

Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirt- schaftsunternehmen im Land Berlin

Rechtsgutachten

erstattet im Auftrag vom
BBU Verband Berlin-Brandenburgischer
Wohnungsunternehmen e.V.

von

Universitätsprofessor Dr. iur. habil. Helge Sodan

Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht,
Öffentliches Wirtschaftsrecht und Sozialrecht
an der Freien Universität Berlin

Präsident des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin a. D.

Berlin, im März 2019

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil: Einleitung	6
A. Volksbegehren „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“	6
I. Das Vorhaben der Initiative	8
II. Volksbegehren im Land Berlin	10
B. Gang der Untersuchung	13
 Zweiter Teil: Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung?	 14
A. Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin	14
I. Gesetzgebungskompetenz der Länder	14
II. Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes	15
III. Konkurrierende Gesetzgebung des Bundes	15
1. Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung	16
a) Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG	16
b) Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG	17
c) Zwischenergebnis	18
2. Subsidiaritätsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG	18
a) Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse	19
b) Wahrung der Wirtschaftseinheit	21
c) Zwischenergebnis	22
3. Gebrauchmachen von der Kompetenz	22
a) Gebrauchmachen durch Regelung	23
b) Gebrauchmachen durch absichtsvolles Unterlassen einer Regelung	23
IV. Ergebnis zur Gesetzgebungskompetenz	25
B. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz in materieller Hinsicht	25
I. Art. 15 GG	26
1. Verhältnis von Art. 15 zu Art. 14 GG	27
2. Gewährleistung des Eigentums durch das Grundgesetz	29
a) Sachlicher Schutzbereich	29
b) Personeller Schutzbereich	30
aa) Inländische juristische Personen des Privatrechts	30
bb) Wesensmäßige Anwendbarkeit	33

c) Ergebnis	34
3. Eingriff durch Sozialisierung	34
4. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	36
a) Qualifizierter Gesetzesvorbehalt	36
b) Gegenstände der Sozialisierung	38
aa) Grund und Boden	39
bb) Produktionsmittel	40
cc) Teleologische Reduktion?	42
dd) Zwischenergebnis	44
c) Zum Zwecke der Vergesellschaftung	44
d) Sozialisierungsreife	45
e) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	46
aa) Dispens bei der Vergesellschaftung?	47
bb) Legitimer Zweck	48
cc) Geeignetheit	52
dd) Erforderlichkeit	53
ee) Angemessenheit	56
ff) Zwischenergebnis zur Verhältnismäßigkeit	58
f) Zwischenergebnis zur materiellen Verfassungsmäßigkeit	59
5. Ergebnis	59
II. Verbot von Einzelfallgesetzen	59
III. Allgemeiner Gleichheitssatz	60
1. Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem	62
a) Vergleichsgruppenbildung	62
b) Ungleichbehandlung	63
c) Wesentlich Gleiches	63
d) Zwischenergebnis	64
2. Rechtfertigung der Ungleichbehandlung	64
a) Gewinnerzielungsabsicht als Abgrenzungskriterium	65
b) Differenzierung nach der Anzahl der Wohnungen	65
c) Ausgenommene Unternehmen	67
3. Ergebnis	68
IV. Schuldenbremse	68
1. Art. 109 Abs. 3 S. 1 und 5 GG	68
2. Finanzierung der Entschädigungen	69
3. Auswirkungen der Vergesellschaftung	70
V. Ergebnisse zur Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz	71

C. Vereinbarkeit mit der Verfassung von Berlin	72
I. Vergesellschaftung	73
1. Gewährleistung des Eigentums durch die Verfassung von Berlin	74
a) Sachlicher Schutzbereich	74
b) Personeller Schutzbereich	74
2. Eingriff	75
3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	75
a) Rechtfertigung einer Sozialisierung?	75
b) Landesgrundrechte im Bundesstaat	77
aa) Art. 142 GG	77
bb) Übereinstimmung der Grundrechte	78
cc) Mehrpolige Grundrechtsverhältnisse	79
dd) Zwischenergebnis	81
c) Auswirkungen des weiterreichenden Grundrechtsschutzes	81
d) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	81
e) Hilfsüberlegung: Zulässigkeit einer Enteignung?	82
aa) Unzulässigkeit der Legalenteignung	82
bb) Allgemeinwohlklausel	82
cc) Entschädigungsregelung im Gesetz	83
dd) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	83
ee) Zwischenergebnis	84
4. Ergebnisse	84
II. Verbot von Einzelfallgesetzen	84
III. Recht auf angemessenen Wohnraum	85
IV. Verbot des Missbrauchs wirtschaftlicher Macht	86
V. Ergebnisse	87
D. Gesamtergebnis zum zweiten Teil	87
Dritter Teil: Vergesellschaftungsreife	88
A. Anknüpfung an die Vergesellschaftungsreife	88
B. Einbezogene Unternehmensformen	88
I. Wortlaut	89
II. Systematik	90
III. Telos	90
C. Ergebnis zum dritten Teil	91

Vierter Teil: Kriterien zur Berechnung der Entschädigung	93
A. Entschädigung bei verfassungsmäßiger Sozialisierung	93
B. Kriterien zur Berechnung der Entschädigung	93
I. Entschädigung	93
II. Abwägungsgebot	94
III. Historie	96
IV. Bestandsgarantie	97
V. Ergebnis	98
C. Einzelne wertwirksame Gesichtspunkte	98
I. Zeitpunkt des Wertes	98
II. Folgeschäden	99
III. Sozialbindung und Vorteilsausgleich	99
IV. Unternehmenswert statt Verkehrswert?	100
D. Gesamtergebnis zum vierten Teil	101
Fünfter Teil: Zusammenfassung in Leitsätzen	102

Erster Teil

Einleitung

A. Volksbegehren „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“

In Berlin hat sich eine Initiative gebildet, die ein Volksbegehren mit dem plakativen Namen „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“ durchführen möchte. Der Beschlusstext des Volksbegehrens wurde am 23. November 2018 an die Senatsverwaltung für Inneres und Sport gesandt, versehen mit dem Antrag auf Einleitung der amtlichen Kostenschätzung.¹ Er bildet die Grundlage der vorliegenden Untersuchung. Nach der Überschrift „*Beschluss für ein Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden (Rekommunalisierungsgesetz)*“ lautet der Text wie folgt:

„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 Vergesell-

¹ So die Homepage der Initiative <https://www.dwenteignen.de/2018/11/27/beschlusstext-fertig/>, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019.

schaftung erfasst. Wohnungsunternehmen, deren Töchter und nachgeordnete Wohnungsunternehmen mit Wohnimmobilien in Berlin gelten dabei als ein Wohnungsunternehmen. Soweit ein Wohnungsunternehmen eine bedeutende Beteiligung an einem dritten Wohnungsunternehmen hält, ist der Wohnungsbestand des dritten Wohnungsunternehmens in Berlin hinzuzurechnen. Ein unbebautes Grundstück im Eigentum des Wohnungsunternehmens gilt insoweit als Wohnung.

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

*Ziel einer Vergesellschaftung ist die Schaffung von Gemeineigentum, weshalb Unternehmen im öffentlichen oder bereits kollektiven Besitz der Mieter*innenschaft oder gemeinwirtschaftlich verwaltete Unternehmen rechtssicher ausgenommen werden 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 Marktwertes anzusetzen.²

Unklar war ursprünglich sowohl hinsichtlich der rechtlichen Umsetzung als auch des erfassten Adressatenkreises das konkrete Vorhaben der Initiative. Ein Vorläufer des eingereichten Beschlusstextes beinhaltete detailliertere Regelungen, so dass er einem Gesetzentwurf nahegekommen war.³ Dies hätte zwar für sich genommen nicht zur Unzulässigkeit des Volksbegehrens geführt⁴, aber einen ausformulierten und mit einer Begründung versehenen Gesetzentwurf erforderlich gemacht (vgl. § 14 S. 2 des Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren

² <https://www.dwenteignen.de/2018/11/27/beschlusstext-fertig/>, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019.

³ <https://www.dwenteignen.de/2018/10/25/volksentscheid-vorl%C3%A4ufiger-beschlusstext/>, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019. Der sogenannte vorläufige Beschlusstext soll weiterhin die Grundlage der inhaltlichen Arbeit der Initiative bilden.

⁴ Siehe hierzu sogleich auf S. 10 ff.

und Volksentscheid [Abstimmungsgesetz – AbstG]⁵. Getreu dem Namen der Initiative wurde ursprünglich auf das Instrument der Enteignung abgestellt.

I. Das Vorhaben der Initiative

Der eingereichte Beschlusstext gibt nun zu erkennen, dass rechtlich der Weg der Vergesellschaftung (= Sozialisierung⁶) beschritten werden soll. Dabei lässt sich dieser Text nur so verstehen, dass die zentrale Steuerung durch das Merkmal der „Vergesellschaftungsreife“ erfolgt. Eigentümer, denen mehr als 2.999 Wohnungen im Land Berlin gehören und die aus der Nutzung Gewinn erzielen möchten, sollen gesetzlich als „vergesellschaftungsreif“ definiert und damit in den Anwendungsbereich des Gesetzes einbezogen werden. Die Vergesellschaftungsreife wäre mit der Rechtsfolge verknüpft, dass *alle* Grundstücke der die Schwelle überschreitenden Unternehmen sozialisiert würden.⁷ Ausgenommen werden sollen *Unternehmen im öffentlichen oder bereits kollektiven Besitz der Mieterschaft sowie gemeinwirtschaftlich verwaltete Unternehmen*. Die angesetzte Schwelle von Wohnungen führt dazu, dass von dem Gesetz im Regelfall private Unternehmen betroffen sein würden, die sich auf die Bewirtschaftung von Wohnraum spezialisiert haben (im Folgenden: „private Wohnungswirtschaftsunternehmen“).

Ziel der Initiative ist es, die Wohnungen sowie die Grundstücke, auf denen die Wohnungen errichtet sind, in Gemeineigentum zu überführen. „Gemeineigentum bedeutet Eigentum einer kollektiven Gesamtheit und zeichnet sich dadurch aus, dass statt eines Individuums der Staat, die Gemeinden oder sonstige Selbstverwaltungseinrichtungen Träger des Eigentumsrechts sind.“⁸

⁵ V. 11.6.1997 (GVBl. S. 304), zuletzt geändert durch Art. 20 des Gesetzes v. 2.2.2018 (GVBl. S. 160).

⁶ Die Begriffe werden synonym verwendet, vgl. *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 11; *Schliesky*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 36 (Stand der Kommentierung: August 2011).

⁷ So auch die mediale Rezeption des Vorhabens, vgl. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/immobilien-frust-wegen-mietenexplosion-berlin-diskutiert-enteignungen/23877788.html?ticket=ST-666008-CqnCczgjHBWk17ani2ac-ap6>, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019; <https://www.tagesspiegel.de/themen/reportage/volksinitiative-in-berlin-der-mann-der-die-deutsche-wohnen-enteignen-will/23897432.html>, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019; *Knauth*, Ein Enteignungsgesetz wäre verfassungswidrig, Gastbeitrag im „Tagesspiegel“ v. 18.2.2019, <https://www.tagesspiegel.de/berlin/wohnungspolitik-in-berlin-ein-enteignungsgesetz-waere-verfassungswidrig/24007506.html>, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019.

⁸ *Axer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 15 Rn. 12; vgl. auch *Sodan*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 3.

Art. 15 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG), auf den der Beschlusstext ausdrücklich Bezug nimmt, unterscheidet nach seinem Wortlaut zwischen der Überführung in *Gemeineigentum* und der Überführung in *andere Formen der Gemeinwirtschaft*. Deshalb lässt die Formulierung des Beschlusstextes erkennen, dass mit der Überführung in *Gemeineigentum* der Übergang des Eigentums an den Wohnungen bzw. den Grundstücken angestrebt wird.⁹ Übergehen soll das Eigentum an den Grundstücken und/oder den Wohnungen auf eine in der Zukunft zur Verwaltung des sozialisierten Wohnungsbestandes zu gründende Anstalt des öffentlichen Rechts. Die Satzung der Anstalt soll eine Regelung enthalten, wonach der Bestand nicht privatisiert werden darf. Unstreitig ist der Sache nach, dass eine Vergesellschaftung erhebliche Entschädigungen auslösen würde. Die prognostizierten Entschädigungshöhen divergieren dabei stark: Die Initiatoren beziffern die Kosten auf zwischen 7,3 und 13,7 Milliarden Euro.¹⁰ Vorsichtige Schätzungen vom BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V. gehen von 25 Milliarden Euro aus.¹¹ Nach der amtlichen Kostenschätzung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport sind allein für die Entschädigungen 28,8 bis 36 Milliarden Euro erforderlich.

Nachfolgend wird untersucht, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen die Umsetzung der von der Initiative verfolgten Vergesellschaftung verfassungsrechtlich zulässig wäre. Der Untersuchungsgegenstand wird dabei als „*Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden*“ bezeichnet, welches das Abgeordnetenhaus von Berlin nach der Vorstellung der Initiative im Anschluss an einen erfolgreichen Volksentscheid beschließen soll. Die von der Initiative verwendete Kurzfassung als „Rekommunalisierungsgesetz“ ist missverständlich, weil es nicht lediglich die Rückführung solcher Wohnimmobilien anordnen soll, die ursprünglich in öffentlicher Hand waren. Vielmehr sieht der Beschlusstext eine umfassende Vergesellschaftung von Grundstücken ohne Rücksicht auf ursprüngliche Eigentumsverhältnisse vor. Mangels eines bereits ausformulierten Gesetzes wird für die Untersuchung der Inhalt des

⁹ Becker, in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl. 2019, Art. 15 Rn. 29.

¹⁰ <https://www.tagesspiegel.de/berlin/volksbegehren-deutsche-wohnen-enteignen-enteignungen-aktivisten-rechnen-mit-kosten-von-7-3-milliarden-euro/24041456.html>, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019.

¹¹ <https://www.morgenpost.de/berlin/article216279191/Wohnungsnot-Initiative-spielt-mit-Sorgender-Menschen.html>, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019; Kern, Die wachsende Stadt braucht mehr Wohnraum, Gastbeitrag in der Berliner Zeitung v. 20.2.2019, <https://www.berlinerzeitung.de/berlin/gastbeitrag-von-maren-kern-die-wachsende-stadt-braucht-mehr-wohnungen-32069160>, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019.

oben skizzierten Beschlusstextes als Inhalt des Gesetzes zur Vergesellschaftung von Grund und Boden herangezogen.

II. Volksbegehren im Land Berlin

Durch die Ausübung der Staatsgewalt in Sachfragen außerhalb von Wahlen stellen Volksbegehren als Teil der Volksgesetzgebung ein Element direkter Demokratie dar, vgl. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG, Art. 3 Abs. 1 S. 1 Verfassung von Berlin (VvB). Die gesetzgebende Gewalt im Land Berlin wird gemäß Art. 3 Abs. 1 S. 1 VvB durch Volksabstimmungen, Volksentscheide und durch die Volksvertretung ausgeübt. Das Verfahren zu Volksbegehren regelt die Verfassung von Berlin in ihren Art. 62 und 63. Demnach können Volksbegehren darauf gerichtet werden, Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben, soweit das Land Berlin die Gesetzgebungskompetenz hat (Art. 62 Abs. 1 S. 1 VvB). Darüber hinaus können sie darauf gerichtet werden, sonstige Beschlüsse zu fassen, die im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses Gegenstände der politischen Willensbildung in Berlin betreffen (Art. 62 Abs. 1 S. 2 VvB).

Aus den Art. 62 und 63 VvB sowie den §§ 10 ff. und 29 ff. AbstG folgt, dass die Volksgesetzgebung im Land Berlin dreistufig aufgebaut ist. Den Beginn des Verfahrens – und damit die erste Stufe – bildet der Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens. Bevor dieser bei der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung schriftlich eingereicht werden kann (vgl. § 14 S. 1 AbstG), sind eine amtliche Kostenschätzung (§ 15 Abs. 1 S. 1 AbstG) sowie die daran anschließende Sammlung von Unterschriften erforderlich. Zum Nachweis der Unterstützung bedarf der Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens der Unterschrift von mindestens 20.000, für verfassungsändernde Gesetze der Unterschrift von mindestens 50.000 Wahlberechtigten (vgl. Art. 63 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 VvB, § 15 Abs. 1 S. 2 AbstG). Im Anschluss an den Antrag prüft die Senatsverwaltung für Inneres die Zulässigkeit des Volksbegehrens sowie – unter Mithilfe der Bezirksämter – das Erreichen der Unterschriftenanzahl (vgl. § 17 AbstG). Ist die Unterstützung des Volksbegehrens nachgewiesen und hält der Senat von Berlin (Senat) das Volksbegehren für zulässig, leitet er dem Abgeordnetenhaus von Berlin (Abgeordnetenhaus) gemäß Art. 62 Abs. 3 S. 1 VvB unter Darlegung seines Standpunkts den Entwurf eines Gesetzes oder eines sonstigen Beschlusses zu. Übernimmt das Abgeordnetenhaus das Begehren nicht innerhalb von vier Monaten inhaltlich in seinem wesentlichen Bestand unverändert, ist gemäß Art. 62 Abs. 3 S. 2 VvB auf Verlangen der Vertreter des Volksbegehrens das Volksbegehren durchzuführen. Die Durchführung des Volksbegehrens stellt die zweite Stufe der Volksgesetzgebung dar. Das Volksbegehren kommt zustande, wenn diesem mindestens sieben Prozent der Wahlberechtigten innerhalb von vier Monaten zustimmen (vgl.

Art. 63 Abs. 1 S. 2 VvB). Volksbegehren zu verfassungsändernden Gesetzen bedürfen für ihr Zustandekommen gemäß Art. 63 Abs. 2 S. 2 VvB der Zustimmung von mindestens einem Fünftel der Wahlberechtigten. Ist ein Volksbegehren zustande gekommen, ist grundsätzlich innerhalb von vier Monaten ein Volksentscheid herbeizuführen, wenn nicht das Abgeordnetenhaus den begehrten Entwurf in seinem wesentlichen Bestand unverändert annimmt (vgl. Art. 62 Abs. 4 S. 1, 4 VvB). Der Volksentscheid stellt die dritte Stufe dar und ist gemäß Art. 63 Abs. 1 S. 3 VvB angenommen, wenn eine Mehrheit der Teilnehmer und zugleich mindestens ein Viertel der Wahlberechtigten zustimmen bzw. bei verfassungsändernden Gesetzen gemäß Art. 63 Abs. 2 S. 3 VvB, wenn eine Mehrheit von zwei Dritteln der Teilnehmer und zugleich mindestens die Hälfte der Wahlberechtigten zustimmen.

Der von der Initiative eingereichte Beschlusstext trägt den Namen „Beschluss für ein Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden (Rekommunalisierungsgesetz)“¹². Er enthält eine Aufforderung an den Senat von Berlin, ein „Gesetz zur Überführung von Immobilien sowie Grund und Boden in Gemeineigentum zum Zwecke der Vergesellschaftung nach Art. 15 Grundgesetz“ zu erarbeiten.¹³ Es handelt sich demnach um ein Volksbegehren gemäß Art. 62 Abs. 1 S. 2 VvB – also ein solches, das sich mit einem Gegenstand der politischen Willensbildung befasst und nicht auf den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes gerichtet ist. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin (Verfassungsgerichtshof) besitzen Volksentscheide, die nicht auf den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes gerichtet sind, keine Rechtsverbindlichkeit: „Solchen Entschliebungen kommt weder als schlichtem Parlamentsbeschluss des Abgeordnetenhauses noch als Ergebnis eines Volksentscheids [...] rechtliche Bindungswirkung zu.“¹⁴

Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zu der Verbindlichkeit von Volksentscheiden wurde zuletzt namhaft hinterfragt.¹⁵ Die von *Ziekow* für die Verbindlichkeit auch von Volksentscheiden zu einem Gegenstand der politischen Willensbildung im Land Berlin angeführten Argumente lassen an der These

¹² <https://www.dwenteignen.de/2018/11/27/beschlusstext-fertig/>, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019.

¹³ <https://www.dwenteignen.de/2018/11/27/beschlusstext-fertig/>, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019.

¹⁴ VerfGH Berlin, Beschl. v. 27.10.2008 – VerfGH 86/08, LVerfGE 19, 39 (56).

¹⁵ Siehe *Ziekow*, Rechtsgutachten zu den Fragen, welche Wirkungen der Volksentscheid vom 24. Sept. 2017 betr. Weiterbetrieb des Flughafens Tegel zeitigt und welche Möglichkeiten zur Änderung des landesplanerisch festgelegten Single Airport-Konzepts bestehen, April 2018, S. 20 ff., http://www.fdp-fraktion.berlin/wp-content/uploads/2018/04/Ziekow_Rechtsgutachten_Tegel.pdf, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019.

zweifeln, ein solcher Volksentscheid sei einem schlichten Parlamentsbeschluss ohne rechtliche Bindungswirkung gleichzustellen.¹⁶ Da die Verbindlichkeit von Volksentscheiden zu Fragen der politischen Willensbildung nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist, bleibt es hier bei der angedeuteten Kritik an der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs. Stand der gegenwärtigen landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist weiterhin, dass Volksentscheide gemäß Art. 62 Abs. 1 S. 2 VvB nicht rechtsverbindlich sind. Entsprechend wäre der Senat nicht an einen aus dem Volksbegehren erwachsenen, angenommenen Volksentscheid gebunden.

In der nachfolgenden Untersuchung wird das Verfahren der Volksgesetzgebung nicht weiter berücksichtigt. Die Ausführungen befassen sich mit dem nach der Vorstellung der Initiative im Anschluss an einen erfolgreichen Volksentscheid durch das Abgeordnetenhaus beschlossenen Gesetz. Untersucht wird nachfolgend also, ob ein Gesetz, das den Beschlusstext der Initiative umsetzen würde, mit höherrangigem Recht vereinbar wäre. Zu bedenken ist allerdings, dass die für Inneres zuständige Senatsverwaltung gemäß § 17 Abs. 2 in Verbindung mit § 12 Abs. 2 AbstG nach der Stellung des Antrags auf Einleitung eines Volksbegehrens im Anschluss an die Sammlung von mindestens 20.000 Unterschriften¹⁷ zu prüfen hat, inwieweit das Begehren dem Grundgesetz, der Verfassung von Berlin oder sonstigem höherrangigen Recht widerspricht.¹⁸ Ist ein Landesgesetz nicht mit höherrangigem Recht vereinbar, so wäre nicht erst ein zeitlich später beschlossenes Gesetz nichtig, sondern bereits das Volksbegehren unzulässig, vgl. § 12 Abs. 2 AbstG.

