴ **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen**, Wohnraumbedarfsbericht 2025, Kurzfassung barrierefrei, S. 3, <https://www.berlin.de/sen/wohnen/service/berliner-wohnungsmarkt/wohnraumbedarfsbericht-2025/>.

zwanzigste angebotene Wohnung (4,8 Prozent) ist.⁶⁸⁵ Zugleich hat sich die Zahl der Haushalte mit einem WBS erhöht, nicht zuletzt aufgrund der Einführung des WBS 220 (220 Prozent der Bundeseinkommensgrenze, § 9 Abs. 2 WoFG).⁶⁸⁶ Allerdings versorgt der WBS 220 nachweislich gar nicht zielgenau diejenigen Menschen, die das Land erreichen wollte (etwa Beschäftigte im Polizeidienst oder in der Kranken- und Altenpflege).⁶⁸⁷ Ebenso wenig trägt der WBS zur generellen Senkung der Wohnkostenbelastung bei, weil der gehäuft auftretende und unausgeglichene Wegfall vieler Sozialbindungen eine Verringerung der Kostenlast verhindert.⁶⁸⁸ Die verbleibende Kostenlast kann durch das Wohngeld als Subjektförderung zwar ausgeglichen werden.⁶⁸⁹ Nachhaltig ist dieses Vorgehen aber nicht. Das Wohngeld stellt als Sozialleistung nicht nur eine enorme Belastung für den Landeshaushalt dar,⁶⁹⁰ sondern ist im Ergebnis eine Querfinanzierung von Wohnungseigentümer*innen, die ihre Wohnungen nicht mehr zu leistbaren Mieten anbieten.

- Die derzeitige Vergabe von Sozialwohnungen über die WBS-Typen verschärft vor diesem Hintergrund lediglich die **Konkurrenz** um Wohnraum, und zwar wiederum primär zulasten der Geringverdienenden.

Für wohnungs- und obdachlose Menschen ist es besonders schwer, eine Wohnung zu beziehen. Die Zahl der wohnungslosen Menschen in Berlin spricht für sich:⁶⁹¹

⁶⁸⁵ Für Einpersonenhaushalte verschärft sich die Person noch weiter (1,3 Prozent), **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen**, Wohnraumbedarfsbericht 2025, Kurzfassung barrierefrei, S. 3, <https://www.berlin.de/sen/wohnen/service/berliner-wohnungsmarkt/wohnraumbedarfsbericht-2025/>.

⁶⁸⁶ Rund 60 Prozent der Haushalte sind nach der Anhebung der Einkommensgrenzen in Berlin nunmehr berechtigt, sozialen Wohnraum zu beziehen, so die Angabe und Begründung der Senatskanzlei des Regierenden Bürgermeisters, Änderung von Einkommensgrenzen im Sozialen Wohnungsbau beschlossen, PM v. 7.1.2025.

⁶⁸⁷ Mietbelastung in Berlin: Welche Mieten können sich Berlin Haushalte leisten? Eine Analyse auf Basis der Daten des Mikrozensus Wohnen 2022 im Auftrag des Berliner Mietervereins durch die **Asum GmbH**, Mai 2024, S. 21-25, 28 ff, abrufbar unter: https://www.berliner-mieterverein.de/downloads/Mietbelastungsstudie_BMV_ASUM_2024.pdf.

⁶⁸⁸ **Krapp**, Wie viele bezahlbare Wohnungen brauchen wir?, Vortrag anlässlich des Difu-Seminars „Bezahlbar Wohnen! Strategien und Lösungen für eine soziale Wohnraumversorgung“ vom 12.5.2025.

⁶⁸⁹ Im Jahr 2024 erhielten in Berlin insgesamt 54.535 bedürftige Haushalte einen Zuschuss zu ihren Wohnkosten in Form von Wohngeld, Amt für Statistik Berlin Brandenburg, <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/k-vii-1-i>.

⁶⁹⁰ Zu den horrenden Ausgaben für das Wohngeld vgl. von 2005-2022 zwischen 0,73-1,75 Mrd. Euro p.a.; in 2023 sodann 3,83 Mrd. Euro, Destatis, Ausgaben des deutschen Staates für Wohngeld von 1991 bis 2023, Stand: 26.3.2024, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/72123/umfrage/wohngeld-leistungen-von-bund-und-laendern-seit-1996/>; Handelsblatt vom 9.5.2024, 20 Milliarden für Wohnzuschüsse - Bruchteil für Sozialwohnungen; Handelsblatt vom 18.1.2024, **Anger/Kersting**, Wie der Staat die Preisanstiege am Wohnungsmarkt weiter befeuert, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/mieten-wie-der-staat-die-preisanstiege-am-wohnungsmarkt-weiter-befeuert/100005281.html>; zur bundesweiten Belastung s. Statista, Industrien und Märkte, Sozialer Wohnungsbau in Deutschland, Ausgaben für Wohngeld in West- und Ostdeutschland von 2005 bis 2025 (in Millionen Euro), <https://de.statista.com/statistik/studie/id/188470/dokument/sozialer-wohnungsbau-in-deutschland/>.

⁶⁹¹ Das Statistische Bundesamt erhebt erst seit dem Jahr 2022 jährlich zum 31. Januar, wie viele Menschen wegen Wohnungslosigkeit untergebracht sind. Grundlage der Statistik ist das Wohnungslosenberichterstattungsgesetz (WoBerichtsG). Zu beachten ist, dass geflüchtete Menschen in der Statistik nur berücksichtigt werden, wenn ihr

53.610 Menschen lebten am 31. Januar 2025 in Unterkünften der Wohnungsnotfallhilfe.⁶⁹² Diese Zahl umfasst noch nicht die wohnungslosen Menschen ohne Unterkunft (ca. 6.032) und die „verdeckt wohnungslosen Menschen“⁶⁹³ (ca. 2.364).⁶⁹⁴ Allein für diese Personengruppe besteht bei einer durchschnittlichen Haushaltsgröße von 1,8 Personen ein Nachfrageüberhang von mindestens 34.720 bezahlbaren Wohnungen.⁶⁹⁵ Zudem stellen sich wohnungslosen Menschen neben den ohnehin herausfordernden Lebensumständen zusätzliche Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt – durch teils unüberwindbare Hürden bei der Wohnungsbewerbung und Benachteiligung bei der Wohnungsvergabe.

- Wohnungslose Menschen werden auf dem Wohnungsmarkt **strukturell diskriminiert**.

Das Land Berlin nimmt sich dieser Problematik nicht in ausreichendem Maße an. Zwar hat das Land Berlin über die Kooperationsvereinbarungen mit den landeseigenen Wohnungsunternehmen, den Verträgen zum Geschützten Wohnungsmarkt und dem Pilotprojekt „Housing Frist“ Maßnahmen ergriffen, um Menschen mit besonderem Wohnbedarf zu unterstützen.

- Allerdings reichen diese Maßnahmen weder in **quantitativer** noch in **qualitativer** Hinsicht aus: Der Bestand an Sozialwohnungen in diesen Segmenten ist zu gering und die Verfahren nicht derart ausgestaltet, dass die Zielgruppen auch tatsächlich ausreichend in Wohnraum vermittelt werden.

Besonders problematisch ist, dass es bei der Vergabe von Wohnraum nach „besonderem Wohnbedarf“ sowie im Geschützten Wohnungsmarkt weder einheitliche Kriterien zur Auswahl der Wohnungsbewerbenden noch ein transparentes Verfahren gibt, mit dem sich die Vergabeentscheidungen nachvollziehen lassen. Zudem deutet der starke Rücklauf⁶⁹⁶ der gestellten Anträge auf Berechtigungsscheine darauf hin,

Asylverfahren positiv abgeschlossen wurde (zum Beispiel Asylberechtigung, Flüchtlingseigenschaft, subsidiärer Schutz) und sie weiterhin – etwa in Unterkünften des Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten Berlin (LAF) – untergebracht werden. Untergebrachte wohnungslose Personen mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit, die keinen gesicherten Aufenthaltsstatus haben (im Asylverfahren, bei negativem Abschluss des Asylverfahren), werden in dieser Statistik nicht erfasst.

⁶⁹² **Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung**, Wohnungslose Menschen in Berlin (2025), https://www.berlin.de/sen/soziales/besondere-lebenssituationen/wohnungslose/statistik/#headline_1_28.

⁶⁹³ Menschen, die vorübergehend bei Freund*innen, Angehörigen, Verwandten unterkommen.

⁶⁹⁴ Diese Daten sollten im Februar 2026 erscheinen, sind bislang aber noch nicht veröffentlicht. Daher muss insoweit auf das Zahlenmaterial aus 2024 zurückgegriffen werden. Die Daten zu diesen beiden Gruppen sind Teil der „begleitenden Wohnungslosenberichterstattung“, die alle zwei Jahre im Auftrag des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen durchgeführt wird. Diese begleitende Berichterstattung hat für 2024 erstmals regionale Daten, auch für Berlin, ausgewiesen.

⁶⁹⁵ **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen**, Wohnraumbedarfsbericht 2025, Kurzfassung barrierefrei, S. 4, <https://www.berlin.de/sen/wohnen/service/berliner-wohnungsmarkt/wohnraumbedarfsbericht-2025/>.

⁶⁹⁶ Siehe zur Entwicklung der Antragszahlen Drucksache 19/16 162, Schriftliche Anfrage v. 13.7.2023, S. 2.

dass die Hürden für viele Menschen zu hoch sind und sie keine ausreichende Unterstützung im Antragsverfahren erfahren. Das Land Berlin könnte private Wohnungsunternehmen, die die Quoten im Geschützten Wohnungsmarkt nicht einhalten, sanktionieren. Das Land Berlin könnte auch die (landeseigenen) Wohnungsunternehmen anweisen, das Kontingent des Geschützten Wohnungsmarkts aufzustocken oder einzelne Personen aus dieser besonders benachteiligten und vulnerablen Personengruppe in Wohnraum aufzunehmen. Diese Möglichkeiten werden nicht genutzt.

- Weder übt das Land Berlin seinen Einfluss als wirtschaftlicher Eigentümer auf die LWU als öffentlich-rechtliche Unternehmen aus, noch verfügt es über Benennungs- und Besetzungsrechte.

Was bleibt, ist eine Unterversorgung mit bezahlbarem Wohnraum, die eine strukturelle Schlechterstellung von Geringverdienenden, darunter speziell von Familien zur Folge hat. Eine demgegenüber nochmals gesteigerte Benachteiligung erfahren Wohnungs- und obdachlose Menschen, die weder am freien Wohnungsmarkt noch im Segment der Sozialwohnungen eine reelle Chance auf eine Wohnraumvermittlung haben. In Anbetracht dessen muss dringend über eine Reform des Rechts der sozialen Wohnraumversorgung nachgedacht werden.

- Eine systemimmanente Lösung wäre die **signifikante Verlängerung der Bindungsfristen.**⁶⁹⁷

Eine solche Verlängerung der Bindungsfristen würde die Probleme allerdings nur aufschieben.⁶⁹⁸ Das absehbare Auslaufen der Bindungen könnte in Kombination mit dem für Mieterhöhungen relevanten Maßstab der ortsüblichen Vergleichsmiete (§ 558 BGB) zu Mieterhöhungen in der Zukunft führen. Zugleich bieten die langen Bindungsfristen keine Flexibilität, um kurzfristig auf eine veränderte Marktlage reagieren zu können. Auch würden Fristverlängerungen aus Gründen des Vertrauensschutzes nur Neubauten betreffen, was den ohnehin stagnierenden Neubau weiter hemmen würde. Hierneben bestehen im geltenden System der Sozialbindung Zweifel, ob langfristig urbane Teilhabe gesichert werden kann, da Sozialwohnungen im Stadtgebiet meist konzentriert entstehen und – ist die Sozialwohnung erst einmal

⁶⁹⁷ Beispielsweise auf 80 Jahre, wie es in der Vergangenheit durchaus schon praktiziert worden ist, vgl. die Erfassung bei **Pestel Institut gGmbH Hannover**, Bauen und Wohnen 2024 in Deutschland, Januar 2024, S. 4.

⁶⁹⁸ Etwas anderes würde nur bei der Annahme gelten, in 80 bzw. 100 Jahren (je nach Länge der Frist) sei der Sozialwohnungsbau wieder in dem Maße aufgeholt, dass für eine umfängliche Versorgung gesorgt werden kann. Hiervon kann nach den aktuellen Prognosen jedoch nicht ausgegangen werden.

gebaut – auf städtebauliche Entwicklungen späterhin nicht mehr reagiert werden kann.⁶⁹⁹ Zuletzt bliebe auch das Problem von Fehlbelegungen ungelöst.⁷⁰⁰

Gleichwohl soll nicht prinzipiell gegen verlängerte Bindungsfristen gestritten werden. Die Praxis im Stadtstaat der Freien und Hansestadt Hamburg zeigt, dass es durchaus gangbare Wege gibt, Sozialbindungen auch im geltenden System auszubauen: In Hamburg werden ebenfalls „kurze“ Bindungen von 30 Jahren vereinbart, aber kombiniert mit einem Erbbaurechtsvertrag, der über 100 Jahre läuft.

Abseits dieses Lösungsvorschlags verlängerter Sozialbindungsfristen hat die Analyse in Teil 2 der Studie erwiesen, dass die übrigen baurechtlichen, ordnungsrechtlichen und mietrechtlichen Instrumente nicht nur unzureichend sind, um die (soziale) Wohnraumversorgung im Land Berlin noch zu gewährleisten, sondern dass sie auch kein Ausbaupotential besitzen, um den Wohnraumversorgungsauftrag künftig zu erfüllen.

- Mit den bestehenden Instrumenten des Bau-, Ordnungs- und Mietrechts kann die Wohnraumversorgung nicht hinreichend gewährleistet werden.

Vor diesem Hintergrund muss das Recht der sozialen Wohnraumvorsorge grundlegend reformiert werden. Es bedarf einer Abkehr vom System der Freiwilligkeit, bei dem die Wohnraumversorgung von Menschen mit besonderem Wohnbedarf fast ausschließlich über das Vertragsrecht organisiert wird.

Die völkerrechtlichen, unionsrechtlichen und verfassungsrechtlichen Pflichten verlangen in der aktuellen Versorgungslage, dass das Land Berlin den Zugang zu Wohnraum für alle Menschen durch gesetzliche Regelungen gewährleistet und sichert. Die Lösung für die Probleme liegt nach hiesiger Ansicht in der Einführung einer **Sozialwohnungsquote**.

⁶⁹⁹ Auch die LWU unterliegen in der Kooperationsvereinbarung und im Geschützten Wohnungsmarkt-Vertrag keinen regionalen Vorgaben zur Realisierung der Quoten. Es ist lediglich möglich, dass die Bezirksämter, die LA-GeSO und die LWU beim Senat Ausnahmegenehmigungen einholen, um in bestimmten Gebieten keine Wohnungen an bestimmte Menschen zu vermieten. So hat eine schriftliche Anfrage bei der Senatsverwaltung ergeben, dass in bestimmten Gebieten von der Vermietung an Transferleistungsbeziehende und Menschen mit Migrationsgeschichte abgesehen werden könne, um „soziale Brennpunkte“ zu vermeiden, Drucksache 18/27 305, Schriftliche Anfrage v. 12.4.2021, S. 3.

⁷⁰⁰ Drucksache 19/19 537, Schriftliche Anfrage v. 25.6.2024, S. 5 f.

Dritter Teil: Sozialwohnraum neu denken

Vor dem Hintergrund, dass die bestehenden Regelungsinstrumente nicht ausreichend sind, um der Wohnraumversorgungskrise zu begegnen und die verfassungs- und menschenrechtlich gebotene Wohnraumversorgung sicherzustellen, soll in Teil 3 ein neues Regelungsinstrument vorgestellt werden: die Sozialwohnungsquote.

Mit der gesetzlichen Sozialwohnungsquote sollen Wohnungseigentümer*innen mit großen Wohnungsbeständen verpflichtet werden, einen Teil ihres Wohnungsbestandes als Sozialwohnraum zu vermieten.

Sozialwohnungsquote kurz erklärt

- Mit der Sozialwohnungsquote werden Wohnungseigentümer*innen von mindestens 50 Wohnungen verpflichtet, eine bestimmte Quote ihres Wohnungsbestands als Sozialwohnungen anzubieten (Allgemeine Sozialquote):
 - Ab einem Bestand von 50 Wohnungen: 10 Prozent der Wohnungen
 - Ab einem Bestand von 100 Wohnungen: 15 Prozent der Wohnungen
 - Ab einem Bestand von 500 Wohnungen: 20 Prozent der Wohnungen
 - Ab einem Bestand von 1000 Wohnungen: 30 Prozent der Wohnungen
 - Die Sozialwohnungen sind rotierend an Menschen mit WBS 100, 140, 180 und 220 zu vergeben.
- Mindestens 20 Prozent dieser Sozialwohnungen sind an Menschen mit „besonderem Wohnbedarf“ zu vermieten, insbesondere an wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen, schwerbehinderte oder von Gewalt betroffene Menschen und Menschen in extrem beengten Wohnverhältnissen (Besondere Sozialquote). Die Vermittlung von Menschen mit besonderem Wohnbedarf erfolgt durch die Sozialen Wohnhilfen und das Landesamt für Wohnungswesen.
- Die Sozialwohnungsquote wird möglichst proportional nach Art, Lage und Größe der Wohnungen aus dem gesamten Bestand erfüllt.
- Die Miete bestimmt sich nach der ortsüblichen Vergleichsmiete mit einem nach dem WBS gestaffelten Abschlag in Höhe von 15 bis 30 Prozent.

- Zur Erfüllung der Quote müssen Wohnungseigentümer*innen jede zweite neu zu vermietende oder freierwerdende Wohnung als Sozialwohnung vermieten.
- Innerhalb der ersten drei Jahre müssen 50 % der Quote erfüllt sein. Hierzu kann auch in bestehenden Mietverhältnissen die Miete gesenkt werden, wenn die Voraussetzungen für die Sozialvermietung vorliegen. Ab dem vierten Jahr erfolgt die Umsetzung ausschließlich über die Neuvermietung jeder zweiten freien Wohnung als Sozialwohnung.
- Sozialwohnungen, die aufgrund von Auszug oder Wegfall der Wohnberechtigung wegfallen, werden durch die nächste freierwerdende Wohnung kompensiert. Fällt die Wohnberechtigung weg (Fehlbelegung), bleibt der Mietvertrag bestehen und die Miete wird schrittweise erhöht.
- Die Umsetzung der Sozialwohnungsquote wird durch ein neu einzuführendes Landesamt für Wohnungswesen kontrolliert. Die Wohnungseigentümer*innen reichen hierfür insbesondere einen jährlichen Bericht über die Erfüllung der Sozialwohnungsquote ein.
- Das Landesamt für Wohnungswesen führt ein Wohnungskataster, in dem insbesondere die Angaben der Wohnungseigentümer*innen über Art, Umfang und Nutzung ihres Wohnungsbestandes dokumentiert werden.
- Ein Zuwiderhandeln der Wohnungseigentümer*innen kann über das Ordnungsrecht mit Bußgeldern geahndet werden. Finanzielle Vorteile können abgeschöpft werden.

A. Ziel der Sozialwohnungsquote

Ziel der Sozialwohnungsquote ist die Verbesserung der Wohnraumversorgung. Hierfür wird auf Wohnungen im Bestand zugegriffen und so die Wohnraumversorgung bereits kurz- und mittelfristig verbessert. So soll der Zugang zu bezahlbarem Wohnraum, insbesondere für Menschen mit geringen finanziellen Mitteln, erleichtert werden.

Dass die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum generell, aber insbesondere für Menschen mit geringen finanziellen Mitteln unzureichend ist, ist evident (hierzu bereits auf Seite 9 ff. und S. 132 ff.). Die Mängel bei der Wohnraumversorgung können anhand verschiedener Zahlen und Faktoren und deren Zusammenspiel abgebildet werden. Für die Feststellung eines „angespannten Wohnungsmarktes“ gemäß § 556d Abs. 2 BGB fordert der Gesetzgeber, dass die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen in einer Gemeinde oder einem Teil der Gemeinde zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, und stellt dabei insbesondere auf folgende Kriterien ab: ein im Vergleich zum bundesweiten Durchschnitt deutlich stärkerer Anstieg der Mieten, ein im Vergleich zum bundesweiten Durchschnitt deutliches Übersteigen der durchschnittlichen Mietbelastung, ein Wachstum

der Wohnbevölkerung ohne Schaffung insoweit erforderlichen Wohnraums durch Neubau und das Bestehen geringen Leerstands bei großer Nachfrage.

Anders als bei der Festlegung eines angespannten Wohnungsmarktes sind für die Sozialwohnungsquote vor allem auch die Kriterien maßgeblich, die Mängel in der Wohnraumversorgung von Menschen mit geringen finanziellen Mitteln belegen. Denn die Anforderungen, die sich an die Begründung der Sozialwohnungsquote ergeben, folgen aus den Zielen, die der Gesetzgeber mit der Sozialwohnungsquote verfolgt. Wird also die Sozialwohnungsquote zur Verbesserung des Zugangs zu bezahlbarem Wohnraum für Menschen mit geringen finanziellen Mitteln und – durch die Subquote – insbesondere Menschen, deren Wohn- bzw. Lebenssituation besonders dringlich ist, eingesetzt, so sind zur Gesetzesbegründung und im Rahmen der Verhältnismäßigkeit des Gesetzes insbesondere die Daten heranzuziehen, aus denen sich eine Mangelversorgung dieser Personengruppen ergibt. Wesentlich sind damit also beispielsweise der Versorgungsgrad von Personen mit WBS, die Anzahl wohnungs- und obdachloser Menschen, die Anzahl überbelegter Wohnungen und die Wohnkostenbelastung der Menschen im Bereich der unteren 40 % der Einkommen. Bei der Wohnkostenbelastung ist es sinnvoll, nicht (allein) das relative Verhältnis von Einkommen zur Miete zu betrachten, sondern wesentlich zu berücksichtigen, ob nach Zahlung der Warmmiete noch ein Resteinkommen übrigbleibt, das über den Regelsätzen des SGB liegt. Bei geringen Einkommen kann auch eine relativ betrachtet nicht außergewöhnlich hohe Mietkostenbelastung von 30 % dazu führen, dass die Regelsätze faktisch unterschritten werden und damit nicht mehr genügend Mittel zur Deckung des notwendigen Lebensunterhalts verbleiben.⁷⁰¹

So geht die Linke in ihrem Entwurf für ein Sicher-Wohnen-Gesetz davon aus, dass eine für die Sozialwohnungsquote erforderliche „Wohnungsnotlage“ dann gegeben sei, wenn es bereits manifeste Defizite der sozialen Wohnungsversorgung gibt.⁷⁰² Hierfür geeignete Indikatoren seien die Anzahl der Haushalte, die die Grenzwerte der Leistbarkeit überschreiten, die Verteilung von Wohnflächen und zwischen den Haushalten, das Verhältnis von sozialgebundenen Wohnungen und WBS-berechtigten Haushalten, die Anzahl von obdach- und wohnungslosen Menschen sowie die Spreizung zwischen Bestands- und Angebotsmieten.⁷⁰³

⁷⁰¹ Vgl. den Bericht des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes „Mieten fressen Einkommen“, in dem hieraus eine Wohnarmutsgrenze ableitet wird, abrufbar unter https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/expertise_armutsericht_2025_wohnarmut_web.pdf.

⁷⁰² Siehe hierzu <https://www.linksfraktion.berlin/themen/th/mieten-und-wohnen/sicher-wohnen-per-gesetz-unser-konzept-fuer-ein-sicher-wohnen-gesetz/>; Begründung des Sicher-Wohnen-Gesetzes der Berliner Linksfraktion vom 18.11.2025, S. 3, abrufbar unter https://www.linksfraktion.berlin/fileadmin/linksfraktion/download/2025/Studie_Wohnungsnot_in_Berlin_2025.pdf.

⁷⁰³ Begründung des Sicher-Wohnen-Gesetzes der Berliner Linksfraktion vom 18.11.2025, S. 3, abrufbar unter https://www.linksfraktion.berlin/fileadmin/linksfraktion/download/2025/Studie_Wohnungsnot_in_Berlin_2025.pdf.

Die genaue empirische Darlegung einer Wohnungsnotlage auf Grundlage aussagekräftiger Kriterien ist allerdings komplex. Die jeweiligen Daten werden oft nicht einheitlich und standardisiert erhoben, sind nicht repräsentativ und zwischen den Erhebungen liegen teils mehrere Jahre. Im Rahmen der Mietpreisbremse zeigt sich, dass die Länder die Kriterien zur Darlegung des angespannten Wohnungsmarktes sehr unterschiedlich ausgelegt. Mit dem Erfordernis einer Landesverordnung für jede Verlängerung der Mietpreisbremse, die auf ebensolchen, teils nur bedingt verlässlichen Daten beruht, besteht erhebliche Rechtsunsicherheit. Durch die Befristung der Mietpreisbremse ist die Frage ihrer Verlängerung zu einem politischen Spielball zwischen den politischen Parteien geworden ist, was mit erheblichen Unsicherheiten zulasten der Mieter*innen einhergeht.

Aus diesem Grund soll die Sozialwohnungsquote nicht an das Erfordernis einer sie begründenden Rechtsverordnung gebunden sein. Der Landesgesetzgeber kann im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative die „Wohnungsnotlage“ anhand der genannten Kriterien in der Gesetzesbegründung darlegen. So werden neue und aufwändige Prüfverfahren und die mit der gerichtlichen Anfechtung einer Verordnung verbundenen Rechtsunsicherheit vermieden. Der nachgeschaltete Erlass einer Rechtsverordnung ist für die Rechtfertigung der Sozialwohnungsquote insbesondere im Hinblick auf ihre Verhältnismäßigkeit auch nicht erforderlich. Der Verwaltung muss hier vom Gesetzgeber kein Spielraum eingeräumt werden, weil die Wohnraumversorgung im ganzen Land Berlin aktuell evident unzureichend ist und eine substanzielle Besserung überhaupt erst in den kommenden Jahrzehnten erwartet werden kann. Ausreichend für die Rechtfertigung der Sozialwohnungsquote ist daher die Evaluation des Gesetzes in regelmäßigen Zeitabständen (hierzu näher C.X). Anders kann sich dies aber in Flächenländern darstellen, wo sich die Lage der Wohnraumversorgung je nach Region deutlich unterscheidet.

B. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung ist zu prüfen, ob sich die Sozialwohnungsquote sowohl formell-rechtlich als auch materiell-rechtlich innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen bewegt. Die Länderkompetenz für die Sozialwohnungsquote ergibt sich aus der Zusammenschau von Art. 30 GG, Art. 70 Abs. 1 GG einerseits und der Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG sowie Art. 72 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Var. 1 GG andererseits (hierzu I.). Die materielle Verfassungsmäßigkeit der Sozialwohnungsquote bestimmt sich maßgeblich nach den Grundrechten, insbesondere der Eigentumsfreiheit aus Art. 14 Abs. 1 GG, der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG, der Vertragsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG sowie dem Allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG (hierzu II.). Diese verfassungsrechtlichen

Anforderungen werden der anschließenden Vorstellung und Begründung des Gesetzentwurfs zugrunde gelegt und dort anhand der einzelnen Regelungen vertieft (C.). Dabei zeigt sich, dass der Reformvorschlag sich innerhalb des „Korridors zwischen hinreichender öffentlich-rechtlicher Überformung des privaten Mietverhältnisses bei gleichzeitiger Wahrung der Grundrechte“⁷⁰⁴ bewegt.

I. Formelle Verfassungsmäßigkeit

Das Land Berlin besitzt die Gesetzgebungskompetenz für die Sozialwohnungsquote gemäß Art. 30, 70 Abs. 1 GG.⁷⁰⁵ Einer solchen Landesregelung steht keine Bundeskompetenz – mehr – entgegen. Bei der Sozialwohnungsquote handelt es sich um eine Vorschrift auf dem Gebiet des „Wohnungswesens“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a. F.), dessen Regelung nunmehr den Ländern zufällt (Art. 30 GG sowie Art. 70 GG).

Die Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich wohnungsbezogener Regelungen⁷⁰⁶ wurde im Rahmen der Föderalismusreform I aus dem Jahr 2006 geändert. Kernanliegen der Föderalismusreform als bisher einschneidendste Änderung von Art. 74 GG war die Entflechtung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern zur Stärkung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten.⁷⁰⁷ Im Zuge der Reform ist die damalige konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für „das Wohnungswesen“ gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a.F. aufgehoben und insbesondere die soziale Wohnraumförderung in die alleinige Verantwortung der Länder übergeben worden.⁷⁰⁸ Die heute in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG enthaltenen Titel für das „Wohngeldrecht, das

⁷⁰⁴ **Lange**, Kurzstudie zu den Möglichkeiten der Länder zur Ausgestaltung der Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Wohnungswesens, 2024, S. 31.

⁷⁰⁵ **Lange**, Kurzstudie zu den Möglichkeiten der Länder zur Ausgestaltung der Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Wohnungswesens, 2024; Deutscher Bundestag, WD 3 - 3000 – 110/25, Ausarbeitung: Gesetzgebungskompetenz für die Einführung einer Sozialwohnungsquote für Wohnungsunternehmen, 16. Januar 2026, S. 6; **Kingreen**, Sicher-Wohnen-Gesetz: Entwurf eines Gesetzes über das Wohnungswesen im Land Berlin, S. 34, <https://www.linksfraktion.berlin/themen/th/mieten-und-wohnen/sicher-wohnen-per-gesetz-unser-konzept-fuer-ein-sicher-wohnen-gesetz/>.

⁷⁰⁶ Probleme stellen sich etwa auch bei den bundesrechtlichen Regelungen in § 9 Abs. 2 lit. d BauGB; § 172 Abs. 1 Satz 2 BauGB sowie bei den landesrechtlichen Regelungen in §3 Abs. 4 ZwVbO Bln, zu letzterem etwa VG Berlin, Urt. v. 27.8.2019 - 6 K 452/18, GE 2019, 1429 (1431); OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 23.5.2023 - OVG 5 B 29/19, NVwZ 2023, 1769 (1771 Rn. 31); **Conrad**, LKV 2023, 49 (56); **Heinemann**, NVwZ 2019, 1070 (1071 ff.); a. A. und überzeugend **Gather**, DÖV 2024, 150 (151); **Siegel**, LKV 2019, 399 (400); zuvor bekanntlich beim Berliner Mietendeckel, BVerfGE 157, 223 (294 ff.), s. hierzu **Putzer**, NVwZ 2019, 283 (286).

⁷⁰⁷ BT-Drucks. 16/813 v. 7.3.2006, S. 8, wonach die effektive bundesstaatliche Ordnung in der BRD darauf ausgelegt sei, „die Ebenen des Bundes und der Länder, auch im Verhältnis zur Europäischen Union, deutlicher in ihren Zuständigkeiten und Finanzverantwortlichkeiten abzugrenzen.“; Relevant war zudem Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG, der eine Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes enthielt, die ersatzlos gestrichen worden ist. Diese Kompetenz war vom Bundesverfassungsgericht als „dritte, selbstständige Art der Bundesgesetzgebung“ eingeordnet worden, die neben der ausschließlichen und konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes stand, näher bei **Lindner**, JuS 2005, 577 (578 ff.). Die darin einst enthaltenen Materien sind überwiegend in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes verlagert, aber der Abweichungskompetenz der Länder unterstellt worden (vgl. Art. 72 Abs. 3 GG).

⁷⁰⁸ Begründung des Gesetzesentwurfs zur Föderalismusreform I, BT-Drs. 16/813, S. 13.

Altschuldenhilferecht, das Wohnungsbauprämienrecht“, das „Bergarbeiterwohnungsbaurecht“ bzw. „Bergmannsiedlungsrecht“ sind allesamt Überbleibsel des zuvor noch umfassenden „Wohnungswesens“. Letzteres ist den Ländern mit der Begründung überantwortet worden, eine bundesgesetzliche Regelung sei nicht erforderlich und die Materie ohnehin durch einen starken Regionalbezug geprägt.⁷⁰⁹ Im Gegenzug dazu sind die verbleibenden Bundeskompetenzen von der Prüfung der „Erforderlichkeit“ nach Maßgabe von Art. 72 Abs. 2 GG entbunden worden.⁷¹⁰

Seither wird auf der einen Seite für viele vom Bundesgesetzgeber erlassene Regelungen im Baurecht infrage gestellt, ob diese noch in die Bundeskompetenz für das „Bodenrecht“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG) fallen oder ob sie nicht Teil des „Wohnungswesens“ sind und damit der Länderzuständigkeit unterfallen. Auf der anderen Seite wird für viele vom Landesgesetzgeber erlassene Regelungen zur Wohnraumbewirtschaftung mit Preisbezug infrage gestellt, ob diese noch der Landeskompetenz angehören (Art. 30, Art. 70 Abs. 1 GG) oder ob sie nicht vielmehr als mietrechtliche Bestimmungen dem Titel „Bürgerliches Recht“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) zuzuordnen sind und damit der Bundeskompetenz unterfallen. Die Zuordnung einer Regelung zu einem dieser drei Kompetenztitel hängt maßgeblich davon ab, was unter dem „Wohnungswesen“ i. S. v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a. F. in Abgrenzung zum heutigen „Bodenrecht“ im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG n. F. einerseits und dem „Bürgerlichen Recht“ im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG n. F. andererseits zu verstehen war beziehungsweise ist.⁷¹¹ Selbst bei restriktiver Auslegung umfasst das „Wohnungswesen“ zumindest diejenigen Regelungen, die das Recht der sozialen Wohnraumförderung, das Recht des Abbaus von Fehlsubventionierungen im Wohnungswesen, das Wohnungsbindungsrecht, das Zweckentfremdungsrecht und das Wohnungsgenossenschaftsrecht betreffen.⁷¹²

⁷⁰⁹ BT-Drucks. 16/813 v. 7.3.2006, S. 9, 13.

⁷¹⁰ **Seiler**, in: Epping/Hillgruber, BeckOK-GG, Art. 74 (Stand: 57. Ed., Januar 2021) Rn. 64.

⁷¹¹ Mutmaßlich hat sich der Grundgesetzgeber bei der Formulierung der Kompetenztitel in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG am Sächsischen Allgemeinen Baugesetz orientiert, das Bodenrecht und Wohnungswesen vereinte, indem es sowohl Stadtplanungs- als auch Wohnraumkonzepte enthielt (Allgemeines Baugesetz für das Königreich Sachsen v. 1.7.1900 mit dem Abänderungsgesetz v. 20.5.1904, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Königreich Sachsen, S. 428 Nr. 63), **Breuer**, in: BMBau (Hrsg.), Schriftenreihe 02 „Stadtentwicklung“, Heft Nr. 02.034, 1985, S. 11; Wenn das „Wohnungswesen“ hingegen enger zu interpretieren war, nämlich als Regelungen, die sich aus sozialen Motiven auf private Wohngebäude beziehen, dann wäre das Recht des Wohnungswesens lediglich als das Recht der sozialen Wohnraumförderung, das Recht des Abbaus von Fehlsubventionierungen im Wohnungswesen, das Wohnungsbindungsrecht, das Zweckentfremdungsrecht und das Wohnungsgenossenschaftsrecht zu verstehen.

⁷¹² So bspw. **Uhle**, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Bd. V, Art. 70 (Stand: 96. EL, November 2021) Rn. 126 unter Verweis auf das Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juni 1954, BVerfG, Rechtsgutachten v. 16.6.1954 – 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407 (416); Wenn das „Wohnungswesen“ weit zu verstehen wäre, nämlich als sämtliche Regelungen des Bodenrechts mit Wohnraumbezug, und als solches auf die Länder übergegangen wäre, so wäre dem Bund ein Tätigwerden auf dem Gebiet des (sozial)wohnraumbezogenen Bodenrechts versperrt, was nicht sinnvoll erscheint. Gegen eine weite Auslegung spricht darüber hinaus, dass die Überantwortung des Wohnungswesens auf die Länder maßgeblich dadurch begründet worden ist, dass das

Zur Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen für wohnungsbezogene Regelungen⁷¹³ hat das Bundesverfassungsgericht in der „Mietendeckel“-Entscheidung vom 25. März 2021 grundlegend ausgeführt. Darin entschied das Gericht, dass der .-

„In einem solchen Fall beruhen wesentliche Rechte und Pflichten der Mietvertragsparteien gerade nicht auf ihrer grundsätzlich privatautonomen Entscheidung über die wesentlichen Inhalte des Mietverhältnisses, sondern auf Lenkungs- und Verteilungsentscheidungen der Verwaltung. Derartige Regelungen sind selbst dann nicht dem bürgerlichen Recht zuzuordnen, wenn subsidiär oder zur Lückenfüllung auf die §§ 535 ff. BGB zurückgegriffen wird.“⁷¹⁴

Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich nicht, dass die Landeskompetenz lediglich für gebundenen Wohnraum (verstanden als geförderter Wohnraum) eröffnet ist.⁷¹⁵ Für die Abgrenzung der Kompetenz des Landes Berlin zur sozialen Wohnraumförderung zur Kompetenz des Bundes für privatrechtliche (Miet-)Regelungen ist demnach entscheidend, ob die bürgerlich-rechtliche Prägung des Mietverhältnisses – also die freie Auswahl der Vertragspartei, der Gegenstand des Mietverhältnisses, seine Dauer und die Höhe der Miete – durch öffentlich-rechtliche Vorschriften überformt wird, weil die wesentlichen Rechte und Pflichten der Mietvertragsparteien auf Lenkungs- und Verteilungsentscheidungen der Verwaltung beruhen.

Zentraler Aspekt bei der Zuordnung einer Materie zum Bürgerlichen Recht im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG ist, dass die Vorschriften an die Regulierung eines Individualrechtsverhältnisses anknüpfen, also essentiell das privatrechtliche Rechtsgeschäft als „Ergebnis grundrechtlich geschützter Entscheidungen der Vertragsparteien“ mit den sich daraus ergebenden Rechten und Pflichten betreffen.⁷¹⁶

Wohnungswesen von vielen regionalen Spezifika geprägt sei. Dem würde es widersprechen, wenn das Wohnungswesen nunmehr unterschiedslos sämtliche Regelungen mit Bezug zum (sozialen) Wohnraum umfassen soll. Das gilt umso mehr, als im Gegenzug für die Erweiterung der Landeskompetenz die Erforderlichkeitsprüfung (Art. 72 Abs. 2 GG) für die verbleibenden Titel in der Bundeskompetenz entfallen ist, was als Zeichen dafür gewertet werden kann, dass ein Interesse daran besteht, dass der Bundesgesetzgeber mit überregionalen Regelungen zum sozialen Bodenrecht tätig werden soll. Folglich ist der Bund unverändert für das Recht der sozialen städtebaulichen Planung als Teil des Bodenrechts i. S. v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG zuständig, die auch wohnungsbezogene Regelungen umfasst. Dies gilt ungeachtet der Existenz weiterer milieuschützender Bestimmungen, etwa solchen im Recht des Wohnungswesens.

⁷¹³ Probleme stellen sich etwa auch bei den bundesrechtlichen Regelungen in § 9 Abs. 2 lit. d BauGB; § 172 Abs. 1 Satz 2 BauGB sowie bei den landesrechtlichen Regelungen in § 3 Abs. 4 ZwVbO Bln, zu letzterem etwa VG Berlin, Urt. v. 27.8.2019 - 6 K 452/18, GE 2019, 1429 (1431); OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 23.5.2023 - OVG 5 B 29/19, NVwZ 2023, 1769 (1771 Rn. 31); **Conrad**, LKV 2023, 49 (56); **Heinemann**, NVwZ 2019, 1070 (1071 ff.); a. A. und überzeugend **Gather**, DÖV 2024, 150 (151); **Siegel**, LKV 2019, 399 (400); zuvor bekanntlich beim Berliner Mietendeckel, BVerfGE 157, 223 (294 ff.), s. hierzu **Putzer**, NVwZ 2019, 283 (286).

⁷¹⁴ BVerfGE 157, 223 Rn. 115.

⁷¹⁵ **Gather**, DÖV 2024, 150 (153); so auch schon **Weber**, NVwZ 2023, 1720 (1721 f.).

⁷¹⁶ BVerfGE 157, 223 Rn. 114.; 42, 20 (30 f.).

Schließlich äußert sich hierin die in Art. 2 Abs. 1 GG verbürgte Privatautonomie, die das Wesen aller bürgerlich-rechtlichen Rechtsverhältnisse begründet. Zweifelsohne stellt ein Mietvertrag ein Rechtsverhältnis dar, mit dem die Parteien ihre wechselseitigen Interessen in Ausübung ihrer Privatautonomie ordnen.⁷¹⁷ Daraus folgt aber – anders als einige Stimmen⁷¹⁸ meinen – gerade nicht der Automatismus, dass sämtliche Regelungen mit Preisbezug im Bereich des Wohnens bürgerlich-rechtliche Regelungen sind. Denn gesetzliche Regelungen fallen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dann nicht mehr unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, wenn das Mietverhältnis nicht mehr überwiegend privatrechtlich, sondern durch öffentlich-rechtliche Vorgaben geprägt ist – selbst dann, wenn ergänzend auf die §§ 535 ff. BGB zurückgegriffen wird. Der Schwerpunkt der Regelung ist durch Auslegung zu bestimmen.⁷¹⁹

Nimmt man auf Grundlage dessen die Schutzrichtung der Regelung zur Sozialwohnungsquote in den Blick, so zeigt sich, dass die Quote nicht auf die Regelung von Mietverhältnissen als privatautonome Rechtsverhältnisse zwischen zwei Bürgern abzielt.

Regelungsanliegen und Schutzrichtung der Sozialwohnungsquote ist vielmehr, erstens, durch Schaffung von ausreichend bezahlbaren Wohnungen die Wohnraumversorgung für diejenigen Menschen zu sichern, die sich auf dem freien Wohnungsmarkt aus eigener Kraft nicht selbst mit Wohnraum versorgen können (Versorgungsauftrag). Zweitens, diesen Menschen darüber hinaus auch effektiv den Zugang zu Wohnraum zu verschaffen, indem sie bei der Wohnraumsuche und -vergabe unterstützt werden (Vermittlungsauftrag). Drittens, Sorge dafür zu tragen, dass der Wohnraum zweckgemäß, nämlich als Sozialwohnraum, bewirtschaftet wird (Bewirtschaftungsauftrag). Diese drei Elemente lassen sich reibungslos unter dem Sammelbegriff „Wohnungswesen“ zusammenfassen, der für die Kompetenzverteilung – auch nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts – maßgeblich ist.

Sowohl die Auswahl der Vertragsparteien als auch die Festlegung der Vertragsinhalte wird durch verwaltungsrechtliche Vorgaben überlagert. Das betrifft neben dem Mietpreis auch die Vertragspartei und die Vertragsdauer. Als Vertragspartei kommen nur noch Personen mit Wohnberechtigungsschein in Frage, im Falle der besonderen Sozialwohnungsquote kann die Vertragspartei sogar vorgegeben werden. Auch die

⁷¹⁷ So das BVerfG für Mietverträge: „Ergeben sich die - synallagmatischen - Pflichten der Gebrauchsüberlassung einer- und der Mietzahlung andererseits jedenfalls dem Grund nach aus dem zwischen Vermieter und Mieter frei angebahnten und abgeschlossenen Mietvertrag, geht es um ein dem bürgerlichen Recht zuzuordnendes Rechtsverhältnis“, BVerfG, Beschl. v. 25.3.2021 - 2 BvF 1/20, 2 BvL 4/20, 2 BvL 5/20, NJW 2021, 1377 (1383 Rn. 113); Deutscher Bundestag, WD 3 - 3000 - 110/25, Ausarbeitung: Gesetzgebungskompetenz für die Einführung einer Sozialwohnungsquote für Wohnungsunternehmen, 16. Januar 2026, S. 7.

⁷¹⁸ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 23.5.2023 - OVG 5 B 29/19, NVwZ 2023, 1769 (1772 Rn. 32-35, insb. Rn. 33); **Heinemann**, NVwZ 2019, 1070 (1071 ff.); **Conrad**, LKV 2023, 49 (56).

⁷¹⁹ Deutscher Bundestag, WD 3 - 3000 - 110/25, Ausarbeitung: Gesetzgebungskompetenz für die Einführung einer Sozialwohnungsquote für Wohnungsunternehmen, 16. Januar 2026, S. 7 f.

Dauer des Mietverhältnisses wird geregelt, da das „Sozialmietverhältnis“ endet, wenn die Wohnberechtigung wegfällt (und dann als freies Mietverhältnis fortgeführt wird). Zuletzt wird das Verfahren vom Landesamt für Wohnungswesen vorgegeben, von diesem orchestriert und kontrolliert. Somit werden alle wesentlichen Aspekte des Mietverhältnisses öffentlich-rechtlich überwölbt.

Auch wenn keine konkreten Benennungs- und Besetzungsrechte bestünden und die Wohnungsunternehmen aus dem Kreis derjenigen Personen, die für eine Sozialwohnung als geeignet gelten, ihre Vertragspartei wählen könnten, läge eine ausreichende öffentlich-rechtliche Überformung vor, um von einer verwaltungsrechtlichen Regelung auszugehen.⁷²⁰ Der Umstand, dass hierbei notwendigerweise auch der Mietpreis (mit)geregelt werden muss, macht die Sozialwohnungsquote noch nicht zu einer mietrechtlichen Regelung. Das zeigt sich auch bei einem Vergleich mit den mietrechtlichen Vorschriften.

Die Bestimmungen des „sozialen Mietrechts“ zeichnen sich dadurch aus, dass sie sämtliche Mieter*innen in ebendieser Eigenschaft schützen. Verlangen Vermieter*innen eine – nach Auffassung des Gesetzgebers (Mietpreisbremse, Kappungsgrenze) – überhöhte Miete, stellt dies die Verletzung einer Pflicht dar, die im grundsätzlich privatautonomem Mietvertragsverhältnis gründet und damit die Autonomie der vertragsschließenden Mietvertragsparteien betrifft. Dasselbe gilt für die Regelungen zum mietrechtlichen Bestandsschutz. Die Kündigungsschutzvorschriften zielen darauf ab, die einzelnen Mieter*innen davor zu schützen, dass ihr Vertrag mit den Vermieter*innen in ungerechtfertigter oder unzulässigerweise beendet wird. Erneut geht es darum, die Mieter*innen in ihrer Position, die in dem individuellen Rechtsverhältnis begründet liegt, zu schützen (siehe hierzu auch bereits Teil 2, A.VII.).

Im Unterschied zu diesen Mietschutzvorschriften knüpft die Sozialwohnungsquote weder unmittelbar an das individuelle Mietverhältnis an, noch dient sie dem Schutz von Interessen der Mieter*innen. Stattdessen regelt die Sozialwohnungsquote die Grenzen der Bewirtschaftung und Nutzung von Wohnraum. Sie ist damit Ausdruck von Lenkungsentscheidungen im Rahmen der Wohnraumbewirtschaftung. Dass hierbei auch betragsmäßig eine Grenze in Form einer Miethöhenbegrenzung vorgegeben wird, macht die Regelung noch nicht zu einer mietrechtlichen Regelung. Dies ist keine Kompetenzfrage, sondern eine Frage nach der verhältnismäßigen Ausgestaltung der Norm.⁷²¹

Dass die Zuordnung zur Länderzuständigkeit zutreffend ist, zeigen auch die Parallelen zum Recht des Zweckentfremdungsverbots, das anerkanntermaßen der

⁷²⁰ Deutscher Bundestag, WD 3 - 3000 – 110/25, Ausarbeitung: Gesetzgebungskompetenz für die Einführung einer Sozialwohnungsquote für Wohnungsunternehmen, 16. Januar 2026, S. 10.

