

Vorentwurf



Rechtliche Zulässigkeit und Grenzen einer Vergesellschaftung bzw. Sozialisierung von Wohnimmobilien in Berlin

im Auftrag
der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen

Dr. Jörg Beckmann
Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Berlin

Prof. Hartmut Gaßner
Dr. Klaus-Martin Groth
Wolfgang Siederer
Katrin Jänicke
Caroline von Bechtolsheim
Dr. Achim Willand
Dr. Jochen Fischer
Dr. Frank Wenzel
Dr. Maren Wittzack
Dr. Gerrit Aschmann
Dr. Georg Buchholz
Jens Kröcher
Dr. Sebastian Schattenfroh
Dr. Jörg Beckmann
Dr. Joachim Wrase
Isabelle-Konstanze Charlier, M.E.S.
Dr. Markus Behnisch
Wiebke Richmann
Annette Sander
Linus Viezens
Udo Paschedag
Till Schwerkolt
Dr. Manuel Schwind
Dr. Benjamin Tschida
Franziska Kaschluhn
Moritz-Mathis Felder
Florian Stöbel

Augsburg

Dr. Thomas Reif
Robert Kutschick
Prof. Dr. Valentin Köppert, LL.M.

Dokumentenummer: 155180

Berlin, 26.11.2018

Inhaltsverzeichnis:

- I. Sachverhalt..... 3
- II. Rechtslage 6
 - 1. Rechtliche Grundlagen6
 - 2. Voraussetzungen der Vergesellschaftung (Sozialisierung) gemäß Art. 15 GG6
 - a) Sozialisierungsfähiger Gegenstand.....7
 - aa) Produktionsmittel7
 - bb) Grund und Boden9
 - cc) Zwischenergebnis.....10
 - b) Sozialisierungsreife..... 11
 - c) Überführung in Gemeineigentum 12
 - d) Verhältnismäßigkeit..... 13
 - e) Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 GG 14
 - aa) Nichtgeltung für Unternehmen mit weniger als 3000 Wohnungen 16
 - bb) Verhältnis zu den landeseigenen Wohnungsunternehmen 18
 - cc) Verhältnis zu Unternehmen im „kollektiven Besitz“ der Bewohner 20
 - dd) Zwischenergebnis..... 21
 - f) Wesensgehaltsgarantie..... 23
 - 3. Vereinbarkeit mit dem Europarecht 23
 - a) Freiheit der Eigentumsordnung der Mitgliedstaaten 23
 - b) Vereinbarkeit im den Grundsätzen und Vertragsfreiheiten 23
 - aa) Verbot staatlicher Handelsmonopole 24
 - bb) Freiheit des Wettbewerbs 25
 - cc) Freiheit des Kapitalverkehrs 26
 - dd) Zwischenergebnis..... 26
 - 4. Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin 26
 - 5. Grundsätze und Höhe der Entschädigung..... 27
- III. Zusammenfassung/Ergebnis 29

I. Sachverhalt

Die Wohnungspolitik zählt derzeit zu den bedeutendsten Herausforderungen der Stadtentwicklungsplanung des Landes Berlin. Insbesondere besteht ein zunehmender Engpass bei der Versorgung der Bevölkerung mit erschwinglichem Wohnraum. Laut einer Erhebung des Forschungsinstituts Empirica müssen Wohnungssuchende in Berlin derzeit rund 30 % höhere Mieten bezahlen als noch im Jahr 2012. Die sogenannte Mietpreisbremse hat sich in der Praxis als weitgehend wirkungslos erwiesen. In Berlin müssten pro Jahr rund 31.000 neue Wohnungen entstehen, um die Nachfrage annähernd decken zu können. Es besteht Einigkeit, dass es Jahre dauern wird, bis ein entsprechendes erweitertes Angebot an Mietwohnungen den Mietanstieg bremsen oder zum Stillstand bringen könnte.

Mangels Einflusses auf das Mietrecht ist es dem Land Berlin unmöglich, unmittelbar steuernd auf die Vermietung von Wohnungen insbesondere auf die Höhe der Mieten in privat vermieteten Immobilien Einfluss zu nehmen. Rein städtebaulich wirkende Maßnahmen, wie das soziale Erhaltungsrecht („Milieuschutzrecht“) in den derzeit über 50 sozialen Erhaltungsgebieten sind ebenfalls nicht in der Lage, dem Anstieg der Mieten generell entgegenzuwirken, sondern verhindern lediglich durch übermäßige bauliche Aufwertungen ausgelöste Mieterhöhungen und die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen.

Vor diesem Hintergrund bereitet die Initiative „Volksbegehren Spekulationen bekämpfen! – Deutsche Wohnen & Co. Enteignen!“ derzeit einen Volksentscheid vor. In der entsprechenden Informationsbroschüre der Initiatoren heißt es:

*„Berlin ist im Laufe der letzten Jahre zu einem Anlageparadies für große, börsenorientierte Wohnungsunternehmen geworden. Durch ihre Geschäftsstrategie, die rein auf Profitmaximierung ausgelegt ist, treiben sie die Mieten in die Höhe. Weil sie über hunderttausend Wohnungen besitzen, nehmen sie Einfluss auf den Wohnungsmarkt der gesamten Stadt. Den Gewinnausschüttungen an die die Aktionär*innen verpflichtet, hat sich insbesondere die Deutsche Wohnen in den letzten Jahren einen Namen als schlimmste Vermieterin Berlins gemacht. Um dem spekulativen Vorgehen solcher Unternehmen ein Ende zu setzen, fordern wir ihre Enteignung!“*

In der Begründung heißt es weiter:

„Laut Art. 15 des Grundgesetzes kann „Grund und Boden“ ... zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden.

Mit dem Beschluss-Volksentscheid soll der Senat gezwungen werden, ein solches Gesetz vorzulegen, das den Wohnungsbestand von Großvermietern wie Deutsche Wohnen & Co. in Gemeineigentum umwandelt.

Die Wohnungen werden dann durch eine Anstalt öffentlichen Rechts verwaltet, die gemeinwohlorientiert und nicht mit dem Ziel der Gewinnausschüttung arbeitet. So werden faire und stabile Mieten garantiert.“

In dem entsprechenden Entwurf eines „Volksentscheid-Vergesellschaftungsgesetzes“ verweisen die Initiatoren auf Art. 28 der Verfassung des Landes Berlin, wonach das Recht auf angemessenen Wohnraum verfassungsrechtlich garantiert wird. Ziel des Gesetzes soll es sein, Grund und Boden privater Wohnungsgesellschaften in Gemeineigentum zum Zwecke der Vergesellschaftung zu überführen. Ausgenommen sollen Unternehmen sein, die bereits „kollektives Eigentum der Bewohner*innenschaft“ sind, vermittelt z.B. über einen Verein. Weitere Ausnahmen sollen für Genossenschaften gelten, außerdem für „Grundstücke und Wohnimmobilien im mehrheitlichem Eigentum der öffentlichen Hand“.

Das Gesetz soll für Wohnimmobilien in Berlin sowie für Grundstücke, auf denen sie errichtet sind, gelten, sofern diese durch einen Eigentümer in einem Umfang gehalten werden, der als „vergesellschaftungsreif“ anzusehen ist. Als Schwelle für die „Vergesellschaftungsreife“ soll eine Richtgröße von 3.000 Wohnungen oder mehr zu einem bestimmten Stichtag gelten. Alle Unternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht, gleich welcher Rechtsform, die Wohnungen über dieser Schwelle in ihrem Bestand halten, sollen von der Vergesellschaftung erfasst werden. Wohnungsunternehmer, deren Töchter und nachgeordnete Wohnungsunternehmen mit Wohnimmobilien in Berlin gelten dabei zusammen als ein entsprechendes Wohnungsunternehmen.

Das entstandene Gemeineigentum soll durch eine Anstalt öffentlichen Rechts verwaltet werden. Das Gesetz soll die Höhe der Entschädigung regeln. Die Anstalt öffentlichen Rechts soll 80 % der Entschädigungssumme, die den vergesellschafteten Wohnungsunternehmen zu zahlen ist, tragen. Die verbleibenden 20 % der Entschädigungssumme soll das Land Berlin mittels Eigenkapitalanlage in die zu gründende Anstalt öffentlichen Rechts einbringen. Im Übrigen enthält der Gesetzentwurf Regelungen über die Ziele und Grundsätze der Arbeit der zu gründenden Anstalt öffentlichen Rechts und das Inkrafttreten des Gesetzes.

Die erste Phase der Unterschriftensammlungen für einen entsprechenden Volkstentscheid soll im Frühjahr 2019 starten.

Vor diesem Hintergrund hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen [GGSC] mit der Erstellung einer rechtlichen Stellungnahme beauftragt, das insbesondere folgende Fragen beantworten soll:

- „1. *Wäre eine Enteignung der Deutschen Wohnen SE sowie aller in Berlin tätigen privaten Wohnungsbaugesellschaften, die mehr als 3.000 Wohnungen besitzen, durch das Land Berlin gemäß Art. 14 GG oder Art. 15 GG verfassungsrechtlich zulässig? Handelt es sich bei privaten Wohnungsbaugesellschaften um sozialisierbare Unternehmen?*
2. *Könnte man den in Berlin gelegenen Grund und Boden aller privaten Wohnungsbaugesellschaften gemäß Art. 15 GG vergesellschaften? Liegt die Gesetzgebungskompetenz für ein entsprechendes Gesetz beim Land Berlin?*
3. *Welche Anforderungen wären an Art und Maß der Entschädigung zu richten? Kann von einer Verkehrswertentschädigung im Sinne von Art. 14 GG, im Lichte des Art. 15 GG trotz des Gleichbehandlungsgrundsatzes des Art. 3 GG abgewichen werden?“*

II. Rechtslage

1. Rechtliche Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen eines entsprechenden Gesetzes sind im Sachverhalt bereits benannt. Es handelt sich um die Art. 14 und 15 des Grundgesetzes (GG):

Art. 14 GG:

„(1) Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.

(2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.

(3) Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfall der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.“

Art. 15 GG:

„Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden. Für die Entschädigung gilt Art. 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 entsprechend.“

2. Voraussetzungen der Vergesellschaftung (Sozialisierung) gemäß Art. 15 GG

Art. 15 GG regelt das Recht des Staates zur Vergesellschaftung, wobei teilweise auch die Bezeichnung Sozialisierung verwendet wird. Nachfolgend werde beide Begriffe synonym verwendet.

Die Vergesellschaftung nach Art. 15 GG bildet nicht lediglich eine besondere Erscheinungsform der im Übrigen von Art. 14 Abs. 3 GG geregelten Enteignung, sondern enthält ein eigenständiges Rechtsinstitut, das auf eine wirtschaftsverfassungsrechtliche Umformung des (produktiven) Eigentums zielt und gestattet, letzteres in die dirigierenden Hände des Staates zu legen.

Anders als beispielsweise die Verfassung des Landes Brandenburg in Art. 41 Abs. 5 enthält die Verfassung von Berlin keine landesrechtliche Ermächtigung zur Überführung von Eigentum in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft, so dass in Berlin Art. 15 GG unmittelbar und ausschließlich zur Anwendung kommt.

a) Sozialisierungsfähiger Gegenstand

Sozialisierungsfähig im Sinne des Art. 15 GG sind Grund und Boden, Naturschätze sowie Produktionsmittel. Es besteht Einigkeit, dass diese Aufzählung abschließend ist.

– vgl. *Wendt*, in: *Sachs, Grundgesetz*, 6. Aufl., Art. 15 Rn. 7; *Deppenheuer*, in: *v. Mangoldt/Klein/Starck I*, Art. 15 Rn. 28 –

Streit besteht jedoch über Inhalt und Reichweite des Begriffs der Produktionsmittel, der sich mittelbar auch auf das Verständnis des Begriffs Grund und Boden auswirkt:

aa) Produktionsmittel

Nach einer Ansicht beschränkt sich das Recht der Vergesellschaftung von Produktionsmitteln auf die in einem Betrieb der Gütererzeugung dienenden Gegenstände und Rechtstitel, und zwar sowohl auf die der Produktion unmittelbar dienenden Betriebsanlagen (Gebäude, Maschinen, Werkzeuge) als auch auf die für die Produktion verwandten Betriebsmittel (Rohstoffe, Halbfabrikate) und die in der Produktion eingesetzten Patente und Warenzeichen.

– *Huber*, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Band II, 2. Aufl. 1954, S. 163 ff.; *Kimminich*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 15 Rn. 31; *Durner*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 15 Rn. 35 ff. –

Nach anderer Auffassung sollen zu den Produktionsmitteln im Sinne des Art. 15 GG alle Wirtschaftsunternehmen zählen und zwar unabhängig davon, ob sie Güter erzeugen oder nicht, insbesondere auch Unternehmen des Dienstleistungssektors.

– Peters, „Art. 15 GG und die Notverstaatlichungen von Banken“, in: *DÖV*, 2012, S. 64 (66) –

Der diesbezügliche Streit entfachte sich zunächst Anfang der 70er Jahre anlässlich von Forderungen, das Bank-, Finanz- und Versicherungswesen in Gemeineigentum zu überführen. Anlässlich der Wiederholung der Finanz-, Wirtschafts- und Bankenkrise ab dem Jahre 2007 lebte der Streit erneut auf.

Während ein Teil des Schrifttums darauf hinweist, dass dem Finanz- und Dienstleistungssektor eine Schlüsselfunktion für andere Wirtschaftsbereiche zukomme, so dass eine Sozialisierung der Industrie ohne die Einbeziehung der Banken kaum praktikabel sei,

– Peters, „Art. 15 GG und die Notverstaatlichungen von Banken“, in: *DÖV*, 2012, S. 64 (66); Sodahn, *GG*, Art. 15 Rn. 5; Jarass, in: *Jarass/Pieroth, GG*, Art. 15 Rn. 3; Wieland, in: *Dreier, GG*, Art. 15 Rn. 23 –

lehnen andere Teile des Schrifttums eine Sozialisierung von nicht der Gewinnung und Herstellung wirtschaftlicher Erzeugnisse dienenden Betrieben ab.

– Wendt, in: *Sachs, GG*, 6. Aufl., Art. 15 Rn. 9 ff.; Depenheuer/Froese, in: *Mangoldt/Klein/Starck, GG*, 5. Aufl. 2005, Rn. 35 ff. –

Die Befürworter einer Einbeziehung auch nicht produzierender Wirtschaftsunternehmen berufen sich auf das entsprechende Sozialisierungsbedürfnis, den wirtschaftswissenschaftlichen Sprachgebrauch sowie darauf, es könne dem Verfassungsgesetzgeber nicht unterstellt werden, dass er die wachsende Bedeutung des Bankensektors verkannt hätte.

Die Gegenauffassung weist darauf hin, dass sich die Interpretation des Verfassungsbegriffs Produktionsmittel am Normtext und am historischen Sinnverständnis des Verfassungsgebers orientieren müsse. Den Beratungen zum Grundgesetz lasse sich entnehmen, dass die auf die Aufnahme der Sozialisierungsmöglichkeit drängenden politischen Kräfte die zu dieser Zeit wichtigen Schlüsselindustrien und damit gerade nicht den Dienstleistungssektor im Auge hatten.

Für eine restriktive Auslegung spreche auch, dass Art. 15 GG zwar die zentralen Begriffe der Vergesellschaftung, der Überführung in Gemeineigentum und der Gemeinwirtschaft von der Vorläufervorschrift des Art. 156 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) übernommen habe, nicht aber den in Art. 156 WRV ebenso zentralen Begriff der „privaten wirtschaftlichen Unternehmungen“. Weil die Festlegung des möglichen Gegenstands einer Vergesellschaftung ausschlaggebende Bedeutung für die Tragweite der Vorschrift hatte, deute dies auf einen engen Begriff der Produktionsmittel in Art. 15 GG hin. Im Unterschied zur Weimarer Reichsverfassung seien nicht wirtschaftliche Unternehmen als solche, sondern allein Produktionsmittel Gegenstand der Sozialisierung.

bb) Grund und Boden

Als weiteren Sozialisierungsgegenstand nennt Art. 15 GG Grund und Boden. Darunter fallen abgrenzbare Teile der Erdoberfläche einschließlich von Bestandteilen und Zubehör, etwa der Gebäude sowie ähnlicher Rechte, wie z. B. Erbbaurechte.

– *Sieckmann, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 20;*
– *Sachs, GG, Art. 15 Rn. 7* –

Nach einer auf Huber zurückgehenden Literaturmeinung soll jedoch der Grund und Boden, auf dem ein Wirtschaftsunternehmen Gebäude errichtet hat, nur dann von Art. 15 GG erfasst werden, wenn das Unternehmen selbst sozialisiert werden könnte.

– *E.R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, 2. Aufl. 1954, S. 141;* *Depenheuer/Froese, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 15*

Rn. 31; Axer, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz, Stand 8/2018, Art. 15 Rn. 15 –

Dies wird von einem Teil des Schrifttums wiederum anders beurteilt.

cc) Zwischenergebnis

Der von der Initiative „Spekulationen bekämpfen! – Deutsche Wohnen & Co. enteignen!“ vorgelegte Entwurf eines Volksentscheides fordert die Vergesellschaftung des Grund und Bodens von wohngenutzten Immobilien in Berlin. Ihr geht es folglich nicht um die Vergesellschaftung der Wohnungsunternehmen selbst, so dass der Streit über Inhalt und Reichweite der Sozialisierungsbefugnis für Produktionsmittel insoweit nicht unmittelbar von Bedeutung ist. Er erhält jedoch mittelbare Bedeutung dadurch, dass ein Teil des Schrifttums auch die Vergesellschaftung von Grund und Boden nicht produzierender Gewerbeunternehmen ablehnt.

Nach diesseitiger Auffassung schließen der Wortlaut des Art. 15 GG sowie die textliche Änderung gegenüber Art. 156 WRV ein Verständnis, wonach auch das Grundstücks- und Wohneigentum privater Wohnungsunternehmen als Produktionsmittel vergesellschaftungsfähig wäre, aus. Sollte der Verfassungsgeber ein Sozialisierungsbedürfnis auch von Wirtschaftsunternehmen des nicht produzierenden Gewerbes oder – wie hier – privater Wohnungsunternehmen erkennen, wäre er berufen, dies im Wortlaut des Art. 15 GG ausdrücklich klarzustellen.

Mit dem Ausschluss der (unmittelbaren) Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen nach dem Vergesellschaftungsgegenstand Produktionsmittel ist jedoch nach hiesiger Überzeugung nicht zugleich eine Vergesellschaftung des Grund und Bodens privater Wohnungsunternehmen ausgeschlossen. Die Auffassung, wonach Art. 15 GG bei einem nicht sozialisierbaren Unternehmen auch keine Vergesellschaftung des diesem Unternehmen gehörenden Grund und Bodens zulasse, überzeugt nicht.

Für diese Auffassung, die in der Kommentarliteratur eine starke Anhängerschaft besitzt, könnte allenfalls sprechen, dass die Vergesellschaftung von Grund und Boden im Einzelfall dazu führen kann, dass damit auch Teile des den Grund und Boden bewirtschaftenden Betriebs in Gemeineigentum übergehen. Die entsprechende Verknüpfung der Begriffe Grund und Boden auf der einen Seite und Produktionsmittel auf der anderen Seite findet jedoch im Wortlaut des Art. 15 GG keine Stütze. Auch Systematik bzw. Entstehungsgeschichte liefern für diese Auffassung, soweit erkennbar, keine Anhaltspunkte. Vielmehr steht der Begriff des Grund und Bodens im Wortlaut des Art. 15 GG vorn, führt damit die Trias vergesellschaftungsfähiger Rechtsgüter an. Es muss somit davon ausgegangen werden, dass der Verfassungsgeber die Vergesellschaftung von Grund und Boden besonders hervorheben und immer ermöglichen wollte, unabhängig davon, ob der Grund und Boden von einem produzierenden Unternehmen genutzt wird oder nicht.

Zu demselben Ergebnis käme man auch dann, wenn man zwar einen inneren Zusammenhang der Vergesellschaftungsmöglichkeit von Grund und Boden und Produktionsmitteln bejahte, sich insoweit jedoch der weiten Auslegung des Begriffs der Produktionsmittel anschliesse, wonach dieser Begriff auch nicht produzierende Wirtschaftsunternehmen erfasst. Nur dann, wenn man hinsichtlich der Auslegung beider Begriffe der jeweils restriktiven Auffassung folgen würde, die die Vergesellschaftung insgesamt auf die Güter gewerblich produzierender Unternehmen einschließlich von deren Grund und Boden beschränkt, würde eine Vergesellschaftung ausscheiden.

b) Sozialisierungsreife

Vergesellschaftet werden können nach herrschender Meinung nur Gegenstände, die geeignet sind, in Form gemeinwirtschaftlicher Tätigkeit überführt zu werden, und die das mit der Vergesellschaftung verfolgte Ziel erreichen und realisieren können. Hieraus wird zum Teil die ungeschriebene Voraussetzung der Sozialisierungsreife bzw. Sozialisierungseignung abge-

leitet. Eine Sozialisierung setzt danach eine gewisse wirtschaftliche Bedeutung voraus. An einer solchen soll es beispielsweise bei kleinbäuerlichen oder handwerklichen Betrieben fehlen.

– Deppenheuer/Froese, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 15 Rn. 40; Bryde, in: Münch/Kunig, GG, Art. 15 Rn. 19; Axer, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz, Stand 8/2018, Art. 15 Rn. 19 f. –

Dem Gesichtspunkt der Sozialisierungsreife soll im Rahmen des Volksscheidens dadurch Rechnung getragen werden, dass nicht der Grund und Boden sämtlicher privater Wohnungsunternehmen in Berlin vergesellschaftet werden soll, sondern dass insoweit von einem „Schwellenwert“ von 3.000 oder mehr Wohnungen auszugehen ist. Der Gesichtspunkt der hinreichenden wirtschaftlichen Bedeutung, um das mit der Vergesellschaftung verfolgte Ziel zu erreichen, dürfte somit gegeben sein. Dass es sich bei der diesbezüglichen Grenze um einen im Übrigen willkürlichen Wert handelt, spielt für das Tatbestandsmerkmal der Sozialisierungsreife keine Rolle, sondern ist vielmehr unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung nach Art. 3 Abs. 1 GG von Bedeutung (dazu noch unter 2. e) aa)).

c) Überführung in Gemeineigentum

Ziel der Gesetzesinitiative „Spekulation bekämpfen! – Deutsche Wohnen und Co. enteignen!“ ist die Überführung der privaten Wohnungsunternehmen entsprechender Größe in eine Anstalt öffentlichen Rechts, die sie gemeinwohlorientiert und „nicht mit dem Ziel der Gewinnausschüttung“ verwaltet.

Das Land Berlin hat am 01.01.2016 durch Gesetz über die Neuausrichtung der sozialen Wohnversorgung in Berlin (Berliner Wohnraumversorgung – WoVG Bln) die Anstalt „Wohnraumversorgung Berlin – Anstalt öffentlichen Rechts“ gegründet. Die Aufgabe der Wohnraumversorgung Berlin (WVB) besteht darin, die unternehmenspolitischen Leitlinien bezüglich der Wahrnehmung des Versorgungs- und Wohnungsmarktauftrages der landeseigenen Wohnungsunternehmen zu entwickeln, zu prüfen sowie fortzuschreiben. Darüber hinaus hat die WVB eine Kontrollaufgabe bezüglich der Ver-

äußerung von Unternehmensanteilen der landeseigenen Wohnungsunternehmen. Schließlich konkretisiert sie den Versorgungs- und Wohnungsmarktauftrag der landeseigenen Wohnungsunternehmen und unterbreitet Vorschläge, wie die Unternehmen diese erfüllen sollen. Die WVB käme als Anstalt öffentlichen Rechts zur Erfüllung der durch den Volksentscheid einer Anstalt öffentlichen Rechts zugedachten Aufgabe in Betracht. Alternativ könnte auch eine weitere Anstalt öffentlichen Rechts gegründet werden.

d) Verhältnismäßigkeit

Umstritten ist, ob der Gesetzgeber bei einer Sozialisierung nach Art. 15 GG den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten hat. Zum Teil wird dies abgelehnt.

– *Bryde, in: Münch/Kunig, GG, Art. 15 Rn. 10* –

Die Gegenauffassung weist darauf hin, dass die durch Art. 15 GG begründete Legitimität des Eingriffsziels den Gesetzgeber nicht von der Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit entbindet.

– *Sieckmann, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 28* –

Letzteres erweist sich nach hiesiger Auffassung als zutreffend. Der Auffassung, die auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung im Rahmen der Sozialisierung verzichten will, ist lediglich zuzugeben, dass bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit das Erfordernis der Geeignetheit zu keiner (weiteren) Einschränkung der Sozialisierungsmöglichkeit führen kann, da dann, wenn es an einer Geeignetheit zur Zielerreichung der Vergesellschaftung fehlen würde, bereits keine Sozialisierungsreife bzw. kein Akt der Sozialisierung vorläge.

– *vgl. Sieckmann, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 28; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 15 Rn. 1* –

Dagegen kann das Gebot der Erforderlichkeit zu veränderten Modalitäten der Sozialisierung Anlass geben, sofern eine mildere, aber für eine Sozialisierung gleich wirksame Alternative zur Verfügung steht.

Darüber hinaus kommt der Abwägung der Eingriffsgründe und deren Intensität im Rahmen der Prüfung der Angemessenheit entscheidende Bedeutung zu. Denn aus der Legitimität der Vergesellschaftung als Eingriffsziel folgt nicht automatisch, dass dieses Ziel stets Vorrang vor den betroffenen Grundrechten zukäme. Die Gewichtung des Sozialisierungsziels hängt davon ab, inwieweit die Abhängigkeit derer, die auf den Zugang zu den zu vergesellschaftenden Gütern angewiesen sind, reicht. Inwieweit dies der Fall ist, richtet sich auch nach der wirtschaftlichen Macht der zu sozialisierenden Unternehmen, so dass die Sozialisierung von Großunternehmen leichter zu rechtfertigen sein kann als die Sozialisierung kleinerer Unternehmen.

– Sieckmann, *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, Art. 15 Rn. 28 –

Bei der diesbezüglichen Beurteilung der Folgen einer Sozialisierung kommt dem Gesetzgeber grundsätzlich ein weiter Einschätzungsspielraum zu. Allerdings muss diese Einschätzung vertretbar sein, also nicht nachweisbar fehlerhaft.

e) Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 GG

Das Grundgesetz ermächtigt den Gesetzgeber durch Art. 15 GG zwar zur Vergesellschaftung. Dies befreit den Gesetzgeber jedoch nicht von der Beachtung der weiteren Grundrechte.

Für den Gesetzgeber gilt daher vor allem auch der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG. Danach sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Die Rechtsprechung hat dem ein allgemeines Gleichbehandlungsgebot des Staates entnommen. Nach der klassischen Definition des Bundesverfassungsgerichts („Willkürformel“) verbietet Art. 3 Abs. 1 GG wesentlich Gleiches willkürlich ungleich und wesentlich Ungleiches willkürlich gleich zu behandeln.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erschöpft sich der Gleichheitssatz jedoch nicht in einem Verbot einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung. Vielmehr kommt in ihm ein Willkürverbot als fundamentales Rechtsprinzip zum Ausdruck, das nicht nur Rechtsprechung, sondern auch der Gesetzgebung äußerste Grenzen setzt.

– BVerfG, Beschl. v. 07.10.1980 – 1 BvL 50, 89/79, 1 BvR 2040/79 – NJW 1981, 271 –

Kernfrage ist dabei stets, ob die (Un-)Gleichbehandlung sachlich gerechtfertigt ist, also in ihrem Gewicht durch entsprechende sachliche Gründe aufgewogen wird.

– Kischel, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher online-Kommentar zum Grundgesetz, Stand 8/2018, Art. 3, Rn. 1 –

Danach ist der Gleichheitssatz verletzt, wenn sich ein vernünftiger, aus der Natur der Sache ergebender oder sonst sachlich einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden lässt, kurzum, wenn die Bestimmung als willkürlich bezeichnet werden muss.

– BVerfG, Urt. v. 23.10.1951 – 2 BvG 1/51 - NJW 1951, 877 (878 f.) –

Nach neueren Formeln ist der Gleichheitssatz vor allem verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnte.

Außerhalb des Verbots einer ungerechtfertigten Verschiedenbehandlung mehrerer Personengruppen lässt der Gleichheitssatz dem Gesetzgeber jedoch weitgehende Freiheit, Lebenssachverhalte und das Verhalten einer Person je nach dem Regelungszusammenhang verschieden zu behandeln. Der Spielraum, den der Gesetzgeber insoweit hat, endet erst dort, wo ein einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung fehlt.

– BVerfG, Beschl. v. 07.10.1980 – 1 BvL 50, 89/79, 1 BvR 2040/79 – NJW 1981, 271 –

Der Gleichbehandlungsgrundsatz wirft in Bezug auf den beabsichtigten Volksentscheid mehrere Fragen auf:

aa) Nichtgeltung für Unternehmen mit weniger als 3000 Wohnungen

Zunächst ist fraglich, weshalb von der Vergesellschaftung Unternehmen mit 3.000 oder mehr Wohnungen in Berlin erfasst werden sollen, also Unternehmen, die 2.999 oder weniger Wohnungen in Berlin besitzen, von der Regelung verschont bleiben.

Die Gesetzesinitiative nennt als Grund für die Differenzierung die „Vergesellschaftungsreife“ solcher Unternehmen, die die genannte Richtgröße überschreiten. Dies würde zumindest erklären, weshalb nicht auch Kleinvermieter von der Vergesellschaftung erfasst werden sollen. Dagegen lässt der Hinweis auf die „Vergesellschaftungsreife“ offen, warum die Schwelle nicht etwa bei 5.000, 10.000 oder 20.000 Wohnungen ansetzt. In der Begründung heißt es an anderer Stelle:

„Weil sie über hunderttausend Wohnungen besitzen, nehmen sie Einfluss auf den Wohnungsmarkt der gesamten Stadt:“

Wie dargelegt bedarf jede festgestellte Ungleichbehandlung der Rechtfertigung durch ein legitimes Regelungsziel. Anerkannt ist insoweit, dass die Anforderungen des Gleichheitssatzes vom Ausmaß, in dem der Gesetzgeber zwischen Sachverhalten differenziert, abhängt.

– Kirchhof, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Stand: 8/2018, Art. 3 Rn. 401 –

Angesicht des Umstandes, dass bei einer entsprechenden gesetzlichen Regelung künftig eine private Vermietung von mehr als 3.000 Wohnungen in Berlin nicht mehr zulässig bzw. möglich wäre, hat der Eingriff erhebliche praktische Auswirkungen. Es ist daher erforderlich, dass sich die Differenzierung aus sachlich einleuchtenden Gründen ergibt.

Das Bundesverfassungsgericht sowie das Schrifttum akzeptieren als sachliche Rechtfertigungsgründe unter anderem auch die Notwendigkeit einer Typisierung und Pauschalierung von Tatbeständen.

– BVerfG, Urt. v. 23.06.2004, BVerfGE 111, 136 (137) –

Eine Typisierung muss jedoch sach- und realitätsgerecht sein, sich also am Regelfall orientieren, wobei die Freiräume bei einer Neuregelung komplexer, schwer überschaubarer Sachverhalte, weiter sind, als wenn ein bereits bestehender Sachverhalt nachträglich einer Differenzierung unterworfen wird.

– BVerfG, Urt. v. 06.07.2010, NJW 2010, NJW 2010, 2643; BVerfG, Urt. v. 08.04.1987, BVerfGE 75,108 (162) –

Ein besonderer Fall der „Typisierung in der Zeit“ sind beispielsweise Stichtagsregelungen, die grundsätzlich verfassungsgemäß sind. Allerdings muss sich die Wahl des Stichtages am gegebenen Sachverhalt orientieren und die Interessenlage der Betroffenen angemessen erfassen.

– BVerfG, Urt. v. 11.11.2008, EuGRZ 2008, 747 –

Damit wird die von der Initiative zugrunde gelegte „Schwelle“ von 3.000 Wohnungen zum zentralen Problem der beabsichtigten Regelung. Es ist diesseits nicht bekannt, ob es entsprechende Untersuchungen bzw. Erhebungen gibt, die Anlass dazu geben, die „Vergesellschaftungsreife“ bei der Richtgröße von 3.000 Wohnungen als sachlich gerechtfertigt anzusehen. Somit erschließt sich die Wahl dieses Differenzierungskriteriums nicht. Damit ist jedoch nicht gesagt, dass die Schwelle unhaltbar wäre. Vielmehr wäre die entsprechende Schwelle empirisch zu belegen und entsprechend zu begründen.

Problematisch sind in diesem Zusammenhang auch Unternehmen, die auf ihren Grund und Boden keine 3.000 Wohnungen bewirtschaften, aber in Zukunft eine so große Zahl von Wohnungen errichten könnten, dass die Zahl überschritten würde. Es stellt sich dann die Frage, ob erst der Bau der Wohnungen die „Sozialisierungsschwelle“ überschreitet führt oder bereits heute die potentielle Wohnungszahl der Beurteilung der „Sozialisierungsreife“ zugrunde gelegt werden muss.

bb) Verhältnis zu den landeseigenen Wohnungsunternehmen

Unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung sowie des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist ferner zu berücksichtigen, dass es derzeit sechs städtische Wohnungsbaugesellschaften im Land Berlin gibt. Es handelt sich dabei um die

- die degewo Aktiengesellschaft,
- die GEWOBAG Wohnungsbau-Aktiengesellschaft Berlin,
- die HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mbH,
- die STADT UND LAND Wohnbauten-Gesellschaft mbH,
- die GESOBAU Aktiengesellschaft und
- die WBM Wohnungsbaugesellschaft Berlin-Mitte mbH.

Über die Vermietungs- und Investitionstätigkeit dieser Gesellschaften nimmt Berlin bereits heute Einfluss auf den Wohnungsmarkt. Ziel ist es durch den kommunalen Wohnungsbestand dämpfend auf die Mietentwicklung einzuwirken.

– „Berlin – Wohnenswerte Stadt“, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Mai 2011. –

Gesetzliche Grundlage der städtischen Wohnungsbaugesellschaften ist das „Gesetz zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen für eine langfristig gesicherte Wohnraumversorgung“ vom 24.11.2015 (GVBl. S. 422), das am 01.01.2016 in Kraft getreten ist. Dieses Gesetz regelt in § 1 die Aufgaben und Ziele der landeseigenen Wohnungsunternehmen, enthält in § 2 Regelungen über die Wohnungsvergabe und Mietentwicklungen, in § 3 Härtefälle, in § 4 Kündigungsbestimmungen, in § 5 die Eigenkapitalausstattung, in § 6 die Mieterräte und in § 7 die Vertretung der Mieterschaft und deren Zahl an Mitgliedern im Aufsichtsrat.

Mit Stand vom 31.12.2016 wird der Wohnungsbestand der städtischen Wohnungsgesellschaften wie folgt angegeben:

- degewo 73.317 Wohnungen,
- HOWOGE 58.906 Wohnungen,
- GEWOBAG 58.753 Wohnungen,
- STADT UND LAND 42.720 Wohnungen,
- GESOBAU 38.388 Wohnungen und
- WBM 28.964 Wohnungen.

– Statista – Das Statistikportal, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/259693/umfrage/wohnungsbestand-der-staedtischen-wohnungsbaugesellschaften-in-berlin.de> –

Darüber hinaus könnte gegebenenfalls auch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben über einen Bestand von mehr als 3.000 Wohnungen in Berlin verfügen, was wir jedoch nicht geprüft haben.

Art. 15 GG enthält keinerlei Beschränkungen im Hinblick auf die möglichen Eigentümer der Sozialisierungsgegenstände. Auch Eigentum der öffentlichen Hand kann in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden.

- Durner, in: Maunz/Dürig, GG, Stand August 2018, Art. 15, Rn. 30 -

Dies bedeutet, dass alle sechs Wohnungsunternehmen über dem „Schwellenwert“ der Sozialisierungsreife von 3000 Wohnungen in Berlin liegen und daher von der beabsichtigten Vergesellschaftung erfasst würden. Gleichwohl sieht der Entwurf des Volksentscheides vor, dass Grundstücke und Wohnimmobilien im mehrheitlichen Eigentum der öffentlichen Hand nicht unter die Regelung zur Vergesellschaftung fallen sollen. Sie werden daher im Verhältnis zu den privaten Wohnungsunternehmen ungleich behandelt.

Sofern das Land Berlin davon ausgeht, dass die landeseigenen Wohnungsgesellschaften (weiter) in der Lage sind, für eine ausreichende Deckung der Wohnraumversorgung in Berlin zu sorgen, dürfte eine

gesetzliche Regelung, die private Wohnungsgesellschaften einer weitergehenden Verstaatlichung bzw. strengeren gesetzlichen Regulierung unterwirft, mit dem Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG nicht vereinbar sein.

Die beabsichtigte Überführung des Grund und Bodens der privaten Wohnungsunternehmen in die Anstalt soziale Wohnraumversorgung oder in eine neu zu gründende Anstalt öffentlichen Rechts käme somit nicht in Betracht. Vielmehr wären die betroffenen privaten Wohnungsgesellschaften lediglich durch eine Änderung bzw. Erweiterung des „Gesetzes zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen für eine langfristig gesicherte Wohnraumversorgung“ einzubeziehen oder für sie ein Gesetz mit gleichem Inhalt zu schaffen. Umgekehrt könnte die Gleichstellung dadurch erreicht werden, dass auch die landeseigenen Wohnungsunternehmen in die Anstalt soziale Wohnraumversorgung überführt werden.

cc) Verhältnis zu Unternehmen im „kollektiven Besitz“ der Bewohner

Eine letzte rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung besteht nach den Plänen für ein „Vergesellschaftungsgesetz“ insoweit, als auch solche Unternehmen von der Vergesellschaftung ausgenommen sein sollen, die bereits „kollektives Eigentum der Bewohner*innenschaft“ sind sowie für Genossenschaften. Im Bereich der unmittelbaren Immobilienverwaltung durch die jeweiligen Bewohner dürfte eine Vergesellschaftung jedoch ohnehin kaum in Betracht kommen, da das entsprechende Eigentum sich ausschließlich auf die jeweilige Immobilie bezieht. Damit wird die Schwelle von 3.000 Wohnungen nicht erreicht.

Ob bzw. wenn ja, wie viele Genossenschaften es in Berlin gibt, die mehr als 3.000 Wohnungen in ihrem Bestand halten, ist ebenfalls nicht bekannt. Sollte die Schwelle von 3.000 Wohnungen auch durch Genossenschaften überschritten werden, müssen diese unter dem Gesichtspunkt des Art. 3 GG entweder denselben Regularien unterstellt werden wie die privaten Wohnungsunternehmen, wenn sich

die insoweit bestehende Ungleichbehandlung nicht aus nachweisbaren und sachgerechten Differenzierungsgründen heraus rechtfertigen ließe. Als entsprechende sachliche Rechtfertigung dürfte die Gemeinwohlorientierung der Genossenschaften in Betracht kommen, wobei jedoch näher zu prüfen wäre, ob die für Genossenschaften bestehenden gesetzlichen Grundlagen oder anderweitigen Bindungen ausreichend sind, um die dauerhafte Gemeinwohlorientierung in gleicher Weise herzustellen, wie dies durch die Vergesellschaftung der privaten Wohnungsunternehmen der Fall wäre.

dd) Zwischenergebnis

Eine Sozialisierung derjenigen privaten Wohnungsgesellschaften, die in Berlin mehr als 3.000 Wohnungen halten, wirft unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung einige schwierige Fragen auf. Angesichts der Schwere des Eingriffs in das Eigentum der betroffenen privaten Wohnungsunternehmen sind die Anforderungen an die Wahrung des Gleichbehandlungsgebots aus Art. 3 Abs. 1 GG hoch.

Art. 3 Abs. 1 GG verbietet dem Gesetzgeber wesentlich Gleiches ohne sachliche Rechtfertigung ungleich und wesentlich Ungleiches willkürlich gleich zu behandeln. Es bedarf daher für die unterschiedliche Behandlung wesentlich gleicher Sachverhalte einer sachlichen Rechtfertigung.

Vorliegend geht es zunächst um die Differenzierung zwischen solchen Wohnungsunternehmen, die mehr als 3.000 Wohnungen besitzen bzw. verwalten, und solchen, die weniger Wohnungen im Bestand haben. Der Schwellenwert von 3000 Wohnungen muss sachlich gerechtfertigt sein. Es muss sich mit anderen Worten erschließen, dass Unternehmen, die weniger Wohnungen im Bestand haben, für das Mietniveau sowie die Lebensverhältnisse in Berlin keine oder jedenfalls eine deutlich geringere Bedeutung haben, als diejenigen Unternehmen, die mehr Wohnungen besitzen. Zudem stellt sich die Frage, ob bzw. wie die Anzahl der Wohnungen zu bemessen ist, das heißt, ob die Schwelle erst dort einsetzt, wo ein Unternehmen bereits

3.000 Wohnungen im Bestand hat oder dort, wo es 3.000 Wohnungen oder mehr auf seinen Grundstücken errichten könnte.

Die wesentliche durch die Umsetzung der Forderungen der Initiative eintretende Ungleichbehandlung ergibt sich allerdings im Verhältnis zu den landeseigenen Wohnungsunternehmen und möglicherweise auch im Verhältnis zur Bundesanstalt für Immobilienaufgaben sowie zu Genossenschaften, wenn und soweit diese die genannte „Sozialisierungsschwelle“ von 3000 Wohnungen überschreiten. Insoweit besteht die Problematik darin, dass ein entsprechendes Gesetz für die privaten Wohnungsunternehmen (wohl) zu keinen stärkeren Bindungen führen dürfte als sie für die landeseigenen Wohnungsunternehmen bzw. Genossenschaften gelten. Eine Gleichbehandlung könnte entweder dadurch erreicht werden, dass für die privaten Wohnungsunternehmen die gleichen Regularien und Vorgaben getroffen werden, wie sie bereits heute für die landeseigenen Wohnungsunternehmen gelten. Alternativ könnten die landeseigenen Wohnungsunternehmen, die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben etc. ebenfalls vergesellschaftet werden.

Die zuerst genannte Lösung dürfte keine echte Vergesellschaftung im Sinne des Art. 15 GG darstellen, sondern eine reine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG. Es würde sich dann jedoch die Frage stellen, ob es eine Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin gibt, entsprechende Regelungen, wie sie für die landeseigenen Wohnungsunternehmen gelten, auch für die privaten Wohnungsunternehmen gesetzlich zu verankern. Nach diesseitiger vorläufiger Einschätzung dürfte dies daran scheitern, dass das Land nicht berechtigt ist, die bundesrechtlichen Regelungen des Mietrechts zu ändern. Damit bliebe als Alternative zur Herstellung der Gleichbehandlung (wohl) nur die Einbeziehung auch der nicht privaten, also der landeseigenen Wohnungsunternehmen in den Vergesellschaftungsprozess.

f) Wesensgehaltsgarantie

Zu berücksichtigen ist ferner die Wesensgehaltsgarantie nach Art. 19 Abs. 2 GG. Danach darf die Einschränkung eines Grundrechts nicht dessen Wesensgehalt antasten. In diesem Zusammenhang kommt auch der Institutsgehalt des Eigentums gemäß Art. 14 GG Bedeutung zu. Da Art. 15 GG jedoch ausdrücklich und im Wortlaut einschränkungslos die Sozialisierung von Grund und Boden zulässt, kann davon ausgegangen werden, dass eine Maßnahme, die nach Art. 15 GG zulässig ist, auch die Wesensgehaltsgarantie des Art. 14 GG nicht verletzt, weil sonst zwischen diesen beiden Vorschriften selbst ein Wertungswiderspruch bestünde.

3. Vereinbarkeit mit dem Europarecht

Zu prüfen ist weiter die Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union.

a) Freiheit der Eigentumsordnung der Mitgliedstaaten

Der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft regelt in Art. 345 AEUV:

„Die Verträge lassen die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt.“

Die Funktion des Art. 345 AEUV (vormals Art. 222 EWGV) besteht zum einen darin, klarzustellen, dass der Vertrag selbst die bei seinem Abschluss geltenden Eigentumsordnungen nicht berührt, zum anderen darin, die Eigentumsordnungen in den Mitgliedstaaten möglichen Eingriffen der Gemeinschaftsorgane zu entziehen. Die Vorschrift ist somit nach einhelliger Auffassung dahingehend zu verstehen, dass Verstaatlichungen einzelner Unternehmen nicht von vornherein durch den Vertrag ausgeschlossen sein sollen.

b) Vereinbarkeit im den Grundsätzen und Vertragsfreiheiten

Mit Art. 345 AEUV werden zwar der Geltungsbereich und die praktische Wirksamkeit der Vertragsfreiheiten eingeschränkt, aber nicht aufgehoben.

Von daher fragt es sich, inwieweit die Grundfreiheiten und das gemeinschaftliche Wettbewerbsrecht nationalstaatlichen Sozialisierungen entgegenstehen.

- Weis, „Verstaatlichungen aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht“ in: NJW 1982, 1910 (1913). -

Eine entsprechende Diskussion über die Reichweite des Art. 345 AEUV (bzw. Art. 222 EWGV) gab es anlässlich des französischen Nationalisierungsgesetzes vom 25.09.1981. Das Gesetz ordnete die Verstaatlichung von 39 Banken, 5 Industrie- und 2 Finanzgesellschaften an. Zur Begründung hieß es, dem (französischen) Staat sollen die notwendigen Mittel für eine wirksame Intervention im Wirtschaftsleben und für eine planwirtschaftliche Ausrichtung der Entwicklung Frankreichs geschaffen werden. Nur so könne ein Wiederaufschwung der französischen Wirtschaft erreicht und der Industriesektor in Teilbereichen neu aufgebaut werden. Das überkommene Bankensystem habe aufgehört, den besonderen Bedürfnissen einer krisengeschüttelten Volkswirtschaft zu entsprechen.

aa) Verbot staatlicher Handelsmonopole

Im Zusammenhang mit diesem Gesetz wurde darauf hingewiesen, dass gesetzliche Regelungen, die die Verstaatlichung eines ganzen Wirtschaftssektors zum Inhalt haben, gegen Art. 37 AEUV (vormals Art. 37 EWGV) über das Verbot staatlicher Handelsmonopole verstoßen können. Sind in einem bestimmten Bereich die innerstaatliche Handelstätigkeit den verstaatlichten Unternehmen vorbehalten (und dementsprechend mit einem Niederlassungsverbot für Private verknüpft), so werde zugunsten der staatlichen Unternehmen ein Handelsmonopol errichtet. Sie seien dann im Sinne des Art. 37 Abs. 2 AEUV „Einrichtungen, durch die ein Mitgliedstaat unmittelbar oder mittelbar die Einfuhr oder die Ausfuhr zwischen den Mitgliedstaaten rechtlich oder tatsächlich kontrolliert, lenkt oder merklich beeinflusst“.

- Weis, „Verstaatlichungen aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht“ in: NJW 1982, 1910 (1913). -

bb) Freiheit des Wettbewerbs

Besonders schwere Auswirkungen habe die Verstaatlichung eines Wirtschaftssektors schließlich auf die Freiheit des Wettbewerbs, dessen Schutz vor Verfälschungen zu den Zielen der Gemeinschaft gehöre. Dieses Ziel sei Art. 101 AEUV (vormals Art. 3f EWGV) rechtlich verbindlich verankert. Seiner Verwirklichung diene ein System von Vorschriften, zu denen nicht zuletzt das Verbot von mit Ausschließlichkeitsrechten ausgestatteten Handelsmonopolen gehöre, durch das nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes nicht nur der freie Warenverkehr gesichert, sondern auch ein wirksamer, unverfälschter Wettbewerb hergestellt werden solle.

Vor allem seien die Art. 102 AEUV (vormals Art. 85 ff. EWGV) zu beachten. Für die Verstaatlichung eines ganzen Wirtschaftssektors sei das in Art. 102 AEUV (Art. 86 EWGV) ausgesprochene Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung durch ein oder mehrere Unternehmen von besonderer Bedeutung. Mit einer marktbeherrschenden Stellung ist nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes die wirtschaftliche Machtstellung eines Unternehmens gemeint, die dieses in die Lage versetzt, die Aufrechterhaltung eines wirksamen Wettbewerbs auf dem relevanten Markt zu verhindern, indem sie ihm die Möglichkeit verschafft, sich seinen Wettbewerbern, seinen Abnehmern und letztlich den Verbrauchern gegenüber in einem nennenswerten Umfang unabhängig zu verhalten. Die Verstaatlichung eines Wirtschaftssektors, also die Vereinigung des Eigentums an den betroffenen Unternehmen in einer Hand des Staates, führe dazu, dass die einzelnen Unternehmen von den sonst wirkenden Marktkräften weitgehend unabhängig werden und sich insbesondere, wenn überhaupt, nur noch einem sehr eingeschränkten Wettbewerb untereinanderstellen müssen.

Könne somit der Erwerb einer marktbeherrschenden Stellung missbräuchlich sein, so könne dieses Verbot auch Verstaatlichungen ausschließen, sofern die Monopolisierung oder Oligopolisierung dazu führen kann, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Unter Handel im Sinne der Kartellverbote ist nach der

Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes der gesamte Wirtschaftsverkehr, unter Beeinträchtigung jede Beeinflussung zu verstehen, die zu einer Veränderung der für den Handel geltenden Bedingungen führe. Daraus wird in der Literatur geschlossen, dass beispielsweise die Verstaatlichung eines ganzen Wirtschaftssektors, wie der des Bankwesens, gegen EU-Recht verstieße.

cc) Freiheit des Kapitalverkehrs

Darüber hinaus kann durch eine Verstaatlichung eines Wirtschaftssektors gegebenenfalls auch der Freiheit des Kapitalverkehrs teilweise die Grundlage entzogen werden.

dd) Zwischenergebnis

Durch die seitens des Volksbescheides beabsichtigte Regelung würde für das Land Berlin eine Beeinträchtigung der Wettbewerbsfreiheit sowie der Kapitalverkehrsfreiheit insoweit geschaffen, als private Wohnungsunternehmen, wozu auch Wohnungsunternehmen aus dem europäischen Ausland zu rechnen sind, maximal 2.999 Wohnungen in Berlin besitzen bzw. verwalten dürften. Ein Zukauf von Wohnungen über diese Zahl hinaus wäre ausgeschlossen. Darüber hinaus wäre der Vermietungsmarkt in einem noch größeren Maße staatlich beeinflusst, als er es durch die kommunalen Wohnungsgesellschaften bereits heute ist. Durch beide Entwicklungen würde der Wettbewerb erheblich verändert, aber nicht vollständig ausgeschlossen, sondern bliebe vielmehr in einem wesentlichen Teil weiter wirksam. Das dürfte mit den Grundsätzen und Vertragsfreiheiten des EU-Rechts nach hiesiger Einschätzung (noch) vereinbar sein.

4. Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG besteht für die „Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft“ eine konkurrierende Gesetzgebung des Bundes.

Während sich somit die Gesetzgebungskompetenz für die Enteignung als Annex zur jeweiligen Sachkompetenz darstellt, besteht für Sozialisierungen eine ausdrückliche konkurrierende Gesetzgebungskompetenz. Soweit und solange der Bund von dieser Gesetzgebungskompetenz – wie bisher – keinen Gebrauch macht, können Sozialisierung somit auch durch ein Landesgesetz erfolgen.

- Durner, in: Maunz/Dürig, GG, Stand August 2018, Art. 15 Rn. 76. -

Demnach wäre das Land Berlin kompetenzrechtlich nicht gehindert, ein entsprechendes Gesetz zu schaffen.

5. Grundsätze und Höhe der Entschädigung

Art. 15 Abs. 2 GG verweist hinsichtlich der Entschädigung auf Art. 14 Abs. 3 S. 3 und 4 GG. Nach Art. 14 Abs. 3 S. 3 ist die Entschädigung

„unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen“.

Aufgrund dieser Verweisung bemisst sich die Höhe der Entschädigung nach denselben Grundsätzen wie im Rahmen der Enteignung. Es sind jeweils dieselben Maßstäbe ausschlaggebend. Die Abwägung verlangt, dass dem privaten Eigentümer ein äquivalenter Ausgleich für den Rechtsverlust gewährt wird. Dabei nimmt der Verfassungsgesetzgeber durchaus in Kauf, dass das Entschädigungsgebot zur „Sozialisierungsbremse“ wird.

– Axer in: Epping/Hillgruber, Beck’scher on-line-Kommentar, Stand 8/2018, Art. 15, Rn. 22 –

Entschädigungs verpflichtet ist grundsätzlich diejenige Körperschaft, die das Sozialisierungsgesetz erlassen hat, vorliegend somit das Land Berlin.

Mit dem Erfordernis der Abwägung hinsichtlich der Höhe der Enteignungsent-schädigung ist klargestellt, dass es mit dem Grundgesetz unvereinbar wäre, dem bzw. den Sozialisierungsbetroffenen bloß eine nominelle Entschädigung zu gewähren. Andererseits fordert das Abwägungsgebot nicht, dass dem bzw. den Betroffenen voller Schadensersatz zu gewähren wäre, der den Eingriff ungeschehen macht.

Im Baugesetzbuch und in den Enteignungsgesetzen der Länder orientiert sich die Enteignungsentschädigung am Verkehrswert des entzogenen Eigentums im Zeitpunkt der Vornahme der Enteignung unter Ausschluss der Vorwirkung der Enteignung, aber unter Einbeziehung der Folgeschäden.

– Durner, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Stand 8/2018, Art. 15, Rn. 96 –

Fraglich ist, ob dies der verfassungsrechtliche Mindeststandard ist oder ob der Sozialisierungsgesetzgeber sich auch an anderen Gesichtspunkten orientieren kann, die zu einer geringeren Entschädigung führen.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Urteil zum Hamburgischen Deichordnungsgesetz ausgeführt, eine „starre, allein am Marktwert orientierte“ Enteignungsentschädigung sei „dem Grundgesetz fremd“, das Abwägungsgebot ermögliche dem Gesetzgeber „auf situationsbedingte Besonderheiten des Sachverhalts und die Zeitumstände Rücksicht zu nehmen“ und „je nach den Umständen vollen Ersatz, aber auch eine darunterliegende Entschädigung“ zu bestimmen.

– BVerfG, Urt. v. 18.12. 1968 – 1 BvR 638, 673/64 und 200, 238, 249/65- BVerfGE 24, 367 (421) –

In der Kommentarliteratur wird davon ausgegangen, dass diese Maßstäbe dem Gesetzgeber (auch) im Rahmen des Art. 15 GG hinreichende Spielräume gewähren.

- Durner, in Maunz/Dürig, Grundgesetz, Stand 8/2018, Art. 15, Rn. 98 –

Teilweise wird im Rahmen des Art. 15 GG darüber hinausgehend auch vertreten, dass dem bzw. den Sozialisierungsbetroffenen lediglich eine Billigkeitsentschädigung zuzusprechen sei. Begründet wird dies mit der Vielfalt der verschiedenen Formen der Sozialisierungen und mit der Anordnung einer nur „entsprechenden“ Anwendung der Entschädigungsvorschriften.

Welche Entschädigungen danach den zu sozialisierenden Wohnungsunternehmen zu gewähren wäre, hängt zum einen davon ab, auf welche Art und Weise das Gesetz das mit ihm verfolgte Ziel umsetzt, also insbesondere, ob es lediglich zu einer Bindung bzw. Verpflichtung der Wohnungsunternehmen entsprechend

den für die landeseigenen Wohnungsunternehmen geltenden gesetzlichen Bestimmungen kommt, oder ob der Grund und Boden vollständig vergesellschaftet wird. Bei Anwendung des Enteignungsrechts wäre im letzteren Fall grundsätzlich der Verkehrswert des Grund und Bodens zu entschädigen. Im Rahmen einer umfassenden Sozialisierung könnte mit Rücksicht auf den „Billigkeitscharakter“ der Entschädigung eventuell auch ein darunterliegender Wert angemessen sein kann. Ferner kann es für die Höhe der Entschädigung von Bedeutung sein, ob das Gesetz eine (längere) Übergangsfrist vorsieht oder ob die Regelungen kurzfristig in Kraft treten sollen.

III. Zusammenfassung/Ergebnis

1. Das Grundgesetz enthält mit Art. 15 grundsätzlich eine Möglichkeit, Grund und Boden durch ein Gesetz in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft zu überführen. Weder der Bund noch die Länder haben jedoch bisher von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, so dass Rechtsprechung zu den sich in diesem Zusammenhang stellenden Rechtsfragen nicht vorhanden ist.
2. Im Rahmen der Bankenkrise wurde im juristischen Schrifttum die Frage diskutiert, ob eine Vergesellschaftung des Grund und Bodens auch dann verfassungsrechtlich zulässig, wenn der Grund und Boden im Eigentum eines Unternehmens steht, das selbst nicht vergesellschaftet werden könnte, weil es nicht zu den produzierenden Gewerben zählt, sondern beispielsweise dem Dienstleistungssektor angehört. Nach diesseitiger Auffassung ist die Vergesellschaftung des Grund und Bodens unabhängig vom Unternehmensgegenstand möglich, so dass sie auch im vorliegenden Fall grundsätzlich zulässig wäre.
3. Der von der Initiative „Volksbegehren Spekulationen bekämpfen“ – Deutsche Wohnen & Co. Enteignen!“ benannte Wert von 3.000 Wohnungen als untere Grenze der „Sozialisierungsreife“ ist nach hiesiger Auffassung grundsätzlich nicht zu beanstanden, weil davon ausgegangen werden kann, dass Unternehmen entsprechender Größe den Mietwohnungsmarkt in Berlin entscheidend beeinflussen.
4. Nach ganz herrschender Meinung hat der Gesetzgeber auch im Rahmen einer Vergesellschaftung die Grundrechte zu beachten. Ein zentrales Problem der von der Initiative „Volksbegehren Spekulationen bekämpfen“ – Deutsche Wohnen &

Co. Enteignen!“ geforderten Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen besteht insoweit im Gebot der Gleichbehandlung gemäß Art. 3 Abs. 1 GG.

Danach muss vorliegend zunächst die beabsichtigte Differenzierung zwischen solchen Unternehmen, die mehr als 3.000 Wohnungen im Bestand haben, und solchen, deren Bestand unterhalb dieses „Schwellenwertes“ liegt, sachlich gerechtfertigt sein. Darüber hinaus bedarf die Ungleichbehandlung von privaten Wohnungsunternehmen einerseits und solchen Unternehmen, die sich bereits im Eigentum des Landes Berlin, des Bundes oder einer Genossenschaft befinden andererseits, der sachlichen Rechtfertigung.

5. Unter dem Gesichtspunkt des Art. 3 Abs. 1 GG dürfte es verfassungswidrig sein, dass die Sozialisierung privater Wohnungsunternehmen und deren Überführung in eine Anstalt öffentlichen Rechts zu einer stärkeren Bindung an mietrechtliche und soziale Vorgaben führt als sie insbesondere für die sechs landeseigenen Wohnungsunternehmen gelten.

Fraglich ist, ob diese Ungleichbehandlung dadurch vermieden werden könnte, dass für die privaten Wohnungsunternehmen lediglich die gleichen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die auch für die landeseigenen Wohnungsunternehmen gelten. Da die privaten Wohnungsunternehmen entsprechende Vereinbarungen jedoch „freiwillig“ nicht akzeptieren würden, wäre insoweit ein Gesetz erforderlich, für das dem Land Berlin aber die Gesetzgebungskompetenz fehlen dürfte, weil insoweit mietrechtliche Vorgaben getroffen werden müssten, die im Bürgerlichen Gesetzbuch vom Bund grundsätzlich abschließend geregelt sind.

Eine mögliche Lösung dürfte es jedoch darin bestehen, die landeseigenen Wohnungsunternehmen, sowie die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben und Genossenschaften, soweit ihr Berliner Wohnungsbestand die „Sozialisierungsschwelle“ von 3000 Wohnungen überschreitet, ebenfalls zu „vergesellschaften“ bzw. deren rechtliche Rahmenbedingungen in identischer Weise zu regeln, also sie ebenfalls unter die Obhut der Berliner Wohnraumversorgung bzw. einer neu zu gründenden Anstalt öffentlichen Rechts zu stellen.

6. Art. 345 AEUV gibt den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union bei der Ausformung ihrer Eigentumsordnung grundsätzlich freie Hand, so dass eine Vergesellschaftung bestimmten Ausmaßes europarechtlich grundsätzlich zulässig wäre.

Die Grenze besteht jedoch in der Beschränkung der europäischen Grundfreiheiten.

Die beabsichtigte Vergesellschaftung würde insoweit vor allem einen Eingriff in die Freiheit des Wettbewerbs sowie in die Freiheit des Kapitalverkehrs darstellen. Nach diesseitiger Auffassung, die jedoch noch einer näheren Prüfung bedürfte, würde eine Vergesellschaftung im beabsichtigten Umfang den Wettbewerb zwar in einem Teilsegment einschränken, aber nicht vollkommen ausschließen, so dass die Wettbewerbs- und Kapitalverkehrsfreiheit grundsätzlich nicht verletzt wäre.

7. Die Vergesellschaftung nach Art. 15 GG fällt in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern. Da der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz insoweit bislang keinen Gebrauch gemacht hat, wäre das Land Berlin grundsätzlich zum Erlass eines entsprechenden Gesetzes berechtigt.
8. Art. 15 Abs. 2 GG verweist hinsichtlich der im Rahmen der Sozialisierung zu leistenden Entschädigung auf die Grundsätze der Enteignungsentschädigung nach Art. 14 Abs. 3 S. 3 und 4 GG. Aus der Gesetzeswendung einer „entsprechenden“ Anwendung dürfte sich entgegen einer vereinzelt im Schrifttum vertretenden Auffassung nicht ergeben, dass die Entschädigung für eine Sozialisierung niedriger sein kann als die Enteignungsentschädigung.

Auch im Rahmen der Enteignungsentschädigung hat das Bundesverfassungsgericht jedoch anerkannt, dass nicht immer der aktuelle Marktwert zu entschädigen ist, sondern, dass im Einzelfall auch eine unterhalb dieses Wertes liegende Entschädigung verfassungsgemäß sein kann. Eine eingehende Prüfung der von Berlin den privaten Wohnungsunternehmen zu zahlenden Entschädigung würde voraussetzen, dass die Einzelheiten der Art und Weise der Vergesellschaftung, einschließlich eventueller Übergangsfristen etc. bereits feststünden, was derzeit noch nicht der Fall ist.