

Gutachten
zur rechtlichen Bewertung der Forderungen
der Initiative „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“

Gliederung

I. Auftrag

II. Gutachten

**A. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Vergesellschaftung
gemäß Art. 15 GG (Fragen A und D)**

1. Geschichte der Norm
2. Regelungsgehalt
3. Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin
4. Zulässigkeit der Vergesellschaftung von Wohnungsbeständen
 - a) Der Wohnungsbestand bestimmter Wohnungsunternehmen als Gegenstand der Vergesellschaftung
 - b) Überführung in Gemeinwirtschaft
 - c) Vergesellschaftungsreife
 - d) Verhältnismäßigkeit
 - aa. Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes
 - bb. Legitimer Zweck
 - cc. Geeignetheit
 - dd. Erforderlichkeit
 - ee. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne
 - e) Entschädigung

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes (WPD) sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung (auch auszugsweise) ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Abgeordnetenhauses, eines seiner Organe oder der Abgeordnetenhausverwaltung wieder. Sie liegen in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Leitung der Abteilung Wissenschaftlicher Dienst.

5. Vereinbarkeit der Vergesellschaftung mit der Verfassung von Berlin
6. Zwischenergebnis

B. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Enteignung der Wohnungsbestände gemäß Art. 14 Abs. 3 GG (Frage A)

1. Eigentumsentzug zum Wohle der Allgemeinheit
2. Verhältnismäßigkeit
3. Entschädigung
4. Zwischenergebnis

C. Entscheidungsermessen des Gesetzgebers (Frage B)

D. Entschädigung der Wohnungsunternehmen (Frage C)

1. Rechtliche Vorgaben zur Höhe der Entschädigung
2. Berechnung der Entschädigung
3. Vereinbarkeit mit der sogenannten Schuldenbremse

E. Vereinbarkeit der Vergesellschaftung mit Art. 3 Abs. 1 GG (Frage A Satz 2)

1. Regelungsgehalt von Art. 3 Abs. 1 GG
2. Vereinbarkeit der Festsetzung eines Richtwerts von 3000 Wohnungen mit Art. 3 Abs. 1 GG

F. Vereinbarkeit von Art. 15 GG mit europäischem Recht (Frage E)

G. Ergebnisse

I. Auftrag

Der Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin hat den Wissenschaftlichen Parlementsdiensd auf Grund einer Bitte der Fraktion der AfD mit der Erstellung eines Gutachdens zur rechtlichen Bewertung der Forderungen der Initiative „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“ beauftragt.

In Berlin besteht unter dieser Bezeichnung eine Initiative, die ein Volksbegehren zur Überführung der Wohnungsbestände bestimmter privater Wohnungsunternehmen in Gemeineigentum durchführen möchte.

Die Initiative hat am 23. November 2018 den folgenden Beschlusstext an die Senatsverwaltung für Inneres und Sport gesandt:

Beschluss für ein Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden (Rekommunalisierungsgesetz)

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 Wohnungsversorgung 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 Kommunalisierung von Wohnungen, die einmal im öffentlichen Eigentum waren. Daher wird der Senat von Berlin zur Erarbeitung eines Gesetzes zur Überführung von Immobilien sowie Grund und Boden in Gemeineigentum zum Zwecke der Vergesellschaftung nach Art. 15 Grundgesetz aufgefordert.

Das Gesetz soll für Wohnimmobilien in Berlin sowie die Grundstücke, auf denen sie errichtet sind, gelten. Es findet Anwendung, sofern Wohnungen durch einen Eigentümer in einem Umfang gehalten werden, der im Gesetz 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 im öffentlichen oder bereits kollektiven Besitz der Mieter*innenschaft oder gemeinwirtschaftlich verwaltete Unternehmen rechtssicher ausgenommen werden sollten.*

*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 im Gesetz zu regeln. Sie ist nach Sinn und Zweck des Art. 15 des Grundgesetzes deutlich unterhalb des Marktwertes anzusetzen.

Hierzu wünscht die Fraktion der AfD die Prüfung der folgenden Fragen:

- A. Wäre eine Enteignung aller Eigentümer mit mehr als 3000 Wohnungen durch das Land Berlin gemäß Art. 14 GG oder Art. 15 GG verfassungsrechtlich zulässig? Wie verhält es sich mit der willkürlichen Schwelle von 3000 Wohnungen und dem Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 GG?
- B. Welche Anforderungen sind an das Ermessen des Art. 15 GG zu stellen bzw. auf welcher tatsächlichen Grundlage und Datenerhebung müsste dieses beruhen?
- C. Welche Anforderungen wären an Art und Umfang der Entschädigung nach Art. 15 GG zu richten? Welche verschiedenen Berechnungsmethoden wären denkbar? Wäre eine Abweichung zu Art. 14 GG im Wege des Gleichbehandlungsgrundsatzes des Art. 3 GG zulässig?
- D. Welche Schranken der Sozialisierung muss der Gesetzgeber beachten? Wie hoch wären die Anforderungen an den Nachweis der Rechtfertigung?
- E. Ist der Art. 15 GG mit europäischem Recht vereinbar bzw. gibt es hier Schranken?

II. Gutachten

A. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Vergesellschaftung gem. Art. 15 GG (Fragen A und D)

Ziel der Initiative ist nicht – wie ihre Bezeichnung zunächst vermuten lässt – eine Enteignung von Wohnungsunternehmen gemäß Art. 14 Abs. 3 des Grundgesetzes¹ (GG), sondern eine Vergesellschaftung der Wohnungsbestände von Unternehmen gemäß Art. 15 GG. Dies ergibt sich eindeutig aus dem folgenden Teil des Beschlusstextes: *Daher wird der Senat von Berlin zur Erarbeitung eines Gesetzes zur Überführung von Immobilien sowie Grund und Boden in Gemeineigentum zum Zwecke der Vergesellschaftung nach Art. 15 Grundgesetz aufgefordert.* Somit wird im Folgenden zunächst die Verfassungsmäßigkeit einer solchen Vergesellschaftung erörtert.

¹ Vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. März 2019 (BGBl. I S. 404).

1. Geschichte der Norm

Gewisse Aufschlüsse für das Verständnis von Art. 15 GG gewährt ein Blick in seine Geschichte. Die Regelung hat einen Vorläufer in Art. 156 der Weimarer Rechtsverfassung² (WRV).

Art. 156 Abs. 1 WRV lautete:

*(1) Das Reich kann durch Gesetz, unbeschadet der Entschädigung, in sinn-
gemäßer Anwendung der für Enteignung geltenden Bestimmung, für die
Vergesellschaftung geeignete private wirtschaftliche Unternehmungen in
Gemeineigentum überführen. Es kann sich selbst, die Länder oder die
Gemeinden an der Verwaltung wirtschaftlicher Unternehmen und Ver-
bände beteiligen oder sich daran in anderer Weise einen bestimmenden
Einfluss sichern.*

Diese Vorschrift entstand unter dem Eindruck der durch die Kriegszwangswirtschaft aktuell gewordenen Idee einer staatlichen Wirtschaftsverwaltung sowie unter dem Einfluss sozialistischer Vorstellungen.³

Bei der Entstehung des Grundgesetzes war die endgültige Fassung von Art. 15 GG lange umstritten. Als Gegenstand einer Sozialisierung wurden vor allem der Bergbau und die Stahlindustrie angesehen.⁴ Es herrschte Uneinigkeit über das Verständnis von Gemeineigentum und über das dogmatische Verhältnis von Sozialisierung und Enteignung. Ein Vorläufer von Art. 15 GG war Art. 18 des Herrenchiemseer Entwurfs zum Grundgesetz. Diese Vorschrift lautete:

„Die Überführung von Bodenschätzen und Produktionsmitteln bedarf eines besonderen Gesetzes.“⁵

² Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 (RGBl. S. 1383, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Dezember 1932 (RGBl. S. 547).

³ *Durner*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Stand 2018, Art. 15 Rn. 5.

⁴ *Schell*, Art. 15 GG im Verfassungsgefüge, 1996, S. 31.

⁵ Zit. nach *Wieland*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 15 Rn. 8.

Die Sozialdemokraten gingen damals von einer grundlegenden Bedeutung der Sozialisierung für die Gestaltung der Wirtschaftsordnung aus, wohingegen Konservative und Liberale eine Angleichung der Sozialisierung an die Enteignung wünschten und dabei den Schutz des Eigentums im Blick hatten.⁶ Die endgültige Fassung von Art. 15 GG, die einen Kompromiss zwischen den verschiedenen politischen Strömungen darstellte, lautete folgendermaßen:

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

Der Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung der Sozialisierung, der von der FDP im Jahr 2006 in den Bundestag eingebracht wurde⁷, stieß auf die Ablehnung aller anderen Fraktionen. Auch ein Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke aus dem Jahr 2009, durch den der Text der Vorschrift um Banken, Versicherungsunternehmen und Daseinsvorsorgeeinrichtungen erweitert werden sollte⁸, fand keine Mehrheit.

Praktisch angewendet wurde Art. 15 GG bisher nie. Daher existiert auch keine Rechtsprechung, die sich mit der Auslegung der Norm auseinandersetzt. Hinzuweisen ist lediglich auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1961 zur Privatisierung von staatlichen Anteilen des Volkswagenwerks. In dieser Entscheidung erklärte das Gericht zu Art. 15 GG: „Diese Norm enthält keinen Verfassungsauftrag zur Sozialisierung, sondern nur eine Ermächtigung dazu an den Gesetzgeber. Ob und in welchem Umfang dieser davon Gebrauch macht, muss seiner politischen Entscheidung überlassen bleiben.“⁹

⁶ Wieland (Fn. 5), Art. 15 Rn. 10; ausführlich zur Entstehungsgeschichte Brückner, Sozialisierung in Deutschland, 2013, S. 163 ff.

⁷ BT-Drs. 16/3301.

⁸ BT-Drs. 16/7729.

⁹ BVerfGE 12, 354, 363 f.

2. Regelungsgehalt

Zwar wurde von Art. 15 GG bisher noch kein Gebrauch gemacht, aber dadurch ist die Norm nach Meinung der Literatur nicht obsolet geworden und stellt nach wie vor geltendes Recht dar.¹⁰

Sie ermöglicht Eingriffe in Art. 14 GG, enthält also neben der Inhalts- und Schrankenbestimmung gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG und der Enteignung gemäß Art. 14 Abs. 3 GG als selbstständiges Rechtsinstitut eine weitere Eingriffsmöglichkeit in das Grundrecht auf Eigentum.¹¹ Das Verbot des Einzelgesetzes gemäß Art. 19 Abs. 1 GG steht einem Gesetz zur Vergesellschaftung nicht entgegen, da Art. 15 GG insoweit *lex specialis* ist.¹²

Zulässige Gegenstände der Vergesellschaftung sind Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel, also durch Art. 14 GG geschützte Güter. Grund und Boden sind insoweit gleichbedeutend. Erfasst werden von diesem Begriffspaar nicht nur die Grundstücke, sondern auch deren Bestandteile und Zubehör. Maßgeblich ist hierbei die rechtliche Zuordnung nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB). Somit erfasst die Vergesellschaftung von Grund und Boden grundsätzlich auch die auf den betroffenen Grundstücken befindlichen Gebäude.¹³

Umstritten ist die Bedeutung des Begriffs „Produktionsmittel“. Ein Teil der Literatur sieht hier – entsprechend dem Wortlaut – nur Mittel zur Gewinnung und Herstellung von wirtschaftlichen Erzeugnissen als erfasst an.¹⁴ Die Gegenauffassung versteht auch Dienstleistungen als Güter im volkswirtschaftlichen Sinne und hält eine weite Auslegung des Begriffs für angemessen.¹⁵

¹⁰ *Bryde*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 15 Rn. 3; *Wieland* (Fn. 5); Art. 15 Rn. 20.

¹¹ Vgl. *Bryde* (Fn. 10), Art. 15 Rn. 6; *Durner* (Fn. 3), Art. 15 Rn. 17; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 15. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 1.

¹² Vgl. *Bryde* (Fn. 10), Art. 15 Rn. 20; *Wieland* (Fn. 5), Art. 15 Rn. 32.

¹³ *Durner* (Fn. 3), Art. 15 Rn. 32; *Jarass* (Fn. 11), Art. 15 Rn. 2; *Wendt*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 7.

¹⁴ *Axer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2009, Art. 15 Rn. 7; *Depenheuer/Froese*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 38; *Schell* (Fn. 4), S. 133; *Wendt* (Fn. 13), Art. 15 Rn. 11.

¹⁵ *Bryde* (Fn. 10), Art. 15, Rn. 18; *Schliesky*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand 2019, Art. 15 Rn. 30; *Wieland* (Fn. 5), Art. 15 Rn. 26.

Nach dieser Auffassung sind somit auch Dienstleistungsunternehmen wie etwa Versicherungen oder Banken einer Vergesellschaftung zugänglich.

In der Literatur wird teilweise eine Vergesellschaftung von Grund und Boden ausgeschlossen, wenn dieser von Unternehmen genutzt wird, die keine Produktionsmittel im Sinne des Art. 15 GG einsetzen.¹⁶ Dagegen wird aber mit Recht eingewandt, dass sich weder aus dem Wortlaut noch aus der Entstehungsgeschichte der Norm Gründe für eine solche Auslegung entnehmen ließen und diese Unternehmen dadurch gegenüber anderen Grundstückseigentümern ungerechtfertigt privilegiert würden. Auch sei zwischen der Vergesellschaftung des Grundstücks und der Vergesellschaftung des darauf befindlichen Unternehmens zu unterscheiden.¹⁷

Art. 15 GG ermöglicht also die Überführung der dort genannten Gegenstände in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft. Dies muss zum Zweck der Vergesellschaftung erfolgen. Vergesellschaftung bedeutet, dass das Handeln mit der Absicht der privaten Gewinnerzielung abgelöst wird durch eine wirtschaftliche Betätigung, die vorrangig auf die Befriedigung der Bedürfnisse der Allgemeinheit ausgerichtet ist.¹⁸ Das Eigentum stünde nicht mehr Einzelpersonen, sondern der Allgemeinheit – konstituiert im Staat, in Kommunen oder wirtschaftlichen Selbstverwaltungsträgern – zu, wobei mit dem Eigentümerwechsel auch eine Veränderung des Wirtschaftens verbunden sein muss.¹⁹ Eine bloß formale Überführung von Privateigentum in öffentliches Eigentum ist daher nicht durch Art. 15 GG gedeckt.

Eine ungeschriebene Voraussetzung für die Durchführung einer Vergesellschaftung stellt nach Auffassung eines Teils der Literatur die sogenannte Sozialisierungsreife bzw. Vergesellschaftungsreife des Objekts dar. Sozialisierungsreife bedeutet, dass die Gegenstände der Sozialisierung eine gewisse wirtschaftliche Bedeutung besitzen müssen.²⁰ Kleinbetriebe sollen dagegen auf Grund ihres fehlenden Gewichts hinsichtlich der gesamten Wirtschaftsordnung für eine Sozialisierung ungeeignet sein.

¹⁶ *Depenheuer/Froese* (Fn. 14), Art. 15 Rn. 31; *Wendt* (Fn. 13), Art. 15 Rn. 7.

¹⁷ *Durner* (Fn. 3), Art. 15 Rn. 33; *Schliesky* (Fn. 15), Art. 15 Rn. 25; *Wieland* (Fn. 5), Art. 15 Rn. 23.

¹⁸ *Bryde* (Fn. 10), Art. 15 Rn. 11; *Wieland* (Fn. 5), Art. 15 Rn. 27.

¹⁹ *Wieland* (Fn. 5), Art. 15 Rn. 29; vgl. weiter *Durner* (Fn. 3), Art. 15 Rn. 48 ff.

²⁰ *Axer* (Fn. 14), Art. 15 Rn. 19; *Depenheuer/Froese* (Fn. 14), Art. 15 Rn. 40 m.w.N.; a.A. z.B. *Schliesky* (Fn. 15), Art. 15 Rn. 20.

In der Literatur besteht keine Einigkeit darüber, ob eine Vergesellschaftung am Verhältnismäßigkeitsprinzip zu messen ist, also einen legitimen Zweck verfolgen, zur Erreichung dieses Zwecks geeignet und erforderlich sowie verhältnismäßig im engeren Sinne sein muss. Dies wird zum Teil abgelehnt, da die gemäß Art. 15 GG zulässige gemeinwirtschaftliche Umstellung der Wirtschaft keine Rechtfertigung vor dem Verhältnismäßigkeitsprinzip bedürfe.²¹ Nach der Gegenauffassung ergibt sich aus der Legitimität des durch Art. 15 GG vorgegebenen Eingriffsziels keine Befreiung von sonstigen verfassungsrechtlichen Bindungen, so dass das Verhältnismäßigkeitsprinzip auch auf Gesetze zur Vergesellschaftung anwendbar sein soll.²²

Das Gesetz, durch das die Vergesellschaftung erfolgt, muss Art und Ausmaß der Entschädigung regeln. Hinsichtlich der Entschädigung verweist Art. 15 Satz 2 GG auf Art. 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 GG. Diese Regelungen betreffen die Entschädigung für Enteignungen. Gemäß Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG ist die Entschädigung unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Umstritten ist, ob sich die Entschädigung für eine Vergesellschaftung am Verkehrswert der vergesellschafteten Objekte orientieren muss. Nach einer Auffassung muss die Entschädigung ihrer Höhe nach ein äquivalenter Ausgleich für den Rechtsverlust sein.²³ Die Gegenauffassung wendet ein, hierdurch würden weitgehende Sozialisierungsmaßnahmen auf Grund fehlender Finanzmittel praktisch ausgeschlossen und Art. 15 GG würde dadurch unanwendbar.²⁴

3. Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin

Die Vergesellschaftung muss durch ein Gesetz erfolgen. Fraglich ist, ob das Land Berlin über die nötige Gesetzgebungskompetenz verfügt.

Vom Wortlaut des Art. 15 GG, wonach die Vergesellschaftung durch Gesetz erfolgt, werden sowohl Gesetze des Bundes wie auch der Länder erfasst.

²¹ *Bryde* (Fn. 10), Art. 15 Rn. 10; vgl. *Durner* (Fn. 3), Art. 15 Rn. 85.

²² *Axer* (Fn. 14), Art. 15 Rn. 20; *Schliesky* (Fn. 15), Art. 15 Rn. 38; vgl. *Wendt* (Fn. 13), Art. 15 Rn. 14.

²³ *Axer* (Fn. 14), Art. 15 Rn. 22; *Deppenheuer/Froese* (Fn. 14), Art. 15 Rn. 46; *Wendt* (Fn. 13), Art. 15 Rn. 18; vgl. *Durner* (Fn. 3), Art. 15 Rn. 98.

²⁴ *Bryde* (Fn. 10), Art. 15 Rn. 22; *Wieland* (Fn. 5), Art. 15 Rn. 31; *Schell* (Fn. 4), S. 240.

Die Entstehungsgeschichte der Norm spricht für eine Gesetzgebungskompetenz, die auch den Ländern zusteht: Die Fraktion der FDP hatte damals eine ausdrückliche Beschränkung des Rechts zur Sozialisierung auf den Bund beantragt; dieser Antrag wurde jedoch abgelehnt.²⁵

Letztlich ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz der Länder – und somit auch des Landes Berlin – eindeutig aus Art. 72 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG. Nach Art. 72 Abs. 1 GG haben die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungsbefugnis nicht Gebrauch gemacht hat. Zu den Gegenständen der konkurrierenden Gesetzgebung gehört gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG die Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft. Der Bund hat von seiner Befugnis bislang noch keinen Gebrauch gemacht.

Somit hat das Land Berlin für dieses Sachgebiet die Kompetenz zur Gesetzgebung.²⁶

4. Zulässigkeit der Vergesellschaftung von Wohnungsbeständen

a) Der Wohnungsbestand bestimmter Wohnungsunternehmen als Gegenstand der Vergesellschaftung

Fraglich ist, ob der Wohnungsbestand bestimmter Wohnungsunternehmen Gegenstand einer Vergesellschaftung sein kann. Vergesellschaftungsgesetze müssen nicht notwendig den gesamten Grund und Boden oder alle Produktionsmittel einer bestimmten Industrie erfassen. Es erscheint somit denkbar, ein Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden, auf dem sich die Wohngebäude der betroffenen Unternehmen befinden, zu erlassen. Von dieser Vergesellschaftung würden auch die Gebäude auf den Grundstücken erfasst.²⁷

²⁵ Durner (Fn. 3), Art. 15 Rn. 16.

²⁶ Geulen, Rechtliche Stellungnahme zum Volksentscheid zur Vergesellschaftung großer Wohnimmobilien in Berlin, Gutachten, 2018, S. 11; Haaß, Vergesellschaftung von Wohnungsbeständen durch Volksgesetz, LKV 2019, S. 145, 149.

²⁷ Sodan, Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, Gutachten, 2019, S. 39.

Allerdings wird die Auffassung vertreten, dass die Vergesellschaftung von Grund und Boden dann nicht möglich sei, wenn die Grundstücke in einer Art und Weise genutzt werden, die eine Vergesellschaftung ausschließt, also durch private Wohnhäuser oder nicht vergesellschaftungsfähige Unternehmen.²⁸ Somit ergibt sich die Frage, ob die betroffenen Wohnungsbestände als Produktionsmittel vergesellschaftungsfähig sind. Dies ist zu verneinen, da sie nicht der Herstellung von Waren dient. Selbst wenn man auf die Wohnungsunternehmen als solche abstellen würde, wäre die Eigenschaft als Produktionsmittel zu verneinen, da diese Unternehmen keine Güter oder Waren herstellen. Entstehungsgeschichte und Wortlaut von Art. 15 GG sprechen insoweit gegen eine erweiternde, auf den volkswirtschaftlichen Begriff der Produktion abstellende Auslegung der Vorschrift.²⁹

Da also die Wohnungsbestände nicht unmittelbar vergesellschaftungsfähig sind, ist zu erwägen, ob sich hieraus der Schluss ziehen lässt, dass sie auch nicht durch eine Vergesellschaftung von Grund und Boden erfasst werden dürfen. Eine solche Folgerung ist jedoch abzulehnen. Das Eigentum an Grund und Boden, der von nicht vergesellschaftungsfähigen Unternehmen genutzt wird, würde anderenfalls in weiterem Umfang vor staatlichen Eingriffen geschützt als sonstiges Grundeigentum, ohne dass der Wortlaut von Art. 15 GG eine Grundlage für eine solche Differenzierung bietet. Auch ist eine Vergesellschaftung von Grundstücken unabhängig von der darauf bestehenden Nutzung möglich.³⁰ Allerdings besteht bei einer Vergesellschaftung von Grund und Boden, die die auf den Grundstücken befindlichen Gebäude erfasst, typischerweise die Besonderheit, dass den davon betroffenen Wohnungsunternehmen damit der eigentliche Gegenstand ihrer wirtschaftlichen Betätigung entzogen wird. Zwingende Gründe für ein Vergesellschaftungsverbot sind daraus aber nicht herzuleiten.

Der Wohnungsbestand ist damit – als Teil von Grund und Boden – einer Sozialisierung nach Art. 15 GG grundsätzlich zugänglich.

²⁸ *Axer* (Fn. 14), Art. 15 Rn. 15; *Depenheuer/Froese* (Fn. 14), Art. 15 Rn. 31; *Wendt* (Fn. 13), Art. 15 Rn. 7.

²⁹ *Depenheuer/Froese* (Rn. 14), Art. 15 Rn 36 ff. m.w.N.; *Schell* (Fn. 4), S. 133

³⁰ *Schliesky* (Fn. 15), Art. 15 Rn. 25; *Wieland* (Fn. 5), Art. 15 Rn. 23.

b) Überführung in Gemeinwirtschaft

Durch das geplante Gesetz müssten die betroffenen Wohnungen in Gemeineigentum oder in andere Form der Gemeinwirtschaft überführt werden. Die Bewirtschaftung der Wohnungen dürfte nach Maßgabe des Gesetzes nicht mehr gewinnorientiert erfolgen, sondern müsste am Ziel der Bedarfsdeckung der Allgemeinheit ausgerichtet sein.³¹ Der Gesetzgeber würde vor der Aufgabe stehen, eine dem entsprechende Form der Gemeinwirtschaft zu entwickeln.³² In der Literatur wird die Auffassung vertreten, eine gemeinwirtschaftliche Bedarfsdeckung lasse sich auch unter Verzicht auf einen Eigentümerwechsel bewirken, indem gesellschaftliche Kollektivorgane maßgeblichen Einfluss auf die Nutzung und Verwaltung des Wohnungsbestandes erhielten.³³ Nach Meinung der Initiative muss die Verwaltung des Gemeineigentums durch eine neue Anstalt des öffentlichen Rechts unter mehrheitlicher demokratischer Beteiligung von „Stadtgesellschaft“, Mietern und Verwaltungspersonal erfolgen.

c) Vergesellschaftungsreife

Geht man davon aus, dass die Vergesellschaftungsreife eine ungeschriebene Schranke für Sozialisierungen darstellt, so ist zu prüfen, ob der von der Initiative vorgesehene Wohnungsbestand dieses Kriterium erfüllt. Dazu müsste der Bestand eine hinreichende wirtschaftliche Bedeutung besitzen. Es ist davon auszugehen, dass bei einer Vergesellschaftung von privatwirtschaftlichen, nicht gemeinwirtschaftlich betriebenen Wohnungsunternehmen mit mindestens 3.000 Wohnungen insgesamt 10 Unternehmen mit ca. 243.000 Wohnungen erfasst würden.³⁴ Damit würden ca. 15 Prozent des Bestandes an Berliner Mietwohnungen vergesellschaftet. Diesem Anteil am Gesamtbestand kommt eine beachtliche wirtschaftliche Bedeutung

³¹ *Sodan* (Fn. 27), S. 44 m.w.N.

³² Vgl. *Fleckenstein*, Taugt Artikel 15 Grundgesetz für die „Eigentumsentziehung“ von Wohnungsunternehmen? In: *Das Grundeigentum 2019*, S. 166, 167.

³³ *Depenheuer/Froese* (Fn. 14), Art. 15 Rn. 22; *Haaß*, Vergesellschaftung, LKV 2019, S. 145, 146; *Kloepfer*, Die Sozialisierung von Wohnungsunternehmen und die Verfassung, NJW 2019, S. 1656, 1658; vgl. *Durner* (Fn. 3), Art. 15 Rn. 65.

³⁴ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Schreiben vom 23.04.2019 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses, Rote Nr. 1701 A, S. 3 f.

zu. Daher ist von einer Vergesellschaftungsreife des erfassten Wohnungsbestandes auszugehen.³⁵

d) Verhältnismäßigkeit

aa. Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

Neben den tatbestandlichen Vorgaben in Art. 15 GG und dem Aspekt der Vergesellschaftungsreife könnte der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine weitere Schranke für eine Vergesellschaftung bilden. Die Anwendbarkeit dieses Grundsatzes auf Gesetze zur Vergesellschaftung ist allerdings umstritten. Ein Teil der Literatur vertritt die Auffassung, das Verhältnismäßigkeitsprinzip sei auf Vergesellschaftungen nicht anwendbar, da die Umgestaltung der Wirtschaft durch Art. 15 GG zu einem legitimen Ziel gesetzgeberischer Tätigkeit werde, das keiner Rechtfertigung im Einzelfall bedürfe.³⁶

Jedoch ist zu beachten, dass das Bundesverfassungsgericht den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als übergreifende Leitregel allen staatlichen Handelns zwingend aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem Wesen der Grundrechte ableitet.³⁷ Es erscheint problematisch, einen so gewichtigen Aspekt des Rechtsstaatsprinzips bei staatlichen Eingriffen in das Eigentum nicht anzuwenden. Art. 15 GG hat zwar gegenüber sonstigen Eingriffsmöglichkeiten in Grundrechte eine rechts-historisch erklärable besondere Stellung. Dies kann aber nicht dazu führen, die Norm von den Schranken frei zu stellen, die generell für staatliche Eingriffe in die Freiheitsrechte der Bürger gelten.³⁸ Auch bei einer Vergesellschaftung gemäß Art. 15 GG ist daher der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen.³⁹

³⁵ Vgl. *Beckmann*, Rechtliche Zulässigkeit und Grenzen einer Vergesellschaftung bzw. Sozialisierung von Wohnimmobilien in Berlin, Gutachten, 2018, S. 12; *Sodan* (Fn. 27), S. 46; s. a. *Schede/Schuldt*, Vergesellschaftung von Grund und Boden, ZRP 2019, S. 78/79.

³⁶ *Bryde* (Fn. 10), Art. 15 Rn. 10 m.w.N.; vgl. *Durner* (Fn. 3), Art. 15 Rn. 85.

³⁷ BVerfGE 76, 1 50 f.; 80, 102, 120; 113, 154, 162.

³⁸ Vgl. *Schliesky* (Fn. 15), Art. 15 Rn. 38.

³⁹ *Axer* (Fn. 14), Art. 15 Rn. 20; *Schliesky* (Fn. 15), Art. 15 Rn. 38; *Haaß*, Vergesellschaftung, LKV 2019, S. 145, 147; *Hummel*, Grundfälle zu Art. 15 GG, Jus 2008, S. 1065, 1069 f.; *Kloepfer*, Sozialisierung, NJW 2019, S. 1656, 1660.

Allerdings ergeben sich bei der Anwendung dieses Grundsatzes auf Vergesellschaftungen nicht unerhebliche Schwierigkeiten.⁴⁰ Eine auf politischen Erwägungen des Gesetzgebers beruhende Umgestaltung der Wirtschaft durch Sozialisierung von Industrien wird nur schwer an den Maßstäben zu messen sein, die sonst für Eingriffe des Staates in einzelne private Rechtspositionen Anwendung finden. Diese Problematik wird zwar im vorliegenden Fall dadurch gemildert, dass ein Vergesellschaftungsgesetz mit dem von der Initiative gewünschten Inhalt keine völlige Umgestaltung der Berliner Wohnungswirtschaft bewirken, sondern lediglich der Durchführung eines begrenzten Projekts dienen würde. Damit ist eine hinreichende Ansatzmöglichkeit für die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips gegeben.⁴¹ Das weite und politisch geprägte Ermessen des Parlaments, das jeweils zur Entscheidung über den Erlass eines Gesetzes im Sinne des Art. 15 GG führt, fällt dabei besonders ins Gewicht.

bb. Legitimer Zweck

Greift ein Gesetz in den Schutzbereich eines Grundrechts ein, so muss der Gesetzgeber einen legitimen Zweck verfolgen, damit das Gesetz verhältnismäßig ist.

Nach seiner Zweckbestimmung soll mit dem geplanten Gesetz zur Vergesellschaftung ein Bestand an Wohnungen geschaffen werden, durch den auch weniger einkommensstarke Personen die Möglichkeit zur Anmietung von ausreichendem Wohnraum erhalten sollen. Darin kann ein legitimer Zweck gesehen werden. Dies ergibt sich bereits aus Art. 28 Abs. 1 der Verfassung von Berlin (VvB)⁴², wonach das Land die Schaffung und Erhaltung von angemessenen Wohnraum fördert, und zwar insbesondere für Menschen mit geringen Einkommen. Art. 28 VvB enthält zwar keine Anspruchsgrundlage im Hinblick auf Wohnraum und ermöglicht auch keine staatlichen Eingriffe zur Durchsetzung einer bestimmten Wohnungspolitik. Er ist aber gemäß

⁴⁰ Vgl. J. Ipsen, Sozialisierung und Übermaßverbot, NVwZ 2019, S. 527, 528.

⁴¹ Kloepfer, Sozialisierung, NJW 2019, S. 1656, 1660.

⁴² Vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. März 2016 (GVBl. S. 114).

seinem Charakter als Staatszielbestimmung⁴³ geeignet, entsprechende staatliche Maßnahmen verfassungsrechtlich zu legitimieren.

cc. Geeignetheit

Das Gesetz zur Vergesellschaftung müsste geeignet zur Erreichung des angestrebten Zwecks sein. Ein Mittel ist geeignet, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg zumindest gefördert werden kann.⁴⁴

Eine durch das vorgeschlagene Gesetz zu errichtende, gemeinwirtschaftliche Anstalt des öffentlichen Rechts würde nach der im Gesetz enthaltenen Zielsetzung ihre Mieten nicht vorrangig an dem Aspekt der Gewinnerzielung ausrichten, sondern maßgeblich die Deckung des Wohnbedarfs von einkommensschwachen Mietern berücksichtigen. Insofern ist es als geeignet anzusehen. Die Geeignetheit wird allerdings dadurch eingeschränkt, dass die von der Vergesellschaftung erfassten Wohnungen gegenwärtig nicht nur von einkommensschwachen Mietern bewohnt sein dürften. Die Vergesellschaftung käme also zu einem erheblichen Teil Personen zugute, die nicht der vom Gesetzgeber als schützenswert angesehenen Zielgruppe angehören. Die Einkommenssituation der Mieter könnte aber bei zukünftigen Mieterwechseln berücksichtigt werden, so dass der gewünschte Erfolg zumindest mittelbar gefördert würde. Das Gesetz wäre somit zur Erreichung des angestrebten Ziels – mit Einschränkungen – geeignet.⁴⁵

dd. Erforderlichkeit

Das Gesetz müsste erforderlich sein. Ein Mittel ist erforderlich im Sinne des Verhältnismäßigkeitsprinzips, wenn sich der angestrebte Zweck nicht durch ein anderes, gleichermaßen wirksames Mittel erreichen lässt, welches das betroffene Grundrecht weniger stark einschränkt.⁴⁶

⁴³ Driehaus, in: Driehaus (Hrsg.), *Verfassung von Berlin, Kommentar*, 3. Aufl. 2009, Art. 28 Rn. 2, Stöhr, in: Pfennig/Neumann (Hrsg.), *Verfassung von Berlin, Kommentar*, 3. Aufl. 2000, Art. 28 Rn. 3.

⁴⁴ BVerfGE 30, 292, 316; 115, 276, 308.

⁴⁵ Vgl. *Sodan* (Fn. 27), S. 53; *Kloepfer*, *Sozialisierung*, NJW 2019, S. 1656, 1660; kritisch *Schede/Schuldt*, *Vergesellschaftung*, ZRP 2019, S. 78, 80.

⁴⁶ BVerfGE 30, 292, 316; 90, 145, 172; 126, 112, 144.

Es ist somit zu erwägen, ob sich das Ziel der Gesetzesinitiative, einen gesonderten Wohnungsbestand von relevantem Umfang in Abgrenzung zum sonstigen Wohnungsmarkt zur Nutzung durch einkommensschwache Personen zu schaffen, auch auf andere Weise als durch Vergesellschaftung erreichen lässt.

Als milderes Mittel werden zum Beispiel staatliche Maßnahmen zur Beschränkung von sogenannten Luxussanierungen angesehen, wodurch ein weiterer sprunghafter Anstieg der Mieten verhindert werden soll.⁴⁷ Solche Maßnahmen wirken sich aber nicht auf bereits bestehende hohe Mieten aus und schützen auch nicht vor einem Anstieg von Mieten, der nicht im Zusammenhang mit Sanierungen steht. Als ähnlich begrenzt in ihrer Wirksamkeit wird man sonstige städtebauliche Gestaltungsmöglichkeiten zur Mietpreisdämpfung beurteilen müssen. Auch gegen den vom Senat geplanten sog. Mietendeckel⁴⁸ lässt sich insofern einwenden, dass er in erster Linie vor weiteren Mieterhöhungen schützen, aber keine sozial ausgerichtete Veränderung der Struktur des Berliner Wohnungsbestandes bewirken würde.

Solche Maßnahmen stellen daher – gemessen am politischen Ziel der Gesetzesinitiative – keine gleichermaßen wirksame Alternative zur Vergesellschaftung eines Teils des Wohnungsbestandes dar.

Ferner wird als milderes Mittel der Kauf der Wohnungen angeführt.⁴⁹ Angesichts der Gewinne, die gegenwärtig durch die Vermietung von Wohnungen erzielt werden können, ist aber nicht von der Verkaufsbereitschaft der Wohnungsunternehmen auszugehen. Sollten einzelne Unternehmen dennoch zum Verkauf bereit sein, dürften die Kaufpreise die finanziellen Möglichkeiten des Landes Berlin übersteigen.

⁴⁷ *Sodan* (Fn. 27), S. 56; *Kloepfer*, Sozialisierung, NJW 2019, S. 1556, 1661; *Wolfers/Opper*, Vergesellschaftung von Grund und Boden in Berlin: Zulässig?, DVBl. 2019, S. 542, 551.

⁴⁸ Vgl. hierzu z.B. Berliner Morgenpost vom 5. Juni 2019, S. 1; *Högl/Zado/Wegner*, Berliner Mietendeckel www.spd-berlin-mitte.de/del/Berliner-Mietendeckel-2019-01.pdf.

⁴⁹ *Sodan* (Fn. 27), S. 55; *Kloepfer*, Sozialisierung, NJW 2019, S. 1656, 1661; *Wolfers/Opper*, Vergesellschaftung, DVBl. 2019, S. 542, 550.

Die These, der rechtsgeschäftliche Erwerb habe stets Vorrang vor dem Entzug des Eigentums⁵⁰, ist im Hinblick auf Enteignungen und zur Deckung eines konkreten Bedarfs entwickelt worden, kann aber für Sozialisierungen gemäß Art. 15 GG, durch die der Staat lenkend in bestimmte Wirtschaftsbereiche eingreift, keine Geltung beanspruchen.

Als weitere Alternative wird der Neubau von Wohnungen durch das Land Berlin erwähnt.⁵¹ Bei dem Versuch, einen Wohnungsbestand neu herzustellen, der in seinem Umfang den Bestand der betroffenen Wohnungsunternehmen entspricht, würde das Land aber an faktische, finanzielle und rechtliche Grenzen stoßen, von der Zeit, die eine solche Neubaukampagne dauern würde, einmal ganz abgesehen. Hier zeigt sich, dass Wohnungen letztlich keine Ware sind, bei der man auf einen erhöhten Bedarf problemlos mit einer Erhöhung der Produktion reagieren kann. Der Weg des Neubaus stellt daher ebenfalls keine gleichermaßen wirksame Alternative zur Vergesellschaftung dar.

Ferner wird als milderer Mittel die Möglichkeit angesprochen, nur einen Teil des Wohnungsbestands der Unternehmen zu vergesellschaften und gleichzeitig die Schwelle herabzusetzen, ab der das Sozialisierungsgesetz auf ein Unternehmen angewendet wird.⁵² Die Zulässigkeit einer solchen Maßnahme setzt allerdings voraus, dass man auch eine Teilsozialisierung des Eigentums von Unternehmen bzw. die Vergesellschaftung einzelner Objekte als Anwendungsfall von Art. 15 GG ansieht und ansehen kann.⁵³

Auch wenn man hiervon ausgeht, wäre eine solche Verlagerung der Belastung auf eine größere Anzahl von Unternehmen problematisch. Es stellt sich die Frage, inwieweit das Kriterium der Vergesellschaftungsreife erfüllt wird, wenn man kleinere, für sich genommene weniger bedeutsame Unternehmen teilsozialisiert. Auch ist zu erwägen, ob eine staatliche Maßnahme tatsächlich weniger belastend ist, wenn eine Vielzahl von Adressaten von ihr getroffen wird. Dies wird man allen-

⁵⁰ Sodan (Fn. 27), S. 55; Wolfers/Opper, Vergesellschaftung, DVBl. 2019, S. 542, 550.

⁵¹ Schede/Schuldt, Vergesellschaftung, ZRP 2019, S. 78, 80; Wolfers/Opper, Vergesellschaftung, DVBl. 2019, S. 542, 551.

⁵² Sodan (Fn. 27), S. 56.

⁵³ Vgl. hierzu Schliesky (Fn. 15), Art. 15 Rn. 21.

falls dann in Betracht ziehen können, wenn die umverteilte Belastung ihrem Gewicht nach nur einen geringfügigen Eingriff in die Grundrechte der Betroffenen darstellt. Angesichts des erheblichen wirtschaftlichen Wertes von Wohnungen dürfte man aber bei einer Ausdehnung der Vergesellschaftung durch die Einbeziehung kleinerer Unternehmen nicht von einem solchen geringfügigen Eingriff ausgehen können. Die beschriebene Erweiterung des Anwendungsbereichs eines Sozialisierungsgesetzes würde daher kein milderes Mittel darstellen.

Da somit mildere Mittel zur Erreichung des politisch intendierten Zwecks des geplanten Sozialisierungsgesetzes nicht ersichtlich sind, wäre ein solches Gesetz – vorausgesetzt man teilt die politische Zielsetzung – als erforderlich im Sinne des Verhältnismäßigkeitsprinzips anzusehen.

ee. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne

Weiter ist zu prüfen, ob das Gesetz verhältnismäßig im engeren Sinne wäre. Ein Gesetz, das in Grundrechte eingreift, ist verhältnismäßig, wenn bei einer Abwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und der Bedeutung der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt wird.⁵⁴ Das ist der Fall, wenn die den Einzelnen treffenden Belastungen noch in einem vernünftigen Verhältnis zu den Vorteilen stehen, die sich für die Allgemeinheit aus dem Eingriff ergeben.⁵⁵

Die Verhältnismäßigkeit einer Vergesellschaftung des Wohnungsbestandes wird von der Literatur im Hinblick auf die Schwere des Eingriffs in Art. 14 GG und dem relativ begrenzten Nutzen für die Allgemeinheit verneint.⁵⁶ Es erscheint fraglich, ob diese Folgerung zutreffend ist.

Die Prüfung eines Sozialisierungsgesetzes gemäß Art. 15 GG am Maßstab der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne ist deshalb

⁵⁴ BVerfGE 118, 168, 195; 126, 112, 152 f.

⁵⁵ BVerfGE 76, 1, 51; 100, 313, 375 f. 119, 59, 87.

⁵⁶ *Sodan* (Fn. 27), S. 58; *Schede/Schuldt*, Vergesellschaftung, ZRP 2019, S. 78, 80; *Wolfers/Opper*, Vergesellschaftung, DVBl. 2019, S. 542, 550 f.

schwierig, weil dem konkreten Verlust des Eigentums keine ähnlich konkreten Vorteile für die Allgemeinheit gegenüber stehen. Die Entscheidung über eine mögliche Vergesellschaftung liegt im politischen Ermessen des Gesetzgebers.⁵⁷

Er handelt in solchen Fällen mit dem politischen Ziel, wirtschaftliche Strukturveränderungen herbeizuführen und seine wirtschaftspolitischen Vorstellungen zu verwirklichen. Dies gilt auch bei einer vergleichsweise begrenzten Vergesellschaftung, wie sie das intendierte Gesetz zum Inhalt haben würde. Auch hier geht es nicht um die konkrete Schaffung von preiswertem Wohnraum für bestimmte Einzelpersonen, sondern um eine Veränderung des Berliner Wohnungsmarkts, die dadurch erreicht werden soll, dass eine relevante Anzahl von Wohnungen quasi aus dem Markt herausgenommen wird, um in Zukunft auch einkommensschwachen Mietern Zugang zu diesem Wohnraum zu sichern. Die Vorteile und möglichen Nachteile eines solchen Projekts sind zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes naturgemäß noch nicht so klar erkennbar wie beispielsweise bei der Enteignung eines einzelnen Grundstücks, das zur Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe gebraucht wird. Die Verhältnismäßigkeit eines Vergesellschaftungsgesetzes wird man letztlich nur verneinen können, wenn seine möglichen positiven Auswirkungen evident außer Verhältnis zu den Belastungen für die in Anspruch genommenen Personen stehen.

Im vorliegenden Fall wäre die positive Wirkung des Gesetzes dadurch beschränkt, dass es gegenwärtig nicht nur einkommensschwachen Personen, also der eigentlichen Zielgruppe des Gesetzesvorhabens, zu Gute kommen würde, sondern möglicherweise auch relativ wohlhabenden Bestandsmietern. Bei der Einschätzung einer Vergesellschaftung, die die Struktur des Wohnungsmarkts verändern soll, kann aber nicht allein auf den gegenwärtigen Erfolg abgestellt werden. Daher ist nicht eindeutig von einem evidenten Missverhältnis zwischen den Belastungen für die Eigentümer und den Vorteilen für die Allgemeinheit auszugehen. Es erscheint somit vertretbar, auch die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne zu bejahen.

⁵⁷ *Depenheuer/Froese* (Fn. 14), Art. 15 Rn. 39; *Durner* (Fn. 3), Art. 15 Rn. 84; *Schliesky* (Fn. 15), Art. 15 Rn. 17; vgl. BVerfGE 12, 354, 364.

Der von der Initiative vorgeschlagene Entwurf eines Sozialisierungsgesetzes dürfte damit, wenn das Parlament ihn sich in Ausübung seines weiten politischen Ermessens zu eigen machen würde, im Ergebnis dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

e) Entschädigung

Das Gesetz müsste Regelungen zur Entschädigung der betroffenen Unternehmen enthalten. Hierfür gelten Art. 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 des Grundgesetzes entsprechend. Nähere Ausführungen zur Entschädigung sind in diesem Gutachten unter Gliederungspunkt B. enthalten.

5. Vereinbarkeit der Vergesellschaftung mit der Verfassung von Berlin

Eine weitere Voraussetzung für eine verfassungsrechtlich zulässige Vergesellschaftung wäre die Vereinbarkeit des entsprechenden Gesetzes mit der Verfassung von Berlin.

Nach einer in der Literatur vertretenen Auffassung würde der Erlass eines Vergesellschaftungsgesetzes auf der Grundlage von Art. 15 GG die betroffenen Unternehmen in ihrem Grundrecht der Eigentumsfreiheit gemäß Art. 23 VvB verletzen. Dies soll sich aus dem Fehlen einer Art. 15 GG entsprechenden Regelung in der Verfassung von Berlin ergeben. Daraus wird der Schluss gezogen, Art. 23 VvB habe gegenüber Art. 14 GG einen weiteren Schutzbereich, was nach Maßgabe von Art. 142 GG zulässig sei. Dies soll zur Unzulässigkeit der Anwendung von Art. 15 GG durch den Berliner Gesetzgeber führen.⁵⁸

Diese Auffassung begegnet erheblichen Bedenken.

⁵⁸ Sodan (Fn. 27), S. 81; *Wolfers/Opper*, Vergesellschaftung, DVBl. 2019, S. 542, 544 ff.; ähnlich *Schwan*, in: Pfennig/Neumann (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 2. Aufl. 1987, Art. 15 Rn. 7.

Es erscheint bereits zweifelhaft, ob sich aus dem Fehlen einer Art. 15 GG entsprechenden Regelung in der Verfassung von Berlin der Schluss ziehen lässt, der Berliner Verfassungsgeber habe durch den Nichterlass einer solchen Vorschrift den Schutzbereich von Art. 23 VvB erweitern wollen. Hierbei stellt sich die Frage, inwieweit einer Untätigkeit bzw. einem Unterlassen des Gesetzgebers normative Wirkung zugemessen werden kann. Dies erscheint nur in Fällen denkbar, in denen die Entstehungsgeschichte oder der Kontext eines Gesetzes eindeutig auf eine entsprechende Intention hinweisen. Die Entstehung der Verfassung von Berlin lässt aber keinen Schluss auf einen Willen des Gesetzgebers zu, den Schutzbereich von Art. 23 VvB im Vergleich zu Art. 14 GG zu erweitern.

Abgesehen davon wäre selbst eine ausdrückliche landesgesetzliche Regelung, welche die Anwendbarkeit von Art. 15 GG für ein Bundesland ausschließt, unvereinbar mit Art. 1 Abs. 3 GG. Hiernach stellen die Grundrechte unmittelbar geltendes Recht für die Staatsgewalt in Bund und Ländern dar. Dies gilt nicht nur für die positiven Gewährleistungen von Freiheitsrechten, sondern auch für Regelungen, die Eingriffe in Grundrechte ermöglichen. Der Landesgesetzgeber hat nicht die Befugnis, solche Regelungen außer Kraft zu setzen. Gesetze mit einem entsprechenden Inhalt wären gemäß Art. 31 GG unwirksam.

Hieran ändert auch Art. 142 GG nichts. Diese Vorschrift erlaubt zwar auf Landesebene Grundrechte mit weiter gefasstem Schutzbereich, ermöglicht damit aber keine Außerkraftsetzung von Normen des Grundgesetzes durch die Länder. Landesgrundrechte gelten nur, soweit sie nicht im Widerspruch zum Grundgesetz stehen. Dies wäre aber bei einer Fassung von Art. 23 VvB, die Art. 15 GG für den Landesgesetzgeber unanwendbar macht, der Fall. Daher ermöglicht Art. 15 GG auch dem Berliner Gesetzgeber den Erlass von Gesetzen zur Sozialisierung.⁵⁹ Art. 23 VvB würde durch ein solches Gesetz nicht verletzt.

⁵⁹ So auch *Kloepfer*, Sozialisierung, NJW 2019, S. 1656, 1659.

6. Zwischenergebnis

Ein Gesetz des Landes Berlin, das die von der Initiative „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“ gewünschte Vergesellschaftung der Wohnungsbestände bestimmter Unternehmen zum Inhalt hätte, könnte nach Maßgabe von Art. 15 GG verfassungsgemäß erlassen werden.

B. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Enteignung der Wohnungsbestände gemäß Art. 14 Abs. 3 GG (Frage A)

Zu prüfen ist nunmehr die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Enteignung der in Rede stehenden Wohnungsbestände gemäß Art. 14 Abs. 3 GG.

1. Eigentumsentzug zum Wohl der Allgemeinheit

Eigentumsfähig und damit durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützt sind alle vom Gesetzgeber gewährten vermögenswerten Rechtspositionen.⁶⁰ Die Wohnungsbestände der betroffenen Unternehmen fallen unzweifelhaft in den Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 GG. Es ist zu prüfen, ob sie in ihrer Gesamtheit Gegenstand einer Enteignung sein können. Eine Enteignung ist auf die Entziehung konkreter subjektiver Rechtspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben gerichtet.⁶¹ Sie ist gemäß Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG nur zum Wohl der Allgemeinheit zulässig und darf gemäß Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen.

Im vorliegenden Fall könnte man in Zweifel ziehen, ob die Schaffung eines für einkommensschwache Personen zugänglichen Bestandes an Wohnungen eine bestimmte öffentliche Aufgabe darstellt, da ein solches Vorhaben stark wohnungspolitisch geprägt ist und nicht den konkreten Gemeinwohlbezug aufweist, wie er bei Enteignungen typischerweise zu finden ist, zum Beispiel bei der Enteignung einzelner Grundstücke zur Durchführung eines wichtigen Infrastrukturvorhabens.

⁶⁰ BVerfGE 58, 300, 336; 115, 97, 110 f.; 131, 66, 79.

⁶¹ BVerfGE 102, 1, 15; 115, 97, 112.

Jedoch erscheint es vertretbar, auch bei Maßnahmen, die zum Schutz von Mietern in die Struktur des Wohnungsmarkts eingreifen, die Förderung des Allgemeinwohls zu bejahen. Insoweit ist auch Art. 28 Abs. 1 Satz 2 VvB zu berücksichtigen, wonach die Förderung von Schaffung und Erhaltung angemessenen Wohnraums für Menschen mit geringem Einkommen eine staatliche Aufgabe darstellt.

Allerdings ist zu beachten, dass die bloße Enteignung von Wohnungen noch keinen Übergang in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft darstellt, wie dies von der Initiative gefordert wird. Hierzu würde es neben den Regelungen zur Enteignung eines weiteren Tätigwerdens des Gesetzgebers bedürfen.

2. Verhältnismäßigkeit

Die Enteignung müsste verhältnismäßig sein. Sie müsste einen legitimen Zweck verfolgen und geeignet sein, diesen zu fördern. Insoweit kann auf die Ausführungen zu II. A. 4. d) des Gutachtens verwiesen werden. Weiter müsste die Enteignung zum Wohl der Allgemeinheit erforderlich sein.⁶² Die Erforderlichkeit für die Verwirklichung eines Vorhabens ist zu bejahen, wenn die Enteignung insoweit unverzichtbar ist.⁶³ Zur Problematik eines Vorrangs des rechtsgeschäftlichen Erwerbs von Wohnungen wird auf die Ausführungen unter II. A. 4. d. dd. verwiesen. Für die Gemeinwohlerfordentlichkeit des Vorhabens genügt es, wenn es zum Wohl der Allgemeinheit vernünftigerweise geboten ist.⁶⁴ Auch die Gemeinwohlerfordentlichkeit des intendierten Vorhabens ist bei einem Vergleich mit den weniger Erfolg versprechenden staatlichen Möglichkeiten zur Erhaltung und Schaffung eines sozial angemessenen Wohnraumbestandes im Ergebnis zu bejahen.

Ferner müsste die Enteignung verhältnismäßig im engeren Sinne sein. Ob die Verhältnismäßigkeit bei einer Enteignung gewahrt ist, muss durch eine Gesamtabwägung zwischen den für das Vorhaben sprechenden Gemeinwohlbelangen einerseits und dem Rechtsverlust der Eigentümer andererseits entschieden werden.⁶⁵

⁶² Vgl. *Bryde* (Fn. 10), Art. 14 Rn. 79; *Jarass* (Fn. 11), Art. 14 Rn. 90 m.w.N.; *Wendt* (Fn. 13), Art. 14 Rn. 160, 160 a.

⁶³ *Jarass* (Fn. 11), Art. 14 Rn. 90 m.w.N.; vgl. *Wendt*, Art. 14 Rn. 164.

⁶⁴ *Jarass* (Fn. 11), Art. 14 Rn. 90.

⁶⁵ BVerfGE 134, 242 Rn. 286; *Jarass* (Fn. 11), Art. 14 Rn. 91; *Wendt* (Fn. 13), Art. 14 Rn. 164a; *Wieland* (Fn. 5), Art. 14 Rn. 145.

Enteignungen gemäß Art. 14 Abs. 3 GG haben zwar nicht die Neugestaltung von Teilen der Wirtschaft zum Ziel, aber auch hier wird ein Ermessensspielraum des Gesetzgebers bei der Einschätzung der Bedeutung des Vorhabens, dem die Enteignung dienen soll, zu berücksichtigen sein. Wenn der Gesetzgeber der Überzeugung ist, die Schaffung eines Wohnbestandes unter sozialen Aspekten stelle ein Gemeinwohlbelang dar, der nicht außer Verhältnis zu dem Rechtsverlust der Eigentümer steht, so erscheint diese Einschätzung vertretbar. Es kann somit auch in Bezug auf die Enteignung von einer Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne ausgegangen werden. Damit würde die Enteignung des Wohnungsbestandes insgesamt dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

3. Entschädigung

Das Gesetz, das die Rechtsgrundlage der Enteignung bildet, müsste gemäß Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG Art und Ausmaß der Entschädigung regeln. Gemäß Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG ist die Entschädigung unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen.

4. Zwischenergebnis

Auch eine Enteignung des Wohnungsbestandes gemäß Art. 14 Abs. 3 GG wäre rechtlich zulässig.⁶⁶ Allerdings würde damit die Vorgabe der Initiative, der Wohnungsbestand müsse im Gemeineigentum oder anderer Form der Gemeinwirtschaft überführt werden, noch nicht erfüllt.

C. Entscheidungsermessen des Gesetzgebers (Frage B)

Fraglich ist, welche Anforderungen an eine rechtmäßige Ausübung des Entscheidungsermessens zu stellen sind, das Art. 15 GG dem Gesetzgeber einräumt.

Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu festgestellt: Ob der Gesetzgeber von der Ermächtigung aus Art. 15 GG Gebrauch macht, muss seiner politischen Entscheidung überlassen bleiben.⁶⁷

⁶⁶ Zur grundsätzlichen Möglichkeit der Enteignung des Wohnungsbestandes vgl. auch *Sodan* (Fn. 27), S. 82 ff.; *Vorwerk*, Stellungnahme (Gutachten o. T., 2018), S. 67 ff.

⁶⁷ BVerfGE 12, 354, 364.

Daraus ist zu folgern, dass hinsichtlich der Anwendung von Art. 15 GG ein weites politisches Ermessen besteht. Die Verfassung räumt dem Gesetzgeber somit einen erheblichen Gestaltungsspielraum ein.⁶⁸

Art. 15 GG enthält keine ermessenssteuernden Tatbestandsmerkmale, wie sie zum Teil in einfachgesetzlichen Ermächtigungen enthalten sind. Ein Kriterium für die verfassungsmäßige Handhabung des Ermessens bildet lediglich der Zweck der Vergesellschaftung.⁶⁹ Aus der Norm lassen sich keine rechtlichen Vorgaben über vorab zu ermittelnde faktische Grundlagen oder Datenerhebungen ableiten. Tatsächlich mag es sinnvoll sein, eine wirtschaftspolitische Gestaltungsmaßnahme, wie sie die Sozialisierung darstellt, empirisch abzusichern. Eine entsprechende verfassungsrechtliche Verpflichtung ergibt sich aus Art. 15 GG aber nicht. Allerdings hat der Gesetzgeber die Grundrechte aus Art. 12 und Art. 14 GG zu beachten. Gesetze, die er auf der Grundlage von Art. 15 GG erlässt, dürfen nicht die Regelungen des Grundgesetzes außer Acht lassen, aus denen sich die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung ergibt. Das politische Ermessen des Gesetzgebers ermöglicht also nicht die Einrichtung einer Planwirtschaft, die das Individual Eigentum an Wirtschaftsgütern und die freie unternehmerische Berufsausübung ausschließt.⁷⁰

D. Entschädigung der Wohnungsunternehmen (Frage C)

1. Rechtliche Vorgaben zur Höhe der Entschädigung

Gemäß Art. 15 GG muss das Vergesellschaftungsgesetz Art und Ausmaß der Entschädigung regeln. Nach Auffassung der Literatur sind die Anforderungen, die sich aus der Verbindung von Vergesellschaftung und Entschädigung aus Art. 15 GG ergeben, noch stringenter einzuhalten als bei der Enteignung, da die konkrete Natur des Sozialisierungsgesetzes eine genaue Festlegung von Art und Höhe der Entschädigung erlaubt.⁷¹

⁶⁸ *Depenheuer/Froese* (Fn. 14), Art. 15 Rn. 39; *Durner* (Fn. 3) Art. 15 Rn. 84; *Schliesky* (Fn. 15), Art. 15 Rn. 17.

⁶⁹ Vgl. *Durner* (Fn. 3), Art. 15 Rn. 84.

⁷⁰ *Axer* (Fn. 14), Art. 15. Rn. 24; *Depenheuer/Froese* (Fn. 14), Art. 15 Rn. 39 m.w.N; *Schliesky* (Fn. 15), Art. 15 Rn. 7, 17; *Wendt* (Fn. 13) Art. 21 ff.; *J. Ipsen*, Sozialisierung, NVwZ 2019, S. 527; a. A. *Bryde* (Fn. 10), Art. 15 Rn. 3.

⁷¹ *Bryde* (Fn. 10), Art. 15 Rn. 21; *Depenheuer/Froese* (Fn. 14), Art. 15 Rn. 46; *Wendt* (Fn. 13), Art. 15 Rn. 16.

Hinsichtlich der Art der Entschädigung ist von einer finanziellen Ausgleichsleistung auszugehen. Weiter ist zu beachten, dass gemäß Art. 15 GG die Regelungen in Art. 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 GG entsprechend gelten. Gemäß Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG ist die Entschädigung unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen.

Zu erörtern ist, welche Folgerungen sich aus dieser Verweisung für den Umfang der zu leistenden Entschädigung ziehen lassen. Da Art. 15 GG eine entsprechende Anwendung von Art. 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 GG vorsieht, ist die Entschädigung im Falle einer Vergesellschaftung in vergleichbarer Weise zu behandeln wie bei einer Enteignung.

Problematisch erscheint daher die von einem Teil der Literatur vertretene Auffassung, wonach eine Entschädigung, die sich am Verkehrswert der zu vergesellschaftenden Objekte orientiert, nicht erforderlich sei, weil dies die Durchführung von Sozialisierungen erschweren würde.⁷² Durch eine solche Sichtweise wird der Gestaltungsspielraum, den Art. 15 GG dem Gesetzgeber bezüglich der Entscheidung über die Durchführung von Vergesellschaftungen einräumt, ohne Beachtung des Verweises auf Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG auf die Ebene der zu leistenden Entschädigung übertragen. Es ist fraglich, ob bei dieser Einschätzung der Entschädigungspflicht eine ausreichende Berücksichtigung der Eigentümerinteressen gewahrt bleibt.

Die entsprechende Anwendung von Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG muss im Übrigen nicht notwendigerweise zu Vorgaben an den Gesetzgeber führen, die jede Vergesellschaftung verhindern. Zu der Frage, inwieweit bei der Enteignungsentzündung vom Verkehrswert auszugehen ist, hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt:

Die Enteignungsentzündung soll das Ergebnis eines Interessensausgleichs 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

⁷² Bryde (Fn. 10), Art. 15 Rn. 22; Jarass (Fn. 11), Art. 15 Rn. 4; Wieland (Fn. 5), Art. 15 Rn. 31; Brückner (Fn. 6), S. 190; Schell (Fn. 4), S. 240.

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...⁷³

Nach Auffassung des Gerichts unterliegt der Gesetzgeber somit nicht dem Zwang, stets den Verkehrswert als Entschädigung zu leisten. Er stellt für das Bundesverfassungsgericht aber den Maßstab für die Höhe der Entschädigung dar, von dem entsprechend den Umständen des konkreten Einzelfalls abgewichen werden kann. Bei diesem Verständnis von Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG wird dem Gesetzgeber auch für Sozialisierungsentschädigungen eine hinreichende Flexibilität eingeräumt.⁷⁴

Würde der Verkehrswert bei der Anwendung von Art. 15 GG grundsätzlich als unbeachtlich angesehen und die Höhe der Entschädigung nur an der Fähigkeit bzw. Bereitschaft des Gesetzgebers ausgerichtet, für eine erwünschte Vergesellschaftung finanzielle Mittel in einem bestimmten Umfang aufzubringen, würde damit letztlich der Staat selbst über die Substanz der durch Art. 14 GG geschützten Rechtspositionen bestimmen. Eine derartige Entschädigungspraxis würde der Bedeutung von Art. 14 GG als Abwehrrecht gegen den Staat nicht gerecht. Eine Entschädigung gemäß Art. 15 GG muss also keine finanzielle Leistung in exakter Höhe des Verkehrswerts sein; sie hat sich aber zumindest an diesem Wert zu orientieren und einen angemessenen Ausgleich für die Eigentümer darzustellen.⁷⁵

Somit müsste den von der Vergesellschaftung betroffenen Unternehmen eine Entschädigung gezahlt werden, die den Verkehrswert der Wohnungen berücksichtigt und den eintretenden Rechtsverlust in angemessenem Umfang ausgleicht.⁷⁶ Eine deutlich unterhalb des Marktwerts liegende Entschädigung dürfte daher mit Art. 15 in Verbindung mit Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG unvereinbar sein.

⁷³ BVerfGE 24, 367, 421; vgl. BVerfGE 41, 126, 161; 46, 268, 285.

⁷⁴ Durner (Fn. 3), Art. 15 Rn. 9.

⁷⁵ Vgl. Schliesky (Fn. 15), Art. 15 Rn. 55, 56; Hummel, Grundfälle, Jus 2008, S. 1065, 1070.

⁷⁶ Vgl. Beckmann, Gutachten, S. 27 ff.; Sodan (Fn. 27), S. 98; Schede/Schuldt, Vergesellschaftung, ZRP 2019, S. 78, 80 f.

2. Berechnung der Entschädigung

In Bezug auf die tatsächliche Höhe der Entschädigung werden unterschiedliche Zahlen genannt. Die Initiative „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“ geht von 7,3 bis 13,7 Milliarden Euro aus. Der BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V. schätzt die Entschädigungsleistung auf 25 Milliarden Euro.⁷⁷ Die amtliche Kostenschätzung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport liegt bei 28,8 bis 36 Milliarden Euro.⁷⁸

Die Summe von 36 Milliarden Euro entspricht dem Verkehrswert der Wohnungen. Der Verkehrswert bzw. Marktwert wird gemäß § 194 des Baugesetzbuchs (BauGB)⁷⁹ durch den Preis bestimmt, der in dem Zeitpunkt, auf den sich die Ermittlung bezieht, im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach den rechtlichen Gegebenheiten und tatsächlichen Eigenschaften, der sonstigen Beschaffenheit und der Lage des Grundstücks oder des sonstigen Gegenstands der Wertermittlung ohne Rücksicht auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse zu erzielen wäre.

Die Senatsverwaltung hat den Verkehrswert der Wohnungen in einem dreistufigen Erfassungsverfahren ermittelt: Der Marktwert der Wohnungsbestände der betroffenen Unternehmen wurde den vorliegenden Geschäftsberichten der Unternehmen entnommen. Diese Werte wurden anhand einer angesetzten konjunkturellen Weiterentwicklung in Höhe von 10 % für das Jahr 2018 fortgeschrieben. Für drei Unternehmen ohne entsprechende Verkehrswertermittlung wurde ein durchschnittlicher Verkehrswert zu Grunde gelegt, der in einer Auswertung von Ergebnissen des Gutachterausschusses für Grundstückswerte ermittelt wurde.⁸⁰ Aus dieser Berechnung ergab sich zum 01. Januar 2019 ein Verkehrswert von rund 36 Milliarden Euro.

Alternativ wurde eine Berechnungsmethode angewendet, bei der Abschläge vom Verkehrswert erfolgten. Hierbei wurden Abschläge im Hinblick auf Miet-

⁷⁷ *Sodan* (Fn. 27), S. 9.

⁷⁸ Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und Wohnen/Inneres und Sport (Fn. 34), S. 6, 7.

⁷⁹ In der Fassung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), geändert durch Gesetz vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2193).

⁸⁰ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (Fn. 34), S. 5; vgl. hierzu Senatorin Lompscher, Protokoll der 45. Sitzung des Hauptausschusses vom 13. März 2019, S. 7.

steigerungen vorgenommen, die auf der allgemeinen Entwicklung des Wohnungsmarkts und nicht auf Eigenleistungen der Eigentümer beruhen.

Weiter erfolgten Abzüge im Hinblick auf die Steigerung des Bodenwerts seit dem Jahr 2013. Ferner wurde ein sogenannter „Paketabschlag“ berücksichtigt, der üblicherweise in Ansatz gebracht wird, wenn nicht einzelne Gebäude, sondern größere Immobilienbestände veräußert werden. Insgesamt ergab sich ein Abschlag von ca. 20 % und damit eine auf rund 28,8 Milliarden Euro reduzierte Entschädigung.⁸¹ Die deutlich niedrigere Schätzung der Initiative (7,3 bis 13,7 Milliarden Euro) dürfte ihre Grundlage in einem Wertansatz der Wohnungsbestände haben, der wesentlich unter dem Verkehrswert liegt.

3. Vereinbarkeit mit der sogenannten Schuldenbremse

Unabhängig davon, wie man die Entschädigung im Einzelnen berechnet, dürfte sie nur durch eine entsprechende Kreditaufnahme zu finanzieren sein.⁸² Für das Land Berlin gilt ab dem Haushaltsjahr 2020 gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG in Verbindung mit Art. 143 d Abs. 1 Satz 4 GG die sogenannte Schuldenbremse, wonach keine Einnahmen aus Krediten zugelassen sind.⁸³

Es erscheint daher kaum möglich, eine Entschädigung der betroffenen Unternehmen ohne Verstoß gegen Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG durchzuführen.⁸⁴

Denkbar wäre außerdem eine Kreditaufnahme durch die nach den Vorstellungen der Initiative neu zu schaffende Anstalt des öffentlichen Rechts, die für die Verwaltung des vergesellschafteten Wohnungsbestandes zuständig sein soll. Darin könnte jedoch eine unzulässige Umgehung der Schuldenbremse gesehen werden; hierüber herrscht in der Fachliteratur allerdings Uneinigkeit.⁸⁵ Dieser Streitfrage weiter nachzugehen, liegt aber außerhalb des durch den Auftrag vorgegebenen Rahmens dieses WPD-Gutachtens.

⁸¹ Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und Wohnen/Inneres und Sport (Fn.34), S. 7.

⁸² Zu den Einzelheiten der Finanzierung vgl. *Sodan* (Fn. 27), S. 69 f.

⁸³ Vgl. hierzu das geplante Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht, Abghs-Drs. 18/2021.

⁸⁴ *Sodan* (Fn. 27), S. 68f.; *Kloepfer*, Sozialisierung, NJW 2019, S. 1656, 1662; *Schede/Schuldt*, Vergesellschaftung, ZRP 2019, S. 78, 81.

⁸⁵ Vgl. *Sodan* (Fn. 27), S. 69; *Kube*, in: Maunz/Dürig (Fn. 3), Art. 109 Rn. 121; a. A. *Schmidt*, Vergesellschaftung nach Art. 115 GG - Irrweg oder Ausweg?, DÖV 2019, S. 508, 513, der in einer Kreditaufnahme durch eine Anstalt des öffentlichen Rechts keine unzulässige Umgehung der Schuldenbremse sieht.

E. Vereinbarkeit der Vergesellschaftung mit Art. 3 Abs. 1 GG (Frage A Satz 2)

1. Regelungsgehalt von Art. 3 Abs. 1 GG

Gemäß Art. 3 Abs. 1 GG sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Dieser allgemeine Gleichheitssatz verbietet die unterschiedliche Behandlung gleicher Sachverhalte ebenso wie die Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem, wenn sie nicht durch einen hinreichend gewichtigen Grund gerechtfertigt ist.⁸⁶ Art. 3 Abs. 1 GG verbietet willkürliche Regelungen. Der Gleichheitssatz ist verletzt, wenn sich ein vernünftiger Grund für eine gesetzliche Differenzierung nicht finden lässt.⁸⁷ Nach der sogenannten neuen Formel des Bundesverfassungsgerichts ist Art. 3 Abs. 1 GG dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen den beiden Gruppen keine Unterschiede von solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten.⁸⁸ Als sachlicher Rechtfertigungsgrund wird auch die Notwendigkeit einer Typisierung und Pauschalierung von Tatbeständen angesehen.⁸⁹

2. Vereinbarkeit der Festsetzung eines Richtwerts von 3000 Wohnungen mit Art. 3 Abs. 1 GG

Die betroffenen Unternehmen könnten in ihrem Grundrecht aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzt sein, weil ihr Wohnungsbestand vergesellschaftet werden soll, während andere Unternehmen, die über weniger als 3000 Wohnungen in Berlin verfügen, von der Vergesellschaftung nicht erfasst werden. Auch sollen Unternehmen im öffentlichen oder kollektiven Besitz der Mieter oder gemeinwirtschaftlich verwaltete Unternehmen ausgenommen bleiben.

⁸⁶ Jarass (Fn. 11), Art. 3 Rn. 10 ff.; Nußberger, in: Sachs (Fn. 13), Art. 3 Nr. 8, 9; vgl. BVerfGE 100, 138, 174.

⁸⁷ Vgl. Jarass (Fn. 11), Art. 3 Rn. 18, 19; Nußberger (Fn. 13), Art. 3 Rn. 8 ff.; Wollenschläger, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Fn. 14), Art. 3 Rn. 84 ff.

⁸⁸ BVerfGE 55, 72, 88; 120, 125, 144; 124, 199, 219 f.

⁸⁹ BVerfGE 100, 138, 174; 103, 310, 319; 126, 233, 263; Wollenschläger (Fn. 14), Art. 3 Rn. 201.

Fraglich erscheint, ob die Differenzierung zwischen privaten Unternehmen und den im öffentlichen Besitz stehenden Unternehmen sachlich gerechtfertigt ist.

Durch diese Differenzierung sind die landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften (DEGEWO, GEWOBAG, HOWOGE, GESOBAU, WBM, Stadt und Land) von der Vergesellschaftung ausgenommen, obwohl sie jeweils über mehr als 3000 Wohnungen verfügen. Unter Berücksichtigung der rechtlichen Vorgaben, die das Gesetz zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen für eine langfristig gesicherte Wohnraumversorgung⁹⁰ bezüglich der Tätigkeit dieser Unternehmen enthält⁹¹, und im Hinblick auf die Einflussmöglichkeiten des Landes Berlin als ihr Eigentümer kann davon ausgegangen werden, dass eine sozial orientierte Ausrichtung der Miethöhe hinreichend beachtet wird. Damit erscheint eine Differenzierung gegenüber den privaten Wohnungsunternehmen sachlich gerechtfertigt.

Insoweit läge also kein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG vor.

Weiter ist zu prüfen, ob eine Differenzierung zwischen privaten Unternehmen und gemeinwirtschaftlich verwalteten Unternehmen mit mindestens 3000 Wohnungen sachlich gerechtfertigt ist. Bei diesen Unternehmen handelt es sich um Baugenossenschaften⁹², die den Regelungen des Genossenschaftsgesetzes (GenG)⁹³ unterliegen. Die jeweiligen Wohnungsnutzer sind Mitglieder der Genossenschaften. Genossenschaften sind gemäß § 1 GenG ihrem Wesen nach darauf ausgerichtet, die wirtschaftlichen Interessen oder sonstigen Belange ihrer Mitglieder zu fördern. Die Geschäfte der Genossenschaft werden von einem Vorstand geführt, der gemäß § 24 Abs. 2 GenG von der Generalversammlung der Mitglieder gewählt wird. Der Aufsichtsrat wird gemäß § 36 Abs. 1 GenG ebenfalls von der Generalversammlung gewählt. Bei Genossenschaften mit mehr als 1500 Mitgliedern kann an die Stelle der Generalversammlung eine Vertreterversammlung treten. Als Vertreter können gemäß § 43 a Abs. 2 GenG alle Mitglieder der Genossenschaft gewählt werden.

⁹⁰ Vom 24. November 2015 (GVBl. S. 422).

⁹¹ Vgl. insbesondere § 1 (Aufgaben und Ziele) sowie § 2 (Wohnungsvergabe und Mietentwicklung).

⁹² Z. B. die bbg Berliner Baugenossenschaft mit ca. 6800 Wohnungen, vgl. www.bbg-eg.de.

⁹³ Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften in der Fassung vom 16. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2230), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2541).

Durch diese Mitwirkungsmöglichkeiten der Wohnungsnutzer und durch die Zwecksetzung der Genossenschaften erscheint eine sozialverträgliche Gestaltung der Wohnkosten hinreichend gewährleistet.

Daher lässt sich eine unterschiedliche Behandlung gegenüber privaten, auf Gewinnerzielung ausgerichteten Wohnungsunternehmen sachlich rechtfertigen.⁹⁴ Diese Differenzierung würde keinen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG darstellen.

Fraglich erscheint jedoch, ob eine Differenzierung zwischen privaten Unternehmen, die einen Bestand von mindestens 3000 Wohnungen aufweisen, und privaten Unternehmen mit weniger als 3000 Wohnungen sachlich gerechtfertigt ist.⁹⁵

Bei der Erörterung dieser Frage ist zu berücksichtigen, dass nicht nur die Vergesellschaftung selbst gemäß Art. 15 GG im politischen Ermessen des Gesetzgebers liegt, sondern dass sich dieses Ermessen auch auf die Entscheidung darüber erstreckt, ob nur ein bestimmter Teil eines Wirtschaftsbereichs sozialisiert werden soll. Soll lediglich eine Teilsozialisierung stattfinden, ist eine Abgrenzung erforderlich. Als Abgrenzungskriterien kommen bestimmte Zahlenwerte, wie die Höhe des Umsatzes, die Anzahl der Beschäftigten oder, im Fall von Wohnungsunternehmen, die Anzahl der Wohnungen in Betracht.

Auch bei der sachlichen Rechtfertigung einer Differenzierung im Hinblick auf Zahlenwerte darf aber das Ermessen des Gesetzgebers nicht außer Acht bleiben. Eine sachlich nicht gerechtfertigte, willkürliche Abgrenzung wird man nur dann annehmen können, wenn mit einem bestimmten Zahlenansatz offenbar Ziele verfolgt werden, die in keinem Zusammenhang mit der Vergesellschaftung stehen oder aus anderen Gründen auf eine willkürliche, unsachliche Entscheidung hindeuten. Hiervon kann man bei einer Beschränkung der Vergesellschaftung auf Unternehmen mit mindestens 3000 Wohnungen aber nicht ausgehen: Eine solche Abgrenzung hätte zur Folge, dass einerseits ein für den Zweck der Vergesellschaftung hinreichend großer Bestand an Wohnungen erfasst wäre, andererseits aber die Wohnungswirtschaft in Berlin ihren privatrechtlichen Charakter nicht grundsätzlich verlieren würde.

⁹⁴ Vgl. *Beckmann* (Fn. 35), S. 21.

⁹⁵ Kritisch z.B. *Sodan* (Fn. 27), S. 68; *Kloepfer*, Sozialisierung, NJW 2019, S. 1656, 1661.

Hierin kann ein sachlicher, jedenfalls nicht willkürlicher Ansatz für eine Differenzierung gesehen werden.

Dass eine bestimmte Zahl – 3000 Wohnungen – als Grenze für die Vergesellschaftung gewählt wird, widerspricht dabei nicht den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstäben für eine zulässige Pauschalierung und ist daher nicht ohne weiteres als willkürlich anzusehen. Im Übrigen hätte der Gesetzgeber die Möglichkeit, in einer Präambel oder in einem einführenden Paragraphen des Sozialisierungsgesetzes nähere Erklärungen zur Wahl des Kriteriums von 3000 Wohnungen zu geben und damit Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit des Gesetzes mit Art. 3 Abs. 1 GG auszuräumen.

F. Vereinbarkeit von Art. 15 GG mit europäischem Recht (Frage E)

Zu prüfen ist, ob den Sozialisierungsvorschriften des Art. 15 GG europäisches Recht entgegen steht und ob dies – wegen des Vorrangs des Europarechts – zur Unanwendbarkeit führen würde.⁹⁶

Dem Art. 15 GG könnten Regelungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)⁹⁷ sowie der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-GC)⁹⁸ entgegenstehen.

Grundsätzlich ist jedoch festzuhalten, dass sowohl primärrechtliche (EU-Vertrag, AEUV, EU-GC) als auch sekundärrechtliche Normen des Europarechts (u.a. Verordnungen und Richtlinien) bestehende mitgliedstaatliche Regelungen zur Eigentumsordnung nicht einschränken wollen.

⁹⁶ Zum Anwendungsvorrang des Europarechts vgl. *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV-Kommentar, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 1 Rn. 16 f.

⁹⁷ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 2008 (ABl. Nr. C 115 S. 47), (ABl. 2010 Nr. C 83 S. 47), (ABl. 2012 Nr. C 326 S. 47), (ABl. 2016 Nr. C 202 S. 47, ber. ABl. Nr. C 400 S. 1), Celex-Nr. 1 1957 E.

⁹⁸ Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2007/C 303/01) vom 12. Dezember 2007 (ABl. Nr. C 303 S. 1), (BGBl. 2008 II S. 1165), (ABl. 2010 Nr. C 83 S. 389), (ABl. 2012 Nr. C 326 S. 391), (ABl. 2016 Nr. C 202 S. 389), Celex-Nr. 1 2007 P/TXT.

Dies ergibt sich aus dem siebten und letzten Teil des AEUV („Allgemeine und Schlussbestimmungen“). Er lautet:

Art. 345

Die Verträge lassen die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedsstaaten unberührt.

Der europäische Gesetzgeber hat damit zum Ausdruck gebracht, dass die EU im Rahmen der Ausübung ihrer Kompetenzen (Art. 3 ff. AEUV) nicht berechtigt ist, in die Eigentumsordnung der Mitgliedsstaaten einzugreifen.⁹⁹

Die bereits vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobene „wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes“ sowie die damit verbundene Möglichkeit des Staates, die ihm jeweils sachgerecht erscheinende Wirtschaftspolitik zu verfolgen,¹⁰⁰ gilt damit auch im Hinblick auf europäisches Recht fort. Daher sind Verstöße gegen supranationales Recht nicht erkennbar, wenn mitgliedstaatliche Rechtsordnungen bestimmte Vergesellschaftungsmechanismen in ihren Rechtsverordnungen vorsehen, jedenfalls solange diese, wie in Art. 15 GG vorgesehen, nur für einzelne Wirtschaftsbereiche gelten.¹⁰¹

Möglicherweise könnten sich aber bei der konkreten Anwendung auf nationalstaatlicher Ebene (hier durch ein Sozialisierungsgesetz, das auf der Grundlage von Art. 15 GG erlassen werden könnte) europarechtliche Kollisionen ergeben.

Art. 119 bis 121 AEUV legen als Grundsatz die „offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ verpflichtend zugrunde. Der freie Warenverkehr wird im Rahmen der Art. 28 bis 37 AEUV geschützt, um den europäischen Binnenmarkt zu gewährleisten (vgl. Art. 26 AEUV); gleiches gilt für die Personenverkehrsfreiheit (Art. 45 ff., 49 ff. und 56 ff. AEUV) und die Kapitalverkehrsfreiheit (Art. 63 ff. AEUV). Auch im Beihilfenrecht wird das Ziel des freien Wettbewerbs durch das Verbot staatlicher Beihilfen unterstrichen (vgl. nur Art. 107 Abs. 1 AEUV).

⁹⁹ Axer in: BeckOK Grundgesetz, GG Art. 15 Rn. 8 f.; Kingreen in: Callies/ Ruffert, EUV/AEUV-Kommentar, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 345 Rn. 1-3 (beck-online).

¹⁰⁰ Vgl. hierzu BVerfGE 4, 7 (17 f.); 50; 290 (338).

¹⁰¹ Vgl. *Bär-Bouyssière*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, AEUV, Art. 345 Rn. 12-19 (beck-online).

Diese Freiheiten sowie das hiermit zusammenhängende Diskriminierungsverbot müssen beim Erlass eines nationalen Gesetzes beachtet werden.¹⁰² Sie können als Grundprinzipien des EU-Rechts nicht durch Art. 345 AEUV ausgehebelt werden.¹⁰³

Insbesondere ist zu bemerken, dass ein zukünftiges, auf der Grundlage des Art. 15 GG zu erlassendes Gesetz den Kapitalverkehr im Sinne des Art. 63 Abs. 2 AEUV nicht beschränken dürfte, da Sachvermögenswerte (hier der Erwerb von Eigentum oder Rechten an Immobilien sowie Immobilien als Kapitalanlagen) ebenso in den Schutzbereich der Kapitalverkehrsfreiheit fallen wie Geldvermögenswerte.

Art. 17 EU-GC vermittelt dagegen einen subjektiven Schutz des Eigentums der einzelnen Person und richtet sich an die Tätigkeit der Union selbst.¹⁰⁴ Die Eigentumsordnungen der Mitgliedsstaaten bleiben unberührt.

Im Ergebnis ist Art. 15 GG als mit dem Europarecht vereinbar anzusehen.

Beim Erlass des konkreten Gesetzes auf Grundlage des Art. 15 GG sind aber die europarechtlichen Grundfreiheiten und das Diskriminierungsverbot zur Ermöglichung eines einheitlichen Rechtsrahmens für den Binnenmarkt zu berücksichtigen. Dies ergibt sich aus der Systematik und der Zielrichtung der europäischen Verträge, die insbesondere auch den freien Binnenmarkt schützen wollen.

¹⁰² Vgl. *Bär-Bouyssière*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, AEUV, Art. 345 Rn. 12-19 (beck-online).

¹⁰³ Vgl. *Bär-Bouyssière*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, AEUV, Art. 345 Rn. 15 (beck-online).

¹⁰⁴ *Jarass*, Charta der Grundrechte der EU, 3. Aufl. 2016, Art. 17 Rn. 5-6 (beck-online).

G. Ergebnisse

1. Eine Vergesellschaftung des Wohnungsbestandes von Immobilienunternehmen in Berlin mit mindestens 3000 Wohnungen wäre auf der Grundlage von Art. 15 GG möglich. Die Zuständigkeit des Landes Berlin zum Erlass eines entsprechenden Gesetzes ist insbesondere im Hinblick auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG zu bejahen. Das Gesetz könnte die Sozialisierung von Grund und Boden mit den darauf befindlichen Gebäuden zum Inhalt haben. Der Umstand, dass die betroffenen Wohnungen keine Produktionsmittel im Sinne des Art. 15 GG sind, steht der Vergesellschaftung nicht entgegen. Die erfassten Wohnungen würden ca. 15 % des Gesamtbestands der Berliner Mietwohnungen ausmachen, so dass auch die sog. Vergesellschaftungsreife vorliegen würde. Trotz gewisser Bedenken kann auch die Verhältnismäßigkeit des hier in Rede stehenden Vergesellschaftungsgesetzes bejaht werden, wobei das weite politische Ermessen des Parlaments, das bei der Entscheidung über die Verabschiedung eines Sozialisierungsgesetzes im Sinne von Art. 15 GG ausgeübt wird, maßgeblich ins Gewicht fällt. Ein solches Vergesellschaftungsgesetz wäre auch mit der Verfassung von Berlin vereinbar, da sich aus dem Fehlen einer Sozialisierungsvorschrift in der Berliner Verfassung kein Anwendungsverbot von Art. 15 GG für den Berliner Gesetzgeber herleiten lässt.
2. Eine Enteignung der Wohnungsbestände nach Art. 14 Abs. 3 GG wäre ebenfalls zulässig. Allerdings würde sich hieraus noch nicht die von der Initiative „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“ geforderte Überleitung der Wohnungen in Gemeineigentum ergeben.
3. Bei der Anwendung von Art. 15 GG besteht ein weites politisches Ermessen des Gesetzgebers. Bei der Ausübung dieses Ermessens hat er die Grundrechte aus Art. 12 und Art. 14 GG zu beachten. Eine Verpflichtung, bestimmte faktische Grundlagen zu ermitteln oder Daten zu erheben, lässt sich aus Art. 15 GG nicht ableiten.
4. Die Entschädigung der betroffenen Unternehmen würde nach Maßgabe von Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG erfolgen. Sie müsste nicht zwingend dem Verkehrswert entsprechen, hätte sich aber zumindest an ihm zu orientieren. Ein Gesetz, das eine deutlich unter dem Verkehrswert liegende Entschädigung vorsehen würde, wäre nicht mit Art. 15 GG vereinbar.

Bei einer Entschädigung zum Verkehrswert können die Geschäftsberichte der Unternehmen eine Grundlage der Berechnung sein. Abschläge vom Verkehrswert wären im Hinblick auf allgemeine Mietsteigerungen und Steigerungen des Bodenwerts ohne Zusammenhang mit Eigenleistungen der Unternehmen sowie durch eine Gleichstellung der Vergesellschaftung mit einem sogenannten „Paketverkauf“ von Immobilien möglich. Da die Entschädigung durch eine entsprechende Kreditaufnahme finanziert werden müsste, stellt sich die Frage, wie sich eine solche Kreditaufnahme mit der ab 2020 für das Land Berlin geltenden sogenannten Schuldenbremse gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 in Verbindung mit Art. 143 d Abs. 1 Satz 4 GG vereinbaren lassen würde; dieser Frage und ihren haushaltswirtschaftlichen Implikationen kann jedoch im Rahmen des vorliegenden Gutachtens nicht abschließend nachgegangen werden.

5. Das geplante Vergesellschaftungsgesetz würde keinen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG darstellen. Es erscheint sachlich gerechtfertigt, öffentliche und genossenschaftlich organisierte Wohnungsunternehmen von einer Sozialisierung auszunehmen, da die Annahme nicht willkürlich erscheint, dass bei ihnen der Schutz der Mieter vor überhöhten Mieten eher gewährleistet ist als bei privaten, auf Gewinnerzielung ausgerichteten Unternehmen. Die Begrenzung der Vergesellschaftung auf private Wohnungsunternehmen mit mindestens 3000 Wohnungen stellt – insbesondere im Hinblick auf das politische Ermessen des Gesetzgebers beim Erlass von auf Art. 15 GG gestützten Sozialisierungsgesetzen – eine zulässige Pauschalierung im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dar.
6. Art. 15 GG ist mit Europarecht vereinbar. Beim Erlass eines Sozialisierungsgesetzes auf der Grundlage des Art. 15 GG sind aber die europarechtlichen Grundfreiheiten und das Diskriminierungsverbot zu berücksichtigen.
