

GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

Dr. Reiner Geulen
Prof. Dr. Remo Klinger
10719 Berlin, Schaperstraße 15
Telefon +49 / 30 / 88 47 28-0
Telefax +49 / 30 / 88 47 28-10
e-mail: klinger@geulen.com
geulen@geulen.com
www.geulenklinger.com

21. November 2018

Rechtliche Stellungnahme

Volksentscheid zur Vergesellschaftung großer Wohnimmobilien in Berlin

Erstattet im Auftrage der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen
von Rechtsanwalt Dr. Reiner Geulen

Gliederung

	Seite
Vorbemerkung	3
I. Die Vergesellschaftung (Art. 15 GG)	3
II. Gegenstand der Vergesellschaftung	6
a) Produktionsmittel	7
b) Grund und Boden	7
III. Zweck und Form der Vergesellschaftung	8
1. Gemeinwirtschaftliche Zwecke	8
2. Form der Vergesellschaftung	9
IV. Landesgesetz	10
V. Gleichbehandlung (Art. 3 GG, Art. 10 VvB)	10
1. Richtgröße 3.000 Wohnungen	11
2. Differenzierung zwischen den wirtschaftlichen Eigentümern der Wohnungsunternehmen	11
3. Vergesellschaftung nur im Rahmen der Zweckbestimmung	12
VI. Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit (Schutz des Privateigentums, Art. 14 I GG)	12
1. Schutz des Privateigentums (Art. 14 I GG)	13
2. Erforderlichkeit	14
3. Venire contra factum proprium	15
VII. Entschädigung	16
1. „Angemessene“ Entschädigung (Art. 14 III GG)	17
2. Sozialisierungsentschädigung (Art. 15 GG)	18
VIII. Zusammenfassung	18

Vorbemerkung

Unter dem 25. Oktober 2018 haben mehrere Initiativen einen Antrag auf Behandlung einer Volksinitiative angekündigt, deren Ziel die Vergesellschaftung (Sozialisierung) großer Wohnimmobilien-Unternehmen in Berlin ist. Ein Antrag gemäß § 4 des Abstimmungsgesetzes (AbstG) wurde noch nicht gestellt; eine weitere Überarbeitung und Konkretisierung des vorläufigen Beschlusses vom 25. Oktober 2018 wird angekündigt. Formell soll die Initiative in einen Volksentscheid münden, der den Senat von Berlin dazu verpflichtet, innerhalb von neun Monaten den Entwurf eines Vergesellschaftungsgesetzes auf der Grundlage des Art. 15 Grundgesetz (GG) vorzulegen.

Die vorliegende Rechtliche Stellungnahme beruht auf einer ersten und vorläufigen Prüfung der Frage, ob das Land Berlin grundsätzlich berechtigt ist, große Wohnimmobilien-Unternehmen gemäß Art. 15 GG zu vergesellschaften. Nicht Gegenstand der Stellungnahme sind Fragen der verfahrensrechtlichen Zulässigkeit einer Volksinitiative auf der Grundlage des AbstG.

Der letzte Informationsstand, der der Stellungnahme zugrunde liegt, ergibt sich insbesondere aus dem vorläufigen Beschluss der Initiativen vom 25. Oktober 2018 (Trend Online Zeitung 11/2018). Spätestens nach Vorliegen eines endgültigen Beschlusses bzw. eines Antrages nach § 4 AbstG wird die vorliegende Stellungnahme daher fortzuschreiben sein.

I. Die Vergesellschaftung (Art. 15 GG)

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

seinem Sozialisierungsrecht Gebrauch macht. In seinem Urteil vom 07. Mai 1961 (betreffend die Teilprivatisierung des Volkswagenwerks) hat das Bundesverfassungsgericht folgendes ausgeführt:

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

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

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

¹ BVerfGE 12, 354 (364)

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶ Berkemann, Rn. 9.

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

⁸ Durner, Rn. 8

⁹ Durner, Rn. 8

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

Die wirtschaftspolitischen Frontdebatten der 50er- und 60er-Jahre zu der Frage „kapitalistische oder sozialistische Wirtschaftsordnung“ sind daher obsolet. Die extreme Rechtsposition, ob Art. 15 GG die Einführung einer sozialistischen Wirtschaftsordnung ermöglicht, wird ohnehin in der verfassungsrechtlichen Diskussion von niemandem vertreten. Im Übrigen zielt der Volksentscheid nach den gegenwärtig vorliegenden Informationen nicht auf grundlegende wirtschaftspolitische Eingriffe, sondern vielmehr ausschließlich darauf, unter bestimmten Voraussetzungen Wohnraum zu vergesellschaften.