⁷²¹ **Gather**, DÖV 2024, 150 (153); **Siegel**, LKV 2019, 399 (400 f.); **Weber**, NVwZ 2023, 1720 (1720).

Länderzuständigkeit nach Art. 30 GG, Art. 70 Abs. 1 GG angehört.⁷²² Ebenso wie das Zweckentfremdungsverbotsrecht setzt die Sozialwohnungsquote dem Nutzungsverhältnis von Wohnraum generelle Grenzen und regelt nicht nur die auf der privatrechtlichen Verhandlung beruhende Bestimmung der Miethöhe im Vertragsverhältnis. Wie auch im Zweckentfremdungsverbotsrecht steht bei der Sozialwohnungsquote die öffentlich-rechtliche Durchdringung des Privatrechtsverhältnisses im Vordergrund.⁷²³ Diese Durchdringung setzt der Auswahl der Vertragspartei und der Ausgestaltung des Mietverhältnisses inklusive der Miethöhe öffentlich-rechtliche Grenzen und macht sie somit zu einer öffentlich-rechtlich determinierten Regelung zur Wohnraumbewirtschaftung. Letztlich stellt die Sozialwohnungsquote eine besondere Form des Nutzungsverbots dar. Wer Sozialwohnraum entgegen seiner Verpflichtung nicht als solchen vermietet, sondern als ungebundenen Wohnraum, der zweckentfremdet hiermit den Wohnraum. Gegen diese Form der Zweckentfremdung kann der Staat mit öffentlich-rechtlichen Maßnahmen vorgehen. Vor diesem Hintergrund spricht vieles dafür, die Sozialwohnungsquote in das bestehende Zweckentfremdungsrecht zu integrieren.

Im Ergebnis handelt es sich bei der Sozialwohnungsquote folglich um eine Vorschrift auf dem Gebiet des „Wohnungswesens“⁷²⁴ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a. F.), dessen Regelung seit der Streichung dieses Kompetenztitels aus dem Katalog der konkurrierenden Bundeskompetenzen den Ländern zufällt (Art. 30 GG sowie Art. 70 GG).⁷²⁵ Dies gilt nicht trotz, sondern gerade wegen der Mietendeckel-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.

⁷²² BVerfG, Beschl. v. 13.2.2015 - 1 BvR 3332/14 (obiter dictum), BeckRS 2015, 43003 Rn. 12; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 6.4.2017 - OVG 5 B 14/16, BeckRS 2017, 106491 Rn. 52 f.; **Schollmeier**, Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 392; vgl. hierzu auch § 6 Abs. 1 Satz 1 zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs vom 4.11.1971, BGBl. I, S. 1745; verfehlt indes OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 23.5.2023, OVG 5 B 29.19, Rn. 35 ff., sowie **Heinemann**, NVwZ 2019, 1170 (1171), der meint, der Verfassungsgesetzgeber sei bei der Föderalismusreform irri- gerweise davon ausgegangen, das Zweckentfremdungsrecht sei Teil des Wohnungswesens; zutreffend dagegen **Gather**, DÖV 2024, 150 ff.; **Siegel**, LKV 2019, 399 (400); **Weber**, NVwZ 2013, 1720 (1722); in diese Richtung für den „Mietendeckel“ auch schon **Putzer**, NVwZ 2019, 283 (286).

⁷²³ So auch **Lange**, Kurzstudie zu den Möglichkeiten der Länder zur Ausgestaltung der Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Wohnungswesens, 2024, S. 24 ff.; **Kingreen**, Entwurf eines Gesetzes über das Wohnungswesen im Land Berlin, August 2025, S. 34 f.

⁷²⁴ Zum Wohnungswesen zählten seinerzeit schließlich alle Angelegenheiten, die sich aus sozialen Gründen auf Wohnzwecken dienende Gebäude bezogen, mithin die Wohnraumbewirtschaftung, die Wohnungsbauförderung und der soziale Wohnungsbau inklusive Subventionsfragen, dezidiert bei **Lange**, Kurzstudie zu den Möglichkeiten der Länder zur Ausgestaltung der Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Wohnungswesens, 2024, S. 24.

⁷²⁵ So ausdrücklich BT-Drucks. 16/813 v. 7.3.2006, S. 13.

II. Materielle Verfassungsmäßigkeit

Die Überlagerung der Rechtsverhältnisse Privater durch das Recht des Wohnungswesens⁷²⁶ muss materiell verfassungsmäßig, insbesondere mit den Grundrechten der Mietparteien vereinbar sein. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber in seinem Mietpreisbremsen-Beschluss⁷²⁷ einen weiten Handlungsspielraum für Regelungen zur sozialen Wohnraumversorgung zugestanden. Innerhalb dieses Handlungsspielraums bewegt sich die Sozialwohnungsquote. Die Frage nach ihrer materiellen Verfassungsmäßigkeit⁷²⁸, insbesondere im Hinblick auf die hiervon betroffenen Grundrechte, wird nachfolgend vertieft untersucht.

Zur Beurteilung der materiellen Verfassungsmäßigkeit des Reformvorschlags zur Sozialwohnungsquote sind vor allem die Implikationen für die Grundrechte aus Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentumsfreiheit), Art. 12 Abs. 1 GG (Berufsfreiheit) und Art. 3 Abs. 1 GG (Allgemeiner Gleichheitssatz) sowie aus Art. 2 Abs. 1 GG (Vertragsfreiheit und wirtschaftliche Betätigungsfreiheit) zu untersuchen. Im Einzelfall können auch weitere Grundrechte, etwa aus Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG (Recht auf informationelle Selbstbestimmung) betroffen sein. Die im Folgenden dargestellten grundrechtlichen Rahmenbedingungen werden in der anschließenden Darstellung des Reformvorschlags für die Sozialwohnungsquote aufgegriffen und an den einschlägigen Stellen im Wege einer Einzelfallprüfung vertieft.

1. Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG)

Wohnraumbezogene Regelungen berühren die in Art. 14 Abs. 1 GG verbürgte Eigentumsfreiheit der Wohnungseigentümer.

a) Schutzbereich

Die Eigentumsgarantie in Art. 14 Abs. 1 GG schützt – in Abgrenzung zu Art. 12 Abs. 1 GG – nicht „den Erwerb“, sondern „das Erworbene“. Damit ist das Eigentum der durch die Sozialwohnungsquote Verpflichteten an dem von ihnen vermieteten Wohnraum zweifellos eine von Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Vermögensposition.⁷²⁹ Die Vermietung an Dritte ist die nach Art. 14 Abs. 1 GG grundrechtlich geschützte Nutzung dieses Wohneigentums. Umgekehrt ist die Frage, ob mit der

⁷²⁶ **Lange**, Kurzstudie zu den Möglichkeiten der Länder zur Ausgestaltung der Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Wohnungswesens, 2024, S. 31.

⁷²⁷ BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, 1 BvL 4/18, 1 BvR 1595/18, NJW 2019, 3054 ff.

⁷²⁸ Dafür, dass die Regulierung am Ende weniger eine Frage der formellen Verfassungskonformität ist, sondern vielmehr eine Frage der verhältnismäßigen und damit materiell verfassungsmäßigen Ausgestaltung s. **Gather**, DÖV 2024, 150 (153); **Siegel**, LKV 2019, 399 (400 f.); **Weber**, NVwZ 2023, 1720 (1720).

⁷²⁹ Dazu auch **Froese**, ZWE 2015, 250 (255).

Sozialwohnungsquote eine ausgeübte Tätigkeit beeinträchtigt wird, nur im Rahmen der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG zu prüfen.

Das von Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Eigentum umfasst die Summe aller vermögenswerten Rechte, die der einzelnen Person von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, dass er die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zum privaten Nutzen ausüben darf.⁷³⁰ Maßgeblich ist, dass die Summe des Vermögens, nicht aber das Vermögen als solches geschützt wird.⁷³¹ Geschützt ist nicht nur die freie Verfügung über den Eigentumsgegenstand,⁷³² sondern auch die freie Nutzung dieser Rechtsposition,⁷³³ inklusive des Rechts, Dritte von der Nutzung auszuschließen,⁷³⁴ oder – wie im Falle der Vermietung – ihnen den Eigentumsgegenstand (gegen Entgelt) zu überlassen.⁷³⁵ Die den Bestand, die Zuordnung und die Nutzung von Eigentum schützende Eigentumsfreiheit hat vor allem eine subjektiv-abwehrrechtliche Dimension.⁷³⁶ Aus der Schutzkomponente „Nutzungsfreiheit“ hat das Bundesverfassungsgericht aber auch das Besitzrecht der Mieter*innen abgeleitet und jenes dem Sacheigentum funktional gleichgestellt.⁷³⁷ Daraus ergibt sich, dass das Verfügungsrecht kein konstitutives Element des Eigentumsschutzes ist.⁷³⁸

Das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb ist hier nicht tangiert. Dass Art. 14 Abs. 1 GG den Schutz eines solchen Betriebs kennt, ist dem Grunde nach anerkannt. Das Bundesverfassungsgericht⁷³⁹ hat aber festgehalten, dass Art. 14 Abs. 1 GG den Gewerbebetrieb nicht als Ganzes schützt, sondern lediglich

⁷³⁰ BVerfGE 115, 97 (110 f.); 131, 66 (79); 97, 350 (371); näher bei **Papier/Shirvani**, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Bd. II, Art. 14 (Stand: 83. EL, April 2018) Rn. 277.

⁷³¹ BVerfGE 115, 97 (110 f.); 131, 66 (79); 97, 350 (371).

⁷³² BVerfGE 104, 1 (8).

⁷³³ BVerfGE 98, 17 (35); BVerfGE 102, 1 (23).

⁷³⁴ BGHZ 208, 246 Rn. 33.

⁷³⁵ BVerfGE 98, 17 (35 f.).

⁷³⁶ BVerfGE 31, 229 (239); 42, 263 (293 f.); 52, 1 (30); 115, 97 (111); näher **Papier/Shirvani**, in: Dürig/Herzog/Scholz, Bd. II, Art. 14 (Stand: 83. EL, April 2018) Rn. 112-117.

⁷³⁷ Die Entscheidung verdient Zuspruch, da sie einen wichtigen Beitrag zur Schärfung der ansonsten diffus anmutenden Rechtsposition der Mieter*innen darstellt, die nun einen konkreten normativen Anknüpfungspunkt in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG findet. Kritisch noch **Depenheuer**, NJW 1993, 2561 ff.; **Franke**, DWW 1993, 281 ff.; **Rüthers**, NJW 1993, 2587 ff.; **Roellecke**, JZ 1995, 74 ff., wobei Hauptkritikpunkt war, dass es dem Mieter*innen an einem Verfügungsrecht fehle; befürwortend heute **Wieland**, in: Dreier, GG, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 14 Rn. 34; **Kreuter-Kirchhof**, Der rechtliche Status des Wohnungseigentums, in: Voigtländer/Depenheuer (Hrsg.), Wohneigentum, 2014, S. 97 (102 ff.); **Wendt**, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 14 Rn. 24; **Papier/Shirvani**, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Bd. II, Art. 14 (Stand: 83. EL., April 2018) Rn. 323 mit dem Hinweis, dass das Eigentumsrecht weiterhin staatsgerichtet ist, was bedeutet, dass Mieter*innen das Recht nicht direkt gegenüber ihren Vermieter*innen ins Feld führen können, sondern es am Gesetzgeber ist, die Regelungen so auszugestalten, dass die jeweiligen Eigentumsrechte sachgerecht und ausgewogen gegeneinander abgegrenzt werden.

⁷³⁸ So auch **Schollmeier**, Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 153 f.

⁷³⁹ BVerfGE 143, 246 (331).

dessen einzelne Eigentumspositionen. Eine etwaige Schädigung des „Geschäftsmodells“ der Wohnraumvermietung ist daher nicht von Art. 14 Abs. 1 GG erfasst und für die verfassungsrechtliche Vermessung der Sozialwohnungsquote somit von vornherein unerheblich.

b) **Eingriff und verfassungsrechtliche Rechtfertigung**

Die Sozialwohnungsquote greift als Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG in die Eigentumsfreiheit ein. Dieser Eingriff ist bei verhältnismäßiger Ausgestaltung der Sozialwohnungsquote jedoch gerechtfertigt. Die Wohnungseigentümer*innen können ihre eigentumsrechtlichen Verfügungs- und Nutzungsrechten an der Wohnung dem Grunde nach weiterhin ausüben, die Wohnung insbesondere weiterhin vermieten; die Vermietung muss sich fortan lediglich in den – noch näher zu bestimmenden – Grenzen der Sozialbindung bewegen. In dieser Einschränkung der Vermietungsmöglichkeiten als Nutzungsmodalität liegt zumindest eine mittelbare Beeinträchtigung des Eigentumsrechts der Wohnungseigentümer*innen.

Als Inhalts- und Schrankenbestimmung ist jede Regelung zu verstehen, mit der der Gesetzgeber Eigentum und Erbrecht im Rahmen seiner Ausgestaltungsbefugnis abstrakt-generell definiert.⁷⁴⁰ Genau genommen handelt es sich bei der Sozialwohnungsquote um eine Schrankenbestimmung des Eigentumsrechts, also um eine Bestimmung, mit der der Gesetzgeber die Folge einer künftigen Ausgestaltung bereits bestehender Rechte (hier die Vermietung von Wohnungseigentum) normiert.⁷⁴¹

Die Sozialwohnungsquote ist als Schrankenbestimmung nur dann verfassungskonform ausgestaltet, wenn sie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügt.

Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit kommt im Rahmen des Eigentumsrechts besonders zum Tragen, dass „Eigentum verpflichtet“, Art. 14 Abs. 2 GG. Hiermit hat der Verfassungsgeber die Sozialbindung des Eigentums zum Ausdruck gebracht. Die Sozialbindung des Eigentums hat zur Folge, dass die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung umso weiter ist, je stärker der soziale Bezug des Eigentumsobjekts ist.⁷⁴² Eine weitere Ausprägung dieser Sozialbindung ist die

⁷⁴⁰ BVerfGE 72, 66 (76).

⁷⁴¹ Hier könnte auch schon das Vorliegen eines Eingriffs in Frage gestellt werden: Wenn man sich wie das Bundesverfassungsgericht zu Recht auf den Standpunkt stellt, dass Art. 14 Abs. 1 GG von vornherein nicht die einträglichste Nutzung des Eigentums schützt (vgl. nur BVerfGE 91, 294 Rn. 60), dann könnte man hier – wie auch bei der Mietpreisbremse – zu dem Ergebnis kommen, dass die Regelung bereits keinen Eingriff in Art. 14 Abs. 1 GG darstellt, weil die Vermietung zu höheren Mieten als den gebundenen Mieten bereits nicht vom Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 GG umfasst ist. Dann bliebe lediglich ein Eingriff in die Vertragsfreiheit zu prüfen (Art. 2 Abs. 1 GG). Für die Mietpreisbremse s. **Laven**, Missverständnisse zur Mietpreisbremse, Verfassungsblog v. 27.2.2026, <https://verfassungsblog.de/bverfg-mietpreisbremse/>. Bei der Sozialwohnungsquote wird allerdings die Nutzung des Eigentums weitgehender, nämlich nicht allein im Hinblick auf den Mietpreis, tangiert, sodass hier vom Vorliegen eines Eingriffs ausgegangen wird.

⁷⁴² BVerfGE 143, 246, 324 Rn. 218 m. w. N.

Situationsgebundenheit des Eigentums. Die Situationsgebundenheit des Eigentums beschreibt die Besonderheit, dass der Gesetzgeber bei der Bestimmung der Schranken des Eigentumsrechts stets die gegebenen Umweltumstände berücksichtigen muss.⁷⁴³ Hierzu zählt auch die zum Zeitpunkt des Regelungserlasses bestehende Wohnraumversorgungslage.

Ferner ist zu beachten, dass die Sozialbindung des Eigentums für das Wohnungseigentum besonders stark ausgeprägt ist, wie auch die bundesverfassungsgerichtliche⁷⁴⁴ Rechtsprechung hervorhebt. Schließlich ist Wohneigentum als Ausfluss des Eigentums an Grund und Boden deshalb von besonderer Bedeutung, weil der Boden gerade kein ordinäres „Gut“, sondern eine „unvermehrbar und unentbehrliche“⁷⁴⁵ Ressource ist. Da Wohnen sich im Dualismus zwischen menschlichem Grundbedürfnis und wirtschaftlichem Gut bewegt, sind die rechtlichen Konfliktlinien zwischen der Privatnützigkeit des Eigentums und dem öffentlichen Gemeinwohl besonders behutsam auszutarieren. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass Mieter*innen auf die Nutzung von Wohnraum, der im Eigentum anderer steht, im besonderen Maße angewiesen sind.⁷⁴⁶ Demgegenüber besteht auf Seiten der Vermieter*innen ein geringeres Schutzbedürfnis, wenn die Wohnung nicht zur Entfaltung der Persönlichkeit genutzt wird, sondern beispielsweise gewerblich vermietet wird. Daher können auch tiefgehende Eingriffe in das Eigentumsrecht gerechtfertigt sein.

Dieses Verständnis hat das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zur Mietpreisbremse⁷⁴⁷ im Jahr 2019 eindrücklich zum Ausdruck gebracht. Hiernach werden die von Art. 14 Abs. 1 GG gezogenen Grenzen vom Gesetzgeber erst dann überschritten, wenn „die Miethöhenregulierung auf Dauer zu Verlusten für den Vermieter oder zu einer Substanzgefährdung der Mietsache“ führt.⁷⁴⁸ Diese Passage reiht sich in eine lange Rechtsprechungslinie des Bundesverfassungsgerichts⁷⁴⁹ ein, in der es stets die besonders starke Ausprägung der Sozialbindung des Eigentums im Falle

⁷⁴³ Hierzu **Gassner**, NVwZ 1982, 165 ff; **Kreuter-Kirchhof**, NVwZ 2019, 1791 (1794).

⁷⁴⁴ BVerfG, Beschl. v. 23.4.1974 - 1 BvR 6/74 und 2270/73, NJW 1974, 1499 (1499); BVerfG, Urte. v. 4.2.1975 - 2 BvL 5/74, NJW 1975, 727 (730); BVerfG, Beschl. v. 15.10.1996 - 1 BvL 44/92, NJW 1997, 722 (723); BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 - 1 BvL 1/18, 1 BvL 4/18, 1 BvR 1595/18, NJW 2019, 3054 (3057 Rn. 55 ff.).

⁷⁴⁵ BVerfG, Beschl. v. 12.1.1967 - 1 BvR 169/63, NJW 1967, 619 (620).

⁷⁴⁶ Statt vieler hier nur BVerfGE 18, 121 (131 f.).

⁷⁴⁷ So in diesem Jahr erneut bestärkt BVerfG, Beschl. v. 8.1.2026 - 1 BvR 183/25, BeckRS 2026, 1704 Rn. 42; BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 - 1 BvL 1/18, 1 BvL 4/18, 1 BvR 1595/18, NJW 2019, 3054 (3058 Rn. 69).

⁷⁴⁸ BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 - 1 BvL 1/18, 1 BvL 4/18, 1 BvR 1595/18, NJW 2019, 3054 (3058 Rn. 69).

⁷⁴⁹ So bereits zur „Kappungsgrenze“ BVerfG, Beschl. v. 4.12.1985 - 1 BvL 23/84 u. a., NJW 1986, 1669 (1670); so fortgesetzt in BVerfG, Beschl. v. 22.11.1994 - 1 BvR 351/91, NJW 1995, 511 (512); sowie seitens der 1. Kammer des Ersten Senats in BVerfG, Beschl. v. 3.4.1990 - 1 BvR 268/90 u. a., NJW 1992, 1377 (1378), wonach die „Wirtschaftlichkeit der Vermietung ernstlich in Frage gestellt“ werden müsste; siehe auch BVerfG, Beschl. v. 23.4.1974 - 1 BvR 6/74 und 2270/73, NJW 1974, 1499 (1499); BVerfG, Urte. v. 4.2.1975 - 2 BvL 5/74, NJW 1975, 727 (730); BVerfG, Beschl. v. 15.10.1996 - 1 BvL 44/92, NJW 1997, 722 (723); BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 - 1 BvL 1/18, 1 BvL 4/18, 1 BvR 1595/18, NJW 2019, 3054 (3057 Rn. 55 ff.).

des Wohnens betont hat. Da Mieter*innen auf die Nutzung von Wohnraum, der im Eigentum anderer steht, im besonderen Maße angewiesen sind,⁷⁵⁰ sprach das Bundesverfassungsgericht⁷⁵¹ ihnen auch ein über Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschütztes Besitzrecht am Mietwohnraum zu, indem es den Mietbesitz funktional dem Sacheigentum gleichstellte.⁷⁵²

Aus der Bedeutung von Wohnraum einerseits und der besonderen Schutzwürdigkeit der Mieter*innen andererseits folgte das Bundesverfassungsgericht in der Vergangenheit überdies die gesetzgeberische Pflicht, über das Recht für einen gerechten Interessenausgleich zu sorgen,⁷⁵³ etwa mit Miethöhenbegrenzungen⁷⁵⁴ oder Zweckentfremdungsverboten.⁷⁵⁵

Im Lichte dessen bestehen keine Bedenken, dass die Sozialwohnungsquote verfassungskonform, insbesondere verhältnismäßig ausgestaltet werden kann. Wie die verhältnismäßige Ausformung der Regelung im Einzelnen gelingen kann, wird nachfolgend unter C. noch diskutiert. Vorab sei hier nur auf Folgendes hingewiesen:

Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit muss die Sozialwohnungsquote einem legitimen Ziel dienen. Der Gesetzgeber würde mit der Sozialwohnungsquote gleich mehrere, wohnraumbezogene Ziele verfolgen. Erstens: Die Quote soll die Sozialwohnraumversorgung im Allgemeinen verbessern. Zweitens: Die Subquoten innerhalb der Sozialwohnungsquote kombiniert mit einem Besetzungsrecht soll Menschen mit Wohnraumversorgungsproblemen den Zugang zu Wohnraum erleichtern. Drittens: Der Sozialwohnraum soll nachhaltig sozialgerecht bewirtschaftet werden.

An die Geeignetheit der Sozialwohnungsquote sind keine überhöhten Anforderungen zu stellen. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts reicht es für die Annahme der Eignung aus, dass die Möglichkeit besteht, dass der

⁷⁵⁰ Statt vieler hier nur BVerfGE 18, 121 (131 f.).

⁷⁵¹ BVerfGE 89, 1 (6): „Das Besitzrecht der Mieter erfüllt unter diesen Umständen Funktionen, wie sie typischerweise dem Sacheigentum zukommen.“

⁷⁵² Diese Entscheidung verdient Zuspruch, da sie einen wichtigen Beitrag zur Schärfung der ansonsten diffus anmutenden Rechtsposition der Mieter*innen darstellt, die nun einen konkreten normativen Anknüpfungspunkt in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG findet. Kritisch noch **Depenheuer**, NJW 1993, 2561 ff.; **Franke**, DWW 1993, 281 ff.; **Rüthers**, NJW 1993, 2587 ff.; **Roellecke**, JZ 1995, 74 ff., wobei Hauptkritikpunkt war, dass es den Mieter*innen an einem Verfügungsrecht fehle; befürwortend heute **Wieland**, in: Dreier, GG, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 14 Rn. 34; **Kreuter-Kirchhof**, Der rechtliche Status des Wohnungseigentums, in: Voigtländer/Depenheuer (Hrsg.), Wohneigentum, 2014, S. 97 (102 ff.); **Wendt**, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 14 Rn. 24; **Papier/Shirvani**, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Bd. II, Art. 14 (Stand: 83. EL., April 2018) Rn. 323 mit dem Hinweis, dass das Eigentumsrecht weiterhin staatsgerichtet ist, was bedeutet, dass Mieter*innen das Recht nicht direkt gegenüber dem Vermieter*innen ins Feld führen können, sondern es am Gesetzgeber ist, die Regelungen so auszugestalten, dass die jeweiligen Eigentumsrechte aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 GG sachgerecht und ausgewogen gegeneinander abgegrenzt werden.

⁷⁵³ BVerfGE 37, 132 (140).

⁷⁵⁴ BVerfGE 32, 132 ff.

⁷⁵⁵ BVerfGE 38, 348 ff.

erstrebte Erfolg erzielt werden kann.⁷⁵⁶ Durch die Pflicht zur Umnutzung von Bestandswohnungen als Sozialwohnungen würde der Sozialwohnungsbestand in Berlin ausgeweitet. Wie zeitnah und in welchem Maße die Ausweitung des Sozialwohnungssegments erfolgt, ist abhängig davon, wie hoch die Quote ausfällt und wie die Regelung umgesetzt werden soll (bspw. lediglich über Neuvermietungen vs. auch über den vermieteten Wohnungsbestand). In jedem Fall würde die Erhöhung der Anzahl an Sozialwohnungen und die Einführung von Benennungsrechten die Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum verbessern und Menschen mit Wohnraumversorgungsproblemen in Wohnraum vermitteln.

Die Sozialwohnungsquote muss auch erforderlich, also das mildeste unter allen Mitteln gleicher Eignung sein.⁷⁵⁷ Auch an die Erforderlichkeit sind insofern keine überhöhten Anforderungen zu stellen, als die Erforderlichkeit erst dann fehlt, wenn ein sachlich gleichwertiges, zweifelsfrei gleich wirksames, die Grundrechtsberechtigten weniger beeinträchtigendes Mittel zur Verfügung steht, um den mit dem Gesetz verfolgten Zweck zu erreichen.⁷⁵⁸

Dabei ist zu differenzieren: Dem Grunde nach ist die Sozialwohnungsquote deshalb erforderlich, weil der wachsende Wohnraumbedarf anderweitig absehbar nicht mehr gedeckt werden kann. Die Untersuchung in Teil 2 hat gezeigt, dass die geltenden Instrumente zum sozialen Wohnraumschutz unzureichend sind, um den Versorgungs-, Vermittlungs- und Bewirtschaftungsproblemen zu begegnen. Insbesondere die baurechtlichen Instrumente kombiniert mit den förderrechtlichen Regelungen reichen nicht aus, um ausreichend Sozialwohnungen zu sichern, weder kurz- noch langfristig. Weder eine Objektförderung noch die Subjektförderung über das Wohngeld konnte die Versorgungslage nachhaltig verbessern. Die Vergabeverfahren haben überdies gezeigt, dass Wohnungen weiterhin überwiegend an Menschen vergeben werden, die finanziell bessergestellt sind, und Geringverdienende oder mittellose Personen keine reelle Chance auf die Erlangung von Wohnraum haben. Die mit der Sozialwohnungsquote einhergehende Heranziehung von privatem Wohneigentum großer Wohnungsunternehmen ist daher angezeigt, um diesen Versorgungsdefiziten beizukommen.

Das Land Berlin befindet sich in einer akuten Wohnraumversorgungskrise, die sich absehbar noch verschärfen wird. Eine Vielzahl von Menschen hat keinen Zugang zu angemessenem und bezahlbarem Wohnraum. Hieran konnten weder Fördermaßnahmen noch sozialrechtliche Unterstützungsmaßnahmen noch Maßnahmen der Wohnungs- und Obdachlosenhilfe etwas ändern. Die Zahl der wohnungs- und

⁷⁵⁶ St. Rspr. des BVerfG statt vieler nur BVerfG, Beschl. v. 9.3.1994 - 2 BvL 43/92 u. a., NJW 1994, 1577 (1579 m. w. N.).

⁷⁵⁷ Vgl. ebenfalls st. Rspr. des BVerfG nur BVerfGE 81, 70 (90 f.); BVerfGE 100, 313 (375); BVerfGE 116, 202 (225).

⁷⁵⁸ BVerfG, Beschl. v. 23.5.2018 - 1 BvR 97/14, 1 BvR 2392/14, NJW 2018, 3007 (3010 Rn. 94); BVerfGE 81, 70 (90 f.); BVerfGE 100, 313 (375); BVerfGE 116, 202 (225).

obdachlosen Menschen steigt kontinuierlich, die Dauer in den Notunterbringungen verlängert sich und immer mehr Familien und minderjährige Menschen sind betroffen.⁷⁵⁹

Das „Wohnen“ als existenzielles Grundbedürfnis eines jeden Menschen ist aber als überragend wichtiges Rechtsgut anerkannt. Sein Schutz ist in der Rechtsprechungslinie des Bundesverfassungsgerichts stets besonders betont worden. Eingriffe in das Eigentumsrecht von großen Wohnungsunternehmen sind im Vergleich zu den gravierenden Folgen, die der Wohnraumversorgungsmangel für die Grundrechte der Mieter*innen, der Wohnungssuchenden und der bereits wohnungslosen oder obdachlosen Menschen hat, zumutbar.

Die Sozialwohnungsquote muss dabei so ausgestaltet werden, dass den Wohnungseigentümer*innen keine Gefahr droht, dauerhafte Verluste zu erleiden.⁷⁶⁰ Hierfür ist insbesondere die Ausgestaltung der Preisbindung wesentlich. Der vorgeschlagene Mietpreis (je nach WBS 15 bis 30 Prozent unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete) bewegt sich im Rahmen dessen, was für die vermietenden Eigentümer*innen leistbar ist. Die ortsübliche Vergleichsmiete steigt stetig mit den steigenden Angebotsmieten und liegt deutlich oberhalb der Durchschnittsmiete für vergleichbaren Wohnraum. Zudem müssen maximal 30 Prozent des Bestandes (wie nach dem Baulandmodell im Neubau üblich, hierzu unter Teil 2, A.I.2 oben) als Sozialwohnungen vergünstigt vermietet werden.

Hinzu kommt eine Härtefallklausel, auf die sich Wohnungseigentümer*innen berufen können, sollte die Sozialvermietung für sie wirtschaftlich nicht zumutbar sein. Darüberhinausgehende Gewinnchancen und bloße Renditeerwartungen durch höchstmögliche Mieteinnahmen sind von Art. 14 Abs. 1 GG von vornherein nicht geschützt.⁷⁶¹ Vermietende Eigentümer*innen müssen auf dem sozialpolitisch dynamischen Feld der Wohnraumvermietung damit rechnen, dass Mieteinnahmen infolge gesetzlicher Änderungen geringer ausfallen können.⁷⁶² Auf Grundlage dieser verfassungsrechtlichen Leitlinien kann die Sozialwohnungsquote angemessen ausgestaltet werden (hierzu näher C.III.1 unten) und der Eingriff in die Eigentumsfreiheit gerechtfertigt werden.

⁷⁵⁹ Antwort der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung auf die Schriftliche Anfrage Nr. 19/23246 vom 8.7.2025 über Vulnerable Gruppen in Wohnungslosenunterkünften.

⁷⁶⁰ BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, 1 BvL 4/18, 1 BvR 1595/18, NJW 2019, 3054 (3058 Rn. 69).

⁷⁶¹ Vgl. BVerfGE 37, 132, 142; 71, 230, 250; 91, 294, 310; 100, 226, 242 f.

⁷⁶² BVerfG, Urt. v. 9.2.2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, Rn. 76, 88.

2. Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG)

Ob mit der Sozialwohnungsquote überhaupt ein Eingriff in die Berufsfreiheit verbunden ist, ist fraglich. Jedenfalls ließe sich dieser Eingriff in Anbetracht der Versorgungskrise auf dem Wohnungsmarkt aber rechtfertigen.

a) Schutzbereich

Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG gewährt jedem Deutschen das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Das einheitliche Grundrecht in Art. 12 Abs. 1 GG drückt sich in zwei Dimensionen aus, der Freiheit der Berufswahl und der Freiheit der Berufsausübung, die fließend ineinander übergreifen.⁷⁶³ Beruf im Sinne von Art. 12 GG ist „jede auf die Dauer berechnete und nicht nur vorübergehende, der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dienende Betätigung“,⁷⁶⁴ wobei der Begriff weit auszulegen ist.⁷⁶⁵ Das Bundesverfassungsgericht⁷⁶⁶ hat Art. 12 Abs. 1 GG wiederholt in einem wirtschaftlichen Kontext gelesen, wobei der ökonomische Grundbezug sich in der prinzipiell wirtschaftlichen Zielsetzung aller Berufstätigen äußert. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht⁷⁶⁷ den regulativen Charakter der Norm als wertentscheidende Grundsatznorm betont, die über das subjektivrechtliche Freiheitsrecht hinausreicht. Ähnlich der Judikatur zur Eigentumsgarantie orientiert sich das Bundesverfassungsgericht bei Art. 12 Abs. 1 GG zunächst am „personalen Grundzug“ und erst dann am „sozialen Bezug“ der Berufsfreiheit.

Vor diesem Hintergrund kann Art. 12 Abs. 1 GG zwar auch für juristische Personen greifen (Art. 19 Abs. 3 GG). Dies bedeutet indes nicht einen qualitativ gleichwertigen Grundrechtsschutz. Da der personale Grundzug bei Großunternehmen „nahezu gänzlich verloren“ geht,⁷⁶⁸ ist von vornherein eine Differenzierung geboten. Zudem

⁷⁶³ Grundlegend BVerfG, Urt. v. 11.6.1958 - 1 BvR 596/56, NJW 1958, 1035 ff. („Apotheker-Urteil“); zur aus der Einheitlichkeit resultierenden Stufentheorie sogleich in der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung; **Scholz**, in Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 12 (Stand: 101. EL, Mai 2023) Rn. 1, 23.

⁷⁶⁴ St. Rspr. des BVerfG und BVerwG, s. BVerfG, Urt. v. 11.6.1958 - 1 BvR 596/56, NJW 1958, 1035 ff.; BVerfG, Beschl. v. 7.1.1959 - 1 BvR 100/57, NJW 1959, 667 ff.; BVerfG, Beschl. v. 17.7.1961 - BvL 44/55, NJW 1961, 2011 ff.; BVerfG, Urt. v. 21.2.1962 - 1 BvR 198/57, NJW 1962, 579 ff.; BVerfG, Urt. v. 22.5.1963 - 1 BvR 78/56, NJW 1963, 1243 ff.; BVerfG, Beschl. v. 28.11.1984 - 1 BvL 13/81, NJW 1985, 964 ff.; BVerfG, Urt. v. 17.2.1998 - 1 BvF 1-91, NJW 1998, 1627 ff.; BVerfG, Beschl. v. 26.6.2002 - 1 BvR 558/91, NJW 2002, 2621 ff.; BVerfG, Urt. v. 6.3.2004 - 1 BvR 1778/01, NVwZ 2004, 597 ff.; BVerfG, Urt. v. 9.6.2004 - 1 BvR 636/02, NJW 2004, 2363 ff.; BVerwG, Urt. v. 7.12.1953 - BVerwG I C 154/53, NJW 1954, 1013 ff.; BVerwG, Urt. v. 10.3.1954 - BVerwG I C 5/53, NJW 1954, 1054 ff.; BVerwG, Urteil vom 10.5.1955 - BVerwG I C 121/53, NJW 1955, 1532 ff.; BVerwG, Urteil vom 24.1.1957 - BVerwG I C 10/54, NJW 1957, 841 ff.; BVerwG, Urt. v. 28.5.1965 - BVerwG VII C 116/64, NJW 1965, 1617 ff.; BVerwG, Urt. v. 4.11.1965 - I C 6/63, BeckRS 1965, 30425633.

⁷⁶⁵ **Scholz**, in Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 12 (Stand: 101. EL, Mai 2023) Rn. 28.

⁷⁶⁶ **Scholz**, in Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 12 (Stand: 101. EL, Mai 2023) Rn. 42 m. w. N zur Rspr.

⁷⁶⁷ Vgl. bspw. BVerfG, Beschl. v. 7.2.1990 - 1 BvR 26/84, NJW 1990, 1469 (1470 ff.).

⁷⁶⁸ **Scholz**, in Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 12 (Stand: 101. EL, Mai 2023) Rn. 49 m. w. N.

muss hervorgehoben werden, dass das Bundesverfassungsgericht⁷⁶⁹ es in ständiger Rechtsprechung ablehnt, aus Art. 12 Abs. 1 GG ein „Recht auf Konkurrenzschutz“ abzuleiten.⁷⁷⁰ Daher bleibt für die Wohnungseigentümer*innen Folgendes zu konstatieren:

Art. 12 Abs. 1 GG schützt die zur Sozialvermietung verpflichteten Wohnungseigentümer*innen – gegebenenfalls in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG – in ihrer Berufsausübung, wenn jene in der auf Dauer angelegten Bewirtschaftung (Vermietung) von Immobilien besteht, mit der sie auch ihre Lebensgrundlage unterhalten. Weil Wohnungsunternehmen keine natürlichen Personen sind, ist schon deshalb fraglich, ob der Schutzbereich der Berufsfreiheit überhaupt eröffnet ist. Doch selbst wenn dem so ist, kommt allenfalls eine Beeinträchtigung der Tätigkeit der Wohnraumbewirtschaftung infrage.

b) Eingriff und verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Abweichend von der allgemeinen Definition des Eingriffs als „jede mittelbar-faktische Verkürzung des Schutzbereichs eines Grundrechts“ fordert die in bundesverfassungsgerichtlicher⁷⁷¹ Judikatur entwickelte Dogmatik für die Berufsfreiheit in Art. 12 Abs. 1 GG zusätzlich, dass der Eingriff eine objektiv berufsregelnde Tendenz hat.

Die Schutzbereichsverkürzung muss schwerpunktmäßig typischerweise beruflich ausgeübte Tätigkeiten betreffen, indem sie deren Rahmenbedingungen bestimmt.⁷⁷² Dabei ist es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁷⁷³ nicht erforderlich, dass „die grundrechtlich geschützte Tätigkeit ganz oder teilweise unterbunden wird. Es genügt, dass sie auf Grund der staatlichen Maßnahmen nicht mehr in der gewünschten Weise ausgeübt werden kann.“

Ob die Sozialwohnungsquote tatsächlich „objektiv berufsregelnde Tendenz“ hat, scheint äußerst fraglich, da es sich nicht um eine unmittelbar tätigkeitsbezogene

⁷⁶⁹ Grundlegend BVerfG, Urt. v. 11.6.1958 - 1 BvR 596/56, NJW 1958, 1035 (1038 f.); auch BVerfG, Beschl. v. 8.6.1960 - 1 BvL 53/55, NJW 1960, 1515 (1516); BVerwG, Urt. v. 28.2.1964 - VII C 119/61, VerwRspr 1964/1965, 987 (989).

⁷⁷⁰ **Scholz**, in Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 12 (Stand: 101. EL, Mai 2023) Rn. 49: „Gerade in letzterer Hinsicht [dem „Recht auf Konkurrenzschutz“] offenbart sich der grundsätzlich nur freiheitsrechtliche Charakter des Art. 12 [GG]: Die konkurrierende Ausübung der Berufsfreiheit durch jeweils voneinander unabhängige Grundrechtsträger impliziert (begründet) ein Wettbewerbsverhältnis, das durch Art. 12 [GG] zwar nicht - im ordnungspolitisch-wirtschaftsverfassungsrechtlichen Sinne - aufgegeben wird, das aber als natürliche Folge einer entsprechend summiert - konkurrierenden Inanspruchnahme des Freiheitsrechts aus Art. 12 [GG] entsteht. In dieses Ergebnis freiheitlicher Grundrechtsausübung griffe eine Regelung oder Maßnahme zum Schutze einzelner Konkurrenten ein; wie sie diesen begünstigte, belastete sie dessen Konkurrenten. Solche Belastungen stehen jedoch im Widerspruch zum Freiheitsrecht des Art. 12 [GG].“

⁷⁷¹ **Scholz**, in Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 12 (Stand: 101. EL, Mai 2023) Rn. 301.

⁷⁷² **Epping**, Grundrechte, 9. Aufl. 2021, Rn. 399.

⁷⁷³ BVerfG, Beschl. v. 12.6.1990 - 1 BvR 355/86, NJW 1990, 2306 (2307).

Bestimmung handelt. Die Tätigkeit der Wohnraumbewirtschaftung als solche bleibt hiervon unberührt. Man könnte die Sozialwohnungsquote deshalb allenfalls als eine „Rahmenbedingung“ für die Berufsausübung betrachten, weil sie die Tätigkeit der Wohnraumbewirtschaftung durch öffentlich-rechtliche Grenzen modifiziert.

Doch selbst dann, wenn man in der Sozialwohnungsquote eine in der Tendenz objektiv berufsregelnde Bestimmung sehen wollte, wäre der Eingriff jedenfalls verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG lässt Beschränkungen der Berufsfreiheit per einfachem Gesetzesvorbehalt zu.⁷⁷⁴ Die Anforderungen an die Beschränkung der Berufsfreiheit („Schranken-Schranke“) können dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aber nicht ohne weitere Modifikation entnommen werden. Vielmehr gilt es, die Verhältnismäßigkeitsprüfung im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁷⁷⁵ anzupassen, um den unterschiedlichen Dimensionen der Berufsfreiheit über die „Drei-Stufen-Theorie“ Rechnung zu tragen.

Die Einführung einer Sozialwohnungsquote wäre als Berufsausübungsregelung ein Eingriff auf niedrigster Stufe. Folglich sind die niedrigsten Anforderungen an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieses Eingriffs zu stellen. Der staatliche Eingriff muss lediglich zum Schutze eines (nicht weiter zu qualifizierenden) Gemeinwohlguts erfolgen.⁷⁷⁶ Ein solches Ziel besteht – im Zusammenhang mit der Sozialwohnungsquote – in der Verbesserung der sozialen Wohnraumversorgung und der effizienteren Vermittlung von Menschen in Wohnraum sowie der Gewährleistung einer zweckgemäßen Nutzung von Wohnraum.⁷⁷⁷

Die Sozialwohnungsquote ist geeignet, Menschen Zugang zu Wohnraum zu verschaffen, die sich anderweitig und aus eigenen Kräften nicht mit Wohnraum versorgen können. Ein milderer Mittel gleicher Effektivität ist nicht ersichtlich; insbesondere erzeugen die geltenden Regelungen zu Mietpreis- und Belegungsbindungen aufgrund der auslaufenden Sozialbindungen keinen hinreichenden Schutz und sozialrechtliche Hilfen sind nicht gleich effizient. In Anbetracht der Tatsache, dass die Sozialwohnungsquote nur dazu dienen soll, die bestehenden gesetzlichen Regelungen zu Sozialwohnungen effizient auszugestalten, bestehen auch keine Bedenken hinsichtlich der Angemessenheit der Regelung (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne). Dies gilt einmal mehr, als der Schutz von Wohnraum und die staatliche

⁷⁷⁴ Es handelt sich hierbei um einen einfachen Regelungsvorbehalt, weshalb das Zitiergebot in Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG keine Anwendung findet.

⁷⁷⁵ BVerfG, Urt. v. 11.6.1958 - 1 BvR 596/56, NJW 1958, 1035 (1038 f.).

⁷⁷⁶ **Schroeder**, Grundrechte, 5. Aufl. 2019, Rn. 585.

⁷⁷⁷ Im Hinblick auf das legitime Ziel kann im Wesentlichen auch auf die Ausführungen zu Art. 14 Abs. 1 GG verwiesen werden, die sich an dieser Stelle decken, s. hierzu B.II.1.b).

Gewährleistung eines Zugangs zu Wohnraum in Zeiten eines besonders angespannten Wohnungsmarktes von nochmals gehobener Bedeutung ist.

Damit sorgt die Sozialwohnungsquote für einen gerechten und verfassungsrechtlich zu rechtfertigenden Ausgleich zwischen den grundrechtlichen Positionen der Betroffenen und dem legitimen Ziel einer gerechten Wohnraumversorgung für alle Bevölkerungsteile, die auch die auf dem Mietwohnungsmarkt zu Lasten von Wohnungssuchenden bestehenden sozialen und wirtschaftlichen Ungleichgewichte berücksichtigt.⁷⁷⁸ Diesen ausgleichenden Effekt zugunsten der Mieter*innen und insbesondere der sozioökonomisch schlechter gestellten Haushalte konnte das geltende Recht bislang nicht herstellen.

3. Gleichbehandlungsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG)

Auch der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG steht der Einführung der Sozialwohnungsquote nicht entgegen. Art. 3 Abs. 1 GG wird hier unter mehreren Gesichtspunkten relevant. Erstens: Die Sozialwohnungsquote gilt nicht für alle Wohnungseigentümer*innen, sondern nur für diejenigen, die über einen bestimmten Mindestbestand an Wohnungen verfügen (in dem hier erarbeiteten Reformvorschlag wird die Trennlinie beispielsweise zwischen 49 und 50 Wohnungen gezogen). Zweitens: Die Sozialwohnungsquote sieht eine Staffelung vor und trifft die Wohnungseigentümer*innen demnach mit unterschiedlicher Intensität (hier beispielsweise mit zehn Prozent ab einem Bestand von 50 Wohnungen, 15 Prozent ab einem Bestand von mehr als 100 Wohnungen usw.). Da diese jeweiligen Ungleichbehandlungen aber an die Größe des Wohnungsbestandes als sachgemäßes Kriterium anknüpfen, steht Art. 3 Abs. 1 GG der Sozialwohnungsquote nicht entgegen.

Art. 3 Abs. 1 GG normiert das Recht auf Gleichbehandlung vor dem Gesetz (normative Gleichheit).⁷⁷⁹ Die Frage einer Verletzung des Rechts auf Gleichbehandlung wird in einer zweigliedrigen Prüfung ermittelt, bei der zwei Vergleichsgruppen⁷⁸⁰ über ein Differenzierungskriterium⁷⁸¹ voneinander abgegrenzt werden.⁷⁸² Die Prüfung der

⁷⁷⁸ Vgl. zu diesem Ausgleich nur jüngst BVerfG, Beschl. v. 8.1.2026 - 1 BvR 183/25, BeckRS 2026, 1704 Rn. 31.

⁷⁷⁹ **Kirchhof**, NJW 1987, 2354 (2354), der insoweit auch von „normativer Gleichheit“ spricht, **ders.**, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Bd. I, Art. 3 Abs. 1 (Stand: 75. EL, September 2015) Rn. 90.

⁷⁸⁰ Ablehnend zur ausdrücklichen Suche nach einem Oberbegriff im Sinne eines tertium comparationis oder eines genus proximum s. **Kischel**, in: Epping/Hillgrupper, BeckOK-GG, Art. 3 (Stand: 57. Ed., Januar 2024) Rn. 15.1, der sich stattdessen für eine wertfreie Sammlung derjenigen Eigenschaften ausspricht, in denen sich die betrachteten Gegenstände unterscheiden, die als Gleiches ungleich bzw. als Ungleiches gleich behandelt worden sein sollen.

⁷⁸¹ **Jarass**, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 3 Rn. 19.

⁷⁸² Dies kann nicht wertfrei erfolgen, weshalb zur Wertung insb. die objektiv-rechtlichen Wertentscheidungen der Freiheitsrechte herangezogen werden können, die mitunter Unterscheidungen treffen, die auch der allgemeinen Gleichheit vor dem Gesetz vorgegeben sind; näher zur „bereichsspezifischen“ Gleichheit s. **Kirchhof**, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Bd. I, Art. 3 Abs. 1 (Stand: 75. EL, September 2015) Rn. 189.

