

**Verfassungsfragen der Vergesellschaftung
von Wohnraum**

Rechtsgutachten

für

die Bundestagsfraktion DIE LINKE

und

die Fraktion Die Linke

im Abgeordnetenhaus von Berlin

erstattet von

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M. (Cantab)

Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

August 2019

A. Gutachtenauftrag	1
B. Sachverhalt	2
<i>I. Initiative „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“</i>	<i>2</i>
<i>II. Rechtliche Grundlagen.....</i>	<i>5</i>
1. Das Verfahren des Volksbegehrens bzw. -entscheides	5
a. Verfassung von Berlin.....	6
b. Abstimmungsgesetz	8
c. Gesetz über den Verfassungsgerichtshof	12
2. Verfassungsrechtliche Vorgaben zur Zulässigkeit und Entschädigungszahlungen	13
a. Grundgesetz.....	13
b. Verfassung von Berlin.....	15
<i>III. Fragestellungen.....</i>	<i>16</i>
C. Rechtliche Bewertung	16
<i>f. Gesetzgebungskompetenz des Landes</i>	<i>16</i>
<i>II. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz im Übrigen.....</i>	<i>17</i>
1. Vereinbarkeit des Gesetzes mit Art. 15 GG.....	17
a. Ermächtigung zur Sozialisierung	17
b. Grund und Boden	18
c. Überführung in Gemeinwirtschaft	19
d. „Vergesellschaftungsreife“	21
e. Verhältnismäßigkeit	21
f. Entschädigung	22
2. Vereinbarkeit des Gesetzes mit Art. 12 GG.....	24
3. Verbot von Einzelfallgesetzen	24
4. Allgemeiner Gleichheitssatz	25
5. Schuldenbremse	27
<i>III. Vereinbarkeit mit der Verfassung von Berlin.....</i>	<i>27</i>
<i>IV. Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht</i>	<i>31</i>
<i>V. Prüfungsbefugnis des Verfassungsgerichtshofs</i>	<i>32</i>
D. Antworten auf die Gutachtenfragen.....	34

A. Gutachtauftrag

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

Die mit dem Volksentscheid verbundenen Rechtsfragen sind bereits Gegenstand einer beachtlichen Zahl von Untersuchungen, die zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen kommen: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Zur Vergesellschaftung eines privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmens nach Art. 15 GG, 20. Januar 2019; Beckmann, Rechtliche Zulässigkeit und Grenzen einer Vergesellschaftung bzw. Sozialisierung von Wohnimmobilien in Berlin, Rechtsgutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, 22. November 2018; Geulen, Volksentscheid zur Vergesellschaftung großer Wohnimmobilien in Berlin, Rechtliche Stellungnahme im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, 21. November 2018; Haaß, Vergesellschaftung von Wohnungsbeständen durch Volksgesetz, LKV 2019, 145; Ipsen, Sozialisierung und Übermaßverbot, NVwZ 2019, 527; Kloepfer, Die Sozialisierung von Wohnungsunternehmen und die erfassung, NJW 2019, 1656; Schede/Schuldt, Vergesellschaftung von Grund und Boden, ZRP 2019, 78; Schmidt, Vergesellschaftung nach Art. 15 GG – Irrweg oder Ausweg?, DÖV 2019, 508; Sodan, Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag vom BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e. V., März 2019; Vorwerk, Stellungnahme, im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, 16. November 2018; Waldhoff, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, Rechtsgutachten, Mai 2019.

Auch die Aufgabe dieses Rechtsgutachtens ist es die rechtliche Zulässigkeit einer Vergesellschaftung zu untersuchen.

Im Mittelpunkt des Rechtsgutachtens stehen folgende Fragestellungen:

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

B. Sachverhalt

I. Initiative „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“

Die Initiative „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“ hat sich gebildet, um ein Volksbegehren und nötigenfalls einen Volksentscheid auf der Landesebene Berlins herbeizuführen. Ihre Ziele möchte die Initiative dabei nicht in Form eines konkreten Gesetzesentwurfes, sondern als sogenannten Beschlussvolksentscheid durchsetzen. Damit sollen dem Senat Eckpunkte für ein Gesetz an die Hand gegeben werden, das dieser dann auszuarbeiten hätte. Der Hintergrund des Engagements der Initiative ist die Entwicklung des Wohnungsmarktes in Berlin in den letzten Jahren. So kritisiert die Initiative insbesondere stark steigende Mietpreise, die ihres Erachtens zu großen Teilen durch das Marktverhalten großer Wohnungsunternehmen – stellvertretend für weitere Unternehmen wird regelmäßig auf die Deutsche Wohnen SE verwiesen – verursacht werden.

Als inhaltliche Grundlage für die Durchführung des Verfahrens hat die Initiative ihre Forderungen zunächst in einem vorläufigen Beschlusstext konkretisiert.

Vorläufiger Beschlusstext vom 25. Oktober 2018, abrufbar unter: <https://www.dwenteignen.de/2018/10/25/volksentscheid-vorlaeufiger-beschlusstext/>, zuletzt besucht am 30.07.2019.

Nachdem dieser Beschlusstext jedoch nach Ansicht der Senatsverwaltung bereits zu detailliert war und damit die Grenze zwischen Gesetzes- und Beschlussvolksentscheid zu verwischen gedroht habe, entschied sich die Initiative zur Vorlage einer gekürzten Version. Der aktualisierte Beschluss wurde der zuständigen Senatsverwaltung für Inneres und Sport am 23. November 2018 mit Antrag auf Kostenschätzung übermittelt.

Der Beschlusstext lautet:

„Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen (Vergesellschaftungsgesetz)

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 Rekommunalisierung 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 in öffentlichem Eigentum oder in kollektivem Besitz der Mieter*innenschaft oder gemeinwirtschaftlich verwaltete Unternehmen rechtssicher ausgenommen werden sollen.

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

Die Höhe der Entschädigung ist im Gesetz zu regeln. Sie ist nach Sinn und Zweck des Art. 15 des Grundgesetzes deutlich unterhalb des Verkehrswerts anzusetzen.“, abrufbar unter <https://www.dwenteignen.de/2018/11/19/beschlusstext-fertig/>, zuletzt besucht am 30.07.2019.

Sachlicher Gegenstand der Sozialisierung sollen demnach Wohnimmobilien sowie die Grundstücke, auf denen sie errichtet sind, sein. Auch ein unbebautes Grundstück im Eigentum eines Wohnungsunternehmens gilt als Wohnung.

Betroffen sind Wohnungsunternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht, wobei Töchter und nachgeordnete sowie Unternehmen, an denen bedeutende Beteiligungen bestehen, konsolidiert betrachtet werden. Ausgenommen sein sollen Unternehmen in öffentlichem Eigentum oder in kollektivem Mieterbesitz oder gemeinwirtschaftlich verwaltete Unternehmen. Insgesamt ist vorgesehen, dass die genannten betroffenen Unternehmen erst ab einer bestimmten Schwelle unter das Gesetz fallen – vorgeschlagen wird eine Schwelle von 3000 Wohnungen pro Unternehmen.

Die Vergesellschaftung soll dann verwirklicht werden, indem das Eigentum der umfassten Unternehmen in Gemeineigentum überführt wird. Trägerin dieses – nicht wieder privatisierbaren – Eigentums soll eine zu bildende Anstalt des öffentlichen Rechts sein. Zur Entschädigung der Wohnungsunternehmen wird lediglich auf eine deutlich unter dem Verkehrswert liegende Summe verwiesen.

Im März 2019 erging die amtliche Kostenschätzung, wobei neben anderen Kosten allein für Entschädigungen zum aktuellen Verkehrs- bzw. Marktwert EUR 28,8 bis 36 Milliarden anfallen sollen. Diese Zahlen sind neben wirtschaftswissenschaftlichen Fragen auch stark von der rechtlichen Beurteilung der Entschädigungsfrage abhängig. So hält die Initiative selbst bei Zugrundelegung der Rechtsauffassung der Senatsverwaltung nur Kosten in Höhe von EUR 18,1 Milliarden, die aus den Mieteinnahmen der Anstalt des öffentlichen Rechts zu finanzieren seien, für erforderlich.

„Enteignung kann haushaltsneutral sein“, abrufbar unter: <https://www.dwenteignen.de/2019/03/29/kostenschätzung/>, zuletzt besucht am 30.7.2019.

Mittlerweile wurden die gemäß § 15 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Abstimmungsgesetz – **AbstG**) für einen Antrag auf ein Volksbegehren innerhalb von sechs Monaten nötigen 20.000 Unterschriften gesammelt. Bereits am 14. Juni 2019 hat die Initiative der Senatsverwaltung für Inneres und Sport 77.001 Unterschriften übergeben.