Grundsätzlich sei daher zu Art. 15 GG lediglich festgestellt, dass diese Bestimmung – selbstverständlich – geltendes Recht ist und mithin auch Grundlage einer Vergesellschaftung von Wohnimmobilien sein kann. Soweit sich in Auslegung des Art. 15 im Einzelnen rechtliche Probleme ergeben, werden diese unten im jeweiligen Kontext erörtert.

II. Gegenstand der Vergesellschaftung

Die bisher vorliegenden Materialien der Initiativen lassen noch nicht genau erkennen, was Gegenstand der Vergesellschaftung sein soll; in Frage kommen insbesondere „Produktionsmittel“ bzw. „Grund und Boden“ (Art. 15 GG). Der Beschluss der Initiativen vom 25. Oktober 2018 benennt „Immobilien sowie Grund und Boden“; Papiere anderer Initiativen haben die Enteignung von Unternehmen im Auge, die eine bestimmte Mindestzahl von Wohnimmobilien in Berlin inne haben (siehe z.B. die Papiere der „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“-Initiative vom 25. Oktober 2018).

Hierzu einige grundsätzliche Anmerkungen:

a) Produktionsmittel

Die Auslegung des Vergesellschaftungskatalogs des Art. 15 GG nach den herkömmlichen Methoden der Gesetzesauslegung ist nicht sehr ergiebig. Der Wortlaut des Begriffs „Produktionsmittel“ legt nahe, dass es sich um Anlagen auf dem Gebiet der industriellen Warenproduktion handelt. Es ließe sich aber auch der Standpunkt vertreten, dass der Begriff „Produktionsmittel“ auch Handels- und Dienstleistungsunternehmen bzw. Unternehmen der Finanzwirtschaft umfasst.

Auch die historische Auslegungsmethode, die den Willen des Gesetzgebers im Auge hat, führt nicht weiter, da die Abgrenzung der einzelnen Vergesellschaftungsgegenstände im Gesetzgebungsverfahren nicht grundlegend streitig war.

Obwohl der Grundgesetzgeber in den Jahren 1948 und 1949 bei „Produktionsmitteln“ vornehmlich Anlagen der Industrieproduktion im Auge hatte, schließt dies nicht aus, als „Produktionsmittel“ auch solche Unternehmungen zu bezeichnen, die keine klassischen Industrieprodukte, sondern vielmehr andere Produkte betrifft, die im marktwirtschaftlichen Sinne wertschöpfend sind. Dies beträfe zunächst Produkte der Finanzwirtschaft (also insbesondere Banken), ferner Dienstleistungsprodukte sowie etwa auch Produkte auf dem Wohnimmobilienmarkt. Es handelt sich, wie Durner zutreffend schreibt, um eine „kaum eindeutig zu lösende Streitfrage zu Art. 15“¹⁰

Die Frage bedürfte gegebenenfalls einer vertieften Untersuchung.

b) Grund und Boden

Die Frage, ob Wohnimmobilien als Produktionsmittel im Sinne des Art. 15 S. 1 GG angesehen werden können, kann jedoch dahinste-

¹⁰ Durner, Rn. 35 ff.

hen, da für die hier in Rede stehenden Immobilien als Gegenstand der Vergesellschaftung „Grund und Boden“ in Frage kommen. Nach den bisher vorliegenden Intentionen der Initiativen, richtet sich ihr Volksbegehren auf die Sozialisierung von Grund und Boden, auf dem Wohnhäuser eines Unternehmens stehen (oder stehen könnten), das in Berlin mehr als 3.000 Wohnungen besitzt.

Im Übrigen gibt es keine Bedenken dagegen unter die Begriffe „Grund und Boden“ auch die auf Grund und Boden stehenden Wohnhäuser zu subsumieren. Dass Gebäude Bestandteil von Grund und Boden sind, gehört seit jeher zu den Prämissen des zivilen Bodenrechts (siehe im Einzelnen §§ 94 ff. BGB).

III. Zweck und Form der Vergesellschaftung

Art. 15 S. 1 GG ermöglicht die Überführung von Grund und Boden in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft „zum Zwecke der Vergesellschaftung“. Die Bestimmung enthält sowohl inhaltliche als auch organisatorische Vorgaben:

1. Gemeinwirtschaftliche Zwecke

Art. 15 GG eröffnet – wie ausgeführt – die Möglichkeit, aufgrund einer politischen Entscheidung durch formelles Gesetz Grund und Boden in die Gemeinwirtschaft zu überführen. Dies bedeutet, dass dem Gesetzgeber ein weitgehender Spielraum offensteht. Das Kriterium der Gemeinwirtschaftlichkeit beinhaltet, dass eine (privatnützige) Gewinnorientierung ausgeschlossen ist.