Rechtfertigung⁷⁸³ gibt mit der heute verwendeten Stufenlos-Formel⁷⁸⁴ eine variable Kontrolldichte vor, die von einer Willkürkontrolle bis hin zur strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung reichen kann. Das Rechtfertigungsbedürfnis verschärft sich, je näher die Ungleichbehandlung an den Kriterien von Art. 3 Abs. 3 GG liegt,⁷⁸⁵ die an mit der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) eng verwobene identitätsbildende Merkmale anknüpfen.⁷⁸⁶

Für den Vorschlag einer Sozialwohnungsquote bedeutet dies, dass im Ausgangspunkt keine hohen Hürden an die Rechtfertigung einer etwaigen Ungleichbehandlung zu stellen sind, da es sich bei den vermietenden Wohnungseigentümer*innen (mit einem Bestand von mehr als 50 Wohnungen) in aller Regel um Wohnungsunternehmen und damit juristische Personen handeln wird, die von den Kriterien aus Art. 3 Abs. 3 GG naturgemäß weit entfernt sind. Überdies ist auch hier zu berücksichtigen, dass die Vermietung in diesen Fällen – im Unterschied zu privaten Kleinvermieter*innen – nicht Ausdruck der persönlichen Freiheitsausübung der einzelnen Person und daher weniger schutzwürdig ist.⁷⁸⁷

Auf der anderen Seite muss jedoch berücksichtigt werden, dass höhere Anforderungen an das Willkürverbot zu stellen sind, wenn hiermit zugleich auch in die

⁷⁸³ BVerfGE 129, 49/68; 133, 1 Rn. 44; nach aktueller Rspr. des BVerfG gilt dabei ein „stufenloser, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab“ (Stufenlos-Formel), s. BVerfGE 139, 285 Rn. 70; 145, 106 Rn. 98; 148, 147 Rn. 94 f.; zur ursprünglichen Willkürformel: „Der Gleichheitssatz ist verletzt, wenn sich ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonst wie sachlich einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden lässt, kurzum, wenn die Bestimmung als willkürlich bezeichnet werden muss.“, BVerfGE 1, 14 (52); abgelöst von der Neuen Formel, dazu BVerfGE 55, 72 (88) sowie zu ihrem Vergleich **Odendahl**, JA 2000, 170 ff. sowie **Kirchhof**, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Bd. I, Art. 3 Abs. 1 (Stand: 75. EL, September 2015) Rn. 268; zur darauffolgenden Neuesten Formel: „Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen. [...] [D]er Gesetzgeber [unterliegt] bei einer Ungleichbehandlung von Personengruppen regelmäßig einer strengen Bindung. Diese Bindung ist umso enger, je mehr sich die personenbezogenen Merkmale den in Art. 3 Abs. 3 genannten annähern und je größer deshalb die Gefahr ist, dass eine an sie anknüpfende Ungleichbehandlung zur Diskriminierung einer Minderheit führt. [...] kommt als Maßstab nur das Willkürverbot in Betracht, so kann ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 nur festgestellt werden, wenn die Unsachlichkeit der Differenzierung evident ist. Dagegen prüft das BVerfG bei Regelungen, die Personengruppen verschieden behandeln oder sich auf die Wahrnehmung von Grundrechten nachteilig auswirken, im Einzelnen nach, ob für die vorgesehene Differenzierung Gründe von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleichen Rechtsfolgen rechtfertigen können.“, s. BVerfGE 88, 87 (96 f.).

⁷⁸⁴ BVerfGE 139, 285 Rn. 70; 145, 106 Rn. 98; 148, 147 Rn. 94 f.

⁷⁸⁵ BVerfGE 88, 87 (96 f.); Art. 3 Abs. 3 GG enthält die speziellen Gleichheitssätze, in denen der Verfassungsgeber zum Ausdruck gebracht hat, welche Ungleichbehandlungen in einem besonderen Widerspruch zu den grundgesetzlichen Wertungen stehen, zu ihrer Entstehung, insb. vor dem Eindruck der menschenverachtenden Diskriminierungen im Dritten Reich, **Langenfeld**, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Bd. I, Art. 3 Abs. 3 (Stand: 74. EL, Mai 2015) Rn. 9.

⁷⁸⁶ Zur Qualität der Kausalität der Anknüpfung an diese Kriterien, **Schollmeier**, Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 138 m. w. N.; zu Diskriminierungen wegen anderer Merkmale, die denen des Art. 3 Abs. 3 GG nahekommen, **Langenfeld**, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Bd. I, Art. 3 Abs. 3 (Stand: 74. EL, Mai 2015) Rn. 41.

⁷⁸⁷ BVerfG, Urt. v. 9.2.2010 - 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09 Rn. 70 m. w. N.

Eigentumsfreiheit und die Berufsfreiheit eingegriffen wird.⁷⁸⁸ Allerdings ist auch anerkannt, dass eine „vereinfachende“, insbesondere an den Zielen der Praktikabilität des Gesetzesvollzugs orientierte Normierung, die zu Konflikten mit anderen abwägungserheblichen Zielen und Wertungen führen kann, zulässig ist.⁷⁸⁹ Speziell dann, wenn es lediglich um einzelne Detailfragen eines Gesetzes geht, betont das Bundesverfassungsgericht in zahlreichen Entscheidungen den Grundsatz weitgehender Freiheit des Gesetzgebers, generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen zu erlassen.⁷⁹⁰

Dass die Anwendbarkeit der Sozialwohnungsquote an die Größe des Wohnungsbestandes anknüpft, ist angesichts dessen nicht willkürlich gesetzt und auch im Übrigen gleichheitsgerecht. Diese Grenze berücksichtigt, dass die Vermietung zur Ausübung individueller Freiheiten immer weiter in den Hintergrund rückt, je größer der Wohnungsbestand ist. Sie berücksichtigt auch den Umstand, dass ab einem bestimmten Wohnungsbestand mehr Möglichkeiten bestehen, um innerhalb eines Unternehmens strategisch-wirtschaftliche Entscheidungen zu treffen und beispielsweise Querfinanzierungen vorzunehmen. Deshalb ist auch die graduelle Steigerung der Sozialwohnungsquote mit größerem Wohnungsbestand gleichheitsrechtlich nicht nur eine Option, sondern sogar eine Notwendigkeit. Diese realitätsgerechte Typisierung beruht auf sachgerechten Erwägungen und ist gleichheitsrechtlich deshalb nicht zu beanstanden. Die Typisierung ist auch deshalb unerlässlich, damit die Sozialwohnungsquote sowohl durch die Wohnungseigentümer*innen als auch von der öffentlichen Verwaltung umgesetzt beziehungsweise kontrolliert werden kann.

4. Vertragsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG)

Mit der Einführung einer Sozialwohnungsquote sind überdies auch Eingriffe in die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit und die Vertragsfreiheit verbunden. Da die Wohnungseigentümer*innen verpflichtet werden, ein bestimmtes Kontingent an Wohnungen als Sozialwohnungen anzubieten, diese über ihren gesamten Wohnungsbestand zu streuen und dies auch nachzuweisen (wofür wiederum Dokumentations-, Anzeige- und Auskunftspflichten erforderlich sind), wird ihre wirtschaftliche Betätigung neuen Regularien unterworfen.

⁷⁸⁸ BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 - 1 BvL 1/18, 1 BvL 4/18, 1 BvR 1595/18, NJW 2019, 3043 (3061 Rn. 95).

⁷⁸⁹ **Nußberger**, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 106.

⁷⁹⁰ **Nußberger**, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 108 m. w. N. aus der Rspr. des BVerfG, etwa BVerfGE 21, 12 (27 f.).

Die Freiheit zur wirtschaftlichen Betätigung ist mittlerweile⁷⁹¹ als Schutzbereichsausprägung der allgemeinen Handlungsfreiheit anerkannt.⁷⁹² Sie greift nur dann ein, wenn die betroffene wirtschaftliche Tätigkeit nicht von Art. 12 Abs. 1 GG erfasst ist.⁷⁹³ Ein Eingriff liegt vor, wenn die staatlichen Maßnahmen „auf eine Beschränkung wirtschaftlicher Entfaltung sowie Gestaltung, Ordnung oder Lenkung des Wirtschaftslebens angelegt sind oder sich in diesem Sinne auswirken.“⁷⁹⁴ Die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit steht in einem engen Zusammenhang mit der ebenfalls aus Art. 2 Abs. 1 GG abgeleiteten Vertragsfreiheit, die das Recht der einzelnen Person verbürgt, die sie betreffenden Rechtsverhältnisse privatautonom zu regeln.⁷⁹⁵ Sie umfasst die Freiheit, Verträge mit der Partei der Wahl abzuschließen, sie zu gestalten, zu ändern oder zu beenden.⁷⁹⁶ Den Staat trifft die Pflicht, dieser Selbstbestimmung der einzelnen Person hinreichend Betätigungsraum zu geben und sie zu achten.⁷⁹⁷

Die Sozialwohnungsquote berührt die Vertragsfreiheit der Wohnungseigentümer*innen insofern, als diese verpflichtet werden, Wohnraummietverträge mit einer bestimmten Mieter*innengruppe zu schließen, nämlich mit WBS-berechtigten Personen. Für die Subquoten wird dies nochmals weiter spezifiziert auf die verschiedenen WBS-Typen und die WBS-Berechtigten mit besonderem Wohnbedarf.

Die Vertragsfreiheit kann aber ebenso eine Schutzpflichtdimension annehmen, die vom Staat, insbesondere vom Gesetzgeber verlangt, solche Schutzmechanismen zu installieren, dass beide Parteien ihre rechtliche Freiheit auch tatsächlich praktizieren können und jene nicht torpediert wird.⁷⁹⁸ Dies ist beispielsweise relevant bei faktischen Machtverhältnissen, die eine Vertragsparität aufgrund eines einseitigen

⁷⁹¹ Anhänger der sog. „Persönlichkeitstheorie“ sahen in Art. 2 Abs. 1 GG z. T. eine „Auswirkung des echten Menschentums im Sinne einer abendländischen Kulturauffassung“, was eine Anwendung auf wirtschaftliche Sachverhalte erschwerte, s. **Peters**, Die freie Entfaltung der Persönlichkeit als Verfassungsziel, in: FS Laun, 1953, S. 669 ff. (673); näher **Schulz-Schaeffer**, Der Freiheitssatz des Art. 2 Abs. 1 GG, 1971, S. 12 ff.; heute ist das Verständnis von Art. 2 Abs. 1 GG großzügiger s. BVerfGE 8, 274 (328); 9, 3 (11); 12, 341 (347 f.), auch bei denjenigen Autoren, die ein engeres Schutzbereichskonzept als das Bundesverfassungsgericht verfolgen s. **Ehmke**, Wirtschaft und Verfassung, 1961, S. 34; **Hesse**, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, 20. Aufl. 1995, S. 183 ff.; **Huber**, Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Vertragsfreiheit, 1966, S. 5 ff.

⁷⁹² BVerfGE 98, 218 (259); BVerfGE 113, 29 (49).

⁷⁹³ BVerfGE 50, 290 (366); BVerfGE 65, 196 (210).

⁷⁹⁴ BVerfGE 98, 218 (210).

⁷⁹⁵ **DiFabio**, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Bd. I, Art. 2 (Stand: 39. EL, Juli 2001) Rn. 101.

⁷⁹⁶ BVerfGE 8, 274 (328); 88, 384 (403); 89, 48 (61); 95, 267 (303 f.); **Manssen**, Privatrechtsgestaltung durch Hoheitsakt, 1994, S. 119.

⁷⁹⁷ BVerfGE 81, 242 (254).

⁷⁹⁸ BVerfGE 89, 214 (232); BVerfG, Urt. v. 6.2.2001 - 1 BvR 12/92, NJW 2001, 957 (958), das betont, dass es nicht infolge einer gestörten Vertragsparität zu einer Fremdbestimmung des „Schwächeren“ durch den „Stärkeren“ kommen darf.

Selbstbestimmungsdefizits grundlegend infrage stellt.⁷⁹⁹ Wenn einer vertragsgeneigten Person zur Verfolgung ihrer Interessen entweder keine Vertragspartei oder aber nur eine Vertragspartei zur Verfügung steht, die im konkreten Fall nicht vertragsgeneigt ist oder nicht akzeptable Vertragsbedingungen stellt, kommt es jedoch zu einer wesentlichen Störung des Vertragsprozesses.⁸⁰⁰ Zur Entstörung solcher Gefährdungslagen bestehen in unterschiedlichen Bereichen durch Gesetz auferlegte Vertragsabschlussverpflichtungen (sog. „besonderer“ Kontrahierungszwang). Dienen diese Verpflichtungen dem Zweck, die Erbringung bestimmter Leistungen im Interesse der Allgemeinheit sicherzustellen, werden sie unter dem Begriff des (besonderen) „leistungssichernden“ Kontrahierungszwangs zusammengefasst. Diese Leistungen haben für die Vertragsinteressent*innen regelmäßig eine lebenswichtige Bedeutung, sodass die meisten dieser gesetzlichen Regelungen im Bereich der Daseinsvorsorge bestehen.⁸⁰¹ Der Eingriff in die Privatautonomie der Leistungserbringenden rechtfertigt sich in der Regel durch den Schutz der strukturell schwächeren Partei und der existenziellen Bedeutung der zu erbringenden Leistungen für diese. Neben den Fällen dieses besonderen (also gesetzlich normierten) Kontrahierungszwangs kann in Ausnahmefällen sogar ein allgemeiner Abschlusszwang bestehen. Dies wird in Analogie zu den gesetzlich normierten Fällen und auf Grundlage des Sozialstaatsprinzips insbesondere dort diskutiert, wo ein Unternehmen im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge über ein faktisches Monopol oder zumindest eine erhebliche wirtschaftliche und soziale Machtstellung verfügt.⁸⁰² Danach soll z.B. die Ablehnung des Vertragsschlusses durch ein Wohnungsunternehmen, das in einem Viertel eine marktbeherrschende Position besitzt, sittenwidrig sein, wenn der*die Interessent*in auf eine Wohnung in diesem Viertel angewiesen ist.⁸⁰³

Bei Vermieter*innen, die einen größeren Wohnungsbestand haben, ist ebenfalls von einer wirtschaftlichen Machtstellung und einer strukturellen Überlegenheit auszugehen. Dem steht eine strukturelle Schwäche der WBS-Berechtigten am Wohnungsmarkt gegenüber. Insbesondere haben Vermieter*innen mit einem großen Wohnungsbestand – anders als Kleinstvermieter*innen – kein gesteigertes Interesse daran, sich ihre Vertragspartei individuell auszusuchen.⁸⁰⁴

Die Vertragsdauer wird wiederum nur insofern angetastet, als das „Sozialmietverhältnis“ in dem Moment endet, indem die Wohnberechtigung entfällt. Das

⁷⁹⁹ Näher bei **DiFabio**, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Bd. I, Art. 2 (Stand: 40. EL, Juli 2002) Rn. 107.

⁸⁰⁰ **Busche**, in: MüKoBGB, 10. Aufl. 2025, vor § 145 Rn. 12.

⁸⁰¹ **Busche**, in: MüKoBGB, 10. Aufl. 2025, vor § 145 Rn. 15.

⁸⁰² **M. Otto**, in: jurisPK-BGB, § 145 BGB, Rn. 39.

⁸⁰³ **Häublein**, in: MüKoBGB, 9. Aufl. 2023, § 535 Rn. 7.

⁸⁰⁴ Vgl. Begründung zu § 19 Abs. 5 AGG, BT-Drs. 16/1780, S. 42 f. Danach gilt das zivilrechtliche Benachteiligungsverbot nicht für zivilrechtliche Schuldverhältnisse, bei denen ein besonderes Nähe- oder Vertrauensverhältnis der Parteien besteht.

Mietverhältnis kann jedoch als reguläres Mietverhältnis fortgeführt werden, weshalb der Eingriff in dieser Hinsicht als geringfügig zu bewerten ist. In Bezug auf die Höhe des Mietpreises kann weitgehend auf die Ausführungen bei der Eigentumsfreiheit verwiesen werden (hierzu unter B.II.1 oben), wobei von besonderer Bedeutung ist, dass nur ein begrenzter Anteil der Wohnungen überhaupt von der Sozialwohnungsquote erfasst wird.

5. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG)

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist durch die Sozialwohnungsquote deshalb tangiert, weil die Wohnungseigentümer*innen (und im Einzelfall auch Mieter*innen) gegenüber einer öffentlichen Stelle, konkret dem hier zur Errichtung vorgeschlagenen Landesamt für Wohnungswesen bestimmte Informationen offenlegen müssen. Diese Informationen sind für die rechtssichere Anwendung und Überprüfung der Einhaltung der Sozialwohnungsquote erforderlich. So soll das Landesamt für Wohnungswesen ein Wohnungskataster führen, aus dem sich ergibt, welche Wohnungseigentümer*innen verpflichtet sind, Sozialwohnungen anzubieten und wie sie dieser Pflicht nachkommen. Die Ausgestaltung dieses Katasters und die Regelungen für den Zugang zu Daten sind verfassungskonform möglich.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist vom Bundesverfassungsgericht⁸⁰⁵ als bereichsspezifische Ausdifferenzierung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts in Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG entwickelt worden. Es soll gewährleisten, dass die einzelne Person die Kontrolle über ihre Daten behält und eigenverantwortlich über die Preisgabe und Verwendung persönlicher Daten bestimmen kann.⁸⁰⁶ Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung richtet sich mithin gegen jede Pflicht der grundrechtsberechtigten Person zur Preisgabe von Daten oder gegen eine intransparente Nutzung ihrer Daten.⁸⁰⁷ Geschützt werden persönliche bzw. personenbezogene Daten, wobei unerheblich ist, ob es sich um sensible Daten handelt.⁸⁰⁸ Grundrechtsträger*innen sind natürliche Personen sowie juristische Personen hinsichtlich der auf sie bezogenen Daten.⁸⁰⁹ Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sind die Erhebung, die Sammlung, die Speicherung, die Verwendung und die Weitergabe personenbezogener Daten.

⁸⁰⁵ Grundlegend BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 - 1 BvR 209/83, NJW 1984, 419 (422).

⁸⁰⁶ **Lang**, in: Epping/Hillgruber, BeckOK-GG, Art. 2 (Stand: 56. Ed., August 2023) Rn. 109.

⁸⁰⁷ BVerfG, Beschl. v. 6.11.2019 - 1 BvR 16/13, NJW 2020, 300 (308 Rn. 92 f.).

⁸⁰⁸ **Jarass/Pieroth/Jarass**, 18. Aufl. 2024, GG Art. 2 Rn. 47.

⁸⁰⁹ **Jarass/Pieroth/Jarass**, 18. Aufl. 2024, GG Art. 2 Rn. 47.

Die Wohnungseigentümer*innen müssen im Rahmen ihrer Anzeige-, Berichts- und Nachweispflichten Daten über die Eigentumsverhältnisse, den Wohnungsbestand und das Vermietungsgeschehen an das Landesamt für Wohnungswesen übermitteln. Zudem müssen sie auf Anforderung des Landesamts auch Daten der Mieter*innen, insbesondere den Mietvertrag und den Wohnberechtigungsschein übermitteln. Dieser Eingriff in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung unterfällt dem einfachen Gesetzesvorbehalt in Art. 2 Abs. 1 GG, im Speziellen der „verfassungsmäßigen Ordnung“, das heißt der Gesamtheit aller Normen, die formell und materiell verfassungsmäßig sind.⁸¹⁰ Der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung unterliegt dementsprechend im Ergebnis einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung.

Die Datenerhebung verfolgt den legitimen Zweck, ausreichend Sozialwohnungen im Land Berlin zu schaffen und zu erhalten und den Zugang zu diesen Sozialwohnungen zu ermöglichen und dessen zweckgemäße Nutzung sicherzustellen. Allerdings ist bei der konkreten Ausgestaltung der Datenerhebung darauf zu achten, dass die erhobenen Daten im Hinblick auf das Erreichen dieses Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen sind. Diese Anforderungen und die Vereinbarkeit der konkreten Regelungen des Gesetzes mit der Datenschutzgrundverordnung werden im Rahmen des Reformvorschlags vertieft geprüft (hierzu unter C.VI.2).

C. Der Reformvorschlag im Einzelnen

Auf Basis der Ergebnisse aus Teil 1 und 2 der Studie sowie der soeben erörterten verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen wird nun ein konkreter Gesetzentwurf für die Sozialwohnungsquote vorgestellt, **das Gesetz zur Einführung einer Sozialwohnungsquote (SWG)**. Dabei kann auf bestehenden Vorarbeiten aufgebaut werden: Die Idee einer Sozialwohnungsquote ist erstmals im Jahr 2021 von der GFF formuliert worden.⁸¹¹ Mittlerweile liegen auf Berliner Landesebene drei⁸¹² Gesetzentwürfe vor, die bei der Entwicklung des nachfolgenden Gesetzesentwurfs berücksichtigt werden.

⁸¹⁰ BVerfG, Beschl. v. 6.6.1989 - 1 BvR 921/85, NJW 1989, 2525 (2525 f.).

⁸¹¹ **Lincoln**, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für Belegungsrechte, in: Fünfte Konferenz des Netzwerks Mieten & Wohnen vom 5.-6. Februar 2021, S. 231, https://www.netzwerk-mieten-wohnen.de/site/assets/files/1084/nmuw_tagungsdoku_2021.pdf; **Dedekind/Lincoln**, (Grund-)Eigentum verpflichtet, Verfassungsblog vom 22.8.2024, <https://verfassungsblog.de/grund-eigentum-verpflichtet/>.

⁸¹² **Die Linke**, Sicher-Wohnen-Gesetz, <https://www.linksfraktion.berlin/themen/th/mieten-und-wohnen/sicher-wohnen-per-gesetz-unser-konzept-fuer-ein-sicher-wohnen-gesetz/>; **Bündnis 90/Die Grünen**, Entwurf zum Bezahlbare-Mieten-Gesetz, s. https://gruene-fraktion.berlin/wp-content/uploads/2025/09/BezahlbareMieten-Gesetz_Sept2025.pdf sowie zuletzt den Entwurf von **Lehmann-Richter**, Die Sozialvermietungspflicht - Konzeption und Muster eines Wohnraumversorgungsgesetzes, 2026.

I. Zweck des Gesetzes

In § 1 sieht das Gesetz zur Sozialwohnungsquote eine Zielbestimmung vor. Hiermit wird zum einen die kompetenzrechtliche Einordnung des Gesetzes klargestellt.

§ 1 Zweck des Gesetzes

¹Dieses Gesetz dient der Schaffung und Erhaltung von ausreichend Sozialwohnungen im Land Berlin. ²Es stellt den Zugang zu Sozialwohnungen für Menschen, die sich am Wohnungsmarkt aus eigener Kraft nicht selbst mit Wohnraum versorgen können, und die zweckgemäße Nutzung von Wohnraum sicher.

Die normierten Schutzzwecke verdeutlichen, dass es sich um eine umfassende Regelung zur Wohnraumbewirtschaftung und somit um ein Gesetz des „Wohnungswesens“ handelt (Art. 30 GG, Art. 70 Abs. 1 GG in Abgrenzung zur konkurrierenden Bundeskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 18 GG). Zum anderen wird hiermit deutlich gemacht, dass das Gesetz zur Erfüllung des sich aus Art. 28 Abs. 1 der Verfassung von Berlin ergebenden Auftrags dient, wonach das Land Berlin die Schaffung und Erhaltung von angemessenem Wohnraum sicherzustellen hat, insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen.

In der Bestimmung kommen die drei Zweckrichtungen des Gesetzes zum Ausdruck, namentlich die Schaffung und der Erhalt von hinreichend bezahlbarem Wohnraum zur Versorgung solcher Menschen, die sich auf dem Wohnungsmarkt aus eigener Kraft nicht selbst mit Wohnraum versorgen können (Versorgungsauftrag); die Vermittlung von Wohnraum durch Unterstützung dieser hilfsbedürftigen Menschen bei der Wohnraumsuche (Vermittlungsauftrag); sowie die Sicherstellung der zweckgemäßen Nutzung von Wohnraum als Sozialwohnraum (Bewirtschaftungsauftrag).

II. Anwendungsbereich

Für den Anwendungsbereich der Sozialwohnungsquote sind die Definition des Kreises der Verpflichteten unter Festlegung des erfassten Wohnungsbestandes einerseits sowie des Kreises der Berechtigten andererseits maßgeblich.

1. Kreis der Verpflichteten

a) Wohnungseigentümer*innen

Wohnungseigentümer*innen im Sinne des Gesetzes sind alle natürlichen und juristischen Personen sowie Personengesellschaften, die im eigenen Namen und auf eigene Rechnung Wohnraum vermieten oder einem Dritten sonst gegen Entgelt zur Nutzung überlassen (§ 2 Satz 1).

§ 2 Wohnungseigentümer und Wohnungseigentümerinnen

¹Wohnungseigentümer und Wohnungseigentümerinnen im Sinne dieses Gesetzes sind alle natürlichen und juristischen Personen sowie Personengesellschaften, die im eigenen Namen und auf eigene Rechnung Wohnraum vermieten oder einer dritten Person sonst gegen Entgelt zur Nutzung überlassen. ²Als einzelner Wohnungseigentümer oder einzelne Wohnungseigentümerin gilt auch, wer das Wohnungseigentum auf mehrere Personen oder Personengesellschaften verteilt, sofern diese eine wirtschaftliche Einheit bilden und unter einer einheitlichen Leitung stehen. ³Kein Wohnungseigentümer und keine Wohnungseigentümerin im Sinne dieses Gesetzes ist, wer die Vermietung oder sonstige entgeltliche Nutzungsüberlassung ausschließlich zur Verwaltung fremden Wohnungseigentums unternimmt und wem auch kein mit dem Eigentum vergleichbares wirtschaftliches Verfügungsrecht an den verwalteten Wohnungen zusteht.

Bei der gesetzlichen Definition der Wohnungseigentümer*innen ist zur Vermeidung von Umgehungen zu beachten, dass nicht nur Bezug auf einzelne (juristische) Personen genommen wird, sondern vielmehr auf deren wirtschaftliche Einheit als Konzern (§ 2 Satz 2). Andernfalls besteht das Risiko, dass durch Konzerngestaltungen, beispielsweise die Gründung von Tochtergesellschaften mit Wohnungseigentum oder die Umverteilung von Wohnungseigentum auf Subunternehmen, der Bestand derart reduziert beziehungsweise abgespalten wird, dass dieser unter die Grenze des Anwendungsbereichs fällt. Derartige Vorgehen sind aus dem Steuerrecht (Stichwort: „Rett-Blocker“ bei der Grunderwerbssteuer) und dem Städtebaurecht (Stichwort: Share Deals zur Umgehung des Vorkaufsrechts) hinlänglich bekannt.⁸¹³ Diese Erfassung von Konzernstrukturen wird sowohl im Gesetzesentwurf der Fraktion Die Linke als auch im Entwurf von Bündnis 90/Die Grünen bedacht.⁸¹⁴ Dabei orientierte man sich offenbar am Entwurf des Gesetzes zur Überführung von Wohnimmobilien in Gemeineigentum (vgl. § 2 Abs. 5-9 Vergesellschaftungsgesetz-Entwurf).⁸¹⁵ In Anlehnung an den letztgenannten Entwurf wird hier ebenfalls die Bezugnahme auf die Wirtschaftseinheit vorgeschlagen. Neben der rechtspositiven Definition des Wohnungsunternehmens sollte aus Klarstellungsgründen zusätzlich negativ definiert werden, dass Personen, deren Tätigkeit ausschließlich in der Verwaltung

⁸¹³ So erkenntlich aus Ref-E des BMWSB zur „BauGB-Novelle“ mit dem Gesetz zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung, Bearbeitungsstand: 3.9.2024, S. 2, 95, das nach dem Bruch der Ampel-Koalition allerdings der Diskontinuität anheimgefallen ist.

⁸¹⁴ § 3 Entwurf Wohnungswirtschaftsgesetz Berlin der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen i. d. F. v. 23.9.2025, https://gruene-fraktion.berlin/wp-content/uploads/2025/09/BezahlbareMietenGesetz_Sept2025.pdf; § 2 Abs. 1 Entwurf Gesetz zur Wohnraumbewirtschaftung (WBG).

⁸¹⁵ So auch der Vorschlag von **Kingreen**, Entwurf eines Gesetzes über das Wohnungswesen im Land Berlin, August 2025, S. 24.

fremden Wohnraums im Auftrag Dritter besteht, die also selbst nicht über Wohnungseigentum oder vergleichbare Verfügungsrechte an den Wohnungen verfügen, vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen sind (§ 2 Satz 3).⁸¹⁶

b) Wohnungsbestand

Maßgebliches Kriterium für die Verpflichtung zur Einhaltung der Sozialwohnungsquote durch die Wohnungseigentümer*innen ist der bei ihnen vorhandene Wohnungsbestand.

§ 3 Wohnungsbestand

(1) Wohnung im Sinne dieses Gesetzes ist jede in Berlin belegene baulich abgeschlossene Raumeinheit, die zur Wohnnutzung tatsächlich und rechtlich geeignet ist, unabhängig von der Zahl der darin enthaltenen Räume.

(2) ¹Zum Wohnungsbestand gehören alle im Allein- oder Mehrheitseigentum stehenden Wohnungen des Wohnungseigentümers oder der Wohnungseigentümerin. ²Dazu gehören auch Wohnungen, die mit einer Genehmigung nach dem Zweckentfremdungsverbotsgesetz Berlin zu anderen als Wohnzwecken genutzt werden.

(3) ¹Nicht zum Wohnungsbestand gehören

1. Raumeinheiten, die

- a) als Gemeinschaftsunterkünfte, insbesondere zur Unterbringung nach dem Asylgesetz oder dem Allgemeinen Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung,
- b) als Unterkünfte für kranke oder pflegebedürftige Menschen;
- c) als Hafträume in Justizvollzugsanstalten;
- d) als Patientenzimmer in Krankenhäusern, in medizinischen Versorgungszentren oder in vergleichbaren Einrichtungen

genutzt werden, sowie

2. Neubauten sowie Wohnungen nach Maßgabe von § 1 des Gesetzes über den Sozialen Wohnungsbau in Berlin (Wohnraumgesetz Berlin – WoG Bln).

²Neubauten sind solche Raumeinheiten, deren Errichtung weniger als zehn Jahre zurückliegt. ³Der Zeitraum nach Satz 2 beginnt mit dem Schluss des Jahres, in dem der Neubau errichtet wurde.

⁸¹⁶ So auch § 3 Abs. 3 Satz 2, 2. HS Entwurf Wohnungswirtschaftsgesetz Berlin der **Fraktion Bündnis 90/Die Grünen** i. d. F. v. 23.9.2025, https://gruene-fraktion.berlin/wp-content/uploads/2025/09/BezahlbareMietenGesetz_Sept2025.pdf.

aa) Bestand ab 50 Wohnungen

Die Sozialwohnungsquote greift ab einem Wohnungsbestand von 50 Wohnungen. Der Grund für ein Ansetzen bei einem Wohnungsbestand von 50 Wohnungen ist zum einen, dass bei Vermieter*innen mit einem geringen Wohnungsbestand ohnehin keine signifikante Anzahl von Sozialwohnungen über den Weg einer Quote generiert werden könnten. Zum anderen kann auf diese Weise Kohärenz zu anderen Vorschriften geschaffen werden. So greift beispielsweise auch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG)⁸¹⁷ nur bei „Massengeschäften“ ein (so explizit § 19 Abs. 1 Nr. 1 Var. 1 AGG), was der Bundesgesetzgeber ab einem Bestand von mehr als 50 Wohnungen annimmt (vgl. § 19 Abs. 5 Satz 3 AGG). Dies hat beim Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz den Hintergrund einer fehlenden Nähe zwischen Mieter*innen und Vermieter*innen, die auch hier zur geringeren Gewichtung des Eigentumsrechts führt.

Auch unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten ist eine Unterscheidung zwischen Wohnungseigentümer*innen mit großem und kleinen Wohnungsbestand angezeigt. Wohnungseigentümer*innen mit kleinerem Bestand haben wirtschaftlich geringere Spielräume, um etwaige finanzielle Einbußen zu kompensieren, beispielsweise durch Querfinanzierungen. Bei Kleinstvermieter*innen (mit einem Wohnungsbestand von deutlich unter 50 Wohnungen) könnte es sich zudem auch mehrheitlich um natürliche Personen handeln, die die Vermietung primär aus Gründen der privaten Kapitalanlage (Stichwort: Altersvorsorge) vornehmen. Dies ist bei der Grenzziehung gegenüber Wohnungseigentümer*innen mit größeren Beständen zu berücksichtigen, bei denen es sich vornehmlich um juristische Personen oder Personengesellschaften des bürgerlichen Rechts handeln dürfte, welche die Vermietung gewerbsmäßig betreiben.

Zudem tragen die Eigentümer*innen mit großen Wohnungsbeständen eine größere soziale Verantwortung bei der Vermietung. Da die Wohnraumversorgung in Deutschland korporatistisch ausgestaltet ist, also sowohl von der öffentlichen Hand als auch von Privaten verantwortet wird, spielen Wohnungseigentümer*innen mit großen Beständen bei der Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem und bezahlbarem Wohnraum eine unverzichtbare Rolle. Damit einher geht auch eine gesteigerte soziale Verantwortung, die, wenn die Wohnungseigentümer*innen ihr nicht auf freiwilliger Basis gerecht werden (hierzu unter Teil 2, A. A.VIII.2.e) oben), durch staatliche Regelungen zur Wohnraumversorgung durchgesetzt werden muss.

Dass diese Grenze ausgerechnet bei 50 Wohnungen gesetzt wird, ist eine technische Notwendigkeit und rechtlich nicht zu beanstanden. Es ist anerkannt, dass der Gesetzgeber im Sinne der Praktikabilität des Rechts auch typisierende und

⁸¹⁷ Siehe für das AGG ausführlich **Biesalski**, Diskriminierungsschutz und Privatautonomie – Auswirkungen des AGG auf die Wohnraummiete, 2011.

quantifizierende Regelungen erlassen darf.⁸¹⁸ Diesen Rahmen verlässt der Gesetzgeber lediglich dann, wenn die Grenzziehung willkürlich erfolgt. Diese Grenze der Willkür wird nach den hier angestellten Erwägungen nicht überschritten. Vor diesem Hintergrund bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf die Ungleichbehandlung der Wohnungseigentümer*innen mit einem Bestand unterhalb beziehungsweise oberhalb von 50 Wohnungen.

In diesem Zusammenhang sollte bedacht werden, dass sich aus den Vorgaben zur Sozialwohnungsquote in Abhängigkeit vom Bestand das Risiko ergibt, dass Wohnungseigentümer*innen sich durch gezielten Abverkauf einer bestimmten Anzahl von Wohnungen entledigen, sollte ihnen die Vermietung fortan nicht mehr rentabel erscheinen. Entscheiden sich Wohnungseigentümer*innen dazu, ihr Eigentum zu veräußern, kann diesem Risiko auch nicht über eine Bestandserhaltungspflicht oder eine Erschließungspflicht begegnet werden, weil der mit diesen Pflichten verbundene intensive Eingriff in Art. 14 Abs. 1 GG, Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich nicht mehr zu rechtfertigen wäre.

bb) Zweckentfremdete Wohnungen

Genehmigungsgemäß zweckentfremdete Wohnungen werden dem Wohnungsbestand zugerechnet. Würde man den zweckentfremdeten Wohnraum von der Kalkulation ausnehmen, bestünde das Risiko einer „Flucht in die Zweckentfremdung“, bei der die Wohnungseigentümer*innen ihre Wohnungen nicht mehr regulär vermieten, sondern beispielsweise die Vermietung als Ferienwohnung forcieren. Diesem Risiko soll durch die explizite Erfassung von zweckentfremdetem Wohnraum vorgebeugt werden. Hierin liegt ein wesentlicher Unterschied zum Gesetzesentwurf von Bündnis 90/Die Grünen, der diejenigen Wohnungen, die mit einer Genehmigung nach dem Zweckentfremdungsverbotsgesetz Berlin zu anderen als Wohnzwecken genutzt werden, explizit vom Anwendungsbereich ausnimmt.⁸¹⁹

cc) Bereichsausnahmen

Neu gebaute Wohnungen sowie Wohnungen, die im „ersten Förderweg“⁸²⁰ entstanden und mit öffentlichen Mitteln im Sinne von § 6 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes in der Fassung vom 19. August 1994 erstmals gefördert worden sind⁸²¹, sind vom Wohnungsbestand ausgenommen.

Die Neubauten sollen vom Gesetz ausgenommen werden, um den bereits stagnierenden Neubau durch die zusätzliche Verpflichtung der Sozialwohnungsquote nicht

⁸¹⁸ Nußberger, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 106, 108.

⁸¹⁹ § 3 Abs. 2 Entwurf Wohnungswirtschaftsgesetz Berlin der Fraktion **Bündnis 90/Die Grünen** i. d. F. v. 23.9.2025, https://gruene-fraktion.berlin/wp-content/uploads/2025/09/BezahlbareMietenGesetz_Sept2025.pdf.

⁸²⁰ Siehe hierzu oben unter A.VIII.1.

⁸²¹ Neufassung des Zweiten Wohnungsbaugesetzes v. 19.8.1994, BGBl I, S. 2137.

noch weiter zu hemmen. Eine Mietpreisbindung im Rahmen einer Sozialwohnungsquote macht Vermietungen wirtschaftlich unattraktiver, was zu einer Verringerung der Neubautätigkeit führen kann. Der Wohnungsmangel auf angespannten Mietmärkten lässt sich aber dauerhaft nur durch Schaffen zusätzlichen Wohnraums bekämpfen.⁸²² Durch die Privilegierung von Neubauten erhält die Quote den Anreiz aufrecht, weiterhin Neubauten zu realisieren, in denen idealerweise neue Sozialwohnungen entstehen, etwa entsprechend dem Berliner Modell zur kooperativen Baulandentwicklung. Damit ist die unterschiedliche Behandlung von Neubau und älteren Wohnungen sachlich gerechtfertigt.

Als Neubau sollen nur Wohnungen gelten, deren Errichtung weniger als zehn Jahre zurückliegt. Von einer fixen Stichtagsregelung wie sie etwa in § 556f BGB geregelt und auch in den Gesetzentwürfen der Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen⁸²³ und Die Linke⁸²⁴ vorgesehen ist, sollte abgesehen werden. So kann vermieden werden, dass das Gesetz jährlich angepasst werden muss. Denn ohne eine solche Anpassung blieben nach der Stichtagsregelung errichtete Neubauten dauerhaft Neubauten, selbst wenn sie – wie im Falle des § 556f BGB möglich – bereits seit über zehn Jahren vermietet werden. Dies widerspricht der Zielsetzung, die der Privilegierung des Neubaus zugrunde liegt. In der Folge verlore die Ungleichbehandlung von Neubau und älteren Wohnungen mit Zeitablauf ihre sachliche Rechtfertigung.

Ein Zeitraum von weniger als zehn Jahren seit der Errichtung ist hierbei sachgerecht, um eine Wohnung als Neubau zu qualifizieren. Nach Ablauf von zehn Jahren ist regelmäßig davon auszugehen, dass sich der Neubau in den bestehenden Wohnungsmarkt integriert hat und die mit der Errichtung verbundenen wirtschaftlichen Risiken weitgehend abgeklungen sind. Die Zehnjahresfrist, die mit Schluss des Jahres der Errichtung beginnt, stellt eine typisierende, administrativ leicht handhabbare Abgrenzung dar. Sie gewährleistet Rechtssicherheit, schafft wirtschaftliche Planbarkeit und vereinfacht die Rechtsanwendung, weil der Wohnungsbestand und die entsprechende Quote unterjährig von einer Neuerrichtung unbeeinflusst bleiben.

Auch Wohnungen im Sinne von § 1 WoG Bln werden vom Anwendungsbereich ausgenommen, weil es sich bereits um Sozialwohnungen handelt, die überdies auch öffentlich-rechtlich gefördert worden sind. Die nach den §§ 4, 5 verpflichteten Wohnungseigentümer*innen können diese Wohnungen dann umgekehrt auch nicht zur Erfüllung der Sozialwohnungsquote heranziehen. Hierin liegt keine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte. Es ist schon zu bezweifeln, ob

⁸²² BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 - 1 BvL 1/18, NJW 2019, 3054, Rn. 106.

⁸²³ § 13 Abs. 1 Satz 2 Entwurf Wohnungswirtschaftsgesetz Berlin der **Fraktion Bündnis 90/Die Grünen** i. d. F. v. 23.9.2025, https://gruene-fraktion.berlin/wp-content/uploads/2025/09/BezahlbareMietenGesetz_Sept2025.pdf.

⁸²⁴ § 3 Abs. 4 Alt. 2 Entwurf zum Sicher-Wohnen-Gesetz, **Die Linke**, Sicher-Wohnen-Gesetz, https://www.linksfraktion.berlin/fileadmin/linksfraktion/download/2025/Studie_Wohnungsnot_in_Berlin_2025.pdf.

öffentlich geförderte und frei finanzierte Wohnungen vergleichbar sind. Eine Ungleichbehandlung wäre jedenfalls verfassungsrechtlich gerechtfertigt und nach Maßgabe von Art. 3 Abs. 1 GG auch angezeigt. Schließlich würde eine Berücksichtigung der nach dieser Maßgabe geförderten Wohnungen dazu führen, dass diejenigen Wohnungseigentümer*innen übervorteilt werden, die bereits – unter Entgegennahme der öffentlichen Förderung – einen Sozialwohnungsanteil in ihrem Bestand haben. Da ihre etwaigen wirtschaftlichen Einbußen durch die Sozialbindung über die Förderung „kompensiert“ worden sind, gibt es keinen sachlichen Grund, ihre Verantwortung zur Erfüllung der Sozialwohnungsquote entfallen zu lassen.

Es ist keine Bereichsausnahme für Wohnungsgenossenschaften⁸²⁵ und gemeinnützige Wohnungsunternehmen vorgesehen. Von den 1,65 Millionen Mietwohnungen der Stadt befinden sich etwa 11,5 Prozent in der Hand von Genossenschaften, das sind rund 190.000 Wohnungen. Die zehn größten Genossenschaften besitzen mehr als ein Drittel der über 190.000 Wohnungen des Genossenschaftssektors und jeweils mindestens 5000 Wohnungen.⁸²⁶ Zugleich ist der Anteil der Genossenschaften an belegungsgebundenen Wohnungen von 13 Prozent (2014) auf nur noch 5 Prozent (2023) zurückgegangen.⁸²⁷ Während Genossenschaften an ihre Bestandsmitglieder günstig vermieten, ist es für auf dem Wohnungsmarkt benachteiligte Gruppen, beispielsweise Menschen im Leistungsbezug, Alleinerziehende, Wohnungslose, Studierende und Auszubildende oder Familien mit vielen Kindern kaum noch möglich, in eine Genossenschaft aufgenommen zu werden.⁸²⁸ Ähnlich wie gewinnorientierte Wohnungsunternehmen, vermieten Genossenschaften ihre Wohnungen nur als Sozialwohnungen, wenn diese öffentlich gefördert wurden. Allerdings verzichten die Vorstände der meisten Genossenschaften auf Zuschüsse für den Neubau, wenn sie mit der Auflage verbunden sind, einen festen Anteil der Wohnungen an Menschen mit Wohnberechtigungsschein (WBS) zu vermieten.⁸²⁹ Die Verpflichtung der Wohnungsgenossenschaften, eine feste Quote ihrer Wohnungen als Sozialwohnungen zu vermieten, würde dazu führen, dass die Genossenschaften

⁸²⁵ Deziert zu Wohnungsgenossenschaften **Bornscheuer**, KJ 2025, 69 ff. sowie weiterführend **Neitzel**, Wohnraum denen, die drin wohnen? Rechtliche Ansätze zur Schaffung und Erhaltung von Wohnraum-Commons, 2025; **König**, ZfgG 2003, 192-204; **Drasdo**, NZM 2021, 585 ff.; **Kluth/Rathke**, Junge Wohnungsgenossenschaften und Dachgenossenschaften fördern, Policy Paper des Forschungsinstituts Gesellschaftlicher Zusammenhalt, https://fgz-risc.de/fileadmin/form_definitions/Kluth_Rathke_Junge_Wohnungsgenossenschaften_und_Dachgenossenschaften_FGZPolicyPaper.pdf.

⁸²⁶ **Rosa Luxemburg Stiftung**, selbstverwaltet und solidarisch wohnen, Genossenschaften und ihre Bedeutung für eine gemeinwohlorientierte Wohnungspolitik, S. 37, <https://www.rosalux.de/fileadmin/images/Dossiers/Wohnen/Selbstverwaltet-und-solidarisch-wohnen-web.pdf>.

⁸²⁷ **Die Linke**, Sicher Wohnen. Per Gesetz. Gesetzesbegründung v. 18.11.2025, S. 23; IBB Wohnungsmarktbericht 2025, S. 52, https://www.ibb.de/media/dokumente/publikationen/berliner-wohnungsmarkt/wohnungsmarktbericht/2025/ibb-wohnungsmarktbericht_2025_bf_126mb.pdf.

⁸²⁸ **ebd.**, S. 48

⁸²⁹ **ebd.**, S. 42.

einen Anteil der Wohnungen zwingend an Mitglieder mit einem WBS vergeben müssen und für den Fall, dass nicht ausreichend Mitglieder über einen WBS verfügen, entsprechende Mitglieder aufnehmen müssen. Dies ist angesichts der sozialen Wohnraumkrise in Berlin den wirtschaftlich überwiegend gut aufgestellten Genossenschaften auch zumutbar.

Auch gemeinnützige Wohnungsunternehmen sind in diesem Entwurf von den gesetzlichen Vorgaben zur Sozialwohnungsquote erfasst. Je nach Entwicklung und Ausgestaltung der Wohngemeinnützigkeit wäre es denkbar, sie künftig vom Anwendungsbereich auszunehmen. Die Wohngemeinnützigkeit ist erst 2024 wieder⁸³⁰ eingeführt worden.⁸³¹

Gemäß dem seit 2025 geltenden § 52 Abs. 2 Nr. 27 Abgabenordnung sind Wohnungsunternehmen gemeinnützig, wenn sie ihren Wohnraum vergünstigt an Mieter*innen vermieten, die persönlich oder wirtschaftlich hilfsbedürftig sind. Wirtschaftlich hilfsbedürftig ist danach, wer monatlich nicht mehr als das Fünffache des Regelbedarfs der Sozialhilfe bezieht. Aktuell beträgt der Regelbedarf 563 Euro monatlich für eine alleinstehende Person, als Mieter*in kommen demnach alleinstehende Personen in Frage, die weniger als 2815 Euro netto im Monat verdienen. Das ist zwar deutlich mehr als die Einkommensgrenze des WBS 220, der auf mittlere Einkommen abzielt und auf ein Jahreseinkommen von ca. 26.400 Euro netto (monatlich ca. 2200 Euro) begrenzt ist. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen sämtliche ihrer Wohnungen vergünstigt an diesen Personenkreis vermieten und dafür steuerliche Vorteile genießen. Ob ihnen zugemutet werden kann, einen Anteil ihrer Wohnungen an Personen mit etwas geringeren Einkommengrenzen zu einer gesetzlichen festgelegten Miete zu vermieten, muss im Zuge der weiteren Entwicklungen der Wohngemeinnützigkeit evaluiert werden.

2. Kreis der Berechtigten

Für den Kreis der zum Bezug der Sozialwohnungen berechtigten Personen kann an die bestehenden Regelungen aus dem Wohnraumförderungsgesetz mit den landesrechtlichen Modifikationen angeknüpft werden, konkret also an § 27 WoFG in

⁸³⁰ Die einst in Preußen eingeführte (1840) und während der Weimarer Republik aufblühende Wohngemeinnützigkeit ist im Jahr 1990 aufgehoben worden. Sie zeichnete sich durch die „Kostenmiete“ und eine Renditedeckelung auf 4 Prozent bei ausgleichenden Steuervorteilen aus. Letztere wurden später unter dem Aspekt der Wettbewerbsverzerrung (sog. „Stoltenberg-Gutachten“ der CDU aus dem Jahr 1985) als Argument für die generelle Abschaffung der Wohngemeinnützigkeit angeführt, wobei der 1982 aufgedeckte Betrugsskandal der Neuen Heimat einen großen Anteil hieran hatte.