„77.001 Stimmen pro Enteignung an Senat übergeben“, abrufbar unter: <https://www.dwenteignen.de/2019/06/14/77-001-unterschriften-pro-enteignung-an-senat-übergeben/>, zuletzt besucht am 30.07.2019.

II. Rechtliche Grundlagen

Für das Gutachten sind verschiedene Rechtsquellen relevant. Zunächst werden die für das Verfahren des Volksbegehrens bzw. -entscheides maßgeblichen Vorschriften erläutert (**1.**). Weiter soll auf die verfassungsrechtlichen Maßstäbe zur Zulässigkeit eines Gesetzes nach den Vorstellungen der Initiative eingegangen werden (**2.**). Zuletzt werden die unionsrechtlich einschlägigen Vorschriften dargestellt. (**3.**).

1. Das Verfahren des Volksbegehrens bzw. -entscheides

Für das Verfahren des Volksbegehrens- bzw. -entscheides sind in Berlin grundlegend die Landesverfassung (**a.**) und konkretisierend das Abstimmungsgesetz (**b.**) sowie das Verfassungsgesichtshofgesetz (**c.**) maßgeblich.

a. Verfassung von Berlin

Die Verfassung von Berlin (**VvB**) regelt Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in Art. 61 und 62 im Abschnitt zur Gesetzgebung. Die Volksinitiative spielt für den vorliegenden Kontext keine Rolle, da ihr Ziel, das Abgeordnetenhaus mit einem Gegenstand der politischen Willensbildung nur zu befassen, nicht dem Begehren der Initiative „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“ entspricht. Relevant wird demnach nur Art. 62 der Verfassung von Berlin, der wie folgt lautet:

„Art. 62 [Volksbegehren und Volksentscheid]

(1) Volksbegehren können darauf gerichtet werden, Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben, soweit das Land Berlin die Gesetzgebungskompetenz hat. Sie können darüber hinaus darauf gerichtet werden, im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses zu Gegenständen der politischen Willensbildung, die Berlin betreffen, sonstige Beschlüsse zu fassen. Sie sind innerhalb einer Wahlperiode zu einem Thema nur einmal zulässig.

(2) Volksbegehren zum Landeshaushaltsgesetz, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben, Tarifen der öffentlichen Unternehmen sowie zu Personalentscheidungen sind unzulässig.

(3) Der dem Volksbegehren zugrundeliegende Entwurf eines Gesetzes oder eines sonstigen Beschlusses ist vom Senat unter Darlegung seines Standpunktes dem Abgeordnetenhaus zu unterbreiten, sobald der Nachweis der Unterstützung des Volksbegehrens erbracht ist. Auf Verlangen der Vertreter des Volksbegehrens ist das Volksbegehren durchzuführen, wenn das Abgeordnetenhaus den begehrten Entwurf eines Gesetzes oder eines sonstigen Beschlusses nicht innerhalb von vier Monaten inhaltlich in seinem wesentlichen Bestand unverändert annimmt.

(4) Ist ein Volksbegehren zustande gekommen, so muss innerhalb von vier Monaten ein Volksentscheid herbeigeführt werden. Die Frist kann auf bis zu acht Monate verlängert werden, wenn dadurch der Volksentscheid gemeinsam mit Wahlen oder mit anderen Volksentscheiden durchgeführt werden kann. Das Abgeordnetenhaus kann einen eigenen Entwurf eines Gesetzes oder eines sonstigen Beschlusses zur gleichzeitigen Abstimmung stellen. Der Volksentscheid unterbleibt, wenn das Abgeordnetenhaus den begehrten Entwurf eines Gesetzes oder eines sonstigen Beschlusses inhaltlich in seinem wesentlichen Bestand unverändert annimmt.

(5) Der Präsident des Abgeordnetenhauses fertigt das durch Volksentscheid zustande gekommene Gesetz aus; der Regierende Bürgermeister verkündet es im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin.

(6) Volksbegehren können auch auf die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode des Abgeordnetenhauses gerichtet werden.“

Absatz 1 basiert auf der Unterscheidung zwischen sogenannten Gesetzesvolksentscheiden und Beschlussvolksentscheiden. Erstere sind auf ein konkretes Gesetzesvorhaben gerichtet, das zur Abstimmung gestellt wird. Da hierfür bereits ein ausführlicher Gesetzesentwurf vorgelegt werden muss, hat sich die Initiative „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“ für ein Beschlussvolksentscheidungsverfahren entschieden. Es soll ein Beschluss gefasst werden, der im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses zu Gegenständen der politischen Willensbildung, die Berlin betreffen, liegt.

Einschränkungen enthält Absatz 2, der Volksbegehren zum Landeshaushaltsgesetz, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben, Tarifen der öffentlichen Unternehmen sowie zu Personalentscheidungen verbietet. Dieser Haushaltsvorbehalt dient, so der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin „nach seinem Sinn und Zweck der Regelung des Verhältnisses zwischen der Haushaltsgesetzgebung in ihrer Ausgestaltung durch Art. 85 ff. BerlVerf. und der Volksgesetzgebung. Insoweit trägt der Haushaltsvorbehalt dem Budgetrecht des Parlaments und den Anforderungen an einen verfassungsgemäßen Haushalt Rechnung.“

Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urteil vom 6. Oktober 2009, NVwZ 2010, 169.

Dies entspricht der Ansicht des verfassungsändernden Gesetzgebers. Daneben sah er andere verfassungsimmanente Grenzen: „Volksgesetzgebung und direkte Demokratie finden auch jenseits des Landeshaushaltsgesetzes in der Verfassung selbst ihre immanenten Grenzen im Budgetrecht des Parlaments sowie in den Anforderungen an einen verfassungsgemäßen Haushalt, für den das Parlament die alleinige Verantwortung trägt.“

Begründung zum Achten Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 25.5.2006, Abgeordnetenhaus-Drucksache 15/5038, S. 6.

Dementsprechend versteht auch der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin den Vorbehalt eng und sieht seine Rolle vor allem in der Absicherung des haushaltsrechtlichen Jährlichkeitsprinzips und des Gebots der Vorherigkeit: „[D]er Haushaltsvorbehalt des Art. 62 II BerlVerf.

[erstreckt sich] nicht auf finanzwirksame Gesetze, die sich lediglich auf künftige Haushaltsgesetze und zukünftige Haushaltsperioden auswirken.“

Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urteil vom 6.10.2009, NVwZ 2010, 169, 170.

Die Finanzwirksamkeit des vorgeschlagenen Gesetzes oder Beschlusses ist also an sich un-
schädlich. Bei Auswirkungen auf den aktuellen Haushalt bestehen aber Grenzen.

Sobald der Nachweis der Unterstützung des Volksbegehrens erbracht ist, hat der Senat gemäß Absatz 3 Satz 1 der Vorschrift dem Abgeordnetenhaus den Entwurf unter Darlegung seines Standpunktes zu unterbreiten. In einem weiteren Schritt steht es –wie auch zuvor jederzeit –zur Disposition des Abgeordnetenhauses, bereits vor Durchführung eines Volksbegehrens den Vorschlag im Wesentlichen unverändert zu übernehmen, wenn etwa die Willensbildung im Parlament mit den Begehren einer Initiative übereinstimmt. Geht das Abgeordnetenhaus diesen Schritt nicht, so ist gemäß Absatz 3 Satz 2 das Volksbegehren durchzuführen.

Ist jenes nun erfolgreich, so kommt es gemäß Absatz 4 Satz 1 und 2 binnen einer Frist von vier Monaten zu einer Volksentscheidung. Wiederum kann das Abgeordnetenhaus den Entwurf inhaltlich im Wesentlichen unverändert übernehmen und damit das Verfahren beenden (Absatz 4 Satz 4). Ebenfalls im Ermessen des Parlaments steht es aber auch, einen Alternativvorschlag zur Abstimmung zustellen (Absatz 4 Satz 3).

h. Abstimmungsgesetz

Art. 62 der Verfassung von Berlin wird in den §§ 10 – 40 AbstG konkretisiert. Einschlägig sind hier die §§ 11, 12 und 17 AbstG.

§ 11 AbstG betrifft den möglichen Gegenstand eines Volksbegehrens. Die Norm wiederholt den Wortlaut von Art. 62 Abs. 1 und 6 der Verfassung von Berlin, regelt also die Beschränkung des Gegenstandes auf Gesetzes- und Beschlussvolksentscheide (sowie solche über die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode).

§ 12 AbstG normiert materielle Einschränkungen des zulässigen Inhalts eines Volksbegehrens. Der hier relevante Teil lautet:

„§ 12 Unzulässigkeit von Volksbegehren

(1) Volksbegehren zum Landeshaushaltsgesetz, zu Dienst und Versorgungsbezügen, Abgaben, Tarifen der öffentlichen Unternehmen sowie Personalentscheidungen sind unzulässig (Artikel 62 Abs. 2 der Verfassung von Berlin).