Positiv bedeutet dies, dass die Motive des Gesetzgebers und die Zweckbestimmung des Gesetzes alle qualifizierten Formen der Gemeinwirtschaftlichkeit umfassen können, insbesondere also die Bedarfsdeckung der Gesellschaft, die Vorbeugung gegen wirtschaftliche Machtkonzentration etc. Eine reine Vermögensumverteilung oder etwa die Entflechtung großer wirtschaftlicher Unternehmen dürfte für

sich genommen das Gemeinwirtschaftskriterium nicht erfüllen, da es letztlich nur eine Vergesellschaftung zugunsten anderer Privater ist, nicht aber zugunsten der Gemeinwirtschaftlichkeit.

Aus dem weiten gesetzgeberischen Spielraum folgt darüber hinaus, dass die „gemeinwirtschaftliche“ Zielsetzung nicht erfordert, dass die Vergesellschaftung nur möglich wäre, wenn sie eine ultima ratio darstellen würde.

Nach dem gegenwärtigen Informationsstand definiert die Initiative die gemeinwirtschaftlichen Zwecke insbesondere durch die Verfassungsbestimmung des Art. 28 I der Verfassung von Berlin (VvB), die folgendes regelt:

„Jeder Mensch hat das Recht auf angemessenen Wohnraum. Das Land fördert die Schaffung und Erhaltung von angemessenem Wohnraum, insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen sowie die Bildung von Wohnungseigentum.“

Es dürfte nicht zweifelhaft sein, dass angesichts des weiten gesetzgeberischen Spielraums die Schaffung von Wohnraum nicht nur grundsätzlich ein gemeinwirtschaftlich zulässiges und anzustrebendes Ziel einer Vergesellschaftung nach Art. 15 GG sein kann, sondern dass dieses Ziel durch Art. 28 I VvB verfassungsrechtlich in besonderer Weise qualifiziert worden ist.

2. Form der Vergesellschaftung

Art. 15 GG regelt die Überführung „in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft“. Die Frage, welche Formen hierbei im Einzelnen in Betracht kommen, dürfte eher akademischer Art sein, da die Rechtsordnung eine Vielzahl denkbarer Formen bereithält, z.B. Genossenschaften, Stiftungen, Vereine etc. Entscheidend ist einzig, dass die Realisierung des gemeinwirtschaftlichen Zwecks auf Dauer gesichert ist.

IV. Landesgesetz

„Gesetz“ i.S. des Art. 15 S. 1 GG ist ein formelles Gesetz des Bundes oder eines Landes:

Im Gesetzgebungsverfahren des Grundgesetzes wurde kontrovers diskutiert, ob Gesetze zur Vergesellschaftung i.S. des Art. 15 GG nur durch den Bund erlassen werden können oder auch durch die Länder. Auf Empfehlung des parlamentarischen Rates wurde die Frage dahingehend entschieden, dass die Sozialisierung gemäß Art. 15 GG der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes unterfällt, also der „Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln im Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft“¹¹ (Art. 74 I 15 GG).

Der Bund hat im Rahmen der Enteignung nach Art. 14 III GG von seiner (konkurrierenden) Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 I 14 GG) Gebrauch gemacht, z.B. durch die enteignungsrechtlichen Regelungen des 5. Teils des Baugesetzbuches (BauGB). Für die Sozialisierungsbestimmung des Art. 15 GG gibt es jedoch keine Bundesgesetzgebung, so dass die Sozialisierung auch durch Landesgesetz möglich ist.

Es ist im Übrigen selbstverständlich, dass das formelle Landesgesetz die Voraussetzungen des Art. 15 GG erfüllen muss und dass sich der Geltungsbereich und die Auswirkungen des Gesetzes nur auf das Land Berlin erstrecken können (Art. 3 und 59 VvB).