⁸³¹ Jahressteuergesetz 2024 v. 5.12.2024, BGBl. I, S. 387. Dieses Ziel war bereits im vormaligen Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP formuliert worden, s. Koalitionsvertrag 2021-2025 v. 24.11.2021, S. 69.

Verbindung mit der Verordnung über die Abweichung von den Einkommensgrenzen nach § 9 Abs. 2 WoFG.

§ 4 Kreis der Berechtigten

- (1) Zum Bezug einer Sozialwohnung im Sinne von § 5 Absatz 1 Satz 2 ist berechtigt, wer einen Wohnberechtigungsschein nach Maßgabe von § 27 Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) in Verbindung mit § 1 der Verordnung über die Abweichung von den Einkommensgrenzen des § 9 Absatz 2 WoFG vorweist.
- (2) Zum Bezug einer Sozialwohnung im Sinne von § 5 Absatz 2 Satz 1 ist berechtigt, wer neben dem Wohnberechtigungsschein nach Absatz 1 einen Nachweis für den besonderen Wohnbedarf im Sinne von § 5 Absatz 2 Satz 2 in Form eines Wohnberechtigungsscheins für besonderen Wohnbedarf erbringt.

III. Die Sozialwohnungsquote

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die verpflichteten Wohnungseigentümer*innen je nach Größe eine bestimmte Quote ihres Wohnungsbestands als Sozialwohnungen vermieten und von diesen Sozialwohnungen wiederum bestimmte Subquoten an die verschiedenen WBS-Typen 100, 140, 180, 220 sowie an Haushalte mit besonderem Wohnbedarf.

§ 5 Verpflichtung zur sozialgerechten Vermietung (Sozialwohnungsquote)

- (1) ¹Wohnungseigentümer und Wohnungseigentümerinnen von mehr als 50 Wohnungen (Sozialverpflichtete) sind verpflichtet, einen Teil ihres Wohnungsbestandes als Sozialwohnungen zu vermieten (Allgemeine Sozialwohnungsquote). ²Ab einem Bestand von
 1. 50 Wohnungen sind zehn Prozent der Wohnungen;
 2. mehr als 100 Wohnungen sind 15 Prozent der Wohnungen;
 3. mehr als 500 Wohnungen sind 20 Prozent der Wohnungen
 4. mehr als 1000 Wohnungen sind 30 Prozent der Wohnungenals Sozialwohnungen zu vermieten.
- (2) ¹Von den nach Absatz 1 zu vermietenden Wohnungen sind jeweils mindestens 20 Prozent an Haushalte mit besonderem Wohnbedarf als Sozialwohnungen zu vermieten (Besondere Sozialwohnungsquote). ²Besonderer Wohnbedarf liegt in der Regel vor bei Personen, die
 1. wohnungslos, in Not- oder Behelfsunterkünften untergebracht oder von Wohnungslosigkeit akut bedroht sind,
 2. von häuslicher Gewalt bedroht oder betroffen sind,

3. eine festgestellte Schwerbehinderung (Grad von mindestens 50) haben und deren aktuelle Wohnverhältnisse aufgrund der anerkannten Leiden unzumutbar sind,
4. in einer gravierend überbelegten Wohnung wohnen.

³Eine Wohnung gilt in der Regel als gravierend überbelegt, wenn die Zahl der Wohnräume die Zahl der in der Wohnung lebenden Personen um zwei oder mehr unterschreitet.

- (3) Die nach Abzug der Wohnungen nach Absatz 2 verbleibenden Sozialwohnungen sind zu 25 Prozent an Haushalte mit einem Wohnberechtigungsschein 100, zu 25 Prozent an Haushalte mit einem Wohnberechtigungsschein 140, zu 25 Prozent an Haushalte mit einem Wohnberechtigungsschein 180 und zu 25 Prozent an Haushalte mit einem Wohnberechtigungsschein 220 zu vermieten.

1. Allgemeine Sozialwohnungsquote

Der Gesetzentwurf sieht – wie auch die Gesetzentwürfe der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sowie der Fraktion Die Linke im Berliner Abgeordnetenhaus⁸³² – in § 5 verschiedene Staffelungen für die Höhe der (allgemeinen) Sozialwohnungsquote vor. So ist bei einem Bestand von 50 bis 100 Wohnungen eine Quote von 10 Prozent zugunsten von Personen mit WBS vorgesehen; bei mehr als 100 bis zu 500 Wohnungen eine Quote von 15 Prozent; bei mehr als 500 bis zu 1.000 Wohnungen eine Quote von 20 Prozent; bei mehr als 1.000 Wohnungen sodann eine Quote von 30 Prozent als Maximalquote.⁸³³

Zudem enthält der Entwurf in § 5 Abs. 2 eine Besondere Sozialwohnungsquote von mindestens 20 Prozent für Haushalte mit besonderem Wohnbedarf (hierzu sogleich ausführlich unter 2.).

In § 5 Abs. 3 sieht der Entwurf – ähnlich dem Entwurf der Linken – eine weitere Subquotierung der Sozialwohnungen vor. Diese Subquotierung richtet sich nach den verschiedenen WBS-Typen 100, 140, 180 und 220, denen jeweils unterschiedliche Einkommensgrenzen zugrunde liegen. Der Entwurf bestimmt in § 5 Abs. 3, dass die

⁸³² **Die Linke**, Sicher-Wohnen-Gesetz, https://www.linksfraktion.berlin/fileadmin/linksfraktion/download/2025/Studie_Wohnungsnot_in_Berlin_2025.pdf mit dem Vorschlag von 30 Prozent bei 50 bis 500 Wohnungen, 40 Prozent bei 501 bis 1.000 Wohnungen, 50 Prozent bei mehr als 1.000 Wohnungen; **Bündnis 90/Die Grünen**, https://gruene-fraktion.berlin/wp-content/uploads/2025/09/BezahlbareMietenGesetz_Sept2025.pdf mit dem Vorschlag, wonach Vermieter*innen von 50 bis 100 Wohnungen fünf Wohneinheiten nach WBS-Kriterien vermieten müssen, bei über 100 Wohneinheiten werden es zehn Prozent, ab 1.000 Wohneinheiten werden es 25 Prozent und ab 3.000 Wohneinheiten 30 Prozent.

⁸³³ Ähnlich auch **Kingreen**, Entwurf eines Gesetzes über das Wohnungswesen im Land Berlin, August 2025, S. 8, der eine Quote von 30 Prozent (Bestand von 50 bis 500 Wohnungen), 40 Prozent (Bestand von 501 bis 1000 Wohnungen) bzw. 50 Prozent (mehr als 1000 Wohnungen) vorschlägt. Als Bemessungsgrundlage stand das Verhältnis zwischen WBS-berechtigten Haushalten und dem Bestand an mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen Vorbild, siehe nähere Erläuterungen hierzu ebd., S. 38.

verbleibenden Sozialwohnungen zu je 25 % Prozent auf diese Einkommensgruppen verteilt werden.⁸³⁴ Auf diese Weise kann verhindert werden, dass die Wohnungsunternehmen die Sozialwohnungen bevorzugt an die solventeren Personen mit WBS 220 vermieten.

Die hier vorgeschlagene Maximalquote von maximal 30 Prozent harmoniert mit dem Berliner Modell zur kooperativen Baulandentwicklung, das eine maximale Bindung von 30 Prozent der entstehenden Wohngeschossfläche vorschreibt. Alternativ könnten die Quoten auch am Berliner Wohnraumversorgungsgesetz (dann bis zu 55 Prozent der jährlich freiwerdenden Wohnungen) nebst der Kooperationsvereinbarung mit den LWU orientiert werden (dann bis zu 63 Prozent).

Die Staffelung der Quote ist zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit geboten. Mit wachsendem Wohnungsbestand tritt der personale Bezug des Eigentumsrechts immer mehr zurück und steigt zugleich die wirtschaftliche Kraft des Wohneigentümers an. Mit einer Quote von 10 %, 15 %, 20 % bzw. 30 % kann die Sozialwohnungsbestand zur Verbesserung der Wohnraumversorgung signifikant erhöht, während die Wohnungseigentümer*innen zugleich nicht über Gebühr belastet werden. Diese Quoten sind geeignet, die Versorgungslücke bei einer Wohnungsnotlage jedenfalls zu verkleinern, indem zeitnah zusätzliche Sozialwohnungen im Bestand geschaffen und auch erhalten werden. Dass die Schaffung der erforderlichen Sozialwohnungen demgegenüber nicht beziehungsweise nicht mit gleicher Effizienz durch andere Regelungen oder Maßnahmen umgesetzt werden kann, zeigt die Analyse der zur Verfügung stehenden Instrumente in Teil 2, deren Einsatz keine signifikanten und/oder zeitnahe Verbesserung der Versorgungslage verspricht.

Der Eingriff in das Eigentumsrecht durch die hier festgelegten Quoten ist von der Sozialbindung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 Satz 1 GG gedeckt. Das Wohneigentum wird nur dann in Anspruch genommen, wenn die Wohnraumversorgung als Gemeinschaftsgut von überragender Bedeutung sich in einer Notlage befindet, die zur Folge haben, dass große Teile der Bevölkerung in ihrer Lebensführung existenziell betroffen sind. Das Bundesverfassungsgericht betont in ständiger Rechtsprechung die besondere Bedeutung des Wohnens und die Schutzwürdigkeit der Mieter*innen⁸³⁵ wie auch die besondere Situationsgebundenheit des Eigentums, wonach Verkürzungen des Schutzbereichs auch in Abhängigkeit von den Umweltumständen betrachtet werden müssen.⁸³⁶ Dass im Fall einer Wohnungsnotlage aus einem Bestand von beispielsweise 600 Wohnungen 120 Wohnungen zur ortsüblichen

⁸³⁴ **Kingreen** schlägt eine hälftige Teilung der Quote nach WBS 140 und WBS 220 vor, **ders.**, Entwurf eines Gesetzes über das Wohnungswesen im Land Berlin, August 2025, S. 39.

⁸³⁵ Statt vieler nur BVerfGE 89, 1 (8) und weiterführend **Lange**, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 279.

⁸³⁶ Hierzu **Gassner**, NVwZ 1982, 165 ff; **Kreuter-Kirchhof**, NVwZ 2019, 1791 (1794).

Vergleichsmiete mit einem Abschlag von 15 bis 30 Prozent vermietet werden, ist daher hinnehmbar.

Die Rechtfertigungshürden für diesen Eingriff in Art. 14 Abs. 1 GG sind für Wohnungseigentümer*innen mit einem großen Wohnungsbestand deutlich geringer, weil sie die Vermietung als ein Geschäftsmodell betreiben, das nicht auf einer in den Mietpreisen unmittelbar abgebildeten Leistung beruht. Das Geschäftsmodell resultiert vielmehr daraus, dass Immobilienvermögen vorhanden ist und die Mietpreise in den vergangenen Jahren um ein Vielfaches gestiegen sind, ohne dass dies der individuellen Leistung der Wohneigentümer*innen zuzuschreiben wäre. Je weiter sich aber das Vermögen von der Leistung entfernt, umso tiefere Eingriffe, mithin höhere Quoten, sind hinzunehmen.⁸³⁷

Die Quoten müssen sich daher an der äußersten Grenze des Eigentumsrechts messen lassen. Die von Art. 14 Abs. 1 GG gezogenen Grenzen überschreiten sie also erst dann, wenn sie „auf Dauer zu Verlusten für die Vermieter oder zu einer Substanzgefährdung der Mietsache“ führt.⁸³⁸ Denn dass die Vermietung für die Wohnungseigentümer*innen infolge der Sozialbindung nicht mehr maximal rentabel ist, ist verfassungsrechtlich unerheblich, da Gewinnchancen und das bloße Erwarten bestimmter Renditen aus der Vermietung ebenso wenig von Art. 14 Abs. 1 GG geschützt sind wie das Vermögen als solches.⁸³⁹ Zu berücksichtigen ist hierbei auch, dass vermietende Wohnungseigentümer*innen in dem sozialpolitisch besonders relevanten Feld des Mietrechts mit häufigen Gesetzesänderungen rechnen müssen und nicht einfach auf den Fortbestand einer für sie günstigen Rechtslage vertrauen dürfen.⁸⁴⁰

Dass die gestaffelten Quoten in Verbindung mit einem Mietpreis, der lediglich einen Abschlag in Höhe von 15 bis 30 % von der ortsüblichen Vergleichsmiete vorsieht, auf Dauer zu Verlusten für Vermieter*innen führen, ist nicht zu befürchten. Die wirtschaftlichen Einbußen halten sich im Rahmen dessen, was Wohnungseigentümer*innen mit einem großen Wohnungsbestand leisten können. Darauf deutet hin, dass die Deutsche Wohnen (heute Vonovia) im Jahr 2019 noch selbst einen

⁸³⁷ Grundlegend zum Leistungsbezug des Eigentumsrechts in BVerfG, Urt. v. 30.4.1952 - 1 BvR 14, 25, 167/52, NJW 1952, 865 (866): „Es entspricht den heute allgemein herrschenden gesellschaftlichen Auffassungen, das, was der einzelne [sic] sich durch eigene Leistung und eigenen Kapitaleaufwand erworben hat, im besonderen Sinne als sein Eigentum anzuerkennen und gegenüber Eingriffen als schutzwürdig anzusehen.“; vgl. auf landesverfassungsrechtlicher Ebene etwa explizit Art. 161 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Bayern: „Steigerungen des Bodenwertes, die ohne besonderen Arbeits- oder Kapitaleaufwand des Eigentümers entstehen, sind für die Allgemeinheit nutzbar zu machen“); zur Abschöpfung planungsbedingter Wertzuwächse im Lichte des Verfassungsrechts **Huber**, Der planungsbedingte Wertzuwachs als Gegenstand städtebaulicher Verträge, 1995, S. 17 ff.; kritisch im Zusammenhang von Bodenwertabschöpfungen: **Bunzel/Niemeyer**, ZfBR 2018, 743 (751).

⁸³⁸ BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, 1 BvL 4/18, 1 BvR 1595/18, NJW 2019, 3054 (3058 Rn. 69).

⁸³⁹ Vgl. BVerfGE 37, 132, 142; 71, 230, 250; 91, 294, 310; 100, 226, 242 f.

⁸⁴⁰ Vgl. BVerfGE 71, 230, 252.

Vorschlag unterbreitet hatte, eine Quote von 25 Prozent Sozialwohnungen in ihrem Bestand zu etablieren.⁸⁴¹

Auch im Städtebaurecht sind Belastungen von Eigentümer*innen durch Vorgaben zur Realisierung von Sozialwohnungen bereits bekannt und dort auch nicht streitig. Ausgangspunkt ist in städtebaulichen Fällen die planungsbedingte Bodenwertsteigerung, die durch die Ausweisung eines neuen Baugebiets zugunsten des dann bebaubaren Grundstücks eintritt. Für diese Bodenwertsteigerung sieht das Münchener Modell beispielsweise eine maximale Abschöpfung von bis zu zwei Dritteln der Wertsteigerung vor,⁸⁴² während die Grenze beim Echinger Modell⁸⁴³ bei 57 Prozent angesiedelt ist.

Anleihen können zudem im Steuer- und Abgabenrecht gesucht werden. Dort galt beispielsweise der „Halbteilungsgrundsatz“,⁸⁴⁴ der sich aus Art. 14 Abs. 1 GG ableitet, wonach die Gesamtsteuerlast nicht über 50 Prozent betragen sollte.⁸⁴⁵ Selbstredend kann der nunmehr ohnehin überholte Halbteilungsgrundsatz nicht uneingeschränkt auf die Belastungen durch die Sozialwohnungsquote übertragen werden. Allerdings zeigen diese Modelle, mögen sie aus dem Baurecht oder dem Steuerrecht stammen, dass Belastungen durch Quoten auch oberhalb der 50-Prozent-Grenze verfassungskonform sein können.

Die in diesem Vorschlag unterbreitete maximale Quote von 30 Prozent ist unter Würdigung des gewichtigen Ziels der hinreichenden Wohnraumversorgung der Bevölkerung demnach verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

2. Besondere Sozialwohnungsquote

Der Gesetzentwurf sieht in § 5 Abs. 2 außerdem eine Besondere Sozialwohnungsquote für Personen in Lebenslagen mit besonderer Dringlichkeit in Bezug auf Wohnraum. So wird eine Wohnraumversorgung gerade für diejenigen Personengruppen

⁸⁴¹ Deutsche Wohnen kündigt eigenen Mietendeckel an und fordert „Solidarmodell“, in: Die Welt v. 22.06.2019, <https://www.welt.de/wirtschaft/article195718303/Deutsche-Wohnen-kuendigt-zum-1-Juli-eigenen-Mietendeckel-an.html>.

⁸⁴² Landeshauptstadt München - Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Verfahrensgrundsätze des Münchener Modells SoBoN v. 28.7.2021, <https://stadt.muenchen.de/infos/sozialgerechte-bodennutzung.html>.

⁸⁴³ Gemeinde Eching, Bauamtsinformationen, <https://www.eching.de/gemeinde-rathaus/gemeinde/bebauungsplan/>.

⁸⁴⁴ BVerfG, Beschl. v. 22.6.1995 - 2 BvL 37/91 („Vermögenssteuerbeschluss“), NJW 1995, 2615 ff.; ausführlich hierzu **Butzer**, Freiheitsrechtliche Grenzen der Steuer- und Sozialabgabenlast, 1999, S. 31 ff., insb. S. 55-58; später jedoch sowohl vom BFH und dann auch vom Zweiten Senat des Bundesverfassungsgericht (richtigerweise) wieder aufgegeben: BFH, Urt. v. 11.8.1999 - XI R 77/97, NZG 2000, 52 ff.; BVerfG, Beschl. v. 18.1.2006 - 2 BvR 2194/99, NJW 2006, 1191 ff.; hierzu auch deutlich **Sacksofsky**, NVwZ 2006, 661 (661): „In dem Beschluss vom 18.1.2006 lässt der Zweite Senat deutlich erkennen, dass er - in seiner derzeitigen Besetzung - vom Halbteilungsgrundsatz nichts hält.“

⁸⁴⁵ BVerfG, Beschl. v. 22.6.1995 - 2 BvL 37/91 („Vermögenssteuerbeschluss“), NJW 1995, 2615 ff.

effektiv gewährleistet, die im Hinblick auf ihre Wohnsituation sich in einer besonders dringlichen Lebenslage befinden („besonderer Wohnbedarf“).

§ 5 Abs. 2 Satz 2 stellt Regelbeispiele („insbesondere“) für den besonderen Wohnbedarf auf. Andere Fälle können Berücksichtigung finden, wenn sie den gesetzlich geregelten Fällen in Dringlichkeit und Schutzbedürfnis unter Würdigung des Gewichts der betroffenen Rechte und Rechtsgüter sowie der befürchteten Eingriffintensität gleichkommen. Mit Blick auf Art. 3 Abs. 1, Abs. 3 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG ist für die Definition des besonderen Wohnbedarfs ein solcher einheitlicher Kriterienkatalog⁸⁴⁶ sinnvoll, um ein transparentes und diskriminierungsfreies Verfahren zu sichern, das auch unter Berücksichtigung der Teilhabe- und Chancengerechtigkeit den sozialstaatlichen Anforderungen genügt. Dabei müssten die Kriterien für den besonderen Wohnbedarf nicht zwangsläufig gesetzlich geregelt werden, sondern könnten auch durch Verwaltungsanweisungen an die den besonderen Berechtigungsschein ausstellenden Sozialen Wohnhilfen⁸⁴⁷ näher bestimmt werden. Die Regelung im Gesetz schafft aber mehr Transparenz und Rechtssicherheit.

Die vorgeschlagenen Regelbeispiele lehnen sich an die Kriterien für die Vergabe eines „Wohnberechtigungsscheins mit besonderem Wohnbedarf“⁸⁴⁸ durch die bezirklichen Bürger- bzw. Wohnungsämter und den Kriterien für die Vergabe von Wohnraum im Geschützten Wohnungsmarkt („M-Schein“) durch die Sozialen Wohnhilfen an (siehe hierzu Teil 2, A.VIII.2.f) oben). Die hier vorgeschlagenen Regelbeispiele für den „besonderen Wohnbedarf“ weichen aber insofern davon ab, als dass hiervon nur die besonders dringlichen Lebenslagen erfasst sind, die hinsichtlich Art und Schwere der Wohn- und Obdachlosigkeit im Wesentlichen vergleichbar sind.

Neben der Wohn- und Obdachlosigkeit ist die besondere Dringlichkeit der Wohnraumversorgung auch bei einer akut drohenden Wohnungslosigkeit anzunehmen (Nr. 1). Dies kann von Mieter*innen zur Erlangung des Berechtigungsscheins für besonderen Wohnbedarf zum Beispiel dadurch nachgewiesen werden, dass bereits ein Räumungsverfahren über den gegenwärtigen Mietwohnraum anhängig ist. Hiermit wird der Prävention von Wohnungs- und Obdachlosigkeit gedient und damit den staatlichen Pflichten hinsichtlich der Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG und der Schutzbereichsausprägung von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG (hierzu ausführlich unter C.II.2 oben).

Eine weitere Fallgruppe betrifft besondere Gefährdungspotentiale, etwa bei gewaltbedrohten oder -betroffenen Menschen (Nr. 2). Hiermit wird der staatlichen

⁸⁴⁶ In einigen Kommunen gibt es sogenannte „Dringlichkeitskataloge“, nach denen der besondere Wohnbedarf ermittelt wird, wobei dieser teilweise dennoch unterschiedlich ausfallen bzw. angewandt werden.

⁸⁴⁷ Zum Bewerbungs- und Vergabeverfahren noch sogleich unter C.IV.

⁸⁴⁸ Vgl. hierzu die Kriterien, die für den besonderen Wohnbedarf verlangt werden: <https://www.berlin.de/sen/wohnen/wissen-fuer-mieter/berliner-mietratgeber/wohnberechtigungsschein/>.

Schutzpflicht für die körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 GG Rechnung getragen. Auch eine festgestellte Behinderung, aufgrund derer die aktuellen Wohnverhältnisse unzumutbar sind, führen zu einem besonderen Wohnbedarf (Nr. 3). Außerdem kann auch ein besonderer Wohnbedarf vorliegen, wenn der aktuell bewohnte Wohnraum gravierend überbelegt ist (Nr. 4). Die gravierende Überbelegung ist von räumlich unzureichenden Verhältnissen zu unterscheiden. Nach den Maßstäben für die Anerkennung eines „besonderen Wohnbedarfs“ für den WBS liegen unzureichende Wohnverhältnisse in der Regel dann vor, wenn für zwei Personen lediglich ein Wohnraum besteht, für drei Personen lediglich zwei Wohnräume zur Verfügung stehen, für vier bis fünf Personen lediglich drei Wohnräume und bei sechs und mehr Personen lediglich vier Wohnräume.⁸⁴⁹ Für die gravierende Überbelegung wird hier ebenfalls an die Raumanzahl im Vergleich zu den im Haushalt lebenden Personen angeknüpft, die Differenz wird hier aber auf mindestens zwei fehlende Räume im Vergleich zur Anzahl der Haushaltsangehörigen angehoben.⁸⁵⁰ Hierdurch wird sichergestellt, dass diese (gravierende) Überbelegung einen vergleichbaren Schweregrad wie Wohnungslosigkeit oder Gewaltbetroffenheit aufweist.

Diese starre Grenze von zwei fehlenden Räumen berücksichtigt nicht, dass das Ausmaß der Überbelegung mit steigender Personenzahl regelmäßig abnimmt. Daher soll diese Grenze nur „in der Regel“ angewendet werden. Im Einzelfall ließe sich also eine Überbelegung davon abweichend und insbesondere mit Blick auf die Größe der Wohnung, die Gesamtanzahl der Haushaltsangehörigen und gegebenenfalls Anzahl und Alter der Kinder bejahen oder verneinen. Eine nähere Ausgestaltung könnte auch in Form einer Rechtsverordnung oder Verwaltungsvorschrift erfolgen, um eine einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten.

Liegt ein Regelbeispiel nicht vor, könnte ein vergleichbar dringlicher Fall sich aus anderen, verschiedenen Faktoren ergeben, die die Dringlichkeit der Lebenslage abseits der in den Regelbeispielen Nr. 1 bis 4 genannten Kriterien wesentlich beeinflusst. Dies gilt etwa für den Umstand einer Schwangerschaft oder der Betroffenheit einer Familie bzw. einer alleinerziehenden Person mit Kindern, da hier ein besonderes Schutzbedürfnis besteht, das verfassungsrechtlich über Art. 6 Abs. 1 GG sowie Art. 6 Abs. 4 GG vermittelt wird. Ein solcher Umstand allein reicht allerdings nicht aus.

Umstände wie etwa eine berufs- oder ausbildungsbedingte Angewiesenheit auf den Wohnraum, beispielsweise bei einer Tätigkeit im Krankenhaus oder in der Pflege, sollten hingegen nicht berücksichtigt werden. Diese Angewiesenheit auf Wohnraum

⁸⁴⁹ Vgl. zu den Kriterien etwa Berliner Mieterverein, <https://www.berliner-mieterverein.de/recht/infoblaetter/info-72-tipps-zum-wohnberechtigungsschein-wbs.htm#6-Wie-gross-darf-eine-Sozialwohnung-sein>.

⁸⁵⁰ Dies entspricht der Unterscheidung zwischen einfacher und gravierender Überbelegung wie sie in dem Bericht „Leistbares Wohnen in Kreuzberg West“ vom 5.8.2019 (S. 18), abrufbar unter <https://www.berlin.de/rathaus-block-fk/downloadbereich/studie-leistbares-wohnen-in-kreuzberg-west.pdf?ts=1753352536>, vorgenommen wird.

ist nicht vergleichbar mit den vorgeschlagenen Regelbeispielen, denen eine existenzielle Dringlichkeit, insbesondere im Hinblick auf die Gesundheit der Betroffenen, zugrunde liegt. Eine solche Verwässerung der Vorschrift birgt das Risiko, dass die besonders benachteiligten Personen auch künftig keine besseren Aussichten auf die Erlangung einer Wohnung haben.

Alternativ könnte auch – wie im Entwurf der Fraktion Die Linke vorgesehen – eine Quote von 10 Prozent exklusiv für wohnungslose Menschen angewandt werden.⁸⁵¹ Zwar kann auf diesem Wege sichergestellt werden, dass wohnungslose Menschen in den Auswahlprozessen nicht weiterhin schlechter gestellt werden. Die hier aufgenommenen anderen Personengruppen in dringlichen Lebenslagen sind aber ebenso schutzwürdig und blieben dann ohne sachlichen Grund von der Privilegierung der Besonderen Sozialwohnungsquote ausgeschlossen. Dass wohnungslose Menschen innerhalb dieser Personengruppen bei der Wohnraumvergabe nicht benachteiligt werden, kann über das nachfolgend dargestellte Vermittlungsverfahren sichergestellt werden.

IV. Erfüllung der Sozialwohnungsquote

In diesem Reformvorschlag wird für die (sukzessive) Erfüllung der Sozialwohnungsquote an die Neu- beziehungsweise Wiedervermietung von Wohnraum angeknüpft (§ 6 Abs. 1). Über eine Anlaufphase von drei Jahren sollen die Wohnungseigentümer*innen die Quote zusätzlich über die Anpassung von Mietverhältnissen im Bestand erfüllen (§ 6 Abs. 3). Die Quote ist über den gesamten Wohnungsbestand zu erfüllen (§ 7). Bei sogenannten Fehlbelegungen von Sozialwohnungen fällt die Wohnung aus der Sozialbindung und für das Mietverhältnis gelten fortan die Regelungen der §§ 558 ff. BGB (§ 8).

§ 6 Erfüllung der Sozialwohnungsquote

- (1) Zur Erfüllung der Sozialwohnungsquote hat der oder die Sozialverpflichtete jede zweite freiwerdende, nicht preisgebundene Wohnung als Sozialwohnung anzubieten.
- (2) ¹Die nach Absatz 1 angebotenen Sozialwohnungen sind nach einem Rotationsprinzip an Haushalte mit besonderem Wohnbedarf und WBS 100, 140, 180, 220 im Sinne von § 5 Absatz 2 und 3 zu vergeben. ²Sozialverpflichtete mit mehr als 1000 Wohnungen dürfen zur Erfüllung ihrer Pflichten nach § 7 Absatz 1 und 3 vom Rotationsprinzip abweichen.

⁸⁵¹ So aber **Kingreen**, der ab einem Bestand von mehr als 1000 Wohnungen die Verpflichtung vorsieht, 10 Prozent der Wohnungen an wohnungslose Menschen zu vermieten, s. **Kingreen**, Entwurf eines Gesetzes über das Wohnungswesen im Land Berlin, August 2025, S. 39, wobei auch festgehalten wird, dass es der zuständigen Senatsverwaltung obliegen soll, die näheren Bestimmungen zur konkreten Vermietungspraxis festzulegen.

- (3) ¹Innerhalb der ersten 36 Monate nach Inkrafttreten dieses Gesetzes muss der oder die Sozialverpflichtete 50 Prozent der Sozialwohnungsquote nach § 5 Absatz 1 erreichen. ²Hierzu dürfen bestehende Mietverträge entsprechend angepasst werden, wenn die Voraussetzungen für die Vermietung als Sozialwohnraum nach § 4 vorliegen und der Mieter oder die Mieterin einverstanden ist. ³Kann der oder die Sozialverpflichtete die Anforderungen nach Satz 1 nicht erfüllen, weil die Fluktuation in seinem oder ihrem Wohnungsbestand zu gering war und nicht hinreichend Haushalte in den bestehenden Mietverhältnissen die Voraussetzungen des § 4 erfüllen, ordnet das Landesamt für Wohnungswesen entsprechend § 21 die Vorteilsabschöpfung an. ⁴Die Höhe der Abschöpfung bestimmt sich in diesem Fall nach der Differenz zwischen der durchschnittlichen Miete pro Quadratmeter im Wohnungsbestands des oder der Sozialverpflichteten und der zulässigen Miete der fehlenden Sozialwohnungen, wobei deren Größe mit der durchschnittlichen Wohnungsgröße im Wohnungsbestand des oder der Sozialverpflichteten im Anwendungsbereich anzusetzen ist.
- (4) Ist die Quote erreicht, müssen Wohnungen, die aufgrund von Fehlbelegung gemäß § 8 oder Beendigung des Mietverhältnisses aus der Sozialbindung fallen, durch die nächste freiwerdende Wohnung ersetzt werden.

1. Abschluss und Anpassung von Mietverträgen

Der Reformvorschlag geht in § 5 von der Zielvorstellung aus, dass die verpflichteten Wohnungseigentümer*innen die für sie geltenden Sozialwohnungsquoten nach mehreren Jahren erreichen und diese Quote dann halten. Ein Wohnungsunternehmen mit 3000 Wohnungen muss zur Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben 900 dieser Wohnungen als Sozialwohnungen vermieten. Zur Erreichung dieser Quote geht der Entwurf prinzipiell von einer Erfüllung der Sozialwohnungsquote über Neu- beziehungsweise Wiedervermietungen aus, indem jede zweite freiwerdende Wohnung als Sozialwohnung vermietet werden muss (§ 6 Abs. 1). Diese Sozialwohnungen müssen nach einem Rotationsprinzip auf die Subquoten nach § 5 Abs. 2 und 3 verteilt werden (§ 6 Abs. 2). Während einer Anlaufphase von drei Jahren soll die Quote zusätzlich über die Anpassung von bestehenden Mietverhältnissen erreicht werden (§ 6 Abs. 3).

Damit unterscheidet sich der Reformvorschlag deutlich vom Gesetzesentwurf der Fraktion Die Linke und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und dem Gesetzesvorschlag von Lehmann-Richter. Der Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen geht zwar ebenfalls von einer Quote des Gesamtbestandes aus, will diese jedoch ausschließlich über die Neuvermietung erreichen, indem die Wohnungsunternehmen verpflichtet werden, bis zur Erreichung der Quote jede freiwerdende Wohnung

als Sozialwohnung zu vermieten.⁸⁵² Der Gesetzesentwurf der Fraktion Die Linke wählt als Bezugspunkt nur die Neu- bzw. Wiedervermietungen und sieht vor, dass die Unternehmen je nach Größe jährlich 30 bis 50 Prozent ihrer freiwerdenden Wohnungen als Sozialwohnungen vermieten müssen. Die Auswahl obliegt den Wohnungsunternehmen, wobei die Verpflichtung über den ganzen Wohnungsbestand zu erfüllen ist.⁸⁵³ Auch Lehmann-Richter wählt als Bezugspunkt die Neu- und Wiedervermietungen und bestimmt die Quote anhand eines Quotienten aus Neuvermietungen und der Anzahl an Personen mit einem WBS.⁸⁵⁴

a) **Neu- beziehungsweise Wiedervermietungen**

Die Quote erfüllt der*die verpflichtete Wohnungseigentümer*in durch Neu- und Wiedervermietung. Unter der Neuvermietung ist die erstmalige Vermietung von Wohnraum zu verstehen (etwa nach einer Umnutzung oder bei der erstmaligen Vermietung einer selbst genutzten Eigentumswohnung), wobei die Vermietung von neugebauten Wohnungen hiervon nach Maßgabe von § 5 Abs. 2 Satz 2 bis 4 des Entwurfs ausgenommen ist. Wiedervermietung meint die Vermietung an eine*n neue*n Mieter*in im Anschluss an den Auszug des*der Vormieter*in. Von neu oder wieder zu vermietenden Wohnungen der verpflichteten Wohnungseigentümer*innen muss jede zweite Wohnung als Sozialwohnung angeboten werden.

Zur Veranschaulichung folgendes Beispiel:

Ein Wohnungsunternehmen hat 500 Wohnungen. Es muss also eine Sozialwohnungsquote von 20 Prozent erfüllen, also 100 Sozialwohnungen vermieten. Davon sind gemäß § 5 des Gesetzesentwurfs wiederum mindestens 20 Prozent an Haushalte mit Berechtigungsschein für den besonderen Wohnbedarf zu vermieten, also mindestens 20 Wohnungen, und von den verbliebenen Sozialwohnungen jeweils 25 Prozent an Haushalte mit WBS 100, 140, 180 und 220, also ebenfalls jeweils 20 Wohnungen. Diese Quoten muss das Wohnungsunternehmen erfüllen, indem es jede zweite freiwerdende Wohnung als Sozialwohnung vermietet. Dabei muss es die fünf Untergruppen nach einem Rotationsprinzip bedienen.

Ob bei der Einführung der Sozialwohnungsquote jede, jede zweite oder jede dritte freiwerdende Wohnung erfasst werden soll, ist einerseits eine Frage der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf die Eingriffe in die Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG),

⁸⁵² §§ 14, 15, des Entwurfs eines Wohnungswirtschaftsgesetzes der Fraktion **Bündnis 90/Die Grünen**, https://gruene-fraktion.berlin/wp-content/uploads/2025/09/BezahlbareMietenGesetz_Sept2025.pdf.

⁸⁵³ § 4 des Entwurfs eines Sicher-Wohnen-Gesetzes **Die Linke**, Sicher-Wohnen-Gesetz, https://www.linksfraktion.berlin/fileadmin/linksfraktion/download/2025/Studie_Wohnungsnot_in_Berlin_2025.pdf.

⁸⁵⁴ **Lehman-Richter**: Die Sozialvermietungspflicht, Konzeption und Muster eines Wohnraumversorgungsgesetzes, 2026, S. 24 ff und S 45 (§ 9 des Musters eines Wohnraumversorgungsgesetzes).

die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG). Andererseits stellt sich diese Frage aber auch im Hinblick auf die Wohnraumversorgung von Menschen, die nicht WBS-berechtigt sind. Das Wohnungsangebot für Mieter*innen ohne Wohnberechtigungsschein, die sich auf dem freien Wohnungsmarkt mit Wohnraum versorgen wollen, darf durch die Soziawohnungsquote nicht über Gebühr eingeschränkt werden. Eine Pflicht, jede freiwerdende Wohnung als Sozialwohnung anzubieten, wie es Bündnis 90/Die Grünen vorschlagen,⁸⁵⁵ ist schon aus diesem Grund abzulehnen.

Um die Subquoten von 20 Prozent gemäß § 3 Abs. 2 gleichermaßen und über den gesamten Wohnungsbestand zu erfüllen, müssen Wohnungseigentümer*innen nach einem Rotationsprinzip vorgehen. Das würde beispielsweise bedeuten, die erste Sozialwohnung an einen Haushalt mit WBS 100, die zweite an einen Haushalt mit WBS 140, die dritte an einen Haushalt mit WBS 180, die vierte an einen Haushalt mit WBS 220 und die fünfte an einen Haushalt mit besonderem Wohnbedarf vermietet wird.

Die Erfüllung der Quote über die Neu- und Wiedervermietung hat zum Vorteil, dass hiermit zugleich eine Streuung der Sozialwohnungen im Hinblick auf deren Wohnstandard, ihre Wohnungsgröße und die Anzahl der Zimmer erreicht werden könnte, sodass Wohnungseigentümer*innen nicht lediglich unliebsame Wohnungen mit geringem Wohnstandard als Sozialwohnungen anbieten. Größere freiwerdende Wohnungen können somit für Mehrpersonen-Haushalte (Familien) als Sozialwohnungen genutzt werden; kleinere Wohnungen für Single-Haushalte. Dasselbe gilt auch für die Verteilung im Stadtgebiet. Die Auszugsdaten der Mieter*innen bieten für die Einführung der Quote ein „automatisiertes Zufallsprinzip“.

Es besteht zwar ein gewisses Risiko, dass die Wohnungseigentümer*innen Einfluss auf die der Quote unterfallenden Wohnungen nehmen könnten, indem sie Mietverträge vor- beziehungsweise rückdatieren. Bei besser gelegenem oder hochwertigem Wohnraum könnten die Wohnungseigentümer*innen die Verträge auf einen späteren Zeitpunkt datieren, sodass zwischenzeitlich eine andere Wohnung frei wird, die sie anstatt dessen für die Quote verwenden wollen. Wohnungseigentümer*innen könnten aber auch umgekehrt, bei Wohnraum mit geringem Wohnstandard, versuchen, die Verträge rückzudatieren oder „aufzusparen“. Dies wäre jedoch ohnehin kein risikofreies Vorgehen für die Vermieter*innen. Wird der Vertrag auf einen späteren Zeitpunkt datiert, so können sich Mieter*innen darauf berufen, dass für den dazwischenliegenden Zeitraum (in dem sie den Wohnraum gegebenenfalls sogar schon bewohnt haben) kein Mietzins geschuldet ist. Wartet der*die Vermieter*innen ab und schließt keinen neuen Mietvertrag über die Wohnung ab, um auf eine „bessere“ Wohnungen zu warten, erwirtschaftet er aufgrund des Leerstands ebenfalls

⁸⁵⁵ § 13 Abs. 1 des Entwurfs eines Wohnungswirtschaftsgesetzes der Fraktion **Bündnis 90/Die Grünen**, https://gruene-fraktion.berlin/wp-content/uploads/2025/09/BezahlbareMietenGesetz_Sept2025.pdf.

keine Miete. Diesem Risiko wird auch durch die Regelung zu den Ordnungswidrigkeiten in § 17 Abs. 1 Nr. 3 Rechnung getragen.

Bei Wohnungseigentümer*innen mit größerem Wohnungsbestand gelangt das Rotationsprinzip an seine Grenzen, da dort in aller Regel jeden Monat mehrere Wohnungen zeitgleich freiwerden. In dem Fall lässt sich nicht bestimmen, welche Wohnung die „zweite“ freie Wohnung ist. Damit auch diese Wohnungseigentümer*innen die Sozialwohnungen proportional zum Gesamtbestand verteilen, ist diese Pflicht für sie in § 15 konkretisiert.

b) Erfüllung der Quote über bestehende Mietverhältnisse

Die Erfüllung der Quote wird dadurch beschleunigt, dass die Wohnungseigentümer*innen verpflichtet werden, in den ersten drei Jahren 50 % der Quote zu erfüllen. Zu diesem Zweck dürfen sie (auch) im Bestand befindliche und geeignete Wohnungen künftig als Sozialwohnung anbieten. Dadurch wird die Quote nicht nur schneller erreicht, es profitieren von der Sozialwohnungsquote auch Personen, die zwar WBS-berechtigt sind, aber dennoch nicht in einer Sozialwohnung wohnen.

Die Wohnungseigentümer*innen müssen also einerseits jede zweite freiwerdende Wohnung als Sozialwohnung vermieten. Andererseits dürfen sie – in den ersten drei Jahren nach Einführung des Gesetzes – zusätzlich Wohnungen in bestehenden Mietverhältnissen als Sozialwohnung vermieten, um 50 % der Quote zu erfüllen. Dazu bedarf es einer Absprache zwischen den Wohnungseigentümer*innen und ihren Mieter*innen, die dann den Nachweis für die Berechtigung zum Bezug einer Sozialwohnung einholen müssen.

Das Verfahren könnte so aussehen: Die Wohnungseigentümer*innen schreiben die Gesamtheit ihrer Mieter*innen an. In dem Schreiben informieren sie die Mieter*innen, dass eine neue gesetzliche Regelung in Kraft getreten ist, wonach sie einen Teil ihrer Wohnungen als Sozialwohnungen anbieten können. Das Schreiben muss eine Kurzinformation enthalten, was Sozialwohnungen sind und wann eine Berechtigung für den Bezug von Sozialwohnungen besteht. Diese Informationen werden mit dem Angebot verbunden, wonach diejenigen Mieter*innen, die einen Anspruch auf einen WBS haben, ihr Interesse an einem Sozialmietverhältnis anmelden können. Die Mieter*innen müssen einen Nachweis beifügen, wonach sie prinzipiell sozialwohnungsberechtigt sind (Einkommensnachweis; Abfrage zur WBS-Berechtigung, ggf. Nachweis des besonderen Wohnbedarfs).

Ein Rechtsanspruch der Vermieter*innen gegenüber den Mieter*innen zur Einholung eines Wohnberechtigungsschein folgt aus der Einführung der Sozialwohnungsquote nicht. Wenn die Mieter*innen einem entsprechenden Wunsch der Vermieter*innen nicht nachkommen möchten, ist dies nicht zu beanstanden. Ein Risiko, dass Mieter*innen mit der Begründung gekündigt wird, ihre Wohnung solle fortan als

Sozialwohnung angeboten werden, besteht nicht, da kein Kündigungsgrund nach den §§ 535 ff. BGB besteht.

Bei der Auswahl von Mieter*innen aus dem Interessent*innenpool ist eine gleichmäßige Erfüllung der Subquoten gemäß § 5 Abs. 2 sowie eine Verteilung über den Gesamtbestand in Hinblick auf Art, Größe und Lage der Wohnung nach § 7 zu beachten.

Für Wohnungseigentümer*innen, die 50 Prozent der Quote nicht innerhalb von drei Jahren erfüllen können, weil in diesem Zeitraum zu wenige ihrer Wohnungen freigeworden sind und gleichzeitig zu wenige Haushalte in bestehenden Mietverträgen sozialwohnberechtigt sind, gilt § 6 Abs. 3 Satz 3, 4 und 5. Die Regelung sieht vor, dass das Landesamt für Wohnungswesen die höheren Mieteinnahmen, die diese Wohnungseigentümer*innen aufgrund einer geringeren Anzahl an Sozialwohnungen erzielen, abschöpfen kann.

Mit der Möglichkeit zur Umnutzung von Wohnraum in Sozialwohnraum kann die Sozialwohnungsquote deutlich schneller etabliert werden. Durch die Sozialwohnungsquote nach diesem Reformvorschlag könnten bei einem erfassten Wohnungsbestand von 670.000 Wohnungen 183.000 neue Sozialwohnungen geschaffen werden. Durch die anfängliche Einbeziehung von bestehenden Mietverhältnissen können hiervon bereits in den ersten drei Jahren 91.500 Sozialwohnungen entstehen und in den darauffolgenden 13 Jahren weitere 91.500 Sozialwohnungen. Eine Begrenzung der Sozialwohnungsquote auf die Neu- und Wiedervermietung würde voraussichtlich dazu führen, dass die Wohnungsunternehmen ihre Sozialwohnungsquote erst in ca. 28 Jahren vollständig erfüllen. Dies zeigt folgende ungefähre Modellrechnung.

Modellrechnung:

Aktuell gibt es in Berlin ca. 1.7 Millionen Mietwohnungen. Davon waren 2024 nur noch 85.765 Mietwohnungen mit einer Mietpreis- und Belegungsbindung versehen, Tendenz rückläufig.⁸⁵⁶ Erst seit dem Jahr 2014 fördert das Land Berlin überhaupt wieder gezielt Sozialwohnungen. Seither sind 13.998 Sozialwohnungen⁸⁵⁷ fertiggestellt worden vis-à-vis einem errechneten Bedarf von 236.100 Sozialwohnungen.⁸⁵⁸

⁸⁵⁶ **IBB** Wohnungsmarktbericht 2025, S. 52, https://www.ibb.de/media/dokumente/publikationen/berliner-wohnungsmarkt/wohnungsmarktbericht/2025/ibb-wohnungsmarktbericht_2025_bf_126mb.pdf; RBB, wie Berlin den Großteil seiner Sozialwohnungen verlor, <https://www.rbb24.de/wirtschaft/beitrag/2025/04/sozialwohnungen-berlin-verlust-bezahlbare-mietwohnungen.html>.

⁸⁵⁷ **IBB**, Wohnungsmarktbericht 2025, S. 52, https://www.ibb.de/media/dokumente/publikationen/berliner-wohnungsmarkt/wohnungsmarktbericht/2025/ibb-wohnungsmarktbericht_2025_bf_126mb.pdf.

⁸⁵⁸ **Pestel Institut gGmbH** Hannover, Bauen und Wohnen 2024 in Deutschland, S. 29, <https://mieterbund.de/app/uploads/2024/01/Bauen-und-Wohnen-im-Jahr-2024.pdf>.

2024 gab es 1.145.738 private, ungebundene Mietwohnungen.⁸⁵⁹ Davon gehörten 189.990 Genossenschaften.⁸⁶⁰ Zum Wohnungsbestand großer Unternehmen gibt es kaum Daten, sondern nur Schätzungen. Matthias Bernt und Andrej Holm kommen 2021 nach Analyse der Geschäftsberichte der sechs größten Wohnungsunternehmen Adler/ADO, Grand City Properties, Heimstaden/Akelius, Vonovia, Deutsche Wohnen und Covivio zu dem Ergebnis, dass diese zusammen rund 222.000 Wohnungen in Berlin besitzen.⁸⁶¹ Nach Recherchen aus 2019 gehörten damals 29 % des gesamten Wohnungsbestandes in Berlin privatwirtschaftlichen Unternehmen, mithin etwa 500.000. Es konnten 115 Akteure identifiziert werden, die über mindestens 1.000 Wohnungen verfügen und gemeinsam einen Bestand von circa 874.500 Wohnungen haben. Abzüglich der 327.000 Wohnungen der landeseigenen Wohnungsunternehmen verbleiben mithin ca. 548.000 Wohnungen im Bestand großer Wohnungsunternehmen und Genossenschaften mit mehr als 1000 Wohnungen.⁸⁶² Bei einer Quote von 30 % müssten sie 165.000 Wohnungen als Sozialwohnungen vermieten. Geht man davon aus, dass von den verbleibenden ca. 125.000 Wohnungen im Besitz privatwirtschaftlicher Unternehmen schätzungsweise 100.000 Wohnungen Unternehmen gehören, die mehr als 50 Wohnungen besitzen und setzt dort eine durchschnittliche Quote von 15 % an, müssten diese 15.000 Wohnungen als Sozialwohnungen vermieten. Hinzu kommen etwa 20.000 Wohnungen im Besitz von Genossenschaften mit mehr als 50 und weniger als 1000 Wohnungen.⁸⁶³ Diese müssten bei einer durchschnittlichen Quote von 15 % etwa 3000 Wohnungen als Sozialwohnungen vermieten.

