

Vorlage – zur Kenntnisnahme –

Standpunkt des Senats zum Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens „Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen (Vergesellschaftungsgesetz)“

An das

Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

V o r l a g e

- zur Kenntnisnahme -

des Senats von Berlin

über

Standpunkt des Senats zum Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens „Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen (Vergesellschaftungsgesetz)“

Der Senat legt nachstehende Vorlage dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor.

A. Inhalt des Volksbegehrens

Das Volksbegehr hat einen „sonstigen Beschluss“ gemäß Art. 62 Absatz 1 Satz 2 VvB, § 11 Absatz 1 Satz 2 AbstG zum Gegenstand, mit dem der Senat aufgefordert werden soll, alle Maßnahmen einzuleiten, die zur Überführung von Immobilien sowie Grund und Boden in Gemeineigentum zum Zwecke der Vergesellschaftung nach Art. 15 Grundgesetz erforderlich sind.

Im Weiteren sind Vorschläge zu Art und Umfang der Vergesellschaftung und künftigen Bewirtschaftung der zu vergesellschaftenden Bestände vorgesehen:

- Vergesellschaftung aller Berliner Wohnungen eines Unternehmens mit Eigentum von mindestens 3.000 Wohnungen in Berlin (Konzerndefinition inkl. Bestände von mehrheitlichen Töchtern);
- Ausnahmen von Unternehmen,
- Bewirtschaftung der Bestände durch eine neue Anstalt öffentlichen Rechts (AöR),
- Verwaltung der Bestände unter mehrheitlicher demokratischer Beteiligung von Stadtgesellschaft, Mieter*innen und Belegschaft,
- Entschädigungshöhe ist deutlich unter Marktwert anzusetzen (nach Sinn/Zweck Art. 15 Grundgesetz).

Da Artikel 15 Grundgesetz für die geforderte Vergesellschaftung ein Gesetz vorsieht, richtet sich das Begehr insoweit mittelbar auf den Erlass eines Gesetzes bzw. die Entwicklung eines Gesetzes.

Als Beschlussvolksbegehr ist es gemäß der rechtlichen Bewertung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 16.09.2020 im Erfolgsfalle für den Senat unverbindlich (siehe Anlage).

B. Zulässigkeit des Volksbegehrens

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat mit Schreiben vom 16. September 2020 der fachlich zuständigen Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen mitgeteilt, dass der Antrag gemäß §§ 10–16 AbstG formell und materiell zulässig ist; das Nähere ergibt sich aus dem als Anlage beigefügten Prüfvermerk vom 16. September 2020.

1. Formale Zulässigkeit des Volksbegehrens

Mit Schreiben vom 14. Juni 2019 wurde bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport der Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens gestellt und 71.170 Unterstützungsunterschriften eingereicht.

Die Prüfung der eingereichten 71.170 Unterstützungsunterschriften durch die Bezirksamter gemäß § 17 Abs. 1 AbstG ergab 58.307 gültige Unterschriften von Personen, die ihre Unterschrift innerhalb der letzten sechs Monate vor Eingang des Antrags bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport geleistet haben und im Zeitpunkt der Unterzeichnung zum Abgeordnetenhaus von Berlin wahlberechtigt waren (§§ 10, 15 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 AbstG in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Landeswahlgesetz Berlin). 14.863 Unterschriften waren ungültig. Die verwendeten Unterschriftenlisten entsprachen den Anforderungen des § 15 Abs. 1 Satz 4, Abs. 2 und Abs. 4 AbstG. Der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens wird somit von den nach § 15 Abs. 1 Satz 2 AbstG erforderlichen mindestens 20.000 Personen unterstützt.

Trägerin der Initiative ist die Personenvereinigung „Initiative Deutsche Wohnen & Co. enteignen“. Als Vertrauenspersonen sind genannt Sebastian Poos, Marie Lehmann, Kerrin Bosholm, Karin Elisabeth Schneider und Dr. Ralf Hoffrogge.

Die fünf Vertrauenspersonen haben an Eides statt versichert, dass sie ihrer Anzeigepflicht für Geld- und Sachspenden vollständig und richtig nachgekommen sind (§ 40b Abs. 2 AbstG).

Mit Erklärung vom 24. Juli 2020 hat die Trägerin die Formulierung des Antrages geändert.

Das Volksbegehr richtet sich auf die Fassung „Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen (Vergesellschaftungsgesetz)“ vom 22. Juli 2020.

2. Materiell-rechtliche Zulässigkeit des Volksbegehrens

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat mit Schreiben vom 16.09.2020 der fachlich zuständigen Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen mitgeteilt, dass der Antrag mit den materiell-rechtlichen Anforderungen gemäß § 17 Absatz 5 und 6 AbstG vereinbar ist.

C. Stellungnahme

Das grundsätzliche Ziel der Initiatoren, den „gemeinwirtschaftlichen“ Anteil am Wohnraumangebot zu erhöhen, wird vom Senat unterstützt und vom Land Berlin schon jetzt durch Anläufe, Neubau, Bindungen aus Förderungen und Vorgaben wie im Berliner Modell der Bau- und Ländertwicklung verfolgt. Zudem nutzt das Land Berlin rechtliche und städtebauliche Instrumente zur Dämpfung der Mietenentwicklung, so etwa das Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG), deren Auswirkungen bereits jetzt Mieterinnen und Mieter zugutekommen, deren Wohnungen nach den Vorstellungen der Initiatoren sozialisiert werden sollen.

Der Berliner Wohnungsmarkt ist trotz der umfassenden Maßnahmen des Landes Berlin jedoch stark angespannt. Insbesondere für Bevölkerungsgruppen mit geringen und mittleren Einkommen sieht sich der Senat dem Ziel verpflichtet, den Bestand kommunaler Wohnungen durch Neubau und Ankauf auf mindestens 400.000 Wohnungen zu erhöhen.

Zur Umsetzung der von der Initiative geforderten Maßnahmen, wären nach derzeitigem Stand weitere mehr als 226.000 Wohnungen aus Privateigentum gemeinnützig zu überführen. Dieses Ziel könnte ggf. nur durch ein politisch und im konkreten juristisch umstrittenes Vergesellschaftungsgesetz erreicht werden. Dies hätte weitreichende Bedeutung und wäre - erneut - juristisches Neuland. Es bedürfte auch in den Details ausführlicher Debatten sowie umfangreicher Recherchen.

Der Senat geht in seiner Kostenschätzung nach dem derzeitigen Stand von Entschädigungskosten von mindestens 29 Milliarden Euro aus und nimmt an, dass Berlin im Falle einer Kreditfinanzierung aus dem Landeshaushalt etwa 6 Milliarden Euro bezuschussen müsste.

1. Wohnungsmarkt

Der Berliner Wohnungsmarkt verzeichnet eine sich stetig verschärfende Marktanspannung. Wesentliche Kennzeichen der Marktanspannung sind:

- Verdopplung der Angebotsmieten nettokalt von 2009 bis 2019 (von 5,82 €/m² mtl. auf 11,82 €/m² mtl.; Quelle BBSR),
- die Angebotsmieten 2019 in Berlin liegen um 35 % höher als im Bundesdurchschnitt (2009 noch knapp unter Bundesdurchschnitt; Quelle: BBSR), im Jahr 2019 betrug die Angebotsmiete in Berlin laut IBB Wohnungsmarktbericht 10,45 €/m². Der Mikrozensus 2018 ermittelte durchschnittliche Mieten im Mietwohnungsbestand von 7,31 €/m² nettokalt, mit einer Spanne, je nach Bezirk von 6,00 €/m² bis 8,11 €/m² nettokalt.
- Erhöhung der Mittelwerte der im Berliner Mietspiegel abgebildeten ortsbülichen Vergleichsmieten vom Mietspiegel 2013 (Erhebungsstichtag 01.09.2012) bis zum Mietspiegel 2019 (Erhebungsstichtag 01.09.2018) um 21,3 % (5,54 €/m² mtl. auf 6,72 €/m² mtl.),
- Reduzierung der Leerstandsquote auf unterhalb der für eine „funktionierenden“ Wohnungsmarkt erforderlich geltenden Leerstandsquote zwischen 2 % und 3 % (sog. Fluktuationsreserve); 2019 lag die Leerstandsquote im Land Berlin bei den Mitgliedsunternehmen des Verbandes Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V. bei nur 1,6 % (Quelle: BBU).

Diese Marktanspannung und Verknappung bezahlbaren Wohnraums ist insbesondere Folge einer starken Erhöhung der Nachfrage (Bevölkerungs- und Haushaltswachstum), die spürbar

über dem Wachstum des Wohnungsangebots lag. Zusätzlich wurde das Angebot an preisgünstigen bzw. bezahlbaren Wohnungen durch die Ausschöpfung von Mieterhöhungsmöglichkeiten durch Bestandsaufwertungen verringert, die zwar aufgrund bundesrechtlicher Möglichkeiten zur Mietenumlegung bei aktuellen Kapitalmarktbedingungen aus Eigentümerperspektive wirtschaftlich attraktiv sind, aber teilweise vom Umfang über Bewohnerbedarfe hinausgehen oder bei energetischen Maßnahmen das Ziel der Warmmietenneutralität weit verfehlten.

Die Versorgungslage hat sich durch die Verknappung verfügbarer Wohnungen und sehr stark steigender Neuvermietungspreise insbesondere für Wohnungssuchende (v.a. Zuziehende, Haushaltsgründer, Haushaltsveränderungen aus persönlichen Gründen) sehr verschlechtert. Die Zahl der Haushalte mit Wohnberechtigungsschein (WBS) zum Jahresende, also Wohnungssuchenden mit begrenztem Einkommen und dem Bedarf für eine Sozialmietwohnung oder eine Wohnung der städtischen Wohnungsbaugesellschaften mit Vorbehalt für bestimmte Gruppen (Kooperationsvereinbarung), ist von rd. 10.000-15.000 Wohnungssuchenden Haushalten mit gültigem WBS Anfang des letzten Jahrzehnts auf mehr als 40.000 Haushalte seit 2017 angestiegen.

Auch lässt der erhebliche Anstieg der Grundstückspreise befürchten, dass sich die Wohnungsmarktbedingungen tendenziell verschlechtern werden. Die Bevölkerungsprognose lässt eine weiter wachsende Nachfrage und damit eine anhaltende Marktanspannung erwarten, sofern das Wohnungsangebot nicht spürbar erweitert wird. Bis 2030 besteht ein Bedarf von insgesamt 194.000 neuen Wohnungen, darunter 20.000 p.a. bis 2021, um die Berliner Haushalte mit Wohnraum zu versorgen; dieses Neubauvolumen ist Voraussetzung für eine quantitative Marktentspannung und Preisdämpfung am Berliner Wohnungsmarkt (Stadtentwicklungsplan Wohnen 2030). Aktuell liegen hinreichend Baugenehmigungen für das bis 2021 angestrebte Neubauvolumen vor; für den Bedarf bis 2030 sind hinreichende Flächenpotenziale im Stadtentwicklungsplan Wohnen identifiziert worden.

Zum Stichtag 31.12.2019 verfügen die landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften über einen Gesamtbestand von 325.420 Wohnungen. Weitere 188.000 aller Mietwohnungen entfallen auf Genossenschaften. Insgesamt sind somit etwa 30 % aller Mietwohnungen im Besitz von Bestandshaltern, die durch öffentlichen Auftrag oder eigene Satzung preisgünstige Wohnungen bereitstellen. Durch die Kooperationsvereinbarung mit den städtischen Wohnungsbaugesellschaften können unmittelbar mietenpolitische Vorgaben zur Miethöhe und zur Belegung vereinbart werden. Durch diese Vorgaben des Gesellschafters ist es möglich, dauerhaft eine moderate Mietpreispolitik sicherzustellen. Mit einem Anteil von 70 Prozent befindet sich der Großteil des Berliner Mietwohnungsbestandes allerdings in der Hand privater Eigentümerinnen und Eigentümer. Dieser Bestand unterliegt dem Mietrecht des Bürgerlichen Gesetzbuchs sowie dem 2019 erlassenen Berliner Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung (MietenWoG Bln).

Wohnungsbindungen, die über die Wohnraumförderung vereinbart werden und den ausgeführten wohnungspolitischen Anforderungen gerecht würden, werden dieser Zielstellung aus zweierlei Gründen nicht gerecht. Zum einen können damit nur zeitweise, in der Regel für 30 Jahre, Belegungsrechte und maximale Miethöhen begründet werden. Eine dauerhafte Verpflichtung von privaten Eigentümern ist verfassungsrechtlich unzulässig. Zum zweiten nimmt aufgrund auslaufender Bindungen dieser Bestand im Zeitverlauf ab, wenn nicht kontinuierlich geförderter Wohnraum neu errichtet wird. So kam es seit 2006 zu einem Rückgang um rund 99.000 Wohnungen bzw. 49 Prozent und hat mittlerweile ein Niveau von rund 100.000 Sozialmietwohnungen (WoBinG/WoFG) erreicht. Ziel der Berliner Programme der Sozialen Wohnraumförderung ist, dieses Niveau zukünftig stabil zu halten.

Die Eigentümerschaft bleibt für die Miethöhen nicht ohne Auswirkung. Gemäß Wohnungsmarktbericht der IBB differenzieren die Angebotsmieten 2019 stark nach Anbiertypen: „Mit

7,13 EUR/m² erzielten die städtischen Wohnungsbaugesellschaften eine mittlere Angebotsmiete deutlich unter dem berlinweiten Durchschnitt (10,45 EUR/m²). Auch die Genossenschaften lagen mit 7,23 EUR/m² weit unter diesem Mittelwert. Anders sah es bei Wohnungen von privaten Wohnungsunternehmen, Hausverwaltungen oder Maklern aus. Mit einer mittleren Angebotsmiete von 11,18 EUR/m² positionierten sie sich im Anbietervergleich klar überdurchschnittlich. Mit einer Preisspanne von 4,78 EUR/m² bei den mittleren 50 Prozent der Fälle divergierten die Angebotsmieten zusätzlich besonders stark. Die Genossenschaften konstatierten im Vergleich nur eine Preisspanne von 2,08 EUR/m². Die geringste Spanne innerhalb der mittleren 50 Prozent der Fälle zeigte sich erneut bei den städtischen Wohnungsbaugesellschaften mit 1,94 EUR/m². Es wird somit ersichtlich, dass die städtischen Wohnungsbaugesellschaften sowie die Genossenschaften ihrem Auftrag entsprechend preisdämpfend auf den Mietwohnungsmarkt einwirken.“

Der in 2019 erschienene Wohnraumbedarfsbericht der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen zeigt auf Basis von insgesamt 200.000 Mietinseraten des Onlineportals ImmobilienScout24, dass der Anteil der angemessenen (nach SGB II, SGB XII, AsylbLG leistbaren) Neu- und Wiedervermietungen in den Jahren 2015 bis 2018 zwischen 10,5 bis 23,5 % lag. Im Jahr 2018 lag nur etwa jede fünfte angebotene Wohnung unterhalb der von der AV-Wohnen festgelegten Richtwerte für die Bruttokaltniete.

Ferner wurde im Wohnraumbedarfsbericht anhand von 40.000 Mietinseraten von ImmobilienScout24 geprüft, wie viele Wohnungen im Jahr 2018 für die jeweiligen Einkommensgruppen und unterschiedlichen Haushaltssammensetzungen theoretisch leistbar gewesen wären. Der Anteil der leistbaren Wohnungen, der im Jahr 2018 im Internet im Rahmen der Stichprobe angeboten wurde, beträgt bei den Durchschnittsverdienern rund 30 % und verringert sich auf ein Minimum von 0,2 % bei den Niedrigverdienerinnen und Niedrigverdienern (Haushaltsnettoeinkommen kleiner als 60 Prozent vom Durchschnitt).

2. Aktivitäten des Landes Berlin zum Ausgleich des wohnungswirtschaftlichen Ungleichgewichts

Das Land Berlin hat mit der zunehmenden Marktanspannung die zur Verfügung stehenden rechtlichen, städtebaulichen und fördertechnischen Instrumentarien zur Dämpfung der Mieten, der Erweiterung des Wohnungsangebots und des Abbaus des preistreibenden Nachfrageüberhangs zunehmend genutzt sowie Kooperationen mit den wohnungspolitischen Akteuren ausgebaut.

Zu den rechtlichen Instrumentarien zählen:

- Kappungsgrenzenverordnung (seit Mai 2013),
- Maximaler Kündigungsschutzzeitraum bei Umwandlung von Miet-in Eigentumswohnungen (seit Oktober 2013),
- Zweckentfremdungsverbot von Wohnraum (seit Mai 2014),
- „Mietpreisbremse“ (seit Juni 2015),
- Umwandlungsverordnung (März 2015/März 2020) / Genehmigungsvorbehalt bei Umwandlungen in sozialen Erhaltungsgebieten (derzeit 61),

Zu den städtebaulichen Instrumentarien zählen:

- Anwendung „Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung“/städtische Verträge bei Umplanungen mit Bodenwertsteigerungen seit 2014 mit Mindestanteilen von mietpreisgebunden Wohnungen (seit 2017 mind. 30 % der Wohnfläche, zuvor 25 % der Wohnungen);
- Forcierung der Identifizierung und Bereitstellung von (Wohn-)Bauland, insbesondere
- Schaffung des Berliner Bodenfonds für eine aktive Grundstücksvorsorge

- Stadtentwicklungspläne Wohnen 2025 sowie 2030 mit Nachweis bedarfssouverner Neubaupotenziale,
- FNP-Änderungen und B-Plan-Aufstellungen für Wohnungsbaupotentialflächen,
- Ausbau der Planungskapazitäten und der Verfahrensbeschleunigung zur Realisierung von Bauvorhaben,
- Entwicklung von 16 neuen Stadtquartieren mit jeweils 500 bis 5.000 Wohnungen,
- eine Taskforce Wohnungsneubau mit 100 zusätzlichen Stellen für den Wohnungsbau für die mit der Planung der neuen Stadtquartiere befassten Ressorts und Bezirke.

Zu den fördertechnischen Instrumentarien zählen:

- (Wieder-)Einführung der Förderung des sozialen Wohnungsbaus 2014 mit stark steigenden Wachstumsraten (Wohnungsneubauförderung 3.500 Wohnungen in 2018, Doppelprogrammjahr 2019/20 8.500 Wohnungen, 5.000 Wohnungen p.a. ab 2021) und kontinuierlicher, marktgerechter Verbesserung der Förderbedingungen (Wohnraumförderbedingungen 2014, 2015, 2018, 2019),
- Seit 2018 (2. Hj.) besondere Förderung von Wohnungsgenossenschaften (bessere Neubauförderung, Förderung von Bestandsankäufen von Genossenschaften und des Erwerbs von Genossenschaftsanteilen durch Haushalte mit geringen Einkommen) sowie
- Zuschüsse für den Grundstücks- bzw. Wohnungserwerb zu Gunsten des landeseigenen Wohnungsbestandes.

Zum Ausbau der Kooperationen mit den wohnungspolitischen Akteuren sind anzuführen:

- Kooperationsvereinbarung mit den sechs städtischen Wohnungsbaugesellschaften (2013, 2017) mit Verpflichtungen zur Versorgung von Zielgruppen (z.B. 60 % der jährlich zur Wiedervermietung kommenden Wohnungen an WBS-berechtigte Haushalte) und Mietentwicklung (z.B. max. Mietsteigerung 2 % p.a.; Modernisierungsumlage max. 6 %).
- Bündnisse für Wohnungsneubau und Mieterberatung in Berlin 2018 - 2021 zwischen den zwölf Berliner Bezirken und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (18.02.2018) mit Festlegungen zur Aktivierung bezirklicher Neubaupotentiale, die Vereinbarung ausgewählter Wohnungsneubauprojekte sowie bezirksspezifischer Themen, die zügige Schaffung von Planungs- und Baurecht, die Anwendung des Berliner Modells der kooperativen Baulandentwicklung sowie die Verbesserung der Mieterberatung in den Bezirken.

Am 23. Februar 2020 trat das Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung (MietenWoG Bln) in Kraft. Das Gesetz tritt nach fünf Jahren außer Kraft.

Der Zweck des Volksbegehrens ist die Vergesellschaftung, d.h. auf Dauer im Privateigentum befindliche Wohnungen großer Wohnungsunternehmen in Gemeineigentum zu überführen. Dabei handelt es sich um eine anderes Instrument als das MietenWoG. Das Volksbegehr und das MietenWoG regeln jeweils etwas anderes, verfolgen verschiedene Ziele und unterscheiden sich hinsichtlich der Dauer.

Die rechtlichen und städtebaulichen Instrumentarien dienen den Zielen der Dämpfung der Mieten sowie der sozialen Stabilisierung (Vermeidung der Verdrängung) und sind hierbei im Rahmen ihrer Möglichkeiten wirksam (Milderung von Effekten).

Die Versorgung von besonderen Zielgruppen und die dauerhafte Sicherstellung eines hinreichenden Angebots bezahlbarer Wohnungen werden insbesondere verfolgt durch die Wohnraumförderung sowie die landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften. Im Rahmen der Wohnraumförderung werden nicht nur mit den kontinuierlich steigenden Förderzahlen die finanziellen Möglichkeiten des Landes ausgeschöpft, sondern es wird auch beim Zuschnitt der Förderinstrumente der europarechtliche Rahmen voll genutzt.

Die Erweiterung des Bestandes der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften durch den Neubau und den Ankauf von Wohnungen wird durch Berlin konsequent verfolgt. Gemäß den geltenden Richtlinien der Regierungspolitik ist es ein Ziel, den Bestand an kommunalen Wohnungen bis zum Jahr 2026 durch Neubau und Ankauf auf mindestens 400.000 Wohnungen umfangreich zu erhöhen (ausgehend von rd. 300.000 Wohnungen). Besonderes Augenmerk liegt auf Familien und Personengruppen mit besonderen Bedarfen sowie betreuten Wohnformen. Zurzeit stehen mehr als die Hälfte der angebotenen Wohnungen der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften für Haushalte mit Wohnberechtigungsschein zur Verfügung. Insbesondere die Errichtung zusätzlichen städtischen Wohnraums kann sowohl zur Entlastung des Wohnungsmarkts insgesamt als auch zur Bereitstellung von Wohnraum für Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen beitragen. Der Ausbau des Bestandes der landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften kann nur sukzessive erfolgen; Wirkungen/Zielerreichung können nur mittel- bis langfristig gelingen. Das Land Berlin stellt hierfür Fördermittel in großem Umfang und verfügbare Baugrundstücke zur Verfügung. Die Strukturen zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsprozessen für den Wohnungsneubau wurden ausgebaut. Die Unternehmen konnten ihre Gesamtbestände bereits deutlich steigern. Die Gesamtprojektpipeline verzeichnet 466 geplante Projekte mit insgesamt mehr als 60.000 Wohnungen.

Um eine auch bei stark angespanntem Wohnungsmarkt dauerhaft gesichert angemessene Wohnungsversorgung aller Bevölkerungsgruppen mit Wohnraum sicherzustellen, bedarf es einer umfangreichen Erweiterung des Wohnungsbestands des Landes Berlins.

Die Initiatoren haben als Schwelle für die Vergesellschaftungsreife einen Umfang von 3.000 Wohnungen eines Unternehmens vorgeschlagen. Damit bleibt es dem Gesetzgeber überlassen, welchen Maßstab er als Zäsur bzw. welche Größenordnung er dem von ihm zu erarbeitenden Gesetzentwurf zugrunde legt. In einem Gesetz können in den gesetzlichen Tatbeständen Schwellenwerte bestimmt werden.

Bei einem Schwellenwert von Unternehmen mit rund 3.000 Wohnungen wären nach bisher vorliegenden Kenntnissen rund 226.000 Wohnungen Vergesellschaftungsgegenstand. Der Senat geht in seiner Kostenschätzung nach dem derzeitigen Stand von Entschädigungskosten von 28,8 bis 39,5 Milliarden Euro aus und nimmt an, dass Berlin im Falle einer Umsetzung über eine neu zu gründende AöR Eigenkapital von rund 6,1 bis 9 Milliarden Euro aufbringen müsste. Hinzu kommen Erwerbsnebenkosten von 0,5 % bzw. 200 Millionen Euro sowie weitere einmalige Kosten in Höhe von 1,4 - 3,2 Milliarden Euro. Im Fall aktuell sehr günstiger niedriger Zinsbedingungen könnten bei einer Entschädigung unter Verkehrswert die laufenden Kosten zur Finanzierung gedeckt bzw. Überschüsse von etwa bis zu 190 Mio. € jährlich erzielt werden; bei einer Entschädigung zum Verkehrswert und konservativen Annahmen zu den Zinsbedingungen wären Zuschüsse von bis zu 540 Mio. € jährlich notwendig.

Es wird zu prüfen sein, ob die AöR die passende Rechtsform ist, um die erforderliche wirtschaftliche und organisatorische Beweglichkeit für ein effizientes wirtschaftliches Handeln zu gewährleisten. Mögliche wäre auch die Gründung mehrere weiterer landeseigener Wohnungsunternehmen in privater Rechtsform.

Das Ansinnen des Volksbegehrens könnte ggf. nur durch ein politisch und im konkreten juristisch umstrittenes Vergesellschaftungsgesetz erreicht werden. Dies hätte weitreichende Bedeutung und wäre -erneut- juristisches Neuland. Es bedürfte auch in den Details ausführlicher politischer Debatten.

D. Weiteres Verfahren

Das Abgeordnetenhaus kann gemäß § 18 Absatz 1 Satz 1 AbstG innerhalb von vier Monaten nach Mitteilung des Standpunkts des Senats darüber entscheiden, ob es das Volksbegehren in seinem wesentlichen Bestand unverändert annimmt. Nimmt das Abgeordnetenhaus das Begehr nicht innerhalb von vier Monaten seit der Mitteilung des Senats an das Abgeordnetenhaus an, so kann die Trägerin innerhalb eines weiteren Monats schriftlich bei der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung die Durchführung des Volksbegehrens verlangen.

Berlin, den 22. September 20

Der Senat von Berlin

Michael Müller

.....

Regierender Bürgermeister

Sebastian Scheel

.....

Senator für
Stadtentwicklung und Wohnen

Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen (Vergesellschaftungsgesetz) [von der Initiatorin veränderte Fassung vom 22.07.2020]

Eine soziale Wohnungsversorgung in Großstädten wie Berlin setzt in der Fläche dauerhaft sozial gebundene Wohnungen zu leistbaren Mieten voraus. Wer auch Haushalten mit geringen Einkommen Wohnungen zur Verfügung stellen will, muss unterdurchschnittliche Mieten sicherstellen. Dieses Ziel ist mit privaten Wohnungsunternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht nicht zu erreichen. Die Erfahrung zeigt, dass auch mit Steuerungsinstrumenten wie der Mietpreisbremse oder durch Vorkaufsrechte zugunsten der öffentlichen Hand die Wohnungs-versorgung für Haushalte mit geringem Einkommen nicht hinreichend sichergestellt werden kann.

Wir brauchen eine groß angelegte Kommunalisierung beim Wohnungsbau und bei der Bereitstellung von Wohnungen, weil nur diese langfristig und auch in angespannten Situationen eine soziale Versorgung mit Wohnungen sicherstellen kann. Hierzu gehört auch eine Rekommunalisierung von Wohnungen, die einmal im öffentlichen Eigentum waren.

Daher wird der Senat von Berlin aufgefordert, alle Maßnahmen einzuleiten, die zur Überführung von Immobilien sowie Grund und Boden in Gemeineigentum zum Zwecke der Vergesellschaftung nach Art. 15 des Grundgesetzes erforderlich sind. Dies soll für Wohnimmobilien in Berlin sowie die Grundstücke, auf denen sie errichtet sind, gelten und findet Anwendung, sofern Wohnungen durch einen Eigentümer in einem Umfang gehalten werden, der als „vergesellschaftungsreif“ definiert wird.

Alle Unternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht, gleich welcher Rechtsform, die Wohnungen in einer Anzahl über dieser Schwelle in ihrem Bestand haben, werden von der Vergesellschaftung erfasst. Wohnungsunternehmen, deren Töchter und nachgeordnete Wohnungsunternehmen mit Wohnimmobilien in Berlin gelten dabei als ein Wohnungsunternehmen. Soweit ein Wohnungsunternehmen eine bedeutende Beteiligung an einem dritten Wohnungsunternehmen hält, ist der Wohnungsbestand des dritten Wohnungsunternehmens in Berlin hinzuzurechnen. Ein unbebautes Grundstück im Eigentum des Wohnungsunternehmens gilt insoweit als Wohnung.

Als Schwelle für die Vergesellschaftungsreife schlagen wir einen Umfang von 3000 Wohnungen pro Unternehmen vor. Durch diese Höhe werden die Grundrechte auf Eigentum und Berufsfreiheit geschützt, gleichzeitig erfasst dieser Wert genug Unternehmen, um Gemeineigentum in einer Größenordnung zu schaffen, die den Begriff Vergesellschaftung rechtfertigt.

Ziel einer Vergesellschaftung ist die Schaffung von Gemeineigentum, weshalb Unternehmen in öffentlichem Eigentum oder in kollektivem Besitz der Mieter*innenschaft oder gemeinwirtschaftlich verwaltete Unternehmen rechtssicher ausgenommen werden sollen.

Vergesellschaftung im Sinne von Art. 15 des Grundgesetzes bedeutet auch, dass die Verwaltung der in Gemeineigentum überführten Bestände unter mehrheitlicher demokratischer Beteiligung von Stadtgesellschaft, Mieter*innen und Belegschaft erfolgen muss. Vorgeschlagen wird daher eine neu zu schaffende Anstalt öffentlichen Rechts. In ihrer Satzung soll festgehalten sein, dass die Bestände der AÖR nicht privatisiert werden.

Die Höhe der Entschädigung ist nach Sinn und Zweck des Art. 15 des Grundgesetzes deutlich unterhalb des Verkehrswertes anzusetzen.

Vermerk

Prüfung der Zulässigkeit des Antrages auf Einleitung des Volksbegehrens „Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen (Vergesellschaftungsgesetz)“

Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung prüft gemäß § 17 Absatz 2 des Abstimmungsgesetzes (AbstG) – neben den formalen und Verfahrensfragen –, ob das Volksbegehr einen zulässigen Gegenstand hat (§ 11 AbstG), ob ein spezieller Ausschlusstatbestand gegeben ist (§ 12 Absatz 1 und 3 AbstG) und ob das Begehr dem Grundgesetz, sonstigem Bundesrecht oder der VvB widerspricht (§ 12 Absatz 2 AbstG).

Im Ergebnis der Prüfung zeigt sich, dass das Volksbegehr formal zulässig ist; insbesondere liegt eine ausreichende Zahl von Unterstützungsunterschriften vor (dazu unten A.).

Das Volksbegehr ist auf einen „sonstigen Beschluss im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses“ gerichtet und fordert den Senat auf, „alle erforderlichen Maßnahmen“ zur Vergesellschaftung bestimmter Wohnungsbestände „einzuleiten“. Als Beschlussvolksbegehr ist es im Erfolgsfalle für den Senat unverbindlich (dazu unten B.I.).

Volksbegehren, die dem Senat aufgeben, einen bestimmten, inhaltlich weitgehend konkretisierten Gesetzentwurf vorzulegen und einzubringen (Gesetzgebungsauftrag), sind unzuständig. Zwar ist die Verabschiedung eines Vergesellschaftungsgesetzes Voraussetzung für die vom vorliegenden Volksbegehr geforderte „Einleitung“ von „Maßnahmen“ zur Vergesellschaftung. Nach seiner Formulierung fordert das vorliegende Volksbegehr (nach klarstellender Modifizierung durch die Trägerin) den Senat aber nicht ausdrücklich dazu auf, ein Gesetzgebungsverfahren mit einem inhaltlich konkretisierten Gesetzentwurf einzuleiten. Unter dieser Prämisse und unter Berücksichtigung der besonderen Verfahrenssituation kann das Volksbegehr noch als statthaft angesehen werden (dazu unten B.II).

Materiell-rechtlich kann nach dem bei der Vorabkontrolle von Beschlussvolksbegehren anzuwendenden Maßstab die Zulässigkeit des Volksbegehrens festgestellt werden, denn seine Umsetzung erscheint nicht nach jeder denkbaren Betrachtungsweise ausgeschlossen: Zwar wäre das vom Volksbegehr mittelbar angestrebte Vergesellschaftungsgesetz – soweit es in den vorgelegten Eckpunkten konkretisiert ist – mit diesen Maßgaben nicht mit höherrangigem Recht (insbesondere Art. 14, 15 GG) vereinbar, da eine tragfähige, empirisch unterlegte Begründung für die Auswahl der in Anspruch zu nehmenden Wohnungen sowie wesentliche Detailregelungen zur Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit einer Vergesellschaftung fehlen; außerdem gibt es keine Regelung der Entschädigungshöhe, die den Anforderungen des Art. 14 Abs. 3 GG genügt. Es ist aber nicht nach jeder denkbaren Betrachtungsweise ausgeschlossen, dass innerhalb des von den Eckpunkten gesetzten Rahmens ein verfassungsmäßiger Gesetzentwurf erstellt werden kann, so dass das Volksbegehr im Ergebnis zulässig ist (dazu unten C.).

Die Ergebnisse der Prüfung werden abschließend thesenartig zusammengefasst (dazu unten D.)

A. Formale Anforderungen (§§ 10, 13-16 AbstG)

I. Antragstellung und Unterschriftenübergabe

Am 14. Juni 2019 ist hier der Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens eingegangen. Zusammen mit dem Antragsschreiben wurden die Unterstützungsunterschriften sowie fünf „Eidesstattliche Versicherungen über die Anzeige von Spenden“ abgegeben.

Die Prüfung der eingereichten 71.170 Unterstützungsunterschriften durch die Bezirksämter gemäß § 17 Abs. 1 AbstG ergab 58.307 gültige Unterschriften von Personen, die ihre Unterschrift innerhalb der letzten sechs Monate vor Eingang des Antrags bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport geleistet haben und im Zeitpunkt der Unterzeichnung zum Abgeordnetenhaus von Berlin wahlberechtigt waren (§§ 10, 15 Abs. 1 Satz 2 und Satz 3 AbstG in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Landeswahlgesetz Berlin). 14.863 Unterschriften waren ungültig. Die verwendeten Unterschriftenlisten entsprachen den Anforderungen des § 15 Abs. 1 Satz 4, Abs. 2 und Abs. 4 AbstG. Der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens wird somit von den nach § 15 Abs. 1 Satz 2 AbstG erforderlichen mindestens 20.000 Personen unterstützt.

II. Trägerin

Trägerin des Volksbegehrens ist die „Initiative Deutsche Wohnen & Co. enteignen“. Diese Personenvereinigung kann gemäß § 13 Abstimmungsgesetz (AbstG) Trägerin eines Volksbegehrens sein.

III. Vertrauenspersonen

Die Trägerin hat mit dem Antragsschreiben entsprechend § 16 AbstG fünf Vertrauenspersonen zu Vertreterinnen und Vertretern des Volksbegehrens bestimmt, diese sind Karin Elisabeth Schneider, Ralf Hoffrogge, Marie Lehmann, Sebastian Roos und Kerrin Bosholm. Alle fünf haben den Antrag handschriftlich unterzeichnet.

Damit ist die Antragserklärung verbindlich. Hierfür sind schriftliche Erklärungen von mindestens drei Vertrauenspersonen erforderlich (§ 14 Satz 1, § 16 Abs. 1 Satz 3 AbstG). Mit Schreiben vom 24. Juli 2020 hat die Trägerin den Beschlusstext ihres Volksbegehrens geändert. Dieses Schreiben wurde von drei Vertrauenspersonen unterzeichnet.

IV. Eidesstattliche Versicherung über die Anzeige von Spenden

Alle Vertrauenspersonen haben an Eides statt versichert, dass sie ihrer Anzeigepflicht für Geld- und Sachspenden vollständig und richtig nachgekommen sind (§ 40b Abs. 2 AbstG).

V. Gegenstand

Das Volksbegehren richtet sich auf einen „Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen (Vergesellschaftungsgesetz)“, dessen Text einer dem Antrag beigefügten Anlage zu entnehmen ist. Ein Gesetzentwurf mit Begründung im Sinne von § 14 Satz 2 AbstG ist nicht beigelegt.

VI. Bisheriges Verfahren, Gutachten

Am 12. Oktober 2019 fand ein Beratungsgespräch der Trägerin bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport gemäß § 40a AbstG statt, bei dem jene das von ihr beabsichtigte Volksbegehren vorstellte. Grundlage war ein längeres Papier, das einen „Beschlusstext“ enthielt. In dem Gespräch wurde die Trägerin u.a. darauf hingewiesen, dass ein Volksbegehren entweder einen ausformulierten Gesetzentwurf oder einen einfachen Beschluss zum Gegenstand haben müsse, der vorgelegte Text aber nach erster Einschätzung keinem von beiden genügte. Die Trägerin teilte daraufhin auf ihrer Homepage mit:

„Der unten dokumentierte Entwurf des ersten Beschlusstextes für das Volksbegehren wurde vom Senat des Inneren als zu „detailliert“ für einen Beschluss angesehen. Der Text liege zwischen Gesetz und Beschluss, dies sei vom Abstimmungsgesetz nicht vorgesehen. Unserer Meinung nach hat diese Auffassung

keine rechtliche Grundlage, da uns ein Rechtsstreit aber an dieser Stelle nichts bringt, haben wir auf Grundlage des hier dokumentierten Beschlusses, eine zweite etwas vagere und kürzere Version verfasst. Die längere Version ist allerdings weiterhin Grundlage all unserer weiteren inhaltlichen Arbeit“.

(www.dwenteignen.de/2018/10/25/volksentscheid-vorl%C3%A4ufiger-beschlusstext/, abgerufen am 10. Oktober 2019)

Dieser gekürzte Text (Stand: 13. November 2018) wurde mit Schreiben vom 20. November 2018 (Eingang 26. November 2019) mit einem Antrag auf amtliche Kostenschätzung bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport eingereicht.

Die amtliche Kostenschätzung wurde der Trägerin mit Schreiben vom 27. März 2019 mitgeteilt.

Zu Beginn der Zulässigkeitsprüfung wurden unter dem 14. Juni 2019 die fachlich betroffenen Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und Wohnen, für Finanzen sowie für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung zur fachrechtlichen Stellungnahme aufgefordert. Die beiden erstgenannten haben jeweils unter dem 8. Juli 2019 eingehende Stellungnahmen abgegeben; die für Justiz zuständige Senatsverwaltung hat von einer solchen abgesehen.

Im bisherigen Verlauf des Verfahrens wurden von verschiedener Seite eine Reihe von Rechtsgutachten zum hier zu prüfenden Volksbegehren vorgelegt, die im Rahmen der Prüfung verarbeitet wurden:

- Gutachten von RA Volkert Vorwerk vom 16. November 2018
(Auftraggeber: SenStadtWohn)
- Gutachten von RA Reiner Geulen vom 21. November 2018
(Auftraggeber: SenStadtWohn)
- Gutachten von RA Jörg Beckmann vom 26. November 2018 (Auftraggeber: SenStadtWohn)
- Gutachten von Prof. Helge Sodan, FU Berlin, vom März 2019
(Auftraggeber: BBU)
- Gutachten von Prof. Christian Waldhoff, HU Berlin, vom Mai 2019
(Auftraggeber: Ev. Hilfswerk-Siedlung GmbH)
- Gutachten des WPD Berlin vom 21. August 2019
(Auftraggeber: Fraktion AfD)
- Gutachten von RA Benedikt Wolfers u.a. vom 22. August 2019
(Auftraggeber: Deutsche Wohnen SE)
- Rechtsgutachten von Prof. Joachim Wieland, DUV Speyer, vom August 2019
(Auftraggeber: Fraktionen Die Linke in Bundestag und Abgeordnetenhaus)
- Rechtsgutachten von Prof. Michael Kloepfer, HU Berlin, vom 8. Oktober 2019
(Auftraggeber: SenInnDS)
- Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste (WD) des Deutschen Bundestages „Parlamentarische Beschlüsse zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch die Regierung“, WD 3 – 3000 – 060/20 vom 20. März 2020

Nach einem weiteren Gespräch zwischen der Senatsverwaltung für Inneres und Sport und der Trägerin am 26. Juni 2020 hat die Trägerin die Formulierung ihres Antrages mit Erklärung vom 24. Juli 2020 geändert. Gegenstand der Zulässigkeitsprüfung ist dieser modifizierte Antrag unter Berücksichtigung des Verfahrens.

B. Statthaftigkeit des Antrags (§ 11 AbstG)

Art. 61 Abs. 1 VvB und § 11 AbstG zählen abschließend die – in formaler Hinsicht – zulässigen Gegenstände eines Volksbegehrens auf; neben Gesetzesvorlagen sind dies u.a. „sonstige Beschlüsse im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses“. Nachfolgend wird der Antrag ausgelegt (I.) und anschließend geprüft, ob er sich einer der beiden statthaften Kategorien zuordnen lässt (II.) Im Ergebnis zeigt sich, dass dies noch der Fall ist (III.).

I. Auslegung des Antrages

Der Antragstext enthält zunächst – ähnlich einer Gesetzesbegründung – eine Darlegung von Anlass und Zielsetzung des Begehrens. Im Anschluss daran heißt es:

„Daher wird der Senat von Berlin aufgefordert, alle Maßnahmen einzuleiten, die zur Überführung von Immobilien sowie Grund und Boden in Gemeineigentum zum Zwecke der Vergesellschaftung nach Art. 15 des Grundgesetzes erforderlich sind“.

Im ursprünglichen Antrag hatte es noch geheißen, dass der Senat „zur Erarbeitung eines Gesetzes“ aufgefordert werde.

Im Anschluss wird dann der Inhalt des geforderten Gesetzes skizziert, ohne dass einzelne Regelungen ausformuliert werden.

Der Antrag zielt damit seinem Wortlaut nach auf ein „Beschlussvolksbegehren“ gemäß Art. 62 Absatz 1 Satz 2 VvB, § 11 Abs. 1 Satz 2 AbstG, also auf einen „sonstigen Beschluss im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses“. Es ist nicht, im Sinne eines „Gesetzesvolksbegehrens“ gemäß Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB, § 11 Abs. 1 Satz 2 AbstG, unmittelbar auf den Erlass eines Gesetzes gerichtet. Das ergibt sich schon aus dem Wortlaut des Antrages, der den insoweit im Sinne eines „Beschlussvolksbegehrens“ gedeuteten Anträgen etwa beim Volkbegehren „Tegel“ oder „Tempelhof bleibt Verkehrsflughafen“ entspricht (zur Formulierung „auffordern“ vgl. übereinstimmend Rossi/Lenski, DVBI 2005, Seite 416, 420; Engelken, DVBI 2005, Seite 415, 420). Diese Auslegung entspricht dem Verständnis der Trägerin:

„Warum macht Ihr keinen Gesetz, sondern einen Beschlussvolksentscheid? - Ein Gesetz auszuarbeiten, das diesem Thema gerecht wird, ist sehr kompliziert. Wir haben als ehrenamtlich Aktive nicht genügend Ressourcen um dies zu bewerkstelligen. [...] Zusätzlich besteht bei einem Gesetz die Gefahr, dass der Senat dies zur ‚Prüfung‘ an das Landesverfassungsgericht verweist und wir dadurch jahrelang untätig auf eine Gerichtsentscheidung warten müssen. Durch einen Beschlussvolksentscheid können wir zwar die wesentliche Inhalte des Gesetzes festlegen, müssen aber nicht darauf achten, dass jedes Komma richtig gesetzt wird. Der Senat, der die entsprechenden Kapazitäten hat, bekommt durch unseren Volksentscheid den Auftrag einen Gesetzesentwurf aufgrund unserer Vorlage auszuarbeiten.“ (<https://www.dwenteignen.de/warum-enteignen/volksbegehren/>, abgerufen am 10. Oktober 2019)

Inhaltlich richtet sich das Begehren insoweit – mittelbar – auf den Erlass eines Gesetzes, da der die geforderte Vergesellschaftung gemäß Art. 15 GG zwangsläufig den vorherigen Erlass eines Gesetzes erfordert, für das eine Reihe von Eckpunkten und Kriterien vorgegeben werden („Dies soll für Wohnimmobilien [...] gelten“; „[...] werden erfasst“, „ist ... hinzurechnen“, „soll“, „müssen“, „ist zu regeln“ und ähnlich). Explizit als „Vorschlag“ sind nur wenige Einzelpunkte bezeichnet, vor allem die Zahl 3.000 für die „Enteignungsschwelle“ und Gründung einer AöR). Der Text des Antrages erlaubt nicht zu allen Punkten eine scharfe Unterscheidung zwischen „harten“ Eckpunkten, die nach Vorstellung der Trägerin umgesetzt werden müssen, und bloßen Vorschlägen, von denen abgewichen werden kann, ohne dem Volksbegehren zu widersprechen.

Würde man den Antrag – entgegen seinem Wortlaut – als „Gesetzesvolksbegehren“ verstehen, wäre er ohne Weiteres unzulässig, denn einem solchen wäre ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf nebst Begründung beizufügen (§ 14 Satz 2 AbstG), was hier nicht der Fall ist.

Geht man von einem „Beschlussvolksbegehren“ im vorstehenden Sinn aus, folgt daraus, dass der vom Volksbegehren angestrebte Beschluss keine bindende Wirkung hat:

„Gegenstand von Volksbegehren und Volksentscheid können nach Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB wie im vorliegenden Fall auch Beschlüsse sein, die im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses die politische Willensbildung in Berlin betreffen. Solchen Entschlüsse kommt weder als schlichtem Parlamentsbeschluss des Abgeordnetenhauses noch als Ergebnis eines Volksentscheids (zur Gleichrangigkeit von Volkswillensbildung und parlamentarischer Willensbildung: HambVerfG, Urteil vom 27. April 2007 - 4/06 -, juris ; Rossi/Lenski, DVBl. 2008, 416 <418 f.> m. w. N.) rechtliche Bindungswirkung zu. Sie haben allein politische Qualität. Der Senat ist bei der Wahrnehmung der ihm von der Verfassung übertragenen Aufgaben an keine Vorgaben oder Weisungen des Abgeordnetenhauses gebunden, sofern nicht die Verfassung im Einzelfall etwas anderes bestimmt (Beschluss vom 6. Dezember 1994 - VerfGH 65/93 -, NJW 1995, 858). Das Abgeordnetenhaus besitzt kein generelles Mitwirkungsrecht bei grundlegenden Entscheidungen des Senats. Schlichte Abgeordnetenhausbeschlüsse und ihnen entsprechende Volksentscheide bewegen sich mit anderen Worten im Bereich der politischen Willensbildung (vgl. Rossi/Lenski, DVBl. 2008, 416 <420>)“.

Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Beschluss vom 27. Oktober 2008 – 86/08, juris Rn. 79.; vgl. Michaelis, in : Driehaus, Verfassung von Berlin, 4. Auflage 2020, Art. 62 Rn.4.

Festzuhalten ist, dass der vorliegende Antrag als „Beschlussvolksbegehren“ zu verstehen ist, das auf einen formal unverbindlichen, „sonstigen Beschluss im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses“ zielt.

II. Zulässiger Gegenstand (Art. 62 Absatz 1 VvB, § 11 Abs. 1 AbstG)

Die VvB und das AbstG kennen nur zwei statthafte Gegenstände eines Volksbegehrens: Das Beschluss- und das Gesetzesvolksbegehren (abgesehen vom Sonderfall der Auflösung des Abgeordnetenhauses, Art. 62 Abs. 6 VvB). Wie dargestellt ist das vorliegende Begehren formal als Beschlussvolksbegehren formuliert. Zugleich ist es aber – mittelbar – auf den Erlass eines Gesetzes gerichtet, dessen wesentlicher Inhalt in Eckpunkten vorgegeben wird. Es ist zu prüfen, ob diese Gestaltung gegen Art. 62 Absatz 1 VvB und § 11 Absatz 1 AbstG verstößt, weil es sich nur der Form nach um ein Beschlussvolksbegehren handelt, so dass die – höheren – gesetzlichen Anforderungen an ein Gesetzesvolksbegehren vermieden werden.

Die Trägerin war im Rahmen eines Beratungsgespräches auf die Problematik hingewiesen worden und hat darauf reagiert, indem sie einen gekürzten Antragstext eingereicht hat, der hier in der durch die Erklärung vom 24. Juli 2020 modifizierten Fassung Gegenstand der Prüfung ist (s.o. A. VI.).

1. Regelung der statthaften Gegenstände

Beschlussvolksbegehren sind zulässig, um

„im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses zu Gegenständen der politischen Willensbildung, die Berlin betreffen, sonstige Beschlüsse zu fassen“ (übereinstimmender Wortlaut von Art. 62 Absatz 1 VvB und § 11 Absatz 1 AbstG).

Fraglich ist, ob dem Begriff der „Entscheidungszuständigkeit“ eine eigenständige Bedeutung zukommt, so dass

„Resolutionen und Meinungsäußerungen ohne Entscheidungswirkung – zu denen das Abgeordnetenhaus befugt ist, solange es damit nicht die Kompetenzordnung des Grundgesetzes unterläuft – nicht Gegenstand eines Volksbegehrens sein“ können (Zivier, Verfassung und Verwaltung von Berlin, 4. Auflage 2008, Rn. 57.1.4.).

Würde man sich dieser Auffassung anschließen, wären die möglichen Gegenstände eines Beschlussvolksbegehrens eng begrenzt, in Betracht käme etwa die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses oder einer Enquetekommission gemäß Art. 44, 48 VvB, oder der Beschluss über einen Bauleitplan gemäß § 7 Absatz 2 AGBauGB (Zivier, a.a.O., soweit nicht Bundesrecht entgegensteht). Die zulässigen Gegenstände eines Volksbegehrens wären damit enger begrenzt, als die von (schlichten) Beschlüssen des Abgeordnetenhauses.

Für ein solches, enges Verständnis spricht, dass andernfalls der Begriff der „Entscheidungszuständigkeit“ keine Bedeutung hätte. Auch die klare Unterscheidung zwischen dem Gesetzes- und Beschlussvolksbegehren im Verfassungstext spricht für eine strikte Trennung beider Instrumente und gegen die Zulässigkeit von hybriden Mischformen, denn gerade die verfahrensrechtlichen Vorgaben der Verfassung sind in der Regel rigide zu verstehen und schließen es aus, „einfach eine neue Verfahrensart zu erfinden“ (so Kloepfer, Gutachten, S. 6 f.).

Umgekehrt deutet die Erwähnung der „politischen Willensbildung“ im Verfassungstext darauf hin, dass der Verfassungsgeber doch auch an „Resolutionen und Meinungsäußerungen“ gedacht hat, die auf jeden beliebigen Gegenstand gerichtet sein können, unabhängig von einer „Entscheidungs-“Kompetenz des Abgeordnetenhauses, und damit auch auf die Erarbeitung eines Gesetzes.

2. Historische Auslegung

Die Begründung zum Achten Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 25. Mai 2006 (GVBl. Seite 446) enthält keine Hinweise zum Verständnis des historischen Verfassungsgebers (Abg-Drs. 15/5038). Bei der Einbringung der Verfassungsänderung erläuterte der Abg. Dr. Lederer diesen Punkt knapp wie folgt:

„Das heißt, es wird zukünftig so sein, dass nahezu alles, worüber dieses Parlament entscheiden kann, auch auf dem Wege der Volksinitiative, des Volksbegehrens, des Volksentscheids durchgesetzt werden kann“ (85. Sitzung vom 4. Mai 2006, Prot. Seite 7341 D).

Daraus lässt sich für die Auslegung des Verfassungstextes nichts herleiten. Allein aus der einschränkenden Formulierung „nahezu“ Rückschlüsse auf die hier konkret zu klärende Frage zu ziehen, erschiene zu weitgehend. Allerdings spricht Einiges dafür, das Verständnis des damals neuen Instituts des Beschlussvolksbegehrens aus dem Dualismus zum Gesetzesvolksbegehren herzuleiten. Der gesetzgeberische Wille kann danach so verstanden werden, dass lediglich beabsichtigt war,

„auch die nicht gesetzesförmig fassbaren politischen Fragen der möglichen unmittelbaren Mitwirkung des Volkes zu unterstellen. Deswegen hat sich die Verfassung von Berlin insoweit entschieden, neben Gesetzesvolksentscheiden auch ‚sonstige Beschlüsse‘ durch Volkentscheid zuzulassen. Damit übernehmen diese ‚sonstigen Beschlüsse‘ letztlich eine ergänzende Funktion, die dazu dienen soll, die unmittelbare Demokratie im Land Berlin möglichst flächendeckend zu ermöglichen und dabei auch solche Fragen zu erfassen, die sich nicht durch gesetzesförmige, also durch abstrakt-generelle Regelungen fassen lassen.“ (Kloepfer, Gutachten, S. 6)

Das hiesige Volksbegehren ist – mittelbar – auf den Erlass eines Vergesellschaftungsgesetzes gerichtet, also auf eine (nur) „gesetzesförmig fassbare“ Frage. Dies wäre danach kein statthafter Gegenstand eines „Beschlussvolksbegehrens“.

In der bisherigen Praxis des Senats wurde das Merkmal der „Entscheidungskompetenz“ eher großzügig interpretiert: Die Volksbegehren zum Weiterbetrieb der Flughäfen Tempelhof (2007) und Tegel (2016) hatten jeweils eine Aufforderung an den Senat zum Gegenstand, bestimmte politische „Absichten“ aufzugeben und – nicht näher bezeichnete – „Maßnahmen“ zur Erreichung des angestrebten Ziels zu ergreifen (vgl. dazu Zivier, a.a.O.). Allerdings waren diese Volksbegehren jeweils auf ein Verwaltungshandeln des Senats gerichtet und gerade nicht auf die Einbringung eines Gesetzes. Sie betrafen also den Bereich der Exekutive, nicht den der Legislative, so dass eine Übertragung der damaligen Erwägungen nicht ohne weiteres möglich ist.

3. Vergleich mit anderen Landesverfassungen

Der Vergleich mit anderen Landesverfassungen führt nicht weiter. Soweit dort ähnliche Volksbegehren zugelassen werden, sind die Formulierungen durchweg anders gefasst (Art. 50 Absatz 1 Verf HH: „Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlage)“; Art. 59 Absatz 2 Verf BW: „Befassung des Landtags mit Gegenständen der politischen Willensbildung im Zuständigkeitsbereich des Landtags“). „Beschlüsse“ und „Entscheidungen“ des Landtages sind dort gerade nicht möglicher Gegenstand. Der Vergleich spricht deshalb eher dafür, der besonderen Formulierung in Berlin Bedeutung beizumessen.

Bedeutsam ist aber die Erkenntnis, dass es in keinem anderen Land ausdrückliche Regelungen zu Volksbegehren gibt, die auf die Erarbeitung eines Gesetzes durch die Regierung gerichtet sind.

4. Zusammenspiel der Instrumente der direkten Demokratie

Eine Aufforderung des Volkes an den Senat, einen konkreten Gesetzentwurf zu erarbeiten, erschien systematisch als Fremdkörper im Verfassungsgefüge, weil diese Aufforderung zwar auf Gesetzgebung gerichtet ist, aber als Adressat gerade ein Verfassungsorgan in Anspruch nehmen will, das selbst keine Gesetzgebungskompetenz hat:

Aufgrund der in Art. 3 Abs. 1 VvB festgelegten Gewaltenteilung, wonach „die Gesetzgebende Gewalt durch Volksabstimmungen [...] und durch die Volksvertretung ausgeübt“ wird, richtet sich das Verlangen, ein bestimmtes Gesetz zu erlassen, an das Abgeordnetenhaus: Dort ist auch der Ort, wo die Einzelheiten eines Gesetzentwurfes zu beraten und zu diskutieren sind, denn letztlich entscheidet auch bei einer Vorlage des Senats ausschließlich das Parlament über Inhalt und Verabschiedung eines Gesetzes.

Dem entsprechend kommt dem Senat im gesamten Verfahren des Volksbegehrens und -entscheides nur eine technische Verwaltungsfunktion zu (so zur ersten Stufe eines Volksbegehrens ausdrücklich VerfGH Berlin, Urteil vom 14. Juli 2010, Az. 57/08). Soweit er seinen „Standpunkt“ dem Abgeordnetenhaus zu unterbreiten hat (Art. 62 Abs. 3 Satz 1 VvB), ist dieser unverbindlich und dient dazu, die fachliche Expertise der Verwaltung in das Verfahren einzubringen. Dementsprechend richten sich die in der VvB vorgegeben Entscheidungsfristen ausschließlich an das Abgeordnetenhaus und nicht an den Senat (so auch Kloepfer, Gutachten, S. 10 f.).

Auch die nähere Betrachtung der Verfahrensabläufe bei Volksbegehren zeigt, dass bei Gesetzgebungsvorhaben der Adressat eines Volksbegehrens das Abgeordnetenhaus ist, und nicht der Senat:

Würde das Abgeordnetenhaus das Volksbegehren in seiner Zielsetzung mehrheitlich unterstützen, könnte es einen entsprechenden Gesetzentwurf vorlegen; der „Umweg“ über den Senat wäre nicht erforderlich.

Befürwortet dagegen das Abgeordnetenhaus das Volksbegehren *nicht*, geriete der Senat im Falle eines positiven Volksentscheides in eine „Zwickmühle“ zwischen repräsentativer und direkter Demokratie. Er wäre gehalten, einen Gesetzentwurf zu erarbeiten, für den es im Abgeordnetenhaus erklärtermaßen keine Unterstützung gäbe. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Verfassungsgeber eine solche Lage zulassen wollte. Bei einem – so weit als zulässig unterstellten – Parlamentsbeschluss mit entsprechenden Inhalt (Aufforderung zur Erarbeitung eines Gesetzes) stellte sich dieses Problem nicht, weil dann das Parlament Willens ist, das Gesetz zu verabschieden.

Für die Fälle, in denen – wie hier von der Trägerin explizit angesprochen – die Trägerin einen Gesetzentwurf wegen der Komplexität der Materie nicht erarbeiten kann oder will, stellt die VvB ein geeignetes Instrument zur Verfügung: Mit der Volksinitiative kann das Abgeordnetenhaus dazu gezwungen werden, über ein konkretes Anliegen zu beraten; im Falle der mehrheitlichen Befürwortung kann es dann den Senat einbeziehen. Auch dann ist jedenfalls nicht der Senat Adressat des Begehrens.

Vorliegend richtet sich das Volksbegehren schon seinem Wortlaut nach direkt an den Senat, der zu einem bestimmten Tun aufgefordert wird. Bei der vom Volksbegehren (zunächst) angestrebten Verfahrensweise wäre auch der Senat der Partner für etwaige Verhandlungen über den Inhalt des Gesetzentwurfs, der Senat hätte etwaige Abweichungen von den geforderten Eckpunkten öffentlich zu vertreten. Dem Abgeordnetenhaus käme bei Erfolg des Volksbegehrens keine eigenständige Rolle zu, außer ggf. am Ende das Gesetz „abzusegnen“ oder abzulehnen. Selbst wenn das Abgeordnetenhaus selbst das geforderte Gesetz erarbeiten und verabschieden würde, wäre dem Begehr formal nicht stattgegeben. Im Ergebnis käme man so zu einer mittelbaren Ausweitung des Kreises der Adressaten der Volksinitiative.

Die systematische Auslegung im Zusammenhang der verschiedenen Instrumente der direkten Demokratie spricht daher eher dafür, dass jedenfalls ein unmittelbar auf die „Erarbeitung eines Gesetzentwurfs“ gerichtetes Begehr kein nach Art. 62 VvB zulässiger Gegenstand eines Volksbegehrens ist.

5. Kompetenzordnung: Gesetzesinitiativrecht des Senats

Ein Beschluss des Volkes mit der Aufforderung an die Regierung, einen bestimmten Gesetzentwurf zu erarbeiten, berührt das in Art. 59 Absatz 2 VvB dem Senat als eigenes Recht eingeräumte Gesetzesinitiativrecht. Die formale Unterscheidung der Initiativberechtigten durch Art. 52 VvB (in Berlin: Senat, Mitte des Abgeordnetenhauses, Volksbegehren) bezweckt „eine klare Übernahme von politischer Verantwortung für einen eingebrachten Gesetzentwurf“ (Maunz/Dürig/Kersten, 86. EL Januar 2019, GG Art. 76 Rn. 53, 27). Der Bayrisch Verfassungsgerichtshof hat daraus für Volksbegehren nach der Bayerischen Landesverfassung (BV) gefolgt:

„Die Staatsregierung hat [...] grundsätzlich selbst darüber zu befinden, ob und in welcher Weise sie von den ihr in Art. 71 BV eingeräumten Gesetzesinitiativrecht Gebrauch machen will. Der Volksgesetzgeber darf die Staatsregierung nicht zur Vorlage eines Gesetzesentwurfs verpflichten. [...]

Die Initiativrechte [von Volk und Staatsregierung] stehen, was ihr Verhältnis untereinander anbelangt, grundsätzlich unabhängig und gleichberechtigt nebeneinander. Ob die nach Art. 71 BV Berechtigten ihr Initiativrecht in Anspruch nehmen wollen, ist ihrem pflichtgemäßem Ermessen überlassen. Die Staatsregierung, der durch das Volksbegehren eine Initiativpflicht auferlegt werden soll, verfügt, wenn sie ihre verfassungsmäßigen Aufgaben erfüllt, über eine selbständige politische Entscheidungsgewalt. Demgemäß hat sie grundsätzlich selbst darüber zu befinden, ob und in welcher Weise sie von dem ihr in Art. 71 BV eingeräumten Initiativrecht Gebrauch machen will, das unabhängig von dem des Landtags und des Volkes besteht.

Die Ausführungen zum Inhalt des Initiativrechts sind auf die die Berliner Verfassungslage übertragbar (Art. 59 Abs. 2 VvB), auch wenn es in Bayern kein Beschlussvolksbegehren gibt.

Auch eine „Aufforderung“ an den Senat, ein bestimmtes, inhaltlich bereits konkretisiertes Gesetz zu erarbeiten oder einzubringen hätte, trotz ihrer Unverbindlichkeit, erhebliche Auswirkungen auf die Ausübung des Gesetzesinitiativrechts; sie berührt sowohl den „entschließungsbezogenen“ Aspekt des Gesetzesinitiativrechts (das „Ob“ einer Initiative), als auch den „gestaltungsbezogenen“ Teil („Wie soll die Initiative aussehen“) (vgl. Kloepfer, Gutachten, S. 12): Die politische Entscheidungsfreiheit der Regierung würde eingeschränkt. Gegenüber der Öffentlichkeit würde der Eindruck erweckt, die Frage sei inhaltlich schon entschieden und es gehe nur noch um Details. Der Senat wäre gezwungen, sich eine Initiative zu eigen zu machen und die inhaltliche Verantwortung für das ausgearbeitete Gesetz zu übernehmen, obwohl er nicht dessen Urheber ist. Dadurch würde die Verantwortlichkeit der Verfassungsgremien für den Inhalt und ggf. das Scheitern eines Gesetzes verunklärt. Weiterhin wird in die Prioritätensetzung des Senats bei der Ausarbeitung von Gesetzgebungsvorhaben eingegriffen, was angesichts begrenzter Ressourcen der Senatsverwaltungen erhebliche praktische Auswirkungen auf das innerhalb der Legislaturperiode zu bewältigende Gesetzgebungsprogramm haben kann (Kloepfer, Gutachten, S. 14).

Dies ist bei einem entsprechenden Prüfauftrag an die Regierung, ob eine bestimmte Gesetzgebung möglich wäre, anders, denn ein solcher ist naturgemäß ergebnisoffen.

Auch bei einem – in der Parlamentspraxis schwer von einer Prüfbitte abzugrenzenden Gesetzgebungsauftrag des Parlaments an die Regierung stellt sich die Problematik nicht in gleicher Weise, denn Parlament und Regierung sind – auch und insbesondere in der öffentlichen Wahrnehmung – prinzipiell gleichrangige Verfassungsorgane, zwischen denen kein „Weisungsverhältnis“ besteht (vgl. WPD Berlin, Ausarbeitung, S. 6); ein vom Volk unmittelbar ausgehender Handlungsauftrag hat ein wesentlich höheres politisches Gewicht und bindet die Regierung faktisch stark auch dann, wenn der Auftrag formal unverbindlich ist. Ein Volksbegehren das selbst keinen Gesetzesentwurf vorlegt, aber dem Senat unmittelbar aufgibt, einen solchen nach vorgegebenen Kriterien zu erarbeiten und einzubringen, kollidiert daher mit dem in Art. 59 Abs. 2 VvB verankerten Gesetzesinitiativrecht des Senats. Dies spricht im Rahmen der kompetenzrechtlichen Betrachtung für eine Auslegung des Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB, wonach (jedenfalls) derartige Volksbegehren nicht zulässig sind. Möglich bleibt dabei nach der hier vertretenen Auffassung aber, dass Parlament oder Volk einen allgemein gehaltenen Prüfauftrag an den Senat richten.

6. Teleologische Auslegung: Parallele zum „schlichten Parlamentsbeschluss“

Im Rahmen einer Auslegung nach dem objektiven Zweck der Norm kann – unter Würdigung der Unterschiede zu direktdemokratischen Verfahren – auf Überlegungen der Rechtswissenschaft zu Bedeutung und Grenzen sogenannter „schlichter“ Parlamentsbeschlüsse zurückgegriffen werden, an die die hier in Rede stehende Regelung des Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB anknüpft. Auch hier wird davon ausgegangen, dass die Beschlussformen des Parlaments – Gesetzesbeschluss und „schlichter“ Beschluss – inhaltlich voneinander abgegrenzt werden müssen, um einen Formenmissbrauch zu verhindern (Siegfried Magiera, Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, 1979, Seite 174).. Gerichtliche Aussagen zu dieser Frage gibt es, soweit hier bekannt nicht, denn eventuelle Streitfälle werden insoweit typischerweise politisch entschieden: Entsprechende Anträge der Opposition können von der Parlamentsmehrheit abgelehnt werden, während solche der Regierungsfraktionen von der Regierung typischerweise hingenommen und jedenfalls nicht gerichtlich angegriffen werden; sie unterliegen, anders als Volksbegehren, auch keiner gesetzlich vorgegebenen Zulässigkeitsprüfung.

Allgemein werden „schlichte“ Parlamentsbeschlüsse in erster Linie durch ihre „Gegenüberstellung mit ihrem Pendant: dem gesetzesförmigen Parlamentsbeschluss“ beschrieben (Butzer, AöR 119 (1994), 61 (66 f.). Sie wären demnach da – und nur da – zulässig, wo sich

„staatliche Entscheidungen von politischer Bedeutung nicht in Gesetzesform fassen lassen, sich also insbesondere einer rechtssatzförmigen Fassung (d.h. einer abstrakt-generellen Regelung) entziehen“ (Kloepfer, Gutachten, S. 5, unter Verweis auf Rossi/Lenski, DVBl. 2008, 416 (419)).

Die schon zitierte, umfassende Untersuchung zu „schlichten“ Parlamentsbeschlüssen von Magiera entwickelt allgemeine Aussagen zur Begrenzung ihrer Zulässigkeit:

„Die verbreitete Ansicht von der allgemeinen Zulässigkeit, aber ebenso allgemeinen Unverbindlichkeit birgt zunächst die Gefahr eines Zirkelschlusses in sich, wonach schlichte Parlamentsbeschlüsse zulässig erscheinen, weil sie angeblich rechtlich unverbindlich sind, und umgekehrt ihre rechtliche Verbindlichkeit ausgeschlossen scheint, weil sie angeblich unbeschränkt zulässig sind. Darüber hinaus bleibt unberücksichtigt, daß unter dem Grundgesetz alles Handeln staatlicher Organe einer verfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisung bedarf und daß dieses Handeln, selbst wenn und soweit es rechtlich unverbindlich sein sollte, nicht auch rechtlich unerheblich ein muß. [...]“

Diese rechtliche Erheblichkeit bedingt zugleich die Begrenzung der schlichten Beschußfassung des Parlaments. Wegen des Gewichts, das seine Äußerungen ungeachtet jeglicher anzunehmender Verbindlichkeit besitzen, muß das Parlament jedenfalls dort zurückhaltend sein oder ganz schweigen, wo anderen Verfassungsorganen eine unabhängige oder doch von außerhalb möglichst unbeeinflußte Entscheidungsgewalt eingeräumt ist“ (Magiera, a.a.O., Seite 213, 215).

Davon ausgehend lässt sich der in Art. 62 Absatz 1 Satz 2 VvB verwendete Begriff der „Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses“ präzisieren, um ihn einer sachgerechten Abgrenzung der Kompetenzen von Parlament beziehungsweise Volk und Regierung nutzbar zu machen. Auszugrenzen sind Fälle, in denen dem Parlament nach dem Gefüge der Verfassung keine eigene Entscheidung zusteht, einzubeziehen sind solche, wo es „das letzte Wort“ hat. Damit lassen sich die in der bisherigen Praxis erörterten Fallgruppen sinnvoll zuordnen:

- Geht es um die Bewertung von Verwaltungshandeln, hat das Parlament eine eigenständige Kompetenz, da zu seinen Aufgaben die Kontrolle der Verwaltung gehört. Das kommt in den in Art. 45, 48 – 50 VvB geregelten Auskunftsrechten gegenüber der Verwaltung zum Ausdruck. Diese implizieren, dass das Parlament – und nicht nur einzelne Abgeordnete – die gewonnenen Erkenntnisse bewerten und daraus Schlussfolgerungen ziehen darf. Dies umfasst auch (unverbindliche) Stellungnahmen zu künftigem Verwaltungshandeln. Die Zuständigkeit des Verfassungsorgans Regierung wird dadurch nicht berührt, denn diese ist für die Verwaltung gerade nicht „unabhängig oder doch von außerhalb möglichst unbeeinflusst“, sondern vielmehr durch das parlamentarische Kontrollrecht von vornherein beschränkt und dem Parlament verantwortlich:

„Anders als bei der Regierungstätigkeit würde das Verwaltungshandeln auch hinsichtlich der Willensbildung der Exekutive grundsätzlich uneingeschränkter parlamentarischer Kontrolle unterliegen“ (VerfGH Berlin, Urteil vom 14. Juli 2010, Az. 57/08, Rn. 100).

- Ebenfalls entscheidungsbefugt ist das Parlament mit Bezug auf übergreifende Fragen der Staatsleitung und der großen Richtung der Politik; insoweit ist anerkannt, dass die Staatsleitung nicht nur bei der Regierung, sondern auch beim Parlament als unmittelbarem Repräsentanten des Volkes liegt. In diesem Zusammenhang können dann auch gesetzesvorbereitende Resolutionen gefasst werden, „wenn etwa die Zeit für ein Gesetz noch nicht reif erscheint, das Parlament aber wenigstens die von ihm bevorzugte Entwicklungsrichtung kundmachen will“ (Magiera, a.a.O., Seite 285).

- Unzulässig sind dagegen Beschlüsse, mit denen das Parlament das Abstimmungsverhalten der Landesregierung im Bundesrat beeinflussen will; die Mitglieder des Bundesrates sind an Weisungen des Parlaments nicht gebunden (BVerfGE 106, 310 (334)).
- Das Gleiche gilt ausdrücklich auch für Volkentscheide: „Eine ‚Instruktion‘ der Mitglieder der Landesregierung im Bundesrat durch das Landesvolk, auch eine bloß rechtlich unverbindliche in der Weise, daß sich die Vertreter im Bundesrat daran orientieren und sie zur Richtschnur ihres Handelns im Bundesrat machen, ist nach der Struktur des Bundesrats ausgeschlossen“ (BVerfG, Urteil vom 30. Juli 1958 – 2 BvF 3/58 –, BVerfGE 8, 104, Ls. 8; vgl. dazu David, Verfassung der freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage 2004, Art. 50 Rn. 41). Die „unabhängige“ und „von außen unbeeinflusste“ Kompetenz der Landesregierung ergibt sich hier aus der Zuweisung in Art. 51 Absatz 1 GG.
- Unzulässig wären schließlich – selbstverständlich und rein hypothetisch – Beschlüsse, mit denen ein Gericht in einem laufenden Verfahren zu einer bestimmten Entscheidung aufgefordert würde; dies wäre trotz fehlender Bindungswirkung ein eindeutiger Übergriff in den Bereich der Judikative, für deren Kontrolle das Parlament keine Zuständigkeit hat.

Das Gesetzesinitiativrecht der Regierung ist exemplarisch eine „unabhängige, von außen möglichst unbeeinflusste Entscheidungsgewalt“ im Sinne der zitierten Abgrenzung von Magiera. Das Abgeordnetenhaus hat insofern lediglich eine eigene, aber keine auf den Senat bezogene Kompetenz: Das Auskunfts- und Kontrollrecht etwa nach Art. 45 Absatz 2 VvB ist ausdrücklich auf die Verwaltung, d.h. die Ausführung von Gesetzen, begrenzt, und umfasst nicht Handlungen der Regierung:

„Als Regierung und nicht als Verwaltung handeln der Senat und seine Mitglieder namentlich im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren einschließlich der Vorbereitung und Initiierung von Gesetzesvorhaben“ (VerfGH Bln, Urteil vom 14. Juli 2010 – 57/08, LS 2).

Auch sonstige Kontroll- oder Einflussnahmerechte des Parlaments sind in diesem Bereich nicht vorgesehen. Sie sind auch nicht erforderlich, weil das Abgeordnetenhaus (und das Volk) jederzeit selbst einen eigenen Gesetzentwurf einbringen und beschließen können. Die Regierung ist „kein Unterorgan des Bundestages, insbesondere kein Exekutivausschuss des Bundestages, sondern [...] ein selbstständiges und trotz aller gegenseitigen Einflussmöglichkeiten auch gleichrangiges oberstes Verfassungsorgan“ (Maunz/Dürig/ Herzog, 86. EL Januar 2019, GG Art. 62 Rn. 65). Das Parlament ist ihr gegenüber nicht weisungsberechtigt:

„Der Bundesregierung kommt vielmehr auch im parlamentarischen Regierungssystem eine gegenüber derjenigen des Bundestages selbständige Stellung zu, die in ihrer wenn auch vom Bundestag abgeleiteten demokratischen Legitimation ebenso zum Ausdruck kommt wie in den ihr von der Verfassung zugewiesenen Zuständigkeiten“ (Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Stand Januar 2019, Art. 44 Rn. 151).

Aus vorstehenden Überlegungen lässt sich für Gesetzgebungsaufträge – und andere schlichte Beschlüsse – des Parlaments zumindest ableiten, dass von ihnen – auch im Sinne der „Organtreue“ – zurückhaltend Gebrauch gemacht werden muss, um das Funktionieren der Gewaltenteilung nicht zu beeinträchtigen (vgl. WPD Berlin-Ausarbeitung, S. 6). Hier kann offenbleiben, ob danach Gesetzgebungsaufträge des Parlaments generell oder in bestimmten Fällen unzulässig sind.

Die Erwägungen der WPD Berlin-Ausarbeitung sind insoweit sehr knapp und nicht restlos überzeugend; das gilt insbesondere für den gezogenen Schluss, eine (unzulässige) Beeinflussung eines anderen Verfassungsorgans sei stets ausgeschlossen, wenn beide über die gleiche, parallele Kompetenz verfügen (hier das Gesetzesinitiativrecht, vgl. S. 6)); die Annahme, ein unverbindlicher Beschluss könne niemals Kompetenzen eines anderen Organs verletzen (S. 5), greift zu kurz, indem er die faktischen Auswirkungen ausblendet, und wurde schon von Magiera, aaO, überzeugend widerlegt.

Anders stellt sich dies im Zusammenhang von Volksbegehren dar. Zum einen geht von einem (erfolgreichen) Volksentscheid auch dann, wenn er formal nicht bindend ist, eine wesentlich stärkere, faktische Bindungswirkung aus, als von einem schlichten Parlamentsbeschluss. Zum anderen besteht hier nicht die Möglichkeit von Verhandlungen zwischen Regierung und Parlament (smehrheit) über den Inhalt des Beschlusses. Im Parlament besteht zudem normalerweise ein Gleichlauf der Interessen zwischen der einen Beschluss tragenden Mehrheit und der Regierung, so dass es typischerweise nicht zu einem Dissens kommt. Bei Volksbegehren ist dies anders, da hier häufig Anliegen aufgegriffen werden, die von der Regierung gerade nicht gewollt sind. Dadurch sind widersprüchliche Entscheidungen zwischen unmittelbarer und repräsentativer Demokratie vorprogrammiert, die vom Verfassungsgeber nicht beabsichtigt gewesen sein dürften.

Aus dem Sinn und Zweck der Regelung des Art. 62 Absatz 1 Satz 2 VvB, folgt daher, dass der Begriff der „Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses“ so auszulegen ist, dass er zwar neben den in der Verfassung und in Gesetzen ausdrücklich vorgesehenen verbindlichen Entscheidungen auch sonstige, unverbindliche Beschlüsse umfasst, aber nur solche, die in Zusammenhang mit den verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Abgeordnetenhauses in der Staatsleitung und im Rahmen des parlamentarischen Kontrollrechts über die Verwaltung stehen. Nicht zulässig sind „Entscheidungen“ dort, wo ausschließliche Zuständigkeiten anderer Verfassungsorgane bestehen, die parlamentarischer Kontrolle nicht unterliegen. Das gilt insbesondere für den Bereich des Gesetzgebungsinitiativrechts des Senats.

Die teleologische Auslegung spricht somit dafür, dass „Prüfaufträge“ an den Senat oder allgemeine politische Wertungen und Absichtserklärungen zulässiger Gegenstand eines Volksbegehrens sein können; das gilt auch für Handlungsaufträge im Bereich der Verwaltung. Unzulässig sind dagegen konkrete Aufträge an den Senat, einen inhaltlich mehr oder weniger konkretisierten Gesetzentwurf vorzulegen.

7. Kontrollüberlegung: Auswirkungen in der Verfassungspraxis

Würde man – abweichend von der oben dargestellten Abgrenzung – „Legislativaufträge“ im Rahmen eines Volksbegehrens zulassen, hätte dies erhebliche Auswirkungen auf die Verfassungspraxis:

Zu einem würden künftig an den Senat adressierte Volksbegehren herausgefordert, bei denen sich die Trägerin mangels Sachkunde oder wegen der Komplexität der Materie nicht in der Lage sieht, einen abgeschlossenen Gesetzentwurf vorzulegen. Der Senat käme dadurch in die Rolle eines „Schreibrbüros“ für Bürgerinitiativen und wäre regelmäßig mit dem Vorwurf des Versagens konfrontiert, wenn sich das Gesetz aus praktischen oder rechtlichen Gründen nicht oder nicht so wie gewünscht realisieren lässt.

Damit könnte auch populistischen Begehren Vorschub geleistet werden, die zwar ein vordergründig eingängiges und populäres Anliegen haben, ohne aber die Details einer Regelung und mögliche Folgen abgewogen zu haben: Lässt man es zu, ein Anliegen zur Abstimmung zu stellen, ohne dass vorher ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf vorliegt, könnten populistischen Initiativen komplexe Anliegen gezielt vereinfachen und problematische Aspekte ausblenden. Dies kann dazu führen, dass ein Anliegen die Zustimmung auch von solchen Bürgerinnen und Bürgern findet, die es bei Kenntnis der – häufig entscheidenden – Details einer Regelung und ihren vollständigen Implikationen nie unterstützen würden. Erschwerend kommt hinzu, dass sich ein etwaiger Volksentscheid über einen seiner Natur nach unvollständigen und nicht zu Ende gedachten Gesetzgebungsaufrag nicht mehr aus der Welt schaffen lässt, wenn sich bei der Ausarbeitung unvorhergesehene Schwierigkeiten zeigen: Das Votum des Volkes kann von Parlament und Regierung dann trotz seiner formellen Unverbindlichkeit politisch nicht ignoriert werden, obwohl die Umsetzung sich als schwierig oder letztlich unmöglich erweist. Die Frage, ob bestimmte, notwendige, Detailregelungen oder Folgen vom Volkswillen umfasst waren, lässt sich im Nachhinein nicht beantworten, was zu poli-

tischem Streit führen und das Vertrauen in die demokratischen Institutionen schwer schädigen kann. Hier liegt ein wichtiger Unterschied zu Absichtserklärungen des Abgeordnetenhauses, die bei Bedarf aufgehoben, geändert oder präzisiert werden können. Ein neuer Volksentscheid kann dagegen nicht ohne Weiteres herbeigeführt werden, da er nach Art. 62 Abs. 1 Satz 3 VvB innerhalb einer Wahlperiode nur einmal zulässig ist und außerdem Senat und Abgeordnetenhaus dazu kein Initiativrecht haben.

Konkret im hier zu prüfenden Fall könnte ein unmittelbar auf die Einbringung eines speziifizierten Gesetzentwurfs gerichteter Volksentscheid – gleich wie er ausgeht – kein für die Politik handhabbares Ergebnis liefern, da wesentliche Fragen, die für die rechtliche und die politische Bewertung des Anliegens von essentieller Bedeutung sind, nicht beantwortet werden: Dazu gehört beispielsweise die Berechnung der Entschädigungshöhe, die vom Volksbegehrten der konkreten Ausgestaltung des Gesetzes überlassen wird, so dass sich nach derzeitigem Stand eine Bandbreite zwischen 7,3 Mrd. € und 36 Mrd. € eröffnet, wie sich an den abweichenden Kostenschätzungen von Trägerin und Senat zeigt. Wegen der offenen Formulierung des Begehrten könnte im Nachhinein nicht gesagt werden, auf welcher Grundlage die Abstimmenden ihre Zustimmung oder Ablehnung erklärt haben.

Auch diese Erwägungen sprechen für die hier entwickelte Auslegung von Art. 62 Abs. 1 Satz 1 VvB, wonach ein Gesetzgebungsauftrag nicht zum Gegenstand eines Beschlussvolksbegehrten gemacht werden kann.

8. Subsumtion des vorliegend zu prüfenden Volksbegehrten

Vorliegend wird der Senat aufgefordert, „alle Maßnahmen einzuleiten“, die für eine Vergesellschaftung von Wohnraum „erforderlich“ sind; dies ist zwar nicht als Gesetzgebungsauftrag formuliert, zielt aber wegen des Gesetzesvorhaltes in Art. 15 Satz 1 GG auch auf die Vorlage eines Gesetzentwurfs, mit entsprechendem Regelungsgehalt, der vom Volksbegehrten bereits in vielen Punkten konkretisiert wird. Allerdings verlangt das Volksbegehrten zumindest seinem von der Trägerin entsprechend geänderten Wortlaut nach nicht zwingend, dass ein Gesetzgebungsverfahren mit einem spezifizierten Gesetzentwurf eingeleitet wird. Dies hat die Trägerin nachträglich dadurch klargestellt, dass sie die ursprünglich enthaltene, ausdrückliche Aufforderung an den Senat zur Erarbeitung eines „Gesetzes“ gestrichen hat.

Durch die geänderte Formulierung wird im Sinne eines Prüfauftrages deutlich gemacht, dass der – mittelbar noch enthaltene – Gesetzgebungsauftrag nicht bindend ist. Bei den Abstimmungsberechtigten kann nicht mehr der irrite Eindruck entstehen, durch ihre Zustimmung würde das vom Volksbegehrten skizzierte Gesetz gleichsam schon auf den Weg gebracht und vorentschieden. Es lässt sich daher allenfalls vertreten, dass das hier zu prüfende Volksbegehrten das Gesetzesinitiativrecht des Senats und die Wahrnehmung seiner verfassungsmäßigen Aufgaben zwar berührt, aber nicht zwingend bereits verletzt.

Zu berücksichtigen ist auch, dass die hier aufgeworfene Rechtsfrage zur Auslegung des Tatbestandsmerkmals der „Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses“ in Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB bislang nicht erörtert wurde, so dass die Abgrenzung zwischen – zulässigen – Prüfaufträgen und – unzulässigen Gesetzgebungsaufträgen im Vorhinein für die Trägerin schwer fassbar war. Aufgrund entsprechender Hinweise im Beratungsgespräch und auch nach Hinweisen im Zuge der Zulässigkeitsprüfung hat sie eine Klarstellung beziehungsweise Anpassung des Wortlauts vorgenommen.

Obwohl sich das Volksbegehrten zumindest im äußersten Grenzbereich des gerade noch Zulässigen bewegt, kann, unter der Prämisse des dargelegten Verständnisses der Zielrichtung des Volksbegehrten (oben B.I), in der dadurch gegebenen, konkreten Situation und im Interesse einer volksbegehrensfreundlichen Verfahrensgestaltung vorliegend noch davon ausgegangen werden, dass das Volksbegehrten statthaft ist. Für künftige Fälle muss aber entsprechend der hier entwickelten Auslegung, strikt auf eine eindeutige Abgrenzung von Gesetzgebungsaufträgen, die unzulässig sind, geachtet werden.

III. Ergebnis

Systematische und teleologische Auslegung sprechen dafür, dass ein Gesetzgebungsauftrag kein nach Art. 62 Absatz 1 Satz 2 VvB zulässiger Gegenstand eines Beschlussvolksbegehrens sein kann. Eine dahingehende, an den Senat gerichtete Aufforderung läge außerhalb der für Volksbegehren vorausgesetzten „Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses“ i. S. v. Art. 62 Absatz 1 Satz 2 VvB . Beschluss- und Gesetzesvolksbegehren sind strikt und kategorial zu unterscheiden, erstere sind keine Auffangkategorie für „unfertige“ Gesetzesvolksbegehren, sondern nur dort möglich, wo sich eine politische Frage ihrer Natur nach nicht gesetzesförmig fassen lässt (im Ergebnis so auch Kloepfer, Gutachten; die anderen vorliegenden Gutachten befassen sich ausnahmslos nicht mit der Statthaftigkeit).

Das hier zu prüfende Volksbegehren bewegt sich danach im äußersten Grenzbereich des gerade noch Zulässigen. Es kann aber – vor dem Hintergrund des konkreten Verfahrensablaufs – so verstanden werden, dass der Senat nicht zur Einleitung eines förmlichen Gesetzgebungsverfahrens, sondern nur zu einer Prüfung der rechtlichen und praktischen Handlungsmöglichkeiten veranlasst werden soll. Unter dieser Prämisse kann das Volksbegehrens daher gleichwohl noch als statthaft angesehen werden.

C. Inhaltliche Zulässigkeit des Antrages (§ 12 AbstG)

Nach § 12 Abs. 2 AbstG sind Volksbegehren unzulässig, die dem Grundgesetz (GG), der Verfassung von Berlin (VvB) oder sonstigem Bundesrecht widersprechen.

Nach Klarstellung des anzuwendenden Prüfungsmaßstabes (I.) und Prüfung der Landes-Gesetzgebungskompetenz (II.) ist vorliegend zu prüfen, ob das Begehrn mit dem in Art. 23 VvB niedergelegten Eigentumsgrundrecht vereinbar ist (III.) und ob der geforderte Eigentumseingriff auf die Schrankenregelung der Art. 14 Abs. 3 und Art. 15 GG gestützt werden kann (IV). Anschließend wird das Begehrn am Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG (V.), an der „Schuldenbremse“ des Art. 109 GG (VI.) sowie an internationalem Recht, das als einfaches Bundesrecht für den Berliner Gesetzgeber verbindlich ist, gemessen (VII.). Abschließend wird erörtert, ob die Umsetzung des Volksbegehrens aus praktischen Gründen ausgeschlossen ist (VIII.).

I. Prüfungsmaßstab

Zunächst stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen ein Beschlussvolksbegehrn überhaupt höherrangigem Recht „widersprechen“ kann, obwohl es keine (rechtliche) Bindungs- oder Regelungswirkung hat. Soweit ersichtlich gibt es dazu noch keine verfassungsgerichtliche Rechtsprechung, und auch in der Literatur wurde diese Frage noch nicht untersucht. Grund dafür ist, dass „Beschlussvolksbegehren“ in Berlin erst seit der Verfassungsänderung 2006 (Achtes Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 25. Mai 2006, GVBl. S. 446) möglich sind; in anderen Bundesländern gibt es eine entsprechende Regelung nicht; lediglich kann in einigen Ländern (Hamburg, Baden-Württemberg) die „Befassung mit anderen Gegenständen der politischen Willensbildung“ mit einem Volksbegehrn verlangt werden; dies entspricht der Berliner Volksinitiative (Art. 61 VvB), die aber nicht auf eine Beschluss gerichtet ist.

In der Vergangenheit hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung den Maßstab für die Bejahung eines Verstoßes eines – unverbindlichen – Beschlussvolksbegehrens gegen höherrangiges Recht wie folgt formuliert:

„Sollte der mit VB und Volksentscheid zu beschließende Appell an den Senat auf ein nach jeder vertretbaren Betrachtungsweise von vornherein rechtlich ausgeschlossenes Handeln gerichtet sein, würde sich die Frage stellen, ob ein zwar unverbindliches, aber auf rechtlich Unmögliches gerichtetes Volksbegehrn gegen höherrangiges Recht (vor allem das Rechtstaatsprinzip) verstößen würde und damit unzulässig wäre“ (so zuletzt im Falle des Volksbegehrens „Berlin braucht Tegel“).

Dies wurde – im Falle des Tegel-Volksbegehrens – mit der Begründung verneint, dass eine Veränderung des Planfeststellungsbeschlusses oder eine neue Planfeststellung für Tegel grundsätzlich möglich sei, so dass SenInnDS nicht von der Un-Umsetzbarkeit „nach jeder vertretbaren Betrachtungsweise“ ausgehen konnte. Eine vollständige Prüfung, ob das Begehrn irgendwie umgesetzt werden könnte (dort: die Offenhaltung des Flughafens Tegel), wurde im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung nicht vorgenommen. Ergänzend wurde noch die – dort unproblematische – „Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses“ (entsprechend der Formulierung in Art. 62 Absatz 1 Satz 2 VvB) geprüft.

Im Folgenden wird der dargestellte, beim Tegel-Volksbegehrn entwickelte Prüfungsmaßstab angewendet. Das Volksbegehrn wäre danach nur dann unzulässig gemäß § 12 Abs. 2 AbstG, wenn seine Umsetzung nach jeder denkbaren Betrachtungsweise mit höherrangigem Recht unvereinbar ist.

II. Landeskompetenz

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

nach Art. 72 Abs. 2 GG die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Vorliegend hat der Bund von dieser Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht. Daher können Sozialisierungen auch durch Landesgesetze erfolgen (so auch alle Gutachten; Kloepfer, NJW 2019, 1656 (1659); Haaß, LKV 2019, 145 (149)).

Lediglich Vorwerk hält es für möglich, dass das Mietrecht des BGB als abschließende Kodifizierung gemeint ist, so dass das Fehlen einer Regelung zur Enteignung oder Vergesellschaftung ein „absichtsvolles Unterlassen“ wäre (Gutachten, S. 31). Dagegen spricht zum einen, dass entsprechende Überlegungen auf Bundesebene, soweit bekannt, im Zusammenhang mit dem Mietrecht nie angestellt wurden. Die vorliegend vom Volksbegehen vorgeschlagenen Maßnahmen verfolgen auch vom Ziel her keine mietrechtlichen Ziele im bürgerlich-rechtlichen Sinne (Sicherung eines gerechten Interessenausgleichs zwischen Mieter und Vermieter). Die Verneinung einer Landeskompotenz liegt daher eher fern.

III. Zulässigkeit nach Art. 23 VvB

In Art. 23 VvB ist zwar das Eigentumsgrundrecht und die „Enteignung“, aber – anders als in Art. 15 GG – keine Vergesellschaftung geregelt. Daher stellt sich die Frage, ob die Berliner Verfassung eine Vergesellschaftung von Wohnungen ausschließt. Im Folgenden wird zunächst dargelegt, dass das Landes-Grundrecht neben den Bundes-Grundrechten gilt und gegebenenfalls auch weitergehenden Schutz gewähren kann (1.). Anschließend wird Art. 23 VvB daraufhin gefragt, ob Wortlaut (2.) und Systematik (3.) eine Vergesellschaftung ausschließen. Da dies nicht der Fall ist, und weil es zu dieser Frage keine Rechtsprechung gibt, kann letztlich nur die Entstehungsgeschichte Aufschluss über den Inhalt der Norm geben (4.). Es zeigt sich, dass Art. 23 VvB nach dem Willen des historischen Verfassungsgebers trotz des Fehlens einer ausdrücklichen Schrankenregelung Vergesellschaftungen zulässt (5.).

1. Anwendbarkeit der Grundrechte der VvB

Nach Art. 142 GG „bleiben Bestimmungen der Landesverfassungen auch insoweit in Kraft, als sie in Übereinstimmung mit den Art. 1 bis 18 dieses Grundgesetzes Grundrechte gewährleisten“. In der Literatur herrscht weitgehend Einigkeit, dass ein „Übereinstimmen“ in diesem Sinne zu bejahen ist, wenn ein Landes-Grundrecht weitergehenden Schutz bietet, als das Grundgesetz (Michaelis-Merzbach, Rechtspflege und Verfassung von Berlin, 1999, S. 206; vgl. Huber, in: Sachs, GG, 7. Auflage 2014, Art. 142 Rn. 12 mwN). Eine Kollision des – weitergehenden – Landes-Grundrechts mit dem GG kann es danach nur geben, wenn das GG ausnahmsweise eine Maximalgarantie enthält oder wenn das Landesgrundrecht gegen andere Gewährleistungen des GG verstößt. Das kommt nahezu ausschließlich in Drei-Personen-Verhältnissen in Betracht, wenn nach der Wertung des GG den Rechten eines Dritten Vorrang gegenüber den vom Landes-Grundrecht gewährleisteten Belangen zukommt (vgl. Menzel, Landesverfassungsrecht, 2002, S. 194; Huber, aaO, Rn. 13a).

Vorliegend enthält Art. 15 GG nach einhelliger Auffassung kein Gebot zur Vergesellschaftung und begründet keine Ansprüche Dritter auf Sozialisierungsmaßnahmen. Sollte daher die Auslegung von Art. 23 VvB ergeben, dass Vergesellschaftungen landesverfassungsrechtlich ausgeschlossen sein sollen, wäre der Landesgesetzgeber daran gebunden (so auch Durner, in: Maunz/Dürig, GG, Stand März 2019, Art. 15 Rn. 89; Pfennig/Neumann, VvB, 2. Auflage 1987, vor Art. 6, Rn. 25 speziell zur Sozialisierung; a.A. WPD-Gutachten, S. 21 f.).

2. Wortsinn

Zu fragen ist also zunächst, ob der Wortlaut von Art. 23 VvB Sozialisierungen ausschließt; in Absatz 1 heißt es:

„Das Eigentum wird gewährleistet. Sein Inhalt und seine Schranken ergeben sich aus den Gesetzen.“

Art. 23 Abs. 2 ermöglicht die „Enteignung“:

„Eine Enteignung kann nur zum Wohle der Allgemeinheit auf gesetzlicher Grundlage vorgenommen werden“.

Die Formulierung des Absatz 1 entspricht nahezu der des Art. 14 Abs. 1 GG. Absatz 2 entspricht (bei abweichender Formulierung des Gesetzesvorbehaltens) dem Art. 14 Abs. 3 Satz 1, Satz 2, Halbsatz 1 GG, der aber darüber hinaus nähere Anforderungen an die Enteignung stellt (Junktimklausel, Vorgaben zur Höhe der Entschädigung, Rechtsweg).

Lässt man zunächst alle rechtsdogmatischen und systematischen Erwägungen beiseite, lässt sich der Wortlaut von Art. 23 Abs. 2 VvB durchaus so verstehen, dass er die vom Volksbegehrten angestrebte „Vergesellschaftung“ erfasst, denn diese soll mittels einer Entziehung des Grundeigentums an bestimmten Grundstücken erreicht werden: Im allgemeinen Sprachgebrauch wird „enteignen“ definiert als „(1) jemandem Eigentum durch legalen staatlichen Eingriff für öffentliche, dem Allgemeinwohl dienende Zwecke entziehen; (2) von Privateigentum in staatliches Eigentum überführen“ (Duden online, Stichwort „enteignen“, www.duden.de/node/137184/revision/137220, abgerufen 9.8.2019). In einem noch weiteren, laienhaften Verständnis, kann „Enteignung“ für jede hoheitliche Einschränkung des Privateigentums stehen.

Auch die Trägerin des Volksbegehrens verwendet in ihrer Selbstbezeichnung „Deutsche Wohnen & Co. enteignen!“ diese untechnische Wortbedeutung.

Auch nach heutigem Begriffsverständnis im Rahmen des GG ist die Enteignung „auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver, durch Art. 14 I 1 GG gewährleister Rechtspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben gerichtet“ (vgl. BVerfGE 134, 289 [...] unter Verweis auf BVerfGE 101, 239 [259]; BVerfGE 102, 1 [15 f.]; BVerfGE 104, 1 [9] = NVwZ 2001, 1023; st. Rspr.) und deckt somit jedenfalls begrifflich auch die Eigentumsentziehung zum Zwecke der Vergesellschaftung ab (sofern und soweit diese als legitime öffentliche Aufgabe anerkannt wird).

Die hier zu untersuchende Form der Vergesellschaftung von Grundeigentum kann daher in jedem Fall dem Wortlaut nach als „Enteignung“ im Sinne von Art. 23 Abs. 2 VvB verstanden werden.

3. Systematik

Aus der Systematik der VvB ergibt sich keine weitere Differenzierung oder Eingrenzung des skizzierten, weiten Begriffs der Enteignung. Weitere Regelungen mit unmittelbarem Eigentumsbezug enthält die Verfassung nicht.

Eine Einschränkung des Begriffs der „Enteignung“ hat sich im Rahmen der Auslegung von Art. 14 und 15 GG entwickelt; nach heutigem Verständnis steht der Begriff der Enteignung für eine spezielle Form des Eingriffs in das Eigentum und ist von der „Inhalts- und Schrankenbestimmung“ einerseits und der „Vergesellschaftung“ andererseits abzugrenzen. Diese dogmatische Unterscheidung hat sich jedoch erst nach Inkrafttreten des GG, in den 80er Jahren, entwickelt. Im Parlamentarischen Rat wurde über die Abgrenzung und Einordnung kontrovers und mit unklarem Ergebnis diskutiert (vgl. Durner, in: Maunz/Dürig, GG, Stand März 2019, Art. 15 Rn. 12 f., 60 mwN), später wurde längere Zeit angenommen, dass Schrankenbestimmungen, enteignende und enteignungsgleiche Eingriffe und die Enteignung sich lediglich durch Form und Intensität unterscheiden (zur Entwicklung Durner, aaO, Art. 15 Rn. 64 f.). Die Abgrenzung zur Vergesellschaftung ist auch heute noch nicht ganz klar, Rechtsprechung dazu gibt es nicht. Jedenfalls zur Zeit der Entstehung der VvB 1947/50 wurden „Enteignung“ und „Vergesellschaftung“ noch nicht als „distinkte Eingriffsformen“ verstanden (so aber Waldhoff, Gutachten, S. 24), weder in der Rechtswissenschaft noch erst Recht im

Verfassungstext. Die heutige Unterscheidung beruht auf speziellen Erwägungen zum Verhältnis von Art. 14 und 15 GG, die angesichts des unterschiedlichen Wortlautes der VvB auf diese nicht ohne weiteres übertragen werden können.

In der Kommentarliteratur zur VvB wurde vertreten, das Sozialisierungen nach Art. 23 VvB (damals Art. 15) ausgeschlossen sind, jedenfalls dann, wenn die Sozialisierungsmaßnahme die Garantie des Grundgedankens des Eigentumsrechts iSv Art. 36 Abs. 2 VvB verletzt (Pfennig/Neumann, VvB, 2. Auflage 1987, Art. 15 Rn. 7). Unabhängig davon, ob der zugrundeliegenden dogmatischen Herleitung, wonach Art. 15 VvB a.F. als „Lebenssachverhaltsgarantie“ zu verstehen ist, zu folgen ist, wären wohl auch nach dieser Auffassung die vorliegend vom Bürgerbegehrten geforderten Maßnahmen nicht ausgeschlossen, da jedenfalls keine flächendeckende Abschaffung des Privateigentums, auch nicht im Wohnungswesen, bewirkt werden soll.

Festzuhalten ist, dass sich der systematische Auslegung der VvB nicht zwingend ein Verbot der vom Wortlaut des Art. 23 Abs. 2 her denkbaren Vergesellschaftung entnehmen lässt.

4. Entstehungsgeschichte

Die Bedeutung des Begriffs der „Enteignung“ in Art. 23 Abs. 2 VvB kann sich danach nur aus dem Verständnis des historischen Verfassungsgebers ergeben. Es ist daher zu fragen, ob die Mitglieder der verfassungsgebenden Stadtverordnetenversammlung von Berlin in den Jahren 1947-1950, oder aber Abgeordnetenhaus und Volk im Jahre 1995 (Revision) der VvB nach der Wiedervereinigung) den Begriff einschränkend so verstanden haben, dass Vergesellschaftung oder Überführung in Gemeineigentum nicht erfasst sein soll; diese Auffassung vertritt mit eingehender Begründung das Gutachten Waldhoff (S. 20 – 25).

Die Beratungen einer Berliner Verfassung begannen Anfang 1947 und fanden im wesentlichen zwischen September 1947 und April 1948 statt, am 22. April 1948 wurde sie von der damaligen Stadtverordnetenversammlung von Groß-Berlin mit den Stimmen von SPD (48%), CDU (22%) und LDP (9%), gegen die Stimmen der SED (20%), verabschiedet. Durch den Beginn der Blockade im Juni 1948 verzögerte sich die Ratifizierung seitens des Alliierten Kontrollrats. 1950, nach Inkrafttreten des Grundgesetzes und der Teilung der Stadt, wurden dann in erneuter Beratung einige Änderungen zur Anpassung an das GG vorgenommen und die Schlussfassung am 1. Oktober 1950 einstimmig verabschiedet (nunmehr ohne SED, die SPD hatte seit der Wahl im Dezember 1948 fast 65 % der Stimmen im Stadtparlament). Die heutige Fassung von Art. 23 (damals Art. 15) stammt vollständig aus der ersten Beratungsphase 1947/48. (zum Ganzen Hans J. Reichhardt, Die Entstehung der Verfassung von Berlin – Eine Dokumentation, Zwei Bände, 1990).

Im Folgenden wird die Entstehungsgeschichte von Art. 23 VvB (früher Art. 15 a.F.) dargestellt (a) – c)) und bewertet (d)).

a) Sozialisierungsgesetz vom 13. Februar 1947

Kurz vor Beginn der eigentlichen Verfassungsberatungen verabschiedete die Stadtverordnetenversammlung ein Sozialisierungsgesetz, auf dass sich Sprecher aller Parteien in den Verfassungsberatungen immer wieder bezogen: Dieses stellte einen Kompromiss zwischen den Fraktionen der SPD und der CDU dar, dem auch die SED schließlich zustimmte; die LDP war strikt dagegen. Der Inhalt des Gesetzes lässt sich wie folgt zusammenfassen: „Um die privatkapitalistische Unternehmertum den Interessen der Gesamtheit und dem politischen Willen des Volkes unterzuordnen wurde eine Vergesellschaftung der Konzerne der Großunternehmen und der Monopolunternehmeng gegen eine nach Recht und Billigkeit zu bemesende Entschädigung vorgesehen“. Bereits zuvor, 1946, waren die Berliner Filialen größerer Banken geschlossen, ihr Vermögen sichergestellt und nur noch ein neues „Stadtkontor“, die Sparkasse und die Berliner Volksbank als Genossenschaftsbank zugelassen. (Falkowski/Hauck/Holst/Kemper/Mintzel, Berlin – Hauptstadtanspruch und Westintegration, 1967, S. 183 ff.).

In den ebenfalls mit großer Mehrheit am 19. September 1947 beschlossenen Ausführungsbestimmungen zum Sozialisierungsgesetz „sollten bei strenger Abtrennung des Entschädigungsverfahrens aus Vertretern der Betriebe, des Magistrats und der Gewerkschaften Enteignungskommissionen gebildet werden, nach deren Prüfungsberichten der Magistrat die Enteignungsbeschlüsse fassen sollte. Als Träger des damit geschaffenen Gemeineigentums wurde [...] die Stadt Berlin vorgesehen. Die sozialisierten Betriebe sollten ein selbstständig haftendes Sondervermögen darstellen. Zu dessen Verwaltung sollte als Anstalt des öffentlichen Rechts das ‚gemeinwirtschaftliche Unternehmen Groß-Berlin‘ gebildet werden. [...] Als Organe des GU waren ein auf Vorschlag des Magistrats von der Stadtverordnetenversammlung zu wählender drei- bis fünfköpfiger Vorstand und ein Verwaltungsrat vorgesehen, der aus acht Vertretern des Magistrats, vier Stadtverordneten, je drei Vertreten der Gewerkschaften, der Belegschaften und der Wirtschaftskammer bestehen solle“. (Fijalkowski u.a., aaO, S. 187)

Das Sozialisierungsgesetz trat in den Westsektoren nie in Kraft, weil die dafür notwendige Zustimmung des alliierten Kontrollrates wegen der Konflikte im Vorfeld der Blockade nicht zustandekam (vgl. Reichhardt, aaO, S. 386 Fn. 205).

b) Beratung von Art. 15 VvB a.F. 1947/50

Die Beratungen ab März verliefen wie folgt:

- Ausgangspunkt der Beratungen waren drei Verfassungsentwürfe: In denjenigen von CDU und SED gab es jeweils eine ausdrückliche Regelung zur Vergesellschaftung, strukturell ähnlich dem heutigen Art. 15 GG. Der SPD-Entwurf enthielt nur eine dem heutigen Art. 23 Abs. 2 sehr ähnliche Klausel (Zulässigkeit der Enteignung). Das Eigentumsgrundrecht selbst gab es nur im CDU-Entwurf. (Stadtverordnetenversammlung von Groß Berlin, Drs. 60/142 vom 18. September 1947, zitiert nach Hans J. Reichhardt, aaO, S. 698 ff.)
- Zur Begründung des SPD-Vorschlags erklärte Otto Suhr, der Vorsteher der Stadtverordnetenversammlung und Vorsitzende des Verfassungsausschusses, in der 1. Lesung im Plenum, dass der Entwurf bei den Grundrechten nur das Allernotwendigste und keine Programmsätze und „unverbindliche Deklamationen“ enthalten solle. Weiter führte er aus:

„Diese Deklaration und dieses Bekenntnis zu einer demokratischen und sozialistischen Wirtschaftsordnung ist kein Lippenbekenntnis. Die Formulierung des Artikel 15, in dem es heißt: *Zum Wohle der Allgemeinheit können Enteignungen auf gesetzlicher Grundlage erfolgen*, gibt von vornherein in seiner positiven Formulierung den Weg zur Sozialisierung frei. Die SPD hält unveränderlich an ihrem Willen zur baldigen Durchführung einer Gemeinwirtschaft fest. Wir haben als ersten Antrag in der Stadtverordnetenversammlung den Sozialisierungsantrag eingebracht und haben es mehr als alle anderen bedauert, dass die Alliierte Kommandantur bisher diesem Gesetz ihre Zustimmung nicht gegeben hat. Wir werden deshalb alles daransetzen, die Schlußfolgerungen so schnell wie möglich zu ziehen“. (41. Sitzung der Stadtverordnetenversammlung am 2. September 1947, aaO, S. 755 f.)

- In der selben Sitzung bekannte sich der CDU-Fraktionsvorsitzende, Kurt Landsberg, zu einem „neuen sozialen Wirtschaftsleben“, und erläuterte:

„Wir haben vielfach die Formulierungen benutzt, wie wir sie gemeinsam in dem Gesetz zur Überführung von Privateigentum in Gemeineigentum beschlossen haben“. (aaO, S. 771).
- In den anschließenden Erörterungen im Verfassungsausschuss fasste der Berichterstatter, der Wirtschaftsstadtrat (entspr. Senator) Karl Maron (SED), die Positionen zum Thema Vergesellschaftung ohne Widerspruch im Ausschuss wie folgt zusammen:

„Die CDU sagt ihre Meinung [...] zu dieser allgemeinen Frage der Überführung von Betrieben in Gemeineigentum: Soweit es zur Sicherung gemeinwirtschaftlicher Leistung des Betriebes erforderlich ist, kann er in Gemeineigentum überführt werden. Bei der SED dagegen wird [...] fast wörtlich die Eingangsformulierung des von der Stadtverordnetenversammlung bereits angenommenen sogenannten Sozialisierungsgesetzes übernommen. Dabei heißt es in allen drei Verfassungsentwürfen gleichlautend, daß solche Enteignungen nur auf gesetzlicher Grundlage und gegen Entschädigung vorgenommen werden sollen. Darüber gibt es also keinen Streit“. (35. Sitzung des Verfassungsausschusses am 28. Januar 1948, aaO S. 1155)

- In der Diskussion ging es zunächst darum, ob auch entschädigungslose Enteignungen möglich sein sollten (etwa von Kriegsverbrechern). Suhr plädierte erneut für eine „ganz allgemeine Formulierung“ der Enteignungsthematik im Sinne des SPD-Entwurfs ohne explizite, in seinen Augen nur programmatische, Aufzählung der Anwendungsfälle, darunter die Sozialisierung von Betrieben (aaO, S. 1167). In der Einzelberatung war die Enteignungsklausel unstreitig (heute Art. 23 Abs. 1 VvB), erörtert wurde nur, ob überhaupt eine Gewährleistung des Eigentums (heute Art. 23 Abs. 1 VvB) aufgenommen werden sollte, was zunächst von der Mehrheit (SPD und SED) abgelehnt wurde, gegen den Protest von CDU und LPD (aaO, S. 1188 ff.).
- Im Anschluss daran legte der Redaktionsausschuss, offenbar im Interesse des angestrebten breiten Konsenses, als Kompromissvorschlag eine Kombination aus SPD-Entwurf (Abs. 2) und CDU-Entwurf (Abs. 1) vor, die ohne Diskussion angenommen wurde und die im wesentlichen bis heute gilt (37. Sitzung des Verfassungsausschusses am 18. Februar 1948, aaO, S. 1200).
- In der 2. Lesung im Plenum erläuterte der Berichterstatter Dr. Lucht (SPD) die Vorschrift wie folgt:

„Ebenso, wie wir es von vornherein abgelehnt haben, in die Verfassung von Berlin einen besonderen Abschnitt über die Ehe und Familie, über Religion und Weltanschauungsgemeinschaften und über die Schule aufzunehmen, ist auch darauf verzichtet worden, einzelne Fragen der Wirtschaft und damit die Frage der Vergesellschaftung und der Sozialisierung zu regeln; umso mehr als ein Teil dieser Fragen bereits im Schulgesetz und im Sozialisierungsgesetz ihren Ausdruck gefunden haben. Allerdings fühle ich mich an dieser Stelle der Beratungen verpflichtet, darauf hinzuweisen, dass die Grundsätze, die in die ihnen vorliegende Verfassung Aufnahme gefunden haben, insbesondere die Art. 12 und 15-18, für die Sozialdemokratische Partei unabdingbar sind und das mindeste darstellen, was in die Verfassung von Berlin hineinzukommen hat. Insbesondere vermögen wir nicht auf die verfassungsrechtliche Niederlegung im Art. 12 zu verzichten, dass durch Lenkung der Wirtschaft eine Vollbeschäftigung zu sichern ist“. (60. Sitzung der Stadtverordnetenversammlung am 22. März 1948, aaO, S. 1530)

- Bekräftigt wurde das vom Stv. Rudolph Wissell, als spontane Reaktion auf einen Antrag der CDU, das Staatsziel der Vollbeschäftigung zu streichen:

„Wir haben als sozialdemokratische Fraktion uns in dieser Verfassung auf die wichtigsten Grundsätze einer sozialen Wirtschaftsordnung beschränkt, im Interesse des Ganzen vielleicht zu sehr beschränkt. Deshalb werde wir aber niemals auf die verfassungsmäßige Verankerung der Wirtschaftslenkung und der Sozialisierung verzichten. Wir werden deshalb nicht den CDU-Antrag ablehnen, sondern zum Art. 15 Abs. 2 folgenden Änderungsantrag einbringen: *Art. 15 Abs. 2 erhält folgende Fassung: Privat-eigentum kann auf Grund gesetzlicher Bestimmungen zum Wohle der Allgemeinheit einteiget und in Gemeineigentum überführt werden*“. (aaO, S. 1612).

- Der Stadtv. Schöpke (LPD) wandte sich gegen den Auftrag zur Wirtschaftslenkung in Art. 12 EF (gemeint war Planwirtschaft):

„Aber wir stehen da auf dem Standpunkt: das gehört zunächst nicht in die Verfassung, darüber kann man sich bei Beratung von Gesetzen, bei Sozialisierungsgesetz und irgendwelchen Dingen durchaus unterhalten. Aber das ist kein Programm und keine formale Bestimmung der Verfassung“. (aaO, S. 1619)

- Am Ende wurde der – damalige – Art. 15 in der zweiten Lesung nur geringfügig geändert (auf Antrag der SPD wurden in Absatz 2 die Worte „... und nur auf gesetzlicher Grundlage ...“ gestrichen) und einstimmig angenommen, ohne dass über die Zulässigkeit von Sozialisierungen diskutiert worden wäre (61. Sitzung der Stadtverordnetenversammlung am 23. März 1948, aaO, S. 1630).
- Nach Inkrafttreten des Grundgesetzes überprüfte die – nach dem Auszug der SED-Verordneten und der Berlin-Blockade neu gewählte – Stadtverordnetenversammlung den bis dahin noch nicht vom Alliierten Kontrollrat ratifizierten Verfassungsentwurf. Mit Bezug auf Art. 15 (heute Art. 23) wurde dabei ausschließlich darüber diskutiert, ob analog zu Art. 14 As. 1 GG eine Garantie des Erbrechts aufgenommen werden sollte. Dafür sah man im Ergebnis keinen Bedarf, da das Erbrecht ohnehin bundesrechtlich geregelt sei. Über Art. 15 GG wurde nicht gesprochen. (7. Sitzung des Verfassungsausschusses 2. WP am 9. November 1949, aaO, S. 2148)
- Am 4. August 1950 wurde die Verfassung einstimmig verabschiedet (aaO, S. 2306).

c) **Beratungen zur Verfassungsrevision 1995**

Nach der Wiedervereinigung setzte das Abgeordnetenhaus eine Enquêtekommission zur Überprüfung der VvB ein. Im Abschlussbericht der Kommission wird zum damaligen Art. 15 keine Änderung vorgeschlagen, der Bericht enthält dazu auch keine weiteren Erörterungen. Die CDU-Vertreter hatten gefordert, die Grundrechte des GG, einschließlich des Art. 15, komplett zu übernehmen. In Art. 12 (Recht auf Arbeit) wurde empfohlen, die Pflicht zur „Wirtschaftslenkung“ zu streichen, was letztlich auch umgesetzt wurde. (Schlussbericht der Enquêtekommission „Verfassungs- und Parlamentsreform“ vom 18. Mai 1994, Abgh-Drs. 12/4376, S. 26 f.)

d) **Bewertung der Entstehungsgeschichte**

Die Auswertung der Entstehungsgeschichte des heutigen Art. 23 VvB zeigt, dass dieser nach dem Verständnis des Verfassungsgebers die Vergesellschaftung von Eigentum nicht ausschließen sollte. Vielmehr sollten Sozialisierungen nach dem Verständnis aller Beteiligten durch die Zulassung der „Enteignung“ in Absatz 2 ermöglicht werden. Das ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

Hintergrund der Verfassungsberatungen war das parallel dazu von der Stadtverordnetenversammlung beschlossene Sozialisierungsgesetz, dass von allen Parteien getragen wurde. Vertreter aller Fraktionen – auch der CDU und der LDP – bezogen sich auf dieses Gesetz und gingen von dessen Fortbestand aus. An keiner Stelle wurde die Auffassung geäußert, es würde mit den neuen Verfassung kollidieren. Diese Haltung entspricht der „prinzipiellen Offenheit“ auch der bürgerlichen Parteien, der Wirtschaftswissenschaft und der Kirchen gegenüber Sozialisierungen in der unmittelbaren Nachkriegszeit; auch im Parlamentarischen Rat gab es einen „breiten parteiübergreifenden Konsens“ über die Sinnhaftigkeit einer Sozialisierungsermächtigung (vgl. Durner, in: Maunz/Dürig, GG, Stand März 2019, Art. 15, Rn. 8, 17 mwN).

Insbesondere aus dem Beitrag des Stadtv. Dr. Lucht (SPD) in der 60. Sitzung des Verfassungsausschusses, in dem er den „Verzicht“ auf die Regelung „einzelner Fragen der Wirtschaft und damit der Frage der Vergesellschaftung“ erläutert, ergibt sich – entgegen Waldhoff (Gutachten, S. 22) – nichts Anderes: Im selben Atemzug verweist er darauf, dass diese Fragen ja schon im Sozialisierungsgesetz geregelt seien. Er setzt dessen (Weiter-)Geltung also voraus. Im gleichen Sinn äußerte sich in der Sitzung auch der LDP-Vertreter Schöpke.

Alle drei Entwürfe, die den Beratungen zugrunde lagen, sahen Sozialisierungen vor: Ausdrücklich die Entwürfe von SED und CDU, implizit auch der der SPD: Das ergibt sich aus den wiederholten Hinweisen von SPD-Vertretern, Sozialisierungen seien eine wesentliche, „unverzichtbare“ Forderung. Otto Suhr erklärte in der 1. Lesung ausdrücklich: „Die Formulierung des Artikel 15 [...] gibt von vornherein in seiner positiven Formulierung den Weg zur Sozialisierung frei“; auch in der 2. Lesung äußerte in diesem Sinne Rudolph Wissell: „Deshalb werden wir aber niemals auf die verfassungsmäßige Verankerung der Wirtschaftslenkung und der Sozialisierung verzichten“. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass sich dieses Textverständnis der SPD später geändert hätte oder von den anderen Vertretern nicht geteilt worden wäre, oder dass dieser Punkt „versehentlich“ vergessen worden wäre.

Der Verzicht auf eine Erwähnung im Text erklärt sich aus der von der SPD empfohlenen Regelungstechnik, keine Programmsätze, sondern nur verbindliche Regelungen aufzunehmen. Die Erwähnung der Vergesellschaftung wurde als Programmsatz verstanden, dessen Umsetzung – unter anderem – mit den Mitteln der Enteignung erfolgen sollte; in diesem Sinne sprach auch Art. 15 des Herrenchiemsee Entwurfs von der „Überführung von Grund und Boden [...] in Gemeineigentum im Wege der Enteignung des Art. 14“ (vgl. Durner, aaO, Rn. 11). Anders als für die „Wirtschaftslenkung“ (d.h. Planwirtschaft) sollte aber keine entsprechende Verpflichtung des Gesetzgebers aufgenommen werden.

Aus dem zwischenzeitlich gestellten Antrag der SPD in der 2. Lesung (Plenarsitzung am 22. März 1948) auf Aufnahme einer Vergesellschaftungsklausel ergibt sich – entgegen Waldhoff (Gutachten, S. 22.) – nichts Anderes: Nach dem Verständnis der SPD wäre das ein Programmsatz gewesen, der Sozialisierungen nicht ermöglicht, sondern sie als Staatsziel vorgibt, entsprechend den Vorstellungen der SED. Mit dieser Drohung sollten CDU und LDP (erfolgreich) dazu gebracht werden, die Aufnahme von „Vollbeschäftigung“ und „Wirtschaftslenkung“ als Staatsziele in Art. 12 a.F. (Recht auf Arbeit) mitzutragen.

Die Formulierung des genannten, spontanen Änderungsantrages der SPD („Privateigentum kann [...] enteignet und in Gemeineigentum überführt werden“) zeigt dabei, das nach damaligen Verständnis der Stadtverordneten „Enteignung“ und „Vergesellschaftung“ nicht, wie in der heutigen Dogmatik, als „unterschiedliche Eingriffsformen“ (so aber Waldhoff, aaO), verstanden wurden, sondern erstere als Mittel, um Letzteres als Zweck zu erreichen.

Nach Inkrafttreten des GG wurde von keinem Stadtverordneten, auch nicht von der SPD, die Notwendigkeit gesehen, Art. 15 GG zu übernehmen: Weder der Magistrat (Gutachten der Abt. Rechtswesen über Abstimmung der Verfassung von Berlin mit dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 24. Oktober 1949, Reichhardt, aaO, S. 2059 ff.), noch die Stadtverordneten erwähnten auch nur, dass insoweit ein Unterschied zwischen den Verfassungen bestehe. Man ging also weiterhin davon aus, dass die Enteignungsklausel in Art. 15 Abs. 2 auch zum Zwecke der Vergesellschaftung genutzt werden könnte. Ein Versehen lässt sich insoweit ausschließen, da Otto Suhr und der nunmehrige Oberbürgermeister Ernst Reuter an den Beratungen des Parlamentarischen Rates teilgenommen hatten, die zeitlich zwischen den beiden Beratungsphasen zur VvB lagen.

Aus den Beratungen über die Verfassungsrevision 1995 lässt sich für oder gegen die Zulässigkeit von Vergesellschaftungen nichts ableiten. Die These von Waldhoff (Gutachten, S. 24 f.), man habe sich bewusst gegen eine Einschränkung des Eigentumsgrundrechts durch Übernahme von Art. 15 GG entschieden, lässt sich nicht belegen: Bei der Ablehnung der von der CDU geforderten en-bloc-Übernahme des Grundrechtekataloges – die auch Art. 15 umfasst hätte – spielte dieser Punkt keine Rolle. Offenkundig wurde nicht darüber nachgedacht, wie sich Art. 23 VvB zur Vergesellschaftung verhält.

5. Ergebnis der Auslegung

Die Auslegung von Art. 23 VvB ergibt, dass die Norm Enteignungen – weit verstanden als die Entziehung von Privateigentum zu öffentlichen Zwecken – zulässt. Dabei ist die Überführung der enteigneten Güter in Gemeineigentum oder in Staatseigentum nicht ausgeschlossen. Die Vergesellschaftung wird von der Verfassung als legitimes Ziel staatlichen Handelns

vorausgesetzt, das auch, und nicht nur, durch Enteignungen erreicht werden kann. Der Verfassungsgeber hat – entsprechend der Intention der damaligen SPD-Mehrheit in der verfassungsgebenden Stadtverordnetenversammlung – darauf verzichtet, Voraussetzungen und Formen der Sozialisierung oder ein Verpflichtung dazu näher zu regeln oder einzuschränken. Es gilt insofern Ähnliches, wie für die Gemeinwohlbindung des Eigentums entsprechend Art. 14 Abs. 2 GG, die im Berliner Verfassungstext ebenfalls nicht enthalten ist, dem Grundrecht aber nach der Rechtsprechung des VerfGH „immanent“ ist (Beschluss vom 14. November 2012, LVerfGE 23, S. 28 (34)).

Da das 1947 verabschiedete Sozialisierungsgesetz mangels Genehmigung durch den Alliierten Kontrollrat nur in Ost-Berlin in Kraft getreten ist, müssen die inhaltlichen Anforderungen an eine Enteignung zum Zwecke der Vergesellschaftung aus allgemeinen Verfassungsgrundsätzen wie dem Rechtsstaatsprinzip und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abgeleitet werden. Da es hierzu im Rahmen der VvB bislang weder Rechtsprechung noch Literatur gibt, wird hier davon ausgegangen, dass die Vergesellschaftung jedenfalls dann zulässig ist, wenn sie es nach Art. 15 GG ist, denn die VvB enthält nach allem keinen Anhaltspunkte dafür, dass insofern ein weitergehender Grundrechtsschutz gewährleistet werden soll, als im GG.

IV. Zulässigkeit nach Art. 14, 15 GG

Der vom Volksbegehren erstrebte Zugriff auf Wohnungen bestimmter Unternehmen greift in das von Art. 14 Abs. 1 GG geschützte (Grund-)Eigentum ein. Als Grundlage für eine Rechtfertigung des Eingriffs kommt zum einen Art. 14 Abs. 3 GG in Betracht, da die Initiative auf Entziehung des Eigentums und seine Zuweisung an einen neuen Eigentümer zielt (dazu 1.). Zum anderen könnte es sich um eine nach Art. 15 GG zulässige Vergesellschaftung handeln (2.). Unabhängig von der Eingriffsgrundlage sind der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (3.), die Anforderungen entsprechend Art. 14 Abs. 3 GG an den Gesetzesvorbehalt (4.), die Entschädigung (5.) und an die Rechtsform des neuen Rechtsträgers (6.) in den Blick und zu nehmen. Im Ergebnis (7.) zeigt sich, dass die Rechtmäßigkeit der vom Volksbegehren geforderten Regelung zwar derzeit nicht festgestellt werden kann, dass es aber nicht nach jeder denkbaren Betrachtungsweise ausgeschlossen ist, dass – im Rahmen der dem Begehrten zugrundeliegenden Forderungen – eine tragfähige Regelung gefunden und begründet werden könnte.

1. Tatbestandliche Voraussetzungen des Art. 14 Abs. 3 GG

Eine Rechtfertigung des Eingriffs nach Art. 14 Abs. 3 GG setzt voraus, dass es sich bei den angestrebten Maßnahmen um eine „Enteignung“ im Sinne der Norm handelt. Klärungsbedürftig ist zunächst das Verhältnis zur Vergesellschaftung (a)). Das Vorliegen einer Enteignung könnte außerdem tatbestandlich zu verneinen sein, weil „Enteignungen“ nach der neueren Rechtsprechung des BVerfG nur Eigentumsentziehungen zum Zwecke der „Güterbeschaffung“ sind (b)). Sollte es sich um eine Enteignung handeln, wäre diese nur „zum Wohle der Allgemeinheit“ zulässig (c)).

a) Abgrenzung zur Vergesellschaftung

Das Verhältnis zwischen Enteignung und Sozialisierung ist in der Literatur umstritten; mangels Anwendung des Art. 15 GG in der Vergangenheit gibt es zu dieser Frage auch keine Rechtsprechung.

Vertreten wird zum einen, dass Art. 15 GG als lex specialis zu Art. 14 Abs. 1 und 3 GG zu verstehen sei, in dem Sinne, dass eine Eigentumsentziehung, wenn sie zum Zwecke der Vergesellschaftung erfolgt, nur unter den abweichenden Voraussetzungen des Art. 15 zulässig sein soll (vgl. Wendt, in Sachs, GG, 7. Auflage 2014, Art. 15 Rn. 3 mwN; Antoni, in: Hömmig/Wolff, GG, 12. Auflage 2018, Art. 15 Rn. 2; Axer, in: BeckOK Grundgesetz, 41. Ed. 15.2.2019, Art. 15, Rn. 4; Nachweise auch bei Durner, in: Maunz/Dürig, GG, Stand März

2019, Rn. 63). Danach wäre vorliegend die Anwendung von Art. 14 Abs. 3 GG als Eingriffsgrundlage ausgeschlossen, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 15 GG erfüllt sind (dazu näher unten 2.).

Demgegenüber wird versucht, den Anwendungsbereich beider Normen nicht vom Zweck her, sondern nach der Form des Eingriffs her zu bestimmen; danach soll Art. 15 solche Maßnahmen mit Auswirkungen auf das Eigentum erfassen, die weder (entschädigungslose) Inhalts- und Schrankenbestimmung noch – mangels „Güterbeschaffung“ – Enteignung sind. Als Anwendungsbereich verbleibt damit „allein die unverhältnismäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung, also die durch Gesetz angeordnete Beschränkung des Eigentums, die einerseits nach moderner Begrifflichkeit zwar keine Enteignung darstellt, die jedoch andererseits den Kern der Privatnützigkeit berührt und damit im Rahmen der Sozialbindung unverhältnismäßig wäre“ (Durner, aaO, Rn. 66). Nach diesem Ansatz ist also zunächst zu prüfen, ob die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 14 Abs. 3 vorliegen.

b) Begriff der Enteignung – „Güterbeschaffung“

Nach der Rückkehr des BVerfG zum „klassischen“ Enteignungsbegriff herrscht Klarheit darüber, dass eine Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG nur „der vollständige oder teilweise Entzug des Eigentumsrechts ist. Ihr charakteristisches Merkmal ist, die Änderung der Zuordnung eines Eigentumsgrundrechts“, das heißt die Entziehung bei gleichzeitiger Übertragung auf einen anderen Rechtsträger (Papier/Shirvani, in Maunz/Dürig, GG, Stand April 2018, Art. 14 Rn. 642 unter Hinweis auf BVerfGE 143, 246, Rn. 245). Auszugrenzen sind damit Eingriffe, die nicht auf eine konkrete Eigentumsposition zugreifen oder die ein Recht zum Erlöschen bringen, ohne es zu übertragen.

In einer jüngeren Entscheidung präzisiert das BVerfG die Begriffsmerkmale der Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG dahingehend, dass diese auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben gerichtet und der „Güterbeschaffung“ dienen muss:

„Die Enteignung setzt den Entzug konkreter Rechtspositionen voraus, aber nicht jeder Entzug ist eine Enteignung i.S. von Art. 14 III GG. Diese ist beschränkt auf solche Fälle, in denen Güter hoheitlich beschafft werden, mit denen ein konkretes, der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienendes Vorhaben durchgeführt werden soll (vgl. BVerfGE 38, 175 [179f.])“ (BVerfGE 104, 1, 10 – Baulandumlegung).

Gemeint ist damit, dass der Eigentumszugriff zugleich „eine Güterbeschaffung der öffentlichen Hand oder des sonst Enteignungsberechtigten“ sein muss (BVerfGE 143, 246, Rn. 46 – Atomausstieg: dort aber offengelassen, ob das Merkmal stets zu fordern ist). Damit werden Fälle ausgegrenzt, in denen Eigentum zwischen Privaten verschoben wird (Baulandumlegung, Zwangsvollstreckung), ohne dass das entzogene Eigentum selbst zu öffentlichen Zwecken genutzt werden soll, und solche, in denen der Zweck der Entziehung nicht die Nutzung durch die öffentliche Hand ist, sondern etwa die Gefahrenabwehr (Beschlagnahme) oder eine Bestrafung (strafrechtliche Einziehung) (vgl. Papier/Shirvani, in Maunz/Dürig, GG, Stand April 2018, Art. 14 Rn. 645 f.).

Vorliegend soll das Grundstückseigentum an bestimmten, mit Wohnungen bebauten Grundstücken entzogen und auf einen neuen Rechtsträger, eine halbstaatliche AöR, übertragen werden. Diese soll die Wohnungen im öffentlichen Interesse einer Versorgung der Bevölkerung mit preisgünstigem Wohnraum nach gesetzlich vorgegebenen Kriterien bewirtschaften, wobei die „Privatisierung“, d.h. wohl die Weiterveräußerung, ausgeschlossen sein soll.

Zwar handelt sich damit vordergründig um die Beschaffung von konkreten Gütern (Wohnungen) durch die öffentliche Hand für eine bestimmten, konkreten Verwendungszweck; dazu soll bestehendes Grundeigentum auf einen neuen Träger übertragen werden. Allerdings geht das Ziel der Maßnahme darüber hinaus, indem die Verfügungsbefugnis des neuen Eigentümers – der zu gründenden AöR – weitgehenden Einschränkungen unterworfen werden soll; dieser sollen wesentliche Eigentümerrechte vorenthalten werden (Gewinnerzielung, Weiterveräußerung, Bestimmung des Verwendungszwecks). Zusammengefasst wird dies von der

Trägerin unter dem Begriff „Gemeineigentum“, als Gegenbegriff zum „Privateigentum“ (dazu näher unten 2b)). Insofern unterscheidet sich die vom Volksbegehrten angestrebte Maßnahmen von der „klassischen“ Enteignung, bei der beispielsweise ein konkretes Grundstück in Dienst genommen wird, um dort eine Bahntrasse zu errichten, oder um ein Baugebot durchzusetzen (§ 176 Abs. 8 BauGB); dabei bleibt jeweils das Privateigentum des Enteignungsbegünstigten als solches unberührt.

Es spricht daher alles dafür, dass die vorliegend vom Volksbegehrten angestrebte Maßnahme nicht nach § 14 Abs. 3 GG zu beurteilen ist. Schlüssig ist das jedenfalls nach der oben (a)) dargestellten Auffassung von Durner, nach der das Merkmal der Güterbeschaffung zur tatbestandlichen Abgrenzung von Art. 14 Abs. 3 und Art. 15 GG dient. Nach der Gegen-auffassung müsste die Güterbeschaffung aus systematischen Gründen möglicherweise weiter gefasst und bejaht werden (Ausschluss nur der vom BVerfG ausdrücklich genannten Tatbestände der Bodenordnung, Zwangsvollstreckung, Beschlagnahme und Einziehung), da sonst womöglich eine ungewollte Lücke zwischen beiden Normen entsteht. Dies kann aber hier dahinstehen, da die Maßnahmen hier auch dem Zweck nach auf eine „Vergesellschaftung“ im Sinne von Art. 15 GG zielen (siehe unten 2.b)) und daher jedenfalls nach Art. 15 und nicht nach Art. 14 Abs. 3 zu beurteilen sind.

c) **Ergebnis zu Art. 14 Abs. 3 GG**

Art. 14 Abs. 3 GG ist danach vorliegend jedenfalls nicht anwendbar. Als Eingriffsgrundlage kommt danach allein Art. 15 GG in Betracht.

2. Tatbestandliche Voraussetzungen des Art. 15 GG

Tatbestandliche Voraussetzung des Art. 15 GG ist, dass ein zulässiger Gegenstand (a) in „Gemeineigentum oder eine andere Form der Gemeinwirtschaft“ (b) überführt wird. Fraglich ist, ob es darüber hinaus noch ein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal der „Sozialisierungsreife“ gibt (c).

a) **Zulässiger Gegenstand der Sozialisierung – „Grund und Boden“**

Art. 15 GG sieht drei mögliche Sozialisierungsobjekte vor: „Produktionsmittel“, „Natur-schätze“ und „Grund und Boden“.

Streitig ist, ob Mietwohnungen privater Unternehmen als „Produktionsmittel“ vergesellschaftungsfähig wären. Nach einer Auffassung sind von Art. 15 GG nur Produktionsmittel erfasst, die der Produktion von Sachgütern dienen (Durner, in: Maunz/Dürig, GG, Stand Januar 2019, Art. 15 Rn. 40 f.). Die Gegenauflistung (Nachweise im Gutachten Vorwerk, S. 46-53; Kloepfer, NJW 2019, 1656, 1658) subsumiert hierunter auch Mittel, die der Erbringung von Finanz- und Dienstleistungen dienen. Danach könnten auch Wohnungsunternehmen als „Produktionsmittel“ sozialisierungsfähig sein.

Der Streit kann aber dahinstehen, weil Art. 15 GG auch „Grund und Boden“ als sozialisierungsfähiges Gut bestimmt. „Grund und Boden“ beziehen sich nach herrschender Sicht auf Grundstücke aller Art im Sinne des bürgerlich-rechtlichen Grundeigentums einschließlich der wesentlichen Bestandteile und des Zubehörs eines Grundstücks nach §§ 94, 97 BGB (Durner, aaO, Art. 15 Rn. 33), mithin auch auf Wohnungen.

In der Literatur wird dazu im Wege der teleologischen Reduktion vertreten, Art. 15 GG lasse bei einem nicht sozialisierungsfähigen Unternehmen auch keine Sozialisierung des diesem Unternehmen gehörenden Grund und Boden zu (Wendt, in: Sachs, GG, 7. Auflage 2014, Art. 15 Rn. 7; Axer, in: BeckOK Grundgesetz, 40. Ed. 15.2.2019, Art. 15 Rn. 15; Soden, Gutachten, S. 42 bis 44; Waldhoff, Gutachten, S. 72). Dies überzeugt nicht (so auch Durner, aaO, Rn. 34; Schmidt, DÖV 2019, 508, 509 sowie die Gutachten Beckmann, S. 11; Vorwerk, S. 54), da sich Art. 15 nach seinem Wortlaut ohnehin nicht auf „Unternehmen“, sondern nur auf bestimmte Sachgüter richtet. Ein Umgehungstatbestand läge nur vor, wenn über die Enteignung von Grundstücken mittelbar auf andere, nicht sozialisierbare Güter zugegriffen werden sollte, wie etwa Daten, Kundestämme oder Fachwissen. Dies ist vorliegend jedenfalls nicht

der Fall, da nach den Vorstellungen des Volksbegehrens ausschließlich auf die Immobilien selbst und gerade nicht auf die Immobilienunternehmen zugegriffen werden soll.

Im Ergebnis spricht viel dafür, dass mit Mietwohnungen bebaute Grundstücke zulässiger Gegenstand einer Sozialisierung sein können. Jedenfalls erscheint dies nicht im Sinne des hier anzuwendenden Prüfungsmaßstabes als von vornherein ausgeschlossen.

b) Überführung in „Gemeinwirtschaft“

Durch die Sozialisierung im Sinne des Art. 15 GG werden Güter „in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft“ überführt. Inhalt und Ziel der Vergesellschaftung ist es, dass die jeweiligen Eigentumsobjekte nicht mehr der individuellen Gewinnerzielung durch privatwirtschaftliche Betätigung, sondern der unmittelbaren Befriedigung eines gesellschaftlichen Bedarfs oder der Verfolgung eines sonstigen Gemeinwohlzwecks dienen (Aixer, in: BeckOK Grundgesetz, 40. Ed. 15.2.2019, Art. 15 Rn. 10).

„Unter Gemeinwirtschaft (als Oberbegriff) ist ein System zu verstehen, in dem wirtsch. Tätigkeit nicht im Interesse der Unternehmenseigner mit Gewinnerzielungsabsicht, sondern im Interesse des Gemeinwohls zur optimalen Bedarfsdeckung oder zur Erreichung sonstiger gemeinnütziger Ziele betrieben wird. Gemeineigentum als Unterfall der Gemeinwirtschaft entsteht, wenn bisher privates Eigentum dem Staat oder einer Körperschaft oder Anstalt des öffentl. Rechts oder einer in deren Eigentum stehenden juristischen Person bzw einer Selbstverwaltungskörperschaft übertragen wird, die gemeinwirtsch. Ziele verfolgt. Bei anderen Formen der Gemeinwirtschaft wird das bisherige Privateigentum nicht übertragen, sondern durch eine wesentliche Beteiligung der öffentl. Hand ergänzt, die eine am Gemeinwohl orientierte Unternehmensführung ermöglicht. Gemeinwirtschaft kann ebenso in Genossenschaften oder ähnlichen Organisationsformen betrieben werden“. (Antoni, in: Hömig/Wolff, GG Art. 15 Rn.2)

Gemeineigentum ist von der Verstaatlichung zu unterscheiden. So muss mit dem Trägerwechsel auch eine andere, gemeinwirtschaftliche Art des Wirtschaftens verbunden sein.

„Der Unterschied zur Enteignung [...] liegt darin, dass das entzogene Privateigentum nicht etwa dem Staat oder einem Dritten als frei verfügbares Privateigentum übertragen, sondern zugleich in eine neue Form des Eigentums [...] transformiert wird. Somit ist die Überführung in Gemeineigentum gerade kein bloßer Eigentümeraustausch, sondern ein Entzug des Eigentums durch Beseitigung der herkömmlichen Privateigentümerbefugnisse“ (Durner, in: Maunz/Dürig, GG, Stand Januar 2019, Art. 15 Rn. 45; vgl. Aixer, aaO, Art. 15 Rn. 12).

Nicht ganz klar ist, inwieweit Selbstverwaltungskörperschaften als gemeinwirtschaftlich gelten können: Diese werden in der Literatur neben dem Staat und seinen Anstalten stets mit genannt, unklar ist aber, ob damit nur die Gebietskörperschaften (Gemeinden, Kreise) oder auch mehr oder weniger unabhängige Organisationen gemeint sind. Ähnliches gilt für Genossenschaften, die stets als mögliche Akteure der Gemeinwirtschaft genannt werden. Es wird nicht thematisiert, ob im Rahmen von Art. 15 GG ein (bestimmender) staatlicher Einfluss zu fordern ist. Nach Antoni (aaO) ist Mitbestimmung ohne Vertreter der Interessen der Allgemeinheit keine Vergesellschaftung (Antoni, aaO). Bedeutsam ist diese Frage auch mit Blick auf die in einigen Gutachten (Waldhoff, S. 37 f.; Vorwerk, S. 59 ff.) geforderte „demokratische Legitimation“ der vom Volksbegehren vorliegend vorgeschlagen AöR.

Vorliegend streben die Initiatoren nicht nur eine Verstaatlichung – im Sinne des Übergangs des privatrechtlichen Eigentums an den Staat –, sondern darüber hinaus eine nicht profitorierte Verwaltung der sozialisierten Wohnungsbestände in einer Anstalt des öffentlichen Rechts an; die dauerhafte Bindung an die Gemeinnützigkeit (Ausschluss der Privatisierung der Bestände) soll in der Satzung festgeschrieben werden. Unter der Voraussetzung, dass sich diese Vorgaben in dem zugrundeliegenden Gesetz wiederfinden, handelt es sich damit um eine Form der „Gemeinwirtschaft“; auf die Einordnung als „Gemeineigentum“ oder als „andere Form der Gemeinwirtschaft“ kommt es dafür nicht an. Ersteres könnte fraglich sein,

wenn das private Grundeigentum an Wohnungen weiterhin bestehen bleibt und lediglich auf eine neue Eigentümerin übertragen wird (d.h. Anwendung der BGB- und Grundbuchvorschriften etc.; im jetzigen Stadium noch nicht entschieden).

Fraglich ist, ob eine Vergesellschaftung vorläge, wenn die Grundstücke lediglich den bestehenden städtischen Wohnungsbaugesellschaften übertragen würden, denn diese sind zivilrechtlich verfasste, grundsätzlich gewinnorientierte Unternehmen (AG, GmbH), deren etwaige Gemeinwohlorientierung nur ein unverbindliches, zusätzliches Unternehmensziel ist, das von den staatlich kontrollierten Leitungsgremien vorgeben, aber eben auch jederzeit geändert werden kann. Ob die Vorgaben des „Gesetzes zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen für eine langfristig gesicherte Wohnraumversorgung“ vom 24. November 2015 (GVBl. S. 422) ausreichen, um einen gemeinwirtschaftlichen Charakter der städtischen Wohnungsgesellschaften sicherzustellen, braucht hier aber nicht weiter geprüft zu werden, weil das Volksbegehren ausdrücklich nicht die Übertragung der sozialisierten Wohnungen an diese, sondern auf eine neu zu schaffende Anstalt des öffentlichen Rechts, anstrebt.

Die Verwaltung der in Gemeineigentum überführten Bestände „muss“ nach der Vorstellung des Volksbegehrens „unter mehrheitlicher demokratischer Beteiligung von Stadtgesellschaft, Mieterschaft und Belegschaft erfolgen. Wie ausgeführt, lässt sich nicht mit Sicherheit sagen, ob derartige, rein oder überwiegend genossenschaftliche Strukturen ohne maßgebliche Entscheidungsbefugnis des Staates als „gemeinwirtschaftlich“ gelten können, auch wenn hierfür einiges spricht. Gemessen an dem hier anzuwendenden Prüfungsmaßstab lässt sich aber jedenfalls nicht ausschließen, dass die geforderte Struktur umsetzbar ist, zumal der knappe Text des Volksbegehrens Spielräume zur Austarierung der Entscheidungskompetenzen in der zu gründen AöR lässt.

c) „Sozialisierungsreife“

In der Literatur wird zum Teil als ungeschriebene Voraussetzung und immanente Schranke des Art. 15 GG eine „Sozialisierungsreife“ gefordert. Eine Sozialisierung soll danach voraussetzen, dass sich das betroffene Unternehmen für eine Sozialisierung eigne, indem es etwa eine gewisse wirtschaftliche Bedeutung hat (siehe BeckOK Grundgesetz/Axer, 40. Ed. 15.2.2019, GG Art. 15 Rn. 19 vgl. Vorwerk, a. a. O., S. 55). Andere – überwiegende – Stimmen lehnen dieses Merkmal ab, da es keine Stütze im Wortlaut findet (Durner, aaO, Art. 15 Rn. 93 f. mwN).

Festzustellen ist, dass sich die unter dem Stichwort der Vergesellschaftungsgreife diskutierten Anforderungen vollständig anderen Tatbestandsmerkmalen des Art. 15 GG zuordnen lassen, insbesondere den zuvor (oben d)) erörterten Anforderungen an eine „echte“ Vergesellschaftung im Sinne der Norm, sowie der Erforderlichkeitsprüfung (unten 3.)

Unabhängig davon dürfte vorliegend die „Sozialisierungsreife“ ohnehin zu bejahen sein: Zum einen sollen nur Wohnungsbestände großer Unternehmen mit mehr als 3.000 Wohnungen erfasst sein, so dass Einzel- und Kleinvermieter nicht betroffen sind. Zum anderen würde die angestrebte Sozialisierung bei einem Schwellenwert von 3.000 Wohneinheiten nach derzeitigen Erkenntnissen über 240.000 Wohnungen erfassen, so dass bei einem stadtweiten Wohnungsbestand von 1.932.296 Wohnungen (IBB Wohnungsmarktbericht 2018) mit einem Anteil von ca. 12% eine wirtschaftliche Bedeutung der Sozialisierung für die Wohnungswirtschaft offenkundig gegeben wäre. Dies wird auch von Befürwortern des ungeschriebenen Tatbestandsmerkmals der „Sozialisierungsreife“ so gesehen (etwa Sodan, Gutachten, S. 46).

3. Verhältnismäßigkeit

Jeder staatliche Grundrechtseingriff ist am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen, der unmittelbar aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG abgeleitet wird (vgl. Sachs, in: Sachs, GG, 7. Auflage 2014, Art. 20 Rn. 146). Dies gilt auch für Enteignungen nach Art. 14 Abs. 3 GG (Wendt, in: Sachs, GG, 7. Auflage 2014, Art. 14 Rn. 164 f.). Soweit in der Literatur vertreten wird, auf die Sozialisierung nach Art. 15 GG sei er gar nicht anwendbar (Bryde, in: v. Münch/Kunig; Rittsteig, in: Alternativkommentar zum GG, zitiert nach

Sodan, Gutachten, S. 47), überzeugt dies nicht. Es ist nicht ersichtlich, weshalb bei damit verbundenen Grundrechtseingriffen nicht verlangt werden sollte, dass sie geeignet, erforderlich und angemessen sein sollten.

Von der Frage nach der grundsätzlichen Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu trennen ist aber diejenige nach den inhaltlichen Parametern der Prüfung. Hierbei kommt es entscheidend auf den mit der Maßnahme verfolgten Zweck an, zu dessen Erreichung der Grundrechtseingriff geeignet, erforderlich und angemessen sein muss. Zu Art. 15 GG werden hierzu zwei grundlegend unterschiedliche Meinungen vertreten: Eine „sozialisierungskritische“ Auffassung verlangt, dass auch hier – analog zu Art. 14 Abs. 3 GG – ein konkretes Gemeinwohlinteresse verfolgt wird, an dem Vergesellschaftung zu messen ist; der Inhalt der Verhältnismäßigkeitsprüfung folgt dann den vom BVerfG für Art. 14 Abs. 3 GG entwickelten Grundsätzen. Dagegen erlaubt nach einer „sozialisierungsfreundlichen“ Ansicht Art. 15 GG die Vergesellschaftung ohne weitere Voraussetzungen, sie ist selbst das legitime Ziel und nicht nur Mittel zu einem weitergehenden Zweck. In der Verhältnismäßigkeitsprüfung ist dann zur fragen, ob die getroffenen Maßnahmen dem Ziel der Vergesellschaftung dienen und, darauf bezogen, erforderlich und angemessen sind.

Im Folgenden werden die beiden unterschiedlichen Ansätze dargestellt und jeweils der sich daraus ergebende Prüfungsmaßstab entwickelt (a); anschließend wird das Volksbegehr anhand beider Maßstäbe alternativ überprüft (b).

a) Prüfungsmaßstab

Zum Prüfungsmaßstab werden nachfolge der „sozialisierungskritische“ (1) und der „sozialisierungsfreundliche“ (2) Maßstab näher dargelegt, anschließend werden beide kritisch gewürdigt (3).

(1) „Sozialisierungskritischer“ Ansatz

Auch zu Art. 15 GG wird – analog zur Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG – vertreten, dass „der mit einem Sozialisierungsverfahren im Einzelfall konkret verfolgte Zweck sehr wohl der Rechtfertigung durch das Gemeinwohl [bedarf], ebenso der Überprüfung am Maßstab der Erforderlichkeit“. Lediglich die „prinzipielle Illegitimität“ der gemeinwirtschaftlichen Zielsetzung dürfe dem Projekt nicht entgegen gehalten werden, „auch wenn die volkswirtschaftliche Sinnhaftigkeit der mit Vergesellschaftungsmaßnahmen verbundenen Ausschaltung von Privatinitiative und privatnützigem Handeln generell bezweifelt werden mag“ (Wendt, aaO, Art. 15 Rn. 14 m.w.N.). Auf diesem Wege gelangt etwa Soda zur Aussage, die vom Volksbegehr angestrebte Sozialisierung sei kein „Selbstzweck“, vielmehr müsse auch hier – wie bei der Enteignung nach Art 14 Abs. 3 GG – ein dahinterstehendes Gemeinwohlinteresse verlangt werden, das dann auch Ansatzpunkt für die Verhältnismäßigkeitsprüfung ist (Gutachten, S. 48 und 49; ebenso Depenheuer, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 15 Rn. 39 und Schliesky, in: BK zum GG, Art. 15 Rn. 38, jeweils zitiert nach Soda, Gutachten, S. 47 f; Wendt, in: Sachs, GG, 7. Auflage 2014, Art. 15 Rn. 14; noch weitergehend Ipsen, NVwZ 2019, 527 (529): Kein realistischer Anwendungsbereich von Art. 15).

Nach dieser Auffassung wäre also eine Verhältnismäßigkeitsprüfung nach den vom BVerfG für die Enteignung entwickelten Maßstäben durchzuführen; nach der neueren Rechtsprechung ist diese zweistufig:

„Die Enteignung ist nur zulässig, wenn sie zur Erreichung des Gemeinwohlziels geeignet [...] und erforderlich ist. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen der Erforderlichkeit der einzelnen Enteignungsmaßnahme für die Verwirklichung des dem Gemeinwohl dienenden konkreten Vorhabens - beispielsweise einer bestimmten Straße, eines Schienenwegs oder einer Stromversorgungstrasse - und der Gemeinwohlerforderlichkeit dieses Vorhabens selbst.“

Eine konkrete Enteignung dient in aller Regel nicht unmittelbar dem vom Gesetzgeber als „enteignungsfähig“ bestimmten Wohl der Allgemeinheit, sondern der Verwirklichung eines konkreten Vorhabens, das seinerseits zur Erreichung

des Gemeinwohlziels führen oder es substantiell fördern soll. Die Erforderlichkeit der einzelnen Enteignungsmaßnahme bestimmt sich in Bezug auf dieses konkrete Vorhaben. Die Enteignung ist danach nur erforderlich, wenn und so weit sie für die Verwirklichung des jeweiligen Vorhabens unverzichtbar ist, es hierfür also kein milderes Mittel gibt, das gleich geeignet wäre. Kann das Vorhaben hingegen in gleicher Weise auch ohne den Entzug privaten Eigentums - etwa statt der Enteignung von Grundstücken durch die Inanspruchnahme öffentlichen oder von privater Seite freiwillig zur Verfügung gestellten Grund und Bodens - verwirklicht werden, ist die Enteignung unzulässig.

Das konkrete Vorhaben seinerseits muss nicht gleichermaßen unverzichtbar für das Erreichen des gesetzlich vorgegebenen Gemeinwohlziels sein wie die einzelne Enteignungsmaßnahme im Hinblick auf das Vorhaben. Für die Erforderlichkeit des Vorhabens genügt vielmehr, dass es zum Wohl der Allgemeinheit vernünftigerweise geboten ist. Das ist der Fall, wenn das konkrete Vorhaben in der Lage ist, einen substantiellen Beitrag zur Erreichung des Gemeinwohlziels zu leisten. Einen strikteren Erforderlichkeitsmaßstab verlangt der Gemeinwohlbezug in Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG nicht. (BVerfGE 134, 242 - Garzweiler, juris Rn. 182 ff.)

Entsprechendes gilt dann bei der Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn):

„Die einzelne Enteignungsmaßnahme ist dann mit dem Übermaßverbot vereinbar, wenn der Beitrag, den das entzogene Eigentumsrecht zur Verwirklichung des Vorhabens leistet, nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht des Eingriffs steht, den der konkrete Eigentumsentzug für den betroffenen Rechtsinhaber bedeutet“. Die Bedeutung des Vorhabens, zu dessen Verwirklichung die Enteignung geboten ist, für das konkret verfolgte Gemeinwohlziel muss ihrerseits in einem angemessenen Verhältnis zu den durch das Vorhaben beeinträchtigten Belangen stehen. Dabei sind nicht nur die durch das Vorhaben nachteilig betroffenen privaten Rechtspositionen in ihrer Gesamtheit, sondern auch die ihm entgegenstehenden öffentlichen Belange in die Abwägung einzubeziehen.“ (BVerfGE 134, 242 – Garzweiler, Rn. 186 f.).

Überträgt man dies auf die Vergesellschaftung, wäre zunächst zu prüfen, ob die Heranziehung der nach dem Vorschlag des Volksbegehrens konkret in Anspruch zu nehmenden Wohnungen für das „Vorhaben“, d.h. das Vergesellschaftungsprojekt, „unverzichtbar“ ist. Hierauf beziehen sich die Einwände, wonach durch Neubau durch die öffentliche Hand oder durch Ankauf von Wohnungen der angestrebte, gemeinnützige Wohnungsbestand genauso gut oder besser aufgebaut werden könnte, sowie die Kritik an der Sinnhaftigkeit des Kriteriums der 3.000 Wohnungen als maßgebliche Enteignungsschwelle.

Auf der zweiten Stufe wäre zu prüfen, ob der Erwerb eines gemeinnützig verwalteten Wohnungsbestandes im vorgeschlagenen Sinne den angeführten Gemeinwohlzielen – Sicherstellung einer „soziale Wohnraumversorgung“ zu „unterdurchschnittlichen Mieten“ (so die Antragsbegründung) dienen würde und ob es dafür nicht mildere Mittel gäbe. Auf diesen Punkt beziehen sich die in den vorgelegten Gutachten geäußerten Einwände, wonach die Einführung eines Mietendeckels oder die Intensivierung der Wohnungsbauförderung für die angestrebte Marktbeeinflussung geeigneter wären, oder dass der zu erreichende Bestand an öffentlichen Wohnungen zu gering sei, um einen Effekt auf den Markt zu haben. Auf dieser Ebene reichte es nach dem BVerfG allerdings aus, wenn das Projekt „vernünftigerweise geboten“ erscheint, der Gesetzgeber hat also einen gewissen Beurteilungsspielraum.

(2) „Soialisierungsfreundlicher“ Ansatz

Demgegenüber wird eine „soialisierungsfreundliche“ Sichtweise vertreten, wonach Art. 15 GG an die Motive für die Soialisierung keine weiteren Anforderungen stelle; ob diese dem Gemeinwohl diene, liege allein im politischen Ermessen des Gesetzgebers.

„Tatsächlich folgt aus dem Fehlen materieller Sozialisierungsvoraussetzungen, dass eine Prüfung der Geeignetheit der Sozialisierung für die Verfolgung des Gemeinwohls nicht möglich ist – Ziel und Mittel der Sozialisierung sind letztlich identisch“ (Durner, in: Maunz/Dürig, GG, Stand März 2019, Art. 15 Rn. 95; Hömig/Wolff, GG, 12. Art. 15 Rn. 2;

In der Literatur wird daraus teilweise abgeleitet, dass eine Verhältnismäßigkeitsprüfung gar nicht möglich oder geboten sei (Bryde, in: v. Münch/Kunig, Rittstieg, in: AK GG, zitiert nach Durner aaO, Rn. 95 und Sodan, Gutachten, S. 47). Nach einschränkender Auffassung folgt aus dem Fehlen materieller Sozialisierungsvoraussetzungen lediglich, dass eine Prüfung der Geeignetheit nicht möglich ist und dass sich die Erforderlichkeits- und die Angemessenheitsprüfung lediglich auf die Modalitäten der Sozialisierung beziehen kann (Durner, aaO, Rn. 95; auch Kloepfer, NJW 2019, S. 1656 (1660) verweist auf Besonderheiten der Prüfung).

Die Sozialisierung ist danach rechtlich „Selbstzweck“; die konkreten Maßnahmen sind nicht daraufhin zu überprüfen, ob und welchem Gemeinwohlinteresse sie dienen, sondern nur darauf, ob sie geeignet, erforderlich und angemessen sind, um eine „Vergesellschaftung“ herbeiführen und zu sichern.

(3) Bewertung

Für die „sozialisierungsfreundliche“ Auffassung spricht, dass sie zu einem eigenständigen Anwendungsbereich des Art. 15 GG gegenüber den anderen Schranken des Art. 14 GG führt (dazu eingehend Durner, aaO, Rn. 18 ff, 25 ff) und der Norm nicht nur die prinzipielle Aussage entnimmt, dass Gemeinwirtschaft unter dem GG möglich ist, wenn sie mit den sonst – insbesondere in Art. 14 – normierten Eingriffsmitteln herbeigeführt werden kann. Dafür hätte es weder nach heutigem noch erst Recht nach dem Verständnis von 1948/49 einer besonderen Vorschrift bedurft, da weder heute noch damals Zweifel daran bestanden, dass unterschiedlichste Formen der Gemeinwirtschaft (Staatsunternehmen, Gesellschaften mit mehrheitlicher oder ausschließlicher öffentlicher Beteiligung, Genossenschaften, Mitbestimmungsrecht) als solche zulässig sind. Regelungsbedürftig aus Sicht der Verfassung wäre danach nur die *zwangsweise* Überführung von Gütern in die Gemeinwirtschaft, für die Art. 15 GG im Unterschied zu Art. 14 Abs. 3 GG dem Wortlaut nach eben keine weiteren Anforderungen (Gemeinwohlinteresse) stellt.

Auch in der Formulierung des Art. 15 GG klingt an, dass die Aufhebung des Privateigentums nur Mittel zum Zweck, sondern bereits selbst das eigentliche Ziel sein soll: „[...] können zum Zwecke der Vergesellschaftung [...]\“. Ein darüber hinausgehendes Gemeinwohlinteresse wird im Normtext, anders als bei Art. 14 Abs. 3 GG, gerade nicht verlangt.

Auch historisch wurde die „Entprivatisierung des Vermögens“ und die „Beseitigung des Privateigentums“ nicht als Mittel zum einem höheren Zweck verstanden, sondern als eigentliches Ziel von Maßnahmen nach Art. 15 GG (vgl. Durner, in: Maunz/Dürig, GG, Stand März 2019, Art. 15 Rn. 45 f. mwN). In diese Richtung weisen auch Äußerungen im Parlamentarischen Rat, wonach Art. 15 GG eine „Strukturelle Umwandlung der Wirtschaftsverfassung“ bezweckt (Carlo Schmid, zitiert nach Durner, aaO, Rn. 12 Fn. 8). Zu sehen ist die Norm vor dem Hintergrund sozialistischer Theorien zur Vergesellschaftung, die zwar nicht maßgeblich für die Auslegung sind, aber die Grundlage für das Verständnis des Verfassungsgebers bildeten (vgl. Durner, aaO, Rn. 26). Danach war nicht nur die staatliche Beherrschung von wichtigen Wirtschaftszweigen, sondern explizit auch die „Enteignung“ der bisherigen „Kapitalisten“, denen ein schädlicher Einfluss auf Wirtschaft und Gesellschaft zugeschrieben wurde (speziell nach den Erfahrungen der Nazizeit), der entscheidende Punkt; vgl. in diesem Sinne ausdrücklich Art. 52 SaarlVerf, wonach Unternehmen zu enteignen sind, wenn sie „in ihrer Wirtschaftspolitik, ihrer Wirtschaftsführung und ihren Wirtschaftsmethoden das Gemeinwohl gefährden“) (Nachweise bei Durner, aaO, Rn. 5).

Die „sozialisierungskritische“ Auffassung liest Art. 15 GG eher vor dem Hintergrund der wirtschaftspolitischen Entwicklung seit 1949. Unvertretbar ist das nicht, Wortlaut und Entstehungsgeschichte sprechen aber eher gegen dieses engere Verständnis.

Gleichwohl gibt es in der Rechtsprechung des BVerfG keinen Anhaltspunkt, auf welcher Grundlage das vom Volksbegehrten vorliegend geforderte Gesetz bewertet werden würde. Im Folgenden werden daher beide Maßstäbe alternativ angewendet.

b) Würdigung des Volksbegehrens

Zu fragen ist also, ob das vom Volksbegehrten geforderte Gesetz nach jeder denkbaren Be- trachtungsweise gegen Art. 14, 15 GG verstoßen würde; das wäre schon dann nicht der Fall, wenn es sich auf Grundlage einer der beiden in der Literatur vertretenen Theorien möglicher- wiese rechtfertigen ließe.

(1) „Sozialisierungskritische“ Auffassung – Anwendung des Enteignungsmaßstabes

Wie oben dargelegt, wäre nach der „sozialisierungskritischen“ Auffassung im ersten Schritt zu prüfen, ob die Enteignung der konkret einbezogenen Wohnungen für das Sozialisierungs- projekt geeignet, erforderlich und angemessen ist; es müsste nachgewiesen werden, dass gerade die vom Gesetz erfassten Wohnungen benötigt und für die mit dem Projekt verfolgten Ziele „unverzichtbar“ sind:

- Naheliegend wäre es unter diesem Blickwinkel, für die Enteignung an bestimmte Eigen- schaften der Wohnung (beispielsweise Lage, Größe, Erhaltungszustand, ggf. aktuelle Miethöhe o.a.) oder an solche des jeweiligen Eigentümers (beispielsweise Geschäftsge- baren, Struktur, Verfehlungen o.a.) anzuknüpfen, die in einem nachvollziehbaren Zu- sammenhang zum Ziel der Enteignungen stehen. Es reicht auf dieser Stufe *nicht* aus, dass irgendwelche Wohnungen in einer bestimmten Menge benötigt werden. Das im Volksbegehrten genannte, eigentümerbezogene Kriterium (Grundstücke von Unterneh- men, denen in Berlin mehr als 3000 Wohnungen gehören), dürfte diesen Anforderungen nicht genügen: Es ist nicht dargetan, weshalb gerade solche Wohnungen mehr als an- dere geeignet für gemeinnützige Bewirtschaftung sein sollen oder warum es erforderlich ist, gerade die so definierten Unternehmen heranzuziehen. Ohne weitere Argumente wäre daher davon auszugehen, dass eine Enteignung nach § 14 Abs. 3 GG vorliegend ungeeignet, jedenfalls aber nicht erforderlich wäre.
- Die Enteignung eines Unternehmens wäre insbesondere nicht erforderlich, wenn es sich freiwillig auf das Ziel der Bereitstellung günstiger Wohnungen zu unterdurchschnittlichen Mieten verpflichtet hätte, etwa in der Satzung oder durch anderweitige Selbstbindung. Dies wird im Volksbegehrten nur insoweit berücksichtigt, als die landeseigenen Woh- nungsbaugesellschaften ausgenommen werden, die zwar Satzungsmäßig auf die Bereit- stellung von Wohnungen „für breite Schichten der Bevölkerung“ verpflichtet sind, an- sonsten aber als gewinnorientierte Unternehmen (AG, GmbH) am Markt operieren. An- dere Unternehmen, etwa im Besitz der evangelischen Kirche, werden nicht berücksich- tigt (vgl. Gutachten Waldhoff). Dieser Punkte könnte nach der Formulierung des Volks- begehrten gegebenenfalls durch geeignete Ausnahmeverordnungen ausgeräumt werden.
- Auch sonst erscheint es mit Blick auf den Zweck des Sozialisierungsvorhabens unver- hältnismäßig, wenn mangels sachbezogener Kriterien für die Auswahl der Wohnungen möglicherweise günstige Wohnungen enteignet werden, während gleichzeitig eine über- durchschnittlich teure unberührt bleibt, weil sie einem kleinen Vermieter gehört.
- Selbst wenn man zugestehen würde, dass die Wohnungen von Großkonzernen in be- sonderer Weise vergesellschaftungsfähig und -geeignet wären, würde es nicht einleuch- ten, weshalb es unverzichtbar sein soll, jeweils alle Wohnungen der betroffenen Unter- nehmen heranzuziehen. Denn dadurch werden einzelne Eigentümer sehr stark, andere gar nicht belastet. Das Ziel – Erwerb einer ausreichenden Anzahl von Wohnungen – könnte genauso erreicht werden, indem etwa nur die eine festzulegende Zahl überstei- genden Wohnungen eines Eigentümers in Anspruch genommen werden; freilich müsste die Schwelle dann entsprechend niedriger angesetzt werden, um eine Vergesellschaf- tung im gleichen Umfang zu erreichen.

- Jedenfalls müssten individuelle Besonderheiten im Rahmen einer Härtefallregelung berücksichtigt werden, etwa mit Blick auf eine mögliche Existenzvernichtung des betroffenen Eigentümers oder auf ein „sozialverträgliches“ Verhalten (z.B. Verzicht auf mögliche Mieterhöhungen in der Vergangenheit). Entsprechende Regelungen sieht der vorliegende Antrag nicht vor, schließt sie aber wohl auch nicht aus.

Im zweiten Schritt wäre zu prüfen, ob das „Vorhaben“ – hier das Sozialisierungsprojekt insgesamt – geeignet und erforderlich ist, um die angestrebten Ziele „soziale Wohnraumversorgung“ zu „unterdurchschnittlichen Mieten“ in angemessener Weise zu erreichen. Ausreichend ist dabei nach dem oben dargestellten Maßstab des BVerfG, dass das Vorhaben „in der Lage ist, einen substantiellen Beitrag zur Erreichung des Gemeinwohlziels zu leisten“. Hierzu werden folgende Argumente angeführt:

- Die Sicherstellung einer „soziale Wohnraumversorgung“ zu „unterdurchschnittlichen Mieten“ könnte – bei gleichen Kosten – wirksamer durch Neubau der öffentlichen Hand und durch Förderung des sozialen Wohnungsbaues erreicht werden. Hiergegen wird eingewendet, dass Neubaupotenziale in der Stadt weitgehend ausgeschöpft oder wegen der hohen Boden- und Baupreise nicht wirtschaftlich genutzt werden könnten. Fördermittel würden nicht in dem bereitstehenden Umfang abgerufen.
- Die angestrebte Vergesellschaftung habe nicht die erhofften Auswirkungen auf den Mietenmarkt, weil die Zahl der erfassten Wohnungen zu gering sei. Zudem werde die Hauptursache für den Mietenanstieg, die zu geringen Neubauzahlen, nicht beseitigt, sondern sogar noch verschärft, weil Investoren abgeschreckt würden. Hiergegen wird von Sen-StadtWohn in der fachlichen Stellungnahme auf das als vorbildlich und wirksam geltende Wiener Modell verwiesen, wo rund 44% der Wohnungen in kommunalem Eigentum stehen oder gemeinnützig sind: In Berlin entspreche dies einer Zahl von rund 800.000 bis 860.000 Wohnungen. Um dies zu erreichen, müsste der aktuelle Bestand von sozial gebundenen Wohnungen in Berlin (Sozialwohnungen, Genossenschaften, landeseigene Gesellschaften) um rund 240.00 bis 300.000 Wohnungen aufgestockt werden, was in etwa der Zahl der vom Volksbegehr erfassten Wohnungen entspricht. Ein Effekt sei daher zu erwarten.
- Zu berücksichtigen ist auch, dass allein durch Wegfall der Gewinnspanne (Rendite/Eigenkapitalverzinsung) eine Absenkung der Mieten bei einer erheblichen Zahl von Wohnungen möglich sein könnte. Es dürfte daher nicht zwingend zutreffen, wie teilweise angenommen (Wolfers, Gutachten, S. 27), dass durch die Enteignung lediglich der Vermietter ausgetauscht würde, sonst aber für Mieter und Mietinteressenten alles unverändert bliebe.
- Soweit vertreten wird, dass von der Maßnahme nur die aktuellen Bestandmieter der sozialisierten Wohnungen begünstigt würden (Sodan, Gutachten, S. 53), dürfte dies ebenfalls jedenfalls nicht uneingeschränkt gelten, weil die Übertragung auf einen gemeinwirtschaftlichen Träger langfristig angelegt ist, so dass künftig bei Freiwerden von Wohnungen diese günstiger am Markt angeboten werden könnten.
- Milderer Mittel sei die Regulierung des Mietenmarktes, etwa durch einen „Mietendeckel“, oder die intensivere Nutzung von bestehenden Instrumenten wie etwa des Milieuschutzes gemäß §§ 172 ff BauGB. Hiergegen wird argumentiert, dass die bestehenden Förder- und Steuerungsinstrumente – mit Ausnahme des „Berliner Modells der kooperativen Baulandentwicklung“ nicht primär auf die Schaffung von günstigen Wohnungen (vgl. Art. 28 VvB) zielen, sondern auf die Milderung von Verdrängungs- und Verteuerungseffekten. Die Handlungsmöglichkeiten seien durch die „Mietpreisbremse“, das Zweckentfremdungsverbotsgesetz, die Umwandlungsverordnung und die verstärkte Festsetzung von Milieuschutzgebieten weitgehend ausgereizt und entfalteten nicht die gewünschte Wirkung. Ein „Mietendeckel“ könne nur kurzfristige Wirkung entfalten.
- Zweifel bestehen, ob die schweren Eigentumseingriffe in ihrer Gesamtheit in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Gemeinwohlziel stehen. Insofern wird darauf hingewiesen, dass die Mieten in Berlin deutlichen unter dem Niveau anderer Großstädte

liegen, so dass nicht von einem Notstand, vergleichbar etwa der Nachkriegszeit, gesprochen werden könne. Dagegen wird mit einem drohenden wirtschaftlichen Ungleichgewicht argumentiert: Die Angebotsmieten haben sich in den letzten fünf Jahren nach Mitteilung der SenStadtWohn um 30,5 Prozent bzw. 5,5 Prozent jährlich erhöht. Der Anteil der Wohnungsangebote mit Nettokaltmieten bis 7 € je Quadratmeter ist danach von 29 % im Jahr 2013 auf nur noch 9 % im Jahr 2018 gesunken, das entspricht einer Abnahme um mehr als Zweidrittel. Demgegenüber haben sich die Bruttolöhne gemäß volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung zwischen 2012-2018 in Berlin im Durchschnitt nur um mehr als 3 % pro Jahr erhöht, insgesamt um 18,1 %. Die typische Mietbelastung bei bestehenden Mietverhältnissen beträgt in Berlin in 2018 rund 30 % bruttowarm. Die typische Mietbelastung bei Anmietung einer frei angebotenen Wohnung in 2018 beträgt nach Mitteilung SenStadtWohn bereits rund 42 % bruttowarm (SenStadtWohn, Stellungnahme vom 8. Juli 2019, S. 8).

Insgesamt lässt sich vorliegend nicht ausschließen, dass das vom Volksbegehren verfolgte Ziel der Vergesellschaftung als solches – auf der *zweiten Stufe* der Verhältnismäßigkeitsprüfung – möglicherweise gerechtfertigt werden könnte. Zu den erhobenen Einwänden wurden jeweils plausible Gegenargumente vorgetragen. Da das BVerfG insofern nicht verlangt, dass die Maßnahme „unverzichtbar“ und alternativlos ist, liegt eine Rechtfertigung auf dieser Ebene im Bereich des Möglichen. Dies wird auch von der Mehrzahl der vorgelegten Gutachten, auch der kritischen, so gesehen (vgl. Kloepfer, NJW 2019, S. 1656 (1660); wohl auch Sodan, S. 49 ff., 52; beide handeln die Frage allerdings unter Punkten „legitimer Zweck“ ab und führen nur eine – der hiesigen gegenüber verkürzte - einstufige Prüfung durch).

Dagegen müsste – auf der *ersten Stufe* – nach den bisher vorliegenden Erkenntnissen davon ausgegangen werden, dass nach der „sozialisierungskritischen“ Auffassung zu Art. 15 GG die Bestimmung des Kreises der zu enteignenden Wohnungen durch das Volksbegehren unverhältnismäßig im weiteren Sinne ist. Es ist nicht ohne Weiteres ersichtlich, dass die unendifferenzierte Inanspruchnahme von Unternehmen, denen mehr als eine bestimmte Zahl von Wohnungen (vorgeschlagen: 3.000) gehören, geeignet, erforderlich und angemessen wäre, um eine sachgerechte Auswahl der betroffenen Wohnungen zu ermöglichen. Daran dürfte auch eine – wohl mögliche – Ergänzung von Härtefallregelungen nichts ändern, da eine feste, zahlenmäßige „Sozialisierungsschwelle“ Kern des Volksbegehrrens ist und etwa denkbare, alternative Anknüpfungspunkte in jedem Fall eine wesentliche Änderung gegenüber dem Willen der Unterstützenden bedeuten würden.

(2) Würdigung nach der „sozialisierungsfreundlichen“ Auffassung

Stellt man sich auf den Boden der „sozialisierungsfreundlichen“ Auffassung zu Art. 15 GG, gibt es nur eine Prüfungsstufe. Zu prüfen ist, ob die Bestimmung des Kreises der zu enteignenden Wohnungen und etwaige Ausnahme- und Härtefallregelungen sachgerecht im Sinne der Erforderlichkeit sind: Es stellt sich – wie beim „kritischen“ Ansatz die Frage, warum es erforderlich ist, gerade die vom Volksbegehren bezeichneten Wohnungen zu sozialisieren, andere Bestände aber nicht? Zu messen wäre dies hier aber an dem Ziel, das Privateigentum an einer marktrelevanten Zahl von Mietwohnungen aufzuheben und den Wohnungsmarkt teilweise zu vergesellschaften. Danach würde Folgendes gelten:

- Neubau und Regulierung wären noch eher, als im Falle einer Enteignung, kein gleichermaßen geeignetes Mittel, weil dadurch jedenfalls keine Vergesellschaftung bestehender Wohnungsbestände und keine Beseitigung der Privatnützigkeit erreicht würde.
- Die Anknüpfung an die Zahl der von einem Eigentümer gehaltenen Wohnungen als maßgebliches Kriterium für die „Vergesellschaftungsschwelle“ läge jedenfalls näher: Nach traditionellem Verständnis setzt eine Sozialisierung typischerweise bei Großunternehmen an (dies klingt z.B. an in Art. 160 BayVerf, Art. 27 Verf NW, Art. 52 SaarlVerf: „Groß-“ oder „Schlüsselunternehmen“, oder auch, im Falle der Bodenreform, „Junker“, d.h. Großgrundbesitzer; vgl. auch Kloepfer, NJW 2019, 1656 (1658). Nach der Weimarer Verfassung und auch in der Vorstellung des Parlamentarischen Rates konnten auch einzelne, besonders „problematische“ Unternehmen vergesellschaftet werden (Durner, in: Maunz/Dürig, GG, Stand März 2019, Art. 15 Rn. 83). In der Sache werden auf diese

Weise die bedeutendsten Akteure aus dem Markt genommen, auch wenn diese – anders als bei den traditionell in den Blick genommenen Unternehmen (Kohle, Schwerindustrie) – keine marktbeherrschende Stellung haben dürften. Gleichwohl erscheint es plausibel, dass die betroffenen Unternehmen für den Wohnungsmarkt eine herausgehobene Bedeutung haben müssen, vergleichbar etwa mit agrarischem Großgrundbesitz, auf dessen Vergesellschaftung Art. 15 GG unter anderem ursprünglich zielte.

- Die Zahl von 3.000 Wohnungen als Schwelle für die Sozialisierung könnte aus dieser Perspektive ebenfalls nicht offensichtlich sachwidrig gewählt sein: Nach jetzigem Kenntnisstand werden dadurch (nur) rund 10 Unternehmen erfasst, denen rund 12% aller Wohnungen in Berlin gehören. Zudem werden auf diese Weise möglicherweise geschlossene Wohnungsbestände erfasst. Allerdings müssten vorstehende Erwägungen im Gesetzgebungsverfahren in tatsächlicher Hinsicht empirisch geprüft und verifiziert werden; das gilt insbesondere für die Marktbedeutung und das Geschäftsgebaren der betroffenen Unternehmen und die Struktur der erfassten Wohnungsbestände.
- Die „Enteignungsschwelle“ scheint nach Bewertung durch SenStadtWohn (auch) zielorientiert gewählt zu sein in dem Sinne, dass auf diese Weise eine ausreichende Anzahl von Wohnungen erfasst wird, um in Berlin einen den Verhältnissen in Wien vergleichbaren Anteil von im weiteren Sinne öffentlichen Wohnungen zu erreichen: Nach bisher vorliegenden Kenntnissen würden danach rund 240.000 Wohnungen vergesellschaftet. Damit würde sich der Wohnungsbestand des Landes Berlin von derzeit rd. 310.000 Wohnungen fast verdoppeln und der Marktanteil Berlins von 16,0 % der Wohnungen (2017) bzw. 18,4 % der Mietwohnungen (2017) auf 28,6 % der Wohnungen bzw. 32,8 % der Mietwohnungen erhöhen. Zusammen mit den rd. 200.000 Wohnungen im genossenschaftlichen Eigentum (10,4% der Wohnungen, 11,9 % der Mietwohnungen) würde der Anteil von Beständen in Gemeineigentum bei ca. 39,0 % der Wohnungen bzw. 44,7 % der Mietwohnungen liegen (ohne Bestände des Bundes und Einrechnung der längerfristig gebundenen 60.000 Sozialmietwohnungen im Privateigentum). In Wien, das insofern häufig als vorbildlich angesehen wird, liegt der entsprechende Anteil bei rund 44 %, was sich in einer zu Berlin vergleichbaren starken Nachfrageentwicklung als hinreichend erweisen hat (Daten nach SenStadtWohn, Stellungnahme vom 8. Juli 2019, S. 12). Im Rahmen von Art. 15 GG ist diese Erwägung nicht unbedingt sachwidrig, da die Norm nach der hier diskutierten „sozialisierungsfreundlichen“ Auslegung, wie oben ausgeführt, gerade keinen Rechtfertigung des Vorhabens anhand weitergehender Gemeinwohlinnen verlangte. Es könnte danach zur Rechtfertigung grundsätzlich ausreichen, dass eine ausreichende Zahl von zur Vergesellschaftung geeigneter Wohnungen erfasst wird.
- Allerdings müsste geprüft werden, ob alternative Kriterien besser geeignet wären, um die angestrebte Vergesellschaftung zu erreichen; zu denken wäre auch hier an eine Anknüpfung etwa an bestimmte Haus- oder Wohnungstypen oder Lagen. Im jetzigen Stadium und ohne eingehende Prüfung der tatsächlichen Verhältnisse in einem Gesetzgebungsverfahren kann dies aber nicht bewertet werden.
- Fraglich ist, ob die Enteignung jeweils aller Wohnungen der von dem geforderten Gesetz erfassten Eigentümer angemessen ist; alternativ gäbe es etwa die Möglichkeit, nur jeweils die Anzahl von Wohnungen zu vergesellschaften, die die Schwelle überschreitet, wobei die Schwelle dann entsprechend niedriger anzusetzen wäre. Für die Alternative spricht, dass sie eher dem Gedanken der Gleichbehandlung entspricht und die Härte der starren Enteignungsschwelle abmildert. Auf der anderen Seite würden dann die oben angeführten Argumente zu Gunsten einer rein zahlenmäßig bestimmten Enteignungsschwelle möglicherweise nicht mehr greifen (Ausschaltung als problematisch bewerteter Unternehmen). Im jetzigen Stadium kann die Frage nicht abschließend beantwortet werden; sollte es gelingen nachzuweisen, dass die betroffenen Unternehmen aufgrund ihres Verhaltens, ihres Gewichts und mit Blick auf die möglicherweise geschlossene Struktur ihrer Wohnungsbestände in besonderer Weise „sozialisierungsreif“ sind, weil gerade die Eliminierung dieser Teilnehmer vom Markt günstige Effekte hätte, lässt sich

auch insofern nicht ausschließen, dass die aller Wohnungen der betroffenen Unternehmen gerechtfertigt werden kann. Die Formulierung des Volksbegehrens lässt aber insofern offen, die Sozialisierungsschwelle abweichend auszugestalten.

- Kritisch könnte sein, dass die landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften von der Vergesellschaftung ausgenommen werden sollen (so Geulen, Gutachten, S. 12; Beckmann, Gutachten, S. 18 f.). Ob diese als „gemeinwirtschaftlich“ iSv Art. 15 GG angesehen werden können (s.o. 2.b), da es sich um privatrechtlich als AG oder GmbH organisierte Unternehmen handelt, die satzungsmäßig auf Gewinnerzielung (nicht nur als Nebenzweck) ausgerichtet sind (und auch Gewinne für den Landeshaushalt abwerfen), kann hier dahinstehen. Wenn diese Unternehmen von der Vergesellschaftung ausgenommen werden, müssten ggf. aus Gründen der Gleichbehandlung zugleich auch solche Privatunternehmen ausgenommen werden, die sich bindend zur Einhaltung vergleichbarer sozialer Standards verpflichten. Alternativ könnten ggf. die städtischen Gesellschaften durch das Sozialisierungsgesetz in ähnlicher Weise gebunden werden, wie die zu gründende AöR; dieses müsste möglicherweise über die in diese Richtung weisenden Regelungen des existierenden „Gesetzes zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen für eine langfristig gesicherte Wohnraumversorgung“ vom 24. November 2015 hinausgehen. Der Antrag sieht eine derartige Regelung nicht vor, er ist aber mit Blick auf die städtischen Gesellschaften nur als Empfehlung („sollten“) formuliert. Eine Modifizierung durch die Trägerin oder ggf. auch später im Gesetzgebungsverfahren wäre daher insoweit möglich.
- Unter dem Gesichtspunkt von Erforderlichkeit und Angemessenheit ist schließlich fraglich, ob weitere Ausnahme- und Härtefallregelungen geboten sind; mögliche Kriterien wären etwa die durchschnittlichen Miethöhen bei einem Vermieter oder die Frage, ob die erfassten Wohnungen selbst errichtet oder aber angekauft wurden. Der Antragstext des Volksbegehrens lässt Raum für solche Regelungen, enthält aber auch keine Lösung für die damit verbundenen Abwägungsfragen.

Zusammenfassend zeigt sich, dass eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung der vom Volksbegehren vorliegend geforderten Maßnahmen auf der Grundlage der „vergesellschaftungsfreundlichen“ Auffassung im nach Art. 15 GG nicht von vornherein ausgeschlossen erscheint. Ob es gelingen kann, das geforderte Anknüpfungskriterium für die Sozialisierung – eine festgesetzte Zahl von Wohnungen im Eigentum eines Unternehmens – sowie die vorgeschlagene Zahl von 3.000 Wohnungen zu rechtfertigen, muss dabei aber nach derzeitigem Stand als offen bezeichnet werden, der Beschlusstext enthält nicht alle für eine Rechtfertigung erforderlichen Regelungen und Begründungen. Dafür müsste empirisch nachgewiesen werden können, dass die dadurch bewirkte Auswahl der betroffenen Unternehmen mit Blick auf das Ziel einer wirksamen Vergesellschaftung sachgerecht ist: Zu zeigen wäre, dass gerade diese aufgrund ihrer Bedeutung für den Wohnungsmarkt und ihres Verhaltens am Markt und mit Blick auf die Struktur ihrer Wohnungsbestände in besonderer Weise „sozialisierungsreif“ sind, weil gerade die Eliminierung dieser Teilnehmer vom Markt bzw. die Einschränkung ihrer Marktmacht den angestrebten Effekt haben würde, eine „neue Form des Wirtschaftens“ im Sinne einer Gemeinwirtschaft herbeizuführen.

Zudem kann auf Grundlage der rudimentären Regelungsvorschläge und Begründungsansätze des Volksbegehrens nicht nachgewiesen werden, ob die vom Volksbegehren vorgeschlagenen Ausnahmeregelungen sachgerecht sind, insbesondere mit Blick auf die derzeit nicht zweifelsfrei gemeinwirtschaftlich verfassten städtischen Wohnungsbaugesellschaften, und ob weitere Ausnahmen und Härtefallregelungen vorzusehen sind.

c) Ergebnis

Nach dem hier anzuwendenden Prüfungsmaßstab für die Zulässigkeit von Volksbegehren (oben I.) kann nicht festgestellt werden, dass die Umsetzung des Volksbegehrens nach jedem denkbaren Betrachtungsweise ausgeschlossen ist; aber auch das Gegenteil, die Möglichkeit der Umsetzung, lässt sich nicht nachweisen:

Zwar wäre nach der „sozialisierungskritischen“ Auffassung die vollständige Enteignung von Unternehmen, denen mehr als 3.000 Wohnungen in Berlin gehören, unverhältnismäßig, gemessen an dem Ziel, „leistbaren Wohnraum“ für „Haushalte mit geringen Einkommen zur Verfügung zu stellen; Grund dafür ist vor allem, dass das als „Sozialisierungsschwelle“ vorgeschlagene Kriterium nicht geeignet ist, um eine sachgerechte Auswahl der zu enteignenden Wohnungen zu treffen; geboten erscheint es vielmehr, an die Eigenschaften der Wohnungen, nicht an solche der Eigentümer anzuknüpfen.

Argumentiert man dagegen auf der Grundlage der „sozialisierungsfreundlichen“ Auffassung zu Art. 15 GG, lässt es sich nicht ausschließen, dass die vorgeschlagene Sozialisierungsschwelle ihrer Art nach sachgerecht sein könnte: Zwar ist auch hier eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen, aber mit abweichendem Bezugspunkt. Nachzuweisen ist dann, dass die vom Gesetz geregelten für eine echte Vergesellschaftung eines relevanten Teils des Wohnungsmarktes iSv Art. 15 GG geeignet, erforderlich und angemessen sind; unter diesem Blickwinkel liegt es näher, sich bei der Bestimmung der „sozialisierungsreifen“ Wohnungen an deren Zugehörigkeit zu bestimmten, großen Unternehmen zu orientieren. Allerdings steht auch hier eine tragfähige, empirisch unterlegte Begründung noch aus, weil die wirtschaftliche Bedeutung der betroffenen Unternehmen noch nicht belegt ist und weil in jedem Fall weitere Ausnahme- und Härtefallregelungen erforderlich sind. Ob im Verlauf eines etwaigen Gesetzgebungsverfahrens dieser Nachweis geführt beziehungsweise die fehlenden Detailregelungen gefunden werden könnten, kann mangels konkreter Angaben im Beschlusstext nicht vorhergesagt werden.

4. Gesetzesvorbehalt

Nach Art. 19 Absatz 1 Satz 1 GG kann ein Grundrecht nur durch Gesetz eingeschränkt werden, wenn das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gilt. Da Art. 15 GG eine Sozialisierung nur durch Gesetz zulässt und dieses sich notwendig auf konkrete Gegenstände beziehen muss, stellt Art. 15 GG nach herrschender Meinung eine Spezialregelung zu Art. 19 Absatz 1 Satz 1 GG dar (Sodan, Gutachten, S. 60 mwN).

Auch für die Bewertung nach Art. 23 VvB kann nach dem oben dargelegten Ergebnis der historischen Auslegung im Ergebnis nichts anderes gelten: Der Wortlaut lässt zwar nach gängiger Meinung nicht explizit die Legalenteignung zur. Die Formulierung „auf gesetzlicher Grundlage“ schließt eine solche aber nicht aus. In systematischer Sicht unterscheidet der Grundrechtsteil der VvB nicht zwischen unterschiedlichen Gesetzesvorbehalten, in der ursprünglichen Fassung von 1951, war der Vorbehalt in Art. 15 a.F. (heute Art. 23) überhaupt der einzige ausdrücklich genannte Gesetzesvorbehalt. Erst 1995 kamen weitere hinzu, deren Formulierung dann an die moderne Schrankendogmatik des GG angelehnt war („durch oder aufgrund eines Gesetzes“). Auch erlaubt Art. 23 Abs. 2 a.F. (heute Art. 36 Abs. 2) einen Umkehrschluss: Danach sind Grundrechtseinschränkungen „durch ein Gesetz nur insoweit zulässig, als sie nicht den Grundgedanken dieser Rechte verletzen“. Diese Wesensgehaltsgarantie soll offensichtlich auch für solche Grundrechte gelten, die „aufgrund eines Gesetzes“ eingeschränkt werden, und speziell auch für Art. 23 VvB (vgl. Driehaus, in: ders., VvB, 4. Auflage 2020, Art. 36 Rn. 4 ff.). Hieran zeigt sich, dass die Wortwahl der VvB in Bezug auf die Gesetzesvorbehalte nicht im Lichte der modernen Schrankendogmatik gesehen werden kann. Eine Vergesellschaftung unmittelbar durch Gesetz – wie sie von Art. 15 GG nur möglich ist – wäre daher auch in formaler Hinsicht mit Art. 23 VvB vereinbar.

5. Bemessung der Entschädigung

Die vom Volksbegehren angestrebte Sozialisierung soll gegen Entschädigung der Eigentümer erfolgen. Die Entschädigung soll dabei „deutlich unter dem Verkehrswert“ liegen.

Nach Art. 15 ist die Entschädigung „entsprechend“ der Regelung für die Enteignung zu bestimmen; sie ist mithin „unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen“, also entsprechend Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG.

In der Literatur ist umstritten, ob sich aus der „entsprechenden“ Anwendung bei der Vergesellschaftung ein anderer Maßstab ergibt, als bei der Enteignung. Aber auch auf der Grundlage von Art. 14 Abs. 3 GG ist anerkannt, dass nicht zwingend der Verkehrswert zu entschädigen ist:

„Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG [gebietet] eine Interessenabwägung. Die Maßstäbe für die Bestimmung der Enteignungsentschädigung sind einerseits die Interessen der Beteiligten und andererseits die Interessen der Allgemeinheit; sie sind in gerechter Weise gegeneinander abzuwägen. Die Enteignungsentschädigung soll das Ergebnis eines Interessenausgleichs sein und nicht die einseitige Anerkennung der Interessen des Betroffenen, aber auch nicht allein die der Allgemeinheit darstellen.“

Das Abwägungsgebot des Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG ermöglicht es dem Gesetzgeber – zwingt ihn unter Umständen aber auch – auf situationsbedingte Besonderheiten des Sachverhalts und die Zeitumstände Rücksicht zu nehmen und damit zu einer im Zeitpunkt der Enteignung gerechten Entschädigung zu kommen. Eine starre, allein am Marktwert orientierte Entschädigung ist somit dem Grundgesetz fremd. Es trifft auch nicht zu, daß den Enteigneten durch die Entschädigung stets das ‚volle Äquivalent für das Genommene gegeben werden muß‘. Der Gesetzgeber kann je nach den Umständen vollen Ersatz, aber auch eine darunter liegende Entschädigung bestimmen“. (BVerfGE 24, 367 (Hamburger Deichurteil vom 18. Dezember 1968, Juris Rn. 169 f.)

Als Kriterien für die Abwägung wird etwa genannt, dass sich „eine Orientierung am Verkehrswert umso mehr aufdrängen wird, als der Wert des entzogenen Gutes ein Äquivalent eigener Leistung des Eigentümers bildet“; zudem ist der Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG zu beachten (Durner, in: Maunz/Dürig, GG, Stand März 2019, Art. 15 Rn. 104 f mwN).

Vorliegend wäre danach bei der Bestimmung der Entschädigung gegebenenfalls zu beachten, inwieweit die sozialisierten Wohnungen vom Eigentümer selbst errichtet oder nur angekauft wurden und ob seither Investitionen getätigt wurden. Eine Gleichbehandlung mit Betroffenen von „klassischen“ Enteignungen etwa im Straßenbau, wäre nicht zwingend geboten, da diese jeweils – im Vergleich mit anderen Grundstückseigentümern von der punktuellen Maßnahme nur gleichsam zufällig getroffen werden und ein Sonderopfer bringen. Bei der Vergesellschaftung wäre aber eine vollständige Gruppe von Eigentümern betroffen, die sich nach Auffassung des Gesetzgebers in entscheidender Weise von anderen Eigentümern qualitativ unterscheidet und gerades deshalb sozialisiert wird. Daraus ergibt sich, dass die Wertungen der geltenden Enteignungsgesetze, die regelmäßig eine volle Verkehrswertentschädigung vorsehen, nicht zwangsläufig aus Gleichheitsgründen übertragen werden müssen.

Denkbar wäre danach vorliegend, die Entschädigung abweichend vom Verkehrswert zu bestimmen, sei es durch einen Abschlag, sei es durch Anknüpfung auf den Ankaufswert unter Berücksichtigung von Investitionen. Näheres müsste in einem etwaigen Gesetzgebungsverfahren geprüft werden.

Festzuhalten ist, dass der Forderung des Volksbegehrens nach einer Entschädigung unterhalb des Verkehrswertes keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Einwände entgegenstehen. Das Volksbegehr präsentiert aber insoweit nur einen bloßen Programmsatz und keine differenzierte, schlüssige, den Anforderungen des Art. 14 Abs. 3 GG auch nur ansatzweise genügende Lösung.

6. Demokratische Legitimation der zu gründenden AöR

Soweit in den Gutachten die Zulässigkeit der vom Volksbegehr geforderten AöR mit dem Argument in Frage gestellt wird, diese verfüge mangels entscheidenden Einflusses staatlicher Stellen nicht über ausreichende demokratische Legitimation, ist darauf hinzuweisen, dass Art. 15 GG nicht die Überführung in „Staatseigentum“ zulässt, sondern auch „sonstige Formen der Gemeinwirtschaft“. Dazu sollen auch genossenschaftliche und selbstverwaltete

Formen gehören können (dazu oben 2.b)). Gemeinwirtschaft setzt danach gerade keine demokratische Legitimation voraus, es handelt sich nicht notwendig um Ausübung von Staatsgewalt. Es müsste allerdings die Einhaltung der Gemeinwirtschaftlichen Zielsetzung sichergestellt sein, was auch durch Aufsichtsmittel erreicht werden könnte.

Es lässt sich daher nicht ausschließen, dass die Vorgaben des Volksbegehrens für die Verfassung der geforderten AöR aus verfassungsrechtlicher Sicht umsetzbar sind.

7. Ergebnis zu Art. 15 GG

Die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 15 GG sind erfüllt: Das Vorhaben des Volksbegehrens zielt auf eine „Vergesellschaftung“ im Sinne der Norm. Wohngrundstücke sind ein zulässiger Gegenstand, da auf Grund und Boden zugegriffen werden darf.

Zur Verhältnismäßigkeitsprüfung gibt es in der Literatur zwei Sichtweisen:

Nach einer „Vergesellschaftungskritischen“ Sicht ist die Sozialisierung nur Mittel zu einem dahinterstehenden Gemeinwohlzweck, an dem die Maßnahme zu messen ist. Geht man davon aus, erwiese sich das als „Sozialisierungsschwelle“ gewählte Kriterium als ungeeignet, weil es keinen Bezug zu den in Anspruch genommenen Wohnungen und deren Eignung für das verfolgte wohnungswirtschaftliche Ziel hat: Es kann nicht begründet werden, weshalb gerade diese Wohnungen benötigt werden, um einen gemeinwirtschaftlichen Sektor zu schaffen.

Auch nach der „vergesellschaftungsfreundlichen“ Sicht ist eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen; Bezugspunkt wäre dann aber die Vergesellschaftung selbst, im Sinne des Ziels der „Entprivatisierung“ eines Wirtschaftszweiges, die als Selbstzweck anzusehen ist. In dieser Perspektive läge es nahe, zunächst auf Großunternehmen abzuzielen, die ausschließlich unternehmensbezogene „Sozialisierungsschwelle“ könnte daher geeignet sein. Bisher ist aber nicht nachgewiesen, dass gerade die betroffenen Unternehmen aufgrund ihrer Bedeutung für den Wohnungsmarkt und mit Blick auf die Struktur ihrer Wohnungsbestände in besonderer Weise „sozialisierungsreif“ sind, so dass die Eliminierung gerade dieser Teilnehmer vom Markt bzw. die Verringerung ihrer Marktmacht den angestrebten Effekt haben würde, eine „neue Form des Wirtschaftens“ im Sinne einer Gemeinwirtschaft herbeizuführen.

In jedem Fall müssten weitere Ausnahme- und Härtefallregelungen aufgenommen werden, wofür das Begehr zwar Raum lässt, aber die erforderlichen Lösungen nicht angibt.

Es ist daher nicht nach jeder denkbaren Betrachtungsweise ausgeschlossen, dass das Volksbegehr umgesetzt werden könnte; es kann aber auch – angesichts der im Bechlusstext offengelassenen Fragen – die Verfassungsmäßigkeit eines etwaigen künftigen Gesetzes nicht festgestellt werden.

V. Art. 3 GG – Bestimmung der Sozialisierungsschwelle im Gesetz

Das vom Bürgerbegehr geforderte Gesetz behandelt verschiedene Gruppen von Wohnungseigentümern ungleich: In erster Linie durch Festsetzung eines Schwellenwertes (vorgeschlagen: 3.000 Wohnungen) für die Enteignung, aber auch durch die Ausnahmen für Genossenschaften und städtische Wohnungsbaugesellschaften.

In der Rechtsprechung des BVerfG ist anerkannt, dass der Gesetzgeber zu Generalisierungen und Typisierungen berechtigt und – wegen des Verbotes des Einzelfallgesetzes – sogar verpflichtet ist (vgl. Osterloh/Nußberger, in: Sachs, GG, 7. Auflage 2014, Art. 3 Rn. 105). Rechtsprechung zu einer Schwellenwertregelung der hier vorgeschlagenen Art gibt es, so weit ersichtlich, nicht. Zu – vergleichbaren – Stichtagsregelungen führt das BVerfG aus:

„Dem Gesetzgeber ist es durch Art. 3 Abs. 1 GG nicht verwehrt, zur Regelung bestimmter Lebenssachverhalte Stichtage einzuführen, obwohl jeder Stichtag

unvermeidlich gewisse Härten mit sich bringt. Voraussetzung ist allerdings, dass die Einführung eines Stichtags überhaupt notwendig und die Wahl des Zeitpunkts orientiert am gegebenen Sachverhalt vertretbar ist.“

Beschluss vom 18. Juli 2019 - 1 BvL 1/18 (Mietpreisbremse), Juris Rn. 105.

Konkreter sind die Anforderungen an eine Typisierung:

„Die Befugnis zur Typisierung bedeutet, dass Lebenssachverhalte im Hinblick auf wesentliche Gemeinsamkeiten normativ zusammengefasst und dabei Besonderheiten, die im Tatsächlichen durchaus bekannt oder absehbar sind, generalisierend vernachlässigt werden dürfen. Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen“:

BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14 , Juris Rn. 48.

Unter der Voraussetzung, dass ein Vergesellschaftungsgesetz ein, gemessen an Art. 15 GG, sachgerechtes Kriterium für die Auswahl der einzubeziehenden Grundstücke einführt, kann danach davon ausgegangen werden, dass auch der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG nicht verletzt ist. Dies beinhaltet, wie oben ausgeführt, dass Ausnahme- und Härtefallregelungen geschaffen werden, die auf im Vorhinein erkennbare, typische Besonderheiten der Betroffenen reagieren.

VI. Art. 109 GG – Schuldenbremse

Der Antrag sieht die Übertragung des enteigneten Eigentums auf eine AöR des Landes vor. Es läge, sofern dies rechtlich zulässig ist, nahe, die Entschädigungspflicht des Landes auf diese AöR als zukünftiger Eigentümerin zu verlagern. Die AöR ist hierfür mit Mitteln auszustatten. Um der AöR eine hinreichende Kreditwürdigkeit zu verleihen, wird eine Eigenkapitalquote von mindestens 20% für erforderlich gehalten. Dieser Betrag ist aus dem Landeshaus- holt aufzubringen. Den verbleibenden Finanzierungsanteil von 80% muss die AöR über Kreditaufnahmen decken.

Erfolgt die Kreditaufnahme durch eine rechtlich selbstständige Anstalt öffentlichen Rechts, wäre diese nach allgemeiner Meinung nicht unmittelbar von der Schuldenbremse des Grundgesetzes erfasst (vgl. Schmidt, DÖV 2019, 508, 513; siehe auch Sodan, Gutachten, S. 69 mwN). Zwar hätte das Land Berlin im Rahmen der Anstaltslast und Gewährträgerhaftung für eine solche Anstalt einzustehen, aber selbst solche ähnlich einer Kreditaufnahme wirkenden finanziellen Belastungen werden von der „Schuldenbremse“ in ihrer derzeitigen Ausgestaltung nicht erfasst.

Laut amtlicher Kostenschätzung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen vom 1. März 2019 werden für eine Vergesellschaftung von 243.000 Wohnungen Entschädigungskosten von 28,8 -36 Mrd. € geschätzt. Hinzu kommen weitere einmalige Kosten in Höhe von 1,5 – 2,9 Mrd. €. Der nach der vorstehenden Aufteilung vom Land aufzubringende Eigenkapitalanteil läge danach bei rund 6 bis 8 Mrd. €. Für die Finanzierung der einmaligen Kosten und die Bewirtschaftung der Bestände sind von Berlin zusätzlich zu den Mieteinahmen bei unveränderten Bestandsmieten voraussichtlich laufende Mittel in Höhe von 100 bis 340 Mio. € jährlich bei den zum Zeitpunkt der Kostenschätzung sehr günstigen Finanzierungsbedingungen zu erbringen (darunter 20 bis 240 Mio. € für unter den Einnahmen liegende Kosten der AöR sowie 80 bis 100 Mio. € für die Finanzierung des Eigenkapitalanteil des Landes). Unterdeckungen der zu gründenden AöR wären aus dem Landeshaus holt zu decken. Wenn diese Ausgaben durch Kreditaufnahme finanziert werden sollten, wären sie für die Schuldenbremse relevant.

Die Trägerin des Volksbegehrens rechnet dagegen mit einer Entschädigungssumme von nur 7,3 bis 13,7 Mrd. €.

Angesichts jährlicher Haushaltsvolumina von rd. 30 Mrd. € könnte die EK-Zuführung nur durch die Aufnahme von Krediten finanziert werden. Da es sich haushaltstechnisch um den Erwerb von Beteiligungen handelt, wäre eine Kreditaufnahme unter den Bedingungen der Schuldenbremse zwar zulässig. Die Schuldenlast Berlins würde sich allerdings um einen Schlag um rd. 8 Mrd. erhöhen und mit dann rd. 72 Mrd. € (auf der Grundlage der Annahmen des 1. Nachtragshaushaltes 2020) einen historischen Höchststand erreichen und die Schuldenquote von 50% möglicherweise wieder übersteigen.

Zu beurteilen ist weiterhin die Frage der Anrechnung der Kreditaufnahme der landeseigenen Gesellschaft auf die Verschuldung des Landes Berlin. Kreditaufnahmen der Gesellschaft würden nur dann nicht dem Land Berlin zugeordnet werden, wenn die Gesellschaft im Wesentlichen in die Rechte und Pflichten der enteigneten Eigentümer eintritt und somit als normaler Marktproduzent agiert. Würde die Gesellschaft aufgrund einer nicht marktwirtschaftlich ausgerichteten Unternehmenspolitik, wie sie vom Volksbegehrten angestrebt wird, dauerhaft Verluste erwirtschaften und laufende öffentliche Zuschüsse benötigen, würden die Schulden der Gesellschaft dem Land Berlin zugeordnet werden.

Festzuhalten ist, dass sich nach derzeitigem Stand nicht sagen lässt, ob die Zahlung der notwendigen Entschädigung zu einer Verletzung des Art. 109 GG oder der landesrechtlichen Regelungen zur Umsetzung der Schuldenbremse führen würde; dies hängt von der tatsächlichen Entschädigungshöhe ab sowie von der Ausgestaltung der Rechtsbeziehungen zwischen dem Land und der AöR im Detail. Es lässt sich im hier gegebenen Rahmen aber nicht feststellen, dass eine mit Art. 109 GG konforme Lösung unter jedem denkbaren Gesichtspunkte ausgeschlossen ist.

VII. Internationales Recht

1. EU-Grundrechtecharta

Die EU-Grundrechtecharta (GRCh) wird von der EU gemäß Art. 6 Abs. 1 S. 1 EUV anerkannt und ist seit dem 1. Dezember 2009 für die EU-Mitgliedstaaten verbindlich. Art. 17 Abs. 1 GRCh hat folgenden Wortlaut:

„Jede Person hat das Recht, ihr rechtmäßig erworbenes Eigentum zu besitzen, zu nutzen, darüber zu verfügen und es zu vererben. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn aus Gründen des öffentlichen Interesses in den Fällen und unter den Bedingungen, die in einem Gesetz vorgesehen sind, sowie gegen eine rechtzeitige angemessene Entschädigung für den Verlust des Eigentums. Die Nutzung des Eigentums kann gesetzlich geregelt werden, soweit dies für das Wohl der Allgemeinheit erforderlich ist.“

Nach Art. 51 Absatz 1 Satz GRCh gilt die Charta für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Dies bedeutet, dass die Charta-Grundrechte ihre Wirkung nur entfalten können, wenn und soweit das mitgliedstaatliche Handeln auf dem Unionsrecht und nicht auf dem der Mitgliedstaaten beruht, also unionsrechtlich determiniert ist (Jarass/Kment, EU-Grundrechte, 2. Auflage, S. 29).

Insoweit ist eine nationale Rechtsvorschrift nicht im Hinblick auf die Charta zu beurteilen, wenn sie nicht in den Geltungsbereich des Unionsrechts fällt (EuGH, Große Kammer, Urteil vom 26.02. 2013 – C-617/10, Åklagare/Hans Åkerberg Fransson, NVwZ 2013, 561). Als Unionsrecht im Sinne des Art. 51 Absatz 1 Satz 1 GRCh sind nicht die Charta-Grundrechte selbst anzusehen (EuGH, a. a. O.; Jarass/Kment, a. a. O., S. 30). Vor diesem Hintergrund ist ein Sozialisierungsgesetz nicht nach Maßgabe des Art. 17 GRCh zu beurteilen.

Ungeachtet dessen bestimmt Art. 345 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union), dass die EU-Verträge, mithin das Primärrecht der EU, die Eigentumsordnungen der Mitgliedsstaaten unberührt lassen. Hintergrund dieser Bestimmung ist, dass in den Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt der Gründung der EWG ein unterschiedliches Verständnis

über die Verstaatlichung von Produktionsmitteln und die Bedeutung öffentlicher Unternehmen bestand (Hatje, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Rn. 1 zu Art. 345 AEUV). Insbesondere Italien und Frankreich legten Wert darauf, dass die damalige Gemeinschaft die nationalen Handlungsspielräume nicht begrenzt (Hatje, a. a. O.). Außerdem sahen damals wie heute die Verfassungen einiger Gründerstaaten ausdrücklich die Möglichkeit oder in bestimmten Fällen sogar die Verpflichtung zu Sozialisierungen vor (Kühling, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Rn. 3 zu Art. 345 AEUV).

Damit kann das Unionsrecht einer Sozialisierung der Wohnungen nicht entgegenstehen.

2. EMRK

Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) hat in Deutschland im Rang eines einfachen Bundesgesetzes (BVerfG, Urteil vom 4. Mai 2011, 2 BvR 2365/09, BeckRS 2011, 50108), so dass das von den Initiatoren angestrebte Gesetz gemäß § 12 Absatz 2 AbstG auch mit dem EMRK vereinbar sein muss, anderenfalls wäre es nichtig (Art. 31 GG).

Deutschland ist dem Ersten Zusatzprotokoll beigetreten (Mayer, in: Karpenstein/Mayer, Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten: EMRK, 2. Auflage 2015, Einleitung, Rn. 15), so dass dieses für die Bundesrepublik verbindlicher Bestandteil der EMRK ist.

Art. 1 des Zusatzprotokolls zur EMRK hat folgenden Wortlaut:

- (1) Jede natürliche oder juristische Person hat das Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, dass das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen.
- (2) Absatz 1 beeinträchtigt jedoch nicht das Recht des Staates, diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse oder zur Sicherung der Zahlung der Steuern oder sonstigen Abgaben oder von Geldstrafen für erforderlich hält.

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) bedarf es bei der Eigentumsentziehung einer dreistufigen Rechtfertigungsprüfung (Nachweise bei Michl, JuS 2019, 431, 434, Fn. 28 – 31, 33): (i) Der Eigentumseingriff muss ein Ziel verfolgen, das im öffentlichen Interesse liegt, (ii) die Eigentümerinteressen und die Gemeininteressen müssen in einen gerechten Ausgleich; (iii) es muss ein angemessener Ausgleich für die Eigentumsentziehung gewährt werden. Bei alldem besteht jeweils ein weites Ermessen der Mitgliedstaaten.

Diese Anforderungen sind erfüllt, wenn die Vorgaben des Art. 15 GG eingehalten sind, aus der EMRK ergeben sich keine weitergehenden Anforderungen.

3. Investitionsschutzabkommen

Völkerrechtlich sind Sozialisierungen, sofern sie nicht etwa gegen völkervertragliche Vereinbarungen oder Diskriminierungsverbote verstößen, grundsätzlich zulässig (Durner, in: Maunz/Dürig, GG, Stand Januar 2019, Art. 15 Rn. 22). Völkerrechtliche Verträge sind zum Beispiel Investitionsschutzabkommen zwischen Staaten. Sie bieten Direktinvestitionen ausländischer natürlicher oder juristischer Personen (z. B. Unternehmen) in einem fremden Staat rechtlichen Schutz, insbesondere gegen eigentumsbeeinträchtigende Maßnahmen wie entschädigungslose Enteignungen.

Die Investitionsschutzabkommen können im Detail unterschiedlich gestaltet sein. Der Schutz des Eigentums ist jedoch regelmäßig Inhalt der Abkommen, wobei die Abkommen nur den Wert des Eigentums bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses, nicht aber seinen Bestand schützen. Abkommen, die den Bestand uneingeschränkt schützen, sind hier nicht bekannt, wären aber auch atypisch.

Da bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses am Entzug des Eigentums und bei einer nicht diskriminierenden Behandlung des Investors regelmäßig nicht der Bestand geschützt wird, stehen Investitionsschutzabkommen einer Sozialisierung grundsätzlich nicht entgegen. Dies ergibt sich zum Teil unmittelbar aus den Regelungen zum Schutz des Eigentums. So wird zum Beispiel in Art. 8.12 Abs. 1 CETA (Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits) geregelt:

- „(1) Eine Vertragspartei darf eine erfasste Investition weder direkt verstaatlichen oder enteignen noch indirekt durch Maßnahmen gleicher Wirkung wie Verstaatlichung oder Enteignung (im Folgenden „Enteignung“), es sei denn, dies geschieht
- a) zu einem öffentlichen Zweck,
 - b) nach einem rechtsstaatlichen Verfahren,
 - c) diskriminierungsfrei und
 - d) gegen Zahlung einer umgehenden, angemessenen und effektiven Entschädigung.“

Zum Teil wird in den Investitionsschutzabkommen auch ausdrücklich das Recht der Vertragsstaaten anerkannt, Maßnahmen im öffentlichen Interesse zu erlassen. So lautet der 6. Beweggrund der CETA:

„IN DER ERKENNTNIS, dass die Bestimmungen dieses Abkommens den Vertragsparteien das Recht zugestehen, in ihren Gebieten regelnd tätig zu werden, und dass sie die Flexibilität der Vertragsparteien wahren, berechtigte politische Ziele wie öffentliche Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz, öffentliche Sittlichkeit sowie Förderung und Schutz der kulturellen Vielfalt zu verfolgen,“

und der 8 Beweggrund der CETA:

„IN DER ERKENNTNIS, dass die Bestimmungen dieses Abkommens Investitionen sowie Investoren in Bezug auf ihre Investitionen schützen und eine beiderseitig vorteilhafte Wirtschaftstätigkeit fördern sollen, ohne das Recht der Vertragsparteien zu untergraben, im öffentlichen Interesse innerhalb ihrer Gebiete regelnd tätig zu werden,“

Investitionsschutzabkommen sehen aber regelmäßig auch die Pflicht der Vertragsländer vor, im Falle eines Eigentumsentzugs die Eigentümer zu entschädigen, wobei die Höhe der Entschädigung von den Vorgaben des Art. 15 GG deutlich abweichen kann, etwa in Höhe des „fairen Marktwerts“. So regelt zum Beispiel Art. 8.12 Abs. 2 CETA:

„(2) Die Höhe der Entschädigung nach Absatz 1 muss dem fairen Marktwert entsprechen, den die Investition unmittelbar vor dem Bekanntwerden der Enteignung oder bevorstehenden Enteignung hatte, je nachdem, welches der frühere Zeitpunkt ist. Zu den Bewertungskriterien gehören der Fortführungswert, der Wert der Vermögensgegenstände, einschließlich des ausgewiesenen Steuerwerts der materiellen Vermögensgegenstände, sowie andere zur Bestimmung des fairen Marktwerts geeignete Kriterien.“

Ob ein konkretes Investitionsschutzabkommen vorliegend zu berücksichtigen wäre, lässt sich im jetzigen Stadium nicht beurteilen, da nicht absehbar ist, ob und welche ausländischen Unternehmen von der angestrebten Vergesellschaftung betroffen sind; dies wäre in einem etwaigen Gesetzgebungsverfahren zu klären und gegebenenfalls wären entsprechende Ausnahmeverordnungen bei der Bestimmung der Entschädigungshöhe vorzusehen.

Grundsätzlich stehen aber Investitionsschutzabkommen der vom Volksbegehrungen geforderten Sozialisierung nicht entgegen.

VIII. Praktische Hindernisse

Es ist zu erwarten, dass der Umsetzung der vom Volksbegehren angestrebten Vergesellschaftung erhebliche praktische Schwierigkeiten entgegenstehen:

Die bisherigen wohnungspolitischen Instrumente und Aufgaben sind unabhängig vom Eigentümer bzw. der Eigentümerstruktur der bestandshaltenden Gesellschaften. Daher bestand kein Anlass für entsprechende Recherchen und Erhebungen. Bestehende Möglichkeiten der Einsichtnahme in Grundbuch sowie Unternehmens- und Handelsregister erscheinen nicht hinreichend, um rechtsicher relevante Bestände zu identifizieren, insbesondere wegen

- der unzureichenden Möglichkeiten zu einer Identifizierung internationaler Verflechtungen,
- der erforderlichen umfassenden Zusammenführung von Daten und Datenquellen mit möglichen datenschutzrechtlichen Konflikten sowie
- dem sehr großen Ressourcenbedarf (Personal und/oder Dienstleister) für die Erfassung/Erhebung einschlägiger Liegenschaften/Grundstücke, der Abweichungen von bisherigen Haushaltfestlegungen erfordert wird.

Auch bei berichtspflichtigen Gesellschaften (Aktiengesellschaften), bei denen der Umfang des Wohnungsbestandes der wirtschaftlich abhängigen Unternehmen des Konzerns vergleichsweise einfach im Rahmen der Kostenschätzung recherchiert werden konnte, wäre ein erheblicher Erhebungsaufwand für die Erfassung der relevanten Grundstücke zu leisten (keine Nachweise/Berichte über die einzelnen Liegenschaften).

Gleichwohl kann hier nicht festgestellt werden, dass eine Behebung der genannten Schwierigkeiten unter jedem denkbaren Gesichtspunkt ausgeschlossen erscheint. Das Volksbegehren ist daher nicht wegen offensichtlicher Unmöglichkeit seiner praktischen Umsetzung unzulässig.

D. Zusammenfassung

Die Ergebnisse der Prüfung lassen sich stichpunktartig wie folgt zusammenfassen:

1. Das Volksbegehren ist **formal** zulässig, insbesondere liegt eine ausreichende Zahl von Unterschriften vor.
2. Die **Auslegung des Antrages** ergibt, dass er auf ein Beschlussvolksbegehren nach Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB und nicht auf ein Gesetzesvolksbegehren nach Art. 62 Abs. 1 Satz 1 VvB gerichtet ist. Durch den zur Abstimmung gestellten Beschluss soll der Senat unverbindlich aufgefordert werden, alle erforderlichen Maßnahmen zur Vergesellschaftung von Wohnraum einzuleiten; dies beinhaltet mittelbar u.a. die Ausarbeitung eines Entwurfs eines entsprechenden Gesetzes, für den detaillierte Vorgaben gemacht werden.
3. Volksbegehren, die den Senat dazu auffordern oder ihn verpflichten sollen, eine Gesetzesvorlage in das Abgeordnetenhaus einzubringen, sind unstatthaft, weil sie sich außerhalb der „Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses“ im Sinne von Art. 62 Abs. 1 Satz 2 VvB bewegen. Danach ist das vorliegende Volksbegehren noch **statthaft**, weil es seinem Wortlaut nach keine entsprechende Aufforderung enthält und – nach Klarstellung des Wortlautes – den Eindruck vermeidet, es werde bereits eine Vorentscheidung über das Vergesellschaftungsgesetz getroffen.
4. **Materiellrechtlich** ist bei einem Beschlussvolksbegehren dem hiesigen Verständnis und der Praxis in früheren Fällen lediglich zu prüfen, ob seine Umsetzung nach jeder denkbaren Betrachtungsweise ausgeschlossen ist. Das ist hier zu verneinen, auch wenn die Verfassungsmäßigkeit eines etwaigen künftigen Gesetzes nicht positiv festgestellt werden kann:
 - a) Das Eigentumsgrundrecht des **Art. 23 VvB** steht einer Vergesellschaftung nicht entgegen, weil der historische Gesetzgeber mit der „Enteignung“ auch solche Eigentumsentziehungen zulassen wollte, die zum Zwecke der Vergesellschaftung erfolgen.
 - b) Die angestrebte Vergesellschaftung kann nicht auf **Art. 14 Abs. 3 GG** (Enteignung) gestützt werden, sondern nur auf **Art. 15 GG**.
 - c) Die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 15 GG stehen der angestrebten Vergesellschaftung nicht grundsätzlich entgegen: Zugegriffen werden kann auch auf „**Grund und Boden**“; dazu gehören auch Wohngebäude. Diese müssen in „**Gemeinwirtschaft**“ überführt werden; es lässt sich nicht ausschließen, dass die Vorgaben des Beschlusses für die zu errichtende AöR dies erreichen.
 - d) Die Vergesellschaftung muss **verhältnismäßig** sein. Nach einer in der Literatur vertretenen „sozialisierungskritischen“ Auffassung ist die Verhältnismäßigkeit zu verneinen, weil die undifferenzierte Inanspruchnahme von Unternehmen, denen mehr als 3.000 Wohnungen gehören, nicht geeignet, erforderlich und angemessen ist, um eine sachgerechte Auswahl der betroffenen Wohnungen zu ermöglichen, gemessen an dem Ziel, die Mietensituation in Berlin zu verbessern. Nach der entgegenstehenden, „sozialisierungsfreundlichen“ Auffassung dagegen ist die Vergesellschaftung nicht Mittel, sondern selbst Ziel der Maßnahme. Daran gemessen ist es nicht ausgeschlossen, dass das vorgeschlagene Anknüpfungskriterium für die Sozialisierung sowie die vorgeschlagene Zahl von 3.000 Wohnungen geeignet, erforderlich und angemessen sein kann; der Beschlusstext enthält aber nicht alle für eine Rechtfertigung erforderlichen Regelungen und Begründungen.
 - e) Die vom Volksbegehren geforderte Festlegung der **Entschädigung** „deutlich unterhalb des Verkehrswertes“ ist grundsätzlich mit Art. 15 iVm Art. 14 Abs. 3 GG vereinbar. Der Beschlusstext enthält aber auch insoweit nicht alle für eine Rechtfertigung erforderlichen Regelungen.
 - f) Der Gleichheitsgrundsatz, internationale Verpflichtungen oder die Schuldenbremse (Art. 109 GG) stehen dem angestrebten Beschluss nicht grundsätzlich entgegen.

Dr. Wild