V. Gleichbehandlung (Art. 3 GG, Art. 10 VvB)

Der Gesetzgeber ist gebunden an den Grundsatz der Gleichbehandlung (Gleichheitsgrundsatz), der mit im wesentlichen gleichen Inhalt in Art. 3 GG und Art. 10 VvB als Grundrecht aufgeführt ist. Der Sache nach gebietet der Gleichheitsgrundsatz – wie hier nicht weiter vertieft werden soll – im Wesentlichen ein Willkürverbot. Konkret bedeutet dies insbesondere, dass ein Sozialisierungsgesetz keine willkürliche Auswahl der betroffenen Grundstü-

¹¹ Durner, Rn. 16 und 76

cke und Wohnhäuser (bzw. Wohnimmobilienunternehmen) vornehmen darf. Ob diese Voraussetzung in dem hier in Rede stehenden Entwurf der Initiativen erfüllt ist, lässt sich gegenwärtig nicht abschließend beantworten:

1. Richtgröße 3.000 Wohnungen

Einer genauen Rechtfertigung bedarf insbesondere die in dem Entwurf vorgesehene „Vergesellschaftungsreife“, also die Richtgröße von 3.000 Wohnungen. Es liegen keine Angaben dazu vor, auf welcher Grundlage diese Richtgröße gewählt wurde. Erforderlich wären auch Informationen dazu, wie viele Unternehmen hiervon betroffen sind. Außerdem wäre die ungefähre Gesamtzahl der durch die Vergesellschaftung betroffenen Wohnungen (bzw. Grundstücke) zu ermitteln.

2. Differenzierung zwischen den wirtschaftlichen Eigentümern der Wohnungsunternehmen

Einer besonderen Begründung bedarf die Differenzierung zwischen den wirtschaftlichen Eigentümern solcher Wohnungsunternehmen, die wegen der großen Zahl ihres Wohneigentums zu vergesellschafteten sind. Grundsätzlich wird jedenfalls davon auszugehen sein, dass ein Differenzierungsgrund zwischen privatwirtschaftlich tätigen Eigentümern und öffentlich-rechtlichen Eigentümern (z.B. dem Land Berlin) nicht möglich ist. Auszugehen ist vom Vergesellschaftungszweck, das heißt der Schaffung bezahlbaren Wohnraums durch Exemption der Wohnbauunternehmen aus der gewinnorientierten Wirtschaft in eine nicht-gewinnorientierte Gemeinwirtschaft.

Der vorläufige Beschlusstext der Initiative möchte „Grundstücke und Wohnimmobilien von Unternehmen im mehrheitlichen Eigentum der öffentlichen Hand“ von der Vergesellschaftung ausnehmen. Ein solcher Differenzierungsgrund ist aber in Hinblick auf die gemeinwirtschaftliche Zweckbestimmung nicht naheliegend, da staatliche Unternehmen grundsätzlich durchaus privatwirtschaftlich und gewinnorientiert arbeiten können.

Anders könnte sich die Frage stellen bei den Genossenschaften, die die Initiative ebenfalls aus der Vergesellschaftung ausnehmen will. Ein Differenzierungskriterium wäre dann, dass die Genossenschaften aufgrund ihrer gesetzlichen Bindungen nachhaltig den gleichen Zielsetzungen genügen wie das im Gemeineigentum überführte Wohnungseigentum.

3. Vergesellschaftung nur im Rahmen der Zweckbestimmung

In Einzelnen Papieren aus dem Umkreis der Initiative wird angesprochen, dass ein bestimmtes großes Wohnimmobilienunternehmen auf dem Markt unter Missbrauch seiner Macht agiert. In Hinblick auf die eine Vergesellschaftung ist hierzu folgendes zu sagen:

Wie ausgeführt, kann der Sozialisierungszweck insofern auch die Beseitigung von Machtmissbrauch sein, und zwar durchaus auch unterhalb der Schwelle des Art. 24 VvB. In Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz kann hieraus aber nicht hergeleitet werden, dass eine Sozialisierung einzelner Wohnungsbauunternehmen deswegen zulässig sein sollte, weil diese in Einzelfällen ihre Macht missbraucht haben sollen. Im Ergebnis bedeutet dies also: Der Machtmissbrauch von Wohnungsbauunternehmen kann im Rahmen des weiten Spielraums des Gesetzgebers des Art. 15 GG ein Grund für die politisch vorzunehmende Entscheidung zur Sozialisierung sein, nicht jedoch Grundlage einer Differenzierung zwischen einzelnen Unternehmen sein.

VI. Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit (Schutz des Privateigentums, Art. 14 I GG)

Art. 14 I GG gewährleistet den Schutz des Privateigentums. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist ein ungeschriebenes Prinzip der Verfassung, das sich aus den grundrechtlichen Gewährleistungen – hier also insbesondere der Eigentumsgarantie des Art. 14 I GG – ergibt. Eine valide Rechtsprechung liegt nicht vor. Das Auslegungsproblem ergibt sich einfach dar-

aus, dass Art. 15 GG nach seiner systematischen Stellung selbst Teil der Grundrechte ist.

Bei der weiteren Prüfung wird auf der Grundlage der konkreten Antragstellung der Initiativen folgendes zu beachten sein:

1. Schutz des Privateigentums (Art. 14 I GG)

Das Verhältnis zwischen der in Art. 15 GG vorgesehenen Vergesellschaftung von Eigentum zu der in der Verfassung ebenfalls vorgesehenen Gewährleistung des Privateigentums (Art. 14 I GG) ist verfassungsrechtlich nicht abschließend geklärt. Die Probleme zeigten sich bereits bei den Diskussionen im parlamentarischen Rat, schließlich in der Gesetzgebung selbst und anschließend bis heute in den Kommentierungen. Kontrovers sind die Standpunkte z. B. hinsichtlich der Frage, ob der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Rahmen des Art. 15 GG überhaupt zu prüfen ist.¹²

Ebenfalls umstritten ist die Frage, ob das sogenannte Wesentlichkeitsgebot des Art. 19 I 2 GG Anwendung findet. Die Bestimmung besagt, dass „in keinem Fall... ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden“ darf. Der „Wesensgehalt“ der Eigentumsgarantie ist aber wegen der Sozialbindung (Art. 14 II GG) ohnehin eingeschränkt; darüber hinaus stellt Art. 15 GG zunächst keine „Einschränkung“ des Eigentumsgrundrechts dar, sondern eröffnet vielmehr ausdrücklich die Möglichkeit zu einer legalen Vergesellschaftung gegen Entschädigung.

Die vorbezeichneten Fragen sind in Hinblick auf das hier in Rede stehende Problem eher von akademischer Bedeutung. Der Sozialisierung nach Art. 15 sind bereits deshalb Grenzen gesetzt, weil der Sozialisierungskatalog nicht erweiterbar ist auf andere Formen des Eigentums. Darüber hinaus ist die Sozialisierung im konkreten Fall begrenzt durch den vom Gesetzgeber verfolgten Sozialisierungszweck.

¹² Siehe etwa Rittstieg, in: Alternativkommentar zum GG, 2001, Art. 14/15, Rn. 250 und Bryde, in: von Münch u.a., GG Kommentar, Art. 15 Rn. 10

Besteht dieser gemäß Art. 28 I VvB insbesondere in der Verpflichtung des Landes Berlin angemessenen Wohnraum für Menschen mit geringem Einkommen zu schaffen, liegt es nahe, bereits von Verfassungswegen eine Sozialisierungsreife zu postulieren, obwohl Art. 15 GG dies nicht vorschreibt. Ob eine Sozialisierung unterhalb der Schwelle der Sozialisierungsreife (hier: Besitz von 3.000 Wohnungen), bedarf also keiner Erörterung.

Selbst wenn man unterstellt, dass das Privateigentum (Art. 14 I GG) eine Art institutioneller Grenze der Sozialisierung nach Art. 15 GG sein kann, wird diese Grenze jedenfalls durch die Sozialisierung großer Bestände von Wohnimmobilien in Besitz eines einzigen Unternehmens nicht berührt.

Hieraus folgt, dass die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Privateigentums der Wohnungsbauunternehmen, die von der Vergesellschaftung betroffen sind, keine materiell-rechtliche Schranke eines Vergesellschaftungsgesetzes sind.

2. Erforderlichkeit

Im Land Berlin gelten mehrere gesetzliche Regelungen des Mietordnungsrechts, die ganz oder teilweise einem ähnlichen Zweck dienen wie der von den Initiativen definierte Vergesellschaftungszweck, also dem Recht auf angemessenen Wohnraum (Art. 28 VvB). Es handelt sich um Bundesgesetze wie etwa die Vorschriften über Mietpreisbindungen (§§ 557 ff. BGB) oder über die Ausübung gesetzlicher Vorkaufsrechte (insbesondere §§ 24 bis 28 BauGB), darüber hinaus gesetzliche Regelungen zur Einschränkung oder Verhinderung der Zweckentfremdung von Wohnraum.

Grundsätzlich haben diese gesetzlichen Regelungen und Eingriffsbefugnisse die Besonderheit, dass sie den Wesensgehalt des Grundeigentümers gemäß § 14 I GG nicht berühren, sondern der sogenannten Sozialbindung des Eigentums unterfallen (Art. 14 II GG). Dies be-

deutet, dass sie keine Enteignung und keinen enteignungsgleichen Eingriff i.S. des Art. 14 III GG darstellen, erstreckt natürlich keine Vergesellschaftung (Art. 15 GG) und dass sie somit regelmäßig keine Entschädigungspflichten auslösen.

Die gegenwärtig vorliegende Argumentation der Initiativen geht davon aus, dass die vorbezeichneten Instrumente nicht geeignet sind, den definierten Vergesellschaftungszweck (Recht auf angemessenen Wohnraum) zu erreichen. Ohnehin steht die Vergesellschaftung nach Art. 15 GG nicht unter dem Vorbehalt einer ultima ratio; „Erforderlichkeit“ bedeutet daher nicht, dass alle anderen Mittel zur Erreichung des Ziels wirkungslos wären oder fehlgeschlagen seien. Die „Erforderlichkeit“ kann mithin nur die „Modalitäten der Sozialisierung“ betreffen, und sie ist verletzt, wenn mildere Formen eines staatlichen Eingriffs die vorgesehenen Zwecke in gleicher Weise erfüllen.¹³ Zu der Frage, ob das vorgegebene Instrumentarium der Schaffung angemessenen Wohnraums „insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen“ bewirken kann, liegt inzwischen eine umfassende aktuelle Rechtsprechung vor. In den Ausgangsverfahren ging es insbesondere um die Mietrechtsnovelle 2015¹⁴, um die Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes durch die Regelungen zur Mietpreisbremse (§§ 556 d ff. BGB)¹⁵. Die umfassende Darstellung von Börstinghaus mündet in der Feststellung:

„Schon früher haben all diese Regelungen die Ursache des Mietanstiegs – nämlich eine regionale Wohnungsnot – nicht behoben. Auch die Beschränkung der Miethöhe war in den letzten hundert Jahren ‚einigermaßen wirkungslos‘.“¹⁶

3. Venire contra factum proprium

Grundsätzlich ist die Frage zu klären, ob eine Vergesellschaftung dem Grundsatz des venire contra factum proprium widerspricht, so-

¹³ Durner, Rn. 85 m.w.N.

¹⁴ BGBl I 2015, 610

¹⁵ Siehe hierzu die umfangreiche Darstellung bei Börstinghaus, NJW 2018, 665

¹⁶ Börstinghaus, NJW 2018, 665; siehe auch Herrlein, NZM 2016, 1

fern Wohneinheiten, die Gegenstand der Vergesellschaftung sein werden früher bereits zum kommunalen Wohnungsbaubestand gehörten. Enteignungsrechtlich kann es problematisch sein, dass ein Land oder eine Gemeinde Eigentum veräußert, danach aber enteignen will; dies gilt nicht nur für das Eigentum an den jeweiligen Wohneinheiten, sondern insgesamt für eine Privatisierung kommunalen Wohnungseigentums. Eine andere Frage ist, inwieweit diese Grundsätze auch für Vergesellschaftungen nach Art. 15 GG gelten; hier könnte entscheidend sein, dass der Vergesellschaftungszweck (Erhaltung von angemessenem Wohnraum etc.) erst nach der Privatisierung eingetreten ist.

Im Übrigen hat das Bundesverfassungsgericht in dem Volkswagenwerk-Urteil hierzu folgendes ausgeführt:

„Keinesfalls enthält Art. 15 GG ein Gebot, vom Inkrafttreten des Gesetzes an des Grundgesetzes alles zu unterlassen, was eine künftige Sozialisierung erschweren könnte.“¹⁷

VII. Entschädigung

Nach Art. 15 Satz 1 GG muss das Sozialisierungsgesetz „Art und Ausmaß der Entschädigung“ regeln. Nach Art. 15 Satz 2 GG gelten die Regelungen der Enteignungsentschädigung bei Enteignungen (Art. 14 III GG) „entsprechend“. Nach Art. 14 III Abs. 2 GG ist die Höhe der Entschädigung definiert durch die „gerechte Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten“. Dies bedeutet, dass die Enteignungsentschädigung von ihrem Ansatz her nichts zu tun hat mit einem Schadensersatz, der auf vollen Schadensausgleich gerichtet ist, da sie nicht auf einer Rechtsverletzung beruht, sondern vielmehr auf einer rechtmäßigen Entscheidung.

Die Aussage, dass es zu Art. 15 GG keine substantiierte Rechtsprechung – und auch nur wenig Literatur – gibt, gilt in besonderem Maße für die Frage nach Höhe der Entschädigung einer Sozialisierung gemäß Art. 15 GG. Aus

¹⁷ BVerfGE 12, 354 (364)

der Systematik der Art. 14 und 15 GG lassen sich folgende Überlegungen ableiten:

1. „Angemessene“ Entschädigung (Art. 14 III GG)

Zu der Abwägungsklausel der Entschädigung im Falle einer Enteignung nach Art. 14 Satz 2 GG liegt grundsätzlich eine weitgehend gefestigte Rechtsprechung vor. Ausdrücklich spricht die Bestimmung nicht von einer Verkehrswertentschädigung. Das Bundesverfassungsgericht hat daher unter Hinweis auf die Abwägungsklausel des Art. 14 III Satz 3 GG in ständiger Rechtsprechung vertreten, dass der Gesetzgeber nicht verpflichtet ist, zwingend eine Verkehrswertentschädigung vorzuschreiben.¹⁸

Dies bedeutet natürlich nicht, dass der Verkehrswert unbeachtlich sei. Bei einer konkreten Bestimmung wird man die – einfach-gesetzlichen – Regelungen der § 95, 194 BauGB zur Auslegung heranziehen können. Der Verkehrswert im Sinne des § 194 BauGB, der im Falle einer Enteignung zu entschädigen ist, ist nach seinem Ansatz nicht unter dem Gesichtspunkt der schadensrechtlichen Differenztheorie zu ermitteln (in der die Vermögenssituation des Eigentümers vor und nach der Enteignung verglichen wird), sondern vielmehr aus einer Vielzahl von Faktoren, unter denen der realisierbare Wert (Marktwert) der wichtigste ist¹⁹. Das Gleiche gilt für die weiteren abwägungserheblichen Kriterien, die in § 95 II und III BauGB geregelt sind.

Darüber hinaus werden in der Literatur weitere Kriterien genannt wie etwa die Frage, ob der Wert des entzogenen Gutes das „Äquivalent eigener Leistung des Eigentümers“ bildet.²⁰ Dieser Gesichtspunkt dürfte insbesondere für landwirtschaftlich genutzte Grundstücke sowie kleinere selbst genutzte Immobilien wie Einfamilienhäuser etc. von Bedeutung sein, während die Entschädigung von Eigentum, das

¹⁸ BVerfGE, 24, 367 (421); 46, 268 (285)

¹⁹ Siehe z.B. die Kommentierung von Reidt, in Battis u. a., BauGB, § 194, Rdnr. 4 ff..

²⁰ Hierzu Durner, Rn. 96

auf den Finanzmärkten erworben worden ist, eine stärkere Reduzierung gegenüber dem Verkehrswert ermöglicht und gebietet.

2. Sozialisierungsentschädigung (Art. 15 GG)

Art. 15 Satz 2 GG verweist auf die vorbezeichnete Regelung zur Entschädigung bei der Enteignung von Eigentum (Art. 14 III GG), dies jedoch nur „entsprechend“. Entsprechend dürfte nach den allgemeinen Regeln der Gesetzesauslegung dahingehend zu verstehen sein, dass bei der Auslegung die Besonderheiten der Sozialisierungsentschädigung gegenüber der Enteignungsentschädigung zu beachten sind. Konkret ist dies insbesondere der Sozialisierungszweck, der im vorliegenden Fall darin besteht, ein verfassungsrechtlich hoch zu veranschlagendes Ziel (nämlich die Schaffung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum, Art. 28 I VvB) zu realisieren.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Kommentierung dem Gesetzgeber bei der Bestimmung der Höhe der Entschädigung für eine Sozialisierung einen Spielraum einräumt, der im Einzelfall weiter sein kann als der gesetzgeberische Spielraum im Rahmen der Abwägungsklausel des Art. 14 III 3 GG bei der Enteignungsentschädigung.

VIII. Zusammenfassung

Die Verfassung von Berlin schreibt in Art. 28 I vor, dass das Land „die Schaffung und Erhaltung von angemessenem Wohnraum, insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen“ fördert. Die Vergesellschaftung von Wohnraum gemäß Art. 15 GG wirft schwierige Rechtsfragen auf. Es gibt kaum valide Rechtsprechung und nur wenige Kommentierungen. Die Initiatoren der Volksinitiative haben bisher noch keinen bestimmten Antrag gestellt. Eine erste rechtliche Würdigung der aufgeworfenen Fragen führt zu folgenden Ergebnissen:

1. Das Grundgesetz sieht in Art. 15 vor, dass u.a. „Grund und Boden“ sowie „Produktionsmittel“ zum Zwecke der Vergesellschaftung in eine gemeinwirtschaftliche Form überführt werden können (Vergesellschaftung, Sozialisierung). Von der Bestimmung haben seit ihrem In-

krafttreten im Jahre 1949 bis heute weder der Bund, noch ein Land Gebrauch gemacht.

2. Es ist verfassungsrechtlich grundsätzlich möglich, „Grund und Boden“, also auch Wohnimmobilien gemäß Art. 15 GG in eine gemeinschaftliche, nicht-gewinnorientierte Form zu überführen. Erforderlich ist ein formelles Gesetz; die Gesetzgebungskompetenz liegt bei dem Land Berlin.
3. Art. 15 GG öffnet dem (einfachen) Gesetzgeber bei der Begründung und Bestimmung der Zwecke der Vergesellschaftung einen weitgehenden Spielraum. Nicht zur Disposition steht, dass dauerhaft in eine „Form der Gemeinwirtschaft“, die insbesondere durch nicht-gewinnorientiertes Operieren gekennzeichnet ist, überführt werden muss.
4. Ein Sozialisierungsgesetz hat den Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 I GG) zu beachten. Art. 3 I GG postuliert im Wesentlichen ein Verbot der willkürlichen Differenzierung. Bedenken an den bisherigen Vorschlägen der Initiatoren können sich insbesondere daraus ergeben, dass nur sogenannte „private“ Wohnungsunternehmen vergesellschaftet werden sollen, nicht aber solche, die der öffentlichen Hand gehören.
5. Es ist in der verfassungsrechtlichen Literatur umstritten, ob der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowie die in Art. 14 I GG postulierte Gewährleistung des Privateigentums auf ein Vergesellschaftungsgesetz anwendbar sind. Für die in Rede stehende Initiative haben solche Fragen jedoch zunächst nur akademische Bedeutung. Der Vergesellschaftung großen Wohnimmobilienbesitzes in Berlin dürfte das Grundrecht auf Schutz des Privateigentums (Art. 14 I GG) nicht entgegenstehen. In Hinblick auf den avisierten Volksentscheid zur Vergesellschaftung großer Wohnimmobilienbesitze besteht kein Anlass, in die wirtschaftspolitischen Frontdebatten der 50er- und 60er-Jahre zu Art. 15 GG einzutreten.

Allerdings wäre eine Vergesellschaftung unzulässig, wenn sie nicht erforderlich ist; es kann dahinstehen, ob dies aus den immanenten Grenzen des Art. 15 GG folgt oder aus Art. 14 I GG. Dies bedeutet, dass ein Vergesellschaftungsgesetz daraufhin zu überprüfen ist, ob das Ziel – die Schaffung von angemessenem Wohnraum – auch ohne die Vergesellschaftung erreicht werden kann.

6. Nach Art. 15 GG muss das Vergesellschaftungsgesetz Art und Ausmaß der Entschädigung regeln; es gelten die Grundsätze der Enteignungsentschädigung (Art. 14 III GG) „entsprechend“. Die Frage nach Art und Ausmaß der Entschädigung, insbesondere nach der Höhe des zu entschädigenden Wertes, bedarf einer genauen Prüfung des Einzelfalls, sobald ein Gesetzentwurf vorliegt. Folgende Gesichtspunkte werden zu beachten sein:
 - a) Ein Ansatzpunkt für die Höhe der Entschädigung ist der Verkehrswert. Allerdings spricht Art. 14 III GG für den Fall einer Enteignung von Privateigentum, nicht von Verkehrswert, sondern vielmehr von einer „angemessenen“ Entschädigung. Das Bundesverfassungsgericht hat daher in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass der Gesetzgeber nicht verpflichtet ist, in Höhe des Verkehrswerts zu entschädigen.
 - b) Art. 15 S. 2 GG sagt für den Fall der Vergesellschaftung, dass die Grundsätze über die Enteignungsentschädigung „entsprechend“ anzuwenden sind. Der wesentliche Unterschied zu einer Enteignungsentschädigung gemäß Art. 14 III GG besteht hier nach in der gemeinwirtschaftlichen Zielsetzung der Vergesellschaftung. Bei der Bestimmung der Höhe der Entschädigung wird daher im Einzelfall abzuwägen sein zwischen dem Eingriff in das Privateigentum der Wohnimmobilienunternehmen einerseits und dem konkreten Ziel der Vergesellschaftung andererseits, „angemessenen Wohnraum, insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen“ im Land Berlin zu fördern und zu erhalten (Art. 28 I VvB).

Im Ergebnis bedeutet dies, dass die festzulegende Entschädigung den Verkehrswert der vergesellschafteten Wohnimmobilien deutlich unterschreiten kann.

gez. Dr. Reiner Geulen
(Rechtsanwalt)