Legt man diese sehr grobe Schätzung zugrunde, wären ca. 670.000 Wohnungen von der Sozialwohnungsquote erfasst und es könnten durch die Sozialwohnungsquote ca. 183.000 neue Sozialwohnungen entstehen. Die Fraktion Die Linke im Abgeordnetenhaus schätzt hingegen den Wohnungsbestand der Wohnungsunternehmen mit mehr als 50 Wohnungen etwas größer ein und geht von 840.000 Wohnungen aus.⁸⁶⁴

⁸⁵⁹ **IBB** Wohnungsmarktbericht 2025, S. 52, https://www.ibb.de/media/dokumente/publikationen/berliner-wohnungsmarkt/wohnungsmarktbericht/2025/ibb-wohnungsmarktbericht_2025_bf_126mb.pdf.

⁸⁶⁰ **ebd.**, S. 52

⁸⁶¹ **Matthias Bernt, Andrej Holm**: Vergesellschaftung senkt die Miete, Kurzstudie zu den sozialen Effekten einer möglichen Vergesellschaftung von Wohnungen in Berlin, Hrg. Rosa-Luxemburg-Stiftung, 2021, S. 8, abrufbar unter https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Studien/Studie_1-23_Vergesellschaftung.pdf.

⁸⁶² **Savills Research**, Eigentümerstruktur am Wohnungsmarkt, 2019, S. 7, <https://pdf.euro.savills.co.uk/germany-research/ger-2019/spotlight-eigentumerstruktur-am-wohnungsmarkt.pdf>.

⁸⁶³ Von den 1,65 Millionen Mietwohnungen sind rund 190.000 ungebundene Genossenschaftswohnungen, davon gehören etwa 170.000 Genossenschaften mit mehr als 1000 Wohnungen, vgl. **Savills Research**, Eigentümerstruktur am Wohnungsmarkt, 2019, S. 7, <https://pdf.euro.savills.co.uk/germany-research/ger-2019/spotlight-eigentumerstruktur-am-wohnungsmarkt.pdf> und **Rosa Luxemburg Stiftung**, selbstverwaltet und solidarisch wohnen, Genossenschaften und ihre Bedeutung für eine gemeinwohlorientierte Wohnungspolitik, S. 37, <https://www.rosalux.de/fileadmin/images/Dossiers/Wohnen/Selbstverwaltet-und-solidarisch-wohnen-web.pdf>.

⁸⁶⁴ **Die Linke**, Zusammenfassung Sicher-Wohnen-Gesetz, <https://dielinke.berlin/>.

Beide Zahlen berücksichtigen nicht, dass die erfassten Bestände auch Neubauten oder bereits geförderte Wohnungen beinhalten, die nicht unter den Anwendungsbereich des Gesetzesentwurfs fallen. Es handelt sich mithin nur um einen ungefähren Annäherungswert.

Die jährliche Fluktuation auf dem Berliner Mietwohnungsmarkt sinkt stetig und lag 2024 bei etwa 4,6 %.⁸⁶⁵ Bei einem erfassten Bestand von ca. 670.000 Wohnungen würden davon jährlich 30.820 Wohnungen frei. Wird jede zweite dieser Wohnungen als Sozialwohnung vermietet, bedeutet das einen durchschnittlichen jährlichen Zuwachs von 15.410 Sozialwohnungen.

Berücksichtigt man jedoch, dass der Bestand an Sozialwohnungen gleichzeitig auch wieder abnimmt – zum einen dadurch, dass jährlich etwa 4,6 % der Sozialwohnungen durch Auszug wieder frei werden, und zum anderen dadurch, dass schätzungsweise 3 % der Wohnungen durch Wegfall der Bindung oder der Einkommensberechtigung aus der Sozialbindung fallen – reduziert sich der Nettozuwachs erheblich. Insgesamt gehen damit jährlich rund 7,6 % des vorhandenen Sozialwohnungsbestandes wieder verloren. Der Bestand wächst daher nicht linear, sondern nur schrittweise und nähert sich dem Zielwert langsamer an. Unter diesen Annahmen würden die angestrebten 183.000 Sozialwohnungen erst nach rund 28 Jahren erreicht.

Um die Erfüllung der Sozialwohnungsquote zu beschleunigen, wird daher vorgeschlagen, dass die Wohnungsunternehmen 50 % der Quote in den ersten drei Jahren erfüllen und dafür neben der Neuvermietung auch bestehende, geeignete Wohnungen im Bestand als Sozialwohnungen anbieten.

Bei einem Bestand von 670.000 Wohnungen würden so nach drei Jahren 91.500 Sozialwohnungen geschaffen. Danach erfolgt der weitere Ausbau über Neuvermietungen: Bei einer Fluktuation von 4,6 % und der Vergabe jeder zweiten freiwerdenden Wohnung als Sozialwohnung ergibt sich ein jährlicher Zuwachs von 15.410 Sozialwohnungen. Berücksichtigt man zusätzlich den Verlust durch Auszüge und Wegfall der Bindung/Berechtigung (insgesamt 7,6 % pro Jahr), würde die Zielmarke von 183.000 Sozialwohnungen nach rund 15 Jahren erreicht.

Dieses auf geschätzten Zahlen beruhende Modell zeigt, dass die Umsetzung von 50% der Quote in den ersten drei Jahren über Neu- und Erstvermietung und über Wohnungen im Bestand die Erreichung der Sozialwohnungsquote deutlich beschleunigt, da der Aufbau nicht ausschließlich von der vergleichsweise geringen jährlichen Fluktuation am Berliner Wohnungsmarkt abhängt.

⁸⁶⁵ **BBU** Jahresstatistik 2024, <https://bbu.de/beitraege/bbu-jahresstatistik-2024-berlin-fluktuation-bei-den-bbu-mitgliedsunternehmen-berlin-im-jahr-2024>.

Das Anknüpfen an laufende Mietverhältnisse ist auch nicht als Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot⁸⁶⁶ einzuordnen. Die Pflicht zur Umsetzung der Sozialwohnungsquote stellt einen Fall der unechten Rückwirkung (auch „tatbestandliche Rückanknüpfung“) dar. Eine echte Rückwirkung, die nur in seltenen Ausnahmefällen gerechtfertigt ist (nämlich wenn zwingende Allgemeinwohlgründe diese Ausnahme im Einzelfall erfordern), liegt vor, wenn die Rechtsfolgen einer Norm für einen bestimmten Zeitraum eintreten sollen, der vor der Verkündung und damit vor dem Inkrafttreten der Norm stattgefunden hat.⁸⁶⁷ Es werden also nachträglich Rechtsfolgen an einen abgeschlossenen Sachverhalt geknüpft, die auch nicht vorhersehbar waren, weil die Norm im Zeitpunkt der Vornahme der Handlung noch nicht in Kraft war. Demgegenüber beschreibt die unechte Rückwirkung den Fall, dass ein Gesetz auf einen gegenwärtigen, aber noch nicht abgeschlossenen Sachverhalt Bezug nimmt und mit seinen Rechtsfolgen lediglich die tatsächlich noch betroffenen Rechtspositionen nachträglich entwertet.⁸⁶⁸ Weil Mietverträge als Dauerschuldverhältnisse im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes noch fortbestehen und weiterhin Rechtsfolgen (Pflicht zur Überlassung der Mietsache, Pflicht zur Zahlung des Mietpreises usw., §§ 535 ff. BGB) entfalten, sind sie als unabgeschlossene Sachverhalte einzuordnen.

Diese Rückwirkung ist durch Gründe des öffentlichen Interesses⁸⁶⁹ (u. a. die Wohnraumversorgung) unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gerechtfertigt. Dafür sprechen die bereits bei der obigen Prüfung von Art. 14 Abs. 1 GG aufgeführten Erwägungen.⁸⁷⁰ Dogmatisch ist überdies die Besonderheit zu bedenken, dass jeder Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums unechte Rückwirkung zukommt, soweit nicht nur zukünftige, sondern auch gegenwärtige Eigentümer*innen betroffen sind: „Der Tatbestand des „Eigentum Habens und Nutzens“ hat im Zeitpunkt des gesetzlichen Eingriffs für immer schon begonnen.“⁸⁷¹ Eingriffe in Art. 14 GG sind stets Rückwirkungskonstellationen, weshalb das Bundesverfassungsgericht in einer Sonderdogmatik zum Rückwirkungsverbot im Zusammenhang mit Art. 14 Abs. 1 GG festhielt, dass der Gesetzgeber das Rechtsstaatsprinzip beachten müsse, dem allgemeinen Vertrauensgrundsatz in diesem Zusammenhang jedoch keine selbständige Bedeutung zukomme, weil er für die vermögenswerten Güter im Eigentumsgrundrecht eine eigene Ausprägung und verfassungsrechtliche Ordnung erfahren habe. Überleitungsregelungen, die eine nach altem Recht erworbene subjektive Rechtsstellung verändern, sind dann zulässig, wenn sie durch

⁸⁶⁶ Zur Herleitung des Rückwirkungsverbots: **Jarass**, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 20 Rn. 94.

⁸⁶⁷ **Jarass**, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 20 Rn. 96.

⁸⁶⁸ **Jarass**, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 20 Rn. 98.

⁸⁶⁹ BVerfG, Beschl. v. 15.1.1974 - 1 BvL 5/70, 1 BvL 6/70, 1 BvL 9/70 BVerfGE 36, 281.

⁸⁷⁰ Siehe hierzu bereits oben unter B.II.1.b).

⁸⁷¹ **Wienfort**, Ein Stichtag macht noch keine Rückwirkung - Zum geplanten Berliner „Mietenstopp“, Verfassungsblog v. 13.1.2020, <https://verfassungsblog.de/ein-stichtag-macht-noch-keine-rueckwirkung/>.

Gründe des öffentlichen Interesses unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt sind.⁸⁷²

Im Hinblick auf die Vertragsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG muss zusätzlich bedacht werden, dass den Vermieter*innen einseitige Mieterhöhungsrechte zustehen (so beispielsweise § 558 BGB), womit dieser das ursprüngliche Mietverhältnis nachträglich modifizieren kann. Es ist nicht ersichtlich, weshalb diese Durchbrechung des Vertragsverhältnisses zugunsten der Vermieter*innen zulässig sein soll, zugunsten der Mieter*innen hingegen nicht.

2. Streuung über den gesamten Wohnungsbestand

In § 7 des Gesetzentwurfs ist vorgesehen, dass die Sozialwohnungsquote, soweit möglich, nach Art, Lage und Größe des angebotenen Wohnraums proportional aus dem gesamten Bestand der jeweiligen Wohnungseigentümer*innen zu erfüllen ist. Denn so unterschiedlich die Wohnbedürfnisse von sozialwohnberechtigten Haushalten sind, so unterschiedlich fallen die Anforderungen an die Sozialwohnungen im Hinblick auf die Wohnfläche und die Anzahl der Zimmer aus. Zudem muss eine Antwort auf die Frage gefunden werden, wie die Sozialwohnungsquote im gesamten Stadtgebiet realisiert werden kann, um langfristig urbane Teilhabe zu sichern und Segregationsprozessen vorzubeugen.

§ 7 Streuung der Sozialwohnungen

- (1) Die Sozialwohnungsquote ist, soweit möglich, nach Art, Lage und Größe des angebotenen Wohnraums proportional aus dem gesamten Bestand des oder der Sozialverpflichteten zu erfüllen.
- (2) Bei Sozialverpflichteten mit einem Wohnungsbestand von bis zu 1000 Wohnungen gilt Absatz 1 für die Neuvermietungen als erfüllt, wenn das Rotationsprinzip nach § 6 Absatz 2 eingehalten ist.
- (3) Bei Sozialverpflichteten mit einem Wohnungsbestand von mehr als 1000 Wohnungen gilt Absatz 1 als erfüllt, wenn
 1. die durchschnittliche Größe der Sozialwohnungen die durchschnittliche Größe der Wohnungen im Gesamtbestand nicht um mehr als 20 Prozent unterschreitet und
 2. die Sozialwohnungsquote des oder der Sozialverpflichteten im jeweiligen Bezirk nicht um mehr als 20 Prozent von der Sozialwohnungsquote des oder der Sozialverpflichteten im Anwendungsbereich dieses Gesetzes abweicht und

⁸⁷² BVerfGE 31, 275 (289 f.).

3. keine auffälligen Abweichungen von den in § 5 genannten Vermietungsquoten feststellbar sind, wobei eine Übererfüllung der besonderen Sozialwohnungsquote nach § 5 Absatz 2 Satz 1 unschädlich ist.

Die flächenmäßigen Anforderungen an Sozialwohnungen bestimmen sich nach § 27 Abs. 4 WoFG in Verbindung mit den Ausführungsvorschriften zur Festlegung der Wohnungsgrößen nach § 27 Abs. 4 WoFG v. 17.4.2018 (SenStadtWohn IV A 34). Gemäß § 1 dieser Ausführungsvorschriften ist im Wohnberechtigungsschein die für die wohnungssuchende Person und ihre Haushaltsangehörigen maßgebliche Wohnungsgröße anzugeben. Das bedeutet konkret, dass eine Wohnungsgröße vorliegen muss, die es ermöglicht, dass auf jede haushaltsangehörige Person im Sinne des § 18 WoFG ein Wohnraum entfällt (exklusive Küche und Nebenräume). Halbe Zimmer (kleiner als 10 m²) zählen dabei als ganze Räume. Abweichend dürfen 1,5- oder 2-Zimmer-Wohnungen mit einer Gesamtwohnfläche bis zu 50 m² auch an Einzelpersonen überlassen werden, wenn diese einen Wohnberechtigungsschein vorlegen, der sie zum Bezug einer Wohnung mit einem Wohnraum berechtigt; maßgeblich ist dabei die Bezeichnung der Wohnung im Bewilligungsbescheid. Zudem besteht die Möglichkeit eines „Mehrraum-Wohnberechtigungsschein“ nach § 27 Abs. 4 Nr. 1 lit. a, b und Nr. 2 WoFG nebst entsprechender Verwaltungsrichtlinien.⁸⁷³

Wenn man ein starres Festhalten an den Grenzen für nicht sinnvoll erachtet, kann zusätzlich geregelt werden, dass ein geringfügiges Überschreiten der Wohnungsgröße genehmigt werden kann, wenn dies nach den wohnungswirtschaftlichen Verhältnissen vertretbar erscheint.⁸⁷⁴ Zuständig für die Erteilung dieser Genehmigung ist abermals das Landesamt für Wohnungswesen.

Nach dem hier vorgeschlagenen Konzept der Erfüllung der Quote über Neuvermietungen ist prinzipiell jede Wohnung geeignet, als Sozialwohnung angeboten zu werden. Einzige Voraussetzung ist, dass sich im Hinblick auf die Haushaltsgröße eine berechtigte Person bzw. Personenvielzahl um den Wohnraum bewirbt. § 7 Abs. 1 soll

⁸⁷³ Hinsichtlich der maßgeblichen Wohnungsgrößen können Anleihen an § 27 Abs. 4 WoFG i. V. m. Ausführungsvorschrift zur Festlegung der Wohnungsgrößen nach § 27 Abs. 4 WoFG v. 17.4.2018 (SenStadtWohn IV A 34) genommen werden. Gemäß § 1 dieser AV ist im WBS die für die wohnungssuchende Person und ihre Haushaltsangehörigen maßgebliche Wohnungsgröße anzugeben. Maßgeblich ist eine Wohnungsgröße, wenn sie es ermöglicht, dass auf jede haushaltsangehörige Person im Sinne des § 18 WoFG ein Wohnraum entfällt (exklusive Küche und Nebenräume). Halbe Zimmer (kleiner als 10 m²) zählen als ganze Räume. Abweichend dürfen 1,5- oder 2-Zimmer-Wohnungen mit einer Gesamtwohnfläche bis zu 50 m² auch an Einzelpersonen überlassen werden, wenn diese einen WBS vorlegen, der sie nur zum Bezug einer Wohnung mit einem Wohnraum berechtigt; maßgeblich ist die Bezeichnung der Wohnung im Bewilligungsbescheid. Zudem besteht die Möglichkeit eines „Mehrraum-WBS“ nach § 27 Abs. 4 Nr. 1 lit. a, b und Nr. 2 WoFG nebst entsprechender Verwaltungsrichtlinien, vgl. https://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/antwortensw_ifganfragewbs_sept2019.pdf, S. 24.

⁸⁷⁴ So § 15 Abs. 3 Satz 3 Entwurf Wohnungswirtschaftsgesetz Berlin der **Fraktion Bündnis 90/Die Grünen** i. d. F. v. 23.9.2025, https://gruene-fraktion.berlin/wp-content/uploads/2025/09/BezahlbareMietenGesetz_Sept2025.pdf.

sicherstellen, dass die Sozialwohnungen in Hinblick auf Art, Größe und Lage proportional zum Gesamtwohnungsbestand verteilt sind.

Diesem Zweck dient auch das Rotationsprinzip in § 6 Abs. 2. Die Vorschrift sieht vor, dass Wohnungsunternehmen jede zweite freiwerdende Wohnung als Sozialwohnung anbieten und diese Wohnungen dann nach einem Rotationsprinzip auf die fünf Untergruppen WBS 100, 140, 180, 220 und Haushalte mit besonderem Wohnbedarf verteilen. Gerade bei Wohnungseigentümer*innen, bei denen nicht monatlich mehrere Wohnungen frei werden, sorgt diese festgelegte Reihenfolge und Rotation für eine zufällige Verteilung der Sozialwohnungen und soll verhindern, dass bevorzugt kleinere oder schlecht gelegene Wohnungen als günstige Sozialwohnungen angeboten werden.

Wohnungseigentümer*innen mit bis zu 1000 Wohnungen erfüllen für die Neuvermietungen bereits durch eine Einhaltung des Rotationsprinzips ihre Pflicht nach § 15 Abs. 1, die Sozialwohnungen proportional zu ihrem Wohnungsbestand zu verteilen (§ 7 Abs. 2). Bei der Erfüllung der Sozialwohnungsquote durch Anpassung bestehender Mietverträge innerhalb der ersten 36 Monate müssen diese Wohnungseigentümer*innen die Proportionalitätspflicht des § 15 Abs. 1 bei ihrer Auswahl beachten.

Für Wohnungseigentümer*innen mit mehr als 1000 Wohnungen gilt nach § 7 Abs. 3 ein strengerer Maßstab für die Proportionalitätspflicht. Nach § 7 Abs. 3 gilt die Proportionalitätspflicht als erfüllt, wenn die durchschnittliche Größe der Sozialwohnungen die durchschnittliche Größe der Wohnungen im Gesamtbestand nicht um mehr als 20 Prozent unterschreitet und die Sozialwohnungsquote des*der Wohnungseigentümer*in im jeweiligen Bezirk nicht um mehr als 20 Prozent von der Sozialwohnungsquote des*der Wohnungseigentümer*in im Anwendungsbereich dieses Gesetzes abweicht und keine auffälligen Abweichungen von den in § 5 Absatz 2 und 3 genannten Vermietungsquoten feststellbar sind.

Hintergrund dieser Regelung ist zum einen der Umstand, dass das Rotationsprinzip bei Wohnungseigentümer*innen mit größerem Wohnungsbestand leerläuft, weil in der Regel mehrere Wohnungen gleichzeitig freiwerden. Zum anderen haben diese Wohnungseigentümer*innen aufgrund der höheren Fluktuation mehr Spielräume bei der Verteilung des Wohnraums und können dadurch auch eine gewisse Proportionalität sicherstellen.

Beispiel: Verfügt ein*e Wohnungseigentümer*in über 2000 Wohnungen, wovon 400 Wohnungen über ein 1-Zimmer, 800 Wohnungen über 2-Zimmer, 600 Wohnungen über 3-Zimmer und 200 Wohnungen über 4-Zimmer verfügen, werden bei einer Fluktuation von 4,6 Prozent monatlich 7-8 Wohnungen frei. Eine Reihenfolge oder Rotation ist in diesem Fall schwer zu bestimmen, dennoch ist der*die Wohnungseigentümer*in verpflichtet, von den freiwerdenden Wohnungen monatlich 2-3 als Sozialwohnungen zu vermieten und dabei sicherzustellen, dass auch von den

Sozialwohnungen in etwa 20 Prozent über ein Zimmer, 40 Prozent über 2 Zimmer, 30 Prozent über 3 Zimmer und 10 Prozent über 4 Zimmer verfügen.

Für die Verteilung der Sozialwohnungen im Stadtraum gilt das soeben Besprochene entsprechend. Verfügt ein*e Wohnungseigentümer*in beispielsweise über 100 Wohnungen in Pankow und über 100 Wohnungen in Mitte, dann ist die Quote in beiden Bezirken gleichermaßen zu erfüllen. Es wäre unzulässig, dann alle Sozialwohnungen (für Mitte und Pankow) in Pankow anzusiedeln. So könnte auch das Problem behoben werden, dass sich die Bereitstellung von Sozialwohnraum hauptsächlich nach den Bestandsschwerpunkten der LWU richtet (mit der Folge, dass zum Beispiel in Steglitz-Zehlendorf und Charlottenburg-Wilmersdorf kaum Wohnungen im Geschützten Wohnungsmarkt bestehen, weil die LWU dort generell nur über geringe Bestände verfügen).⁸⁷⁵

Das Sozialwohnungssegment entspräche in seinen Relationen dann spiegelbildlich dem ungebunden Wohnungsbestand. Weichen Wohnungseigentümer*innen mit mehr als 1000 Wohnungen von dieser Proportionalität um mehr als 20 Prozent ab, verstoßen sie gegen § 7 Abs. 1 und 3 und begehen bei schuldhaftem Verhalten zudem eine Ordnungswidrigkeit nach § 20 Nr. 5.

Die Wohnungseigentümer*innen weisen die Einhaltung ihrer Pflichten nach §§ 5, 6 und 7 durch die allgemeine Berichtspflicht in § 15 nach. Das Landesamt für Wohnungswesen überprüft die Einhaltung des Rotationsprinzips und die Streuung der Sozialwohnungsquote. Ob dies durch digitale Tools flächendeckend erfolgt oder stichprobenhaft ist eine Frage der näheren Ausgestaltung der Kontrollverfahren und des Katasters (hierzu unter C.V unten). Bei schuldhaften Verstößen kann das Landesamt für Wohnungswesen nach § 21 Abs. 1 die dadurch entstandenen Vorteile abschöpfen, etwa die höheren Mieterträge für größere oder besser gelegene Mietwohnungen, und darüber hinaus auch ein Bußgeld nach § 20 Nr. 5 verhängen (hierzu unter C.VII unten).

3. Wegfall der Sozialbindung bei Fehlbelegungen

Kommt es bei den Wohnungen, die in Erfüllung der Sozialwohnungsquote vermietet werden, zu einer Fehlbelegung, sieht der Gesetzentwurf in § 8 einen Wegfall der Sozialbindung vor.

§ 8 Wegfall der Sozialbindung bei Fehlbelegung

(1) ¹Hat die Wohnberechtigung der Mieter und Mieterinnen nach § 4 von Anfang an nicht bestanden oder fällt diese im Laufe des Mietverhältnisses weg, fällt die Wohnung aus der Sozialbindung. ²Hiermit entfalten zugleich die Mietpreis- und Belegungsbindung

⁸⁷⁵ Drucksache 19/17 542, Schriftliche Anfrage v. 6.12.2023, S. 19.

keine Wirkung mehr. ³Die Wohnung wird nicht mehr auf die Sozialwohnungsquote nach § 5 angerechnet.

- (2) ¹Liegen die Voraussetzungen des Absatz 1 Satz 1 vor, darf der oder die Sozialverpflichtete die nach § 9 geschuldete Miete um bis zu 10 Prozent erhöhen. ²§ 558a BGB gilt entsprechend mit der Maßgabe, dass der oder die Sozialverpflichtete dem Mieter oder der Mieterin den Umstand und Zeitpunkt des Entfalls der Mietpreisbindung sowie das Miethöherungsverlangen mitteilt. ³Für die Zukunft unterliegt das Mietverhältnis den Vorschriften der §§ 535 ff. BGB.

Der Begriff Fehlbelegung beschreibt den Umstand, dass Mieter*innen zum Bezug der angemieteten Sozialwohnung nicht oder nicht mehr berechtigt sind, weil sie von Beginn an oder im Laufe der Mietzeit die für die Erlangung eines Wohnberechtigungsscheins geltenden Einkommensgrenzen überschritten haben.

Das geltende Recht enthält weder eine effektive Kontroll- noch eine Sanktionsmöglichkeit für Fehlbelegungen, was zur Folge hat, dass viele Sozialwohnungen von Menschen belegt werden, die hierfür keine Berechtigung (mehr) aufweisen. Die Sozialwohnungsquote soll auch dazu dienen, solchen Fehlbelegungen vorzubeugen und für eine gerechte Allokation von Wohnraum zu sorgen.

Fällt die Wohnberechtigung weg, weil der erforderliche Berechtigungsschein nicht erteilt wurde, kann diese Wohnung nicht mehr auf die Erfüllung der Quote angerechnet werden. Das Mietverhältnis wird aufgrund dessen allerdings nicht beendet, sondern es läuft dann vielmehr als „freies“ Mietverhältnis weiter. Die Mietpreis- und Belegungsbindung entfaltet keine Wirkung mehr und Vermieter*innen können den Mietpreis anheben. § 8 Abs. 2 sieht vor, dass die Vermieter*innen die Miete mit Wegfall der Berechtigung sofort um 10 Prozent und fortan regulär nach Maßgabe der §§ 558 ff. BGB erhöhen dürfen.⁸⁷⁶ Konkret heißt dies, dass die Miete je nach Wohnberechtigungsschein zuvor 15 bis 30 Prozent unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete lag und dann um 10 Prozent auf 20 bis 5 Prozent unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete angehoben werden könnte.

Erst nach der einmaligen Erhöhung um zehn Prozent greifen die allgemeinen Regelungen zur Mieterhöhung der §§ 558 ff. BGB. Eine weitere Mieterhöhung dürfte dann nach Maßgabe des § 558 Abs. 1 Satz 1 BGB nach 15 Monaten erfolgen. Erst diese Mieterhöhung wäre bei der Kappungsgrenze aus § 558 Abs. 3 BGB zu berücksichtigen, wonach die zulässige Mieterhöhung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete nicht zur Folge haben darf, dass die Miete sich innerhalb von drei Jahren insgesamt um mehr als 15 Prozent⁸⁷⁷ erhöht.

⁸⁷⁶ BGH, Urt. v. 16.6.2010 – VIII ZR 258/09, NJW 2011, 145 ff.

⁸⁷⁷ In Berlin gilt eine Grenze von 15 Prozent, § 558 Abs. 3 Satz 2 BGB i. V. m. §1 Verordnung zur Senkung der Kappungsgrenze gemäß § 558 Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (Kappungsgrenzenverordnung) v. 14.3.2023.

Die Regelung in § 8 Abs. 2 stellt einerseits sicher, dass Mieter*innen bei Wegfall der Wohnberechtigung nicht unverhältnismäßigen Mietsteigerungen ausgesetzt sind, sondern ihre Miete allmählich steigt. Gleichzeitig trägt die Regelung der Tatsache Rechnung, dass sich die Einkommenssituation der Mieter*innen verbessert hat und sie damit weniger schutzwürdig sind. Durch die Möglichkeit einer sofortigen Mieterhöhung um zehn Prozent kann verhindert werden, dass die Vermieter*innen auch für Wohnungen, die sie nicht mehr ihrer Quote anrechnen, erst nach vielen Jahren die ortsübliche Vergleichsmiete erreichen.

Wollen die Vermieter*innen die Miete einer vormaligen Sozialwohnung erhöhen, müssen sie den Mieter*innen ein der Vorschrift des § 558a BGB entsprechendes Mieterhöhungsverlangen zugehen lassen.⁸⁷⁸ Diesbezüglich wird bereits jetzt die Auffassung vertreten, dass die Vermieter*innen den Mieter*innen in dem Erhöhungsverlangen den Umstand der Beendigung der Preisbindung und deren Zeitpunkt mitteilen müssen.⁸⁷⁹ Aus Klarstellungs- und Nachweisgründen wird dies in § 8 gesetzlich festgeschrieben.

Darüber hinaus dürfen den Mieter*innen durch den Wegfall der Wohnberechtigung keine Nachteile erwachsen. Insbesondere dürfen die Mieter*innen keinem Kündigungsrisiko oder einer Sanktion in Gestalt der Zahlung einer „Fehlbelegungsabgabe“ ausgesetzt werden. Rechtsfolge der Fehlbelegung soll lediglich die Möglichkeit des Mietanstiegs auf die ortsübliche Vergleichsmiete sein.

Die Wohnung verliert zwar per Gesetz ihren Status als „Sozialwohnung“, gleichwohl müssen die Wohnungseigentümer*innen dem Landesamt für Wohnungswesen den Wegfall der Berechtigung anzeigen (§ 14 Abs. 2). Sie müssen die damit untererfüllte Quote durch eine andere Sozialwohnung ausgleichen. Bei der Auswahl haben die Wohnungseigentümer*innen die Vorgaben aus § 6 Abs. 2 und 3 sowie § 7 zu beachten, um eine angemessene Verteilung der Sozialwohnungen zu erreichen.

V. Miethöhe

Preisrechtliche Vorgaben zur Miete sind zwingend, um nicht nur den Zugang zur Sozialwohnung, sondern auch dessen Bezahlbarkeit abzusichern. Aus diesem Grund sind die Belegungsbindung und das Preisrecht im Rahmen der Wohnungszwangswirtschaft auch stets zusammen reguliert worden.⁸⁸⁰ Hinsichtlich der

⁸⁷⁸ **Börstinghaus**, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht, 16. Aufl. 2024, vor §§ 557-557b BGB Rn. 54.

⁸⁷⁹ LG Berlin, Urt. v. 11.3.2003 – 63 S 179/02, BeckRS 2003, 30927384; zustimmend **Börstinghaus**, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht, 16. Aufl. 2024, vor §§ 557-557b BGB Rn. 54.

⁸⁸⁰ So bis zur Auflösung der Wohnungszwangswirtschaft unter der bis 1960 noch von Konrad Adenauer und ab 1961 dann von Ludwig Erhardt geführten Bundesregierung nach dem sog. „Lücke-Plan“, benannt nach dem Bundesbauminister Paul Lücke, Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht v. 23.6.1960, BGBl. I, S. 389; nach der Einteilung der kreisfreien Städte und Landkreise in sofort aus

kompetenzrechtlichen Zuordnung der Regelung zum Landesrecht in Abgrenzung zum Mietpreisrecht des BGB sei an dieser Stelle auf die obigen Ausführungen verwiesen.⁸⁸¹ Die Miethöhe wird in § 9 geregelt.

§ 9 Miethöhe

- (1) Miete im Sinne dieses Gesetzes ist die Nettokaltmiete einschließlich aller Zuschläge für Mobiliar und Ausstattungsgegenstände oder sonstiger Geldleistungen, die im Zusammenhang mit der Überlassung der Wohnung vereinbart werden und die der Mieter oder die Mieterin zusätzlich zur Nettokaltmiete zu erbringen hat.
- (2) Die Miete beträgt bei Haushalten mit einem WBS 100 30 Prozent, bei Haushalten mit einem WBS 140 25 Prozent, bei Haushalten mit einem WBS 180 20 Prozent und bei Haushalten mit einem WBS 220 15 Prozent unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete gemäß § 558 Absatz 2 BGB.
- (3) Soweit die ortsübliche Vergleichsmiete im Laufe des Mietverhältnisses um mehr als zehn Prozent steigt, darf der oder die Sozialverpflichtete die Miete in entsprechender Anwendung von Absatz 2 erhöhen.

Miete im Sinne dieses Gesetzes ist die Nettokaltmiete, die bereits alle etwaigen Zuschläge für eine Möblierung oder Ausstattungsgegenstände umfasst. Damit soll vermieden werden, dass Wohnungseigentümer*innen nachträgliche Aufschläge verlangen, die dann nicht im Mietpreis abgebildet werden, sondern als Sondervereinbarungen getroffen werden. Dass letztere in die Miete einbezogen werden, ergibt sich deshalb aus § 14 Abs. 1 des Entwurfs. Danach werden auch gesondert vereinbarte Zahlungen zum Mietpreis hinzugerechnet. Hiermit soll das Risiko von Umgehungen durch Nebenabreden reduziert werden.

Ausgehend von diesem Mietbegriff wird in § 9 an den aus dem BGB bekannten Maßstab der ortsüblichen Vergleichsmiete angeknüpft (§ 558 BGB). Diese wird gemäß § 558 Abs. 2 BGB gebildet aus den üblichen Entgelten, die in der Gemeinde oder einer vergleichbaren Gemeinde für Wohnraum vergleichbarer Art, Größe, Ausstattung, Beschaffenheit und Lage einschließlich der energetischen Ausstattung und Beschaffenheit in den letzten sechs Jahren vereinbart oder – von Erhöhungen nach § 560 BGB abgesehen – geändert worden sind. Entscheidend ist, dass Wohnraum, bei dem die Miethöhe durch Gesetz oder im Zusammenhang mit einer Förderzusage festgelegt worden ist (also der bisherige Sozialwohnraum), vom Mietspiegel

der Mietpreisbindung fallende „weiße“ und zunächst noch der Bindung unterstehenden „schwarze“ Kreise fielen sukzessive alle Kreise aus der Mietpreisbindung, zuletzt Berlin im Jahr 1987; zur Übersicht **Putzer**, NVwZ 2019, 283 (283 f.).

⁸⁸¹ Siehe hierzu bereits ausführlich unter B.I.

ausgenommen ist. Für die „üblichen Entgelte“ wird auf den Berliner Mietspiegel⁸⁸² zurückgegriffen.

Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass mit dieser Regulierung das Risiko einhergeht, dass die für die ortsübliche Vergleichsmiete relevanten Mieten ansteigen werden. Je mehr (günstige) Wohnungen über die Sozialwohnungsquote erfasst werden, desto mehr (günstige) Wohnungen fallen auch aus der ortsüblichen Vergleichsmiete nach § 558 Abs. 2 Satz 2 BGB, die „Wohnraum, bei dem die Miethöhe durch Gesetz oder im Zusammenhang mit einer Förderzusage festgelegt worden ist“ explizit ausnimmt.⁸⁸³ Da die ortsübliche Vergleichsmiete gemäß § 558 Abs. 1 Satz 1 BGB aber der relevante Maßstab für die Erhöhung der Miete ist, geht mit der Erweiterung des Sozialwohnungsbestandes auch das Risiko einher, dass zunächst die ortsübliche Vergleichsmiete steigt und es in der Folge flächendeckend zu Mieterhöhungsverlangen im ungebundenen Wohnraum kommt.

Dies spricht nicht gegen die Sozialwohnungsquote, sondern vielmehr für eine Änderung von § 558 Abs. 2 Satz 2 BGB. Auch gebundener Wohnraum sollte in die Berechnung der ortsüblichen Vergleichsmiete mit einbezogen. § 558 Abs. 2 Satz 2 BGB kommt nämlich bereits jetzt an nicht auflösbare Inkonsistenzen, namentlich beim Ende der Preisbindung. Dann fällt eine vormals gebundene und preislich unter dem Mietspiegel liegende Wohnung wieder auf den „freien Markt“. Die Vermieter*innen werden also die Miete erhöhen wollen, können dies jedoch aufgrund der Kappungsgrenze nach § 558 Abs. 3 BGB innerhalb der ersten Jahre nur in engen Grenzen vornehmen. Die Wohnung wird deshalb auch in der Folgezeit voraussichtlich noch deutlich unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete bleiben, wird aber für die Ermittlung ebenjener Vergleichsmiete gleichwohl herangezogen. Dies wird weitgehend akzeptiert; es bestehe insoweit kein „Sondermietmarkt“.⁸⁸⁴ Eine weitere Inkonsistenz tut sich bei Wohnungen auf, die im „Dritten Förderweg“ entstanden sind. Deren Mieten liegen typischerweise, aber nicht zwangsläufig, unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete.⁸⁸⁵ Es gibt durchaus Regionen, in denen diese Mieten über denjenigen des freien Marktes liegen.⁸⁸⁶ Gleichwohl wird die Miete nicht zur Ermittlung der ortsüblichen Vergleichsmiete herangezogen.⁸⁸⁷ Vor diesem Hintergrund sollte die Aufspaltung des Wohnungsmarktes in gebundenen und ungebundenen Wohnraum im

⁸⁸² Berliner Mietspiegel, <https://mietspiegel.berlin.de/berliner-mietspiegel/erlaeuterungen-zum-mietspiegel/>.

⁸⁸³ **Artz** erkennt dies als konsequenten Gegenschluss dazu, dass Vermieter*innen einer Wohnung mit einer Preisbindung auch nicht unter Rückgriff auf § 558 BGB auf die ortsübliche Vergleichsmiete zurückgreifen könnten. Aus diesem Grunde dürfe preisgebundener Wohnraum auch keinen Einfluss auf das zu ermittelnde ortsübliche Marktniveau haben, da deren Mieten nicht nur deren Marktverhältnisse, sondern durch die öffentliche Förderung maßgeblich beeinflusst werden, so **Artz**, in: MüKoBGB, 9. Aufl. 2023, § 558 Rn. 33.

⁸⁸⁴ **Fleindl**, in: BeckOGK-BGB, Stand. 1.1.2026, § 558 Rn. 53.

⁸⁸⁵ **Börstinghaus**, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht, 17. Aufl. 2026, § 558 Rn. 113.

⁸⁸⁶ **Börstinghaus**, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht, 17. Aufl. 2026, § 558 Rn. 113.

⁸⁸⁷ **Börstinghaus**, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht, 17. Aufl. 2026, § 558 Rn. 113.

Zusammenhang von § 558 Abs. 2 Satz 2 BGB aufgegeben und Sozialwohnungen mit in die Vergleichsmiete mit einbezogen werden.

§ 9 Abs. 2 des Entwurf sieht vor, dass die Miete der Sozialwohnungen je nach Einkommengrenzen und der damit zusammenhängenden Wohnberechtigung 15 bis 30 Prozent unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt. Damit wird sichergestellt, dass sich die Berechtigten den angebotenen Wohnraum leisten können. Auswertungen zeigen, dass sich Berliner Haushalte mit Wohnberechtigungsschein die an der ortsüblichen Vergleichsmiete orientierten Angebotsmieten im ungebundenen Mietmarkt nicht leisten können.⁸⁸⁸ Es ist daher ein Abschlag von der ortsüblichen Vergleichsmiete geboten. Da die Einkommengrenzen der jeweiligen Wohnberechtigungsscheine sich deutlich unterscheiden, erscheint es weder sachgerecht noch verhältnismäßig, für alle Sozialwohnberechtigten die gleiche Miete vorzugeben.

Vor diesem Hintergrund sieht der Entwurf vor, dass der Mietpreis an der Höhe des jeweils vorgelegten Wohnberechtigungsscheins ausgerichtet ist. Die Einstiegsmiet für Haushalte mit einem Wohnberechtigungsschein 100 liegt 30 Prozent unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete, für Haushalte mit einem Wohnberechtigungsschein 140 25 Prozent, für Haushalte mit einem Wohnberechtigungsschein 180 20 Prozent und für Haushalte Wohnberechtigungsschein 220 15 Prozent. Diesem Vorschlag liegen folgende Erwägungen zugrunde: Derzeit liegt die durchschnittliche Angebotsmiete auf dem freien Wohnungsmarkt in Berlin bei 13,99 Euro pro Quadratmeter.⁸⁸⁹ Im Sozialwohnraum beträgt die Miete durchschnittlich 7,06 Euro.⁸⁹⁰ Die Miete von Sozialwohnungen liegt somit um 49,54 Prozent unterhalb der Angebotsmiete auf dem freien Wohnungsmarkt. Diese Preisdiskrepanz wird mit Einführung der Sozialwohnungsquote verringert und relativ zum Einkommen auf ein Niveau unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete festgelegt. So kann für jedes Mietverhältnis sichergestellt werden, dass der Eingriff an der individuellen Leistbarkeitsgrenze der Mieter*innen bemessen wird.

⁸⁸⁸ **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen**, Wohnraumbedarfsbericht 2025, S. 15 f., <https://www.berlin.de/sen/wohnen/service/berliner-wohnungsmarkt/wohnraumbedarfsbericht-2025/>; Zur Feststellung der Anzahl der „leistbaren Wohnungen“ wurde eine Nettokaltmiete in Höhe von 27 % des mittlere Haushaltsnettoeinkommen (monatlich 1.800 EUR bei Einpersonenhaushalten im Jahr 2023) zugrunde gelegt. Dies geschah in Anlehnung an das Leistbarkeitsversprechen der LWU, wonach die Mietbelastung auf 27 % des Haushaltseinkommens beschränkt sein muss.

⁸⁸⁹ Die Berliner Angebotsmiete lag 2023 im Median bei 13,99 Euro/m², was einer Steigerung von 2,45 Euro/m² bzw. 21,2% gegenüber dem Vorjahr entsprach (2022: 11,54 Euro/m²), **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen**, Wohnraumbedarfsbericht 2025, S. 4 , <https://www.berlin.de/sen/wohnen/service/berliner-wohnungsmarkt/wohnraumbedarfsbericht-2025/>.

⁸⁹⁰ BBU-Marktmonitor 2024: Bestandsmieten Berlin zum 30. Juni 2024, [https://bbu.de/beitraege/bbu-marktmonitor-2024-bestandsmieten-berlin-zum-30-juni-2024#:~:text=Damit%20blieben%20die%20Mieten%20bei%20den%20BBU%20Mitgliedsunternehmen,Mietspiegel%202024%20bei%207%2C21%20%E2%82%AC/m2%20lagen%20\(Median\)](https://bbu.de/beitraege/bbu-marktmonitor-2024-bestandsmieten-berlin-zum-30-juni-2024#:~:text=Damit%20blieben%20die%20Mieten%20bei%20den%20BBU%20Mitgliedsunternehmen,Mietspiegel%202024%20bei%207%2C21%20%E2%82%AC/m2%20lagen%20(Median).).

1. Verfassungsrechtliche Einordnung

Wie bereits umfassend unter B.I oben dargestellt, ändert die Preisregelung nichts an der Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin für die Sozialwohnungsquote. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass Regelungen über die zulässige Miethöhe auch dann der Materie des bürgerlichen Rechts im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zuzuordnen sind, wenn „ihre Durchsetzung durch Vorschriften des Verwaltungs-, Ordnungswidrigkeiten- und Strafrechts abgesichert und/oder erleichtert wird“, solange „Auswahl des Vertragspartners, der Gegenstand des Mietverhältnisses, seine Dauer und – in den gesetzlichen Grenzen – die Höhe der Miete das Ergebnis grundrechtlich geschützter Entscheidungen der Vertragsparteien“ sind.⁸⁹¹ Im Unterschied hierzu dient die Sozialwohnungsquote aber einem öffentlichen Anliegen, nämlich der Bewältigung von Wohnraumversorgungsproblemen sowie der Unterstützung von Haushalten bei der Versorgung mit Wohnraum. Die Wohnraumbewirtschaftung wird hierdurch zudem umfassend geregelt. Die essentialia negotii des Mietvertrages werden hoheitlich geprägt, indem Bestimmungen zur Auswahl der Vertragspartei, dem Gegenstand des Mietverhältnisses und der Höhe der Miete getroffen werden.⁸⁹²

Gleichzeitig führen die Regelungen nur äußerst mittelbar zur preisrechtlichen Vorgabe nach § 14 dieses Entwurfs. Die Preisregelung zielt genuin auf die Verbesserung der Wohnraumversorgungslage für bestimmte Mieter*innen ab, nämlich diejenigen Mieter*innen, die sozialwohnberechtigt sind. Hierzu bedarf es schlichtweg einer preisrechtlichen Vorgabe in § 14; die Preisregelung ist jedoch nicht das Hauptanliegen des Gesetzeskonzepts. Historisch (nämlich bereits im Rahmen der Wohnungszwangswirtschaft) gingen Belegungsbindung und Preisbindung deshalb auch seit jeher Hand in Hand. Dass heute häufig anhand der Finanzierung des Wohnungsbaus zwischen „gebundenem“ (dann vermeintlich öffentlich-rechtlicher Wohnraum) und „frei finanziertem“ (dann privatrechtlichem) Wohnraum differenziert wird, ist dagegen kein Argument für die kompetenzrechtliche Zuordnung. Die Zuordnung von Wohnraum als öffentlich-rechtlich geregelter Wohnraum ist nicht von der ursprünglichen Finanzierungsart abhängig. Jedenfalls ist die Unterscheidung danach, ob eine Förderung vorlag oder nicht, kein valides Differenzierungskriterium zur Zuordnung eines Rechtsverhältnisses in die öffentlich-rechtliche oder in die privatrechtliche Sphäre. Zuletzt war der rechtliche Regelungsbereich des Wohnens auch in dogmatischer Hinsicht „seit Inkrafttreten des BGB von einer Dualität⁸⁹³ privat- und öffentlich-rechtlicher Normen und Instrumente geprägt, die sich funktional ergänzen und

⁸⁹¹ BVerfGE 157, 223 (267 Rn. 114).

⁸⁹² Insofern entsprechend den gerichtlich formulierten Anforderungen in BVerfGE 157, 223 (267 Rn. 114).

⁸⁹³ So beispielsweise auch im US-Recht s. **Barnes**, Reframing Housing: Incorporating Public Law Principles into Private Law, *Duke Journal of Comparative & International Law* 31 (2020) 91.

sich erst in der Gesamtschau erschließen.“⁸⁹⁴ Vor diesem Hintergrund begründet auch die Regelung der Miethöhe in § 14 keine Zweifel an der Zuständigkeit des Landes Berlin für das Gesetz zur Einführung der Sozialwohnungsquote.

Die vorgeschlagene Mietpreisgrenze greift nicht auch unangemessen in die Eigentumsfreiheit der Wohnungseigentümer*innen ein. Als Inhalts- und Schrankenbestimmung ist die Sozialwohnungsquote durch Gründe des öffentlichen Interesses unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt. Art. 14 Abs. 1 GG schützt von vornherein nicht die einträglichste Nutzung des Eigentums.⁸⁹⁵ Das Vertrauen, mit der Wohnung höchstmögliche Mieteinkünfte erzielen zu können, ist von der Eigentumsgarantie folglich nicht umfasst. Im sozialpolitisch umstrittenen Mietrecht müssen Vermieter*innen mit häufigen Gesetzesänderungen rechnen und können nicht auf den Fortbestand einer ihnen günstigen Rechtslage vertrauen.⁸⁹⁶ Die von Art. 14 Abs. 1 GG gezogenen Grenzen sind erst dann überschritten, wenn die Miethöhenregulierung auf Dauer zu Verlusten für die Vermieter*innen oder zu einer Substanzgefährdung der Mietsache führt.⁸⁹⁷

Anstelle einer pauschalen Miethöhe für alle Sozialwohnungen sieht der Entwurf einen Mietpreis vor, der sich nach den individuellen Leistbarkeitsgrenzen der jeweiligen Mietpartei mit WBS richtet. So wird für jedes Mietverhältnis sichergestellt, dass der Eingriff an der individuellen Leistbarkeitsgrenze der Mieter*innen bemessen wird und in seiner Intensität für die Wohnungseigentümer*innen nicht über das erforderliche Maß hinausgeht.

Eine am örtlichen Markt orientierte Miete wirkt eingriffsmildernd und kann die Wirtschaftlichkeit der Wohnung regelmäßig sicherstellen.⁸⁹⁸ Auch eine Miete, die 15 bis 30 Prozent unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt, ist nicht mit unzumutbaren wirtschaftlichen Verlusten oder Substanzgefährdungen verbunden. Soweit ein gewinnbringender Einsatz der Wohnungen für die Deckung der Investitionskosten notwendig ist, können die Wohnungsunternehmen auf die weiterhin rentable Vermietung von mindestens 70 Prozent ihres leistungsfähigen Wohnungsbestandes verwiesen werden. Berücksichtigt man den gesamten Bestand an Mietwohnungen erzielt der Wohnungseigentümer*innen mit der Vermietung weiterhin einen ökonomisch sinnvollen Ertrag. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass die mit

⁸⁹⁴ **Eller**, in: Croon-Gestefeld et al. (Hrsg.), Das Private im Privatrecht, 2022, S.75 (77) unter Verweis auf **Beil**, Historische Entwicklungslinien des Wohnraummietrechts, 2021 passim.

⁸⁹⁵ Vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 8. Januar 2026, - 1 BvR 183/25, Rn. 45 mit weiteren Nachweisen.

⁸⁹⁶ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 – 1 BvL 1/18, Rn. 76.

⁸⁹⁷ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18, Rn. 69.

⁸⁹⁸ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. Januar 2026 - 1 BvR 183/25, Rn. 49; BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 u.a. -, Rn. 83 ff.

hohen Investitionen verbundenen Neubauten aus dem Anwendungsbereich ausgenommen sind.

Um aber im Einzelfall unzumutbare Härten zu vermeiden, ist in § 10 eine Härtefallklausel mit einer „wirtschaftlichen Opfergrenze“ vorgeschlagen.

§ 10 Härtefall

- (1) Zur Vermeidung einer unbilligen Härte kann die zuständige Behörde auf Antrag des oder der Sozialverpflichteten festlegen, dass eine höhere als die für eine Sozialwohnung zulässige Miete vereinbart werden kann.
- (2) Die für das Wohnungswesen zuständige Senatsverwaltung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung die für einen Härtefall maßgeblichen Kriterien näher zu bestimmen.

Durch die Härtefallklausel kann verhindert werden, dass Wohnungseigentümer*innen im Einzelfall derart eingeschränkt werden, dass eine kostendeckende Vermietung nicht mehr möglich ist.⁸⁹⁹ Sie können dann bei der zuständigen Behörde beantragen, dass eine höhere als die für eine Sozialwohnung zulässige Miete vereinbart werden kann. Weitere Härtefallregelungen könnte die für das Wohnungswesen zuständige Senatsverwaltung in Form einer Rechtsverordnung festlegen. Hierzu findet sich in § 10 Abs. 2 eine Verordnungsermächtigung.

2. Keine Streichung der Mietpreisbremse

Wichtig ist, dass die Sozialwohnungsquote nicht – wie von mancher Seite erwogen wird⁹⁰⁰ – mit einer Streichung der Mietpreisbremse einhergeht. Die Mietpreisbremse dient nämlich verschiedenen Zwecken,⁹⁰¹ von denen das Bundesverfassungsgericht in der Mietendeckel-Entscheidung vor allem zwei hervorgehoben hat, nämlich einerseits die Schaffung der Voraussetzungen für einen Marktzugang

⁸⁹⁹ Eine solche fehlt bislang im Entwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: § 15 Abs. 6 Entwurf Wohnungswirtschaftsgesetz Berlin der Fraktion **Bündnis 90/Die Grünen** i. d. F. v. 11.9.2025, https://gruene-fraktion.berlin/wp-content/uploads/2025/09/BezahlbareMietenGesetz_Sept2025.pdf.

⁹⁰⁰ **Lehmann-Richter**, Die Sozialvermietungspflicht – Konzeption und Muster eines Wohnraumversorgungsgesetzes, 2026, der argumentiert mit der Sozialvermietungspflicht entfalle der Zweck der Mietpreisbremse. Die Miete in zur Erfüllung der Sozialvermietungspflicht abgeschlossenen Verträge solle entweder gesetzlich vorgegeben werden (gemessen am Einkommen der Berechtigten), idealerweise aber dem Markt überlassen werden. Dies ist einerseits von der Idee getragen, dass Vermieter*innen durch die Abschaffung der Mietpreisbremse von Mieter*innen anderer (nicht sozialgebundener) Wohnungen höhere Mieten zur Kompensation ihrer Einbußen bei der Sozialbindung kompensieren sollen, was plausibel ist. Zum anderen ist dieses Konzept aber auch von dem Optimismus getragen, dass Vermieter*innen ein „Interesse an der Erfüllung ihrer Sozialvermietungspflicht haben und daher versorgungsberechtigten Mieter*innen eine Miete anbieten werden, die diese auch bezahlen können“, der in dieser Grenzenlosigkeit nicht geteilt werden kann. Es ist doch überaus fraglich, ob Vermieter*innen mit ihrer marktbedingt weiterhin starken Verhandlungsposition „faire“ Miete ausverhandeln werden. Zudem bleibt die Frage offen, wie die „Fairness“ der Miete kontrolliert werden soll, handelt es sich doch um einen unbestimmten Rechtsbegriff.

⁹⁰¹ So auch schon **Schuldt**, Mietpreisbremse, 2017, S. 180 ff.

einkommensärmerer Mieter*innen (Zugangsfunktion)⁹⁰² und andererseits die Begrenzung der Miethöhe bei Wiedervermietung, um der direkten oder indirekten Verdrängung wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen aus stark nachgefragten Wohnquartieren entgegenzuwirken (Verdrängungsschutz).⁹⁰³ Hierneben hat der Gesetzgeber die Mietpreisbremse aber auch als ein Korrektiv für den auf dem Wohnungsmarkt vorherrschenden gestörten Preisbildungsmechanismus⁹⁰⁴ eingeführt (Korrekturfunktion).⁹⁰⁵ Dies wird im Ergebnis auch vom Bundesverfassungsgericht anerkannt, wenn es argumentiert, die ortsübliche Vergleichsmiete bilde einen „am angestrebten Normalzustand orientierten Maßstab für die höchstzulässige Miete.“⁹⁰⁶ Implizit wird der Mietmarkt somit als dysfunktional erachtet und die Mietpreisbremse als ein Korrekturmechanismus. Als solcher kommt sie den einzelnen Mieter*innen im Vertragsverhältnis sodann als eine legislative Spezifikation des allgemeinen zivilrechtlichen Wucherverbots zugute, bei der die Zwangslage der Mieter*innen normativ durch die Feststellung des angespannten Wohnungsmarktes festgestellt wird.⁹⁰⁷ Die Sozialwohnungsquote dient nicht nur einer allgemeinen Wohnraumversorgungsfunktion, sondern auch dem Zweck, die Versorgungslage speziell für diejenigen Personengruppen zu verbessern, die auf dem Wohnungsmarkt strukturell benachteiligt sind. Die Regelungen mögen zwar Überschneidungen aufweisen (was aber weder unüblich noch schädlich ist), gleichwohl haben sie unterschiedliche Stoßrichtungen.

IV. Vermittlung von Menschen mit besonderem Wohnbedarf

Das Verfahren zur Vermittlung von Wohnraum an Menschen mit besonderem Wohnbedarf kann ähnlich wie die Vermittlung von Wohnraum im Rahmen des Geschützten Wohnungsmarkts ausgestaltet sein. Dabei werden Berechtigte in Kooperation mit den Sozialen Wohnhilfen in ihren jeweiligen Bezirken über ein klar vorgegebenes Verfahren in Wohnraum vermittelt. In Anlehnung an die Kooperationsvereinbarung zum Geschützten Wohnungsmarkt wird folgende verfahrensrechtliche Regelung in § 12 vorgeschlagen.

⁹⁰² BVerfG NJW 2019, 3054 (3058 Rn. 63) unter Verweis auf **Leuschner**, NJW 2014, 1929 [1930]; **Tietzsch/Raabe**, WuM 2017, 688 (690).

⁹⁰³ BT-Drucks. 21/322 v. 3.6.2025, S. 4.

⁹⁰⁴ Deziiert **Gather**, Kein Recht auf Profite mit der Miete, Verfassungsblog v. 20.11.2024, <https://verfassungsblog.de/entfristung-mietpreisbremse-eigentumsfreiheit/>.

⁹⁰⁵ Kritisch zum „unvollkommenen, nicht substituierbaren, angebotsunelastischen und in Teilmärkte aufgesplitteten Boden- und Wohnungsmarkt“ bereits **Schulze-Fielitz**, Sozialplanung im Städtebaurecht, 1979, S. 392.

⁹⁰⁶ So explizit BVerfG NJW 2019, 3054 (3060 Rn. 82).

⁹⁰⁷ So bereits **Rödl/Gather/von Restorff**, DVBl 2020, 1455 (1457); **Rödl/von Restorff**, WuM 2020, 57 (57); in diese Richtung auch **Lehmann-Richter**, WuM 2015, 204.

§ 11 Verfahren zur Vermittlung von Menschen mit besonderem Wohnbedarf

- (1) Die Vermittlung von Menschen mit besonderem Wohnbedarf erfolgt durch die Sozialen Wohnhilfen und das Landesamt für Wohnungswesen.
- (2) Die Sozialen Wohnhilfen stellen den nach § 5 Absatz 2 Satz 2 berechtigten Personen einen Wohnberechtigungsschein für besonderen Wohnbedarf aus.
- (3) 1Das Landesamt für Wohnungswesen leitet eingehende Wohnungsangebote der Wohnungseigentümer und Wohnungseigentümerinnen nach der Prüfung und Registrierung innerhalb von zwei Tagen an die örtlich zuständige Soziale Wohnhilfe weiter. 2Die Soziale Wohnhilfe benennt dem Landesamt für Wohnungswesen innerhalb von einer Woche mindestens zwölf zum Vertragsschluss infrage kommende berechnigte Wohnungsbewerbende (Benennungsrecht). 3Von diesen zwölf Nennungen leitet das Landesamt für Wohnungswesen vier Nennungen unverzüglich an den Sozialverpflichteten oder die Sozialverpflichtete weiter.
- (4) 1Kommt innerhalb von zwei Wochen kein Mietvertrag mit einer der benannten Personen zustande, werden dem oder der Sozialverpflichteten vier weitere Berechnigte benannt. 2Dieses Verfahren kann maximal zwei Mal wiederholt werden. 3Sofern aus von dem oder der Sozialverpflichteten zu vertretenden Gründen kein Mietvertrag über das Benennungsverfahren zustande kommt, kann das Landesamt für Wohnungswesen eine geeignete und berechnigte Person zuweisen (Besetzungsrecht).
- (5) Ein mit einer berechnigten Person im Sinne des § 5 Absatz 2 Satz 2 abgeschlossener Mietvertrag wird dem Landesamt für Wohnungswesen unverzüglich von dem oder der Sozialverpflichteten gemeldet, spätestens aber innerhalb von zehn Werktagen.

1. Antrag auf WBS mit besonderem Wohnbedarf

Der Antrag auf einen Berechnigungsschein mit besonderem Wohnbedarf unterscheidet sich vom regulären WBS nur insofern, als dass er über ein weiteres Feld verfügt, in dem Angaben zur Begründung des besonderen Bedarfs gemacht werden können. Bislang wird der Wohnberechnigungsschein für besonderen Wohnbedarf – wie auch der reguläre WBS – bei den Bezirksämtern beantragt. Im Unterschied hierzu sollen nach dem Reformvorschlag die Wohnberechnigungsscheine für den besonderen Wohnbedarf bei den Sozialen Wohnhilfen beantragt werden (§ 11 Abs. 2). Hintergrund ist, dass diese – im Unterschied zu den Bezirksämtern – mit der Vergabe im Geschützten Wohnungsmarkt bereits Erfahrung in der Vergabe und Vermittlung von Wohnraum an Personen in Sozialwohnungen haben, auch in Kooperation mit privaten Trägern. Aufgrund der zu erwartenden Vielzahl von Anträgen müssten die Sozialen Wohnhilfen zur Bewältigung der Arbeitslast personell aufgestockt werden.

Die Sozialen Wohnhilfen prüfen dann, ob ein Regelbeispiel nach § 5 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs vorliegt oder ein dem Regelbeispiel gleichstehender Dringlichkeitsfall angenommen werden kann. Ist dies der Fall, erhält die antragsstellende Person den Berechtigungsschein und wird als Person mit besonderem Wohnbedarf bei den Sozialen Wohnhilfen registriert. Das Verfahren ist unter Nennung des einschlägigen Regelbeispiels zu dokumentieren.

2. Benennung von mehreren Berechtigten

Leitet das Landesamt für Wohnungswesen ein Wohnungsangebot an die Soziale Wohnhilfe des Bezirks weiter, in dem die Wohnung liegt (§ 11 Abs. 3 Satz 1), wählt die Soziale Wohnhilfe aus dem Pool der bei ihnen registrierten Wohnberechtigten 12 Personen aus und meldet diese als Wohnungsbewerber*innen innerhalb von einer Woche beim Landesamt für Wohnungswesen. Bei der Auswahl sollten Dringlichkeit und Wartelistenplatz in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden. Das Landesamt für Wohnungswesen leitet sodann vier Vorschläge (Bewerber*innennennung) an den*die Wohnungseigentümer*in weiter (Benennungsrecht, § 11 Abs. 4 Satz 1). Dieser*diese kann sich aus diesem Pool sodann eine Person aussuchen.

Wenn der*die Wohnungseigentümer*in keine der Bewerbungen für geeignet hält oder aus anderen Gründen innerhalb von zwei Wochen kein Mietvertrag zustande kommt, kann dieses Verfahren maximal zwei Mal wiederholt werden. Wenn kein Mietvertrag über das Benennungsverfahren zustande kommt, weil der*die Wohnungseigentümer*in alle 12 vorgeschlagenen Personen ablehnt, kann das Landesamt für Wohnungswesen eine berechtigte Person zuweisen (Besetzungsrecht).

§ 11 Abs. 4 Satz 3 des Entwurfs sieht eine Einschränkung für den Fall vor, dass der Mietvertrag aus von den Vermieter*innen nicht zu vertretenden Gründen nicht zustande kommt. Diese restriktiv auszulegende Ausnahmeregelung kann nur in Ausnahmefällen zur Anwendung kommen, etwa wenn die Mieter*innen für den Abschluss des Mietvertrages mehrfach und unentschuldigt nicht erreichbar sind.

Dieses Verfahren zur Unterstützung und Vermittlung von Menschen mit besonderem Wohnbedarf ist im Hinblick auf die Einschränkungen der Vertragsfreiheit der Wohnungseigentümer*innen aus Art. 2 Abs. 1 GG sowie ihre Eigentumsfreiheit aus Art. 14 Abs. 1 GG gerechtfertigt. Mit Blick darauf, dass hierdurch der Schutz herausragender Rechtsgüter der betreffenden Personen gewährleistet wird, stellt es sich als verhältnismäßig dar, dass die Wohnungseigentümer*innen auf einen Pool von vier bis maximal zwölf möglichen Vertragsparteien verwiesen werden.

Verträge über die Nutzung von Wohnraum sind aufgrund der existenziellen Bedeutung des Wohnens als menschliches Grundbedürfnis eine besonders grundrechtssensible Frage. Der Gesetzgeber muss in besonderem Maße dafür Sorge tragen, dass auch über die Ausgestaltung des Mietvertragsrechts eine Wohnraumversorgung der Bevölkerung gewährleistet wird und alle Menschen ungeachtet ihres

Vermögensstatus Zugang zu Wohnraum erhalten können. Im Hinblick auf die Vertragsfreiheit ist er verpflichtet, dieser Selbstbestimmung hinreichend Betätigungsspielraum zu geben, aber auch das Recht so auszugestalten, dass beide Parteien ihre rechtliche Freiheit tatsächlich praktizieren können und jene nicht etwa durch faktische Machtverhältnisse torpediert wird.⁹⁰⁸ Der Staat muss also das zwischen Mieter*innen und Wohnungseigentümer*innen bestehende faktische Machtungleichgewicht ausgleichen. Denn während Vermieter*innen sich ihre Vertragspartei auf dem Wohnungsmarkt aufgrund der hohen Nachfrage aus einem großen Bewerberpool aussuchen können, haben Mieter*innen auf der anderen Seite kaum Entscheidungsfreiheit und müssen schlichtweg die Vertragspartei akzeptieren, die ihnen überhaupt ein Wohnungsangebot unterbreitet.

Dieses generelle Machtungleichgewicht verschärft sich noch für Personen mit besonderem Wohnbedarf, die akut auf Wohnraum angewiesen sind und häufig auch zu strukturell benachteiligten Personengruppen gehören. In Teil 2 wurde gezeigt, dass bestimmte Personengruppen derzeit keine reelle Chance haben, eine Wohnung zu finden (hierzu Seite 114 ff.). Hinsichtlich der Frage, wie dieses Ungleichgewicht bei der Ausgestaltung des Schutzes der Vertragsfreiheit ausgeglichen wird, kommt dem Staat eine weite Einschätzungsprärogative zu.⁹⁰⁹

Für die Wiederherstellung der Vertragsparität ist die Einschränkung der Vertragsfreiheit durch das Benennungsrecht auch erforderlich. Wie in Teil 2, A.VIII.2.e) oben und f) oben aufgezeigt, reichen freiwillige Vertragsschlüsse der Wohnungseigentümer*innen nachweislich nicht aus. Dies zeigt sich besonders deutlich im Bruch des Kooperationsvertrags zum Geschützten Wohnungsmarkt, bei dem die Gesamtzahl an Wohnungen, zu deren Vermittlung sich die Unternehmen verpflichten, nicht ansatzweise erreicht wird. Auch Pilotprojekte aus anderen Städten haben gezeigt, dass freiwillige Vermietungen an Menschen mit besonderem Wohnbedarf selten erfolgen. Benennungs- und Besetzungsrechte an Wohnungen im Sinne von § 26 WoFG stehen dem Land Berlin derzeit ebenfalls nicht zu. Gesellschaftsrechtliche Weisungen des Landes Berlin an die LWU hinsichtlich der Aufnahme von bestimmten Personen sind zwar – jedenfalls bei den LWU in Form einer GmbH – dem Grunde nach denkbar, aber aufwändig, einzelfallbezogen und werden vom Land Berlin bislang auch nicht erteilt (hierzu unter A.VIII.2.g) oben).

Vor diesem Hintergrund und angesichts der existenziellen Bedeutung von Wohnraum sind auch weitgehende Eingriffe in die Vertragsfreiheit zulässig, um einen effektiven Wohnraumschutz, speziell für besonders vulnerable Personen zu gewährleisten. Dies gilt auch angesichts dessen, dass hier keine persönliche

⁹⁰⁸ BVerfGE 89, 214 (232); BVerfG, Urt. v. 6.2.2001 - 1 BvR 12/92, NJW 2001, 957 (958), das betont, dass es nicht infolge einer gestörten Vertragsparität zu einer Fremdbestimmung des „Schwächeren“ durch den „Stärkeren“ kommen darf.

⁹⁰⁹ BVerfG, Urt. v. 3.3.2004 - 1 BvR 2378/98, 1 BvR 1084/99, NJW 2004, 999 (1008).

Nähebeziehung zwischen den Wohnungseigentümer*innen und der Mietpartei besteht, aus der sich der besondere Schutz der Vertragsfreiheit im Hinblick auf die Person der Vertragspartei speist. Denn je größer der Wohnungsbestand ist, umso eher stellt sich die Vermietung als ein „Massengeschäft“ dar, bei welchem die Person der Mieter*innen für den Vermieter*innen in den Hintergrund rückt. Wenn faktisch das einzig maßgebliche Kriterium für die Vergabe von Wohnraum die Bonität der Mieter*innen ist, so wird die Vertragsfreiheit durch die Benennung von vier bis maximal 12 Vertragsparteien nicht in besonderem Maße beschnitten. Die Bonität kann schließlich auch auf anderem Wege abgesichert werden (hierzu sogleich unter C.IV.4 unten zu § 12).

3. Diskriminierungsfreie Auswahl der berechtigten Person

Bei der Auswahl der berechtigten Person sollte abgesichert werden kann, dass auch diejenigen Menschen die Chance auf Wohnraum erhalten, die sonst strukturell diskriminiert und benachteiligt werden, insbesondere wohnungs- und obdachlose Menschen. Die erste Auswahl erfolgt durch die Soziale Wohnhilfe im zuständigen Bezirk. Diese muss bei der Auswahl der Personen die Dringlichkeit und den Wartelistenplatz in einen angemessenen Ausgleich bringen. Denkbar wäre auch, dass die Sozialen Wohnhilfen jeweils nur Bewerber*innen derselben „Kategorie“ vorschlagen, also beim ersten Wohnungsangebot 12 wohnungslose Menschen/Familien, beim zweiten Wohnungsangebot 12 gewaltbedrohte Personen, beim dritten Wohnungsangebot 12 Familien, die auf zu engem Raum leben. Dieses Rotationsprinzip nach den gesetzlichen Regelbeispielen und den ungeregelten Dringlichkeitsfällen würde sicherstellen, dass alle Gruppen zum Zug kommen. Denn andernfalls besteht das Risiko, dass besonders vulnerable Personen wie wohnungslose Menschen bei der Auswahl durch die Wohnungseigentümer*innen unberücksichtigt bleiben.

Das Landesamt sollte sodann im Losverfahren auswählen, welche vier Bewerber*innen es zuerst vorschlägt und welche vier Bewerber*innen erst in der zweiten und dritten Runde zum Zug kommen.

Kommt mit den vom Landesamt für Wohnungswesen benannten Personen kein Mietvertrag zustande, wird das Benennungsverfahren bis zu zwei Mal wiederholt (§ 11 Abs. 4 Satz 1 und 2). Wenn es noch immer nicht zu einem Mietvertragsschluss kommt, hat das Landesamt für Wohnungswesen das Recht, eine spezifische Person als Vertragspartei auszuwählen (Besetzungsrecht, § 8 Abs. 4 Satz 2). Dazu muss es einen der 12 Bewerber*innen auswählen. Dabei sollte das Landesamt sachliche Einwände der Vermieter*innen gegen einzelne Kandidat*innen berücksichtigen und Dringlichkeit und Geeignetheit in einen angemessenen Ausgleich bringen.

Der Reformvorschlag enthält damit klare Vorgaben für ein orchestriertes Verfahren, dem eine „Eskalationskulisse“ zugrunde liegt. Vor diesem Hintergrund ist auch von einer Regelung abzusehen, wonach es den Wohnungseigentümer*innen

unbenommen bleibt, eine Wohnung auch außerhalb des Auswahlverfahrens anderen Berechtigten zur Verfügung zu stellen. Andernfalls besteht das Risiko, dass die benachteiligten Personengruppen weiterhin vom Wohnungsmarkt ausgeschlossen bleiben.

Auch das im Vergleich zum Benennungsrecht eingriffsintensivere Besetzungsrecht ist mit der Vertragsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG und der Eigentumsfreiheit aus Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar. Im Unterschied zum Benennungsrecht ist die Freiheit der Wohnungseigentümer*innen, ihre Vertragspartei auszuwählen, zwar vollständig beschnitten. Eine solche Zuweisung einer Vertragspartei erfolgt allerdings auch nur im Ausnahmefall. Erst dann, wenn aus vom Wohnungseigentümer*innen zu vertretenden Gründen kein Mietvertrag über das Benennungsverfahren zustande kommt, kommt eine Besetzung durch das Landesamt für Wohnungswesen überhaupt infrage. Die Besetzung kommt auch nicht bereits nach der ersten fehlgeschlagenen Benennung in Betracht, sondern das Verfahren wird bis zu maximal zwei Mal wiederholt. Dementsprechend ist die Besetzung einer Wohnung mit einer berechtigten Person die ultima ratio, die praktisch nur dann eintreten wird, wenn der*die Wohnungseigentümer*in zuvor sämtliche in Frage kommenden Kandidat*innen abgelehnt hat und entsprechend weniger schutzwürdig ist.

Das Besetzungsrecht ist als ultima ratio ist mit Blick auf die existenzielle Bedeutung von Wohnraum und die besondere Notlage, in der sich die Personen mit besonderem Wohnbedarf während einer Wohnungsnotlage befinden, zulässig. Auch in anderen existenziellen Lebensbereichen⁹¹⁰, etwa bei der Energie- und Wasserversorgung, bei der Gesundheitsversorgung durch private Krankenkassen (dort im Basistarif) sowie im öffentlichen Personennahverkehr ist ein solcher Kontrahierungszwang bereits anerkannt.⁹¹¹ In diesen Bereichen wird die Versorgung der leistungsbeziehenden Person als derart wichtig erachtet, dass sie gesetzlich vorgeschrieben wird. Dies hat zur Folge, dass das leistungserbringende Unternehmen einen Vertrag respektieren muss, auch wenn dieser mit einer ihm unliebsamen Person zustande kommt.

Diese Gedanken sind auf die Versorgung mit Wohnraum übertragbar, weil es sich ebenfalls um ein existenzielles Grundbedürfnis handelt, das eng mit der Menschenwürdegarantie aus Art. 1 Abs. 1 GG verwoben ist. Die Wohnraumversorgung zählt – wie die Versorgung mit Wasser, Strom und den Leistungen der Gesundheitsvorsorge – zu einem Teil der kritischen Infrastruktur, deren Vertragsgrundlagen gesetzlich stärker reglementiert werden können.

⁹¹⁰ Vgl. hierzu auch **Knauff**, Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge, 2004, S. 48 ff.

⁹¹¹ Vgl. etwa §20EnWG; §46 EnWG; §76 SGB XII; §110 Abs. 1 SGB XI; §193 Abs. 5 VVG.

4. Exkurs: Schadensregulierung zur Stütze der Verhältnismäßigkeit

Als Schutzmechanismen zugunsten der Vermieter*innen bei der Vermietung an Mieter*innen mit besonderem Wohnbedarf können zusätzliche Absicherungen normiert werden. Hierdurch können beispielsweise das Zahlungsausfallrisiko der Mietpartei minimiert und etwaige Schäden kompensiert werden. Denkbar wäre etwa die folgende Bestimmung, für welche der „Geschützte Wohnungsmarkt“ Vorbild stand.

§ 12 Wohnraumsicherung und Schadensregulierung bei besonderem Wohnbedarf

(1) ¹Der oder die Sozialverpflichtete teilt dem Landesamt für Wohnungswesen jede Mietvertragsverletzung mit, die eine Beendigung des Mietverhältnisses begründen kann. ²Liegen Mietrückstände vor, haben der oder die Sozialverpflichtete dies dem Landesamt für Wohnungswesen spätestens bei einem Rückstand von einer Monatsmiete mitzuteilen.

(2) ¹Zum Zwecke der Wohnungssicherung der Mieter und Mieterinnen schöpft das Landesamt für Wohnungswesen zunächst alle sozialhilferechtlichen Möglichkeiten einschließlich der Mietkostenübernahmen aus. ²Bei Ausgleich der Mietrückstände wird das Mietverhältnis fortgesetzt, es sei denn das Mietverhältnis könnte aus anderen Gründen nach § 573 BGB gekündigt werden.

(3) ¹Soweit ein Mieter oder eine Mieterin dem oder der Sozialverpflichteten einen Vermögensschaden zugefügt hat, ohne dass dieser ausgeglichen worden ist, kann der oder die Sozialverpflichtete vom Landesamt für Wohnungswesen die Erstattung des Schadens verlangen (Schadensregulierung). ²Die Schadensregulierung setzt voraus, dass

1. der oder die Sozialverpflichtete den Schaden innerhalb eines Jahres nach Kenntnisnahme gemeldet,
2. der oder die Sozialverpflichtete zuvor die Mitteilungspflichten nach Absatz 1 erfüllt hat.

³Der oder die Sozialverpflichtete trägt die Darlegungs- und Beweislast hinsichtlich der Schäden. ⁴Das Landesamt für Wohnungswesen teilt dem oder der Sozialverpflichteten das Ergebnis der Prüfung der Schadensregulierung innerhalb von zwei Monaten, spätestens aber bis zum 31. Dezember des laufenden Kalenderjahres mit.

(4) Weitergehende Schadensersatzansprüche des oder der Sozialverpflichteten gegen den Mieter oder die Mieterin bleiben von diesen Bestimmungen unberührt.

Ein „Schaden“ im Sinne der Vorschrift sind nicht unerhebliche Sachschäden an der Mietsache sowie Vermögensschäden. Nicht als Schaden zu qualifizieren wären beispielsweise nicht erfolgte Schönheitsreparaturen bei Auszug aus der Wohnung. Die Vorschrift zielt auf eine Regulierung von Schäden, die durch einen nicht bestimmungsgemäßen Gebrauch der Mietsache entstehen, etwa Beschädigungen der

Sanitäreanlagen, der Fensterinnenseite, der Küche etc. Es könnte zudem eine klarstellende Regelung mit einer Erheblichkeitsschwelle aufgenommen werden, um Bagatellschäden auszunehmen.

Für die Zwecke der Schadensregulierung kann es aus haushaltsrechtlichen Gründen angezeigt sein, einen eigenen Sicherungsfonds zugunsten des Landesamts für Wohnungswesen aufzusetzen, der vom Land Berlin finanziert wird. Um den Verwaltungsaufwand zu begrenzen, bietet es sich an, dass das Landesamt für Wohnungswesen jeweils zum Ende des Jahres (beispielsweise zum Stichtag des 1. Dezember) alle geltend gemachten und berechtigten Forderungen der Wohnungseigentümer*innen feststellt und bis zum Ablauf dieses Jahres (31. Dezember) erstattet. Sollte in einem Haushaltsjahr die Summe der bewilligten Schadensregulierungen die vorhandenen Mittel des Sicherungsfonds überschreiten, erhalten die Wohnungseigentümer*innen eine verringerte Erstattung entsprechend ihres prozentualen Anteils an der bewilligten Gesamtsumme der Schadensregulierung. Je nach Ausschöpfung könnte der Sicherungsfonds für die Folgejahre angepasst werden.

§ 12 Abs. 1 und 2 sehen zudem Maßnahmen zur Wohnraumsicherung vor, wenn die Mieter*innen ihre vertraglichen Pflichten verletzen. Die frühzeitige Anzeige eines Mietrückstands bei den Sozialen Wohnungshilfen sollte bereits bei einem Mietrückstand von einem Monat erfolgen. In diesem Moment greift noch kein Kündigungsgrund nach § 569 BGB, sondern es bleibt noch hinreichend Zeit für die Sozialen Wohnhilfen, um eine Schonfristzahlung zu leisten, mit der eine fristlose Kündigung abgewendet werden kann. Hierdurch wird den bundesrechtlichen Regelungen zum Wohnraummietrecht Rechnung getragen und ein Gleichlauf hergestellt.

V. Überwachung

Die Einhaltung der Sozialwohnungsquote muss behördlich überwacht werden. Die Sozialwohnungsquote korrespondiert zu diesem Zweck sowohl mit Nachweis- und Anzeigepflichten der verpflichteten Wohnungseigentümer*innen (§§ 13 bis 15) als auch mit Kontrollbefugnissen des Landesamtes für Wohnungswesen (§ 17).

§ 13 Anzeige-, Berichts- und Nachweispflichten

- (1) ¹Die Wohnungseigentümer und Wohnungseigentümerinnen sind gegenüber dem Landesamt für Wohnungswesen zur Anzeige nach § 14 Absatz 1 verpflichtet. ²Die Sozialverpflichteten sind zur Anzeige nach § 14, zur Berichterstattung nach § 15, und zur Überprüfung der Wohnberechtigung nach § 16 verpflichtet. ³Die Informationen sind dem Landesamt für Wohnungswesen in elektronischer Form zu übermitteln.
- (2) Das Landesamt für Wohnungswesen ist befugt, die Daten nach den §§ 14, 15 und 17 zu erheben und zu verarbeiten, soweit und so lange dies zur Durchführung der Bestimmungen dieses Gesetzes oder einer auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnung erforderlich ist.

Die damit verbundene Informationsübermittlung sollte auf elektronischem Weg und möglichst bürokratiearm erfolgen. Die Wohnungseigentümer*innen könnten die Informationen digital über ein Online-Portal in einer einheitlichen Maske bereitstellen, auf das das Landesamt für Wohnungswesen zu Kontrollzwecken zugreifen kann. Sinnvoll wäre es, wenn die zur Verfügung gestellten Daten mittels einer Schnittstelle, die eine maschinenlesbare und automatisierte Abfrage ermöglicht, in das Wohnungskataster übertragen werden könnten. Die Maschinenlesbarkeit erhöht die Datenqualität durch Überprüfbarkeit und (automatisierte) Fehlerkorrektur.

1. Anzeige-, Berichts- und Nachweispflichten

Zur wirksamen Überwachung der Sozialwohnungsquote werden den verpflichteten Wohnungseigentümer*innen Anzeige-, Berichts- und Mitwirkungspflichten auferlegt. Diese Pflichten dienen der Sicherstellung eines kontinuierlichen Monitorings sowie der Überprüfbarkeit der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben durch das Landesamt für Wohnungswesen.

Die Anzeigepflicht (§ 14) gewährleistet eine unverzügliche Information des Landesamts für Wohnungswesen über das Freiwerden einer Wohnung für den besonderen Wohnbedarf gemäß § 5 Abs. 2 sowie das Nichtzustandekommen eines Mietvertrags mit einer gemäß § 11 Abs. 3 Satz 3 benannten Person. Dies stellt sicher, dass das Verfahren zur Vermittlung von Menschen mit besonderem Wohnbedarf unmittelbar eingeleitet werden kann und, wenn es nicht zum Abschluss eines Mietvertrags kommt, nach § 11 Abs. 4 weitere Personen benannt werden oder schließlich das Landesamt die Wohnung mit einer Person besetzt.

§ 14 Anzeigepflicht

- (1) Die Wohnungseigentümer und Wohnungseigentümerinnen im Sinne des § 2 haben dem Landesamt für Wohnungswesen die Überschreitung oder Unterschreitung der nach § 5 maßgeblichen Wohnungsbestandsgrößen anzuzeigen.
- (2) Die Sozialverpflichteten im Sinne des § 5 haben dem Landesamt für Wohnungswesen
 1. das Freiwerden einer Wohnung für den besonderen Wohnbedarf gemäß § 5 Absatz 2;
 2. das Nichtzustandekommen eines Mietvertrags mit einer gemäß § 11 Absatz 3 Satz 3 benannten Personunverzüglich anzuzeigen.

Die regelmäßige Berichtspflicht (§ 15) dient der systematischen und flächendeckenden Erfassung der Wohnungsbestände sowie der Einhaltung der Sozialwohnungsquote. Durch die jährliche Übermittlung aggregierter Daten wird dem Landesamt für Wohnungswesen eine kontinuierliche Kontrolle der Quotenentwicklung

ermöglicht, ohne dass hierbei ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand entsteht. Die zu übermittelnden Informationen zur Wohnung (Wohnfläche, Anzahl der Zimmer und der Lage im Stadtgebiet, Abs. 3) werden im Wohnungskataster erfasst und sind zum Nachweis der Streuung der von der Sozialwohnungsquote erfassten Wohnungen erforderlich (hierzu unter C.IV.2 oben).

§ 15 Berichtspflicht

- (1) ¹Zum Nachweis der Erfüllung der Sozialwohnungsquote hat der oder die Sozialverpflichtete dem Landesamt für Wohnungswesen regelmäßig einen Bericht vorzulegen. ²Die Berichtspflicht umfasst die wesentlichen Informationen über Art, Umfang und Nutzung des Wohnungsbestandes im Sinne des § 3 im jeweiligen Vorjahr.
- (2) Wesentliche Informationen zum Umfang des Wohnungsbestandes im Sinne von Absatz 1 sind Angaben zur
 1. Anzahl der Wohnungen;
 2. Anzahl der Wohnungen im Sinne von § 3 Absatz 3 Satz 1 Nr. 2;
 3. Anzahl der zur Erfüllung der allgemeinen Sozialwohnungsquote gemäß § 5 Absatz 1 und der besonderen Sozialwohnungsquote gemäß § 5 Absatz 2 als Sozialwohnungen vermieteten Wohnungen.
- (3) Wesentliche Informationen zur Art des Wohnungsbestandes im Sinne von Absatz 1 sind Angaben zu jeder Wohnung zur
 1. Lage im Stadtgebiet durch Nennung der Adressen;
 2. Größe durch Nennung der einzelnen Wohnflächen;
 3. Anzahl der vorhandenen Zimmer.
- (4) ¹Wesentliche Informationen zur Nutzung des Wohnungsbestandes im Sinne von Absatz 1 sind
 1. die personenbezogenen Daten der Wohnungseigentümer oder Wohnungseigentümerin, namentlich der Familienname, der Vorname, die gegenwärtige und frühere Anschrift sowie im Falle von nicht natürlichen Personen zusätzlich der Unternehmensname, die Gewerbeart, die Gesellschafter- und Eigentümerstruktur, der Sitz und die Handelsregisternummer sowie der Name eines oder einer Zustellungsbevollmächtigten;
 2. die objektbezogenen Daten zu den Wohnungen, namentlich der Wohnungsbestand unter Kennzeichnung derjenigen Wohnungen, die Eigentumswohnungen im Sinne des Wohnungseigentumsgesetzes sind und derjenigen Wohnungen, die gemäß § 3 Absatz 3 Satz 1, 2 vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes ausgeschlossen sind;
 3. die vermietungsbezogenen Daten, namentlich die
 - a) Neuvermietung oder Wiedervermietung von Wohnungen insgesamt;

- b) Vermietung an Haushalte mit Wohnberechtigung 100, 140, 180 und 220;
- c) Vermietung an Haushalte mit besonderer Wohnberechtigung;
- d) Anpassung von Mietverträgen im Falle des § 6 Absatz 3;
- e) Anpassung von Mietverträgen im Falle des § 8 Absatz 2;

unter Angabe der Miete und des Datums des Mietvertragsabschlusses;

4. Informationen zu genehmigungsgemäß zweckentfremdeten Wohnungen;

5. Informationen zum Leerstand von Wohnraum.

²Bei Eigentumswohnungen im Sinne von Absatz 1 Satz 2 Nr. 2 Var. 1 ist zusätzlich anzugeben, wann das Wohnungs- beziehungsweise Teileigentum hieran begründet worden ist. ³Beim erstmaligen Verkauf der nach Satz 1 umgewandelten Wohnungen ist der Kaufvertragsschluss unter Angabe des Datums anzuzeigen.

- (5) ¹Der Bericht ist erstmals innerhalb von einem Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes zu erstatten. ²Danach ist der Bericht jährlich jeweils unverzüglich nach Jahresbeginn, spätestens jedoch bis zum 31. März, für das jeweilige Vorjahr zu erstatten.

Die Pflicht zur Überprüfung der Wohnberechtigung (§ 16) stellt sicher, dass die Sozialwohnungen ausschließlich an Personen mit Wohnberechtigungsschein vergeben werden. Sie verpflichtet die Wohnungseigentümer*innen, die entsprechenden Nachweise sowohl bei Begründung als auch im Verlauf des Mietverhältnisses in regelmäßigen Abständen zu kontrollieren. Wesentlich ist, dass die vermietenden Wohnungseigentümer*innen für die Nachweise zur Erfüllung der Sozialwohnungsquote verantwortlich sind. Die Mieter*innen müssen aber hierfür ihren Wohnberechtigungsschein vorlegen und werden entsprechend dazu verpflichtet.

§ 16 Überprüfung der Wohnberechtigung

- (1) Der oder die Sozialverpflichtete ist verpflichtet, zur Erfüllung der Sozialwohnungsquote nach Maßgabe der §§ 5 bis 9 und der Informationspflichten der §§ 13 bis 15 die Wohnberechtigung des Mieters oder der Mieterin im Sinne des § 4 zu überprüfen.
- (2) ¹Der Mieter oder die Mieterin hat dem oder der Sozialverpflichteten den Wohnberechtigungsschein vor Abschluss des Mietvertrages gemäß § 6 Absatz 1 oder vor Anpassung des Mietverhältnisses gemäß § 6 Absatz 3 auf Verlangen vorzulegen. ²Während des laufenden Mietverhältnisses hat der Mieter oder die Mieterin dem oder der Sozialverpflichteten den Wohnberechtigungsschein auf Verlangen im Abstand von drei Jahren vorzulegen.

2. Kontrollbefugnis des Landesamts für Wohnungswesen

Schließlich werden dem Landesamt für Wohnungswesen umfassende Kontrollbefugnisse eingeräumt (§ 17).

§ 17 Kontrollbefugnisse des Landesamts für Wohnungswesen

- (1) ¹Das Landesamt für Wohnungswesen überprüft die Richtigkeit der Angaben der Sozialverpflichteten nach den §§ 14 und 15. ²Die Überprüfung kann stichprobenartig erfolgen.
- (2) ¹Auf Verlangen des Landesamts für Wohnungswesen hat der Wohnungseigentümer oder die Wohnungseigentümerin Nachweise zur ordnungsgemäßen Erfüllung der Sozialwohnungsquote und den Angaben nach § 14 und § 15 zu erbringen. ²Zum Nachweis einer Vermietung gemäß §§ 5 bis 9 sind insbesondere der Mietvertrag und der Wohnberechtigungsschein des Mieters oder der Mieterin vorzulegen.
- (3) ¹Ist eine Informationsgewinnung nach §§ 14 und 15 im Einzelfall nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich, kann das Landesamt für Wohnungswesen die in §§ 14 und 15 genannten Informationen auch bei dritten Personen oder öffentlichen Stellen, insbesondere bei der Berliner Stadtreinigung abfragen, sofern dieser Abfrage keine schutzwürdigen Belange der betroffenen Personen entgegenstehen. ²Die dritten Personen und öffentlichen Stellen sind bei einem Auskunftsverlangen des Landesamts für Wohnungswesen verpflichtet, entsprechende Auskünfte zu erteilen.
- (4) Kommt der oder die Sozialverpflichtete den Anzeige- und Berichtspflichten nach § 14 bis § 16 nicht nach, ist das Landesamt für Wohnungswesen berechtigt, zu angemessener Tageszeit die betroffenen Wohnungen aufzusuchen und mit Einwilligung des Mieters oder der Mieterin zu betreten.

Diese Kontrollbefugnisse korrespondieren mit den Informationspflichten der Wohnungseigentümer*innen, sodass die Angaben auch dann effektiv kontrolliert werden können, wenn die Wohnungseigentümer*innen ihren Anzeige- und Berichtspflichten nach §§ 13 ff. nicht nachkommen. So kann die Behörde die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben überprüfen und etwaige Verstöße aufdecken. Die Kontrolle kann stichprobenartig erfolgen. Dadurch wird eine effektive Überwachung bei gleichzeitig verhältnismäßigem Verwaltungsaufwand gewährleistet.

Zur Verifizierung der Angaben kann das Landesamt die Vorlage geeigneter Nachweise, insbesondere von Mietverträgen und Wohnberechtigungsscheinen, verlangen. Darüber hinaus ist es befugt, erforderliche Informationen bei Dritten zu erheben, soweit dies zur Durchführung des Gesetzes notwendig ist und schutzwürdige Belange der betroffenen Personen nicht entgegenstehen.

Sollten Wohnungseigentümer*innen ihren Nachweispflichten nicht nachkommen, liegt ein Hebel zur Informationsgewinnung in der Einholung von Auskünften durch

das Landesamt für Wohnungswesen bei dritten Personen oder öffentlichen Stellen, insbesondere bei der Berliner Stadtreinigung (§ 17 Abs. 3). Hintergrund ist, dass die Berliner Stadtreinigung in ihren Datensätzen Angaben zu den jeweils zuständigen Hausverwaltungen hinterlegt hat. Mit deren Hilfe kann das Landesamt für Wohnungswesen zumindest die Eigentumsverhältnisse über die betroffenen Wohnungen zuordnen.

Außerdem werden die Überprüfungsbefugnisse des Landesamts für Wohnungswesen durch ein Betretungsrecht erweitert (§ 17 Abs. 4), wenn der*die Wohnungseigentümer*in den Nachweis- und Anzeigepflichten nicht nachkommt. Das Landesamt für Wohnungswesen ist berechtigt, zu angemessener Tageszeit die betroffenen Wohnungen aufzusuchen, darf die Wohnung aber nur mit Einwilligung der Mieter*innen betreten. Hierdurch wird das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung aus Art. 13 GG der Mieter*innen gewahrt. Für die Mieter*innen ergeben sich daraus keine Konsequenzen. Stellt sich heraus, dass der*die Vermieter*in die Sozialwohnungsquote an der Wohnung tatsächlich nicht erfüllt, so treffen die Sanktionen lediglich den*die Vermieter*in (siehe hierzu §§ 20 f.). Dem vorgeschaltet müsste eine Kontaktierung der Mieter*innen sein, deren Daten beim Landesamt für Wohnungswesen hinterlegt sind. Um auch Mieter*innen von Falschaussagen abzuhalten (die womöglich auch nur auf Hinweis der Vermieter*innen getätigt werden), könnten solche Falschaussagen bußgeldbewehrt werden.

VI. Wohnungskataster

Damit die Sozialwohnungsquote im Bestand praktisch umsetzbar ist, bedarf es eines landesweiten Wohnungskatasters. Dieses fungiert als Datengrundlage für die Kontrolle der Nutzung von Wohnraum und ist wesentlicher Bestandteil des Rechts der sozialen Wohnraumbewirtschaftung, mit dem das Privatrecht überformt wird.

§ 18 Wohnungskataster

- (1) Das Landesamt für Wohnungswesen führt ein elektronisches Wohnungskataster für das Land Berlin.
- (2) 1In dem Wohnungskataster werden alle wesentlichen Informationen zu den Wohnungseigentumsverhältnissen, zu Art, Umfang, Nutzung und Instandhaltung der Wohnraumnutzung dokumentiert. 2Wesentliche Informationen im Sinne von Satz 1 sind Angaben
 1. zum Wohnungsbestand, aufgeschlüsselt nach
 - a) Eigentumswohnungen;
 - b) Mietwohnungen auf dem freien Wohnungsmarkt;
 - c) Wohnungen zur Erfüllung der allgemeinen Sozialwohnungsquote nach § 5 Absatz 1 und 3, aufgeschlüsselt nach WBS;

- d) Wohnungen zur Erfüllung der besonderen Sozialwohnungsquote nach § 5 Absatz 2;
 - e) geförderten und neu gebauten Wohnungen im Sinne von § 3 Absatz 3 Satz 1 Nr. 2;
 - f) Wohnungen, die genehmigungsgemäß zweckentfremdet werden;
 - g) bestehendem Leerstand;
2. zur Begründung oder Teilung von Wohnungseigentum beziehungsweise Teileigentum nach § 1 des Wohnungseigentumsgesetzes;
 3. zum erstmaligen Verkauf einer nach den Vorschriften des Wohnungseigentumsgesetzes umgewandelten Wohnung unter Angabe des Datums des Kaufvertrags;
 4. zum Gesellschafterbestand und den Eigentumsverhältnissen für den Fall, dass es sich bei dem oder der Sozialverpflichteten um eine Personengesellschaft handelt; in diesem Fall ist zusätzlich eine zustellungsbevollmächtigte Person zu nennen.
- (3) ¹Die Informationen nach Absatz Satz 2 Nr. 1 lit. a-g sind zu ergänzen um die
1. Lage der Wohnung im Stadtgebiet durch Nennung der Adresse;
 2. Größe der Wohnung durch Nennung der Wohnfläche;
 3. Anzahl der vorhandenen Zimmer;
- ²Die Informationen nach Absatz 2 Satz 2 Nr. 1 lit. b-d sind zu ergänzen um die Angaben zu den bestehenden Mietverhältnissen, wobei es genügt, den Beginn und im Falle einer Befristung auch die Dauer des Mietverhältnisses anzugeben.
- (4) ¹Zum Zwecke der Zuordnung erhält jede Wohnung im Land Berlin eine einmalig vergebene Ordnungsnummer. ²Diese Ordnungsnummer ist bei allen Angaben der Sozialverpflichteten nach den §§ 14, 15 anzugeben.

1. Inhalte des Wohnungskatasters

Das Wohnungskataster muss alle Angaben enthalten, die zur Überprüfung der Einhaltung der Sozialwohnungsquote durch das Landesamt für Wohnungswesen erforderlich sind. Dazu zählen vor allem die Informationen zur eigentumsrechtlichen Zuordnung des Wohnraums und zu seiner gegenwärtigen Nutzung. Die Angaben aus dem Wohnungskataster müssen mit den Anzeige-, Berichts- und Nachweispflichten der Wohnungseigentümer*innen (hierzu unter C.V oben) harmonieren. Alles, was im Wohnungskataster aufgenommen wird, muss von den Wohnungseigentümer*innen beziehungsweise den Hausverwaltungen, auf die die Wohnungseigentümer*innen zurückgreifen, als Information zur Verfügung gestellt werden. Aus diesem Grunde spiegeln sich die von der Anzeigepflicht umfassten Daten in den Bestimmungen zum Wohnungskataster wider.

Die bürokratischen Hürden müssen möglichst niedrig gehalten werden, sowohl für die Wohnungseigentümer*innen als auch für das Landesamt für Wohnungswesen. Besonders wichtig ist, dass aus dem Kataster klar hervorgeht, welche Wohnungen zur Erfüllung der Sozialwohnungsquote genutzt werden und welche Eigenschaften diese Wohnung aufweisen. Letzteres ist wiederum mit Rücksicht auf die Streuung der Sozialwohnungen von Relevanz sowie für die Vergabe an berechnigte Haushalte, da die Wohnberechnigung von der Wohnfläche abhängt. Jedenfalls die Daten zu Wohnungsgrößen und die Zimmeranzahl werden auch für die Ermittlung des Mietspiegels abgefragt, weshalb diese gegebenenfalls auch ohne die Mitwirkung der Wohnungseigentümer*innen ermittelt werden können.

Erreicht werden kann diese Kontrolle durch die Vergabe einer einmaligen Ordnungsnummer für jede Wohnung. Diese müssen die Verpflichteten gegenüber dem Landesamt für Wohnungswesen stets angeben, insbesondere dann, wenn sie Angaben nach §§ 14, 15 des Gesetzesentwurfs machen. Dass dieser Mechanismus funktioniert, zeigen die bereits bestehenden Regelungen aus dem Zweckentfremdungsverbotrecht, bei denen die Vermietung von Wohnungen als Ferienunterkünfte ebenfalls mit einer Ordnungsnummer erfasst wird (vgl. § 5a ZwVbG Bln).

Um die Regelungen zur Wohnraumbewirtschaftung sinnvoll zu bündeln, könnte das Wohnungskataster auch für die übrigen im Bereich der Zweckentfremdung und Wohnungsaufsicht relevanten Tatbestände sowie für Angaben zu § 5 WiStG genutzt werden.⁹¹²

2. Datenschutz

Mit der Einführung des Wohnungskatasters und den Auskunfts-, Nachweis und Überprüfungs-pflichten nach §§ 13 ff. werden sowohl vom Landesamt für Wohnungswesen als auch von den Wohnungseigentümer*innen Daten erhoben und verarbeitet. Diese Daten betreffen größtenteils die Wohnungseigentümer*innen (§§ 14, 15). Es sind aber auch Daten der Mieter*innen betroffen, nämlich der Nachweis für die Wohnberechnigung (§ 16) und die Vorlage des Mietvertrags durch die Wohnungseigentümer*innen zum Nachweis der pflichtgemäßen Einführung und Einhaltung der Sozialwohnungsquote (§ 17 Abs. 2). Außerdem wird das Landesamt für Wohnungswesen in § 17 Abs. 3 dazu ermächtigt, für Fälle, in denen eine Informationsgewinnung nach §§ 14 und 15 nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich ist, die Informationen auch bei einer dritten Person abzufragen und zu verarbeiten, sofern der Abfrage keine schutzwürdigen Belange der betroffenen Personen

⁹¹² So auch der Vorschlag von **Kingreen**, Entwurf eines Gesetzes über das Wohnungswesen im Land Berlin, August 2025, S. 9-15 bzw. §§ 6-11 Entwurf zum Gesetz zur Wohnraumbewirtschaftung in Berlin (WBG) sowie bei der **Fraktion Bündnis 90/Die Grünen** hinsichtlich der Instandhaltungspflichten §§ 12 f. Entwurf Wohnungswirtschaftsgesetz Berlin i. d. F. v. 23.9.2025, https://gruene-fraktion.berlin/wp-content/uploads/2025/09/BezahlbareMietenGesetz_Sept2025.pdf.

entgegenstehen. Gemäß § 19 sind die betroffenen Personen über die Datenerhebung, ihren Zweck und ihre Rechtsgrundlage zu informieren.

§ 19 Datenschutz

1Die betroffenen Personen sind bei Erhebung der personenbezogenen Daten nach Maßgabe der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Abl. L 119 vom 4. Mai 2016, S. 1) zu informieren.

Die Datenerhebung und -verarbeitung muss mit der Datenschutz-Grundverordnung (Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Abl. L 119 vom 4. Mai 2016, S. 1)), kurz DSGVO, vereinbar sein. Maßgeblich sind insbesondere die Art. 5 ff. DSGVO, weil es sich bei den zu erhebenden Daten auch um personenbezogene Daten im Sinne des Art. 4 Nr. 1 DSGVO handelt.

So werden gemäß § 15 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 die personenbezogenen Daten der Wohnungseigentümer*innen, namentlich der Familienname, der Vorname, die gegenwärtige und frühere Anschrift sowie im Falle von nicht natürlichen Personen der Name einer zustellungsberechtigten Person erfasst. Soweit die Wohnungseigentümer*innen natürliche Personen sind, sind die Daten zu den jeweiligen Wohnungen (§ 15 Abs. 2, 3, 4 Satz 1 Nr. 2-5) ebenfalls personenbezogene Daten. Im Falle der Vorlage des Mietvertrags und des Wohnberechtigungsscheins zum Nachweis der Quotenerfüllung werden gemäß § 17 Abs. 2 auch personenbezogene Daten der Mieter*innen erfasst.

Die Datenverarbeitung durch das Landesamt für Wohnungswesen stützt sich auf Art. 6 Abs. 1 lit. e DSGVO. Die hierfür erforderliche gesetzliche Grundlage im Sinne von Art. 6 Abs. 3 DSGVO wird durch § 13 Abs. 2 des Entwurfs geschaffen. Danach wird das Landesamt für Wohnungswesen gemäß § 13 Abs. 2 des Entwurfs dazu berechtigt, die Daten zu erheben und zu verarbeiten, soweit dies zur Durchführung der Bestimmungen dieses Gesetzes erforderlich ist. Die Datenverarbeitung ist gemäß Art. 6 Abs. 1 lit. e DSGVO für die Erfüllung einer Aufgabe erforderlich, die im öffentlichen Interesse liegt. Die Sicherstellung einer ausreichenden Wohnraumversorgung zur Bewältigung einer Wohnungsnotlage, insbesondere zur Vermeidung von Obdachlosigkeit und zur Gewährleistung sozialer Teilhabe, stellt einen legitimen Gemeinwohlbelang dar und liegt im öffentlichen Interesse.

Die Datenerhebung und -verarbeitung durch Wohnungseigentümer*innen beruht demgegenüber auf Art. 6 Abs. 1 lit. c DSGVO. Die Vorlage und Weitergabe des

Wohnberechtigungsscheins und des Mietvertrages durch die Wohnungseigentümer*innen ist zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich, denen die Wohnungseigentümer*innen unterliegen. Diese Verpflichtung wird in § 16 normiert und dient der Überprüfbarkeit der wirksamen Erfüllung der Sozialwohnungsquote.

Die Verarbeitung personenbezogener Daten unterliegt den Grundsätzen des Art. 5 DSGVO. Die personenbezogenen Daten müssen dabei insbesondere gemäß Art. 5 Abs. 1 lit. b DSGVO dem Grundsatz der Zweckbindung genügen. Sie dürfen also nur für festgelegte, eindeutige und legitime Zwecke erhoben werden und dürfen nicht in einer mit diesen Zwecken nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden.⁹¹³ Daher wird die Datenverarbeitung nach § 13 Abs. 2 dahingehend begrenzt, dass sie „zur Durchführung der Bestimmungen dieses Gesetzes“ erfolgen muss. Der Zweck des Gesetzes ist nach § 1 die Schaffung und Erhaltung von ausreichend Sozialwohnungen durch die Inanspruchnahme privater Wohnungseigentümer*innen durch die Sozialwohnungsquote. Für die Bestimmung der konkret verpflichteten Personen und ihrer Inanspruchnahme bedarf es insbesondere ihrer personenbezogenen Daten gemäß § 15 Abs. 4 Nr. 1.

Die personenbezogenen Daten sind auch entsprechend dem Grundsatz der Datenminimierung gemäß Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO dem Zweck angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß beschränkt. Die Verarbeitung der personenbezogenen Daten muss daher geeignet sein, um ein legitimes Ziel zu erreichen.⁹¹⁴ Die Geeignetheit folgt daraus, dass die Erhebung und Verarbeitung der Daten der Wohnungseigentümer*innen und der Mieter*innen den legitimen Zweck des Gesetzes nach § 1 fördert, ausreichend Sozialwohnungen im Land Berlin zu schaffen und zu erhalten sowie den Zugang zu Sozialwohnungen für Menschen, die sich am Wohnungsmarkt aus eigener Kraft nicht selbst mit Wohnraum versorgen können und die zweckgemäße Nutzung von Wohnraum sicherzustellen.

Die Verarbeitung personenbezogener Daten ist auch auf das für diese Zwecke notwendige Maß begrenzt. Denn die Erhebung und Verarbeitung der personenbezogenen Daten, sind zwingend notwendig, um ausreichend Sozialwohnungen im Land Berlin zu schaffen und zu erhalten und um den Zugang zu diesen Sozialwohnungen zu ermöglichen und dessen zweckgemäße Nutzung sicherzustellen. Dass in jedem Fall der Erhebung und Verarbeitung die betroffenen Daten auf das für die konkrete Aufgabe notwendige Maß begrenzt werden, wird durch § 13 Abs. 2 sichergestellt, wonach die Erhebung bzw. Verarbeitung nur erfolgt, „soweit und so lange dies zur Durchführung der Bestimmungen dieses Gesetzes *erforderlich* ist“. Alle Wohnungseigentümer*innen in Berlin unterliegen nur der Anzeigepflicht gemäß § 14 Abs. 1 im Hinblick auf die Über- oder Unterschreitung der für die Quote maßgeblichen Grenzen

⁹¹³ **Schantz**, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, BeckOK DatenschutzR, 54. Ed. 1.11.2021, DS-GVO Art. 5 Rn. 13 f.

⁹¹⁴ **Schantz**, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, BeckOK DatenschutzR, 54. Ed. 1.11.2021, DS-GVO Art. 5 Rn. 24.

ihres Wohnungsbestandes. Eine weitergehende Datenerhebung und -verarbeitung erfolgt nach §§ 14 Abs. 2, 15 ff. nur für diejenigen verpflichteten Wohnungseigentümer*innen, die nach § 5 zur Erfüllung der Sozialwohnungsquote verpflichtet sind.

Die Daten, die nach § 15 zur Erfüllung der Berichtspflicht erhoben und verarbeitet werden, sind auch dem Zweck angemessen. Die Angemessenheit bestimmt sich nach einer wertenden Betrachtung, ob die Verarbeitung von Daten in dem vorgesehenen Umfang im engeren Sinne verhältnismäßig ist.⁹¹⁵ Für die Verhältnismäßigkeit spricht insbesondere die Art der Daten. Es sind Namen, Anschriften, Gewerbe- bzw. Gesellschaftsdaten, objektbezogene Daten zu den Wohnungen sowie Angaben zur Vermietung, zur Wohnberechtigung der Mietpartei und zu Zweckentfremdung und Leerstand in den Bericht aufzunehmen. Demnach werden keine Daten verarbeitet, die die Intimsphäre betreffen oder die in die besonderen Kategorien nach Art. 9 Abs. 1 DSGVO fallen, die also wegen ihrer grundrechtlichen Relevanz in besonderem Maße schützenswert sind. Auch die Weise der Datenverarbeitung ist nicht in besonderem Maße intensiv oder beeinträchtigend, zumal die Verarbeitung nur soweit und so lange erfolgen darf, wie sie erforderlich ist. Die Angaben zur Vermietung sind auf die Ereignisse beschränkt, die für die Erfüllung der Quote relevant sind. Die Mietverträge sind gemäß § 17 Abs. 2 nur auf Verlangen vorzulegen. In der Abwägung dieses nicht schwerwiegenden Eingriffs mit dem verfolgten Zweck überwiegt daher der überragend wichtige Gemeinwohlbelang der Wohnraumversorgung.

Die Anforderung von Art. 5 Abs. 1 lit. d DSGVO, insbesondere dahingehend, dass die Daten, die im Hinblick auf die Zwecke ihrer Verarbeitung unrichtig sind, unverzüglich gelöscht oder berichtigt werden müssen, ist dadurch erfüllt, dass die Erhebung bzw. Verarbeitung gemäß § 11 Abs. 7 und § 12 Abs. 1 S. 2 des Entwurfs nur erfolgt, „soweit und *so lange* dies zur Durchführung der Bestimmungen dieses Gesetzes erforderlich ist“. Damit ist auch die Anforderung der Speicherbegrenzung gemäß Art. 5 Abs. 1 lit. e DSGVO erfüllt, die den Grundsatz der Datenbegrenzung in zeitlicher Hinsicht konkretisiert.⁹¹⁶

Die Gewährleistung der Integrität und Vertraulichkeit gemäß Art. 5 Abs. 1 lit. f DSGVO ist eine Frage der Umsetzung in der Praxis. Die Einhaltung dieser Anforderungen ist im Rahmen der praktischen Umsetzung durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen sicherzustellen.

Der in der Erhebung und Verarbeitung der personenbezogenen Daten liegende Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG ist gerechtfertigt. Als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts unterfällt das Recht dem einfachen Gesetzesvorbehalt in Art. 2 Abs. 1 GG, im Speziellen der „verfassungsmäßigen Ordnung“, das heißt der Gesamtheit aller

⁹¹⁵ **Schantz**, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, BeckOK DatenschutzR, 54. Ed. 1.11.2021, DS-GVO Art. 5 Rn. 26.

⁹¹⁶ **Schantz**, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, BeckOK DatenschutzR, 54. Ed. 1.11.2021, DS-GVO Art. 5 Rn. 32.

Normen, die formell und materiell verfassungsmäßig sind.⁹¹⁷ Der Eingriff bedarf einer formell-gesetzlichen Grundlage, in der Anlass, Zweck und Grenzen des Eingriffs bereichsspezifisch, präzise und normenklar festgelegt sind.⁹¹⁸ Die gesetzliche Ermächtigung muss einen legitimen Gemeinwohlzweck verfolgen und verhältnismäßig sein, das heißt für die Zweckerreichung geeignet, erforderlich und angemessen sein.⁹¹⁹ Eine solche formell-gesetzliche Grundlage stellt § 13 Abs. 2 dar. Die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs ergibt sich aus der vorstehenden Prüfung unter Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Anforderungen, insbesondere der Grundsätze des Art. 5 DSGVO.

VII. Ordnungswidrigkeiten

Zur wirksamen Durchsetzung der Sozialwohnungsquote müssen Verstöße gegen die Pflicht zur Erfüllung der Sozialwohnungsquote nebst den korrespondierenden Anzeige-, Auskunft-, Nachweis- und Kooperationspflichten mit rechtlichen Konsequenzen einhergehen. Das Zuwiderhandeln gegen bestimmte Vorschriften ist eine Ordnungswidrigkeit und das zuständige Landesamt für Wohnungswesen kann Verstöße mit Bußgeldern ahnden (§ 20).

§ 20 Bußgeldvorschriften

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. entgegen § 5 Absatz 1 oder Absatz 2 und § 6 Absatz 2 die vorgeschriebene Anzahl von Wohnungen aus dem Wohnungsbestand nicht als Sozialwohnungen vermietet;
2. entgegen § 5 Absatz 3 Wohnungen nicht entsprechend den dort festgelegten Anteilen an die jeweiligen Personengruppen vermietet,
3. entgegen § 6 Absatz 1 eine freiwerdende Wohnung nicht als Sozialwohnung anbietet,
4. entgegen § 6 Absatz 4 eine Wohnung, die aus der Sozialbindung fällt, nicht durch die nächste freiwerdende Wohnung ersetzt,
5. entgegen § 7 Absatz 1 und 3 die Sozialwohnungsquote nicht proportional nach Art, Lage und Größe des Wohnraums aus dem Gesamtbestand erfüllt. Satz 1 gilt nicht, soweit dem oder der Sozialverpflichteten eine entsprechende Streuung objektiv nicht möglich ist;

⁹¹⁷ BVerfG, Beschl. v. 6.6.1989 - 1 BvR 921/85, NJW 1989, 2525 (2525 f.).

⁹¹⁸ BVerfG, Urteil vom 24. 11. 2010 - 1 BvF 2/05, NVwZ 2011, 94 Rn. 169.

⁹¹⁹ Lang, in: Epping/Hillgruber, BeckOK-GG, Art. 2 (Stand: Ed. 15.11.2025) Rn. 124.

6. entgegen § 6 Absatz 2 in Verbindung mit § 7 Absatz 1 und 2 wiederholt gegen das Rotationsprinzip verstößt;
 7. entgegen § 9 Absatz 2 oder Absatz 3 eine höhere als die zulässige Miete vereinbart oder entgegennimmt;
 8. entgegen § 14 eine Anzeige nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erstattet,
 9. entgegen § 15 einen Bericht nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig vorlegt,
 10. entgegen § 16 Absatz 1 die Wohnberechtigung nicht überprüft,
 11. entgegen § 17 Absatz 2 Satz 1 einen verlangten Nachweis nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig vorlegt,
 12. entgegen § 17 Absatz 4 den Zutritt zu einer Wohnung verweigert,
 13. einer vollziehbaren Anordnung nach diesem Gesetz oder einer auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnung nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig nachkommt.
- (2) ¹Ordnungswidrigkeiten nach Absatz 1 Nr. 1 bis 7 können mit einer Geldbuße von bis zu fünfhunderttausend Euro geahndet werden. ²Ordnungswidrigkeiten nach Absatz 1 Nr. 8 bis 13 können mit einer Geldbuße von bis zu zweihundertfünfzigtausend Euro geahndet werden.

Als Ordnungswidrigkeiten werden zunächst Verstöße gegen die zentralen materiellen Pflichten erfasst, insbesondere wenn (vorsätzlich oder fahrlässig) die vorgeschriebene Quote an Sozialwohnungen nicht eingehalten wird, Wohnungen nicht entsprechend den gesetzlichen Vorgaben an die berechtigten Personengruppen vermietet werden, die Sozialwohnungen nicht nach Art, Lage und Größe gestreut oder freiwerdende Sozialwohnungen nicht ordnungsgemäß nachbesetzt werden. Auch Verstöße gegen die Mietpreisbindung, etwa durch Vereinbarung oder Entgegennahme überhöhter Mieten, sind bußgeldbewehrt.

Darüber hinaus stellt die Vorschrift die Verletzung von Anzeige-, Berichts- und Überprüfungspflichten sowie die fehlende Mitwirkung gegenüber dem Landesamt für Wohnungswesen unter Sanktion, etwa bei unrichtigen oder verspäteten Meldungen, fehlender Prüfung der Wohnberechtigung, verweigerten Nachweisen oder dem Nichtdulden behördlicher Kontrollen. Ebenso wird die Nichtbefolgung vollziehbarer Anordnungen oder auf Grundlage des Gesetzes erlassener Rechtsverordnungen erfasst.

Die Bußgelder sind nach der Schwere der Pflichtverstöße gestaffelt: Für gravierende Verstöße gegen die Kernpflichten der Sozialwohnungsbindung sind Geldbußen bis zu 500.000 Euro vorgesehen, während Verstöße gegen Mitwirkungs-, Kontroll- und Ordnungspflichten mit bis zu 250.000 Euro geahndet werden können. Der

Ordnungswidrigkeitskatalog kann sich dabei – wie von Kingreen⁹²⁰ vorgeschlagen – an den Tatbeständen des Zweckentfremdungsverbotsgesetzes orientieren, da der Verstoß gegen die Pflicht, Wohnraum gemäß den Vorgaben zur Sozialwohnungsquote zu vermieten, einen Spezialfall der Zweckentfremdung darstellt.

Die Verhältnismäßigkeit ist dadurch gewahrt, dass die Vorschrift als Ermessensvorschrift ausgestaltet ist und so im Einzelfall auch von der Verhängung einer Geldbuße abgesehen werden kann. Außerdem besteht ein weiter Ermessensspielraum⁹²¹ bei der Festsetzung der Höhe des Bußgeldes. Dabei können Einzelfallumstände, etwa ein späteres Herstellen des rechtmäßigen Zustandes, hinreichend berücksichtigt und die Höhe der Geldbuße nach der Schwere des Verstoßes bemessen werden.

VIII. Vorteilsabschöpfung

Um die Erfüllung der Sozialwohnungsquote weiter abzusichern, wird die Möglichkeit der Vorteilsabschöpfung eingeführt (§ 21).⁹²²

§ 21 Vorteilsabschöpfung

- (1) ¹Hat ein Wohnungseigentümer oder eine Wohnungseigentümerin vorsätzlich oder fahrlässig gegen eine der Bestimmungen in §§ 5, 6, 7, 8 und 9 oder gegen die Pflichten aus den §§ 11 bis 15 verstoßen und dadurch einen wirtschaftlichen Vorteil erlangt, kann das Landesamt für Wohnungswesen die Abschöpfung des wirtschaftlichen Vorteils anordnen. ²Das Landesamt für Wohnungswesen ist befugt, dem nach Absatz 1 Satz 1 pflichtwidrig Handelnden durch Verwaltungsakt die Zahlung eines dem Vorteil entsprechenden Geldbetrages aufzuerlegen. ³Der Verwaltungsakt nach Satz 2 hat eine Bestimmung zu enthalten, wonach der Geldbetrag zweckgebunden in den Fonds für den Sozialen Wohnungsbau der Investitionsbank Berlin eingebracht werden muss.
- (2) ¹Es wird vermutet, dass Verstöße gegen die §§ 5, 6, 7, 8 und 9 wirtschaftliche Vorteile verursachen. ²Ein wirtschaftlicher Vorteil wird auch vermutet, wenn der oder die Sozialverpflichtete den Pflichten aus §§ 13 bis 17 nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig nachkommt und dadurch die Feststellung eines Verstoßes gegen §§ 5 bis 9 wesentlich erschwert oder vereitelt wird.

⁹²⁰ Kingreen, Entwurf eines Gesetzes über das Wohnungswesen im Land Berlin, August 2025, S. 20, § 19.

⁹²¹ Der Ordnungswidrigkeitstatbestand im Gesetzesentwurf der Fraktion **Bündnis 90/Die Grünen** sieht ohne weitere Unterfallgruppen eine Geldbuße bis zu 500.000 Euro vor, https://gruene-fraktion.berlin/wp-content/uploads/2025/09/BezahlbareMietenGesetz_Sept2025.pdf. Dies lässt den Behörden zwar einen weiten Ermessensspielraum bei der Festsetzung der Höhe der Strafe, die gesetzgeberische Festlegung bestimmter Grenzen erscheint aber aus Gründen der Rechtsklarheit vorzugswürdig.

⁹²² Diese ist auch im Gesetzesentwurf der **Fraktion Bündnis 90/Die Grünen** enthalten, § 21 Entwurf Wohnungswirtschaftsgesetz Berlin in der Fassung vom 23.9.2025, https://gruene-fraktion.berlin/wp-content/uploads/2025/09/BezahlbareMietenGesetz_Sept2025.pdf.

- (3) ¹Die Höhe des wirtschaftlichen Vorteils kann geschätzt werden. ²Für die Schätzung gilt § 287 der Zivilprozessordnung entsprechend, allerdings mit der Maßgabe, dass eine überwiegende Wahrscheinlichkeit genügt.
- (4) ¹Sollte die Vorteilsabschöpfung eine unbillige Härte darstellen, ist die Anordnung auf einen angemessenen Geldbetrag zu beschränken oder gänzlich von der Anordnung abzusehen. ²Von der Vorteilsabschöpfung kann auch dann abgesehen werden, wenn der erlangte Vorteil geringfügig ist und die Abschöpfung einen hierzu unverhältnismäßigen Aufwand verursachen würde. ³Im Übrigen gelten die Bestimmungen nach Absatz 1 Satz 3.

Hiernach soll bei Wohnungseigentümer*innen, die vorsätzlich oder fahrlässig gegen die Vorschriften zur Sozialwohnungsquote verstoßen und hierdurch einen wirtschaftlichen Vorteil erlangt haben, ebenjener Vorteil abgeschöpft werden. Die Abschöpfung soll durch Zahlung eines Geldbetrages in Höhe des erlangten wirtschaftlichen Vorteils erfolgen.⁹²³ Dieser Geldbetrag wird mit einer Zweckbindung versehen, wonach die erlangten Gelder für den Neubau von Sozialwohnungen verwendet werden sollen. Für das Verwaltungsverfahren kann der abzuschöpfende Vorteil geschätzt werden (Absatz 3).

Ein weiteres Mittel zur Durchsetzung der Sozialwohnungsquote wäre der Einsatz einer Treuhandperson wie er ihm Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vorgesehen ist. Zwar kann die Treuhandperson sowohl ein geeignetes als auch erforderliches Mittel zur Umsetzung der Quote sein, weil die unmittelbare Durchsetzung der Regelungen durch die Treuhandperson selbst der wohl effektivste Weg ist, die Umsetzung der Quote abzusichern. Allerdings bedürfte es mit Blick auf die Eingriffsintensität der Maßnahme einer vertieften Prüfung ihrer Angemessenheit. Denn jedenfalls stößt es auf Bedenken, wenn bei einer Pflichtverletzung von vornherein auf den Einsatz der Treuhandperson abgestellt wird, ohne dass vorher andere Mechanismen, etwa die Ordnungswidrigkeitstatbestände gemäß § 20 und die Vorteilsabschöpfung nach § 21 genutzt werden; eine Regelung zum Einsatz einer Treuhandperson, die dann anstelle der verpflichteten Wohnungseigentümer*innen die freierwerbenden Wohnungen als Sozialwohnungen vermietet, käme allenfalls als ultima ratio in Betracht.

Dasselbe gilt für Wohnraumbewirtschaftungsverbote, die den Wohnungseigentümer*innen auferlegt werden könnten. An die verfassungsrechtliche Rechtfertigung einer solchen vollständigen Untersagung der Vermietungstätigkeit sind hohe Anforderungen zu stellen. Aufgrund der Intensität dieses Eingriffs in die Grundrechte aus Art. 14 Abs. 1 GG, Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 GG kommen diese lediglich dann in Betracht, wenn es wiederholt oder kontinuierlich zu erheblichen Verstößen

⁹²³ § 21 Abs. 3 Entwurf Wohnungswirtschaftsgesetz Berlin der **Fraktion Bündnis 90/Die Grünen** i. d. F. v. 23.9.2025, https://gruene-fraktion.berlin/wp-content/uploads/2025/09/BezahlbareMietenGesetz_Sept2025.pdf.

gegen die Pflicht zur Einführung und Einhaltung der Sozialwohnungsquote kommt. Zweifel bestehen im Hinblick auf die Erforderlichkeit des Eingriffs, da der Einsatz einer Treuhandperson weniger eingriffsintensiv ist.

IX. Rechtsnachfolge und Rechtsschutz

In den Schlussbestimmungen des Gesetzes werden außerdem Regelungen zu einer etwaigen Rechtsnachfolge und zum Rechtsschutz getroffen.

§ 22 Rechtsnachfolge

Verwaltungsakte, die auf Grundlage dieses Gesetzes erlassen werden, gelten auch für und gegen den Rechtsnachfolger oder die Rechtsnachfolgerin, es sei denn der Verwaltungsakt ist ausschließlich personenbezogen.

§ 22 stellt klar, dass Verwaltungsakte nach diesem Gesetz grundsätzlich auch gegenüber Rechtsnachfolger*innen des ursprünglichen Adressaten gelten, sofern es sich nicht um höchstpersönliche Regelungen handelt. Damit wird sichergestellt, dass Pflichten und Bindungen nicht durch Eigentums- oder Rechtsübergänge umgangen werden können.

§ 23 Verwaltungsrechtsweg

- (1) Gegen Maßnahmen oder Entscheidungen des Landesamts für Wohnungswesen nach diesem Gesetz ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben.
- (2) Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die auf Grundlage dieses Gesetzes erlassenen Verwaltungsakte sowie deren Nebenbestimmungen haben keine aufschiebende Wirkung.

§ 23 bestimmt, dass für Streitigkeiten über Maßnahmen des Landesamts für Wohnungswesen der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist. Die aufdrängende Sonderzuweisung zur Eröffnung des Rechtswegs zu den Verwaltungsgerichten (vgl. § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO) dient lediglich der Klarstellung, dass es sich bei den preisrechtlichen Regelungen zur Miethöhe auch insoweit um öffentlich-rechtliche Vorschriften handelt, über die von den Verwaltungsgerichten und nicht von den ordentlichen Gerichten zu entscheiden ist. Außerdem wird die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage gegen entsprechende Verwaltungsakte und Nebenbestimmungen ausgeschlossen, um die sofortige Vollziehbarkeit der Regelungen zu gewährleisten.

X. Evaluation

§ 24 regelt eine verpflichtende Evaluation der Auswirkungen des Gesetzes durch den Senat von Berlin nach sieben Jahren.

§ 24 Evaluation

- (1) Die Auswirkungen dieses Gesetzes sind durch den Senat von Berlin sieben Jahre nach seinem Inkrafttreten zu evaluieren.
- (2) Dabei sind insbesondere
 1. die Entwicklung des Bestands an Sozialwohnungen;
 2. die Wirksamkeit der Sozialwohnungsquote;
 3. die Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt;
 4. der Verwaltungsaufwand für die Sozialverpflichteten und die zuständigen Behörden zu untersuchen.
- (3) Der Senat berichtet dem Abgeordnetenhaus von Berlin über das Ergebnis der Evaluation.

Diese regelmäßige Überprüfung dient dazu, die tatsächlichen Wirkungen der Sozialwohnungsquote sowie der flankierenden Regelungen empirisch zu erfassen und gegebenenfalls gesetzgeberisch nachsteuern zu können. Die Evaluation ist sowohl rechtlich als auch politisch sinnvoll, da sie die Akzeptanz der Regelungen erhöht, zur fortlaufenden Verhältnismäßigkeitsprüfung beiträgt und verfassungsrechtliche Risiken abfedern kann. Insbesondere vor dem Hintergrund der mit dem Gesetz verbundenen Eingriffe in die Eigentumsfreiheit ist es erforderlich, regelmäßig zu überprüfen, ob die zugrunde liegende Wohnungsnotlage weiterhin besteht und die Eingriffe daher weiterhin gerechtfertigt sind.

Inhaltlich soll die Evaluation insbesondere die Entwicklung des Bestands an Sozialwohnungen, die Wirksamkeit der Sozialwohnungsquote, die Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt sowie den Verwaltungsaufwand für die Verpflichteten und die zuständigen Behörden untersuchen. Damit wird sichergestellt, dass sowohl die tatsächlichen wohnungspolitischen Effekte als auch die praktischen Belastungen des Vollzugs umfassend berücksichtigt werden.

Der Evaluationszeitraum von sieben Jahren trägt dem Spannungsverhältnis zwischen langfristiger rechtssicherer Ausgestaltung der Regelungen einerseits und der Notwendigkeit einer regelmäßigen Überprüfung der tatsächlichen Wohnraumsituation andererseits Rechnung. Der Senat berichtet dem Abgeordnetenhaus von Berlin über das Ergebnis der Evaluation, sodass eine parlamentarische Kontrolle und gegebenenfalls eine Anpassung des Gesetzes gewährleistet ist.

Sollte sich die Wohnraumsituation substantiell verbessern, sodass eine Anpassung der Sozialwohnungsquote erforderlich erscheint, wäre es sinnvoll, die Quote graduell nach unten anzupassen. Die nähere Ausgestaltung hängt von den zu diesem Zeitpunkt bestehenden Prognosen zur weiteren Entwicklung des Berliner Wohnungsmarkts ab. Denkbar ist beispielsweise eine Reduktion der Quote auf einen Satz von nur noch fünf Prozent (statt regulär zehn Prozent) bei 50 Wohnungen und einen

Maximalsatz von 20 Prozent (statt 30 Prozent) bei mehr als 1000 Wohnungen in den ersten fünf Jahren; ein Entfallen der Pflicht bei 50 Wohnungen und eine Reduktion auf zehn Prozent bei mehr als 1000 Wohnungen in den darauffolgenden fünf Jahren. Um eine erneute Wohnungsnotlage zu vermeiden, sollte die Sozialwohnungsquote auf einem niedrigen Niveau bestehen bleiben.

Ohne ein solches graduelles Absenken der Quote würde es zu einem Pendelschlag zwischen Wohnungsnotlage mit Sozialwohnungspflicht und „entspannterem“ Wohnungsmarkt ohne Sozialwohnungspflicht kommen, ohne dass sich die Wohnraumversorgungssituation langfristig und nachhaltig stabilisiert.

XI. Landesamt für Wohnungswesen

Die Umsetzung der Sozialwohnungsquote soll das Landesamt für Wohnungswesen als zentrale Stelle überwachen.⁹²⁴ Die Errichtung eines Landesamts für Wohnungswesen und die Bestimmung seiner Zuständigkeiten sowie seiner behördlichen Organisation sollte durch ein eigenes Gesetz erfolgen. Das verklammernde Gesetz ist als ein Artikelgesetz zu fassen, bei dem Art. 1 das Gesetz zur Einführung einer Sozialwohnungsquote (SWG) ist und Art. 2 das **Gesetz zur Errichtung des Landesamts für Wohnungswesen (LWG)**.

Artikel 2: Gesetz über die Errichtung des Landesamts für Wohnungswesen (LWG)

§ 1 Errichtung des Berliner Landesamts für Wohnungswesen

¹Das Land Berlin errichtet das Landesamt für Wohnungswesen mit Sitz in Berlin als nachgeordnete Behörde der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen.

²Errichtungszeitpunkt ist der 1. Januar 2027.

§ 2 Zuständigkeit und Aufgaben

- (1) Das Landesamt für Wohnungswesen ist zuständig für die Verwaltung der Wohnraumbewirtschaftung.
- (2) Zu den Aufgaben des Landesamts für Wohnungswesen zählt die Durchführung der Vorschriften des Gesetzes zur Einführung einer Sozialwohnungsquote (SWG), insbesondere
 1. die Führung und Verwaltung des Wohnungskatasters nach § 18 SWG;
 2. die Überwachung der Einhaltung der Sozialwohnungsquote nach den §§ 13 ff. SWG;
 3. die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach § 20 SWG

⁹²⁴ Siehe den Entwurf zum Wohnungswirtschaftsgesetz Berlin (WoWiG Bln) der **Fraktion Bündnis 90/Die Grünen**, Fassung vom 11.09.2025, <https://gruene-fraktion.berlin/pressemitteilungen/eckpunkte-zum-bezahlbare-mieten-gesetz-beschlossen/>; **Kingreen**, Entwurf eines Gesetzes über das Wohnungswesen im Land Berlin, August 2025, S. 44.

- (3) Der Senat kann dem Landesamt für Wohnungswesen auf Vorschlag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen weitere Aufgaben übertragen.

§ 3 Leitung

¹Das Landesamt für Wohnungswesen wird von einem Präsidenten oder einer Präsidentin geleitet. ²Die Behördenleitung wird auf Vorschlag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen ernannt.

§ 4 Personal

Das Landesamt für Wohnungswesen ist Dienststelle im Sinne von § 5 Absatz 1 des Personalvertretungsgesetzes und Personalwirtschaftsstelle.

Orientierung bietet zu diesem Zwecke das Gesetz über die Errichtung der IBB Unternehmensverwaltung als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts⁹²⁵ beziehungsweise das Gesetz zur Errichtung der „Wohnraumversorgung Berlin – Anstalt des öffentlichen Rechts“, das als ein Gesetz des Artikelgesetzes „Wohnraumversorgungsgesetz Berlin“ eingeführt worden ist.⁹²⁶

Das Landesamt soll zum 1. Januar 2027 errichtet werden (§ 1). Wie das Landesamt behördlich organisiert und in die bestehenden Verwaltungsstrukturen integriert wird und mit welchen Zuständigkeiten es ausgestattet wird, kann unterschiedlich geregelt werden. Der Vorschlag der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen sieht etwa vor, dass das Landesamt für Wohnungswesen als oberste Wohnungsaufsichtsbehörde eingesetzt wird und diesem die bezirklichen Wohnungsämter als untere Wohnungsaufsichtsbehörden untergeordnet werden. Letztere sollen grundsätzlich für Fragen der Wohnungsaufsicht zuständig bleiben, es sei denn, das Gesetz sieht ausnahmsweise die Zuständigkeit des Landesamtes für Wohnungswesen vor.⁹²⁷ Das hätte zur Folge, dass auch die bezirklichen Wohnungsämter mit den in diesem Gesetz normierten Befugnissen versehen werden müssen. Sie müssten insbesondere ermächtigt werden, im Falle des Zuwiderhandelns gegen die öffentlich-rechtlichen Vorschriften Maßnahmen zu ergreifen.

Demgegenüber sieht der Vorschlag der Fraktion Die Linke vor, dass das Landesamt grundsätzlich für die Durchführungen der Bestimmung zur Wohnungsbewirtschaftung (mithin auch für die Umsetzung der Sozialwohnungsquote) zuständig ist; das

⁹²⁵ Gesetz über die Errichtung der IBB Unternehmensverwaltung als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (IBB-Trägergesetz) v. 7.6.2021, GVBl. 2021, 624.

⁹²⁶ Art. 3 des Gesetzes über die Neuausrichtung der sozialen Wohnraumversorgung in Berlin (Berliner Wohnraumversorgungsgesetz - WoVG Bln), GVBl. 2015, 422.

⁹²⁷ Entwurf Wohnungswirtschaftsgesetz Berlin der **Fraktion Bündnis 90/Die Grünen** i. d. F. v. 23.9.2025, https://gruene-fraktion.berlin/wp-content/uploads/2025/09/BezahlbareMietenGesetz_Sept2025.pdf, § 5 Abs. 5 sowie § 7 mit dem Zuständigkeitskatalog.

Regel-Ausnahme-Verhältnis ist folglich genau andersherum ausgestaltet.⁹²⁸ Dies ist sinnvoll. Um den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten, sollten die Kompetenzen beim Landesamt für Wohnungswesen gebündelt werden. Für die Durchführung aller nicht im Gesetz aufgeführten Materien bleiben die Bezirksämter zuständig.

XII. Inkrafttreten

Zuletzt wird in Art. 3 des Artikelgesetzes der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes festgelegt.

Artikel 3: Inkrafttreten des Gesetzes

Artikel 3: Inkrafttreten

- (1) Artikel 2 tritt am Tag nach der Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin in Kraft.
- (2) Artikel 1 tritt sechs Monate nach der Errichtung des Landesamts für Wohnungswesen in Kraft.

Bei einem als Artikelgesetz konzipierten Gesetz ist das Inkrafttreten des Gesetzes im Artikelgesetz zu regeln. Je nachdem, ob und wie viele Gesetze in diesem Artikelgesetz zusammengeschlossen werden (Zweckentfremdung, Wohnungsaufsicht, § 5 WiStG), ändert sich die Nummerierung der erfassten Gesetze.

Das Inkrafttreten wird dabei jeweils auf die konkret bezeichneten Artikel bezogen und gestaffelt geregelt. Dabei tritt zunächst Artikel 2 – das Gesetz über die Errichtung des Landesamts für Wohnungswesen – am Tag nach der Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin in Kraft. Artikel 1, das Gesetz zur Einführung einer Sozialwohnungsquote (SWG), folgt zeitlich versetzt und tritt erst sechs Monate nach Errichtung des Landesamts für Wohnungswesen in Kraft. Dadurch wird sichergestellt, dass die erforderlichen organisatorischen, technischen und personellen Strukturen des Landesamts für Wohnungswesen aufgebaut sind, bevor die materiellen Rechtspflichten nach dem SWG greifen.

XIII. Verklammerung mit Zweckentfremdung, Wohnungsaufsicht und Wirtschaftsstrafrecht

Die Ausgestaltung des Gesetzes zur Einführung der Sozialwohnungsquote als Artikelgesetz ermöglicht, es mit weiteren Materien in diesem Artikelgesetz zu

⁹²⁸ **Kingreen**, Entwurf eines Gesetzes über das Wohnungswesen im Land Berlin, August 2025, S. 20, § 17 Entwurf zum Gesetz zur Wohnraumbewirtschaftung in Berlin (WBG).

verbinden, etwa dem übrigen Zweckentfremdungsrecht, dem Wohnraumaufsichtsrecht oder dem Wirtschaftsstrafrecht (§ 5 WiStG).

So kann einerseits über die Verklammerung der Gesetze zum Ausdruck gebracht werden, dass es sich bei den jeweiligen Gesetzen um zusammenhängende Maßnahmen zur umfassenden Regulierung der Wohnraumbewirtschaftung in Berlin handelt. Dies ist mit Blick auf die Begründung der Gesetzeskompetenz sinnvoll.

Andererseits handelt es sich nach hiesiger Auffassung bei der Verletzung der Pflicht zur Einhaltung der Sozialwohnungsquote im Ergebnis ohnehin um einen speziellen Fall der Zweckentfremdung von Wohnraum. Hiervon scheint jedenfalls im Ergebnis auch Kingreen auszugehen, wenn er vorschlägt, das bisherige Recht der Zweckentfremdung mit der Sozialwohnungsquote zu fusionieren.⁹²⁹ Aufgrund dieser Themenverwandtschaft liegt eine gesetzliche Verklammerung nahe, die entweder in demselben Gesetz oder über die Verklammerung zweier Gesetze als Artikelgesetz erfolgt. Letzteres dürfte mehr Rechtsklarheit und Übersichtlichkeit für die Rechtsanwendenden schaffen.

Auf diese Weise können die praktisch oft parallel auftretenden Probleme der Zweckentfremdung (Leerstand, Ferienwohnungen, Nebenwohnungen) mit der Sozialwohnungsquote zentral verwaltet und kontrolliert werden. Die Zuständigkeit wäre beim Landesamt für Wohnungswesen zutreffend angesiedelt. Eine Konzentration der Zuständigkeiten und Aufgaben beim Landesamt für Wohnungswesen würde nicht nur personelle Ressourcen durch eine Verringerung der dispers über die Bezirksämter verteilten Stellen sparen, sondern auch Doppelprüfungen vermeiden und dafür sorgen, dass ein ganzheitlicher Überblick über die Wohnraumbewirtschaftung in Berlin entsteht.

Aufgrund der umfassenden Vorarbeit von Kingreen soll an dieser Stelle auf Wiederholungen verzichtet und auf dessen Entwurf für ein reformiertes Zweckentfremdungsverbotsrecht verwiesen werden.⁹³⁰ Hierneben kommt, wie eingangs erwähnt, auch eine Zusammenfassung mit dem Wohnraumaufsichtsrecht nach dem Wohnungsaufsichtsgesetz Berlin sowie mit § 5 WiStG zur Mietpreisüberhöhung („Mietwucher“) in Betracht. Denkbar ist auch eine Zusammenführung mit dem Recht der sozialen Wohnraumförderung nach dem Wohnraumförderungsgesetz.

Sollte man all diese Regelungen in einem gemeinsamen Artikelgesetz miteinander verbinden wollen, so müssten die Zuständigkeiten des Landesamts für Wohnungswesen entsprechend für die Durchführung dieser Gesetze angepasst werden. Dies

⁹²⁹ Kingreen, s. Art. 3: Aufhebung des Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnungen, Entwurf zum Gesetz zur Wohnraumbewirtschaftung in Berlin (WBG).

⁹³⁰ Kingreen, Entwurf eines Gesetzes über das Wohnungswesen im Land Berlin, August 2025, S. 9 ff., Teil 3, §§ 6-13.

wäre ein guter Anlass, die bestehenden Regelungen dieser Gesetze einer Prüfung auf deren Reformbedarf hin zu unterziehen.

D. Der Gesetzentwurf

Gesetz zur Wohnraumbewirtschaftung des Landes Berlin (Wohnraumbewirtschaftungsgesetz Berlin – WBG Bln)

Artikel 1: Gesetz zur Einführung einer Sozialwohnungsquote (SWG)

Artikel 2: Gesetz über die Errichtung des Landesamts für Wohnungswesen (LWG)

Artikel 3: Inkrafttreten des Gesetzes

Artikel 1: Gesetz zur Einführung einer Sozialwohnungsquote (SWG)

Erster Teil: Allgemeine Vorschriften

§ 1 Zweck des Gesetzes

§ 2 Wohnungseigentümer und Wohnungseigentümerinnen

§ 3 Wohnungsbestand

§ 4 Kreis der Berechtigten

Zweiter Teil: Sozialwohnungsquote

§ 5 Verpflichtung zur sozialgerechten Vermietung (Sozialwohnungsquote)

§ 6 Erfüllung der Sozialwohnungsquote

§ 7 Streuung der Sozialwohnungen

§ 8 Wegfall der Sozialbindung bei Fehlbelegung

Dritter Teil: Miethöhe

§ 9 Miethöhe

§ 10 Härtefall

Vierter Teil: Besonderer Wohnbedarf

§ 11 Verfahren zur Vermittlung von Menschen mit besonderem Wohnbedarf

§ 12 Wohnraumsicherung und Schadensregulierung bei besonderem Wohnbedarf

Fünfter Teil: Überwachung

§ 13 Anzeige-, Berichts- und Nachweispflichten

§ 14 Anzeigepflicht

§ 15 Berichtspflicht

§ 16 Überprüfung der Wohnberechtigung

§ 17 Kontrollbefugnisse des Landesamts für Wohnungswesen

Sechster Teil: Wohnungskataster und Datenschutz

§ 18 Wohnungskataster

§ 19 Datenschutz der Auskunftspflichtigen

Siebter Teil: Schlussbestimmungen

§ 20 Ordnungswidrigkeiten

§ 21 Vorteilsabschöpfung

§ 22 Rechtsnachfolge

§ 23 Verwaltungsrechtsweg

§ 24 Evaluation

Erster Teil: Allgemeine Vorschriften

§ 1 Zweck des Gesetzes

¹Dieses Gesetz dient der Schaffung und Erhaltung von ausreichend Sozialwohnungen im Land Berlin. ²Es stellt den Zugang zu Sozialwohnungen für Menschen, die sich am Wohnungsmarkt aus eigener Kraft nicht selbst mit Wohnraum versorgen können, und die zweckgemäße Nutzung von Wohnraum sicher.

§ 2 Wohnungseigentümer und Wohnungseigentümerinnen

¹Wohnungseigentümer und Wohnungseigentümerinnen im Sinne dieses Gesetzes sind alle natürlichen und juristischen Personen sowie Personengesellschaften, die im eigenen Namen und auf eigene Rechnung Wohnraum vermieten oder einer dritten Person sonst gegen Entgelt zur Nutzung überlassen. ²Als einzelner Wohnungseigentümer oder einzelne Wohnungseigentümerin gilt auch, wer das Wohnungseigentum auf mehrere Personen oder Personengesellschaften verteilt, sofern diese eine wirtschaftliche Einheit bilden und unter einer einheitlichen Leitung stehen. ³Kein Wohnungseigentümer und keine Wohnungseigentümerin im Sinne dieses Gesetzes ist, wer die Vermietung oder sonstige entgeltliche Nutzungsüberlassung ausschließlich zur Verwaltung fremden Wohnungseigentums unternimmt und wem auch kein mit dem Eigentum vergleichbares wirtschaftliches Verfügungsrecht an den verwalteten Wohnungen zusteht.

§ 3 Wohnungsbestand

- (1) Wohnung im Sinne dieses Gesetzes ist jede in Berlin belegene baulich abgeschlossene Raumeinheit, die zur Wohnnutzung tatsächlich und rechtlich geeignet ist, unabhängig von der Zahl der darin enthaltenen Räume.
- (2) ¹Zum Wohnungsbestand gehören alle im Allein- oder Mehrheitseigentum stehenden Wohnungen des Wohnungseigentümers oder der Wohnungseigentümerin. ²Dazu gehören auch Wohnungen, die mit einer Genehmigung nach dem Zweckentfremdungsverbotsgesetz Berlin zu anderen als Wohnzwecken genutzt werden.
- (3) ¹Nicht zum Wohnungsbestand gehören
 1. Raumeinheiten, die
 - a) als Gemeinschaftsunterkünfte, insbesondere zur Unterbringung nach dem Asylgesetz oder dem Allgemeinen Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung,
 - b) als Unterkünfte für kranke oder pflegebedürftige Menschen;
 - c) als Hafträume in Justizvollzugsanstalten;
 - d) als Patientenzimmer in Krankenhäusern, in medizinischen Versorgungszentren oder in vergleichbaren Einrichtungen genutzt werden, sowie

2. Neubauten sowie Wohnungen nach Maßgabe von § 1 des Gesetzes über den Sozialen Wohnungsbau in Berlin (Wohnraumgesetz Berlin – WoG Bln).

²Neubauten sind solche Raumeinheiten, deren Errichtung weniger als zehn Jahre zurückliegt. ³Der Zeitraum nach Satz 2 beginnt mit dem Schluss des Jahres, in dem der Neubau errichtet wurde.

§ 4 Kreis der Berechtigten

- (1) Zum Bezug einer Sozialwohnung im Sinne von § 5 Absatz 1 Satz 2 ist berechtigt, wer einen Wohnberechtigungsschein nach Maßgabe von § 27 Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) in Verbindung mit § 1 der Verordnung über die Abweichung von den Einkommensgrenzen des § 9 Absatz 2 WoFG vorweist.
- (2) Zum Bezug einer Sozialwohnung im Sinne von § 5 Absatz 2 Satz 1 ist berechtigt, wer neben dem Wohnberechtigungsschein nach Absatz 1 einen Nachweis für den besonderen Wohnbedarf im Sinne von § 5 Absatz 2 Satz 2 in Form eines Wohnberechtigungsscheins für besonderen Wohnbedarf erbringt.

Zweiter Teil: Sozialwohnungsquote

§ 5 Verpflichtung zur sozialgerechten Vermietung (Sozialwohnungsquote)

- (1) ¹Wohnungseigentümer und Wohnungseigentümerinnen von mehr als 50 Wohnungen (Sozialverpflichtete) sind verpflichtet, einen Teil ihres Wohnungsbestandes als Sozialwohnungen zu vermieten (Allgemeine Sozialwohnungsquote). ²Ab einem Bestand von
 1. 50 Wohnungen sind zehn Prozent der Wohnungen;
 2. mehr als 100 Wohnungen sind 15 Prozent der Wohnungen;
 3. mehr als 500 Wohnungen sind 20 Prozent der Wohnungen
 4. mehr als 1000 Wohnungen sind 30 Prozent der Wohnungen als Sozialwohnungen zu vermieten.
- (2) ¹Von den nach Absatz 1 zu vermietenden Wohnungen sind jeweils mindestens 20 Prozent an Haushalte mit besonderem Wohnbedarf als Sozialwohnungen zu vermieten (Besondere Sozialwohnungsquote). ²Besonderer Wohnbedarf liegt in der Regel vor bei Personen, die
 1. wohnungslos, in Not- oder Behelfsunterkünften untergebracht oder von Wohnungslosigkeit akut bedroht sind,
 2. von häuslicher Gewalt bedroht oder betroffen sind,
 3. eine festgestellte Schwerbehinderung (Grad von mindestens 50) haben und deren aktuelle Wohnverhältnisse aufgrund der anerkannten Leiden unzumutbar sind,
 4. in einer gravierend überbelegten Wohnung wohnen.

³Eine Wohnung gilt in der Regel als gravierend überbelegt, wenn die Zahl der Wohnräume die Zahl der in der Wohnung lebenden Personen um zwei oder mehr unterschreitet.

- (3) Die nach Abzug der Wohnungen nach Absatz 2 verbleibenden Sozialwohnungen sind zu 25 Prozent an Haushalte mit einem Wohnberechtigungsschein 100, zu 25 Prozent an Haushalte mit einem Wohnberechtigungsschein 140, zu 25 Prozent an Haushalte mit einem Wohnberechtigungsschein 180 und zu 25 Prozent an Haushalte mit einem Wohnberechtigungsschein 220 zu vermieten.

§ 6 Erfüllung der Sozialwohnungsquote

- (1) Zur Erfüllung der Sozialwohnungsquote hat der oder die Sozialverpflichtete jede zweite freiwerdende, nicht preisgebundene Wohnung als Sozialwohnung anzubieten.
- (2) ¹Die nach Absatz 1 angebotenen Sozialwohnungen sind nach einem Rotationsprinzip an Haushalte mit besonderem Wohnbedarf und WBS 100, 140, 180, 220 im Sinne von § 5 Absatz 2 und 3 zu vergeben. ²Sozialverpflichtete mit mehr als 1000 Wohnungen dürfen zur Erfüllung ihrer Pflichten nach § 7 Absatz 1 und 3 vom Rotationsprinzip abweichen.
- (3) ¹Innerhalb der ersten 36 Monate nach Inkrafttreten dieses Gesetzes muss der oder die Sozialverpflichtete 50 Prozent der Sozialwohnungsquote nach § 5 Absatz 1 erreichen. ²Hierzu dürfen bestehende Mietverträge entsprechend angepasst werden, wenn die Voraussetzungen für die Vermietung als Sozialwohnraum nach § 4 vorliegen und der Mieter oder die Mieterin einverstanden ist. ³Kann der oder die Sozialverpflichtete die Anforderungen nach Satz 1 nicht erfüllen, weil die Fluktuation in seinem oder ihrem Wohnungsbestand zu gering war und nicht hinreichend Haushalte in den bestehenden Mietverhältnissen die Voraussetzungen des § 4 erfüllen, ordnet das Landesamt für Wohnungswesen entsprechend § 21 die Vorteilsabschöpfung an. ⁴Die Höhe der Abschöpfung bestimmt sich in diesem Fall nach der Differenz zwischen der durchschnittlichen Miete pro Quadratmeter im Wohnungsbestands des oder der Sozialverpflichteten und der zulässigen Miete der fehlenden Sozialwohnungen, wobei deren Größe mit der durchschnittlichen Wohnungsgröße im Wohnungsbestand des oder der Sozialverpflichteten im Anwendungsbereich anzusetzen ist.
- (4) Ist die Quote erreicht, müssen Wohnungen, die aufgrund von Fehlbelegung gemäß § 8 oder Beendigung des Mietverhältnisses aus der Sozialbindung fallen, durch die nächste freiwerdende Wohnung ersetzt werden.

§ 7 Streuung der Sozialwohnungen

- (1) Die Sozialwohnungsquote ist, soweit möglich, nach Art, Lage und Größe des angebotenen Wohnraums proportional aus dem gesamten Bestand des oder der Sozialverpflichteten zu erfüllen.

- (2) Bei Sozialverpflichteten mit einem Wohnungsbestand von bis zu 1000 Wohnungen gilt Absatz 1 für die Neuvermietungen als erfüllt, wenn das Rotationsprinzip nach § 6 Absatz 2 eingehalten ist.
- (3) Bei Sozialverpflichteten mit einem Wohnungsbestand von mehr als 1000 Wohnungen gilt Absatz 1 als erfüllt, wenn
 1. die durchschnittliche Größe der Sozialwohnungen die durchschnittliche Größe der Wohnungen im Gesamtbestand nicht um mehr als 20 Prozent unterschreitet und
 2. die Sozialwohnungsquote des oder der Sozialverpflichteten im jeweiligen Bezirk nicht um mehr als 20 Prozent von der Sozialwohnungsquote des oder der Sozialverpflichteten im Anwendungsbereich dieses Gesetzes abweicht und
 3. keine auffälligen Abweichungen von den in § 5 genannten Vermietungsquoten feststellbar sind, wobei eine Übererfüllung der besonderen Sozialwohnungsquote nach § 5 Absatz 2 Satz 1 unschädlich ist.

§ 8 Wegfall der Sozialbindung bei Fehlbelegung

- (1) ¹Hat die Wohnberechtigung der Mieter und Mieterinnen nach § 4 von Anfang an nicht bestanden oder fällt diese im Laufe des Mietverhältnisses weg, fällt die Wohnung aus der Sozialbindung. ²Hiermit entfalten zugleich die Mietpreis- und Belegungsbindung keine Wirkung mehr. ³Die Wohnung wird nicht mehr auf die Sozialwohnungsquote nach § 5 angerechnet.
- (2) ¹Liegen die Voraussetzungen des Absatz 1 Satz 1 vor, darf der oder die Sozialverpflichtete die nach § 9 geschuldete Miete um bis zu 10 Prozent erhöhen. ²§ 558a BGB gilt entsprechend mit der Maßgabe, dass der oder die Sozialverpflichtete dem Mieter oder der Mieterin den Umstand und Zeitpunkt des Entfalls der Mietpreisbindung sowie das Miethöhenverlangen mitteilt. ³Für die Zukunft unterliegt das Mietverhältnis den Vorschriften der §§ 535 ff. BGB.

Dritter Teil: Miethöhe

§ 9 Miethöhe

- (1) Miete im Sinne dieses Gesetzes ist die Nettokaltmiete einschließlich aller Zuschläge für Mobiliar und Ausstattungsgegenstände oder sonstiger Geldleistungen, die im Zusammenhang mit der Überlassung der Wohnung vereinbart werden und die der Mieter oder die Mieterin zusätzlich zur Nettokaltmiete zu erbringen hat.
- (2) Die Miete beträgt bei Haushalten mit einem WBS 100 30 Prozent, bei Haushalten mit einem WBS 140 25 Prozent, bei Haushalten mit einem WBS 180 20 Prozent und bei Haushalten mit einem WBS 220 15 Prozent unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete gemäß § 558 Absatz 2 BGB.

- (3) Soweit die ortsübliche Vergleichsmiete im Laufe des Mietverhältnisses um mehr als zehn Prozent steigt, darf der oder die Sozialverpflichtete die Miete in entsprechender Anwendung von Absatz 2 erhöhen.

§ 10 Härtefall

- (1) Zur Vermeidung einer unbilligen Härte kann die zuständige Behörde auf Antrag des oder der Sozialverpflichteten festlegen, dass eine höhere als die für eine Sozialwohnung zulässige Miete vereinbart werden kann.
- (2) Die für das Wohnungswesen zuständige Senatsverwaltung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung die für einen Härtefall maßgeblichen Kriterien näher zu bestimmen.

Vierter Teil: Besonderer Wohnbedarf

§ 11 Verfahren zur Vermittlung von Menschen mit besonderem Wohnbedarf

- (1) Die Vermittlung von Menschen mit besonderem Wohnbedarf erfolgt durch die Sozialen Wohnhilfen und das Landesamt für Wohnungswesen.
- (2) Die Sozialen Wohnhilfen stellen den nach § 5 Absatz 2 Satz 2 berechtigten Personen einen Wohnberechtigungsschein für besonderen Wohnbedarf aus.
- (3) ¹Das Landesamt für Wohnungswesen leitet eingehende Wohnungsangebote der Wohnungseigentümer und Wohnungseigentümerinnen nach der Prüfung und Registrierung innerhalb von zwei Tagen an die örtlich zuständige Soziale Wohnhilfe weiter. ²Die Soziale Wohnhilfe benennt dem Landesamt für Wohnungswesen innerhalb von einer Woche mindestens zwölf zum Vertragschluss infrage kommende berechtigte Wohnungsbewerbende (Benennungsrecht). ³Von diesen zwölf Nennungen leitet das Landesamt für Wohnungswesen vier Nennungen unverzüglich an den Sozialverpflichteten oder die Sozialverpflichtete weiter.
- (4) ¹Kommt innerhalb von zwei Wochen kein Mietvertrag mit einer der benannten Personen zustande, werden dem oder der Sozialverpflichteten vier weitere Berechtigte benannt. ²Dieses Verfahren kann maximal zwei Mal wiederholt werden. ³Sofern aus von dem oder der Sozialverpflichteten zu vertretenden Gründen kein Mietvertrag über das Benennungsverfahren zustande kommt, kann das Landesamt für Wohnungswesen eine geeignete und berechtigte Person zuweisen (Besetzungsrecht).
- (5) Ein mit einer berechtigten Person im Sinne des § 5 Absatz 2 Satz 2 abgeschlossener Mietvertrag wird dem Landesamt für Wohnungswesen unverzüglich von dem oder der Sozialverpflichteten gemeldet, spätestens aber innerhalb von zehn Werktagen.

§ 12 Wohnraumsicherung und Schadensregulierung bei besonderem Wohnbedarf

- (1) ¹Der oder die Sozialverpflichtete teilt dem Landesamt für Wohnungswesen jede Mietvertragsverletzung mit, die eine Beendigung des Mietverhältnisses begründen kann. ²Liegen Mietrückstände vor, haben der oder die Sozialverpflichtete dies dem Landesamt für Wohnungswesen spätestens bei einem Rückstand von einer Monatsmiete mitzuteilen.
- (2) ¹Zum Zwecke der Wohnungssicherung der Mieter und Mieterinnen schöpft das Landesamt für Wohnungswesen zunächst alle sozialhilferechtlichen Möglichkeiten einschließlich der Mietkostenübernahmen aus. ²Bei Ausgleich der Mietrückstände wird das Mietverhältnis fortgesetzt, es sei denn das Mietverhältnis könnte aus anderen Gründen nach § 573 BGB gekündigt werden.
- (3) ¹Soweit ein Mieter oder eine Mieterin dem oder der Sozialverpflichteten einen Vermögensschaden zugefügt hat, ohne dass dieser ausgeglichen worden ist, kann der oder die Sozialverpflichtete vom Landesamt für Wohnungswesen die Erstattung des Schadens verlangen (Schadensregulierung). ²Die Schadensregulierung setzt voraus, dass
1. der oder die Sozialverpflichtete den Schaden innerhalb eines Jahres nach Kenntnisnahme gemeldet,
 2. der oder die Sozialverpflichtete zuvor die Mitteilungspflichten nach Absatz 1 erfüllt hat.
- ³Der oder die Sozialverpflichtete trägt die Darlegungs- und Beweislast hinsichtlich der Schäden. ⁴Das Landesamt für Wohnungswesen teilt dem oder der Sozialverpflichteten das Ergebnis der Prüfung der Schadensregulierung innerhalb von zwei Monaten, spätestens aber bis zum 31. Dezember des laufenden Kalenderjahres mit.
- (4) Weitergehende Schadensersatzansprüche des oder der Sozialverpflichteten gegen den Mieter oder die Mieterin bleiben von diesen Bestimmungen unberührt.

Fünfter Teil: Überwachung

§ 13 Anzeige-, Berichts- und Nachweispflichten

- (1) ¹Die Wohnungseigentümer und Wohnungseigentümerinnen sind gegenüber dem Landesamt für Wohnungswesen zur Anzeige nach § 14 Absatz 1 verpflichtet. ²Die Sozialverpflichteten sind zur Anzeige nach § 14, zur Berichterstattung nach § 15, und zur Überprüfung der Wohnberechtigung nach § 16 verpflichtet. ³Die Informationen sind dem Landesamt für Wohnungswesen in elektronischer Form zu übermitteln.
- (2) Das Landesamt für Wohnungswesen ist befugt, die Daten nach den §§ 14, 15 und 17 zu erheben und zu verarbeiten, soweit und so lange dies zur Durchführung der Bestimmungen dieses Gesetzes oder einer auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnung erforderlich ist.

§ 14 Anzeigepflicht

- (1) Die Wohnungseigentümer und Wohnungseigentümerinnen im Sinne des § 2 haben dem Landesamt für Wohnungswesen die Überschreitung oder Unterschreitung der nach § 5 maßgeblichen Wohnungsbestandsgrößen anzuzeigen.
- (2) Die Sozialverpflichteten im Sinne des § 5 haben dem Landesamt für Wohnungswesen
 1. das Freiwerden einer Wohnung für den besonderen Wohnbedarf gemäß § 5 Absatz 2;
 2. das Nichtzustandekommen eines Mietvertrags mit einer gemäß § 11 Absatz 3 Satz 3 benannten Person unverzüglich anzuzeigen.

§ 15 Berichtspflicht

- (1) ¹Zum Nachweis der Erfüllung der Sozialwohnungsquote hat der oder die Sozialverpflichtete dem Landesamt für Wohnungswesen regelmäßig einen Bericht vorzulegen. ²Die Berichtspflicht umfasst die wesentlichen Informationen über Art, Umfang und Nutzung des Wohnungsbestandes im Sinne des § 3 im jeweiligen Vorjahr.
- (2) Wesentliche Informationen zum Umfang des Wohnungsbestandes im Sinne von Absatz 1 sind Angaben zur
 1. Anzahl der Wohnungen;
 2. Anzahl der Wohnungen im Sinne von § 3 Absatz 3 Satz 1 Nr. 2;
 3. Anzahl der zur Erfüllung der allgemeinen Sozialwohnungsquote gemäß § 5 Absatz 1 und der besonderen Sozialwohnungsquote gemäß § 5 Absatz 2 als Sozialwohnungen vermieteten Wohnungen.
- (3) Wesentliche Informationen zur Art des Wohnungsbestandes im Sinne von Absatz 1 sind Angaben zu jeder Wohnung zur
 1. Lage im Stadtgebiet durch Nennung der Adressen;
 2. Größe durch Nennung der einzelnen Wohnflächen;
 3. Anzahl der vorhandenen Zimmer.
- (4) ¹Wesentliche Informationen zur Nutzung des Wohnungsbestandes im Sinne von Absatz 1 sind
 1. die personenbezogenen Daten der Wohnungseigentümer oder Wohnungseigentümerin, namentlich der Familienname, der Vorname, die gegenwärtige und frühere Anschrift sowie im Falle von nicht natürlichen Personen zusätzlich der Unternehmensname, die Gewerbeart, die Gesellschafter- und Eigentümerstruktur, der Sitz und die Handelsregisternummer sowie der Name eines oder einer Zustellungsbevollmächtigten;
 2. die objektbezogenen Daten zu den Wohnungen, namentlich der Wohnungsbestand unter Kennzeichnung derjenigen Wohnungen, die Eigentumswohnungen im Sinne des Wohnungseigentumsgesetzes sind und derjenigen

Wohnungen, die gemäß § 3 Absatz 3 Satz 1, 2 vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes ausgenommen sind;

3. die vermietungsbezogenen Daten, namentlich die
 - a) Neuvermietung oder Wiedervermietung von Wohnungen insgesamt;
 - b) Vermietung an Haushalte mit Wohnberechtigung 100, 140, 180 und 220;
 - c) Vermietung an Haushalte mit besonderer Wohnberechtigung;
 - d) Anpassung von Mietverträgen im Falle des § 6 Absatz 3;
 - e) Anpassung von Mietverträgen im Falle des § 8 Absatz 2;

unter Angabe der Miete und des Datums des Mietvertragsabschlusses;

4. Informationen zu genehmigungsgemäß zweckentfremdeten Wohnungen;
5. Informationen zum Leerstand von Wohnraum.

²Bei Eigentumswohnungen im Sinne von Absatz 1 Satz 2 Nr. 2 Var. 1 ist zusätzlich anzugeben, wann das Wohnungs- beziehungsweise Teileigentum hieran begründet worden ist. ³Beim erstmaligen Verkauf der nach Satz 1 umgewandelten Wohnungen ist der Kaufvertragsschluss unter Angabe des Datums anzuzeigen.

- (5) ¹Der Bericht ist erstmals innerhalb von einem Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes zu erstatten. ²Danach ist der Bericht jährlich jeweils unverzüglich nach Jahresbeginn, spätestens jedoch bis zum 31. März, für das jeweilige Vorjahr zu erstatten.

§ 16 Überprüfung der Wohnberechtigung

- (1) Der oder die Sozialverpflichtete ist verpflichtet, zur Erfüllung der Sozialwohnungsquote nach Maßgabe der §§ 5 bis 9 und der Informationspflichten der §§ 13 bis 15 die Wohnberechtigung des Mieters oder der Mieterin im Sinne des § 4 zu überprüfen.
- (2) ¹Der Mieter oder die Mieterin hat dem oder der Sozialverpflichteten den Wohnberechtigungsschein vor Abschluss des Mietvertrages gemäß § 6 Absatz 1 oder vor Anpassung des Mietverhältnisses gemäß § 6 Absatz 3 auf Verlangen vorzulegen. ²Während des laufenden Mietverhältnisses hat der Mieter oder die Mieterin dem oder der Sozialverpflichteten den Wohnberechtigungsschein auf Verlangen im Abstand von drei Jahren vorzulegen.

§ 17 Kontrollbefugnisse des Landesamts für Wohnungswesen

- (1) ¹Das Landesamt für Wohnungswesen überprüft die Richtigkeit der Angaben der Sozialverpflichteten nach den §§ 14 und 15. ²Die Überprüfung kann stichprobenartig erfolgen.
- (2) ¹Auf Verlangen des Landesamts für Wohnungswesen hat der Wohnungseigentümer oder die Wohnungseigentümerin Nachweise zur ordnungsgemäßen Erfüllung der Sozialwohnungsquote und den Angaben nach § 14 und § 15 zu

erbringen. ²Zum Nachweis einer Vermietung gemäß §§ 5 bis 9 sind insbesondere der Mietvertrag und der Wohnberechtigungsschein des Mieters oder der Mieterin vorzulegen.

- (3) ¹Ist eine Informationsgewinnung nach §§ 14 und 15 im Einzelfall nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich, kann das Landesamt für Wohnungswesen die in §§ 14 und 15 genannten Informationen auch bei dritten Personen oder öffentlichen Stellen, insbesondere bei der Berliner Stadtreinigung abfragen, sofern dieser Abfrage keine schutzwürdigen Belange der betroffenen Personen entgegenstehen. ²Die dritten Personen und öffentlichen Stellen sind bei einem Auskunftsverlangen des Landesamts für Wohnungswesen verpflichtet, entsprechende Auskünfte zu erteilen.
- (4) Kommt der oder die Sozialverpflichtete den Anzeige- und Berichtspflichten nach § 14 bis § 16 nicht nach, ist das Landesamt für Wohnungswesen berechtigt, zu angemessener Tageszeit die betroffenen Wohnungen aufzusuchen und mit Einwilligung des Mieters oder der Mieterin zu betreten.

Sechster Teil: Wohnungskataster und Datenschutz

§ 18 Wohnungskataster

- (1) Das Landesamt für Wohnungswesen führt ein elektronisches Wohnungskataster für das Land Berlin.
- (2) ¹In dem Wohnungskataster werden alle wesentlichen Informationen zu den Wohnungseigentumsverhältnissen, zu Art, Umfang, Nutzung und Instandhaltung der Wohnraumnutzung dokumentiert. ²Wesentliche Informationen im Sinne von Satz 1 sind Angaben
1. zum Wohnungsbestand, aufgeschlüsselt nach
 - a) Eigentumswohnungen;
 - b) Mietwohnungen auf dem freien Wohnungsmarkt;
 - c) Wohnungen zur Erfüllung der allgemeinen Sozialwohnungsquote nach § 5 Absatz 1 und 3, aufgeschlüsselt nach WBS;
 - d) Wohnungen zur Erfüllung der besonderen Sozialwohnungsquote nach § 5 Absatz 2;
 - e) geförderten und neu gebauten Wohnungen im Sinne von § 3 Absatz 3 Satz 1 Nr. 2;
 - f) Wohnungen, die genehmigungsgemäß zweckentfremdet werden;
 - g) bestehendem Leerstand;
 2. zur Begründung oder Teilung von Wohnungseigentum beziehungsweise Teileigentum nach § 1 des Wohnungseigentumsgesetzes;
 3. zum erstmaligen Verkauf einer nach den Vorschriften des Wohnungseigentumsgesetzes umgewandelten Wohnung unter Angabe des Datums des Kaufvertrags;

4. zum Gesellschafterbestand und den Eigentumsverhältnissen für den Fall, dass es sich bei dem oder der Sozialverpflichteten um eine Personengesellschaft handelt; in diesem Fall ist zusätzlich eine zustellungsbevollmächtigte Person zu nennen.
- (3) ¹Die Informationen nach Absatz Satz 2 Nr. 1 lit. a-g sind zu ergänzen um die
1. Lage der Wohnung im Stadtgebiet durch Nennung der Adresse;
 2. Größe der Wohnung durch Nennung der Wohnfläche;
 3. Anzahl der vorhandenen Zimmer;
- ²Die Informationen nach Absatz 2 Satz 2 Nr. 1 lit. b-d sind zu ergänzen um die Angaben zu den bestehenden Mietverhältnissen, wobei es genügt, den Beginn und im Falle einer Befristung auch die Dauer des Mietverhältnisses anzugeben.
- (4) ¹Zum Zwecke der Zuordnung erhält jede Wohnung im Land Berlin eine einmalig vergebene Ordnungsnummer. ²Diese Ordnungsnummer ist bei allen Angaben der Sozialverpflichteten nach den §§ 14, 15 anzugeben.

§ 19 Datenschutz

Die betroffenen Personen sind bei Erhebung der personenbezogenen Daten nach Maßgabe der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Abl. L 119 vom 4. Mai 2016, S. 1) zu informieren.

Siebter Teil: Schlussbestimmungen

§ 20 Bußgeldvorschriften

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig
1. entgegen § 5 Absatz 1 oder Absatz 2 und § 6 Absatz 2 die vorgeschriebene Anzahl von Wohnungen aus dem Wohnungsbestand nicht als Sozialwohnungen vermietet;
 2. entgegen § 5 Absatz 3 Wohnungen nicht entsprechend den dort festgelegten Anteilen an die jeweiligen Personengruppen vermietet,
 3. entgegen § 6 Absatz 1 eine freiwerdende Wohnung nicht als Sozialwohnung anbietet,
 4. entgegen § 6 Absatz 4 eine Wohnung, die aus der Sozialbindung fällt, nicht durch die nächste freiwerdende Wohnung ersetzt,
 5. entgegen § 7 Absatz 1 und 3 die Sozialwohnungsquote nicht proportional nach Art, Lage und Größe des Wohnraums aus dem Gesamtbestand erfüllt. Satz 1 gilt nicht, soweit dem oder der Sozialverpflichteten eine entsprechende Streuung objektiv nicht möglich ist;
 6. entgegen § 6 Absatz 2 in Verbindung mit § 7 Absatz 1 und 2 wiederholt gegen das Rotationsprinzip verstößt;

7. entgegen § 9 Absatz 2 oder Absatz 3 eine höhere als die zulässige Miete vereinbart oder entgegennimmt;
 8. entgegen § 14 eine Anzeige nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erstattet,
 9. entgegen § 15 einen Bericht nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig vorlegt,
 10. entgegen § 16 Absatz 1 die Wohnberechtigung nicht überprüft,
 11. entgegen § 17 Absatz 2 Satz 1 einen verlangten Nachweis nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig vorlegt,
 12. entgegen § 17 Absatz 4 den Zutritt zu einer Wohnung verweigert,
 13. einer vollziehbaren Anordnung nach diesem Gesetz oder einer auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnung nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig nachkommt.
- (2) ¹Ordnungswidrigkeiten nach Absatz 1 Nr. 1 bis 7 können mit einer Geldbuße von bis zu fünfhunderttausend Euro geahndet werden. ²Ordnungswidrigkeiten nach Absatz 1 Nr. 8 bis 13 können mit einer Geldbuße von bis zu zweihundertfünzigtausend Euro geahndet werden.

§ 21 Vorteilsabschöpfung

- (1) ¹Hat ein Wohnungseigentümer oder eine Wohnungseigentümerin vorsätzlich oder fahrlässig gegen eine der Bestimmungen in §§ 5, 6, 7, 8 und 9 oder gegen die Pflichten aus den §§ 11 bis 15 verstoßen und dadurch einen wirtschaftlichen Vorteil erlangt, kann das Landesamt für Wohnungswesen die Abschöpfung des wirtschaftlichen Vorteils anordnen. ²Das Landesamt für Wohnungswesen ist befugt, dem nach Absatz 1 Satz 1 pflichtwidrig Handelnden durch Verwaltungsakt die Zahlung eines dem Vorteil entsprechenden Geldbetrages aufzuerlegen. ³Der Verwaltungsakt nach Satz 2 hat eine Bestimmung zu enthalten, wonach der Geldbetrag zweckgebunden in den Fonds für den Sozialen Wohnungsbau der Investitionsbank Berlin eingebracht werden muss.
- (2) ¹Es wird vermutet, dass Verstöße gegen die §§ 5, 6, 7, 8 und 9 wirtschaftliche Vorteile verursachen. ²Ein wirtschaftlicher Vorteil wird auch vermutet, wenn der oder die Sozialverpflichtete den Pflichten aus §§ 13 bis 17 nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig nachkommt und dadurch die Feststellung eines Verstoßes gegen §§ 5 bis 9 wesentlich erschwert oder vereitelt wird.
- (3) ¹Die Höhe des wirtschaftlichen Vorteils kann geschätzt werden. ²Für die Schätzung gilt § 287 der Zivilprozessordnung entsprechend, allerdings mit der Maßgabe, dass eine überwiegende Wahrscheinlichkeit genügt.
- (4) ¹Sollte die Vorteilsabschöpfung eine unbillige Härte darstellen, ist die Anordnung auf einen angemessenen Geldbetrag zu beschränken oder gänzlich von der Anordnung abzusehen. ²Von der Vorteilsabschöpfung kann auch dann abgesehen werden, wenn der erlangte Vorteil geringfügig ist und die Abschöpfung einen

hierzu unverhältnismäßigen Aufwand verursachen würde.³Im Übrigen gelten die Bestimmungen nach Absatz 1 Satz 3.

§ 22 Rechtsnachfolge

Verwaltungsakte, die auf Grundlage dieses Gesetzes erlassen werden, gelten auch für und gegen den Rechtsnachfolger oder die Rechtsnachfolgerin, es sei denn der Verwaltungsakt ist ausschließlich personenbezogen.

§ 23 Verwaltungsrechtsweg

- (1) Gegen Maßnahmen oder Entscheidungen des Landesamts für Wohnungswesen nach diesem Gesetz ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben.
- (2) Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die auf Grundlage dieses Gesetzes erlassenen Verwaltungsakte sowie deren Nebenbestimmungen haben keine aufschiebende Wirkung.

§ 24 Evaluation

- (1) Die Auswirkungen dieses Gesetzes sind durch den Senat von Berlin sieben Jahre nach seinem Inkrafttreten zu evaluieren.
- (2) Dabei sind insbesondere
 1. die Entwicklung des Bestands an Sozialwohnungen;
 2. die Wirksamkeit der Sozialwohnungsquote;
 3. die Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt;
 4. der Verwaltungsaufwand für die Sozialverpflichteten und die zuständigen Behörden zu untersuchen.
- (3) Der Senat berichtet dem Abgeordnetenhaus von Berlin über das Ergebnis der Evaluation.

Artikel 2: Gesetz über die Errichtung des Landesamts für Wohnungswesen (LWG)

§ 1 Errichtung des Berliner Landesamts für Wohnungswesen

¹Das Land Berlin errichtet das Landesamt für Wohnungswesen mit Sitz in Berlin als nachgeordnete Behörde der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen. ²Errichtungszeitpunkt ist der 1. Januar 2027.

§ 2 Zuständigkeit und Aufgaben

- (1) Das Landesamt für Wohnungswesen ist zuständig für die Verwaltung der Wohnraumbewirtschaftung.

- (2) Zu den Aufgaben des Landesamts für Wohnungswesen zählt die Durchführung der Vorschriften des Gesetzes zur Einführung einer Sozialwohnungsquote (SWG), insbesondere
1. die Führung und Verwaltung des Wohnungskatasters nach § 18 SWG;
 2. die Überwachung der Einhaltung der Sozialwohnungsquote nach den §§ 13 ff. SWG;
 3. die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach § 20 SWG
- (3) Der Senat kann dem Landesamt für Wohnungswesen auf Vorschlag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen weitere Aufgaben übertragen.

§ 3 Leitung

¹Das Landesamt für Wohnungswesen wird von einem Präsidenten oder einer Präsidentin geleitet. ²Die Behördenleitung wird auf Vorschlag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen ernannt.

§ 4 Personal

Das Landesamt für Wohnungswesen ist Dienststelle im Sinne von § 5 Absatz 1 des Personalvertretungsgesetzes und Personalwirtschaftsstelle.

Artikel 3: Inkrafttreten des Gesetzes

Artikel 3: Inkrafttreten

- (1) Artikel 2 tritt am Tag nach der Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin in Kraft.
- (2) Artikel 1 tritt sechs Monate nach der Errichtung des Landesamts für Wohnungswesen in Kraft.

E. Zentrale Erkenntnisse der Studie

1) Wohnen ist ein Menschenrecht. Der Staat ist verpflichtet, für bezahlbaren und angemessenen Wohnraum für alle zu sorgen.

Wohnen ist ein **existenzielles Grundbedürfnis** eines jeden Menschen. Eine sichere, angemessene Wohnung ist die Grundlage für die Erfüllung grundlegender Rechte, Bedürfnisse und Entwicklungsmöglichkeiten. Sie ist der Lebensmittelpunkt und als solcher Ausgangspunkt für die Realisierung grundrechtlich verbürgter Freiheiten.

Aus den Grund- und Menschenrechten lässt sich ein subjektives **Recht auf Zugang zu bezahlbarem und angemessenem Wohnraum** ableiten. Der Staat hat dementsprechend die Pflicht, auf eine Versorgung mit angemessenem Wohnraum für alle hinzuwirken und Wohnungs- wie Obdachlosigkeit zu verhindern. Finanzielle Unterstützungsleistungen reichen nicht; der Staat steht in der Pflicht, den Zugang zu Wohnraum effektiv zu gewährleisten.

2) Das Land Berlin kommt seiner Pflicht nicht nach, bezahlbaren und angemessenen Wohnraum bereitzustellen. Die Stadt befindet sich in einer Wohnraumversorgungskrise.

In Berlin hat mehr als die Hälfte der 2,2 Millionen Haushalte Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein. Demgegenüber stehen nur noch knapp 86.000 Sozialwohnungen – Tendenz sinkend. Obwohl neu gebaut wird, **schrumpft das Angebot** an bezahlbarem Wohnraum, da jährlich mehr Sozialwohnungen aus der Sozialbindung fallen als gebaut werden. Gleichzeitig steigt die Nachfrage.

Auf dem freien Mietmarkt steigen die Mieten immer weiter. Während selbst Durchschnittsverdienende sich nur noch einen Bruchteil der angebotenen Wohnungen im Stadtgebiet leisten können und akut von **Wohnarmut** bedroht sind, ist der Zugang zu Wohnraum für marginalisierte Gruppen und Haushalte mit geringem Einkommen praktisch versperrt. Besonders alarmierend ist die zunehmende **Obdach- und Wohnungslosigkeit**. Etwa 60.000 Berliner*innen haben keine Wohnung und leben in Notunterkünften oder auf der Straße.

3) Es fehlt an wirksamen wohnungspolitischen Maßnahmen, um die Krise zu bewältigen.

Die Regelungen im Berliner Landesrecht, im Städtebaurecht, im Zweckentfremdungsverbotsrecht, im Wohnungsaufsichtsrecht, im öffentlichen Baurecht sowie im sozialen Mietrecht sind nicht effektiv und schlagkräftig genug oder gehen an dem

Ziel vorbei, genügend bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und zu erhalten. So weisen die geltenden **mietpreisrechtlichen Vorschriften** diverse Lücken auf und werden gegenüber Vermietenden häufig nicht durchgesetzt. Finanzielle Förderinstrumente wie die Zahlung von **Wohngeld** schaffen keinen neuen bezahlbaren Wohnraum und führen faktisch zu einer Quersubventionierung von zu hohen Mieten. Wohnungen fallen aus der **Sozialbindung**, ohne dass Ersatz geschaffen wird. Die **Fehlbelegungsquote** in Sozialwohnungen ist hoch und die **Ausweitung des Kreises der Sozialwohnungsberechtigten** hat außerdem dazu geführt, dass die Konkurrenz im niedrigsten Preissegment am größten ist. **Neubau** sozialer Wohnungen ist trotz Fördermaßnahmen kaum zu verzeichnen – das Instrument läuft ins Leere. Ein wohnungspolitisches Umdenken ist dringend geboten.

4) Effektive Maßnahmen zur Bekämpfung von Obdach- und Wohnungslosigkeit fehlen ebenfalls.

Obwohl die Bundesregierung das Ziel ausgegeben hat, Obdachlosigkeit bis 2030 zu überwinden, fehlt es an wirkungsvollen Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit. Wohnungs- und obdachlose Menschen erfahren besonders große Diskriminierung auf dem freien Wohnungsmarkt und auch die landeseigenen Wohnungsunternehmen können ihnen den dringend benötigten Wohnraum oft nicht bereitstellen.

Das jährlich angebotene Kontingent an Wohnungen im **Geschützten Wohnungsmarkt** in Berlin reicht nicht annähernd, um den Bedarf zu decken. Außerdem gibt es keinen Anspruch auf Zugang zum Geschützten Wohnungsmarkt, die Aufnahme erfolgt uneinheitlich und mitunter willkürlich. Das Land Berlin als Alleineigentümer kann und muss die landeseigenen Wohnungsunternehmen anweisen, **mehr staatlichen Wohnraum** bereitzustellen und **transparent und diskriminierungsfrei zu vergeben**, insbesondere an marginalisierte, diskriminierte und vulnerable Gruppen.

5) Wohnungseigentümer*innen mit großem Wohnungsbestand tragen eine besondere Verantwortung gegenüber der Allgemeinheit.

Eigentum zu besitzen ist wünschenswert, sein Schutz ist grundgesetzlich gewährleistet. Doch **Eigentum verpflichtet** auch. Die in Artikel 14 Absatz 2 des Grundgesetzes verfassungsrechtlich verankerte **Sozialbindung des Eigentums** gilt auch und gerade für Wohneigentum, weil Wohnen essenzielle Voraussetzung für eine menschenwürdige Lebensführung ist, Grund und Boden aber zugleich nicht vermehrbar sind. Gerade viele Wohnungseigentümer*innen mit kleinerem Bestand sind sich ihrer Verantwortung bewusst und achten auf eine sozial verträgliche Vermietungspraxis.

Die **Verantwortung von Wohnungseigentümer*innen** gegenüber der Allgemeinheit ist **umso größer, je größer ihr Wohnungsbestand** ist. Große Wohnungsbestände dienen primär der unternehmerischen Tätigkeit und weniger der Verwirklichung der persönlichen Freiheit der Wohneigentümer*innen, die das Eigentumsrecht in erster Linie schützen will. Auch weitreichende Eigentumsbeschränkungen müssen daher hingenommen werden. Der Staat kann und sollte **Wohnungseigentümer*innen in die Pflicht nehmen**, einen Beitrag zur Beseitigung des Wohnungsnotstand zu leisten.

6) Die Sozialwohnungsquote ist die verfassungskonforme Antwort auf die Wohnraumversorgungskrise in Berlin.

Mit der verbindlichen **Sozialwohnungsquote** wird ein **verfassungskonformer Weg** aufgezeigt, wie Berlin seiner Pflicht zur sozialen Wohnraumversorgung gerecht werden kann. Sie verpflichtet Eigentümer*innen mit einem großen Wohnungsbestand, einen Teil ihrer Wohnungen als Sozialwohnraum zur Verfügung zu stellen. Sie berücksichtigt räumliche und soziale Kriterien, regelt die Miethöhe und eine faire Vergabe, vermeidet Fehlbelegungen und stellt den Zugang zu Wohnraum insbesondere für marginalisierte Gruppen sicher. Hierfür hat der Landesgesetzgeber die **Gesetzgebungskompetenz**, weil die öffentlich-rechtlichen Vorgaben zur Wohnraumbewirtschaftung das private Mietpreisrecht überlagern.

Die vorgeschlagene Sozialwohnungsquote schafft bereits nach drei Jahren ca. **90.000 zusätzliche Sozialwohnungen**. In den ersten 15 Jahren nach ihrer Einführung ist mit ca. **180.000 neuen Sozialwohnungen im Bestand** zu rechnen.

7) Die Sozialwohnungsquote berücksichtigt die Belange aller Akteur*innen auf dem Wohnungsmarkt.

Die Sozialwohnungsquote nach dem vorliegenden Gesetzentwurf ist für alle Beteiligten **sozial verträglich**: Die maßvolle Staffelregelung und Höhe der Quote belastet Wohnungseigentümer*innen nicht über Gebühr. Weil nur jede zweite freiwerdende Wohnung als Sozialwohnung vermietet werden muss, kann der Wohnungsmarkt für **besserverdienende Wohnungssuchende** nicht kollabieren.

Besondere Berücksichtigung finden **vulnerable Gruppen**, die auf dem aktuellen Wohnungsmarkt so gut wie keine Chancen auf bezahlbaren und menschenwürdigen Wohnraum haben, wie etwa akut von Gewalt bedrohte oder betroffene Personen, wohnungslose Personen oder Familien, die auf zu kleinem Wohnraum leben müssen. Die **besondere Sozialwohnungsquote** garantiert, dass ein Fünftel der freiwerdenden Wohnungen den Menschen mit besonderem Wohnbedarf zur Verfügung stehen. Der Gesetzentwurf sieht ein **fares und diskriminierungsfrees**

Vergabeverfahren vor, sodass es nicht zu Konkurrenzen unter den verschiedenen Gruppen benachteiligter Wohnungssuchender kommen kann.

Inzwischen **besserverdienende Mietende** dürfen nach dem Gesetzentwurf in ihren Wohnungen bleiben, auch wenn sie ihre Wohnberechtigung verlieren. Aber die Wohnungseigentümer*innen dürfen die Miete dann um 10 Prozent und fortan nach den allgemeinen Mietpreisregelungen schrittweise erhöhen. Für den Wegfall dieser Sozialwohnungen müssen die Wohnungseigentümer*innen die jeweils nächste freiwerdende Wohnung der Quote zuzuführen. Im Gegensatz zur aktuellen Regelung **kann der Bestand an bezahlbarem Wohnraum also nicht mehr schrumpfen.**

8) Die Sozialwohnungsquote fördert eine diverse und resiliente Stadtgesellschaft und wirkt der Entstehung von Brennpunkten entgegen.

Die Sozialwohnungsquote fördert die **Vielfalt und das soziale Klima in den Berliner Kiezen** und stärkt damit die städtische Gemeinschaftlichkeit. Sozialwohnungen von landeseigenen Unternehmen sind aktuell häufig in Quartieren konzentriert, was zu Desintegration und der Entstehung von sozialen **Brennpunkten** führt. Die Sozialwohnungsquote wirkt dieser Entwicklung aktiv entgegen, indem sie Wohnungseigentümer*innen dazu verpflichtet, die Sozialwohnungen über alle Stadtteile und Wohnungsgrößen zu streuen, in denen sie über Wohnraum verfügen. Sozial vielfältige Kieze sorgen für ein besseres Miteinander, mehr Sicherheit, Inklusion, Zusammenhalt und gesellschaftliche Teilhabe für alle.

9) Die Sozialwohnungsquote erhöht den Bestand an bezahlbaren Wohnungen und spart dem Land gleichzeitig Geld.

Der Reformvorschlag kann **den Berliner Haushalt spürbar entlasten**. Subjektförderung in Form von Wohngeld stellt in seiner aktuellen Höhe eine immense Belastung für den Landeshaushalt dar. Je mehr bezahlbaren und angemessenen Wohnraum es gibt, desto weniger Wohngeldzahlungen werden fällig.

10) Der erarbeitete Gesetzentwurf ist auf andere Bundesländer übertragbar.

Nicht nur in Berlin fehlt es an bezahlbarem Wohnraum. Vor allem die bundesdeutschen Großstädte stehen vor ähnlichen Herausforderungen. Der vorliegende Regelungsvorschlag wurde zwar am Beispiel Berlins erarbeitet, ist aber **auf andere Bundesländer übertragbar**. Die Sozialwohnungsquote kann überall dort Abhilfe schaffen, wo eine Wohnungsnotlage vorherrscht.

Über die Autorinnen

Dr. Alina Holze

studierte Rechtswissenschaften an der Leibniz Universität Hannover und der Université de Rouen. Nach ihrem ersten Staatsexamen promovierte sie mit der Dissertation "Milieuschutz - Rechtliche Möglichkeiten, Grenzen und Perspektiven" an der Leibniz Universität Hannover. Dazu verbrachte sie einen Forschungsaufenthalt an der University of Cambridge. Seither lebt und arbeitet sie in Berlin, wo sie sich in ihrer Forschung dem Thema "Wohnen" im Städtebaurecht widmet.

Mareile Dedekind, LL.M.

ist Rechtsanwältin und Verfahrenskoordinatorin bei der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. Dort koordiniert sie Projekte und Klageverfahren im Bereich Gleiche Rechte und Soziale Teilhabe, insbesondere zu den Themen Migration und Wohnen. Zuvor war sie drei Jahre als Rechtsanwältin in einer überörtlichen Wirtschaftskanzlei im öffentlichen Recht tätig. Sie studierte Rechtswissenschaften an den Universitäten Hamburg und Lund und erwarb den LL.M. in Transnational Legal Studies an der Vrije Universiteit Amsterdam. Neben ihrer Tätigkeit bei der GFF ist Mareile Dedekind in der Kanzlei KM8 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte als freie Mitarbeiterin tätig.

Sarah Lincoln

ist Rechtsanwältin und Legal Director bei der Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. Dort hat sie in den letzten sieben Jahren zahlreiche Klageverfahren im Migrations-, Sozial- und Antidiskriminierungsrecht geführt. Zuvor war sie sieben Jahre als Menschenrechtsreferentin bei Brot für die Welt tätig und arbeitete dort insbesondere zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte und der Lieferkettenverantwortung deutscher Unternehmen. Seit September 2023 ist Sarah Lincoln stellvertretende Richterin am Hamburgischen Verfassungsgericht.

Die **Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. (GFF)** ist eine spendenfinanzierte Organisation, die Grund- und Menschenrechte mit juristischen Mitteln verteidigt. Der Verein fördert Demokratie und Zivilgesellschaft, schützt vor unverhältnismäßiger Überwachung sowie digitaler Durchleuchtung und setzt sich für gleiche Rechte und die soziale Teilhabe aller Menschen ein.