¹⁶ *Ziekow*, Rechtsgutachten zu den Fragen, welche Wirkungen der Volksentscheid vom 24. Sept. 2017 betr. Weiterbetrieb des Flughafens Tegel zeitigt und welche Möglichkeiten zur Änderung des landesplanerisch festgelegten Single Airport-Konzepts bestehen, April 2018, S. 24 ff., http://www.fdp-fraktion.berlin/wp-content/uploads/2018/04/Ziekow_Rechtsgutachten_Tegel.pdf, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019. Unter Rückgriff auf Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts aus einer Zeit, als die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg keine ausdrückliche Regelung hierzu enthielt (vgl. jetzt Art. 50 Abs. 4a S. 1 dieser Verfassung), differenziert *Ziekow* auf S. 31 f. danach, ob das konkret zur Abstimmung gestellte Begehren lediglich eine Aufforderung an den Senat oder eine inhaltliche Entscheidung einer Sachfrage darstellt und ob der Verpflichtungsadressat ebenso wie der Inhalt der Verpflichtung erkennbar wird.

¹⁷ Hiermit möchte die Initiative ausweislich der Presseberichterstattung Anfang April beginnen, vgl. <https://www.tagesspiegel.de/berlin/civey-umfrage-fuer-den-tagesspiegel-mehrheit-der-berliner-fuer-enteignung-von-grossvermietern/23837788.html>, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019; <https://www.berliner-zeitung.de/berlin/volksentscheid-geplant-so-will-eine-berliner-initiative-grossvermieter-enteignen-31505692>, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019.

¹⁸ Siehe zur Verfassungsmäßigkeit dieser Vorabprüfung VerfGH Berlin, Urt. v. 13.5.2013 – VerfGH 32/12, LVerfGE 24, 26 (Ls. 1, S. 38 f.).

B. Gang der Untersuchung

Zunächst wird im zweiten Teil die Verfassungsmäßigkeit des von der Initiative angestrebten Vergesellschaftungsgesetzes untersucht. Von Relevanz sind insbesondere die Voraussetzungen und die dogmatische Einordnung des Art. 15 GG sowie das Verhältnis dieser Norm zu der Gewährleistung der Eigentumsfreiheit in Art. 23 VvB.

Anschließend wird im dritten Teil der Blick auf die Voraussetzung der „Vergesellschaftungsreife“ gerichtet. Nach der Vorstellung der Initiative soll hierdurch die Anwendbarkeit des Gesetzes maßgeblich bestimmt werden.

In ihrem vierten Teil befasst sich die Untersuchung mit der Entschädigung, die für eine Vergesellschaftung geleistet werden müsste. Erörtert wird insbesondere die Frage, woran sich die Höhe der Entschädigung zu bemessen hätte. Die Initiative geht insoweit unter Verweis auf den Sinn und Zweck des Art. 15 GG von einem Wert aus, der „deutlich unterhalb des Marktwertes“ angesetzt ist.¹⁹

Im fünften Teil schließlich werden wesentliche Ergebnisse der gesamten Untersuchung in Leitsätzen zusammengefasst.

¹⁹ <https://www.dwenteignen.de/2018/11/27/beschlusstext-fertig/>, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019.

Zweiter Teil

Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung?

Das Vorhaben der Sozialisierung durch das Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden müsste mit dem Grundgesetz und der Verfassung von Berlin vereinbar sein. Die formelle Verfassungsmäßigkeit eines solchen Landesgesetzes erfordert zunächst, dass das Land Berlin im Verhältnis zum Bund zur Gesetzgebung befugt ist (nachfolgend A.). Die materielle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes setzt voraus, dass es mit dem Grundgesetz (B.) und der Verfassung von Berlin (C.) vereinbar ist.

A. Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin

Dem Land Berlin müsste im föderalen Kompetenzgefüge des Grundgesetzes die Kompetenz für den Erlass eines Gesetzes zur Vergesellschaftung von Grund und Boden zukommen. Das ergibt sich für ein durch das Abgeordnetenhaus erlassenes Gesetz aus den Art. 70 ff. GG. Dass das Land Berlin zur Gesetzgebung befugt ist, stellt auch eine Voraussetzung für die Zulässigkeit des Volksbegehrens dar. Denn Volksbegehren, die nicht auf den Erlass eines Gesetzes gerichtet sind, müssen sich gemäß Art. 62 Abs. 1 S. 2 VvB im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses bewegen. Gegenstand des Gesetzes soll die Vergesellschaftung von Wohnimmobilien sowie von denjenigen Grundstücken sein, auf denen die Wohnimmobilien der in den Anwendungsbereich einbezogenen Unternehmen errichtet sind.²⁰

I. Gesetzgebungskompetenz der Länder

Grundsätzlich haben nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes gemäß Art. 70 Abs. 1 GG die Länder das Recht zur Gesetzgebung, soweit nicht das Grundgesetz dem Bund die Gesetzgebungsbefugnis verleiht. Das Grundgesetz geht damit vom Grundsatz der Länderkompetenz aus.²¹ Gemäß Art. 70 Abs. 2 GG bemisst sich die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern nach den Vorschriften über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung.

²⁰ <https://www.dwenteignen.de/2018/11/27/beschlusstext-fertig/>, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019.

²¹ Haratsch, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 70 Rn. 1.

II. Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes

Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nach Art. 71 GG nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt wurden. Auf den Sachgebieten, die in Art. 73 Abs. 1 GG aufgeführt sind, ist damit allein der Bund gesetzgebungsbefugt. Allerdings berühren die dort aufgeführten Gegenstände weder die Sozialisierung noch das Wohnungswesen oder die Verteilung von Grund und Boden. Eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Sozialisierung von Wohnraum und Grundstücken ist nicht ersichtlich.

III. Konkurrierende Gesetzgebung des Bundes

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. Es besteht also eine Gesetzgebungskompetenz der Länder, bis („solange“) und wenn („soweit“) der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch macht.²²

Zunächst ist zu prüfen, ob die durch das Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden geregelte Sachmaterie der konkurrierenden Gesetzgebung unterfällt (nachfolgend 1.). Bund und Länder sind im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung grundsätzlich „nur alternativ, nicht parallel“²³ zur Normsetzung befugt. Der Bund ist für die in Art. 72 Abs. 2 GG genannten Sachmaterien darüber hinaus lediglich dann zur Gesetzgebung befugt, wenn sich ein Erfordernis für eine bundesgesetzliche Regelung begründen lässt (2.). Besteht eine Zuständigkeit des Bundes, stellt sich die Frage, ob der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht hat. Nutzt der Bund *abschließend* seine Kompetenz, und sei es durch das absichtsvolle Unterlassen einer Regelung, tritt eine Sperrwirkung für landesgesetzliche Regelungen ein.²⁴ Die Zuständigkeit des Landes Berlin setzt deshalb voraus, dass der Bund hier nicht abschließend von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht hat (3.).

²² Siehe hierzu *Haratsch*, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 7 f.

²³ *Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 72 Rn. 5.

²⁴ *Haratsch*, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 8 f.

1. Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung

Die Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung sind in Art. 74 Abs. 1 GG aufgezählt. Für ein Gesetz, das Wohnimmobilien und Grundstücke im Land Berlin vergesellschaften soll, kommen die Kompetenztitel in Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 und Nr. 18 GG in Betracht.

a) Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG

Das Vorhaben der Vergesellschaftung könnte sich auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG stützen. Demnach erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung auf die Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft.

Aus der weitgehenden sprachlichen Übereinstimmung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 und Art. 15 GG wird abgeleitet, dass beiden Normen derselbe Tatbestand der Sozialisierung zugrunde gelegt ist.²⁵ Inhalt und Ziel der Sozialisierung ist es, dass die „jeweiligen Eigentumsobjekte nicht mehr der individuellen Gewinnerzielung durch privatwirtschaftliche Betätigung, sondern der unmittelbaren Befriedigung eines gesellschaftlichen Bedarfs oder der Verfolgung eines sonstigen Gemeinwohlzwecks dienen“.²⁶ Der Bundesgesetzgeber hat bisher noch kein Sozialisierungsgesetz im Sinne des Art. 15 GG und auf der Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG erlassen.²⁷ Elementar notwendige Güter wie etwa Wohnraum sind sozialisierungsfähig.²⁸ Die Sozialisierung stellt keinen Sonder- oder Unterfall der Enteignung dar; als ein eigenständiges Rechtsinstitut rechtfertigt sie weitreichendere Eingriffe in die Wirtschaftsverfassung, nämlich nicht nur die bloße Eigentumsentziehung etwa im Hinblick auf einzelne Unternehmen, sondern in Bezug auf einzelne Wirtschaftsbereiche.²⁹

²⁵ *Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 64; *Oeter*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 113.

²⁶ *Axer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 15 Rn. 10; *Hummel*, Grundfälle zu Art. 15 GG, JuS 2008, 1065 (1067).

²⁷ *Deppenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 3; *Oeter*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), a. a. O., Art. 74 Rn. 113.

²⁸ *Sodan*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 8.

²⁹ *Bryde*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 15 Rn. 6; *Deppenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 14; *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz, 14. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 4.

Das Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden soll die Vergesellschaftung von Wohnimmobilien und Grundstücken herbeiführen. Der Beschluss-text nimmt ausdrücklich Bezug auf Art. 15 GG. Damit betrifft das Gesetz die in Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG geregelte Materie der konkurrierenden Gesetzgebung.

b) Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG

Darüber hinaus könnte sich die Kompetenz für das Vorhaben aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG ergeben. Danach erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung auf den städtebaulichen Grundstücksverkehr, das Bodenrecht (ohne das Recht der Erschließungsbeiträge) und das Wohngeldrecht, das Altschuldenhilferecht, das Wohnungsbauprämienrecht, das Bergarbeiterwohnungsbaurecht und das Bergmannssiedlungsrecht.

Der städtebauliche Grundstücksverkehr ist vom landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr zu unterscheiden.³⁰ Grundstücksverkehr bedeutet dabei Erwerb, Veräußerung, Belastung und Verpachtung von Grundstücken. In Abgrenzung zu der Zuständigkeit nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG („Bürgerliches Recht“) umfasst der Kompetenztitel nur die den Grundstücksverkehr betreffenden öffentlich-rechtlichen Regelungen.³¹ Weder das Volksbegehren noch das beabsichtigte Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden richtet sich auf die öffentlich-rechtliche *Regelung* des Erwerbs oder der Veräußerung von Grundstücken. Ebenso wenig ist das Bodenrecht³² betroffen, das die öffentlich-rechtlichen Normen umfasst, welche die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln.³³

Die anschließend aufgeführten Einzelzuständigkeiten – das Wohngeldrecht, das Altschuldenhilferecht, das Wohnungsbauprämienrecht, das Bergarbeiterwohnungsbaurecht und das Bergmannssiedlungsrecht – wurden im Rahmen der sogenannten Föderalismusreform I im Jahr 2006 an Stelle des Merkmals „Woh-

³⁰ BT-Drucks. 16/813, S. 13; *Haratsch*, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 30.

³¹ *Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 74 Rn. 65.

³² Siehe konkret zu den Sachmaterien, die vom Bodenrecht umfasst sind, die Aufzählung von *Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 74 Rn. 66.1 f.

³³ BVerfG, Gutachten v. 16.6.1954 – 1 PBvV 2/52, BVerfGE 3, 407 (424); Beschl. v. 8.11.1972 – 1 BvL 15/68, 1 BvL 26/69, BVerfGE 34, 139 (144); *Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 74 Rn. 66.

nungswesen“ eingefügt.³⁴ „Dagegen sind das Recht der sozialen Wohnraumförderung, der Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen, das Wohnbindungsrecht, das Zweckentfremdungsrecht im Wohnungswesen und das Wohnungsgenossenschaftsvermögensrecht aus der Bundeskompetenz herausgefallen“.³⁵

So wäre die Vergesellschaftung von Wohnraum auch dann nicht von diesem Kompetenztitel umfasst, wenn sie langfristig auf eine Maßnahme der sozialen Wohnraumförderung abzielte. Die aufgeführten, eng zu verstehenden Einzelzuständigkeiten³⁶ sind durch das Vorhaben hier nicht berührt. Das Gesetz betrifft daher nicht die in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG geregelte Sachmaterien.

c) Zwischenergebnis

Die durch das Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden geregelte Materie ist gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes zugewiesen.

2. Subsidiaritätsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG

Mit Ausnahme der in Art. 72 Abs. 3 GG enthaltenen Abweichungsmaterien handelt es sich bei der konkurrierenden Gesetzgebung um eine Kompetenzordnung, welche die Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern alternativ aufteilt. Die Zuständigkeit des Bundes bedingt auf den in Art. 72 Abs. 2 GG genannten Gebieten die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung. Gemäß Art. 72 Abs. 2 GG ist der Bund für die aufgeführten Sachbereiche nur zuständig, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. In Art. 72 Abs. 2 GG genannt ist auch Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG.

Für ein Vorhaben der Vergesellschaftung von Grund und Boden im Land Berlin durch den Bund kommt die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung ausschließlich zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im

³⁴ *Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 81; *Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 74 Rn. 67.

³⁵ *Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 74 Rn. 67.

³⁶ *Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 74 Rn. 67.

Bundesgebiet oder zur Wahrung der Wirtschaftseinheit in Betracht. Mit der Wahrung der Rechtseinheit wird hingegen die „Funktionsfähigkeit, nicht die Einheitlichkeit der Rechtsordnung“ geschützt, „die gerade durch die Unterschiedlichkeit oder das Fehlen landesrechtlicher Regelungen gefährdet sein muss“.³⁷ Es liegt im Wesen von Wohnraum, dass er einen engen räumlichen Bezug aufweist. Das Vorhaben der Vergesellschaftung ist auf das Land Berlin beschränkt. Die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Rechtsordnung wäre hierdurch örtlich beschränkt und deshalb nicht zu befürchten.

a) Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine „Bestimmung [...] zur ‚Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse‘ nicht schon dann erforderlich, wenn es nur um das Inkraftsetzen bundeseinheitlicher Regelungen oder um eine allgemeine Verbesserung der Lebensverhältnisse geht. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist aber dann bedroht und der Bund zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet [...]“.³⁸

Sollte das Gesetz mittelbar (auch) auf die Entwicklung der Lebensverhältnisse in Ballungsgebieten sowie ländlichen Gebieten abzielen, könnte eine (sich abzeichnende) erhebliche Auseinanderentwicklung zur Begründung der Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung herangezogen werden.

In den vergangenen Jahren sind die Mieten im Land Berlin erheblich angestiegen.³⁹ Diese Entwicklung beschränkt sich nicht auf Berlin. In den Ballungsgebieten der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere in den großen Städten, sind die Mieten in den vergangenen zehn Jahren vergleichsweise stark gestiegen.⁴⁰ Die

³⁷ Seiler, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 72 Rn. 13.

³⁸ BVerfG, Urt. v. 21.7.2015 – 1 BvF 2/13, BVerfGE 140, 65 (80 Rn. 35).

³⁹ Vgl. die Entwicklung der Angebotsmieten, Investitionsbank Berlin, Wohnungsmarktbericht 2017, S. 60, https://www.ibb.de/media/dokumente/publikationen/berliner-wohnungsmarkt/wohnungsmarktbericht/ibb_wohnungsmarktbericht_2017.pdf, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019.

⁴⁰ So weisen etwa die von der Bundesbank erstellten Preisindikatoren für Wohnungsmieten bei Neuvermietungen deutschlandweit eine Steigerung von mehr als 30 % im Vergleich zu 2010 aus, für die Städte Berlin, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Hamburg, Köln, München und Stuttgart hingegen eine Steigerung um mehr als 40 %; ausweislich der Statistik stieg der Verbraucherpreis-

Entwicklung der Mieten ist dadurch geprägt, dass die Ballungsgebiete der Bundesländer attraktiver werden und die Mieten infolge der zunehmenden Nachfrage steigen.⁴¹ Allein das Land Berlin verzeichnete in den vergangenen fünf Jahren einen Nettozuwachs von jährlich etwa 40.000 Einwohnern.⁴² Der Anstieg der (Angebots-)Mieten lässt sich neben Berlin auch für München, Stuttgart, Köln, Düsseldorf, Frankfurt am Main und Hamburg feststellen.⁴³ Die Lebensverhältnisse haben sich zwar nicht innerhalb der Ballungsgebiete auseinander-, sondern vielmehr im Gleichlauf miteinander entwickelt. Auseinander entwickelt haben sie sich allerdings im Vergleich zu den ländlichen Gebieten. Diese werden zunehmend unattraktiv. Teilweise gerät die Sicherstellung der Versorgung grundlegender Bedürfnisse zur Herausforderung. Diese Entwicklung hat auf das Sozialgefüge eine erhebliche Auswirkung, so dass sich das Erfordernis einer bundesgesetzlichen Regelung begründen lässt. Diese bezöge sich freilich nicht ausschließlich, aber auch auf das Land Berlin.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann ein „rechtfertigendes besonderes Interesse an einer bundesgesetzlichen Regelung [...] auch dann bestehen, wenn sich abzeichnet, dass Regelungen in einzelnen Ländern aufgrund ihrer Mängel zu einer mit der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unvereinbaren Benachteiligung der Einwohner dieser Länder führen und diese deutlich schlechter stellen als die Einwohner anderer Länder [...]“⁴⁴ Eine Benachteiligung der Bürger des Landes Berlin könnte darin liegen, dass der Anstieg der Mieten sich auf das gesamte Landesgebiet erstreckt, ohne dass die Bürger die Möglichkeit haben, auf ländliche Gebiete innerhalb desselben Landesgebiets auszuweichen. Dies resultiert aber nicht aus einzelnen Regelungen oder deren

index in dem besagten Zeitraum um etwa zehn Prozent, Deutsche Bundesbank, Wohnungsmieten in Deutschland, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/615188/f01ddb4e738bf708cb63779f01ddb4e738bf708cb63779cefbe098b/mL/indikatorensystem-zum-deutschen-wohnungsmarkt-data.pdf>, S. 2 (Stand: 18.2.2019), zuletzt aufgerufen am 1.3.2019.

⁴¹ Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Wohnungseingänge in Ballungsgebieten, 2014, S. 5 f., https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2014/4/Inhalt/Ballungsraueme.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019.

⁴² Bevölkerungsentwicklung in Berlin, Abbildung 3 und 4, Investitionsbank Berlin, Wohnungsmarktbericht 2017, S. 13 f., https://www.ibb.de/media/dokumente/publikationen/berliner-wohnungsmarkt/wohnungsmarktbericht/ibb_wohnungsmarktbericht_2017.pdf, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019.

⁴³ Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Wohnungseingänge in Ballungsgebieten, 2014, S. 6, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2014/4/Inhalt/Ballungsraueme.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019.

⁴⁴ BVerfG, Urt. v. 21.7.2015 – 1 BvF 2/13, BVerfGE 140, 65 (80 f. Rn. 35).

Mangelhaftigkeit, sondern aus der Besonderheit als Stadtstaat. Diese begründet jedoch nicht die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung.

b) Wahrung der Wirtschaftseinheit

Gemäß Art. 72 Abs. 2 GG steht dem Bund auf dem Gebiet des Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG die Gesetzgebungskompetenz zu, wenn und soweit die Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Wirtschaftseinheit bedeutet „die Geltung einheitlicher rechtlicher Regelungen für die wirtschaftliche Betätigung im gesamten Bundesgebiet“.⁴⁵ Das Bundesverfassungsgericht nimmt dies dann an, wenn es „um die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik durch bundeseinheitliche Rechtssetzung geht“.⁴⁶ Obwohl es Überschneidungen zu der Wahrung der Rechtseinheit gibt, betrifft die Wahrung der Wirtschaftseinheit die bundesgesetzliche Beseitigung von Schranken und Hindernissen für den wirtschaftlichen Verkehr im Bundesgebiet.⁴⁷ Der Bund wird durch diese Norm zur Gesetzgebung befugt, wenn „Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erheblich Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich brächten“⁴⁸. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁴⁹ sowie des Bundesverwaltungsgerichts⁵⁰ setzt auch die Wahrung der Wirtschaftseinheit ein gesamtstaatliches Interesse voraus.⁵¹ Darüber hinaus legt das Bundesverfassungsgericht das Merkmal des „Wahrens“ weit aus, versteht hierunter also nicht lediglich das

⁴⁵ Uhle, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 72 Rn. 151 (Stand der Kommentierung: Dezember 2015).

⁴⁶ BVerfG, Urt. v. 24.10.2002 – 2 BvF 1/01, BVerfGE 106, 62 (146).

⁴⁷ Vgl. BVerfG, Urt. v. 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 (177 Rn. 109). Siehe auch Uhle, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 72 Rn. 151 (Stand der Kommentierung: Dezember 2015).

⁴⁸ BVerfG, Urt. v. 26.1.2005 – 2 BvF 1/03, BVerfGE 112, 226 (248 f.); Urt. v. 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 (177 Rn. 109); BVerwG, Beschl. v. 23.6.2010 – 6 P 8.09, BVerwGE 137, 148 (157 Rn. 31).

⁴⁹ BVerfG, Urt. v. 24.10.2002 – 2 BvF 1/01, BVerfGE 106, 62 (146 f.); Urt. v. 26.1.2005 – 2 BvF 1/03, BVerfGE 112, 226 (248 f.); Beschl. v. 3.7.2007 – 1 BvR 2186/06, BVerfGE 119, 59 (82); Beschl. v. 27.1.2010 – 2 BvR 2185/04, 2 BvR 2189/04, BVerfGE 125, 141 (155 f.); Urt. v. 28.1.2014 – 2 BvR 1561/12, 2 BvR 1562/12, 2 BvR 1563/12, 2 BvR 1564/12, BVerfGE 135, 155 (203 f. Rn. 114 f.); Urt. v. 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 (176 f. Rn. 109 f.); Urt. v. 21.7.2015 – 1 BvF 2/13, BVerfGE 140, 65 (87 Rn. 49).

⁵⁰ BVerwG, Beschl. v. 23.6.2010 – 6 P 8.09, BVerwGE 137, 148 (157 Rn. 31); Urt. v. 23.2.2011 – 6 C 22/10, BVerwGE 139, 42 (51 f. Rn. 29 f.).

⁵¹ Strittig, vgl. Uhle, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 72 Rn. 155 (Stand der Kommentierung: Dezember 2015).

Bewahren der gegenwärtigen Regelungen, sondern darüber hinaus das Schaffen eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes.⁵²

Aus der Bezugnahme auf die wirtschaftliche Betätigung im gesamten Bundesgebiet sowie das gesamtstaatliche Interesse wird deutlich, dass Regelungen, die einzelne Regionen oder Bundesländer betreffen, problematisch sind. Dem Bund ist jedoch auch die Möglichkeit eröffnet, örtlich beschränkte Regelungen zu erlassen; dies setzt aber voraus, dass die Regelungen in Bezug auf das Bundesgebiet der Wahrung der Wirtschaftseinheit dienen.⁵³ Zwar weisen die Wohnungsmärkte einen starken räumlichen Bezug auf, so dass divergierende Regelungen des Marktzugangs oder der Marktverhältnisse nicht per se schaden. Unrealistisch wäre aber die Annahme, die Regelungen in Bezug auf das Landesgebiet Berlins blieben ohne Auswirkungen insbesondere für das Land Brandenburg. Allerdings dürfte es an den erheblichen Nachteilen für die Gesamtwirtschaft durch abweichende Regelungen auf dem Wohnungsmarkt im Land Berlin fehlen.

c) Zwischenergebnis

Eine Regelung des Bundes zur Wahrung der Wirtschaftseinheit ist hier nicht erforderlich. Mit dem Verweis auf die Entwicklung der Lebensverhältnisse in den Ballungsgebieten der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu derjenigen in ländlichen Gebieten lässt sich aber die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG begründen.

3. Gebrauchmachen von der Kompetenz

Nachdem die Sachmaterie der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes zugeordnet ist, hat das Land Berlin gemäß Art. 72 Abs. 1 GG die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

⁵² Kritisch hierzu *Uhle*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 72 Rn. 157 f. (Stand der Kommentierung: Dezember 2015).

⁵³ *Uhle*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 72 Rn. 159 (Stand der Kommentierung: Dezember 2015).

a) Gebrauchmachen durch Regelung

Hat der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz abschließend Gebrauch gemacht, tritt für die Länder eine Sperrwirkung ein.⁵⁴ Soweit er eine gesetzliche Regelung getroffen hat, ist im Wege der Auslegung zu ermitteln, ob die Regelung die Materie abschließend regeln soll oder bundesgesetzlich nicht geregelte Bereiche durch Landesgesetz geregelt werden können.⁵⁵ Bisher hat der Bund kein Gesetz im Sinne des Art. 15 GG auf der Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG erlassen.⁵⁶ Eine Sperrwirkung für Landesgesetze ergibt sich damit auf der Grundlage eines erlassenen Bundesgesetzes nicht.

b) Gebrauchmachen durch absichtsvolles Unterlassen einer Regelung

Eine Sperrwirkung für die Zuständigkeit des Landes Berlin könnte sich hier aber aus dem absichtsvollen Unterlassen einer Regelung durch den Bund ergeben. Es ist sowohl in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁵⁷ als auch in der Literatur⁵⁸ anerkannt, dass aus einem absichtsvollen Unterlassen einer Regelung, also einem bewussten Nichtgebrauchmachen von einem Kompetenztitel, eine Sperrwirkung resultieren kann. „Zu einem erkennbar gewordenen Willen des Bundesgesetzgebers, zusätzliche Regelungen auszuschließen, darf sich ein Landesgesetzgeber nicht in Widerspruch setzen, selbst wenn er das Bundesgesetz – gemessen an höherrangigen Grundrechtsverbürgungen – wegen des Fehlens der Regelung für unzureichend hält [...]. Die Frage, ob und inwieweit der Bund von einer Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat, kann im einzelnen schwer zu entscheiden sein. Die Antwort ergibt sich in erster Linie aus dem Bundesgesetz selbst, in zweiter Linie aus dem hinter dem Gesetz stehenden Regelungszweck,

⁵⁴ *Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 27; *Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 72 Rn. 3, 5; *Uhle*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 72 Rn. 118 (Stand der Kommentierung: Dezember 2015).

⁵⁵ *Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 72 Rn. 4.

⁵⁶ *Deppenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 3; *Oeter*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), a. a. O., Art. 74 Rn. 113.

⁵⁷ BVerfG, Beschl. v. 9.2.1972 – 1 BvR 111/68, BVerfGE 32, 319 (327 f.); Urt. v. 27.10.1998 – 1 BvR 2306/96, 1 BvR 2314/96, 1 BvR 1108/97, 1 BvR 1109/97, 1 BvR 1110/97, BVerfGE 98, 265 (300); Urt. v. 27.7.2005 – 1 BvR 668/04, BVerfGE 113, 348 (371 f.).

⁵⁸ *Haratsch*, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 9; *Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 72 Rn. 3; *Uhle*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 72 Rn. 93 (Stand der Kommentierung: Dezember 2015).

ferner aus der Gesetzgebungsgeschichte und den Gesetzesmaterialien. Das gilt auch bei einem absichtsvollen Regelungsverzicht, der in dem Gesetzestext selbst keinen unmittelbaren Ausdruck finden kann. Ob der Gebrauch, den der Bund von einer Kompetenz gemacht hat, abschließend ist, muß aufgrund einer Gesamtwürdigung des betreffenden Normenkomplexes festgestellt werden [...]. In jedem Fall setzt die Sperrwirkung für die Länder voraus, daß der Gebrauch der Kompetenz durch den Bund hinreichend erkennbar ist.⁵⁹ „Solange und soweit der Bund dagegen von einer eigenen normativen Entscheidung absieht, besteht die Zuständigkeit der Länder fort.“⁶⁰

Eine unmittelbare Regelung durch den Bundesgesetzgeber ist – wie bereits erwähnt – bisher nicht erfolgt. Allerdings zieht das Bundesverfassungsgericht zur Ermittlung eines absichtsvollen Regelungsverzichts den gesamten Normkomplex heran. Der maßgebliche Normkomplex muss in dieser Hinsicht über das Instrument der Vergesellschaftung hinausreichen. Das Ziel der gesetzlichen Regelung ist hier ausweislich des Beschlusstextes eine soziale Wohnraumversorgung, insbesondere für Haushalte mit geringen Einkommen.⁶¹ Dieses Vorhaben fügt sich also in Bemühungen ein, den Anstieg von Mieten insbesondere in Ballungsgebieten zu stoppen. Daher umfasst der maßgebliche Normkomplex neben den öffentlich-rechtlichen Regelungen auch diejenigen des Mietrechts.

Der Anstieg der Mieten in deutschen Großstädten war Gegenstand der bundespolitischen Diskussion. Als Reaktion hierauf hat der Bundesgesetzgeber etwa das Mietrecht verschärft (Stichwort „Mietpreisbremse“) und den Bau von Wohnraum gefördert (Stichwort „Baukindergeld“). Die jüngste gesetzgeberische Maßnahme auf Bundesebene ist das Gesetz zur Ergänzung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn und zur Anpassung der Regelungen über die Modernisierung der Mietsache (Mietrechtsanpassungsgesetz) vom 18. Dezember 2018⁶². Ungeachtet der Wirksamkeit der vorgenannten Maßnahmen hat der Bund von dem Instrument der Sozialisierung von Wohnraum in Ballungsgebieten bisher keinen Gebrauch gemacht. Hierdurch könnte er zum Ausdruck gebracht haben, dass den Ländern ein Rückgriff auf dieses schwerwiegend in Grundrechte eingreifende Instrument verwehrt ist. Soweit ersichtlich, wurde die Vergesell-

⁵⁹ BVerfG, Urt. v. 27.10.1998 – 1 BvR 2306/96, 1 BvR 2314/96, 1 BvR 1108/97, 1 BvR 1109/97, 1 BvR 1110/97, BVerfGE 98, 265 (300 f.).

⁶⁰ Seiler, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 72 Rn. 3.

⁶¹ <https://www.dwenteignen.de/2018/11/27/beschlusstext-fertig/>, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019.

⁶² BGBl. I S. 2648.

schaftung auf Bundesebene allerdings nicht ausdrücklich diskutiert und verworfen. Die Abgeordnete des Deutschen Bundestages *Bayram* (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen) hat beim Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestages ein Gutachten in Auftrag gegeben⁶³, das die Zulässigkeit einer Vergesellschaftung untersucht.⁶⁴ Allein das Anfordern eines Gutachtens durch einzelne Abgeordnete dürfte allerdings nicht ausreichen, um ein nach außen erkennbares, absichtsvolles Unterlassen einer Regelung des Bundes zu begründen.

Die bundesrechtlichen Regelungen des maßgeblichen Normkomplexes lassen eine Sperrwirkung nicht mit der erforderlichen Deutlichkeit erkennen. Andere Anhaltspunkte reichen ebenfalls nicht aus, um ein abschließendes Gebrauchmachen des Bundes von seiner Kompetenz anzunehmen.

IV. Ergebnis zur Gesetzgebungskompetenz

Die Vergesellschaftung von Grund und Boden ist in Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes zugeordnet. Die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung, wie die Subsidiaritätsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG sie voraussetzt, ließe sich unter Verweis auf die Entwicklung der Lebensverhältnisse in den Ballungsgebieten der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu derjenigen in ländlichen Gebieten begründen. Der Bund hat eine Reihe von gesetzgeberischen Maßnahmen getroffen, deren Zielrichtungen sich mit denjenigen der Vergesellschaftung decken. Dass der Bund allerdings durch bestimmte Vorschriften oder das absichtsvolle Unterlassen der Regelung einer Vergesellschaftung abschließend Gebrauch von seiner Kompetenz gemacht hat, ist nicht zu erkennen. Die Zuständigkeit für den Erlass des Gesetzes zur Vergesellschaftung von Grund und Boden liegt also gemäß Art. 70 Abs. 1 GG beim Land Berlin.

B. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz in materieller Hinsicht

Die materielle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur Vergesellschaftung von Grund und Boden setzt voraus, dass es nicht gegen eine Bestimmung des Grundgesetzes verstoßen würde. Die Bindung des Landesgesetzgebers an die

⁶³ Vgl. <http://bayram-gruene.de/vergesellschaftung-ist-moeglich-mein-gastbeitrag-im-tagesspiegel/>, zuletzt aufgerufen am 24.2.2019.

⁶⁴ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zur Vergesellschaftung eines privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmens nach Art. 15 GG, 29. Januar 2019, WD 3 – 3000 – 445/18, <https://www.bundestag.de/blob/591138/56a3abe5d99481d9f72144aeae96bfce/wd-3-445-18-pdf-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019.

Grundrechte des Grundgesetzes ergibt sich aus Art. 1 Abs. 3 GG, wonach diese Grundrechte Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht binden.⁶⁵ Gemessen wird das Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden an Art. 15 GG, dem Verbot der Einzelfallgesetzgebung (Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG) und dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG). Anschließend wird die Vereinbarkeit des Gesetzes zur Vergesellschaftung von Grund und Boden mit der sogenannten Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 GG) untersucht.

I. Art. 15 GG

Gemäß Art. 15 S. 1 GG können Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden. Nach Satz 2 gelten für die Entschädigung Art. 14 Abs. 3 S. 3 und 4 GG entsprechend.

Rechtssichere Aussagen zu den Voraussetzungen einer Vergesellschaftung gemäß Art. 15 GG zu treffen, ist mit der besonderen Schwierigkeit verbunden, dass ausschließlich auf Literatur zurückgegriffen werden kann. Der Bund hat – wie bereits erwähnt – bisher kein Gesetz im Sinne des Art. 15 GG auf der Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG erlassen.⁶⁶ Insofern liegt auch keine verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu einer konkreten Sozialisierung vor. Erwähnung fand die Vorschrift des Art. 15 GG in der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts nur am Rande: In einem Beschluss aus dem Jahr 1967⁶⁷ wird die Vergesellschaftung als Beschränkung der Eigentumsfreiheit erwähnt; in einer noch früheren Entscheidung⁶⁸ verneint das Bundesverfassungsgericht die beschränkende Wirkung des Art. 15 GG zulasten einer Privatisierung. Insbesondere die Ausführungen in der Kommentarliteratur zu den Voraussetzungen und der dogmatischen Einordnung der Vergesellschaftung bewegen sich auf einem sehr

⁶⁵ Siehe hierzu *Sodan*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 1 Rn. 32; *Starck*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 1 Rn. 221; siehe ferner *Kempen*, Grundrechtsverpflichtete, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. II, 2006, § 54 Rn. 20.

⁶⁶ *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 3; *Oeter*, in: Huber/Voßkuhle, a. a. O., Art. 74 Rn. 113.

⁶⁷ BVerfG, Beschl. v. 12.12.1967 – 2 BvL 14/62, 2 BvL 3/64, 2 BvL 11/65, 2 BvL 15/66, 2 BvR 15/67, BVerfGE 22, 387 (422).

⁶⁸ BVerfG, Urt. v. 17.5.1961 – 1 BvR 561/60, 1 BvR 579/60, 1 BvR 114/61, BVerfGE 12, 354 (363 f.).

abstrakten Niveau⁶⁹ und zeichnen sich – wohl durch die bislang fehlende praktische Bedeutung der Norm – durch einen vergleichsweise geringen Umfang aus.

1. Verhältnis von Art. 15 zu Art. 14 GG

Art. 15 GG ist – was sich schon am Wortlaut zeigt – eine Besonderheit im Gefüge der Grundrechte des Grundgesetzes. Die Norm eröffnet dem Staat mit der Sozialisierung eine bestimmte Handlungsform.⁷⁰ Durch das Verb „können“ räumt die Norm dem Gesetzgeber politisches Ermessen ein, von dem Instrument der Vergesellschaftung Gebrauch zu machen.⁷¹ Hieraus darf aber nicht geschlossen werden, dass eine Vergesellschaftung ohne weitere Voraussetzung zulässig wäre.⁷² Die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes zeigt, dass die Norm in den Diskussionen des Parlamentarischen Rates von erheblicher Bedeutung für das Zustandekommen eines Kompromisses war.⁷³ Obwohl Art. 15 GG wohl überwiegend herangezogen wird, um die vermeintliche⁷⁴ wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes⁷⁵ zu begründen,⁷⁶ kann seine Begrenzung vorzugswürdig als

⁶⁹ Vgl. etwa *Bryde*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 15 Rn. 2, der konstatiert, die Auseinandersetzung bewege sich „in einem etwas luftleeren Raum“.

⁷⁰ So auch *Hummel*, Grundfälle zu Art. 15 GG, JuS 2008, 1065; *Schliesky*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 1 (Stand der Kommentierung: August 2011). Siehe auch bereits *W. Leisner*, Der Sozialisierungsartikel als Eigentumsgarantie, JZ 1975, 272 (274).

⁷¹ *Schliesky*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 17 (Stand der Kommentierung: August 2011).

⁷² Vgl. *Bryde*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 15 Rn. 10, der allein die sozialisierungsfähigen Güter sowie den Zweck als materielle Grenzen bezeichnet.

⁷³ *Deppenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 2; *Dietlein*, in: Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV/1, 2006, S. 2307 ff.; *Schliesky*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 1 (Stand der Kommentierung: August 2011).

⁷⁴ Siehe zur Kritik *Sodan*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 14 Rn. 15.

⁷⁵ Vgl. etwa BVerfG, Urt. v. 20.7.1954 – 1 BvR 459/52, 1 BvR 484/52, 1 BvR 548/52, 1 BvR 555/52, 1 BvR 623/52, 1 BvR 651/52, 1 BvR 748/52, 1 BvR 783/52, 1 BvR 801/52, 1 BvR 5/53, 1 BvR 9/53, 1 BvR 96/54, 1 BvR 114/54, BVerfGE 4, 7 (17 f.), allerdings ohne Erwähnung des Art. 15 GG; Urt. v. 1.3.1979 – 1 BvR 532/77, 1 BvR 533/77, 1 BvR 419/78, 1 BvL 21/78, BVerfGE 50, 290 (336 ff.).

⁷⁶ *Becker*, in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl. 2019, Art. 15 Rn. 14; *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz, 14. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 7; *Schliesky*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 2 (Stand der Kommentierung: August 2011); *Weber*, Mittel und Wege landesrechtlichen Mietpreisrechts in angespannten Wohnungsmärkten, JZ 2018, 1022 (1023). Für einen Vorrang der Privatheit *Sodan*, Vorrang der Privatheit als Prinzip der Wirtschaftsverfassung, DÖV 2000, 361 ff.

Bestätigung zugunsten einer privatwirtschaftlich organisierten Wirtschaft verstanden werden.⁷⁷ Denn Art. 15 GG setzt Individualeigentum als Einrichtung der Privatrechts- und Wirtschaftsordnung voraus und steht in einem nicht umkehrbaren Regel-Ausnahme Verhältnis zu Art. 14 GG.⁷⁸ Das Bundesverfassungsgericht bezeichnete die Sozialisierung als eine der „traditionellen Beschränkungen des Eigentums“⁷⁹. Art. 15 GG beinhaltet ein zwar eng mit der Enteignung verbundenes, aber dennoch eigenständiges Rechtsinstitut, das sich in Voraussetzungen, Formtypik und Zielsetzung von der Enteignung unterscheidet.⁸⁰ Einen „Verfassungsauftrag zur Sozialisierung“ oder gar eine objektive Wertentscheidung zugunsten einer Vergesellschaftung entnimmt das Bundesverfassungsgericht dem Art. 15 GG nicht.⁸¹ Neben der Ermächtigung zur Sozialisierung⁸² enthält Art. 15 GG ein Abwehrrecht von Eigentümern gegen eine Vergesellschaftung, die andere als die in der Norm genannten Produktionsmittel betrifft oder die durch Art. 15 GG aufgestellten Voraussetzungen nicht erfüllt.⁸³ Weil Art. 15 GG eine Rechtfertigungsmöglichkeit für Eingriffe in das Grundrecht der Eigentumsfreiheit enthält, wird die Norm überwiegend als Teil der Schrankensystematik zu Art. 14 GG angesehen.⁸⁴ Als Beschränkung des Eigentumsrechts ist die Sozialisierung demnach an der Gewährleistung des Eigentums in Art. 14 GG zu messen.

⁷⁷ Vgl. die eigentumssichernden Wirkungen bei *Leisner*, Der Sozialisierungsartikel als Eigentumsgarantie, JZ 1975, 272 ff. Siehe auch *Sodan*, Vorrang der Privatheit als Prinzip der Wirtschaftsverfassung, DÖV 2000, 361 ff.

⁷⁸ *Becker*, in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl. 2019, Art. 15 Rn. 14; *Wendt*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 20; siehe auch *Deppenheimer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 8.

⁷⁹ BVerfG, Beschl. v. 12.12.1967 – 2 BvL 14/62, 2 BvL 3/64, 2 BvL 11/65, 2 BvL 15/66, 2 BvR 15/67, BVerfGE 22, 387 (422).

⁸⁰ *Axer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 15 Rn. 4; *Becker*, in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl. 2019, Art. 15 Rn. 38; *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz, 14. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 3.

⁸¹ BVerfGE, Urt. v. 17.5.1961 – 1 BvR 561/60, 1 BvR 579/60, 1 BvR 114/61, BVerfGE 12, 354 (363 f.).

⁸² Siehe zur Eingriffsermächtigung auch *Axer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 15 Rn. 6.

⁸³ *Axer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 15 Rn. 7. A. A. *Bryde*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 15 Rn. 5; *Schliesky*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 16 (Stand der Kommentierung: August 2011).

⁸⁴ Siehe *Axer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 15 Rn. 4; *Bryde*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 6. Aufl. 2012, Bd. 1,

2. Gewährleistung des Eigentums durch das Grundgesetz

Die Grundrechte schützen bestimmte Lebensbereiche, die damit den Schutzbereich oder Tatbestand eines Grundrechts markieren. Der sachliche Schutzbereich betrifft die gegenständliche Reichweite des Schutzes, der personelle Schutzbereich die Grundrechtsträgerschaft und damit die Frage, wer durch das Grundrecht berechtigt ist.⁸⁵

a) Sachlicher Schutzbereich

Art. 14 Abs. 1 GG schützt das Eigentum. „Das Eigentum ist ein elementares Grundrecht, das in einem inneren Zusammenhang mit der Garantie der persönlichen Freiheit steht.“⁸⁶ Mit Art. 14 trifft das Grundgesetz eine grundlegende Wertentscheidung zugunsten des Privateigentums.⁸⁷ Trotz der Normgeprägtheit des Schutzbereichs ergibt sich die Definition des grundrechtlich geschützten Eigentums nicht aus den „einfachen“ Gesetzen. „Der Begriff des von der Verfassung gewährleisteten Eigentums muß aus der Verfassung selbst gewonnen werden. Aus Normen des einfachen Rechts, die im Range unter der Verfassung stehen, kann weder der Begriff des Eigentums im verfassungsrechtlichen Sinn abgeleitet noch kann aus der privatrechtlichen Rechtsstellung der Umfang der Gewährleistung des konkreten Eigentums bestimmt werden.“⁸⁸ Daraus folgt, dass sich das Sacheigentum in § 903 BGB nicht mit dem Eigentum im Sinne des Art. 14 GG deckt.

Eigentumsfähig im Sinne des Art. 14 GG sind alle konkreten, vermögenswerten Rechtspositionen, die dem Einzelnen als Ausschließlichkeitsrechte zur privaten Nutzung und zur eigenen Verfügung zugeordnet sind.⁸⁹ Dies gilt unabhängig

Art. 15 Rn. 6; wohl auch *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz, 14. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 3, 21; *Schliesky*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 16 f. (Stand der Kommentierung: August 2011).

⁸⁵ *Sodan*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Vorb. Art. 1 Rn. 46.

⁸⁶ BVerfG, Urt. v. 18.12.1968 – 1 BvR 638/64, 1 BvR 673/64, 1 BvR 200/65, 1 BvR 238/65, 1 BvR 249/65, BVerfGE 24, 367 (389); vgl. ferner BVerfG, Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/12, BVerfGE 143, 246 (323 f. Rn. 216).

⁸⁷ BVerfG, Urt. v. 7.8.1962 – 1 BvL 16/60, BVerfGE 14, 263 (277 f.); Beschl. v. 14.2.1967 – 1 BvL 17/63, BVerfGE 21, 150 (155); Beschl. v. 24.3.1976 – 2 BvR 804/75, BVerfGE 42, 64 (76); Beschl. v. 15.7.1981 – 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, 300 (338); Beschl. v. 16.2.2000 – 1 BvR 242/91, 1 BvR 315/99, BVerfGE 102, 1 (15).

⁸⁸ BVerfG, Beschl. v. 15.7.1981 – 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, 300 (335).

⁸⁹ Siehe dazu BVerfG, Beschl. v. 8.3.1988 – 1 BvR 1092/84, BVerfGE 78, 58 (71); Beschl. v. 9.1.1991 – 1 BvR 929/89, BVerfGE 83, 201 (208); Beschl. v. 7.12.2004 – 1 BvR 1804/03,

davon, ob es sich um dingliche oder sonstige absolute, d. h. gegenüber jedem wirkende Rechte oder um relative Rechtspositionen handelt.⁹⁰ Was von der Eigentumsfreiheit zu einem bestimmten Zeitpunkt konkret geschützt ist, ergibt sich aus einer Gesamtbetrachtung der „einfachen“ Gesetze, die den Inhalt des Eigentums bestimmen.

Das Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden sähe die Vergesellschaftung von Wohnungen und Grundstücken vor. Indem eine Schwelle von 3.000 Wohnungen für den Anwendungsbereich des Gesetzes gelten soll, würde es überwiegend auf Unternehmen abzielen, die sich auf die Vermietung und Bewirtschaftung von Wohnraum spezialisiert haben. Das Eigentum der Unternehmen an den Grundstücken wird durch das bürgerliche Recht und damit durch die Ausgestaltung der „einfachen“ Gesetze den Unternehmen ausschließlich zur privaten Nutzung zugewiesen. Damit handelt es sich bei den Grundstücken mitsamt der Wohnimmobilien um Eigentum im Sinne des Art. 14 GG.

b) Personeller Schutzbereich

Der Wortlaut von Art. 14 GG beschränkt die Grundrechtsberechtigung nicht nach der Staatsangehörigkeit, so dass sich zunächst alle natürlichen Personen auf den Eigentumsschutz berufen können. Bei den durch ein Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden betroffenen Unternehmen dürfte es sich zumindest ganz überwiegend um juristische Personen handeln. Inwieweit sich diese auf Grundrechte des Grundgesetzes berufen können, bestimmt Art. 19 Abs. 3 GG. Demnach gelten die Grundrechte auch für inländische juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind.

aa) Inländische juristische Personen des Privatrechts

Aus der maßgeblichen Funktion der Grundrechte als Abwehrrechte gegen den Staat folgt, dass sich grundsätzlich nur juristische Personen *des Privatrechts* auf Grundrechte berufen können.⁹¹ Als Teile der Staatsgewalt sollen an Grundrechte gebundene juristische Personen des öffentlichen Rechts grundsätzlich nicht

BVerfGE 112, 93 (107); Urt. v. 10.6.2009 – 1 BvR 706/08, 1 BvR 814/08, 1 BvR 819/08, 1 BvR 832/08, 1 BvR 837/08, BVerfGE 123, 186 (258); Beschl. v. 21.7.2010 – 1 BvL 8/07, BVerfGE 126, 331 (358); Beschl. v. 8.5.2012 – 1 BvR 1065/03, 1 BvR 1082/03, BVerfGE 131, 66 (79).

⁹⁰ BVerfG, Beschl. v. 9.1.1991 – 1 BvR 929/89, BVerfGE 83, 201 (208); Beschl. v. 8.5.2012 – 1 BvR 1065/03, 1 BvR 1082/03, BVerfGE 131, 66 (79 f.).

⁹¹ *Sodan*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 19 Rn. 23.

gleichzeitig durch Grundrechtsgewährleistungen berechtigt werden.⁹² Gleiches gilt, wenn sich der Staat privatrechtlicher Handlungs- oder Gesellschaftsformen bedient.⁹³

Der Begriff der juristischen Person ist durch das „einfache“ Recht geprägt. Allgemein bezeichnet man als juristische Person eine rechtlich verselbständigte, vom Bestand ihrer Mitglieder unabhängige Personenvereinigung oder Vermögensmasse, die aufgrund gesetzlicher Anerkennung rechtsfähig und darüber hinaus auch handlungsfähig ist. Rechtsfähigkeit ist die gesetzlich verliehene Eigenschaft, Träger von Rechten und Pflichten zu sein.⁹⁴ Dies hat zur Folge, dass Rechtsfähige unter eigenem Namen im Rechtsverkehr auftreten, Eigentum erwerben sowie klagen und verklagt werden können. Juristische Personen im Sinne des Art. 19 Abs. 3 GG müssen rechtsfähig sein. Nicht erforderlich ist, dass die Verleihung der Rechtsfähigkeit durch deutsches Recht erfolgt, so dass Gesellschaftsformen wie die Limited Liability Partnership (LLP) oder die gemäß Art. 1 Abs. 3 VO (EG) 2157/2001⁹⁵ mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete Societas Europaea (SE) Trägerinnen von Grundrechten sein können, soweit die weiteren Voraussetzungen von Art. 19 Abs. 3 GG erfüllt sind. Vom verfassungsrechtlichen Begriff auch erfasst sind teilrechtsfähige Organisationen des Privatrechts.⁹⁶

Bei privaten Wohnungswirtschaftsunternehmen handelt es sich um Immobiliengesellschaften, deren Rechtsform im Einzelfall davon abhängen dürfte, welche gesellschaftsrechtliche, steuerrechtliche und gegebenenfalls erbrechtliche Gestaltung vorteilhaft ist. Soweit die Immobiliengesellschaften aber am Rechtsverkehr teilnehmen und selbst Trägerinnen von Rechten und Pflichten sind, handelt es sich bei ihnen um juristische Personen im Sinne des Art. 19 Abs. 3 GG. Sofern bei Wohnungswirtschaftsunternehmen keine beherrschende staatliche Beteiligung vorliegt, sind sie juristische Personen des Privatrechts.

⁹² *Sodan*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 19 Rn. 23. Juristische Personen des öffentlichen Rechts können sich auf Justiz- und Verfahrensgrundrechte berufen (a. a. O., Rn. 24) und sind ausnahmsweise dann grundrechtsfähig, wenn sie unmittelbar einem durch die Grundrechte geschützten Lebensbereich zugeordnet sind (a. a. O., Rn. 25), was anerkannt ist für Universitäten als Folge der Wissenschaftsfreiheit, Rundfunkanstalten aufgrund der Rundfunkfreiheit und Religionsgemeinschaften infolge der Religionsfreiheit.

⁹³ BVerfG, Urt. v. 22.2.2011 – 1 BvR 699/06, BVerfGE 128, 226 (244 ff.).

⁹⁴ *K. Schmidt*, Die BGB-Außengesellschaft: rechts- und parteifähig – Besprechung des Grundlagenturteils II ZR 331/00 vom 29.1.2001, NJW 2001, 993 (997).

⁹⁵ Verordnung des Rates vom 8.1.2001 über das Statut der Europäischen Gesellschaft (SE), ABl. EU 2001, Nr. L 294/1.

⁹⁶ *Remmert*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 19 Abs. 3 Rn. 39 (Stand der Kommentierung: Mai 2009).

Grundrechtsberechtigt sind gemäß Art. 19 Abs. 3 GG *inländische* juristische Personen. Inländisch ist eine juristische Person, wenn ihr „effektiver“ Sitz, also der tatsächliche Mittelpunkt ihrer Tätigkeit, in der Bundesrepublik Deutschland liegt.⁹⁷ Zu beurteilen ist dies für die juristische Person selbst, unabhängig vom Sitz eines etwaigen Mutterkonzerns oder dem Sitz beherrschender Inhaber.⁹⁸ Diese Bewertung ist unabhängig von der Staatsangehörigkeit der Mitglieder, der Eigentümer oder der die juristische Person sonst wie beherrschenden Personen vorzunehmen.⁹⁹ Da Art. 19 Abs. 3 GG den Grundrechtsschutz nur auf inländische juristische Personen erstreckt, sind ausländische juristische Personen des Privatrechts grundsätzlich keine Grundrechtsträgerinnen.¹⁰⁰

Für private Wohnungswirtschaftsunternehmen setzt die Berufung auf Grundrechte damit grundsätzlich voraus, dass sie den tatsächlichen Mittelpunkt ihrer Tätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland haben. Liegt diese Voraussetzung vor, handelt es sich bei ihnen um inländische juristische Personen des Privatrechts.

⁹⁷ Enders, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 19 Rn. 36; Remmert, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 19 Abs. 3 Rn. 78 ff. (Stand der Kommentierung: Mai 2009); Sodan, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 19 Rn. 16.

⁹⁸ Enders, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 19 Rn. 36.

⁹⁹ Vgl. BVerfG, Kammerbeschl. v. 27.12.2007 – 1 BvR 853/06, NVwZ 2008, 670 (671); Dreier, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 19 Abs. 3 Rn. 80; Jarass, in: ders./Pieroth, Grundgesetz, 15. Aufl. 2018, Art. 14 Rn. 22; Remmert, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 19 Abs. 3 Rn. 78 (Stand der Kommentierung: Mai 2009); Sachs, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 19 Rn. 54 ff.; Sodan, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 19 Rn. 16.

¹⁰⁰ BVerfG, Kammerbeschl. v. 27.12.2007 – 1 BvR 853/06, NVwZ 2008, 670. Eine Ausnahme gilt nach einer Senatsentscheidung des BVerfG v. 19.7.2011 für die Erstreckung der Grundrechtsberechtigung auf juristische Personen aus dem EU-Ausland: Das BVerfG lehnt in dieser Entscheidung zwar zutreffend eine unionsrechtskonforme Auslegung des in Art. 19 Abs. 3 genannten Merkmals „inländische“ im Sinne von „deutsche einschließlich europäische“ juristische Personen ab, hält aber dennoch eine „Anwendungserweiterung“ dieser Vorschrift für geboten und bejaht auf dieser Grundlage im konkreten Fall die Grundrechtsträgerschaft in Bezug auf Art. 14 Abs. 1 GG zugunsten einer juristischen Person mit Sitz in Italien; die Grundfreiheiten des Binnenmarktes (Art. 26 Abs. 2 AEUV) und das allgemeine Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 18 AEUV) stünden „im Anwendungsbereich des Unionsrechts einer Ungleichbehandlung in- und ausländischer Unternehmen aus der Europäischen Union entgegen“, BVerfG, Beschl. v. 19.7.2011 – 1 BvR 1916/09, BVerfGE 129, 78 (96 ff.); siehe ferner BVerfG, Kammerbeschl. v. 4.11.2015 – 2 BvR 282/13, 2 BvQ 56/12, NJW 2016, 1436 f.

bb) Wesensmäßige Anwendbarkeit

Art. 19 Abs. 3 GG setzt weiter voraus, dass das betreffende Grundrecht seinem Wesen nach auf die juristische Person anwendbar ist. Das Bundesverfassungsgericht bejaht eine wesensmäßige Anwendbarkeit zumindest dann, wenn die Bildung und Betätigung der juristischen Person Ausdruck der freien Entfaltung der privaten natürlichen Personen sind, insbesondere wenn der Durchgriff auf die hinter den juristischen Personen stehenden Menschen dies als sinnvoll und erforderlich erscheinen lässt.¹⁰¹ Dieser Auffassung ist jedoch entgegenzuhalten, dass Art. 19 Abs. 3 GG gerade nicht die hinter der juristischen Person stehenden natürlichen Personen schützen will, sondern auf die Grundrechtsberechtigung der juristischen Person selbst abzielt. Mithin ist nicht allein auf ein personales Substrat abzustellen, sondern es kommt darauf an, ob eine grundrechtstypische Gefährdungslage vorliegt. „Dafür spricht nicht zuletzt der Gedanke, daß das hochkomplexe und vielfältig vernetzte Wirtschafts- und Interaktionsgeschehen in der modernen Gesellschaft wegen seiner funktionalen Eigengesetzlichkeit [...] des grundrechtlichen Schutzes bedarf.“¹⁰² In einer Reihe von neueren Entscheidungen greift das Bundesverfassungsgericht dieses Kriterium auf und prüft, ob der Grundrechtsschutz an Eigenschaften, Äußerungsformen oder Beziehungen anknüpft, die nur natürlichen Personen wesenseigen sind.¹⁰³ Ist dies nicht der Fall, ist eine wesensmäßige Anwendbarkeit zu bejahen.

Eine Berufung auf das Grundrecht der Eigentumsfreiheit ist für juristische Personen möglich, weil unproblematisch eine grundrechtstypische Gefährdungslage vorliegt.¹⁰⁴ Die Fähigkeit, Eigentum innezuhaben, ist nicht ausschließlich natürlichen Personen eigen. Es dürfte vielmehr der Regel entsprechen, dass juristische Personen mit dem Zweck gegründet werden, Eigentum aufzubauen oder zu verwalten. Ob der Staat auf das Eigentumsrecht einer (einzelnen) natürlichen oder juristischen Person zuzugreifen versucht, ist aus Sicht der betroffenen Person unerheblich. Dies zeigt sich bei einem Blick in das die Eigentumsstellung ausformende „einfache“ Recht: Das Bürgerliche Gesetzbuch stellt natürliche und juristische Personen als vollrechtsfähige Rechtssubjekte hinsichtlich ihrer Eigen-

¹⁰¹ BVerfG, Beschl. v. 2.5.1967 – 1 BvR 578/63, BVerfGE 21, 362 (369); Beschl. v. 14.4.1987 – 1 BvR 775/84, BVerfGE 75, 192 (195 f.).

¹⁰² *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 19 Abs. 3 Rn. 34.

¹⁰³ BVerfG, Beschl. v. 26.2.1997 – 1 BvR 2172/96, BVerfGE 95, 220 (242); Beschl. v. 9.10.2002 – 1 BvR 1611/96, 1 BvR 805/98, BVerfGE 106, 28 (42). So auch *Jarass*, in: ders./Pieroth, Grundgesetz, 15. Aufl. 2018, Art. 19 Rn. 15.

¹⁰⁴ Siehe in Bezug auf Art. 14 GG etwa BVerfG, Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11, 1 BvR 312/12, 1 BvR 1456/12, BVerfGE 143, 246 (312 Rn. 182).

tümerstellung gleich. Damit können sich Wohnungswirtschaftsunternehmen, bei denen es sich um juristische Personen des Privatrechts handelt, auf die grundrechtlich geschützte Eigentumsfreiheit berufen.

c) Ergebnis

Sowohl der sachliche als auch der personelle Schutzbereich der Eigentumsfreiheit sind hier eröffnet.

3. Eingriff durch Sozialisierung

Als Eingriff bezeichnet man gemeinhin die Verkürzung der grundrechtlich gewährten Freiheit und unterscheidet zwischen einem klassischen, final, rechtsförmig und unmittelbar auf die Beeinträchtigung abzielenden Eingriff sowie der mittelbar-faktischen Beeinträchtigung.¹⁰⁵

Art. 14 GG selbst kennt die Eingriffsformen der Inhalts- und Schrankenbestimmungen in Absatz 1 sowie der Enteignungen in Absatz 3. Inhalts- und Schrankenbestimmungen einerseits und Enteignungen andererseits sind „jeweils eigenständige Rechtsinstitute, die das Grundgesetz deutlich voneinander absetzt“¹⁰⁶ und die sich gegenseitig ausschließen¹⁰⁷. Eine Inhalts- und Schrankenbestimmung definiert das Bundesverfassungsgericht als „generelle und abstrakte Festlegung von Rechten und Pflichten durch den Gesetzgeber hinsichtlich solcher Rechtsgüter, die als Eigentum im Sinne der Verfassung zu verstehen sind. Sie ist auf die Normierung objektiv-rechtlicher Vorschriften gerichtet, die den ‚Inhalt‘ des Eigentumsrechts vom Inkrafttreten des Gesetzes an für die Zukunft bestimmen“.¹⁰⁸ Inhalts- und Schrankenbestimmungen können privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Natur sein.¹⁰⁹

Art. 15 S. 1 GG hingegen enthält eine Ermächtigung zur Sozialisierung. In frühen Kommentierungen wurde Art. 15 GG mitunter als besondere Form der

¹⁰⁵ Sodan, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Vorb. Art. 1 Rn. 47 ff.

¹⁰⁶ BVerfG, Beschl. v. 15.7.1981 – 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, 300 (331).

¹⁰⁷ BVerfG, Beschl. v. 15.7.1981 – 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, 300 (320); Beschl. v. 30.11.1988 – 1 BvR 1301/84, BVerfGE 79, 174 (192).

¹⁰⁸ BVerfG, Beschl. v. 12.6.1979 – 1 BvL 19/76, BVerfGE 52, 1 (27); vgl. ferner BVerfG, Beschl. v. 14.7.1981 – 1 BvL 24/78, BVerfGE 58, 137 (144 f.); Beschl. v. 15.7.1981 – 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, 300 (330); Kammerbeschl. v. 15.4.2009 – 1 BvR 3478/08, NVwZ 2009, 1158 (1159).

¹⁰⁹ BVerfG, Beschl. v. 15.7.1981 – 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, 300 (330).

Enteignung verstanden.¹¹⁰ Allerdings setzte sich die Ansicht durch, dass es sich bei der Vergesellschaftung um ein von der Enteignung zu unterscheidendes, eigenes Rechtsinstitut handelt.¹¹¹ Dies zeigt sich bereits daran, dass die Vergesellschaftung nicht zwingend den Übergang des Eigentums voraussetzt: Art. 15 S. 1 GG ermöglicht seinem Wortlaut nach die Überführung der Güter nicht nur in Gemeineigentum, sondern auch in andere Formen der Gemeinwirtschaft. Der Übergang des Eigentums ist neben dem Vorliegen eines Güterbeschaffungsvorgangs nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hingegen ein konstituierendes Merkmal der Enteignung.¹¹² Die Vergesellschaftung gemäß Art. 15 GG zeichnet sich dadurch aus, dass dem Staat die Möglichkeit eröffnet wird, die Befriedigung eines Bedarfs der Bevölkerung durch Überführung des Eigentums in Gemeinwirtschaft sicherzustellen. Dabei kann entweder das Eigentum – wie von der Initiative angestrebt – auf eine juristische Person des öffentlichen Rechts übertragen werden oder anderweitig Kontrolle über die Verwendung bestimmter Güter erlangt werden.

Das Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden soll nach dem Beschlusstext der Initiative das Eigentum an Wohnungen und Grundstücken in das Eigentum einer zur Verwaltung des Bestandes zu gründenden Anstalt des öffentlichen Rechts übertragen. Ausdrücklich nimmt der Beschlusstext Bezug auf Art. 15 GG. Damit würde das Gesetz eine Vergesellschaftung regeln. Diese würde die grundrechtlich durch Art. 14 GG gewährleistete Freiheit final, rechtsförmig und unmittelbar einschränken, so dass sie einen Eingriff in das Grundrecht der Eigentumsfreiheit darstellte.

¹¹⁰ *Abraham*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Erstbearbeitung), Art. 15 S. 2. So wohl die überwiegende Mehrheit im Parlamentarischen Rat, vgl. *Wieland*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 14 Rn. 7.

¹¹¹ Siehe *Axer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 15 Rn. 4; *Bryde*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 15 Rn. 6; *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 14; *Durner*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 15 Rn. 59 (Stand der Kommentierung: Mai 2008); *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz, 14. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 3; *Schliesky*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 16 (Stand der Kommentierung: August 2011).

¹¹² BVerfG, Beschl. v. 19.6.1985 – 1 BvL 57/79, BVerfGE 70, 191 (199 f.); vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 30.11.1988 – 1 BvR 1301/84, BVerfGE 79, 174 (191); Urt. v. 23.11.1999 – 1 BvF 1/94, BVerfGE 101, 239 (259); Beschl. v. 16.2.2000 – 1 BvR 242/91, 1 BvR 315/99, BVerfGE 102, 1 (15 f.); Beschl. v. 22.5.2001 – 1 BvR 1512/97, 1 BvR 1677/97, BVerfGE 104, 1 (9); Urt. v. 17.12.2013 – 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08, BVerfGE 134, 242 (289); Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11, 1 BvR 312/12, 1 BvR 1456/12, BVerfGE 143, 246 (333 Rn. 245). Vgl. auch *Jarass*, in: ders./Pieroth, Grundgesetz, 15. Aufl. 2018, Art. 14 Rn. 75; *Wieland*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 14 Rn. 93.

4. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Der Eingriff könnte gerechtfertigt sein. Art. 15 S. 1 GG ermöglicht zum Zwecke der Vergesellschaftung die Überführung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft. Über die materiellen Voraussetzungen einer Vergesellschaftung ist sich die Literatur nicht einig. Zu beachten sind neben dem qualifizierten Gesetzesvorbehalt, den sozialisierungsfähigen Gütern und dem Zweck der Vergesellschaftung die sogenannte Sozialisierungsreife sowie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Eine Vergesellschaftung ist verfassungsrechtlich zulässig, wenn die Voraussetzungen des Art. 15 GG vorliegen und keine anderen verfassungsrechtlichen Rechte entgegenstehen.

a) Qualifizierter Gesetzesvorbehalt

Zunächst verlangt Art. 15 S. 1 GG eine gesetzliche Regelung, die Art und Ausmaß der Entschädigung bestimmt. In der Grundrechtsdogmatik unterscheidet man zwischen normtextlich schrankenlos gewährleisteten Grundrechten, Grundrechten mit „einfachem“ Gesetzesvorbehalt sowie Grundrechten mit qualifiziertem Gesetzesvorbehalt.¹¹³ Verlangt das Grundgesetz zur Einschränkung grundrechtlicher Freiheiten nach einem Gesetz, ist ein kompetenziell verfassungsmäßiges, formelles Gesetz erforderlich.¹¹⁴ Da Art. 15 GG an das Gesetz selbst weitere Anforderungen in Form des Junktims der Regelung von Art und Ausmaß der Entschädigung knüpft, enthält die Norm einen qualifizierten Gesetzesvorbehalt. Ein durch den parlamentarischen Gesetzgeber erlassenes Landesgesetz genügt diesem Gesetzesvorbehalt, wenn es im Einklang mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes erlassen wurde. Da dem Land Berlin die Gesetzgebungskompetenz für das Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden zukommt, genügt insofern ein durch das Abgeordnetenhaus von Berlin erlassenes Gesetz – vorbehaltlich seiner Junktimklausel – den Anforderungen einer gesetzlichen Regelung gemäß Art. 15 S. 1 GG.

Anders als beispielsweise eine Enteignung¹¹⁵ gemäß Art. 14 Abs. 3 GG kann die Sozialisierung nicht *auf der Grundlage* eines Gesetzes, sondern ausschließlich

¹¹³ Siehe hierzu *Sodan*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Vorb. Art. 1 Rn. 51 ff.

¹¹⁴ *Sachs*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Vor Art. 1 Rn. 108 f.; *Sodan*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Vorb. Art. 1 Rn. 54, Art. 15 Rn. 6.

¹¹⁵ BVerfG, Beschl. v.10.5.1977 – 1 BvR 514/68, 1 BvR 323/69, BVerfGE 45, 297 (324 ff.).

durch ein Gesetz erfolgen.¹¹⁶ Das Grundgesetz differenziert bei Gesetzesvorbehalten regelmäßig zwischen Eingriffen *durch Gesetz* und Eingriffen *auf Grund eines Gesetzes*. Eingriffe *durch Gesetz* erfolgen unmittelbar durch das Gesetz. Eingriffe *auf Grund eines Gesetzes* sind Beeinträchtigungen seitens der das Gesetz anwendenden Exekutive. Dies bedeutet, dass eine Vergesellschaftung durch die öffentliche Verwaltung – auch auf der Grundlage eines hierzu ermächtigenden Gesetzes – verfassungsrechtlich ausgeschlossen ist. Das Gesetz, welches die Vergesellschaftung regelt, muss insofern abschließend sein und bedarf keiner weiteren behördlichen Umsetzung („self-executing“). Das Berliner Enteignungsgesetz¹¹⁷ kann für das Vorhaben der Vergesellschaftung nicht herangezogen werden, weil es in weiten Teilen statisch¹¹⁸ auf das Baugesetzbuch verweist und – wie sich bereits in seinem § 1 Abs. 1 zeigt – auf das Instrument der (Administrativ-)Enteignung zugeschnitten ist; denn es verlangt eine bundesrechtliche Vorschrift, nach der die landesrechtliche Enteignung zulässig ist, oder eine landesrechtliche Norm, die für ein Vorhaben die Enteignung zulässt. Ein Fall der Gefahrenabwehr („Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“), für das gemäß § 1 Abs. 2 des Berliner Enteignungsgesetzes keine weitere Vorschrift erforderlich ist, liegt im Fall der beabsichtigten Vergesellschaftung von Grund und Boden nicht vor.

Der qualifizierte Gesetzesvorbehalt des Art. 15 S. 1 GG verlangt überdies, dass das Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden „Art und Ausmaß der Entschädigung regelt“. Die Junktimklausel dient folgenden beiden Zwecken: Sie wirkt zunächst grundrechtssichernd; der Eigentümer soll einer Enteignung nur dann ausgesetzt sein, wenn der Gesetzgeber auch umfassend über die Entschädigung entschieden hat. Des Weiteren schützt die Junktimklausel die Haushaltsprärogative des Gesetzgebers; dieser soll vor unvorhergesehenen Belastungen des Staatshaushalts bewahrt werden.¹¹⁹ Dabei verlangt die Verfassung sowohl die Regelung der *Art* als auch des *Ausmaßes* der Entschädigung. Ein Gesetz, das

¹¹⁶ *Bryde*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 15 Rn. 20; *Deppenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 44; *Durner*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 15 Rn. 74 (Stand der Kommentierung: Mai 2008); *Schliesky*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 52 (Stand der Kommentierung: August 2011); *Sodan*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 6; *Wieland*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 15 Rn. 30.

¹¹⁷ Gesetz v. 14.7.1964 (GVBl. S. 737), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 30.11.1984 (GVBl. S. 1664).

¹¹⁸ Vgl. § 8 des Berliner Enteignungsgesetzes.

¹¹⁹ BVerfG, Beschl. v. 26.10.1977 – 1 BvL 9/72, BVerfGE 46, 268 (287).

gegen diese Vorgaben verstößt, ist in vollem Umfang nichtig.¹²⁰ „Der Gesetzgeber hat zu entscheiden, ob die Entschädigung in Geld oder anderen Werten (z. B. Rechte, Ersatzland) bestehen soll und welche Bewertungsgrundlagen sowie welche Maßstäbe entscheidend sein sollen.“¹²¹ Überdies muss der Gesetzgeber die Voraussetzungen der Entschädigungen festlegen. Salvatorische Entschädigungsklauseln erfüllen die Anforderungen der Junktimklausel daher nicht.¹²²

Das Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden müsste deshalb Regelungen enthalten, die sowohl die Art als auch das Ausmaß der Entschädigung festlegen. Nach ihrem Sinn und Zweck müsste sowohl für die Grundrechtsträger als auch für den parlamentarischen Gesetzgeber erkennbar sein, welche konkrete Entschädigung mit einer Vergesellschaftung einherginge. Dabei ist es geboten, dass der Gesetzgeber eine „sehr genaue Festlegung von Art und Umfang der Entschädigung“¹²³ vornimmt.¹²⁴ Auf die Kriterien, welche der Berechnung der Höhe der Entschädigung zugrunde liegen, wird im weiteren Verlauf der Untersuchung zurückzukommen sein.¹²⁵

b) Gegenstände der Sozialisierung

In Art. 15 S. 1 GG sind als vergesellschaftungsfähige Güter abschließend¹²⁶ Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel aufgeführt. In Bezug auf andere Gegenstände lässt Art. 15 GG eine Vergesellschaftung nicht zu.¹²⁷

¹²⁰ So zu Art. 14 GG BVerfG, Urt. v. 18.12.1968 – 1 BvR 638/64, 1 BvR 673/64, 1 BvR 200/65, 1 BvR 238/65, 1 BvR 249/65, BVerfGE 24, 367 (418).

¹²¹ BVerfG, Urt. v. 18.12.1968 – 1 BvR 638/64, 1 BvR 673/64, 1 BvR 200/65, 1 BvR 238/65, 1 BvR 249/65, BVerfGE 24, 367 (419).

¹²² BVerwG, Urt. v. 15.2.1990 – 4 C 47/89, BVerwGE 84, 361 (365); offengelassen in BVerfG, Beschl. v. 15.7.1981 – 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, 300 (346).

¹²³ Axer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 15 Rn. 21.

¹²⁴ Für eine im Verhältnis zu Enteignungen noch stringenterer Einhaltung der Junktimklausel *Schliesky*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 20 (Stand der Kommentierung: August 2011); siehe ferner *Wendt*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 16.

¹²⁵ Siehe auf S. 93 ff.

¹²⁶ *Durner*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 15 Rn. 28 (Stand der Kommentierung: Mai 2008); *Wendt*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 7.

¹²⁷ *Axer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 15 Rn. 14.

Das Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden würde sowohl Wohnungen als auch Grundstücke in die Vergesellschaftung einschließen. Dass in dem Beschlusstext auf Wohnungen abgestellt wird, dürfte vor allem mit der Anwendungsschwelle für das beabsichtigte Gesetz zusammenhängen. Nichtsdestotrotz erfasst der Text nicht lediglich Grundstücke, sondern ganz wesentlich auch die auf den Grundstücken befindlichen Wohnimmobilien. Insofern stellt sich die Frage, ob diese Güter vergesellschaftungsfähig sind. In Betracht kommt neben dem Merkmal *Grund und Boden* dasjenige der *Produktionsmittel*.

aa) Grund und Boden

Zunächst nennt Art. 15 S. 1 GG Grund und Boden als sozialisierungsfähige Güter. Aus sprachlichen und historischen Gründen werden Grund *und* Boden angeführt, auch wenn sie inhaltlich das Gleiche umfassen.¹²⁸ Als Grund und Boden werden Grundstücke mitsamt ihren Bestandteilen (§§ 93, 94 BGB) und ihrem Zubehör (§§ 97, 98 BGB) sowie Rechte, die mit dem Grundstück verbunden sind (§ 96 BGB), erfasst.¹²⁹ Gemäß § 94 Abs. 1 S. 1 BGB zählen zu den wesentlichen Bestandteilen eines Grundstücks unter anderem die mit dem Grund und Boden fest verbundenen Sachen, insbesondere Gebäude. Nach § 94 Abs. 2 BGB gehören zu den wesentlichen Bestandteilen eines Gebäudes die zur Herstellung des Gebäudes eingefügten Sachen. Wohnhäuser werden deshalb nach dem bürgerlichen Recht als Bestandteile von Grundstücken qualifiziert.¹³⁰

Damit sind Grundstücke sozialisierungsfähige Güter. Die darauf errichteten Wohnhäuser sind als Bestandteile der Grundstücke mitumfasst. Einzelne Wohnungen, an denen nach dem Gesetz über das Wohnungseigentum und das Dauerwohnrecht (Wohnungseigentumsgesetz)¹³¹ (nachfolgend abgekürzt: WEG) Wohnungseigentum bestehen kann, können schwerlich unter das Merkmal *Grund und Boden* subsumiert werden. Zwar steht dem Inhaber von Wohnungseigentum nach

¹²⁸ Durner, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 15 Rn. 32 (Stand der Kommentierung: Mai 2008); kritisch hierzu Schliesky, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 23 (Stand der Kommentierung: August 2011).

¹²⁹ Axer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 15 Rn. 15; Wieland, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 15 Rn. 25; Schliesky, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 22 (Stand der Kommentierung: August 2011).

¹³⁰ Stresemann, in: Säcker/Rixecker/Oetker/Limperg (Hrsg.), Münchener Kommentar zum BGB, 8. Aufl. 2018, § 94 Rn. 6.

¹³¹ V. 15.3.1951 (BGBl. I S. 175, berichtigt S. 209), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes v. 5.12.2014 (BGBl. I S. 1962).

§ 3 Abs. 1 und § 1 Abs. 5 WEG gemeinschaftliches Eigentum an dem Grundstück sowie Sondereigentum an einer bestimmten Wohnung zu. Art. 15 GG eröffnet insofern lediglich den Zugriff auf Grundstücke als Gesamtes, nicht hingegen auf einzelne Wohnungen. Deshalb kann auf einzelne Wohnungen eines Eigentümers einer Wohnungseigentumsgemeinschaft nicht zugegriffen werden.

Festzuhalten bleibt, dass Art. 15 S. 1 GG über das Merkmal *Grund und Boden* die Vergesellschaftung von Grundstücken ermöglicht und dies die Bestandteile der Grundstücke wie etwa die Wohnimmobilien grundsätzlich einschließt.

bb) Produktionsmittel

Weiter führt Art. 15 S. 1 GG Produktionsmittel als sozialisierungsfähige Güter auf. In der Literatur wird die Reichweite des Begriffs der Produktionsmittel nicht einheitlich beurteilt.¹³² Umstritten ist insofern die Frage, ob das Merkmal lediglich die Sachproduktion umfasst oder ob der Finanz- und Dienstleistungssektor einer Vergesellschaftung zugänglich ist.¹³³

Sowohl der Wortlaut als auch die Entstehungsgeschichte der Norm haben keine besonders hohe Aussagekraft für die Beantwortung dieser Frage.¹³⁴ Anhaltspunkte lassen sich aber einem Vergleich mit den Regelungen der sogenannten Weimarer Reichsverfassung (WRV) sowie der enumerativen Aufzählung in Art. 15 S. 1 GG entnehmen.¹³⁵ Art. 156 Abs. 1 S. 2 WRV erstreckte die Möglichkeit einer Vergesellschaftung auf hierfür *geeignete private wirtschaftliche Unternehmungen*. Art. 15 GG knüpft hingegen gerade nicht an Unternehmungen, sondern an Produktionsmittel an. Darin zeigt sich eine Beschränkung von Art. 15 GG auf solche Unternehmungen, die Güter produzieren, wobei sich die Möglichkeit der Vergesellschaftung freilich nicht auf die Unternehmung selbst, sondern ausschließlich auf die Produktionsmittel bezieht.¹³⁶ Produktionsmittel sind als sozialisierungsfähige Güter von Art. 15 GG umfasst, weil die Produktion von

¹³² Vgl. *Deppenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 33; *Durner*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 15 Rn. 35 (Stand der Kommentierung: Mai 2008); *Wieland*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 15 Rn. 25.

¹³³ *Durner*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 15 Rn. 35 (Stand der Kommentierung: Mai 2008).

¹³⁴ Vgl. *Durner*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 15 Rn. 36 ff. (Stand der Kommentierung: Mai 2008).

¹³⁵ *Durner*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 15 Rn. 28, 39 (Stand der Kommentierung: Mai 2008).

¹³⁶ So auch *Wendt*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 12.

Gütern im Zeitpunkt der Entstehung des Grundgesetzes als wesentlicher industrieller Wirtschaftsbereich den größten Anteil an der Wirtschaftsleistung ausmachte.¹³⁷ Darüber hinaus käme dem Merkmal der Produktionsmittel bei einem weiten Verständnis die Funktion eines Auffangtatbestandes zu.¹³⁸ Art. 15 S. 1 GG erfasst die vergesellschaftungsfähigen Güter jedoch grundsätzlich auf gleichem Rang. Jedenfalls hätte es nahe gelegen und entspräche es der Regelungssystematik, wenn ein Auffangtatbestand durch ein weiteres Wort wie *andere* oder *weitere* Produktionsmittel gekennzeichnet worden wäre.¹³⁹ Insofern geht das Schrifttum überwiegend davon aus, dass der Dienstleistungssektor einer Vergesellschaftung nicht zugänglich ist.¹⁴⁰ Produktionsmittel im Sinne des Art. 15 S. 1 GG sind demnach alle rechtlichen und sachlichen Mittel, die der Gewinnung und Herstellung von Gütern im Sinne von gegenständlichen Produkten dienen.¹⁴¹ Der Wortlaut steht einer Anwendung auf andere Wirtschaftszweige trotz eines unbestreitbaren Wandels der Bedeutung der produzierenden Industrie für die Wirtschaftsstruktur der Volkswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland entgegen.¹⁴²

Wohnimmobilien stellen demnach keine Produktionsmittel dar. Denn durch die Immobilien selbst wird jeweils kein Gut im Sinne eines gegenständlichen Produkts gewonnen oder hergestellt. Sie sind zwar Gegenstände der Unternehmung des Vermietens von Wohnraum. Als Produkte aus dieser Unternehmung gehen allerdings keine Gegenstände hervor. Deshalb ist die Vergesellschaftung der Wohnimmobilien als Produktionsmittel nicht möglich.

¹³⁷ *Hummel*, Grundfälle zu Art. 15 GG, JuS 2008, 1065 (1069).

¹³⁸ *Durner*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 15 Rn. 39 (Stand der Kommentierung: Mai 2008); *Wendt*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 13.

¹³⁹ *Durner*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 15 Rn. 39 m.w.N. (Stand der Kommentierung: Mai 2008).

¹⁴⁰ *Axer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 15 Rn. 17; *Becker*, in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl. 2019, Art. 15 Rn. 22 f.; *Dietlein*, in: Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV/1, 2006, S. 2314 ff.; *Durner*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 15 Rn. 35 ff. (Stand der Kommentierung: Mai 2008); *Wendt*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 9 ff. A. A. *Bryde*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 15 Rn. 18 f.; *Schliesky*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 29 f. (Stand der Kommentierung: August 2011).

¹⁴¹ *Axer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 15 Rn. 17. A. A. *Schliesky*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 30 (Stand der Kommentierung: August 2011).

¹⁴² Gegen eine Ausdehnung auch *Wieland*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 15 Rn. 26, allerdings mit einem weiten Verständnis von Produktionsmitteln.

cc) Teleologische Reduktion?

Die Vergesellschaftung der Wohnimmobilien ist als *Produktionsmittel* nicht möglich. Die Grundstücke mitsamt der Wohnimmobilien fallen hingegen unter die Güter *Grund und Boden*. Insofern wird ein Widerspruch hervorgebracht, den es aufzulösen gilt.

Teilweise wird vertreten, dass die Vergesellschaftung von Grundstücken dann ausgeschlossen sei, wenn sie von einem Unternehmen genutzt wird, welches selbst wiederum nicht vergesellschaftet werden darf.¹⁴³ Hiergegen wird eingewandt, dass Art. 15 S. 1 GG neben den Naturschätzen und den Produktionsmitteln ausdrücklich die Güter *Grund und Boden* nenne, so dass die aktuelle Nutzung von Grund und Boden keine Auswirkungen auf ihre Sozialisierungsfähigkeit haben könne.¹⁴⁴ Die im Rahmen der Auslegung des Begriffs der Produktionsmittel dargelegte Ranggleichheit der in Art. 15 S. 1 GG genannten Güter spricht jedenfalls dagegen, einem einzelnen Merkmal ein höheres Gewicht zuzusprechen. Ferner wird darauf hingewiesen, der Anwendungsbereich der Vergesellschaftung dürfe nicht zu stark eingeschränkt werden; dies werde der (politischen) Bedeutung der Norm bei der Entstehung des Grundgesetzes nicht gerecht.¹⁴⁵ Insbesondere der Verweis auf die Entstehung des Grundgesetzes sowie die intendierte Reichweite der Befugnis zur Änderung der Wirtschaftsordnung stellt ein Argument dafür dar, dass die in Art. 15 S. 1 GG aufgeführten sozialisierungsfähigen Güter jeweils einen eigenständigen Anwendungsbereich aufweisen.

Allerdings sprechen die im Rahmen einer systematischen Auslegung zu berücksichtigenden Grundsätze der Einheit der Verfassung und der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung¹⁴⁶ dafür, bei der Vergesellschaftung von unternehmerisch genutztem Grund und Boden die Zulässigkeit der Vergesellschaftung der Produktionsmittel selbst zu berücksichtigen. Die Beschränkung des Grundgesetzes auf bestimmte Produktionsmittel und damit im Ergebnis auf bestimmte

¹⁴³ So *Axer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 15 Rn. 15; *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 40 als Ausfluss der Sozialisierungsreife; *Wendt*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 7. A. A. *Durner*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 15 Rn. 33 (Stand der Kommentierung: Mai 2008); *Wieland*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 15 Rn. 23.

¹⁴⁴ So *Hummel*, Grundfälle zu Art. 15 GG, JuS 2008, 1065 (1068); vgl. auch *Durner*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 15 Rn. 33 (Stand der Kommentierung: Mai 2008).

¹⁴⁵ *Hummel*, Grundfälle zu Art. 15 GG, JuS 2008, 1065 (1068).

¹⁴⁶ Siehe dazu *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht, 8. Aufl. 2018, § 2 Rn. 11 ff.

Formen unternehmerischen Handelns liefe leer, wenn staatlicherseits als Anknüpfungspunkt schlicht auf den entsprechenden Grund und Boden abgestellt werden könnte. Insofern ergibt sich das Problem nicht deshalb, weil die aktuelle Nutzung in den Blick genommen wird,¹⁴⁷ sondern weil hierdurch die Beschränkung eines anderen Gutes umgangen werden soll. Deutlicher wird dies, wenn man auf die gemeinwirtschaftliche Nutzungsmöglichkeit von *bebautem* Grund und Boden abstellt.¹⁴⁸ Denn der konkret in Rede stehende Grund und Boden schließt nach ganz herrschender Lesart auch die darauf errichteten Gebäude als wesentliche Bestandteile mit ein.¹⁴⁹ Die gemeinwirtschaftliche Nutzung *dieser* Grundstücke dürfte regelmäßig eng mit den darauf errichteten Gebäuden verknüpft sein. Wenn nun die Vergesellschaftung dieser Gebäude deshalb nicht möglich ist, weil diese keine sozialisierungsfähigen Produktionsmittel darstellen, stellte sich die Vergesellschaftung der Grundstücke offenkundig als Umgehung des Ausschlusses der Vergesellschaftung von Dienstleistungsbetrieben dar. Deshalb ist die Zulässigkeit der Vergesellschaftung von Grund und Boden einzuschränken für diejenigen Fälle, in denen das eigentliche Ziel der Vergesellschaftung die auf den Grundstücken errichteten Gebäude sind und diese einer Vergesellschaftung als Produktionsmittel nicht zugänglich sind.¹⁵⁰ Anderenfalls würde die Wertung der Verfassung unterlaufen. Methodisch handelt es sich hierbei um einen Fall der teleologischen Reduktion.¹⁵¹ Denn der Wortlaut der Norm erfasst die Grundstücke zwar; aus dem Sinn des Merkmals *Produktionsmittel* folgt jedoch, dass die Grundstücke mit den Wohnimmobilien von der Vergesellschaftung nicht erfasst werden sollen. Insofern tritt auf der Grundlage der Unzulässigkeit der Vergesellschaftung der Wohnimmobilien als Produktionsmittel im Sinne des Art. 15 S. 1 GG eine Sperrwirkung für die Vergesellschaftung dieser Grundstücke als Grund und Boden ein.

¹⁴⁷ So aber *Hummel*, Grundfälle zu Art. 15 GG, JuS 2008, 1065 (1068).

¹⁴⁸ So *Hummel*, Grundfälle zu Art. 15 GG, JuS 2008, 1065 (1068).

¹⁴⁹ *Axer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 15 Rn. 15; *Wieland*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 15 Rn. 25; *Schliesky*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 22 (Stand der Kommentierung: August 2011).

¹⁵⁰ So auch *Axer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 15 Rn. 15; *Becker*, in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl. 2019, Art. 15 Rn. 18; *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 40; *Wendt*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 7. A. A. *Dietlein*, in: Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV/1, 2006, S. 2313 f.

¹⁵¹ Siehe hierzu *Larenz/Canaris*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Aufl. 1995, S. 210 ff.

dd) Zwischenergebnis

Bei den Grundstücken sowie den darauf errichteten Wohnimmobilien, die von der Vergesellschaftung betroffen sein sollen, handelt es sich nicht um sozialisierungsfähige Güter. Zwar eröffnet Art. 15 S. 1 GG die Möglichkeit zur Vergesellschaftung von Grund und Boden, so dass prinzipiell Grundstücke und darauf befindliche Immobilien erfasst sind. Der enge Anwendungsbereich des Begriffs *Produktionsmittel* führt jedoch dazu, dass das Merkmal *Grund und Boden* teleologisch zu reduzieren ist. Aus dem Umstand, dass eine Vergesellschaftung der in Rede stehenden Wohnimmobilien als *Produktionsmittel* unzulässig ist, folgt eine Sperrwirkung für die Anwendung des Merkmals *Grund und Boden*. Weil die mit Wohnimmobilien bebauten Grundstücke keine vergesellschaftungsfähigen Güter darstellen, wäre eine Vergesellschaftung der Grundstücke unzulässig.

c) Zum Zwecke der Vergesellschaftung

Art. 15 S. 1 GG eröffnet die Überführung in Gemeineigentum „zum Zwecke der Vergesellschaftung“. Obwohl der eigenständige Gehalt dieses Zusatzes bezweifelt werden kann,¹⁵² verdeutlicht die Norm über das Merkmal der Gemeinwirtschaft als Oberbegriff den Bezug zu einer dauerhaften Änderung der Art und Weise der Bedarfsdeckung. Durch die Überführung in Gemeinwirtschaft wird der Bedarf an Wohnraum anstelle der mittelbaren gewinnorientierten Deckung nunmehr unmittelbar gedeckt.¹⁵³ Eine Überführung des Eigentums auf den Staat ohne einen Wechsel der gewinnorientierten Bewirtschaftung ist daher ebenso wenig zulässig wie eine fiskalisch motivierte Vergesellschaftung.¹⁵⁴ Das Erfordernis „zum Zwecke der Vergesellschaftung“ verlangt also eine Absicherung der dauerhaften gemeinwirtschaftlichen Nutzung.¹⁵⁵

¹⁵² *Dietlein*, in: Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV/1, 2006, S. 2311; *Sodan*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 7.

¹⁵³ Vgl. dazu *Axer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 15 Rn. 12; *Bryde*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 15 Rn. 12; *Wieland*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 15 Rn. 28 f.; *Schliesky*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 47 (Stand der Kommentierung: August 2011).

¹⁵⁴ *Axer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 15 Rn. 12; *Sodan*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 7; *Wendt*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 5.

¹⁵⁵ *Durner*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 15 Rn. 79 f. (Stand der Kommentierung: Mai 2008); *Wendt*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 15.

Der Beschlusstext der Initiative, die ein Volksbegehren „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“ zum Ziel hat, verweist auf den Ausschluss einer späteren Privatisierung der Wohnungsbestände in der Satzung der zu gründenden Anstalt des öffentlichen Rechts, welche die Wohnungsbestände verwalten soll. Dies würde zwar die dauerhafte Nutzung durch die Anstalt, nicht aber hinreichend die Nutzung zur unmittelbaren Deckung des gemeinwirtschaftlichen Wohnungsbedarfs absichern.

d) Sozialisierungsreife

Die herrschende Auffassung verlangt für die Zulässigkeit einer Vergesellschaftung die sogenannte Sozialisierungsreife bzw. -eignung der sozialisierten Güter.¹⁵⁶ Gefordert wird zunächst eine gewisse wirtschaftliche Bedeutung der Güter, so dass das beabsichtigte Ziel der Vergesellschaftung überhaupt erreicht werden kann.¹⁵⁷ Dies deckt sich jedenfalls mit der Annahme eines Anspruchs auf Rückprivatisierung bei Zweckverfehlung der Vergesellschaftung oder Wegfall der dauerhaften gemeinwirtschaftlichen Nutzung.¹⁵⁸ Unzulässig muss insofern die Sozialisierung von Gütern sein, wenn hierdurch das bezweckte Ziel von vornherein nicht erreicht werden kann. Schlüsselindustrien oder wirtschaftliche Großunternehmen sollen diese Voraussetzung regelmäßig erfüllen.¹⁵⁹ Ferner lässt sich die Forderung aufstellen, dass es einer gemeinwirtschaftlichen Bedarfsdeckung überhaupt bedarf.¹⁶⁰ Begreift man diese Voraussetzung als Ausfluss der staatlichen Daseinsfürsorge, ist jedenfalls das Bedürfnis nach Wohnraum eines, das der Befriedigung durch Vergesellschaftung zugänglich ist.

¹⁵⁶ Siehe *Axer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 15 Rn. 19; *Becker*, in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl. 2019, Art. 15 Rn. 31; *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 40; *Sodan*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 8; *Dietlein*, in: Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV/1, 2006, S. 2317; *Wendt*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 14. Kritisch hierzu *Durner*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 15 Rn. 83 f. (Stand der Kommentierung: Mai 2008). A. A. *Schliesky*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 20 (Stand der Kommentierung: August 2011).

¹⁵⁷ Siehe etwa *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 40.

¹⁵⁸ *Durner*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 15 Rn. 81 (Stand der Kommentierung: Mai 2008).

¹⁵⁹ *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 40.

¹⁶⁰ *Sodan*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 8.

Auch der Beschlusstext der Initiative verwendet das Wort *Vergesellschaftungsreife*. Allerdings wird der Begriff dort benutzt, um den Anwendungsbereich der Vergesellschaftung zu regulieren.¹⁶¹ Als sozialisierungsreif sollen durch das Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden Eigentümer definiert werden, denen 3.000 Wohnungen oder mehr gehören. Die sprachliche Ungenauigkeit des Beschlusstextes, der anstelle der Güter an die Eigentümer selbst anknüpft, ist unschädlich. Auch in der Literatur wird des Öfteren von der Vergesellschaftungsreife von Unternehmen gesprochen.¹⁶² Diese erfüllt im Rahmen des Gesetzes zur Vergesellschaftung von Grund und Boden zwei Voraussetzungen: Einfachgesetzlich eröffnet sie den Anwendungsbereich des Gesetzes; verfassungsrechtlich gewährleistet sie die wirtschaftliche Bedeutung der von der Vergesellschaftung erfassten Subjekte.

Das Gesetz soll als Schwelle für seine Anwendung die Anforderung aufstellen, dass einem Unternehmen 3.000 Wohnungen gehören. Durch das Gesetz würden alle Grundstücke, die solchen Unternehmen gehören, in Gemeineigentum überführt. Um die von der Vergesellschaftung konkret betroffenen Unternehmen zu bestimmen, wäre eine Analyse der Angebotsseite des Berliner Wohnungsmarktes erforderlich. Die amtliche Kostenschätzung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport geht davon aus, dass bei der gewählten Schwelle voraussichtlich zehn Unternehmen von der Vergesellschaftung betroffen und ca. 243.000 Wohnungen umfasst wären. Geht man von 1,63 Millionen Mietwohnungen im Land Berlin aus¹⁶³, würden demnach gut 15 % der Berliner Mietwohnungen in Gemeineigentum überführt. Diesem Anteil am Mietmarkt kommt eine gewisse wirtschaftliche Bedeutung zu. Stellt man auf die Gesamtheit des überführten Wohnraums ab, dürfte es daher schwerfallen, die Zielerreichung von vornherein auszuschließen. Insofern könnte dem gesamten von dem Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden erfassten Wohnungsbestand die Sozialisierungsreife und -eignung nicht abgesprochen werden.

e) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begrenzt die staatlichen Eingriffsmöglichkeiten. Demnach dürfen staatliche Maßnahmen nicht unbegrenzt und

¹⁶¹ Siehe hierzu nachfolgend S. 88 ff.

¹⁶² Exemplarisch *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 40.

¹⁶³ Vgl. BBU-Marktmonitor 2018, S. 43, https://bbu.de/sites/default/files/publications/bbu_marketmonitor_2018_bericht_neu_90115_2.pdf, zuletzt aufgerufen am 11.3.2019.

unbegründet sein, sondern müssen sich anhand eines benennbaren Zwecks in ihrem Umfang und Ausmaß messen lassen.¹⁶⁴

aa) Dispens bei der Vergesellschaftung?

Umstritten ist, ob Sozialisierungen an dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen sind.¹⁶⁵ So wird vereinzelt vertreten, dass das Verhältnismäßigkeitsprinzip bei der Anwendung des Art. 15 GG weitgehend dispensiert werde.¹⁶⁶ Als das Grundgesetz erarbeitet wurde, war die Möglichkeit der Neuordnung der Wirtschaft von herausragender Bedeutung für einen Kompromiss im Parlamentarischen Rat.¹⁶⁷ So wird Art. 15 GG häufig die Bedeutung beigemessen, eine wirtschaftspolitisch neutrale Verfassung zu schaffen.¹⁶⁸ Eine Änderung der Wirtschaftsordnung sollte durch das Grundgesetz nicht ausgeschlossen werden. Die Anwendbarkeit des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit würde jedoch die Anforderungen an eine Vergesellschaftung erheblich erhöhen und eine Änderung der Wirtschaftsordnung stark einschränken.¹⁶⁹

Diese Überlegungen sind methodisch fragwürdig. Der aus dem Rechtsstaatsprinzip sowie dem Wesen der Grundrechte selbst entstammende Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genießt Verfassungsrang.¹⁷⁰ Aufgrund der Ranggleichheit des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit mit der Bestimmung des Art. 15 S. 1 GG liegt ein Dispens des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit fern. Art. 15 GG normiert eine Eingriffsmöglichkeit in das Grundrecht der Eigentumsfreiheit. Insofern muss sich der Eingriff – wie bei anderen Grundrechtsbeschränkungen auch – an dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit messen lassen. Teilweise wird aus dem Fehlen materieller Sozialisierungsvoraussetzungen geschlossen, dass die Prüfung der Geeignetheit nicht möglich sei und sich die Erforderlichkeits- und

¹⁶⁴ Vgl. *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 20 Rn. 107 (Stand der Kommentierung: November 2006).

¹⁶⁵ *Schliesky*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 38 (Stand der Kommentierung: August 2011).

¹⁶⁶ *Berkemann*, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. I, 2002, Art. 15 Rn. 91; *Bryde*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 15 Rn. 10.

¹⁶⁷ *Schliesky*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 1 (Stand der Kommentierung: August 2011).

¹⁶⁸ *Hummel*, Grundfälle zu Art. 15 GG, JuS 2008, 1065 (1066).

¹⁶⁹ *Bryde*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 15 Rn. 6; vgl. auch *Berkemann*, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. I, 2002, Art. 15 Rn. 91.

¹⁷⁰ Siehe dazu *Sodan*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Vorb. Art. 1 Rn. 61.

Angemessenheitsprüfung lediglich auf die Modalitäten der Sozialisierung bezöge.¹⁷¹ Hiergegen lässt sich anführen, dass die Sozialisierung keinen Selbstzweck darstellt. Auch ein Vergesellschaftungsgesetz verfolgt einen hinter der Vergesellschaftung stehenden Zweck, der den Eingriff in die Eigentumsfreiheit rechtfertigen muss. Überzeugender ist es deshalb, auch eine Vergesellschaftung am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen und die insoweit allgemein anerkannten Voraussetzungen zu prüfen.¹⁷²

Das Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden müsste also mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar sein, um als verfassungsgemäß qualifiziert werden zu können. Es würde diesem Grundsatz genügen, wenn es einen legitimen Zweck erfüllen würde sowie geeignet, erforderlich und angemessen wäre.

bb) Legitimer Zweck

Hinsichtlich der Zwecke, die der Gesetzgeber verfolgen darf, steht diesem ein weiter Gestaltungsspielraum zu.¹⁷³ Verfassungsrechtlich lassen sich absolute, also in der Verfassung selbst vorgegebene Gemeinschaftswerte, von relativen Gemeinschaftsinteressen unterscheiden, die der Gesetzgeber erst in einen solchen Rang erhebt.¹⁷⁴ Die Initiatoren des Volksbegehrens führen mehrere Gründe für eine Vergesellschaftung an. Hinter diesen Gründen könnten legitime Zwecke stehen. Darüber hinaus nimmt das Bundesverfassungsgericht für sich in Anspruch, zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit staatlicher Maßnahmen über die in den Gesetzgebungsmaterialien genannten Zwecke hinaus weitere mögliche

¹⁷¹ *Durner*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 15 Rn. 81 (Stand der Kommentierung: Mai 2008). So wohl auch *Schliesky*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 55 (Stand der Kommentierung: August 2011).

¹⁷² So auch *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 40; *Dietlein*, in: Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV/1, 2006, S. 2317; *Schliesky*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 38 (Stand der Kommentierung: August 2011); *Sodan*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 9.

¹⁷³ BVerfG, Urt. v. 30.7.2008 – 1 BvR 3262/07, 1 BvR 402/08, 1 BvR 906/08, BVerfGE 121, 317 (350); Urt. v. 17.12.2013 – 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08, BVerfGE 134, 242 (292 Rn. 172); Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11, 1 BvR 312/12, 1 BvR 1456/12, BVerfGE 143, 246 (347 Rn. 283).

¹⁷⁴ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.7.1961 – 1 BvL 44/55, BVerfGE 13, 97 (107); *Sodan*, Berufsständische Zwangsvereinigung auf dem Prüfstand des Grundgesetzes, 1991, S. 51 f.

Regelungsziele heranzuziehen.¹⁷⁵ Zur Ermittlung der legitimen Zwecke können deshalb neben der gesetzlichen Regelung deren Begründung und weitere, in der Begründung nicht genannte Zwecke berücksichtigt werden.

Trotz der ausdrücklichen Erwähnung der Vergesellschaftung in Art. 15 S. 1 GG stellt diese keinen Selbstzweck dar. Das Bundesverfassungsgericht entnimmt Art. 15 GG weder einen „Verfassungsauftrag zur Sozialisierung“ noch eine objektive Wertentscheidung zugunsten einer gemeinwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnung.¹⁷⁶ Zur Bestimmung eines legitimen Zwecks genügt die Vergesellschaftung als solche nicht.¹⁷⁷ Wäre dies der Fall, liefe der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit leer: Welche andere Maßnahme als die Vergesellschaftung sollte in diesem Fall geeignet, erforderlich und angemessen sein? Vielmehr muss der mit der Vergesellschaftung verbundene Zweck in den Blick genommen werden. Dieser ist die Bedarfsdeckung, im vorliegenden Fall die Deckung des Bedarfs der Versorgung mit Wohnraum. Der Beschlusstext stellt insofern auf eine soziale Wohnraumversorgung mit unterdurchschnittlichen Mieten für Haushalte mit geringem Einkommen ab.¹⁷⁸ Die unmittelbare Deckung dieses Bedarfs steht im politischen Ermessen des Gesetzgebers und stellt einen legitimen Zweck dar.

Ein weiteres mögliches Gemeinwohlziel ist die Errichtung von Wohnraum im Land Berlin. Dies ergibt sich bereits aus Art. 28 Abs. 1 S. 2 VvB, wonach das Land Berlin neben der Bildung von Wohnungseigentum die Schaffung und Erhaltung von angemessenem Wohnraum fördert, insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen. Die gegenwärtige Wohnungsmarktsituation ist durch einen Nachfrageüberhang gekennzeichnet.¹⁷⁹ Dem Gesetzgeber steht es frei, dieser Gemengelage durch die Schaffung von solchem Wohnraum zu begegnen.

¹⁷⁵ Mit Nachweisen und Kritik daran *Sodan*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Vorb. Art. 1 Rn. 63.

¹⁷⁶ BVerfG, Urt. v. 17.5.1961 – 1 BvR 561/60, 1 BvR 579/60, 1 BvR 114/61, BVerfGE 12, 354 (363 f.).

¹⁷⁷ A. A. *Becker*, in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl. 2019, Art. 15 Rn. 25: „Zu prüfen ist daher nur, ob die Sozialisierung tatsächlich dem angegebenen Zweck entspricht und ob dieser Zweck in verhältnismäßiger Weise erreicht wird“; *Wendt*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 14: „Art. 15 entfaltet eine Legitimationswirkung dahingehend, dass einem konkreten Sozialisierungsprojekt keine prinzipielle Illegitimität der Verfolgung gemeinwirtschaftlicher Zielsetzungen entgegengehalten werden kann, auch wenn die volkswirtschaftliche Sinnhaftigkeit der mit Vergesellschaftungsmaßnahmen verbundenen Ausschaltung von Privatinitiative und privatnützigem Handeln generell bezweifelt werden mag“.

¹⁷⁸ <https://www.dwenteignen.de/2018/11/27/beschlusstext-fertig/>, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019.

¹⁷⁹ BBU-Marktmonitor 2018, S. 25, 63, https://bbu.de/sites/default/files/publications/bbu_

Darüber hinaus könnte das Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden durch die Begrenzung des Anstiegs der Mieten oder gar deren Senkung ein Gemeinwohlinteresse verfolgen. Auch hierzu kann auf Art. 28 Abs. 1 S. 2 VvB verwiesen werden, der ausdrücklich auf den Aspekt der Bezahlbarkeit von Wohnraum abstellt. Der mit 86 % hohe Anteil von Mietern an der Berliner Bevölkerung¹⁸⁰ führt zur Betroffenheit einer großen Anzahl an Bürgern. Ein Anstieg des Mietniveaus könnte überdies zu Verdrängungseffekten führen. Bewirkten die Veränderungen des Mietwohnungsmarktes, dass ein zunehmender Teil der Bevölkerung faktisch aus diesem Markt oder aus bestimmten Bezirken gedrängt würde, verfolgte ein staatliches Eingreifen in den Markt zum Zwecke der Wohnraumversorgung für Haushalte mit geringem Einkommen einen legitimen Zweck. Das Ziel kann allerdings nicht darin bestehen, dass allen Bürgern die Möglichkeit eröffnet werden müsste, in jedem Bezirk preiswerten Wohnraum zu finden.

Darüber hinaus führt die Initiative an, eine Enteignung habe einen Abschreckungseffekt auf Investoren.¹⁸¹ Diese würden hierdurch davon abgehalten, in den Wohnungsmarkt von Berlin zu investieren, was mittelbar zu einer Senkung der Markt- und Mietpreise führe. Abgesehen davon, dass nicht ersichtlich ist, inwieweit weniger Investitionen zu mehr Wohnraum führen sollen, stellt die Abschreckung einen unzulässigen Zweck der Vergesellschaftung dar. Denn diese erfolgte nicht mehr, um einen Bedarf zu decken, sondern um Einzelnen einen Nachteil zu verschaffen. Die Vergesellschaftung verkäme sonst zu einem Instrument der aktiven Marktregulierung.

Ebenfalls keinen legitimen Zweck verfolgte die Vergesellschaftung, wenn das Ziel lediglich darin bestünde, einen Wechsel auf Vermieterseite herbeizuführen, weil die derzeitigen Vermieter Gebrauch von ihnen zustehenden Rechten machen. Die Initiative begründet das Erfordernis der Vergesellschaftung unter

marktmonitor_2018_bericht_neu_90115_2.pdf, zuletzt aufgerufen am 11.3.2019; Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Wohnungsengpässe in Ballungsgebieten, 2014, S. 7, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2014/4/Inhalt/Ballungsraueme.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt aufgerufen am 11.3.2019. Vgl. auch Investitionsbank Berlin, Wohnungsmarktbericht 2017, S. 72 f., https://www.ibb.de/media/dokumente/publikationen/berliner-wohnungsmarkt/wohnungsmarktbericht/ibb_wohnungsmarktbericht_2017.pdf, zuletzt aufgerufen am 11.3.2019.

¹⁸⁰ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin – wohnenswerte Stadt, 2011, S. 2, https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/download/ausstellung_wohnenswerte_stadt.pdf, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019; Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2017, S. 161, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/Wohnen.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019.

¹⁸¹ Vgl. <https://www.dwenteignen.de/warum/>, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019.

anderem damit, dass große Wohnungswirtschaftsunternehmen gegenüber Mietern eine mächtige Stellung einnehmen und im Rahmen ihrer Vermieterrechte Vertragsanpassungen wie etwa Mieterhöhungsverlangen durchsetzen.¹⁸² So stellten die „Auswüchse gegen Mieter in ihrer Gesamtheit keine tragischen Einzelfälle“ dar, sondern seien „Ausdruck eines strukturellen Problems einer rein profitorientierten Wohnraumbewirtschaftung“.¹⁸³ Soweit sich aber die Wahrnehmung der Vermieterrechte innerhalb der Grenzen des geltenden Rechts bewegt, ist nicht ersichtlich, dass mit dem Eintritt des Staates auf Vermieterseite ein legitimer Zweck verfolgt wird. Wer eine Schutzpflicht des Staates zugunsten der Herstellung eines Gleichgewichts zwischen Vertragsparteien annehmen möchte, kann sich zu dessen Herstellung nicht darauf berufen, einen ungleich mächtigeren Vertragspartner zwangsweise in das Schuldverhältnis einzusetzen, sondern müsste das Recht dieses Schuldverhältnisses, also das Mietrecht, verändern.

Für die Vergesellschaftung von Wohnraum lassen sich abstrakt durchaus legitime Gründe anführen. Die beabsichtigte Ausgestaltung des Gesetzes zur Vergesellschaftung von Grund und Boden zeigt aber, dass es nicht auf die Erreichung der genannten legitimen Ziele gerichtet wäre. Über die wirtschaftliche Verwendung des Wohnraums im Anschluss an die Vergesellschaftung schweigt sich der Beschlusstext weitgehend aus. Dort heißt es lediglich, dass „die Verwaltung der in Gemeineigentum überführten Bestände unter mehrheitlich demokratischer Beteiligung von Stadtgesellschaft, Mieter*innen und Belegschaft erfolgen muss“¹⁸⁴. Indem das Gesetz nicht auf die Überführung einer bestimmten Anzahl an Wohnungen, sondern auf die Überführung von Wohnungen bestimmter, nämlich großer Eigentümer in Gemeineigentum abstellt, zeigt es sein eigentliches Ziel: (zahlenmäßig) große Vermieter im Land Berlin aus dem Markt zu drängen. Darin lässt sich kein legitimes Ziel des Landesgesetzgebers erkennen. Zwar könnte die Staatszielbestimmung¹⁸⁵ des Art. 24 S. 1 VvB herangezogen werden, wonach jeder Missbrauch wirtschaftlicher Macht widerrechtlich ist. Ein mit der Vergesellschaftung in Bezug auf konkrete große Unternehmen verbundener Eingriff in den Mietmarkt zielte auf die Verhütung des Missbrauchs wirtschaftlicher Machtstellung. Für diese Maßnahmen fehlte es aufgrund der abschließenden bundesrechtlichen Regelung durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkun-

¹⁸² Vgl. <https://www.dwenteignen.de/warum/>, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019.

¹⁸³ <https://www.dwenteignen.de/warum/>, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019.

¹⁸⁴ <https://www.dwenteignen.de/2018/11/27/beschlusstext-fertig/>, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019.

¹⁸⁵ Siehe hierzu nachfolgend S. 86 f.

gen aber bereits an der Gesetzgebungskompetenz der Länder.¹⁸⁶ Überdies ist ein Missbrauch wirtschaftlicher Macht hier nicht ersichtlich. Es gilt insofern das für das Ziel eines bloßen Vermieterwechsels Dargelegte entsprechend: Die Wahrnehmung und Durchsetzung von Rechten allein stellt keinen Missbrauch einer Machtstellung dar.

Festzuhalten bleibt, dass sich für eine Vergesellschaftung von Wohnraum im Land Berlin abstrakt durchaus legitime Zwecke anführen lassen. Die von der Initiative „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“ angestrebte konkrete gesetzliche Regelung führt jedoch zu erheblichen Zweifeln daran, ob das Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden diese Zwecke tatsächlich verfolgen würde.

cc) Geeignetheit

Das angestrebte Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden müsste darüber hinaus geeignet sein. Ein Mittel ist geeignet, wenn „mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann“.¹⁸⁷ Das Mittel muss also nicht optimal, sondern nur der Zweckerreichung dienlich sein.¹⁸⁸ Stellt der Gesetzgeber eine Prognose zur Wirkung des Gesetzes an, räumt ihm die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Prognosespielraum bzw. eine Einschätzungsprärogative ein.¹⁸⁹ Dabei beschränkt sich die Prüfung darauf, ob das Mittel „objektiv untauglich“¹⁹⁰, „objektiv ungeeignet“¹⁹¹ oder „schlechthin ungeeignet“¹⁹² ist.

¹⁸⁶ *Driehaus*, in: ders. (Hrsg.), *Verfassung von Berlin*, 3. Aufl. 2009, Erl. zu Art. 24; *Sodan*, *Landesgrundrechte in Berlin*, in: Merten/Papier (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Bd. VIII, 2017, § 247 Rn. 79; *Stöhr*, in: Pfennig/Neumann (Hrsg.), *Verfassung von Berlin*, 3. Aufl. 2000, Art. 24 Rn. 2; *Waldhoff*, in: Siegel/Waldhoff, *Öffentliches Recht in Berlin*, 2. Aufl. 2017, § 1 Rn. 89.

¹⁸⁷ BVerfG, Beschl. v. 16.3.1971 – 1 BvR 52/66, 1 BvR 665/66, 1 BvR 667/66, 1 BvR 754/66, BVerfGE 30, 292 (316); Urt. v. 28.3.2006 – 1 BvR 1054/01, BVerfGE 115, 276 (308); fast wortgleich BVerfG, Beschl. v. 8.6.2010 – 1 BvR 2011/07, 1 BvR 2959/07, BVerfGE 126, 112 (144).

¹⁸⁸ *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), *Grundgesetz*, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Vorb. Art. 1 Rn. 147.

¹⁸⁹ Vgl. BVerfG, Urt. v. 1.3.1979 – 1 BvR 532/77, 1 BvR 533/77, 1 BvR 419/78, 1 BvL 21/78, BVerfGE 50, 290 (332 f.); Urt. v. 28.5.1993 – 2 BvF 2/90, 2 BvF 4/92, 2 BvF 5/92, BVerfGE 88, 203 (262); Beschl. v. 26.10.2004 – 1 BvR 911/00, 1 BvR 927/00, 1 BvR 928/00, BVerfGE 111, 333 (355 f.).

¹⁹⁰ BVerfG, Urt. v. 22.5.1963 – 1 BvR 78/56, BVerfGE 16, 147 (181); Kammerbeschl. v. 27.1.2011 – 1 BvR 3222/09, NJW 2011, 1578 (1580).

¹⁹¹ BVerfG, Beschl. v. 7.4.1964 – 1 BvL 12/63, BVerfGE 17, 306 (317).

Schlechthin ungeeignet sind die Vergesellschaftung von Grundstücken sowie die anschließende Nutzung durch die öffentliche Hand insbesondere zu der Errichtung von Wohnraum oder der Mehrung von Wohnraum im Land Berlin. Hierzu vermag die Vergesellschaftung nicht den geringsten Beitrag zu leisten.

Inwiefern das Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden zu einer Förderung von Haushalten mit geringem Einkommen beitragen könnte, lässt sich nicht abschließend beurteilen. Voraussetzung hierfür wäre, dass die Mieterstruktur der vergesellschafteten Wohnräume überproportional hoch solche Haushalte beinhaltet. Darüber hinaus müsste die Beschaffenheit der vergesellschafteten Wohnimmobilien in die Beurteilung einbezogen werden: Dass die Vergesellschaftung großer Altbauwohnungen nicht dazu geeignet ist, die Deckung des Wohnbedarfs von den eher kleinen Haushalten mit geringem Einkommen sicherzustellen, liegt auf der Hand. Damit stellen sowohl die derzeitige Mieterschaft als auch der Bestand der Immobilien eine wesentliche Voraussetzung für das Ziel dar, Haushalte mit geringem Einkommen zu fördern. Dass das Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden unmittelbar jedenfalls ausschließlich die gegenwärtigen Mieter betreffe und deshalb der Umfang seines Beitrags zur Zweckerreichung als gering angesehen werden müsste, ist für die Geeignetheit nicht maßgeblich. Insofern kommt es ausschließlich auf die Förderung des Zwecks durch die Maßnahme an.

Dass eine Prognose, wonach die Vergesellschaftung zumindest die Erreichung der angedeuteten möglichen Ziele *fördern* könnte, fehlerhaft und die Überführung in Gemeineigentum schlechthin ungeeignet wäre, ist allerdings nicht ersichtlich. Zur Förderung der genannten legitimen Zwecke wäre die Vergesellschaftung demnach geeignet.

dd) Erforderlichkeit

Das angestrebte Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden müsste erforderlich sein. Grundsätzlich ist eine Maßnahme erforderlich, wenn sich der Zweck nicht durch ein anderes, gleich wirksames Mittel erreichen lässt, welches das betroffene Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkt.¹⁹³ Erforderlich

¹⁹² BVerfG, Beschl. v. 24.9.1965 – 1 BvR 228/65, BVerfGE 19, 119 (127); Beschl. v. 1.7.1986 – 1 BvL 26/83, BVerfGE 73, 301 (317).

¹⁹³ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 16.3.1971 – 1 BvR 52/66, 1 BvR 665/66, 1 BvR 667/66, 1 BvR 754/66, BVerfGE 30, 292 (316); Beschl. v. 8.3.1988 – 1 BvL 9/85, 1 BvL 43/86, BVerfGE 78, 38 (50); Beschl. v. 9.3.1994 – 2 BvL 43/92, 2 BvL 52/92, 2 BvL 63/92, 2 BvL 64/92, 2 BvL 70/92, 2 BvL 80/92, 2 BvR 2031/92, BVerfGE 90, 145 (172); Beschl. v. 8.6.2010 – 1 BvR

zur Erreichung der Gemeinwohlziele müsste damit die Überführung der Grundstücke der in den Anwendungsbereich des Gesetzes zur Vergesellschaftung von Grund und Boden einbezogenen Wohnungswirtschaftsunternehmen in Gemeineigentum sein.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich im Rahmen der Zulässigkeit von Enteignungen mit der Erforderlichkeit der konkreten Enteignungsmaßnahme zur Erreichung des hiermit verfolgten Zwecks auseinandergesetzt. „Das konkrete Vorhaben seinerseits muss nicht gleichermaßen unverzichtbar für das Erreichen des gesetzlich vorgegebenen Gemeinwohlziels sein wie die einzelne Enteignungsmaßnahme im Hinblick auf das Vorhaben. Für die Erforderlichkeit des Vorhabens genügt vielmehr, dass es zum Wohl der Allgemeinheit vernünftigerweise geboten ist. Das ist der Fall, wenn das konkrete Vorhaben in der Lage ist, einen substantiellen Beitrag zur Erreichung des Gemeinwohlziels zu leisten.“¹⁹⁴ Überträgt man dies auf die Vergesellschaftung, so setzt ihre Erforderlichkeit einen substantiellen Beitrag zur Erreichung des Gemeinwohlziels in ihrer Wirkung voraus.

Von den 1.932.296 Wohnungen in Berlin¹⁹⁵ sind ca. 1,6 Millionen Mietwohnungen¹⁹⁶. Hiervon entfallen ausweislich der amtlichen Kostenschätzung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport beispielsweise 111.500 Wohneinheiten auf die Deutsche Wohnen SE sowie 44.000 Wohneinheiten auf die Vonovia SE. Die von diesen beiden Gesellschaften gehaltenen rund 155.500 Wohneinheiten machen knapp zehn Prozent der Wohnungen im Land Berlin aus. Die Senatsverwaltung geht nach einer vorläufigen Ermittlung der Unternehmen, die voraussichtlich in den Anwendungsbereich des Gesetzes einbezogen würden, im Rahmen ihrer Kostenschätzung davon aus, dass bis zu 243.000 Wohneinheiten in Gemeineigentum übertragen würden. Dies entspräche gut 15 % der Mietwohnungen. Würde man bei diesen Wohnungen nach der Überführung des Eigentums in

2011/07, 1 BvR 2959/07, BVerfGE 126, 112 (144 f.); Beschl. v. 14.1.2014 – 1 BvR 2998/11, 1 BvR 236/12, BVerfGE 135, 90 (118 Rn. 74).

¹⁹⁴ BVerfG, Urt. v. 17.12.2013 – 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08, BVerfGE 134, 242 (297 Rn. 184).

¹⁹⁵ BBU-Marktmonitor 2018, S. 41, https://bbu.de/sites/default/files/publications/bbu_marktmonitor_2018_bericht_neu_90115_2.pdf, zuletzt aufgerufen am 11.3.2019. Vgl. auch die schriftliche Anfrage v. 16.4.2018 und die Antwort v. 30.4.2018 zum aktuellen Bestand der Wohneinheiten im Land Berlin, AGH-Drucks. 18/14055, S. 2, <https://kleineanfragen.de/berlin/18/14055-aktueller-stand-der-wohneinheiten-in-berlin>, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019.

¹⁹⁶ Vgl. die Angaben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/mieterfibel/de/mf_wohnungsarten.shtml, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019.

die öffentliche Hand bei zukünftigen Neuvermietungen den Mietzins auf die ortsübliche Vergleichsmiete beschränken und auf nach bürgerlichem Recht zulässige Mieterhöhungen etwa zur Angleichung an die ortsübliche Vergleichsmiete verzichten, dürfte sich dies zwar auf die Höhe des Mietniveaus auswirken. Allerdings entwickelten sich knapp 85 % des Mietwohnungsmarktes unabhängig hiervon, so dass ein substanzieller Beitrag fraglich wäre. Anders sähe dies dann aus, wenn die Entwicklung des Mietpreisniveaus nachweislich durch diese Wohnungen beeinflusst würde.¹⁹⁷ Aus welchen Gründen die konkreten Wohnimmobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin zur Verwirklichung des Vorhabens der Senkung der Mietpreise im Land Berlin herangezogen werden müssten, ist nicht ersichtlich. Die Initiative beschränkt sich – soweit erkennbar – auf besonders *große* gewerbliche Vermieter. Aus welchen Gründen ausgerechnet deren konkrete Wohnimmobilien zur Durchführung des Vorhabens herangezogen werden sollten, ist aber nicht ersichtlich.¹⁹⁸

Ein milderes Mittel als die Vergesellschaftung könnte der rechtsgeschäftliche Erwerb der Grundstücke mitsamt den Immobilien darstellen. Fraglich könnte in diesem Zusammenhang sein, ob diese Vorgehensweise durch die Anzahl der betroffenen Grundstücke tatsächlich in gleicher Weise zur Förderung des Zwecks beizutragen in der Lage wäre. Im Rahmen der Enteignung stellt der rechtsgeschäftliche Erwerb regelmäßig ein milderes und gleichermaßen geeignetes Mittel dar.¹⁹⁹ Angesichts des Umstandes, dass ausweislich der amtlichen Kostenschätzung voraussichtlich lediglich zehn Unternehmen die Schwelle überschreiten würden, wird man anstelle der Anzahl der Grundstücke auf diejenige der Unternehmen abstellen müssen. Ein Versuch des rechtsgeschäftlichen Erwerbs der Immobilien von bis zu zehn Unternehmen als Vertragspartnern wäre dabei zumutbar. Wollte das Land Berlin auf die Immobilien zugreifen, müsste es zuvor einen ernsthaften Versuch eines rechtsgeschäftlichen Erwerbs unternehmen. Der Verweis auf ein hohes Niveau der derzeitigen Marktpreise könnte dabei nicht als Begründung für das Scheitern eines rechtsgeschäftlichen Erwerbs herhalten. Der Vorrang des freihändigen Erwerbs findet seine Grenze erst in unangemessenen oder unzumutbaren Bedingungen für die öffentliche Hand.²⁰⁰ Auf die Vergesell-

¹⁹⁷ Diese Behauptung implementiert die Initiative in ihren Zielen, vgl. <https://www.dwenteignen.de/warum/>, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019.

¹⁹⁸ Siehe zu der Zulässigkeit der zur Abgrenzung gewählten Schwelle die Ausführungen zum allgemeinen Gleichheitssatz nachfolgend S. 60 ff.

¹⁹⁹ *Bryde*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 14 Rn. 83; *Jarass*, in: ders./Pieroth, Grundgesetz, 15. Aufl. 2018, Art. 14 Rn. 90.

²⁰⁰ Vgl. *Jarass*, in: ders./Pieroth, Grundgesetz, 15. Aufl. 2018, Art. 14 Rn. 90.

schaftung deshalb zurückzugreifen, weil sich die aufgerufenen Marktpreise auf einem hohen Niveau bewegen, wäre kein gangbarer Weg.

Für die Frage der Erforderlichkeit kommt es nicht auf die Maßnahmen des Bundes und ihre Wirksamkeit zur Erreichung des angestrebten Zwecks an. Insbesondere zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung steht den Bezirken die Möglichkeit offen, über sogenannte Erhaltungsverordnungen (vgl. § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB) im Interesse des „Milieuschutzes“ den Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen einer Genehmigungspflicht zu unterwerfen. Hierdurch können die umgangssprachlich als „Luxussanierungen“ bezeichneten und für einen sprunghaften Anstieg der Mieten ursächlich gemachten Änderungen beschränkt und Mieter vor dem Verlust ihrer Wohnungen geschützt werden.

Selbst wenn man davon ausginge, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit lediglich die Modalitäten der Vergesellschaftung betrifft,²⁰¹ wäre die Überführung *aller* Grundstücke der in den Anwendungsbereich des Gesetzes zur Vergesellschaftung von Grund und Boden einbezogenen Eigentümer nicht erforderlich. Nach der Konzeption des angestrebten Gesetzes soll die Anzahl der im Eigentum stehenden Wohnungen darüber entscheiden, ob eine juristische oder natürliche Person von der Vergesellschaftung betroffen ist. Wird eine Person in den Anwendungsbereich einbezogen, sollen *alle* Grundstücke dieser Person vergesellschaftet werden. Aus Sicht der betroffenen Personen wäre es wesentlich milder, wenn nicht deren gesamter Bestand an Grundstücken, sondern nur ein Teil einbezogen würde. Freilich setzt die gleiche Eignung dieser Maßnahme voraus, dass die Schwelle der in den Anwendungsbereich des Gesetzes einbezogenen Personen herabgesetzt werden müsste.

Die Vergesellschaftung aller Grundstücke der betroffenen Eigentümer durch das angestrebte Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden wäre nicht erforderlich.

ee) Angemessenheit

Die Maßnahme müsste jedenfalls angemessen bzw. verhältnismäßig im engeren Sinne sein. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine Maßnahme angemessen, wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der den Eingriff rechtfertigenden Gründe

²⁰¹ So *Durner*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 15 Rn. 81 (Stand der Kommentierung: Mai 2008).

die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt ist.²⁰² Nach der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts ist die *Enteignungsentschädigung* nur die zwingende Folge einer ansonsten verfassungsgemäßen Enteignung und mindert somit das Gewicht des Eingriffs nicht; die Entschädigung wirkt sich auf die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs nicht aus.²⁰³ Diese Überlegungen lassen sich auf die Entschädigung im Rahmen der Vergesellschaftung gemäß Art. 15 GG übertragen. Denn auch die verfassungsmäßige Vergesellschaftung setzt zwingend eine Entschädigung voraus. Art. 15 S. 2 GG verweist hinsichtlich der Modalitäten der Entschädigung ausdrücklich auf die Regelung in Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG. Insofern wirkt sich der Umstand der Entschädigung nicht auf die Angemessenheit der Vergesellschaftung aus.

Der Entzug des Eigentums ist in Bezug auf das Grundrecht der Eigentumsfreiheit der denkbar schwerste Eingriff. Denn hierdurch wird die Befugnis des Eigentümers, mit seinem Eigentum – innerhalb der durch andere Normen gesetzten Grenze – nach Belieben zu verfahren, in größtem Maße beeinträchtigt. Vor allem Grundstücksenteignungen stellen besonders schwere Eingriffe dar.²⁰⁴ Dies würde für das angestrebte Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden in besonderem Maße gelten, weil dieses seiner Konzeption nach eine Vergesellschaftung aller Grundstücke derjenigen Eigentümer vorsähe, die als vergesellschaftungsreif definiert würden. So sollen zehn Unternehmen von der Vergesellschaftung betroffen sein und insgesamt rund 243.000 Wohnungen in Gemeineigentum übergehen. Dies beträfe mit gut 15 % der Berliner Mietwohnungen einen zwar nicht unbedeutenden, aber dennoch kleinen Anteil des Mietwohnungsmarktes. Zweifelhaft ist, ob sich hierdurch spürbare Auswirkungen auf den Mietwohnungsmarkt insgesamt ergäben.

Demgegenüber wiegen die Gründe, welche die Eingriffe möglicherweise rechtfertigen könnten, voraussichtlich nicht besonders schwer. Unmittelbar Begünstigte der Vergesellschaftung der Grundstücke könnten die derzeitigen Mieter sein, die gemessen am gesamten Berliner Mietmarkt eine Minderheit ausmachen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die bestehenden Mietverhältnisse

²⁰² BVerfG, Beschl. v. 28.11.1984 – 1 BvL 13/81, BVerfGE 68, 272 (282); vgl. etwa auch BVerfG, Urt. v. 3.11.1982 – 1 BvL 4/78, BVerfGE 61, 291 (312); Beschl. v. 19.7.2000 – 1 BvR 539/96, BVerfGE 102, 197 (220).

²⁰³ BVerfG, Urt. v. 17.12.2013 – 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08, BVerfGE 134, 242 (298 Rn. 187). A. A. *Schliesky*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 55 (Stand der Kommentierung: August 2011).

²⁰⁴ BVerfG, Urt. v. 17.12.2013 – 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08, BVerfGE 134, 242 (291 Rn. 168).

nach der Enteignung zu den derzeitigen Konditionen fortgesetzt werden könnten. Zwar verhält sich die Initiative und in der Folge das angestrebte Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden selbst bislang nicht dazu, welches Schicksal die derzeitigen Mietverträge ereilen soll. Der Grundsatz „Kauf bricht nicht Miete“, wonach bei einer Veräußerung des Wohnraums durch den Vermieter der Erwerber in die Rechte und Pflichten des Vertrags eintritt (§ 566 BGB), knüpft an ein dingliches Rechtsgeschäft an.²⁰⁵ Auf öffentlich-rechtlich bedingte Eigentumsänderungen findet die Vorschrift unmittelbar keine Anwendung.²⁰⁶ Eine entsprechende Anwendung der Norm ist mangels einer planwidrigen Regelungslücke umstritten.²⁰⁷

Träten die mit der Vergesellschaftung mittelbar bezweckten Ziele des langsameren Anstiegs der Mieten ein, würde hingegen auch einem Teil der Allgemeinheit ein potenzieller Nutzen erwachsen. Dieser wäre allerdings hinsichtlich der vergesellschafteten Bestände der Wohnungswirtschaftsunternehmen auf die Konsequenzen für die Mietpreisentwicklung beschränkt und deshalb voraussichtlich gering.

Einem besonders schweren Eingriff auf der einen Seite stehen also Gründe gegenüber, die von keinem besonders schwerwiegenden Gewicht sind. Die erforderliche Abwägung führt zu der Erkenntnis, dass die Vergesellschaftung der Grundstücke privater Wohnungswirtschaftsunternehmen die Grenze der Zumutbarkeit überschreiten würde.

ff) Zwischenergebnis zur Verhältnismäßigkeit

Das angestrebte Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden in Berlin wäre unverhältnismäßig. Fragwürdig ist schon, ob hinter der Vergesellschaftung ein legitimer Zweck stünde. Durch diese Maßnahme würde das Wohnungsangebot in keiner Weise ausgeweitet. Lediglich den jetzigen Mietern würde ein anderer, nämlich staatlicher Vermieter gegenübergestellt. Nähme man diese

²⁰⁵ *Häublein*, in: Säcker/Rixecker/Oetker/Limberg (Hrsg.), Münchener Kommentar zum BGB, 7. Aufl. 2016, § 566 Rn. 17.

²⁰⁶ *Streyl*, in: Blank (Hrsg.), Mietrecht, 13. Aufl. 2017, § 566 BGB Rn. 34.

²⁰⁷ Siehe etwa die Anordnung der entsprechenden Geltung in § 57 ZVG. Vgl. auch *Streyl*, in: Blank (Hrsg.), Mietrecht, 13. Aufl. 2017, § 566 BGB Rn. 34. Differenzierend *Harke*, in: Gsell/Krüger/Lorenz/Reymann (Gesamthrsg.), beck-online Großkommentar, § 566 BGB Rn. 35-36.2 (Stand der Kommentierung: 1.1.2019). Für eine analoge Anwendung hingegen *Herrmann*, in: Bamberger/Roth/Hau/Poseck (Hrsg.), BeckOK BGB, § 566 Rn. 8 (Stand der Kommentierung: 1.11.2018).

Prämisse an, wäre eine Sozialisierung jedoch nicht erforderlich. Mildere Mittel, welche mit gleicher Effektivität die Grundrechtsträger weniger stark belasteten, sind durchaus ersichtlich. Überdies würde die Vergesellschaftung gemessen an den der Allgemeinheit hierdurch vermittelten Vorzügen unzumutbar in das Grundrecht der Eigentumsfreiheit privater Wohnungswirtschaftsunternehmen eingreifen.

f) Zwischenergebnis zur materiellen Verfassungsmäßigkeit

Das Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden wäre materiell verfassungswidrig. Zwar wäre der qualifizierte Gesetzesvorbehalt vorbehaltlich einer ordnungsgemäßen Junktimklausel gewahrt. Allerdings stellen die mit den Wohnimmobilien bebauten Grundstücke, die von der Vergesellschaftung betroffen wären, keine sozialisierungsfähigen Güter dar. Weitere Mechanismen müssten die dauerhafte gemeinwirtschaftliche Nutzung der Grundstücke absichern. Die Sozialisierungsreife der in die Vergesellschaftung einbezogenen Eigentümer läge wohl vor. Das Gesetz würde jedoch unverhältnismäßig in das Grundrecht der Eigentumsfreiheit der Wohnungswirtschaftsunternehmen eingreifen.

5. Ergebnis

Der mit der Vergesellschaftung verbundene Eingriff in das Grundrecht der Eigentumsfreiheit ließe sich nicht rechtfertigen. Damit stellte die Vergesellschaftung einen Verstoß gegen die Eigentumsfreiheit des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG dar.

II. Verbot von Einzelfallgesetzen

Das angestrebte Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden dürfte nicht gegen das Verbot von Einzelfallgesetzen verstoßen.

Soweit ein Grundrecht des Grundgesetzes durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, muss das Gesetz gemäß Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten. Dogmatisch handelt es sich bei dem Verbot von Einzelfallgesetzgebung nicht um ein Grundrecht, sondern um eine allgemeine Anforderung an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung eines Grundrechtseingriffs.²⁰⁸ Landesgesetze werden von dem Verbot erfasst.²⁰⁹ „Dass

²⁰⁸ BVerfG, Urt. v. 30.4.1952 – 1 BvR 14/52, 1 BvR 25/52, 1 BvR 167/52, BVerfGE 1, 264 (280); Beschl. v. 27.2.2007 – 1 BvR 1982/01, BVerfGE 117, 302 (310); Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11, 1 BvR 312/12, 1 BvR 1456/12, BVerfGE 143, 246 (392 Rn. 393); *Sodan*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 19 Rn. 1.

der Gesetzgeber einen konkreten Fall vor Augen hat, den er zum Anlass seiner Regelung nimmt, verleiht dieser noch nicht den Charakter eines Einzelfallgesetzes, wenn sie nach der Art der in Betracht kommenden Sachverhalte geeignet ist, unbestimmt viele weitere Fälle zu regeln [...].²¹⁰ Auch schließt Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG „die Regelung eines Einzelfalls nicht aus, wenn der Sachverhalt so beschaffen ist, dass es nur einen Fall dieser Art gibt und die Regelung dieses singulären Sachverhalts von sachlichen Gründen getragen wird [...].“²¹¹ Als Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes stellt Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG sicher, dass der Gesetzgeber nicht aus einer Reihe gleichgelagerter Sachverhalte einen Fall herausgreift und für diesen eine Sonderregelung schafft.²¹²

Dagegen erlaubt Art. 15 S. 1 GG ausdrücklich die Vergesellschaftung durch ein Gesetz. Deshalb stellt Art. 15 S. 1 GG nach der wohl herrschenden Auffassung²¹³ eine Spezialregelung zu Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG dar. Das Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden verstieße daher nicht gegen das Verbot von Einzelfallgesetzen.

III. Allgemeiner Gleichheitssatz

Das Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden müsste mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG in Einklang stehen.

²⁰⁹ *Sodan*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 19 Rn. 4.

²¹⁰ BVerfG, Urt. v. 12.3.2008 – 2 BvF 4/03, BVerfGE 121, 30 (49); vgl. ferner BVerfG, Urt. v. 2.3.1999 – 1 BvL 2/91, BVerfGE 99, 367 (400); Beschl. v. 11.7.2013 – 2 BvR 2302/11, 2 BvR 1279/12, BVerfGE 134, 33 (88 Rn. 127).

²¹¹ BVerfG, Beschl. v. 11.7.2013 – 2 BvR 2302/11, 2 BvR 1279/12, BVerfGE 134, 33 (88 Rn. 128); vgl. auch bereits BVerfG, Urt. v. 7.5.1969 – 2 BvL 15/67, BVerfGE 25, 371 (399); Urt. v. 10.3.1992 – 1 BvR 454/91 u.a., BVerfGE 85, 360 (374).

²¹² Vgl. BVerfG, Urt. v. 10.3.1992 – 1 BvR 454/91 u.a., BVerfGE 85, 360 (374); Beschl. v. 11.7.2013 – 2 BvR 2302/11, 2 BvR 1279/12, 134, 33 (88 f. Rn. 128); Beschl. v. 12.5.2015 – 1 BvR 1501/13, 1 BvR 1682/13, BVerfGE 139, 148 (176 Rn. 53); Urt. v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11, 1 BvR 312/12, 1 BvR 1456/12, BVerfGE 143, 246 (392 f. Rn. 394).

²¹³ *Axer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 15 Rn. 18; *Wieland*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 15 Rn. 32; *Schliesky*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 61 (Stand der Kommentierung: August 2011). A. A. *Deppenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 44; *Durner*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 15 Rn. 87 f. (Stand der Kommentierung: Mai 2008). Mit Bezug zu Art. 14 GG siehe auch *Huber*, in: ders./Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 19 Rn. 28 ff.; *Remmert*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 19 Abs. 3 Rn. 23 ff. (Stand der Kommentierung: Mai 2009); *Sodan*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 19 Rn. 3.

Art. 3 Abs. 1 GG enthält als Positivierung der grundlegenden Gerechtigkeitsidee der Gleichheit vor dem Gesetz²¹⁴ ein allgemeines Gebot der Gleichbehandlung der Grundrechtsträger durch die Staatsgewalt. Wie sich jedoch bereits aus systematischen Gründen im Umkehrschluss aus Art. 3 Abs. 3 GG ergibt, wonach gerade kein kategorisches Verbot der Ungleichbehandlung aus den in ihm nicht genannten Kriterien besteht, ist der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG nicht im Sinne einer umfassenden („absoluten“) Gleichbehandlung unter Nivellierung aller in den Individuen begründeten Unterschiede zu verstehen, sondern als Verbot von Ungleichbehandlungen ohne hinreichenden Grund, also prinzipiell als ein Verbot staatlicher „Willkür“. Schlagwortartig wird der Schutzgehalt des Art. 3 Abs. 1 GG daher dahin gehend formuliert, dass weder „wesentlich Gleiches willkürlich ungleich“ behandelt werden darf noch „wesentlich Ungleiches willkürlich gleich“.²¹⁵ Positiv gesprochen gebietet Art. 3 Abs. 1 GG also, „wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln“.²¹⁶ Diese Grundrechtsnorm ist auf ungleiche Belastungen ebenso wie auf ungleiche Begünstigungen anwendbar.²¹⁷ Die Bindung der grundrechtsverpflichteten Hoheitsträger besteht dabei nur innerhalb ihrer Kompetenzbereiche, d. h. eine Ungleichbehandlung durch unterschiedliche Hoheitsträger, etwa durch Bundes- und Landesgesetzgeber oder durch verschiedene Landesgesetzgeber, Gemeinden, Behörden oder Gerichte, führt nicht zu einer Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes.²¹⁸ Unterschiedliche Regelungen im Bundesgebiet durch unterschiedliche Länder lassen sich demnach nicht am Maßstab des allgemeinen Gleichheitssatz messen und vermögen somit einen Verstoß gegen diesen nicht zu begründen. Grundrechtsberechtigt sind neben natürlichen Personen auch juristische Personen des Privatrechts.²¹⁹

²¹⁴ Vgl. BVerfG, Urt. v. 5.4.1952 – 2 BvH 1/52, BVerfGE 1, 208 (233).

²¹⁵ Siehe etwa BVerfG, Urt. v. 16.3.1955 – 2 BvK 1/54, BVerfGE 4, 144 (155); Beschl. v. 26.4.1988 – 1 BvL 84/86, BVerfGE 78, 104 (121); vgl. ferner BVerfG, Beschl. v. 11.1.2005 – 2 BvR 167/02, BVerfGE 112, 164 (174); Beschl. v. 6.7.2010 – 2 BvL 13/09, BVerfGE 126, 268 (277).

²¹⁶ BVerfG, Beschl. v. 11.1.2005 – 2 BvR 167/02, BVerfGE 112, 164 (174); Beschl. v. 18.7.2012 – 1 BvL 16/11, BVerfGE 132, 179 (188 Rn. 30).

²¹⁷ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.7.2012 – 1 BvL 16/11, BVerfGE 132, 179 (188 Rn. 30 m.w.N.).

²¹⁸ Siehe etwa BVerfG, Urt. v. 13.6.1952 – 1 BvR 137/52, BVerfGE 1, 332 (345); Beschl. v. 7.11.1995 – 2 BvR 413/88, 2 BvR 1300/93, BVerfGE 93, 319 (351).

²¹⁹ BVerfG, Urt. v. 20.7.1954 – 1 BvR 459/52, 1 BvR 484/52, 1 BvR 548/52, 1 BvR 555/52, 1 BvR 623/52, 1 BvR 651/52, 1 BvR 748/52, 1 BvR 783/52, 1 BvR 801/52, 1 BvR 5/53, 1 BvR 9/53, 1 BvR 96/53, 1 BvR 114/54, BVerfGE 4, 7 (12); Beschl. v. 3.7.1973 – 1 BvR 153/69, BVerfGE 35, 348 (357).

1. Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichen

Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG setzt zunächst eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichen voraus. Zur Ermittlung dessen sind Vergleichspaare unter Einschluss desjenigen zu bilden, den die Ungleichbehandlung trifft, für den sie also nachteilig wirkt.

a) Vergleichsgruppenbildung

Das angestrebte Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden soll in mehrfacher Weise differenzieren.

Voraussetzung für die Vergesellschaftungsreife wäre zunächst die Gewinnerzielungsabsicht eines Eigentümers. Im Rahmen dieser Differenzierung bildeten Unternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht eine Gruppe, Unternehmen ohne die Absicht, Gewinne zu erwirtschaften, die Vergleichsgruppe. Das Merkmal der Gewinnerzielungsabsicht soll dasjenige sein, woran das Gesetz die Folge der Einbeziehung anknüpfen würde.

Darüber hinaus soll das Gesetz innerhalb der mit Gewinnerzielungsabsicht wirtschaftenden Unternehmen nach der Anzahl der Wohnungen differenzieren, welche diesem zu einem bestimmten Stichtag gehören. Hierzu rechnete das Gesetz Wohnungen von Tochtergesellschaften sowie nachgeordneten Wohnungsunternehmen einem Eigentümer zu und qualifizierte unbebaute Grundstücke als Wohnungen. Die Vergleichsgruppen würden demnach von den Unternehmen gebildet, denen bis zu 2.999 Wohnungen gehören, sowie denjenigen Unternehmen, die diese Schwelle überschreiten. Denn an das Erreichen der Schwelle von 3.000 Wohnungen würde das Gesetz die Anwendbarkeit des Vergesellschaftungstatbestands knüpfen.

Ferner soll das Gesetz einen Ausnahmetatbestand vorsehen, wonach Unternehmen im öffentlichen oder bereits kollektiven Besitz der Mieterschaft oder gemeinwirtschaftlich verwaltete Unternehmen von der Vergesellschaftung ausgenommen wären. Die Vergleichsgruppen werden auf der einen Seite von solchen Unternehmen gebildet, die mit Gewinnerzielungsabsicht wirtschaften und denen 3.000 Wohnungen oder mehr im Land Berlin gehören, sowie solchen Unternehmen, die diese Kriterien ebenfalls erfüllen, aber dennoch vom Anwendungsbereich des Gesetzes nicht erfasst wären.

b) Ungleichbehandlung

Eine Ungleichbehandlung liegt vor, wenn die diese Vergleichspaare bildenden Personen mit unterschiedlichen Rechtsfolgen belegt werden. Die Ungleichbehandlung kann dabei sowohl eine personelle sein, d. h. die betreffenden Rechtsfolgen orientieren sich unmittelbar an personenbezogenen Merkmalen, oder es kann eine sachliche Ungleichbehandlung vorliegen, bei der die Rechtsfolgen unmittelbar an bestimmte Sachverhalte anknüpfen.²²⁰

Sowohl die Differenzierung nach der Gewinnerzielungsabsicht als auch die Unterscheidung anhand der Größe des Bestandes eines Wohnungswirtschaftsunternehmens würde zu einer Ungleichbehandlung mit den (juristischen) Personen in der jeweils anderen Vergleichsgruppe führen. In beiden Fällen wäre die unterschiedliche Rechtsfolge die Einbeziehung in den Anwendungsbereich des Gesetzes zur Vergesellschaftung von Grund und Boden. Auch die Ausnahme aus dem Anwendungsbereich der Vergesellschaftung trotz Gewinnerzielungsabsicht und entsprechend großem Wohnungsbestand würde eine Ungleichbehandlung darstellen. Die unterschiedliche Rechtsfolge wäre der Ausschluss aus dem Anwendungsbereich.

c) Wesentlich Gleiches

Zu ermitteln ist, ob die Ungleichbehandlung wesentlich Gleiches beträfe. Entscheidend hierfür ist nicht jede oder gar die umfassende Vergleichbarkeit der die Vergleichsgruppe bildenden Personen, sondern nur deren wesentliche Vergleichbarkeit hinsichtlich desjenigen Vergleichskriteriums, das für den Anlass der (ungleich wirkenden) Behandlung maßgeblich ist, hierzu also in einem engen inneren Sachzusammenhang steht.²²¹

Bezüglich des Kriteriums der Gewinnerzielungsabsicht könnten Zweifel an der Gleichartigkeit der jeweiligen Vergleichsgruppenangehörigen bestehen. Denn die Gewinnerzielungsabsicht stellt ein wesentliches Merkmal solcher Unternehmen dar, die im eigenen Interesse auf die Wirtschaftlichkeit der Unternehmung achten müssen. Allerdings fließen in die Beurteilung des „wesentlich Gleiches“ notwendigerweise Elemente der Wertung mit ein, die umfassend im Rahmen der Rechtfertigung der Ungleichbehandlung geprüft werden können.²²² Gleich sind

²²⁰ *Sodan*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 9.

²²¹ *Sodan*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 10.

²²² *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 3 Rn. 25; *Wollenschläger*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Bd. 1, Art. 3 Rn. 82 f.

die Unternehmen jedenfalls hinsichtlich ihrer Tätigkeit, nämlich der Befriedigung des Bedürfnisses von Wohnraum durch privatwirtschaftlich geschlossene Verträge.

Offensichtlich ist die Gleichartigkeit hier in Bezug auf die Schwelle von 3.000 Wohnungen, welche die Einteilung in eine der beiden Gruppen regeln würde. Ungleich sind die Vergleichsgruppen ausschließlich hinsichtlich der Anzahl der Wohnungen, die sich in ihrem Eigentum befinden. Anlass der ungleichen wirkenden Behandlung ist in beiden Fällen die Nutzung des Eigentums zur Vermietung von Wohnraum, die mit Gewinnerzielungsabsicht erfolgt. Insofern sind die Unternehmen gleich, was sich insbesondere an Unternehmen zeigt, denen Wohnungen im Grenzbereich der gewählten Schwelle gehören.

Gleiches gilt für die durch den Ausnahmetatbestand aus dem Anwendungsbereich der Vergesellschaftung ausgenommenen Unternehmen im öffentlichen oder bereits kollektiven Besitz der Mieterschaft sowie die gemeinwirtschaftlich verwalteten Unternehmen. Die Besitzverhältnisse hinter den Unternehmen spielen erst auf der Ebene der Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung eine Rolle. Im Hinblick auf ihre Tätigkeit am Markt als Vermieter sind die Unternehmen wesentlich gleich.

d) Zwischenergebnis

Durch die Beschränkung des Anwendungsbereichs auf Unternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht, das Erfordernis einer bestimmten Anzahl von Wohnungen und den Ausnahmetatbestand läge im Falle des Gesetzes zur Vergesellschaftung von Grund und Boden jeweils eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem vor.

2. Rechtfertigung der Ungleichbehandlung

Art. 3 Abs. 1 GG verbietet nicht streng jede Form der Ungleichbehandlung. Dem Gesetzgeber ist unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit der Differenzierung erlaubt. In seiner früheren Judikatur fragte das Bundesverfassungsgericht danach, ob eine Ungleichbehandlung durch einen sachlichen einleuchtenden Grund gerechtfertigt ist.²²³ Nach neuerer Rechtsprechung können Grenzen von Ungleichbehandlungen „stufenlos von gelockerten, auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitsanforde-

²²³ Vgl. etwa BVerfG, Urt. v. 23.10.1951 – 2 BvG 1/51, BVerfGE 1, 14 (52); Beschl. v. 26.1.1993 – 1 BvL 38/92, 1 BvL 40/92, 1 BvL 43/92, BVerfGE 88, 87 (97).

rungen reichen“.²²⁴ Da sich die Einbeziehung in den Anwendungsbereich des Gesetzes zur Vergesellschaftung von Grund und Boden nachteilig auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten auswirken könnte, ist der strengere Maßstab der Verhältnismäßigkeitsprüfung anzuwenden.²²⁵ Eine Rechtfertigung ist hiernach nur möglich, wenn Ungleichbehandlung und rechtfertigender Grund „in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen“²²⁶.

a) Gewinnerzielungsabsicht als Abgrenzungskriterium

Von Unternehmen, die keine Gewinnerzielung beabsichtigen, geht für die Befriedigung des Bedürfnisses von bezahlbarem Wohnraum insofern eine weniger große Gefahr aus, als sie ihre Kalkulation auf das Motiv der Kostendeckung ausrichten. Das durch die Nutzung der Wohnimmobilien erzielte Ergebnis muss (langfristig) ausreichend für den Erhalt der Mietsache sein. Unternehmen, die hingegen gewinnorientiert wirtschaften, zielen aus der Nutzung der Immobilien zusätzlich auf einen darüber liegenden Gewinn. Dies ist in einer sozialen Marktwirtschaft in keiner Weise verwerflich, kann aber als Kriterium für eine Ungleichbehandlung herangezogen werden. Das Merkmal der Gewinnerzielungsabsicht korrespondiert mit der Gewerblichkeit der Nutzung der Wohnimmobilien. Hierbei ist in Bezug auf die Vermietung von Wohnraum regelmäßig eine Abgrenzung zu der Verwaltung eigenen Vermögens vorzunehmen. Solange sich die Bewirtschaftung der Immobilien als die Verwaltung eigenen Vermögens darstellt, erfolgt keine gewerbliche Nutzung. Sofern der Landesgesetzgeber bei Regelungen danach differenziert, ob die Nutzung mit Gewinnerzielungsabsicht erfolgt, lässt sich eine Unterscheidung rechtfertigen.

b) Differenzierung nach der Anzahl der Wohnungen

Die Differenzierung anhand der Anzahl der Wohnungen, die einem Eigentümer gehören, ist hingegen problematisch. Geringere Anforderungen an den Prüfungsmaßstab können nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allerdings bei der Ordnung von komplexen Massenerscheinungen gelten, insbesondere im Hinblick auf die Zulässigkeit von generalisierenden, typisierenden oder pauschalierenden Regelungen etwa im Sozialversicherungs- oder Steu-

²²⁴ BVerfG, Beschl. v. 21.6.2011 – 1 BvR 2035/07, BVerfGE 129, 49 (Ls. 1).

²²⁵ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.3.2015 – 1 BvR 2880/11, BVerfGE 139, 1 (13 Rn. 39 m. w. N.).

²²⁶ BVerfG, Beschl. v. 30.5.1990 – 1 BvL 2/83, 1 BvL 9/84, 1 BvL 10/84, 1 BvL 3/85 u.a., BVerfGE 82, 126 (146).

erreicht.²²⁷ Danach können hier bestimmte in wesentlichen Elementen gleich geartete Lebenssachverhalte normativ zusammengefasst, Besonderheiten, die im Tatsächlichen durchaus bekannt sind, generalisierend vernachlässigt sowie Begünstigungen oder Belastungen in einer gewissen Bandbreite zum Zwecke der Verwaltungsvereinfachung nach oben und unten pauschalierend bestimmt werden.²²⁸ Voraussetzung für die Zulässigkeit solcher Typisierungen und ähnlichem ist aber, dass die daraus resultierenden Härten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar wären, lediglich eine verhältnismäßig kleine Anzahl von Personen betreffen und der Verstoß gegen den Gleichheitssatz nicht sehr intensiv ist²²⁹ sowie der tatsächliche Anknüpfungspunkt für die Typisierung im Normzweck angelegt ist²³⁰. Aus ähnlich gelagerten Erwägungen heraus sind Stichtagsregelungen und die aus deren formaler Starrheit resultierenden Ungleichheiten zulässig, wenn die Einführung eines Stichtags notwendig und die Wahl des Zeitpunkts, orientiert am gegebenen Sachverhalt, vertretbar und insoweit willkürfrei ist.²³¹ In besonderen Lagen können hier aber Übergangsregelungen geboten sein.²³²

Auf welcher Grundlage und nach welchen Gesichtspunkten die Schwelle von 3.000 Wohnungen von der Initiative gewählt wurde, ist nicht erkennbar. