Humanistische Union

Dokumentation: Gutachten zu Verfassungsfragen der Vergesellschaftung von Wohnraum

in: vorgänge 228 (Heft 4/2019), S. 59-71

*Das von der Berliner Initiative "*Deutsche Wohnen & Co. enteignen*" in Gang gesetzte Volksbegehren hat einen regelrechten Gutachtenkrieg entfacht. Immerhin ist Artikel 15 Grundgesetz, auf den sich die Initiative stützt, bisher noch nie angewandt worden. Es gibt mithin noch keinerlei Rechtsprechung zur Reichweite dieser Sozialisierungsermächtigung und zur Höhe der Entschädigung der Eigentümer_innen. Die Mehrheit der bisher vorliegenden Gutachten hält die beabsichtigte Sozialisierung indessen für im Grundsatz verfassungsrechtlich zulässig und verweist auch darauf, dass unsere Verfassung keineswegs eine Entschädigung in Höhe des Verkehrswertes der Grundstücke vorschreibt (was vermutlich den Berliner Haushalt sprengen würde).*

Im Folgenden dokumentieren wir Auszüge aus zweien dieser Gutachten: Der Berliner Rechtsanwalt Dr. Reiner Geulen *schildert die historischen Hintergründe des Artikel 15.* Prof. Dr. Joachim Wieland *, Staatsrechtler an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, nimmt sich der Thematik in ihrer ganzen Breite einschließlich der Vereinbarkeit der Sozialisierung mit dem europäischen Unionsrecht an und setzt sich mit den Einwänden gegen diese Maßnahme auseinander. Die Entschädigung für die vergesellschafteten Wohnungsunternehmen, so das Gutachten, dürfe "*nach Sinn und Zweck des Artikel 15 GG deutlich unterhalb des Marktwertes*" angesetzt werden. Angemerkt sei hier, dass Wieland den Artikel 15 GG im angesehenen Grundgesetzkommentar des Herausgebers Horst Dreier erläutert hat und nicht zuletzt deshalb als hervorragender Kenner der Materie gelten kann.*

Martin Kutscha

Rechtsanwalt Dr. Reiner Geulen

Volksentscheid zur Vergesellschaftung großer Wohnimmobilien in Berlin

Rechtliche Stellungnahme erstattet im Auftrage der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen

I. Die Vergesellschaftung (Art. 15 GG)

Nach Art. 15 GG können Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel zum Zwecke der Vergesellschaftung in Gemeineigentum oder eine andere Form der Gemeinwirtschaft überführt werden. Erforderlich ist ein formelles Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Eine Vergesellschaftung aufgrund des Art. 15 GG ist bisher weder vom Bund, noch von einem Land praktiziert worden. Aus diesem Grund gibt es auch praktisch keine Rechtsprechung zu dieser Bestimmung; entschieden hat das Bundesverfassungsgericht lediglich, dass Art. 15 GG es dem weiten gesetzgeberischen Ermessen überlässt, ob und in welchem Umfang er von seinem Sozialisierungsrecht Gebrauch macht. In seinem Urteil vom 07. Mai 1961 (betreffend die Teilprivatisierung des Volkswagenwerks) hat das Bundesverfassungsgericht folgendes ausgeführt:

> "Aus Art. 15 GG ergibt sich kein Hindernis für die Privatisierung des Volkswagenwerkes. Diese Norm enthält keinen Verfassungsauftrag zur Sozialisierung, sondern nur die Ermächtigung dazu an den Gesetzgeber. Ob und in welchem Umfang dieser davon Gebrauch macht, muss seiner politischen Entscheidung überlassen bleiben." [1]

Es ist zur Entstehungsgeschichte des Art. 15 GG und zur systematischen Stellung dieser Bestimmung im Grundrechtskatalog des Grundgesetzes in Kürze folgendes auszuführen:

Verfassungshistorisch wurzelt Art. 15 GG in Art. 155 f. der Weimarer Reichsverfassung (WRV). [Art.] 155 Abs. 2 WRV besagte explizit: "*Grundbesitz, dessen Erwerb zur Befriedigung des Wohnungsbedürfnisses […] nötig ist, kann enteignet werden."* [2] Die Regelung der Vergesellschaftung in der Weimarer Verfassung selbst entstand, als Regierungspläne zur Sozialisierung der Bereiche des Kohlebergbaus und Energieerzeugung sich verdichteten und auf Grundlage der Ergebnisse einer Sozialisierungskommission schließlich in einem Sozialisierungsgesetz mündeten. Hintergrund der Vergesellschaftungsvorstöße waren Erfahrungen mit der Kriegswirtschaft im Zusammenhang mit dem 1. Weltkrieg sowie aufkeimende sozialistische Ideen. [3] Auf Grundlage des Sozialisierungsgesetzes ergingen sodann das Kohlewirtschaftsgesetz und das Kaliwirtschaftsgesetz, in Planung befanden sich in der Weimarer Republik zudem entsprechende Gesetze zur Elektrizitätswirtschaft und zur Eisenwirtschaft. [4]

Art. 15 GG eröffnet einen dauerhaften Hebel zur Gestaltung der Sozialordnung und ist Ausdruck der Kompromissfindung im Parlamentarischen Rat zwischen sozialistischen und kapitalistischen Strömungen, weshalb die Bestimmung nur im verfassungshistorischen und politischen Kontext des Jahres 1949 begriffen werden kann. Auf der einen Seite stritten im Rat Sozialdemokraten für die Sozialisierung, während Konservative und Liberale eine auf Privateigentum basierende Wirtschaftsordnung verfolgten. Für die SPD-Fraktion war die Einbindung der Sozialisierung in das Grundgesetz von entscheidender Bedeutung. [5] Art. 15 GG war für die SPD der tragende Grund, dem Gesamtwerk des Grundgesetzes zustimmen zu können. [6]

Unabhängig davon bestand aber auch für die CDU der Grundkonsens über die Sinnhaftigkeit einer Sozialisierungsermächtigung. Ein ungelöster rechtspolitischer Grundkonflikt lag dahingehend nicht vor.[7] Durch eine sich verstärkende Orientierung der CDU hin zur marktwirtschaftlichen Ordnung und Vorbehalte der westlichen Alliierten bestand eine Mischung aus Offenheit und Skepsis zur Sozialisierung im Rahmen der Entstehung von Art. 15 GG. Die Unterscheide der Positionen von SPD und CDU waren gleichwohl im Rahmen der Arbeit des parlamentarischen Rates marginal.[8]

Der Wortlaut "Grund und Boden" des Art. 15 S. 1 GG tauchte im Verfassungsentwurf (Art. 18 HcHE) noch nicht auf, wurde dann aber im Rahmen der Arbeit des Parlamentarischen Rates mit aufgenommen.[9]

Dass Art. 15 GG bisher weder im Bund noch in einem Land angewandt wurde, hatte vor allem politische Gründe, die mit der Entwicklung der Bundesrepublik zusammen hingen.

Zum einen nahm die wirtschaftspolitische Entwicklung der Bundesrepublik nach 1949 einen Verlauf, der Vergesellschaftungen i.S. des Art. 15 GG ausschloss. Seit Ende der 50er-Jahre schwenkte darüber hinaus die SPD auf diesen Kurs ein, so dass die Sozialisierungsoption ihren stärkten politischen Befürworter verlor. Und schließlich gab es nach 1990 angesichts der Erfahrungen mit einer Staatswirtschaft in der DDR erstrecht keine Stimmen für die Anwendung des Art. 15 GG.

Die wirtschaftspolitischen Frontdebatten der 50er- und 60er-Jahre zu der Frage "*kapitalistische oder sozialistische Wirtschaftsordnung*

" sind daher obsolet. Die extreme Rechtsposition, ob Art. 15 GG die Einführung einer sozialistischen Wirtschaftsordnung ermöglicht, wird ohnehin in der verfassungsrechtlichen Diskussion von niemandem vertreten. Im Übrigen zielt der Volksentscheid nach den gegenwärtig vorliegenden Informationen nicht auf grundlegende wirtschaftspolitische Eingriffe, sondern vielmehr ausschließlich darauf, unter bestimmten Voraussetzungen Wohnraum zu vergesellschaften.

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.

Verfassungsfragen der Vergesellschaftung von Wohnraum

Rechtsgutachten für die Bundestagsfraktion DIE LINKE und die Fraktion Die Linke im Abgeordnetenhaus von Berlin

A. Gutachtenauftrag

Unter dem Eindruck stark steigender Mieten hat sich in Berlin unter dem Namen "*Deutsche Wohnen & Co. enteignen*" eine Initiative gebildet. Ihr Ziel ist es, die Stadt Berlin durch ein Volksbegehren und einen Volksentscheid dazu zu bewegen Wohnimmobilien großer Wohnungsunternehmen zu sozialisieren. Die Fraktionen der Partei DIE LINKE im Bundestag und im Abgeordnetenhaus von Berlin sind bestrebt, Klarheit über die rechtlich relevanten Vorgaben für eine solche Vergesellschaftung zu gewinnen. [...]

Im Mittelpunkt des Rechtsgutachtens stehen folgende Fragestellungen:

- Wäre ein Gesetz zur Sozialisierung von Wohnraum nach Vorstellung der Initiative "Deutsche Wohnen & Co. enteignen" mit dem Grundgesetz, insbesondere der föderalen Kompetenzordnung, der sog. Schuldenbremse und den Art. 14 und 15 Grundgesetz sowie der Verfassung von Berlin vereinbar?
- Wie wäre im Falle eines Gesetzes zur Sozialisierung von Wohnraum nach Vorstellung der Initiative "Deutsche Wohnen & Co. enteignen" die Entschädigung der Wohnungsunternehmen verfassungsgemäß auszugestalten?
- Wäre ein Gesetz zur Sozialisierung von Wohnraum nach Vorstellung der Initiative "Deutsche Wohnen etc. enteignen" mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar?
- Sollte die für Inneres zuständige Senatsverwaltung den Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens dem Verfassungsgerichtshof von Berlin vorlegen, wie weit ginge die Prüfungsbefugnis des Gerichts?

B. Sachverhalt

[...]

C. Rechtliche Bewertung

Das Gesetz müsste in die Gesetzgebungskompetenz des Landes fallen (I.) und auch sonst mit dem Grundgesetz (II.) sowie mit der Verfassung von Berlin (III.) vereinbar sein.

I. Gesetzgebungskompetenz des Landes

Die Länder haben gemäß Art. 70 Abs. 1 GG das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.

Eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes für ein Vergesellschaftungsgesetz ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG. Danach erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes auf die Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder gemäß Art. 72 Abs. 1 GG die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Da der Bund bislang kein Gesetz zur Überführung von Grund und Boden in eine Form der Gemeinwirtschaft erlassen hat,[10] hat das Land Berlin die Befugnis zum Erlass des vorgeschlagenen Gesetzes zur Vergesellschaftung von Grund und Boden.

II. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz im Übrigen

Zentrale Vorschrift für die Prüfung der Vereinbarkeit des mit dem Volksbegehren angestrebten Gesetzes mit dem Grundgesetz ist Art. 15 GG (1.).

1. Vereinbarkeit des Gesetzes mit Art. 15 GG

a. Ermächtigung zur Sozialisierung

Art. 15 GG erhält eine Ermächtigung zur Sozialisierung an den Gesetzgeber. Von seiner politischen Entscheidung hängt es ab, ob und in welchem Umfang er von dieser Ermächtigung Gebrauch macht und zu einer Eigentumsneuordnung in sozialisierungsfähigen Wirtschaftszweigen schreitet.[11] Die Sozialisierung gehört zu den traditionellen Beschränkungen des Eigentums und ist vom Grundgesetz in Art. 15 GG ausdrücklich zugelassen.[12] Das Grundgesetz garantierte weder die wirtschaftspolitische Neutralität der Regierungs- und Gesetzgebungsgewalt noch eine nur mit marktkonformen Mitteln zu steuernde "soziale Marktwirtschaft".[13]

Der Gesetzgeber muss zwar die Grundrechte beachten, darf in ihrem Rahmen jedoch jede ihm sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik verfolgen. Ihm kommt eine weitgehende Gestaltungsfreiheit zu,[14] die bis zur Vergesellschaftung reicht. Indem Art. 15 GG ausdrücklich klarstellt, dass auch eine Überführung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft mit den Grundrechten vereinbar ist, zeigt er, welchen Spielraum die Grundrechte der politischen Gestaltung lassen.[15]

b. Grund und Boden

Als Gegenstand der Vergesellschaftung nennt Art. 15 GG Grund und Boden. Erfasst werden Grundstücke nebst ihren Bestandteilen und Zubehör.[16] Zum Grund und Boden gehören folglich auch Grundstücke, auf denen sich Gebäude und Mietwohnungen befinden.[17] Nach einer auf Ernst Rudolf Huber zurückgehenden Literaturmeinung soll ein Grundstück, auf dem ein Wirtschaftsunternehmen Gebäude errichtet hat, nur dann von Art. 15 GG erfasst werden, wenn das Unternehmen selbst sozialisiert werden könnte.[18]

Diese Auffassung vermag nicht zu überzeugen, weil keinerlei rechtliche oder tatsächliche Hindernisse ersichtlich sind, die bei einer entsprechenden gesetzlichen Regelung einer Vergesellschaftung allein des Grundstücks eines Wirtschaftsunternehmens entgegenstünden, zumal auch weder Wortlaut noch Systematik noch Entstehungsgeschichte Anhaltspunkte für die restriktive Interpretation geben.[19]

Zwischen Grund und Boden auf der einen und einem auf einem Grundstück angesiedelten Unternehmen ist zu unterscheiden. Gründe für eine Privilegierung von Unternehmensgrundstücken sind nicht ersichtlich.[20] Wohnimmobilien in Berlin sowie die Grundstücke, auf denen sie errichtet sind, gehören also zu Grund und

Boden im Sinne von Art. 15 GG.

Das mit dem Volksbegehren angestrebte Vergesellschaftungsgesetz, das das Abgeordnetenhaus gegebenenfalls beschließen müsste, müsste konkret festlegen, welcher Grund und Boden in Gemeineigentum überführt werden soll. Die auf den erfassten Grundstücken errichteten Gebäude werden als rechtliche Bestandteile der Grundstücke in Ermangelung einer abweichenden rechtlichen Regelung automatisch mit in Gemeineigentum überführt.

Die vorgeschlagene Auswahl der betroffenen Wohnungsunternehmen danach, ob sie über mindestens 3000 Wohnungen verfügen, erlaubt dem Gesetzgeber eine konkrete Abgrenzung. Das Abgeordnetenhaus müsste in seinem Gesetz auch sicherstellen, dass alle Wohnungsgesellschaften, die in einem Konzern gesellschaftsrechtlich zusammengefasst sind, vom Eigentum der Gesellschaften in Gemeineigentum überführt werden. Da die Überführung durch Gesetz und nicht durch Verwaltungsakt erfolgt, muss das Gesetz insoweit detaillierte Regelungen unter Beachtung der Vorgaben im Volksbegehren enthalten. Geregelt werden muss auch die konkrete Höhe der angemessenen Entschädigung, gegebenenfalls das Verfahren zur Ermittlung ihrer Höhe. Auch die Organisationsstruktur der neu zu errichtenden Anstalt des öffentlichen Rechts sollte im Vergesellschaftungsgesetz festgelegt sein.

c. Überführung in Gemeinwirtschaft

Das Gesetz, das Gegenstand des Volksbegehrens ist, müsste eine Überführung der Wohnimmobilien sowie der zugehörigen Grundstücke in Gemeinwirtschaft vorsehen. Art. 15 GG sieht in der Überführung in Gemeinwirtschaft den Oberbegriff, unter den auch die gesondert genannte Überführung in Gemeineigentum fällt.[21] Die Überführung in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft zum Zwecke der Vergesellschaftung ist als rechtliche Umschreibung der Sozialisierung zu verstehen.[22]

Vergesellschaftung bedeutet, dass das für eine Marktwirtschaft typische Handeln mit eigennütziger Gewinnerzielungsabsicht abgelöst werden soll durch eine wirtschaftliche Betätigung, die auf die Bedürfnisbefriedigung im Interesse der Allgemeinheit ausgerichtet ist.[23] In diesem Sinne ist auch der Begriff der Gemeinwirtschaft zu verstehen, der in Art. 15 GG als Oberbegriff zum Gemeineigentum erscheint. Gemeinwirtschaftliches Handeln bemüht sich um eine Bedarfsdeckung ohne den zusätzlichen Anreiz des Gewinnstrebens.[24]

Die Ordnung der Wirtschaft kann neben marktwirtschaftlichen auch gemeinwirtschaftliche Elemente enthalten.[25] Gemeineigentum zeichnet sich dadurch aus, dass nicht einzelne Individuen, sondern die Allgemeinheit – konstituiert im Staat, in den Kommunen oder in anderen Organisationseinheiten des öffentlichen Rechts wie einer Anstalt –[26] Träger des Eigentumsrechts ist. Mit dem Wechsel des Rechtsträgers muss auch eine Veränderung des Wirtschaftens verbunden sein: Die Betätigung der öffentlichen Hand darf nicht rein erwerbswirtschaftlich sein.[27]

Da das mit dem Volksbegehren geforderte Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden die Überführung von Wohnimmobilien in Gemeineigentum zum Zwecke der Vergesellschaftung Art. 15 GG regeln und eine neu zu schaffende Anstalt des öffentlichen Rechts die Verwaltung der in Gemeineigentum überführten Bestände übernehmen soll, sind auch insoweit die Voraussetzungen der Verfassung erfüllt.

Die Überführung in Gemeineigentum zum Zwecke der Vergesellschaftung setzt voraus, dass das Eigentum an den betroffenen Grundstücken von den Wohnungsunternehmen auf die zu errichtende selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts überführt und der Eigentumsübergang im Grundbuch eingetragen wird. Zugleich muss gesetzlich festgelegt werden, dass die Anstalt des öffentlichen Rechts nicht mit Gewinnerzielungsabsicht handelt, sondern eine Bedürfnisbefriedigung im Sinne der Allgemeinheit in Form einer sozialen Wohnungsversorgung anstrebt.

d. "Vergesellschaftungsreife"

[...]

e. Verhältnismäßigkeit

Weiter wird in der Literatur gefordert, dass eine Vergesellschaftung den Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit entsprechen müsse.[28] Dem wird zu Recht entgegengehalten, dass die Sozialisierungsermächtigung ihre materiellen Grenzen allein im Katalog der sozialisierungsfähigen Güter und in dem durch das Sozialisierungsziel "Gemeinwirtschaft" definierten Zweck findet.[29]

Das Grundgesetz enthält in Art. 15 GG selbst die Konkretisierung der Verhältnismäßigkeit. Legitimer Zweck der Überführung in Gemeinwirtschaft ist die Vergesellschaftung. Dafür ist die Überführung in Gemeineigentum geeignet und erforderlich. Sie wird von der Verfassung grundsätzlich auch als zumutbar angesehen, weil sie gegen Entschädigung erfolgt. Durner ist deshalb zuzustimmen, dass sich die Angemessenheitsprüfung lediglich auf die Modalitäten der sozialen Sicherung beziehen kann und nur eine Verletzung vorliegt, wenn im konkreten Einzelfall eine mildere Form der Vergesellschaftung die vorgesehene Zwecke in gleicher Weise erfüllt.[30]

Das mit dem Volksbegehren angestrebte Gesetz dient dem von der Verfassung selbst anerkannten legitimen Zweck der Vergesellschaftung von Grund und Boden einschließlich der Wohnimmobilien. Die Überführung in Gemeineigentum ist zur Erreichung dieses Zwecks geeignet. Ein milderes Mittel zur Erreichung der Vergesellschaftung ist nicht ersichtlich. Die zwingende Entschädigung sichert die Zumutbarkeit der Überführung in Gemeineigentum für die Betroffenen.

f. Entschädigung

Art. 15 Satz 2 GG verweist bezüglich der Höhe der Entschädigung auf Art. 14 Abs. 3 Sätze 3 und 4 GG. Danach hängt die Höhe der Entschädigung von einer gerechten Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten ab. Sie muss keinesfalls notwendig am Verkehrswert orientiert sein. Andernfalls wäre entgegen dem ausdrücklichen Zweck des Art. 15 GG eine Vergesellschaftung praktisch kaum möglich.[31] Hier kann nichts anderes gelten als bei der Enteignung gemäß Art. 14 Abs. 3 GG. Insoweit geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass eine "starre, allein am Marktwert orientierte Entschädigung" dem Grundgesetz fremd sei und der Gesetzgeber "je nach den Umständen vollen Ersatz, auch eine darunterliegende Entschädigung bestimmen" könne.[32]

Das Abwägungsgebot des Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG, auf das Art. 15 Satz 2 GG verweist, ermöglicht es dem Gesetzgeber, "*auf situationsbedingte Besonderheiten des Sachverhalts und die Zeitumstände Rücksicht zu nehmen*", es kann ihn unter Umständen zu dieser Rücksichtnahme sogar zwingen. Die Enteignungsentschädigung soll Ergebnis eines Interessenausgleichs sein und nicht einseitig die Interessen des Betroffenen – allerdings ebenfalls nicht einseitig die der Allgemeinheit – anerkennen.[33] Dementsprechend hat auch die Große Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte [in] 2006 entschieden, dass "*bei berechtigten Zielen öffentlichen Interesses, wie Maßnahmen einer Wirtschaftsreform oder zur Herbeiführung größerer sozialer Gerechtigkeit*" eine Entschädigung unter dem vollen Marktwert ausreichend sein kann.[34] Diesen Anforderungen genügte das Volksbegehren, in dem es vorsieht, dass die Höhe der Entschädigung im Gesetz zu regeln und nach Sinn und Zweck des Art. 15 GG deutlich unterhalb des Marktwertes anzusetzen ist. Wenn der Senat sich bei der geforderten Erarbeitung eines Vergesellschaftungsgesetzes an diese Vorgaben hält, genügt sein Gesetz den Anforderungen der Verfassung.

2. Vereinbarkeit des Gesetzes mit Art. 12 GG

Die von der Vergesellschaftung betroffenen Wohnungsunternehmen können nach der Überführung des Eigentums an ihren Wohnungen auf eine Anstalt öffentlichen Rechts ihre Berufstätigkeit in der bisherigen Form nicht weiter ausüben. Das ist unmittelbare Folge des Vergesellschaftungsgesetzes. Die Unternehmen können allerdings weiterhin als Wohnungsunternehmen tätig werden, wenn sie neue Wohnungen erwerben oder bauen, solange sie die Vergesellschaftungsgrenze von 3.000 Wohnungen nicht erreichen. Es wird kein

öffentliches Monopol in der Wohnungswirtschaft errichtet, das Private von der Berufstätigkeit als Wohnungsunternehmer ausschließt. Die selbständige unternehmerische Betätigung im sozialisierten Bereich der Wohnungswirtschaft bleibt rechtlich zulässig und praktisch möglich. Das Land Berlin würde die Vergesellschaftung zwar zur gemeinwirtschaftlichen Wohnungsbewirtschaftung eines Segments des Wohnungsmarktes nutzen, außerhalb des vergesellschafteten Bereichs aber ein gewinnorientiertes Handeln auf dem Wohnungsmarkt weiter zulassen. Diese Einschränkung der Berufsfreiheit ist verfassungsgemäß, weil Art. 15 GG als lex specialis der Berufsfreiheit des Art. 12 GG vorgeht, soweit die Ermächtigung zur Vergesellschaftung reicht.[35]

3. Verbot von Einzelfallgesetzen

Ein Gesetz, das ein Grundrecht einschränkt, muss gemäß Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten. Indem Art. 15 GG eine Sozialisierung nur durch ein Gesetz zulässt, enthält er eine vorrangige Spezialregelung. Das zeigt der Vergleich mit Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG, der eine Enteignung durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes vorsieht. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine Legalenteignung wegen der begrenzten Rechtsschutzmöglichkeiten nur ausnahmsweise zulässig.[36]

Im Regelfall erfolgt eine Enteignung also auf der Grundlage eines allgemeinen Gesetzes im Einzelfall durch eine Administrativentscheidung. Diesen Weg sieht Art. 15 GG gerade nicht vor, sondern verlangt eine Sozialisierung durch Gesetz. Das schließt eine allgemeine Regelung im Sinne von Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG aus. Jede Sozialisierung muss durch ein auf den jeweiligen Fall ausgerichtetes Gesetz erfolgen. Kraft Verfassung gilt das Verbot eines Einzelfallgesetzes nicht.[37] Genau diesen Weg sieht das Volksbegehren in Berlin vor.

4. Allgemeiner Gleichheitssatz

Das mit dem Volksbegehren angestrebte Gesetz ist auch mit dem Allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss Gleiches gleich und Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden behandelt werden. Weder darf wesentlich Gleiches willkürlich ungleich noch darf wesentlich Ungleiches willkürlich gleich behandelt werden.[38]

Diesem Gebot würde das mit dem Volksbegehren angestrebte Vergesellschaftungsgesetz entsprechen. Es soll zur Vergesellschaftung aller "*Unternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht*" führen. Ziel ist die Schaffung von Gemeineigentum als Form der Gemeinwirtschaft. Deshalb sollen "*Unternehmen im öffentlichen oder bereits kollektiven Besitz der Mieter*innenschaft oder gemeinwirtschaftlich verwaltete Unternehmen rechtssicher ausgenommen werden*." Das Abheben auf eine Gewinnerzielungsabsicht entspricht dem Grundgedanken der Vergesellschaftung. Vergesellschaftung bedeutet, dass das für eine Marktwirtschaft typische Handeln mit eigennütziger Gewinnerzielungsabsicht abgelöst werden soll durch eine wirtschaftliche Betätigung, die auf die Bedürfnisbefriedigung im Interesse der Allgemeinheit ausgerichtet ist.[39]

Das Volksbegehren zielt also auf die Vergesellschaftung aller Unternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht und geht zugleich davon aus, dass öffentliche Unternehmen nicht mit Gewinnerzielungsabsicht, sondern im Interesse der Allgemeinheit geführt werden. Nach herrschender Meinung ist eine wirtschaftliche Betätigung des Staates nur um des Erwerbszwecks und Gewinnes willen unzulässig.[40] Sollten Wohnungsunternehmen des Landes Berlin dennoch mit Gewinnerzielungsabsicht betrieben werden, ist das Volksbegehren dahin zu verstehen, dass auch diese Unternehmen in die geplante Anstalt des öffentlichen Rechts zu überführen und zukünftig ohne Gewinnerzielungsabsicht zu führen sind. Alle Wohnungsunternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht sind nach dem Volksbegehren also gleich zu behandeln.

Ein Gleichheitsproblem könnte sich daraus ergeben, dass die Initiatoren des Volksbegehrens "*als Schwelle für die Vergesellschaftungsreife*" "*einen Umfang von 3000 Wohnungen pro Unternehmen*" vorschlagen. Wohnungsunternehmen mit weniger als 3000 Wohnungen sollen nach dem Volksbegehren

nicht vergesellschaftet werden. Insoweit liegt eine Ungleichbehandlung von Unternehmen mit weniger als 3000 Wohnungen und mit 3000 und mehr Wohnungen vor. Der sachliche Grund für die Ungleichbehandlung wird in der "Vergesellschaftungsreife" gesehen. Unabhängig davon, ob man entgegen der hier vertretenen Auffassung in der "Vergesellschaftungsreife" ein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal von Art. 15 GG sieht,[41] wohnt schon dem Begriff der Vergesellschaftung eine gewisse Größe und wirtschaftliche Relevanz der betroffenen Güter inne. "*Die zur Sozialisierung vorgesehenen Unternehmen müssen eine Sozialisierungseignung aufweisen, also insbes. eine hinreichende wirtschaftliche Bedeutung und Größe für die mittels ihrer erstrebten gemeinwirtschaftlichen Bedarfsdeckung haben.*"[42] Der Gesetzgeber verfügt insoweit über eine Einschätzungsprärogative. Mit dem Abheben auf 3000 Wohnungen hält sich der Gesetzgeber im Rahmen dieser Prärogative. Sodan geht in seinem Rechtsgutachten davon aus, dass bei dieser Schwelle 243.000 und damit gut 15 Prozent der 1.630.000 Mietwohnungen im Land Berlin von der Vergesellschaftung erfasst würden.[43] Dieser Prozentanteil lässt es als erwartbar erscheinen, dass gemeinwirtschaftliche Effekte auf dem Berliner Wohnungsmarkt erreicht werden.

5. Schuldenbremse

[...]

III. Vereinbarkeit mit der Verfassung von Berlin

[…]

IV. Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht

Das Sozialisierungsgesetz, das mit dem Volksbegehren angestrebt wird, ist auch mit dem Unionsrecht vereinbar. Das Unionsrecht lässt gemäß Art. 345 AEUV ausdrücklich "die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt." Mit dieser Bestimmung sollte sichergestellt werden, dass die 1958 bei Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bestehenden Unterschiede in den Wirtschaftsordnungen und in der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten durch die Integration Europas nicht eingeebnet würden. Der Grad der Verstaatlichung von Produktionsmitteln bzw. des Staatsanteils an der Wirtschaft war seinerzeit in Italien und Frankreich beträchtlich, während sich der Staat in den Benelux-Ländern kaum wirtschaftlich betätigte.[44]

Art. 345 AEUV gewährleistet vor diesem Hintergrund das Recht der Mitgliedstaaten, Privateigentum in Gemeineigentum zu überführen oder Nationalisierungen vorzunehmen.[45] Dem entspricht die Auslegung der Eigentumsgewährleistung in Art. 17 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GrChEU) durch den Europäischen Gerichtshof. Danach kann das Eigentumsrecht keine absolute Geltung beanspruchen, sondern kann Beschränkungen unterworfen werden, die durch dem Gemeinwohl dienende Ziele der Gemeinschaft gerechtfertigt sind.[46] Die Abwägungsfähigkeit der Eigentumsposition des Grundrechtsträgers mit dem Wohl der Allgemeinheit ist bereits im Normtext des Art. 17 GrChEU angelegt und weist auf die diesem Grundrecht eigene normative Ausgestaltungsnotwendigkeit hin, die in der Normgeprägtheit des Schutzgegenstandes ihren besonderen Ausdruck findet. Wie das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf die Grundrechte des Grundgesetzes, so lässt auch der Europäische Gerichtshof der Unionsgesetzgebung im Bereich des Eigentumsrechts einen weiten Gestaltungsspielraum.
[...]

D. Antworten auf die Gutachtenfragen

I. Die Prüfungsbefugnis des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin erstreckt sich bei einer Vorlage nach § 17 Abs. 6 AbstG darauf, ob das Abgeordnetenhaus unter Beachtung der Vorgaben des beantragten

Volksbegehrens ein bundesrechts- und verfassungskonformes Gesetz erlassen könnte, das den Anforderungen der §§ 11 und 12 AbstG unter Berücksichtigung der Regelungsspielräume, die das beantragte Volksbegehren dem Abgeordnetenhaus lässt, entsprechen würde.

II. Da der Bundesgesetzgeber von seiner konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis für ein Vergesellschaftungsgesetz bislang keinen Gebrauch gemacht hat, hat das Land Berlin die Befugnis zum Erlass des vorgeschlagenen Gesetzes zur Vergesellschaftung von Grund und Boden.

III. Es gibt keine Sperrwirkung für eine Vergesellschaftung von Grund und Boden nach Art. 15 GG, soweit sich auf diesem keine Produktionsmittel bzw. keine sozialisierungsfähigen Unternehmen befinden.

IV. Da gemäß Art. 345 AEUV das Unionsrecht die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten ausdrücklich unberührt lässt, hindert das Unionsrecht auch unter Berücksichtigung der Achmea-Entscheidung eine Anwendung von Art. 15 GG nicht.

V. Das vom Abgeordnetenhaus gegebenenfalls zu erlassende Vergesellschaftungsgesetz selbst muss konkrete Regelungen darüber enthalten, welche Grundstücke welcher Wohnungsunternehmen einschließlich der auf ihnen errichteten Wohnhäuser in Gemeineigentum überführt werden, wie hoch die angemessene Entschädigung zu bemessen ist und wie die zu errichtende Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet werden soll, weil die Vergesellschaftung durch das Gesetz selbst und nicht erst auf seiner Grundlage durch Verwaltungsakte zu erfolgen hat.

VI. Art. 15 GG macht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Vergesellschaftung nur von der politischen Entscheidung des Gesetzgebers und nicht von einer "Sozialisierungsreife" im Sinne einer gewissen wirtschaftlichen Bedeutung des vergesellschafteten Objekts abhängig; im Übrigen zielt das beantragte Volksbegehren nur auf "vergesellschaftungsreife" Immobilien.

VII. Das Grundgesetz enthält in Art. 15 GG selbst die Konkretisierung der Verhältnismäßigkeit; das mit dem Volksbegehren angestrebte Gesetz dient dem von der Verfassung selbst anerkannten legitimen Zweck der Vergesellschaftung von Grund und Boden, die Überführung in Gemeineigentum ist zur Erreichung dieses Zwecks geeignet, ein milderes Mittel zum Erreichen der Vergesellschaftung ist nicht ersichtlich und die zwingende Entschädigung sichert die Zumutbarkeit der Überführung in Gemeineigentum für die von der Vergesellschaftung Betroffenen.

VIII. Die Höhe der Entschädigung hängt von einer gerechten Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten ab, muss aber keinesfalls notwendig am Verkehrswert orientiert sein.

IX. Die sogenannte Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG steht dem Sozialisierungsgesetz nicht entgegen, weil die im Volksbegehren vorgesehene Anstalt des öffentlichen Rechts als selbstständige juristische Person errichtet werden kann, die im Gegensatz zu Bund und Ländern nicht durch die Schuldenbremse gebunden ist, wenn sie Kredite für die Entschädigung unterhalb des Verkehrswerts aufnimmt, auch wenn das Land Berlin Gewährträger der Anstalt ist und für deren Schulden haftet.

X. Die Überführung in Gemeineigentum zum Zwecke der Vergesellschaftung setzt voraus, dass das Eigentum an den betroffenen Grundstücken von den Wohnungsunternehmen auf die zu errichtende selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts überführt und der Eigentumsübergang im Grundbuch eingetragen wird. Zugleich muss gesetzlich festgelegt werden, dass die Anstalt des öffentlichen Rechts nicht mit Gewinnerzielungsabsicht handelt, sondern eine Bedürfnisbefriedigung im Sinne der Allgemeinheit in Form einer sozialen Wohnungsversorgung anstrebt.

Anmerkungen:

1 BVerfGE 12, 354 (364).

2 Siehe die Kommentierung von Anschütz, WRV, Art. 155.

3 Wieland, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Band I, Art. 15, Rn. 3 f.

4 Berkemann, in: Umbach/Clemens Heidelberger Kommentar, Band I, Art. 15, Rn. 1.

5 Durner, in Maunz u.a. GG, Art. 15, Rn. 7 ff.

6 Berkemann, Rn. 9.

7 Siehe hierzu die Nachweise bei Durner, Rn. 16 und 76.

8 Durner, Rn. 8.

9 Durner, Rn. 8.

10 Dazu Wittreck, Art. 74 Rn. 70 f., in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band II, 3. Aufl. 2015 mit weiteren Nachweisen.

11 BVerfGE 12, 354 (363 f.).

12 BVerfGE 22, 387 (422).

13 BVerfGE 4, 7 (17).

14 BVerfGE 50, 290 (339).

15 Wieland, Art. 15 Rn. 19, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band I, 3. Aufl. 2013.

16 Wieland, Art. 15 Rn. 23, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band I, 3. Aufl. 2013.

17 Dietlein, in: Stern, Staatsrecht, Band IV/1, S. 2313.

18 Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. II, 2. Aufl. 1954, S. 162; Depenheuer/Froese, Art. 15 Rn. 31, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018; Wendt.

19 Wieland, Art. 15 Rn. 23, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band I, 3. Aufl. 2013.

20 Durner, Art. 15 Rn. 33, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt (84. Ergänzungslieferung 2018); Dietlein, in: Stern, Staatsrecht, BandIV/1, 2006, S. 2313; Schliesky, Art. 15 Rn. 25, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt (153. Ergänzungslieferung 2011); vgl. auch Bryde, Art. 15 Rn. 16, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 6. Aufl. 2012.

21 Wieland, Art. 15 Rn. 27, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band I, 3. Aufl. 2013.

22 Sieckmann, Art. 15 Rn. 12, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt (14. Ergänzungslieferung 2005).

23 Bryde, Art. 15 Rn. 7, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 6. Aufl. 2012.

24 Becker, Art. 15 Rn. 21 f., in: Stern/Becker, Grundrechte, 3. Aufl. 2018.

25 Peters, DÖV 2012, 64 (67).

26 Siehe dazu Art. 15 Rn. 53, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt (84. Ergänzungslieferung 2018).

27 Wieland, Art. 15 Rn. 28 f., in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band I, 3. Aufl. 2013.

28 Depenheuer/Froese, Art. 15 Rn. 40, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018; Dietlein, in: Stern, Staatsrecht, Band IV/1, 2006, S. 2317; Schliesky, Art. 15 Rn. 38, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt (153. Ergänzungslieferung 2011).

29 Bryde, Art. 15 Rn. 10, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 6. Aufl. 2012; Kloepfer, Verfassungsrecht, Band II, 2010, § 72 Rn. 187.

30 Durner, Art. 15 Rn. 85, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt (84. Ergänzungslieferung 2018).

31 Bryde, Art. 15 Rn. 22, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 6. Aufl. 2012; Wieland, Art. 15 Rn. 31, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band I, 3. Aufl. 2013; a. A. Depenheuer/Froese, Art. 15 Rn. 46, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018Sieckmann, Art. 15 Rn. 12, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt (14. Ergänzungslieferung 2005).

32 BVerfGE 24, 367 (421).

33 BVerfGE 24, 367 (421).

34 EGMR NJW 2007, 1259 (1260); zum Ganzen Wieland, Art. 14 Rn. 129 ff., in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band I, 3. Aufl. 2013.

35 Wieland, Art. 15 Rn. 32, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band I 3. Aufl. 2013; siehe auch Bryde, Art. 15 Rn. 23, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, Band 1, 6. Aufl. 2012; Leisner, Sozialbindung des Eigentums, 1972, S. 70.

36 BVerfGE 24, 367 (398 ff.); 95, 1 (22); näher dazu Wieland, Art. 14 Rn. 111 f., in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band III, 3. Aufl. 2013.

37 Bryde, Art. 15 Rn. 20, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 6. Aufl. 2012; Wieland, Art. 15 Rn. 32, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band I, 3. Aufl. 2013.

38 BVerfGE 3, 58 (135 f.); 4, 144 (155); st. Rspr.

39 Bryde, Art. 15 Rn. 7, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 6. Aufl. 2012; Wieland, Art. 15 Rn. 27, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band I, 3. Aufl. 2013.

40 Löwer, Der Staat als Wirtschaftssubjekt und Auftraggeber, VVDStRL 60, 416 (418) mit weiteren Nachweisen in Fn. 11.

41 Dazu oben 1.d.

42 Sodan, Art. 15 Rn. 8, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018 (Hervorhebung im Original).

43 Sodan, Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag vom BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e. V., März 2019, S. 46.

44 Näher dazu Everling, Eigentumsordnung und Wirtschaftsordnung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Festschrift Raiser, 1974, S. 379 ff. (384 ff.).

45 Peters, DÖV 2012, 64; Wernicke, Art. 345 AEUV Rn. 12 ff., in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Loseblatt (Stand 2019); Wieland, Art. 15 Rn. 12, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band I, 3. Aufl. 2013, alle mit weiteren Nachweisen.

46 EuGH vom 16. November 2011, C-548/09, Rn. 89 und 113 ff. – Bank Melia Iran/Rat; st. Rspr.

---

https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/228/publikation/dokumentation-gutachten-zu-verfassungsfragen-der-vergesellschaftung-von-wohnraum-1/
Abgerufen am: 26.11.2026