(2) Volksbegehren, die dem Grundgesetz, sonstigem Bundesrecht oder der Verfassung von Berlin widersprechen, sind unzulässig.“

§ 12 Abs. 1 AbstG beschränkt wie Artikel 62 Abs. 2 der Verfassung von Berlin den zulässigen Gegenstand zugunsten der Haushaltsautonomie des Parlaments.

§ 12 Abs. 2 AbstG enthält das Gebot, dass ein Volksbegehren – das heißt der erstrebte Gesetzesentwurf oder Beschluss – in Einklang mit höherrangigem Recht stehen muss. Die Norm wurde erst mit Wirkung vom 23. Juli 2010 eingeführt, nachdem zuvor der Verfassungsgerichtshof die Entscheidungsbefugnis des Senats eng interpretiert hatte.

Urteil vom 6.10.2009, VerFGH 63/08.

Genannt werden als Maßstab ausdrücklich das Grundgesetz (**GG**), sonstiges Bundesrecht sowie die Verfassung von Berlin. Dass ein Widerspruch zu diesen Normen zumindest im Ergebnis nicht bestehen darf, folgt nicht erst aus dem Abstimmungsgesetz, sondern bereits aus den übergeordneten Normen als solchen. So bricht Bundesrecht gemäß Art. 31 GG Landesrecht. Daraus folgt, dass ein Bundesrecht widersprechendes Landesgesetz nichtig wäre. Gleiches gilt für die Verfassung von Berlin, an der sich Landesgesetze messen lassen müssen. Über diese allgemeine Normenhierarchie hinaus bestimmt nun § 12 Abs. 2 AbstG aber, dass bereits das Volksbegehren selbst – noch bevor abgestimmt wurde – den höherrangigen Normen nicht widersprechen darf. Es handelt sich um eine präventive Kontrolle, die den Aufwand für ein Verfahren vermeiden soll, das letztlich nur zu nichtigen Inhalten führen würde.

Das Gebot der Übereinstimmung mit höherrangigem Recht wird schon für das Volksbegehren relevant, weil die Senatsverwaltung und gegebenenfalls der Verfassungsgerichtshof von Berlin die Anforderungen an ein Volksbegehren prüfen. Dies ist geregelt in § 17 AbstG:

„§ 17 Prüfung des Antrags, Mitteilung an das Abgeordnetenhaus

(1) Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung leitet die Unterschriftslisten und -bögen den Bezirksämtern ohne Rücksicht auf deren örtliche Zuständigkeit für den Wohnsitz der eingetragenen Personen unverzüglich zur Überprüfung der Gültigkeit zu. Die Bezirksämter teilen der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung innerhalb von 15 Tagen ab Eingang der Unterschriftslisten und -bögen bei ihnen die Zahl der gültigen Unterschriften mit.

(2) Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung prüft, ob die Anforderungen der §§ 10 bis 16 erfüllt sind.

(3) Der Trägerin soll eine angemessene Frist zur Behebung festgestellter Zulässigkeitsmängel gesetzt werden, wenn ohne eine Änderung des Gegenstandes des Volksbegehrens eine Mängelbeseitigung möglich ist. Dies gilt nicht für die nach § 15 einzureichenden Unterschriften.

(4) Das Ergebnis der Überprüfung teilt die für Inneres zuständige Senatsverwaltung der für das Volksbegehren fachlich zuständigen Senatsverwaltung mit, die dem Senat einen Beschlussvorschlag über dessen Standpunkt gegenüber dem Abgeordnetenhaus unterbreitet (Artikel 62 Absatz 3 Satz 1 der Verfassung von Berlin). Die Entscheidung des Senats über seinen Standpunkt zum Volksbegehren ist spätestens 15 Tage nach der Mitteilung der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung zu treffen.

(5) Sind bereits die Anforderungen des § 10 oder der §§ 13 bis 16 nicht erfüllt, so stellt der Senat dies durch Beschluss ausdrücklich fest. Die Entscheidung ist zu begründen und der Trägerin mitzuteilen.

(6) Entspricht das Volksbegehren den Anforderungen des § 10 und der §§ 13 bis 16, jedoch nicht den Anforderungen der §§ 11 oder 12, so hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung den Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens dem Verfassungsgerichtshof zur Entscheidung vorzulegen. Die Vorlage ist zu begründen und der Trägerin mitzuteilen. Sie ist innerhalb von 15 Tagen nach der Entscheidung des Senats über seinen Standpunkt beim Verfassungsgerichtshof einzureichen.

(7) In der Mitteilung an das Abgeordnetenhaus ist darauf hinzuweisen, dass das Abgeordnetenhaus innerhalb einer Frist von vier Monaten entscheiden kann, den begehrten Entwurf eines Gesetzes oder eines sonstigen Beschlusses inhaltlich in seinem wesentlichen Bestand unverändert anzunehmen.

Wenn das Abgeordnetenhaus das Begehren inhaltlich in seinem wesentlichen Bestand annimmt, hat es seine Entscheidung der Trägerin und dem Senat mitzuteilen.“

Nachdem der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens (vgl. § 14 bstG) am 14. Juni 2019 mit einer hinreichenden Zahl an Unterschriften (vgl. §15 AbstG) eingereicht wurde, steht an nächster Stelle im Verfahren die Prüfungsphase des § 17 AbstG. Zum einen prüfen dabei die Bezirksamter die Gültigkeit der abgegebenen Unterschriften (Absatz 1). Zudem prüft die für Inneres zuständige Senatsverwaltung die Konformität des Antrages mit den §§ 10 – 16 AbstG. Prüfungsmaßstab sind dabei zum einen formale Aspekte wie das Teilnahmerecht (§ 10 AbstG), die

Trägerschaft (§ 13 AbstG), der ordnungsgemäße Antrag (§ 14 AbstG), die Unterschriften-sammlung (§ 15 AbstG) sowie die Bestimmung von Vertrauenspersonen (§ 16 AbstG). Eine Prüfung erfordern zum anderen die bereits erwähnten §§ 11 (Gegenstand) und 12 (Unzulässig-keit) AbstG.

Die Einschätzung des Senats, die Vorschriften der §§ 11 und 12 AbstG seien nicht erfüllt, führt nicht zu einem ablehnenden Beschluss des Senats. Obwohl der Senat auch hinsichtlich dieser Aspekte eine Prüfungsbefugnis hat, steht ihm die Entscheidungsbefugnis nur bei formellen Fra-gen zu.

Abgeordnetenhaus-Drs. 16/2985, S. 1 u. 6.

Kommt sie in ihrer Einschätzung zur materiellen Unzulässigkeit des Antrages, so hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung gemäß § 17 Abs. 6 AbstG den Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens dem Verfassungsgerichtshof zur Entscheidung vorzulegen. Das Nähere regelt § 41 Abs. 3 Satz 2 AbstG:

„§ 41 Rechtsbehelf

(1) Gegen die Entscheidung des Präsidenten oder der Präsidentin des Abgeordnetenhauses und des Senats über die Unzulässigkeit der Volksinitiative nach § 8 und des Volksbegehrens nach § 17 Abs. 5 sowie gegen die Feststellungen des Landesabstimmungsleiters oder der Landesabstimmungsleiterin nach §§ 25 und 38 können die Vertrauenspersonen oder ein Viertel der Mitglieder des Abgeordnetenhauses Einspruch beim Verfassungsgerichtshof er-heben.

(2) Der Einspruch muss innerhalb eines Monats nach Zugang der Entscheidung an den Be-schwerdeführer oder nach der öffentlichen Bekanntmachung erhoben werden.

(3) Eine dem Einspruch stattgebende Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs tritt hin-sichtlich der auf Grund dieses Gesetzes zu wahren Fristen an die Stelle der angegriffe-nen Entscheidung. Stellt der Verfassungsgerichtshof auf die Vorlage der für Inneres zustän-digen Senatsverwaltung nach § 17 Absatz 6 die Zulässigkeit des Antrages auf Einleitung des Volksbegehrens fest, so teilt der Senat dem Abgeordnetenhaus unverzüglich das Ergeb-nis der Entscheidung mit. § 18 Absatz 1 Satz 1 und 2 gilt entsprechend.“

§ 41 Abs. 3 Satz 2 betrifft das Verfahren nach § 17 Abs. 6 AbstG. Danach hat der Senat das Abgeordnetenhaus von der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs zu unterrichten, sofern sie stattgebend ist.

c. Gesetz über den Verfassungsgerichtshof

Das Gesetz über den Verfassungsgerichtshof (VerfGHG) regelt Organisation und Verfahren des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin. Die Vorlage nach § 17 Abs. 6 AbstG wird in § 14 VerfGH als eines der Verfahren erwähnt, für das der Verfassungsgerichtshof zuständig ist:

„§ 14 Zuständigkeiten

Der Verfassungsgerichtshof entscheidet [...]

Nr. 7 über Vorlagen nach § 17 Absatz 6 und Einsprüche nach § 41 des Abstimmungsgesetzes [...].“

Einzelheiten regelt § 55 VerfGHG:

„§ 55 Verfahren bei Vorlagen und Einsprüchen, Entscheidung

(1) Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof auf Grund von Vorlagen und Einsprüchen bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid richtet sich nach den Allgemeinen Verfahrensvorschriften dieses Gesetzes sowie nach dem Abstimmungsgesetz.

(2) Der Verfassungsgerichtshof stellt auf Grund der Vorlage fest, dass der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens zulässig ist, wenn die gesetzlichen Anforderungen für die Einleitung erfüllt sind. Im Übrigen erkennt der Verfassungsgerichtshof auf Grund von Einsprüchen auf Zurückweisung des Einspruchs oder auf Aufhebung der angegriffenen Entscheidung. Ist der Einspruch gegen die Entscheidung des Senats nach § 17 Absatz 5 des Abstimmungsgesetzes erhoben worden, wird der Einspruch auch dann zurückgewiesen, wenn das Volksbegehren den Anforderungen der §§ 11 oder 12 des Abstimmungsgesetzes nicht entspricht.

(3) § 42a gilt entsprechend.“

§ 55 Abs. 1 VerfGHG verweist insbesondere für das Verfahren nach § 17 Abs. 6 AbstG auf die allgemeinen Verfahrensvorschriften des VerfGHG und auf das Abstimmungsgesetz. § 55 Abs. 2 Satz 1 VerfGHG betrifft eine Entscheidung über eine Vorlage nach § 17 Abs. 6 AbstG und damit auch den einschlägigen Prüfungsmaßstab. Der Verfassungsgerichtshof prüft, ob die in §§ 11 und 12 genannten Anforderungen an ein Volksbegehren erfüllt sind.

2. Verfassungsrechtliche Vorgaben zur Zulässigkeit und Entschädigungszahlungen

Ein Gesetz zur Sozialisierung von Wohnungseigentum muss den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechen. Für das angestrebte Gesetz in Berlin enthalten das Grundgesetz (a.) und die Verfassung von Berlin (b.) die einschlägigen Maßstäbe.

a. Grundgesetz

(1) Formelle Anforderungen

Das Land Berlin muss über die Gesetzgebungsbefugnis für das angestrebte Gesetz verfügen. Maßgeblich für die bundesstaatliche Verteilung der Gesetzgebungsbefugnisse ist grundsätzlich Art. 70 GG:

„Art. 70 [Gesetzgebung des Bundes und der Länder]

(1) Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.

(2) Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemisst sich nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung.“

Im Zweifel sind demnach die Länder zur Gesetzgebung befugt. Soweit sich im Grundgesetz nicht ein ausdrücklicher Kompetenztitel zugunsten des Bundes findet, der das Gesetzgebungsrecht des Landes Berlin ausschließt, ist der Landesgesetzgeber zuständig. In Betracht kommt eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit von Bund und Ländern gemäß Art. 72 GG:

„Art. 72 [Konkurrierende Gesetzgebung]

(1) Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

(2)...

(3) ...“

Art. 74 GG zählt abschließend die Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung auf. Von diesen kommt hier vor allem folgende in Betracht:

„Art. 74 [Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung ...]

(1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:

1. bis 14. ...

15. die Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft; [...]

Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG spiegelt den Wortlaut der Sozialisierungsvorschrift des Art. 15 GG. Der Bund hat von dieser Gesetzgebungskompetenz noch keinen Gebrauch gemacht.

(2) Materielle Anforderungen

Materiell bemisst sich die Verfassungsmäßigkeit eines künftigen Vergesellschaftungsgesetzes vor allem an den Grundrechten, wobei neben der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG und der Sozialisierungsermächtigung in Art. 15 GG auch der Allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3, die Berufsfreiheit des Art. 12 GG und das Verbot eines Einzelfallgesetzes gemäß 19 Abs. 1 GG einschlägig sein könnten. Zu beachten ist auch die Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG.

Kern der verfassungsrechtlichen Prüfung ist die Vergesellschaftungsermächtigung in Art. 15 GG:

„Art. 15 [Sozialisierung, Überführung in Gemeineigentum]

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 Artikel 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 entsprechend.“

Die Ermächtigung war im Parlamentarischen Rat von dem Gedanken getragen, dass „im Falle der Sozialisierung nicht etwa ein Sonderfall der Individualenteignung, sondern eine strukturelle Änderung der Wirtschaftsverfassung [eintritt]“.

Abg. Dr. Schmid (SPD), JöR n.F. Bd. 1 (1951), S. 156.

Ermächtigt wird ausschließlich der Gesetzgeber, da eine Sozialisierung nur „durch“ ein Gesetz, nicht „aufgrund“ eines Gesetzes ermöglicht wird. Die möglichen Gegenstände dieser Sozialisierung sind ausweislich des Wortlauts begrenzt auf Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel. Rechtsfolge des Gesetzes muss die Schaffung von Gemeineigentum oder anderer Formen von Gemeinwirtschaft sein. Im Gegensatz zu Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG enthält Art. 15 GG nicht den Vorbehalt, eine Sozialisierung sei nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. In verschiedenen Vorentwürfen des Parlamentarischen Rats war eine solche Klausel noch enthalten. Letztlich hat sich aber die Einschätzung des Abg. Dr. Greve durchgesetzt, dass im besonderen Fall der Vergesellschaftung eine solche Prüfung nicht nötig ist.

Abg. Dr. Greve (SPD), JöR n.F. Bd. 1 (1951), S. 156.

Wie bei einer Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG muss das Sozialisierungsgesetz eine Entschädigung der Betroffenen vorsehen. Satz 2 verweist für die Modalitäten der Abwägung und den Rechtsschutz auf Art. 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 GG.

h. Verfassung von Berlin

§ 12 Abs. 2 AbstG nennt als materiellen Maßstab für die Zulässigkeit eines Volksbegehrens auch die Verfassung von Berlin. Die Berliner Verfassung enthält zwar eine Art. 14 GG entsprechende Eigentumsgarantie in Art. 23, nicht jedoch eine Sozialisierungsermächtigung. Gemäß Art. 31 GG bricht aber Bundesrecht Landesrecht. Eine besondere Bestimmung für den besonderen Bereich der Grundrechte enthält Art. 142 GG:

„Art. 142 GG [Grundrechte in Landesverfassungen]

Ungeachtet der Vorschrift des Artikels 31 bleiben Bestimmungen der Landesverfassungen auch insoweit in Kraft, als sie in Übereinstimmung mit den Artikeln 1 bis 18 dieses Grundgesetzes Grundrechte gewährleisten.“

Weitere Vorschriften der Landesverfassung wie Art. 28 VvB können den programmatischen Rahmen für den Landesgesetzgeber abstecken und Einfluss auf seine Abwägungsentscheidung haben. So gibt Art. 28 Abs. 1 VvB vor:

„Artikel 28 [Recht auf Wohnraum]

(1) 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.“

Relevant werden könnte auch Art. 24 VvB:

„Artikel 24 [Verbot des Missbrauchs wirtschaftlicher Macht]

Jeder Missbrauch wirtschaftlicher Macht ist widerrechtlich. Insbesondere stellen alle auf Produktions- und Marktbeherrschung gerichteten privaten Monopolorganisationen einen Missbrauch wirtschaftlicher Macht dar und sind verboten.“

III. Fragestellungen

Konkret befasst sich dieses Rechtsgutachten mit folgenden Fragestellungen:

1. Wie weit geht die Prüfungsbefugnis des Verfassungsgerichtshofes von Berlin bei einer Vorlage nach § 17 Abs. 6 Abstimmungsgesetz Berlin unter Berücksichtigung der Tatsache, dass es sich um ein Volksbegehren nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Abstimmungsgesetz Berlin handelt und dieses keinen konkreten Gesetzentwurf enthält?
2. Gibt es eine Gesetzgebungszuständigkeit des Landes Berlin für ein Vergesellschaftungsgesetz nach Art. 15 GG?
3. Gibt es eine Sperrwirkung für eine Vergesellschaftung von Grund und Boden nach Art. 15 GG, soweit sich auf diesem keine Produktionsmittel bzw. keine sozialisierungsfähigen Unternehmen befinden?
4. Hindern EU-Recht oder Investitionsschutzabkommen unter Berücksichtigung der Achmea-Entscheidung des EuGH eine Anwendung des Art. 15?
5. Welche Anforderungen sind im Hinblick auf ein Vergesellschaftungsgesetz nach Art. 15 GG zu stellen in Bezug auf die Konkretisierung der zu vergesellschaftenden Gegenstände?
6. Ist für eine Vergesellschaftung nach Art. 15 GG eine „Sozialisierungsreife“ notwendig und ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten?
7. Welcher Entschädigungsmaßstab ist bei Vergesellschaftungen nach Art. 15 GG zu beachten?
8. Setzt die sog. Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 GG) Grenzen?
9. Welche Anforderungen sind an die Überführung in Gemeinwirtschaft zu stellen und in welchem Umfang sind diese im Vergesellschaftungsgesetz zu verankern?

C. Rechtliche Bewertung

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

I. Gesetzgebungskompetenz des Landes

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

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

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

hat das Land Berlin die Befugnis zum Erlass des vorgeschlagenen Gesetzes zur Vergesellschaftung von Grund und Boden.

II. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz im Übrigen

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

1. Vereinbarkeit des Gesetzes mit Art. 15 GG

a. Ermächtigung zur Sozialisierung

Art. 15 GG erhält eine Ermächtigung zur Sozialisierung an den Gesetzgeber. Von seiner politischen Entscheidung hängt es ab, ob und in welchem Umfang er von dieser Ermächtigung Gebrauch macht und zu einer Eigentumsneuordnung in sozialisierungsfähigen Wirtschaftszweigen schreitet.

BVerfGE 12, 354 (363 f.).

Die Sozialisierung gehört zu den traditionellen Beschränkungen des Eigentums und ist vom Grundgesetz in Art. 15 GG ausdrücklich zugelassen.

BVerfGE 22, 387 (422).

Das Grundgesetz garantierte weder die wirtschaftspolitische Neutralität der Regierungs- und Gesetzgebungsgewalt noch eine nur mit marktkonformen Mitteln zu steuernde „soziale Marktwirtschaft“.

BVerfGE 4, 7 (17).

Der Gesetzgeber muss zwar die Grundrechte beachten, darf in ihrem Rahmen jedoch jede ihm sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik verfolgen. Ihm kommt eine weitgehende Gestaltungsfreiheit zu,

BVerfGE 50, 290 (339).

die bis zur Vergesellschaftung reicht. Indem Art. 15 GG ausdrücklich klarstellt, dass auch eine Überführung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft mit den Grundrechten vereinbar ist, zeigt er, welchen Spielraum die Grundrechte der politischen Gestaltung lassen.

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

h. Grund und Boden

Als Gegenstand der Vergesellschaftung nennt Art. 15 GG Grund und Boden. Erfasst werden Grundstücke nebst ihren Bestandteilen und Zubehör.

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

Zum Grund und Boden gehören folglich auch Grundstücke, auf denen sich Gebäude und Mietwohnungen befinden.

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

Nach einer auf Ernst Rudolf Huber zurückgehenden Literaturmeinung soll ein Grundstück, auf dem ein Wirtschaftsunternehmen Gebäude errichtet hat, nur dann von Art. 15 GG erfasst werden, wenn das Unternehmen selbst sozialisiert werden könnte.

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

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

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

Zwischen Grund und Boden auf der einen und einem auf einem Grundstück angesiedelten Unternehmen ist zu unterscheiden. Gründe für eine Privilegierung von Unternehmensgrundstücken sind nicht ersichtlich.

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

Wohnimmobilien in Berlin sowie die Grundstücke, auf denen sie errichtet sind, gehören also zu Grund und Boden im Sinne von Art. 15 GG.

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

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

c. Überführung in Gemeinwirtschaft

Das Gesetz, das Gegenstand des Volksbegehrens ist, müsste eine Überführung der Wohnimmobilien sowie der zugehörigen Grundstücke in Gemeinwirtschaft vorsehen. Art. 15 GG sieht in der Überführung in Gemeinwirtschaft den Oberbegriff, unter den auch die gesondert genannte Überführung in Gemeineigentum fällt.

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

Die Überführung in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft zum Zwecke der Vergesellschaftung ist als rechtliche Umschreibung der Sozialisierung zu verstehen.

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

Vergesellschaftung bedeutet, dass das für eine Marktwirtschaft typische Handeln mit eigennützigem Gewinnerzielungsabsicht abgelöst werden soll durch eine wirtschaftliche Betätigung, die auf die Bedürfnisbefriedigung im Interesse der Allgemeinheit ausgerichtet ist

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

In diesem Sinne ist auch der Begriff der Gemeinwirtschaft zu verstehen, der in Art. 15 GG als Oberbegriff zum Gemeineigentum erscheint. Gemeinwirtschaftliches Handeln bemüht sich um eine Bedarfsdeckung ohne den zusätzlichen Anreiz des Gewinnstrebens.

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

Die Ordnung der Wirtschaft kann neben marktwirtschaftlichen auch gemeinwirtschaftliche Elemente enthalten.

Peters, DÖV 2012, 64 (67).

Gemeineigentum zeichnet sich dadurch aus, dass nicht einzelne Individuen, sondern die Allgemeinheit – konstituiert im Staat, in den Kommunen oder in anderen Organisationseinheiten des öffentlichen Rechts wie einer Anstalt –

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

Träger des Eigentumsrechts ist. Mit dem Wechsel des Rechtsträgers muss auch eine Veränderung des Wirtschaftens verbunden sein: Die Betätigung der öffentlichen Hand darf nicht rein erwerbswirtschaftlich sein.

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

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

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

d. „Vergesellschaftungsreife“

In der Literatur wird als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal die „Sozialisierungsreife“ gefordert. Danach soll eine Vergesellschaftung eine gewisse wirtschaftliche Bedeutung des Objekts erfordern.

Deppenheuer/Froese, Art. 15 Rn. 40, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018 mit weiteren Nachweisen.

Durner weist jedoch zu Recht darauf hin, dass weder der Normtext noch die Entstehungsgeschichte von Art. 15 GG Anhaltspunkte für ein solches ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal geben. Im Gegenteil ist der Vorschlag des Redaktionsausschusses des Parlamentarischen Rates, Sozialisierung nur zum „Wohl der Allgemeinheit“ zuzulassen, nicht angenommen worden.

Siehe dazu Durner, Art. 15 Rn. 13 f. und 84, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt (84. Ergänzungslieferung 2018); Wieland, Art. 15 Rn. 9, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band I, 3. Aufl. 2013.

Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb zu Recht hervorgehoben, dass es von der politischen Entscheidung des Gesetzgebers abhängt, ob es zu einer Vergesellschaftung kommt.

BVerfGE 12, 354 (363).

Selbst wenn jedoch eine „Sozialisierungsreife“ als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal des Art. 15 GG angenommen würde, genüge das mit dem Volksbegehren geforderte Gesetz dieser Anforderung, weil nur „vergesellschaftungsreife“ Immobilien in den Regelungsbereich des Gesetzes fallen sollen. Als Schwelle für die Vergesellschaftungsreife wird ein Umfang von 3.000 Wohnungen pro Unternehmen vorgeschlagen. Dieser Schwellenwert genügt den Anforderungen an eine „Sozialisierungsreife“.

e. Verhältnismäßigkeit

Weiter wird in der Literatur gefordert, dass eine Vergesellschaftung den Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit entsprechen müsse.

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

Dem wird zu Recht entgegengehalten, dass die Sozialisierungsermächtigung ihre materiellen Grenzen allein im Katalog der sozialisierungsfähigen Güter und in dem durch das Sozialisierungsziel „Gemeinwirtschaft“ definierten Zweck findet.

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

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

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

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

f. Entschädigung

Art. 15 Satz 2 GG verweist bezüglich der Höhe der Entschädigung auf Art. 14 Abs. 3 Sätze 3 und 4 GG. Danach hängt die Höhe der Entschädigung von einer gerechten Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten ab. Sie muss keinesfalls notwendig am Verkehrswert orientiert sein. Andernfalls wäre entgegen dem ausdrücklichen Zweck des Art. 15 GG eine Vergesellschaftung praktisch kaum möglich.

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

Hier kann nichts anderes gelten als bei der Enteignung gemäß Art. 14 Abs. 3 GG. Insoweit geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass eine „starre, allein am Marktwert orientierte Entschädigung“ dem Grundgesetz fremd sei und der Gesetzgeber „je nach den Umständen vollen Ersatz, auch eine darunterliegende Entschädigung bestimmen“ könne.

BVerfGE 24, 367 (421).

Das Abwägungsgebot des Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG, auf das Art. 15 Satz 2 GG verweist, ermöglicht es dem Gesetzgeber, „auf situationsbedingte Besonderheiten des Sachverhalts und die Zeitumstände Rücksicht zu nehmen“, es kann ihn unter Umständen zu dieser Rücksichtnahme sogar zwingen. Die Enteignungsentschädigung soll Ergebnis eines Interessenausgleichs sein und nicht einseitig die Interessen des Betroffenen – allerdings ebenfalls nicht einseitig die der Allgemeinheit – anerkennen.

BVerfGE 24, 367 (421).

Dementsprechend hat auch die Große Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bei 2006 entschieden, dass „bei berechtigten Zielen öffentlichen Interesses, wie Maßnahmen einer Wirtschaftsreform oder zur Herbeiführung größerer sozialer Gerechtigkeit“ eine Entschädigung unter dem vollen Marktwert ausreichend sein kann.

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

Diesen Anforderungen genüge das Volksbegehren, in dem es vorsieht, dass die Höhe der Entschädigung im Gesetz zu regeln und nach Sinn und Zweck des Art. 15 GG deutlich unterhalb des Marktwertes anzusetzen ist. Wenn der Senat sich bei der geforderten Erarbeitung eines Vergesellschaftungsgesetzes an diese Vorgaben hält, genügt sein Gesetz den Anforderungen der Verfassung.

2. Vereinbarkeit des Gesetzes mit Art. 12 GG

Die von der Vergesellschaftung betroffenen Wohnungsunternehmen können nach der Überführung des Eigentums an ihren Wohnungen auf eine Anstalt öffentlichen Rechts ihre Berufstätigkeit in der bisherigen Form nicht weiter ausüben. Das ist unmittelbare Folge des Vergesellschaftungsgesetzes. Die Unternehmen können allerdings weiterhin als Wohnungsunternehmen tätig werden, wenn sie neue Wohnungen erwerben oder bauen, solange sie die Vergesellschaftungsgrenze von 3.000 Wohnungen nicht erreichen. Es wird kein öffentliches Monopol in der Wohnungswirtschaft errichtet, das Private von der Berufstätigkeit als Wohnungsunternehmer ausschließt. Die selbständige unternehmerische Betätigung im sozialisierten Bereich der Wohnungswirtschaft bleibt rechtlich zulässig und praktisch möglich. Das Land Berlin würde die Vergesellschaftung zwar zur gemeinwirtschaftlichen Wohnungsbewirtschaftung eines Segments des Wohnungsmarktes nutzen, außerhalb des vergesellschafteten Bereichs aber ein gewinnorientiertes Handeln auf dem Wohnungsmarkt weiter zulassen. Diese Einschränkung der Berufsfreiheit ist verfassungsgemäß, weil Art. 15 GG als *lex specialis* der Berufsfreiheit des Art. 12 GG vorgeht, soweit die Ermächtigung zur Vergesellschaftung reicht.

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

3. Verbot von Einzelfallgesetzen

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

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

Im Regelfall erfolgt eine Enteignung also auf der Grundlage eines allgemeinen Gesetzes im Einzelfall durch eine Administrativentscheidung. Diesen Weg sieht Art. 15 GG gerade nicht vor, sondern verlangt eine Sozialisierung durch Gesetz. Das schließt eine allgemeine Regelung

im Sinne von Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG aus. Jede Sozialisierung muss durch ein auf den jeweiligen Fall ausgerichtetes Gesetz erfolgen. Kraft Verfassung gilt das Verbot eines Einzelfallgesetzes nicht.

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

Genau diesen Weg sieht das Volksbegehren in Berlin vor.

4. Allgemeiner Gleichheitssatz

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

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

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

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

Das Volksbegehren zielt also auf die Vergesellschaftung aller Unternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht und geht zugleich davon aus, dass öffentliche Unternehmen nicht mit Gewinnerzielungsabsicht, sondern im Interesse der Allgemeinheit geführt werden. Nach herrschender Meinung ist eine wirtschaftliche Betätigung des Staates nur um des Erwerbszwecks und Gewinnes willen unzulässig.

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

Sollten Wohnungsunternehmen des Landes Berlin dennoch mit Gewinnerzielungsabsicht betrieben werden, ist das Volksbegehren dahin zu verstehen, dass auch diese Unternehmen in die geplante Anstalt des öffentlichen Rechts zu überführen und zukünftig ohne Gewinnerzielungsabsicht zu führen sind. Alle Wohnungsunternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht sind nach dem Volksbegehren also gleich zu behandeln.

Ein Gleichheitsproblem könnte sich daraus ergeben, dass die Initiatoren des Volksbegehrens „als Schwelle für die Vergesellschaftungsreife“ „einen Umfang von 3000 Wohnungen pro Unternehmen“ vorschlagen. Wohnungsunternehmen mit weniger als 3000 Wohnungen sollen nach dem Volksbegehren nicht vergesellschaftet werden. Insoweit liegt eine Ungleichbehandlung von Unternehmen mit weniger als 3000 Wohnungen und mit 3000 und mehr Wohnungen vor. Der sachliche Grund für die Ungleichbehandlung wird in der „Vergesellschaftungsreife“ gesehen. Unabhängig davon, ob man entgegen der hier vertretenen Auffassung in der „Vergesellschaftungsreife“ ein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal von Art. 15 GG sieht,

Dazu oben 1.d.

wohnt schon dem Begriff der Vergesellschaftung eine gewisse Größe und wirtschaftliche Relevanz der betroffenen Güter inne. „Die zur Sozialisierung vorgesehenen Unternehmen müssen eine **Sozialisierungseignung** aufweisen, also insbes. eine hinreichende wirtschaftliche Bedeutung und Größe für die mittels ihrer erstrebten gemeinwirtschaftlichen Bedarfsdeckung haben.“

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

Der Gesetzgeber verfügt insoweit über eine Einschätzungsprärogative. Mit dem Abheben auf 3000 Wohnungen hält sich der Gesetzgeber im Rahmen dieser Prärogative. Sodan geht in seinem Rechtsgutachten davon aus, dass bei dieser Schwelle 243.000 und damit gut 15 Prozent der 1.630.000 Mietwohnungen im Land Berlin von der Vergesellschaftung erfasst würden

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

Dieser Prozentanteil lässt es als erwartbar erscheinen, dass gemeinwirtschaftliche Effekte auf dem Berliner Wohnungsmarkt erreicht werden.

5. Schuldenbremse

Das mit dem Volksbegehren angestrebte Gesetz wäre auch mit der Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG vereinbar. Danach sind die Haushalte von Bund und Ländern von 2020 an

Dieses Datum ergibt sich aus Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG.

grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen (Satz 1). Die Länder entsprechen dieser Vorgabe nur, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden (Satz 5). Diese verfassungsrechtliche Vorgabe betrifft nur das Haushaltsgesetz des Landes, nicht das Sozialisierungsgesetz. Der Haushaltsgesetzgeber ist also grundsätzlich nur verpflichtet, den Landeshaushalt ohne Aufnahme von Krediten auszugleichen. Bundesverfassungsrechtliche Vorgaben für das erstrebte Sozialisierungsgesetz enthält Art. 109 Abs. 3 GG nicht.

Art. 109 Abs. 3 GG regelt vielmehr nur die Kreditaufnahme durch Bund und Länder, nicht durch selbständige juristische Personen des öffentlichen Rechts.

Siehe BT-Drs. 16/12410, S. 10 f.; Tappe, Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz, DÖV 2009, 881 (889) m.w.N. zur ganz herrschenden Meinung.

Dementsprechend sollte die vom Volksbegehren vorgesehene Anstalt des öffentlichen Rechts als zukünftiger Träger der in Gemeineigentum überführten Bestände als selbständige juristische Person ausgestaltet werden.

Zur rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts Pencereci/Brand, LKV 2008, 293 ff.

Diese Anstalt, deren Gewährträger das Land Berlin wäre, das wegen der Anstaltslast auch für deren Funktionsfähigkeit sorgen müsste, ist von der Schuldenbremse nicht betroffen. Sie könnte im Gegenzug für die Übernahme der Wohnimmobilien die Kreditaufnahme für die Entschädigung der Wohnungsunternehmen übernehmen. Da diese Entschädigung deutlich unterhalb des Verkehrswertes erfolgen soll, stünde den von der Anstalt aufgenommenen Krediten, für die das Land Berlin haften könnte, ein wirtschaftlich wertvolleres Gemeineigentum an den Wohnimmobilien gegenüber. Angesichts der gegenwärtigen Niedrigzinsen führte das zu einem für das Land wirtschaftlich positiven Ergebnis.

III. Vereinbarkeit mit der Verfassung von Berlin

Das mit dem Volksbegehren angestrebte Sozialisierungsgesetz ist mit der Verfassung von Berlin vereinbar, die keine Art. 15 GG vergleichbare Regelung der Vergesellschaftung enthält. Gemäß Art. 31 GG bricht Bundesrecht Landesrecht. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts löst Art. 31 GG die Kollision von Normen. Die Vorschrift setzt voraus, dass

bundes- und landesrechtliche Normen auf denselben Sachverhalt anwendbar sind. Trifft das zu, gilt Folgendes: „Können die sich in ihrem Regelungsbereich überschneidenden Normen bei ihrer Anwendung zu verschiedenen Ergebnissen führen, so bricht Bundesrecht jeder Rangordnung eine landesrechtliche Regelung auch dann, wenn sie Bestandteil des Landesverfassungsrechts ist“.

BVerfGE 96, 345 (364); st. Rspr.

Indem Art. 15 GG eine Vergesellschaftung für zulässig erklärt, bricht diese Bundesverfassungsnorm entgegenstehende Bestimmungen auch des Berliner Verfassungsrechts. Da das Berliner Verfassungsrecht die Sozialisierung nicht regelt, ist zunächst einmal ein Normenkonflikt nicht ersichtlich.

Es wird aber argumentiert, die Eigentumsgewährleistung in Art. 23 Verfassung von Berlin (VvB) sehe keine Beschränkung des Eigentumsgrundrechts durch eine Vergesellschaftung vor und gewähre deshalb einen weiterreichenden Schutz des Eigentums als das Grundgesetz. Diese weiterreichende Schutzgewähr bleibe gemäß Art. 142 GG in Kraft.

Sodan, Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag vom BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e. V., März 2019, S. 74 ff.

Gemäß Art. 142 GG bleiben Bestimmungen der Landesverfassungen auch insoweit in Kraft, als sie in Übereinstimmung mit den Artikeln 1 bis 18 des Grundgesetzes Grundrechte gewährleisten. Art. 23 Abs. VvB enthält nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin eine Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG inhaltsgleiche Eigentumsgewährleistung.

VerfGH Berlin, Beschluss vom 24. August 2000, VerfGH 107/99, NZM 2001, 847 (848).

Diese Fortgeltung der Eigentumsgewährleistung ungeachtet des Art. 31 GG sagt aber noch nichts über die Geltung von Art. 15 GG im Land Berlin aus. Art. 15 GG enthält nicht einfach eine weitere Ermächtigung an den Gesetzgeber zu Eingriffen in das Eigentum neben der Enteignung gemäß Art. 14 Abs. 3 GG. Andernfalls wäre sein verfassungsrechtlicher Ort ein Absatz 4 von Art. 14 GG geworden. Die Ermächtigung zur Vergesellschaftung in Art. 15 GG soll dem Gesetzgeber Gestaltungsraum für die Umgestaltung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ungeachtet der Eigentumsgarantie einräumen. Andernfalls wäre das wirtschaftspolitische Pro-

gramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands zum Zeitpunkt der Beratungen des Parlamentarischen Rats nicht umsetzbar gewesen und eine Zustimmung zum Grundgesetz kaum zu erwarten gewesen. Nach diesem Programm sollte die Sozialisierung der wesentliche Schritt zur Überwindung des Kapitalismus sein. Dagegen wollten Konservative und Liberale die Sozialisierung von Anfang an möglichst stark der Enteignung angleichen. Diesen Weg ist der Parlamentarische Rat nicht gegangen, sondern hat die Entscheidung über die Wirtschaftsordnung bewusst dem Gesetzgeber überlassen.

BVerfGE 4, 7 (17).

Art. 15 GG regelt also die verfassungsrechtliche Offenheit der Wirtschaftsordnung und nicht nur einen weiteren Eingriffstatbestand in Art. 14 GG. Die Vergesellschaftung wird kraft Bundesverfassung als verfassungsrechtlich möglich festgeschrieben. Die Ermächtigung an den Gesetzgeber zur Sozialisierung steht selbständig neben der Eigentumsgewährleistung. Sie kann durch den Landesverfassungsgeber wegen des Vorrangs des Bundesrechts nicht abbedungen werden. Aus der Berliner Verfassung kann kein Grundrecht auf Nichtsozialisierung abgeleitet werden.

Kloepfer, NJW 2019, 1656 (1659 f.).

Das entspricht auch den Verfassungsberatungen in Berlin. Man war sich einig, dass die Zulässigkeit der Enteignung auch die Überführung von ganzen „Produktionsmittelkategorien“ in Gemeineigentum umschließen sollte. Die Nichterwähnung der Möglichkeit, Betriebe in Gemeineigentum zu überführen, die in Art. 97 Abs. 2 des Verfassungsentwurfs der CDU und in Art. 19 Abs. 1 Satz 3 des SED-Entwurfs noch erwähnt waren, bedeutete nicht, dass deshalb eine durch Landesgesetz erfolgende Sozialisierung zum Beispiel von Produktionsmitteln unzulässig sein sollte.

Wilke/Ziekow, Die Entwicklung von Status und Verfassung des Landes Berlin seit 1945, Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart, N.F. 37 (1988), S. 167 ff. (271) unter Verweis auf die Beiträge des Stadtverordnetenvorstehers Suhr (SPD) in der Sitzung der Stadtverordnetenversammlung vom 2. September 1947, StVV-Sten.Ber. I/41 S. 14 und auf den Beitrag des Stadtverordneten Peters (CDU) in der 36. Sitzung des Verfassungsausschusses vom 4. Februar 1948, Verf.ausschuss-Sten.Ber. I/39 S. 18.

Die Gewährleistung des Eigentums sollte also gerade keinen Schutz vor Sozialisierung durch den Gesetzgeber begründen. Vielmehr hatte der Wirtschaftspolitische Ausschuss des Stadtparlaments zur Frage der Sozialisierung auf Grund entsprechender Anträge von SPD, SED und CDU vom 27. und 28. November sowie vom 10. Dezember 1946 den Entwurf für ein „Gesetz zur Überführung von Konzernen und sonstigen wirtschaftlichen Unternehmen in Gemeineigentum“ erarbeitet, den das Plenum am 13. Februar 1947 gebilligt hatte.

Vgl. Drs. Nr. 11/82; Sten. Ber. D. StdVV, 15. Sitzung S. 54; dazu Reichhardt, Die Entstehung der Verfassung von Berlin, Band I, 1990, S. 386 Fn. 205.

In den Verfassungsberatungen begründete die SPD den Verzicht auf die Aufnahme eines Sozialisierungsartikels auch damit, dass Fragen der Wirtschaft und der Vergesellschaftung bereits im Sozialisierungsgesetz geregelt seien.

Stadtv. Dr. Lucht (SPD), Stenographischer Bericht der 60. Sitzung der Stadtverordnetenversammlung (1. WP), Zweite Beratung der Verfassung am 22. März 1948, abgedruckt bei Reichhardt, Die Entstehung der Verfassung von Berlin, Band II, 1990, S. 1528 ff. (1530).

Die Sozialisierung sollte folglich durch die Verfassung von Berlin nicht ausgeschlossen werden, ihre Zulässigkeit wurde vielmehr als selbstverständlich vorausgesetzt.

Die Verfassungsrevision von 1995 ließ die Eigentumsgewährleistung unverändert und sah weiterhin keine Erwähnung der Sozialisierung vor. Die Rechtslage blieb also unverändert. Das Schweigen des verfassungsändernden Gesetzgebers dahin zu deuten, dass das Abgeordnetenhaus zur Vergesellschaftung „ausdrücklich nicht ermächtigt werden sollte“,

So Waldhoff, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, Mai 2019, S. 25.

erscheint methodisch gewagt und nicht belastbar. Verfassungsbestimmungen, die bei der Verfassungsänderung unangetastet blieben, gelten unverändert fort. Aus der Nichtbefassung des verfassungsändernden Gesetzgebers mit Fragen der Vergesellschaftung lässt sich nicht schließen, der Gesetzgeber sei zur Vergesellschaftung ausdrücklich nicht ermächtigt worden. Es bleibt vielmehr bei der tradierten Verfassungsrechtslage, nach der eine Vergesellschaftung möglich war.

IV. Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht

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

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

Art. 345 AEUV gewährleistet vor diesem Hintergrund das Recht der Mitgliedstaaten, Privateigentum in Gemeineigentum zu überführen oder Nationalisierungen vorzunehmen.

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

Dem entspricht die Auslegung der Eigentumsgewährleistung in Art 17 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GrChEU) durch den Europäischen Gerichtshof. Danach kann das Eigentumsrecht keine absolute Geltung beanspruchen, sondern kann Beschränkungen unterworfen werden, die durch dem Gemeinwohl dienende Ziele der Gemeinschaft gerechtfertigt sind.

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

Die Abwägungsfähigkeit der Eigentumsposition des Grundrechtsträgers mit dem Wohl der Allgemeinheit ist bereits im Normtext des Art. 17 GrChEU angelegt und weist auf die diesem Grundrecht eigene normative Ausgestaltungsnötigkeit hin, die in der Normgeprägtheit des Schutzgegenstandes ihren besonderen Ausdruck findet. Wie das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf die Grundrechte des Grundgesetzes, so lässt auch der Europäische Gerichtshof der Unionsgesetzgebung im Bereich des Eigentumsrechts einen weiten Gestaltungsspielraum.

Daran hat auch das Achmea-Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 6. März 2018 nichts geändert.

EuGH vom 6. März 2018, C-284/16, Rn. 31 ff. – Slowakische Republik/Achmea BV; siehe dazu Declaration of the Representatives of the Governments of the Member States vom 15. Januar 2019, On the Legal Consequences of the Judgment of the Court of Justice in *Achmea* and on Investment Protection in the European Union, https://ec.europa.eu/info/publications/190117-bilateral-investment-treaties_en; Stöbener de Mora, EuZW 2018, 363.

Nach diesem Urteil sind Art. 267 und Art. 344 AEUV dahin auszulegen, dass sie einer Bestimmung in einer internationalen Übereinkunft zwischen den Mitgliedstaaten über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen entgegenstehen, nach der ein Investor eines dieser Mitgliedstaaten im Fall einer Streitigkeit über Investitionen in dem anderen Mitgliedstaat gegen diesen ein Verfahren vor einem Schiedsgericht einleiten darf, dessen Gerichtsbarkeit sich dieser Mitgliedstaat unterworfen hat. Das Urteil schränkt also den Rechtsschutz für Investoren durch Schiedsgericht ein, hat aber keine Auswirkungen auf das Recht der Mitgliedstaaten, Vergesellschaftungsgesetze zu erlassen.

Zum Einfluss von Investitionsschutzabkommen auf eine Vergesellschaftung lässt sich ohne Kenntnis, welches Abkommen durch welche Ausgestaltung des Vergesellschaftungsgesetzes betroffen wäre, allgemein nicht sagen. Das mit dem Volksbegehren angestrebte Gesetz des Abgeordnetenhauses müsste die Position ausländischer Investoren nur dann berücksichtigen, wenn das einschlägige Abkommen umfassenden Schutz gegen eine Vergesellschaftung bieten würde.

V. Prüfungsbefugnis des Verfassungsgerichtshofs

Die Prüfungsbefugnis des Verfassungsgerichtshofs ergibt sich aus §17 Abs. 6 AbstG in Verbindung mit § 55 VerfGHG. Danach hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung den Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens dem Verfassungsgerichtshof zur Entscheidung vorzulegen, wenn sie bei ihrer Prüfung des Antrags zu dem Ergebnis kommt, dass das Volksbegehren nicht den Anforderungen der §§ 11 oder 12 AbstG entspricht. § 11 Abs. 1 Satz 1 AbstG sieht vor, dass Volksbegehren darauf gerichtet werden können, Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben, soweit das Land Berlin die Gesetzgebungskompetenz hat. Volksbegehren zum Landeshaushaltsgesetz, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben, Tarifen der öffentlichen Unternehmen sowie Personalentscheidungen sind gemäß Art. 62 Abs. 2 LV und § 12

Abs. 1 AbstG unzulässig. Unzulässig sind auch Volksbegehren, die dem Grundgesetz, sonstigem Bundesrecht oder der Verfassung von Berlin widersprechen (§ 12 Abs. 2 AbstG).

Dementsprechend hat der Verfassungsgerichtshof zu prüfen, ob das beantragte Volksbegehren darauf gerichtet ist, ein Gesetz zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben, und ob das Land Berlin die Gesetzgebungskompetenz für das Gesetz hat. Weiter hat der Verfassungsgerichtshof zu prüfen, ob das beantragte Volksbegehren zum Landeshaushaltsgesetz, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, zu Abgaben, zu Tarifen der öffentlichen Unternehmen oder zu Personalentscheidungen erfolgen soll, oder ob das Volksbegehren dem Grundgesetz, sonstigem Bundesrecht oder der Verfassung von Berlin widerspricht.

Da der Verfassungsgerichtshof in diesem Fall nicht ein konkretes Gesetz prüfen kann, bezieht sich seine Prüfungsbefugnis darauf, ob das Abgeordnetenhaus unter Beachtung der Vorgaben des Volksbegehrens ein Gesetz erlassen könnte, das den Anforderungen der §§ 11 und 12 AbstG entspricht. Dabei muss der Verfassungsgerichtshof davon ausgehen, dass das Abgeordnetenhaus Regelungsspielräume, die ihm das Volksbegehren lassen würde, zugunsten einer bundesrechts- und verfassungskonformen gesetzlichen Regelung nutzen würde.

D. Antworten auf die Gutachtenfragen

- I. Die Prüfungsbefugnis des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin erstreckt sich bei einer Vorlage nach § 17 Abs. 6 AbstG darauf, ob das Abgeordnetenhaus unter Beachtung der Vorgaben des beantragten Volksbegehrens ein bundesrechts- und verfassungskonformes Gesetz erlassen könnte, das den Anforderungen der §§ 11 und 12 AbstG unter Berücksichtigung der Regelungsspielräume, die das beantragte Volksbegehren dem Abgeordnetenhaus lässt, entsprechen würde.
- II. Da der Bundesgesetzgeber von seiner konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis für ein Vergesellschaftungsgesetz bislang keinen Gebrauch gemacht hat, hat das Land Berlin die Befugnis zum Erlass des vorgeschlagenen Gesetzes zur Vergesellschaftung von Grund und Boden.
- III. Es gibt keine Sperrwirkung für eine Vergesellschaftung von Grund und Boden nach Art. 15 GG, soweit sich auf diesem keine Produktionsmittel bzw. keine sozialisierungsfähigen Unternehmen befinden.
- IV. Da gemäß Art. 345 AEUV das Unionsrecht die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten ausdrücklich unberührt lässt, hindert das Unionsrecht auch unter Berücksichtigung der Achmea-Entscheidung eine Anwendung von Art. 15 GG nicht.
- V. Das vom Abgeordnetenhaus gegebenenfalls zu erlassende Vergesellschaftungsgesetz selbst muss konkrete Regelungen darüber enthalten, welche Grundstücke welcher Wohnungsunternehmen einschließlich der auf ihnen errichteten Wohnhäuser in Gemeineigentum überführt werden, wie hoch die angemessene Entschädigung zu bemessen ist und wie die zu errichtende Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet werden soll, weil die Vergesellschaftung durch das Gesetz selbst und nicht erst auf seiner Grundlage durch Verwaltungsakte zu erfolgen hat.
- VI. Art. 15 GG macht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Vergesellschaftung nur von der politischen Entscheidung des Gesetzgebers und nicht von einer „Sozialisierungsreife“ im Sinne einer gewissen wirtschaftlichen Bedeutung des vergesellschafteten Objekts abhängig; im Übrigen zielt das beantragte Volksbegehren nur auf „vergesellschaftungsreife“ Immobilien.
- VII. Das Grundgesetz enthält in Art. 15 GG selbst die Konkretisierung der Verhältnismäßigkeit; das mit dem Volksbegehren angestrebte Gesetz dient dem von der Verfassung selbst anerkannten legitimen Zweck der Vergesellschaftung von Grund und Boden, die Überführung in Gemeineigentum ist zur Erreichung dieses Zwecks geeignet, ein milderer Mit-

tel zum Erreichen der Vergesellschaftung ist nicht ersichtlich und die zwingende Entschädigung sichert die Zumutbarkeit der Überführung in Gemeineigentum für die von der Vergesellschaftung Betroffenen.

- VIII. Die Höhe der Entschädigung hängt von einer gerechten Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten ab, muss aber keinesfalls notwendig am Verkehrswert orientiert sein.
- IX. Die sogenannte Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG steht dem Sozialisierungsgesetz nicht entgegen, weil die im Volksbegehren vorgesehene Anstalt des öffentlichen Rechts als selbstständige juristische Person errichtet werden kann, die im Gegensatz zu Bund und Ländern nicht durch die Schuldenbremse gebunden ist, wenn sie Kredite für die Entschädigung unterhalb des Verkehrswerts aufnimmt, auch wenn das Land Berlin Gewährträger der Anstalt ist und für deren Schulden haftet.
- X. Die Überführung in Gemeineigentum zum Zwecke der Vergesellschaftung setzt voraus, dass das Eigentum an den betroffenen Grundstücken von den Wohnungsunternehmen auf die zu errichtende selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts überführt und der Eigentumsübergang im Grundbuch eingetragen wird. Zugleich muss gesetzlich festgelegt werden, dass die Anstalt des öffentlichen Rechts nicht mit Gewinnerzielungsabsicht handelt, sondern eine Bedürfnisbefriedigung im Sinne der Allgemeinheit in Form einer sozialen Wohnungsversorgung anstrebt.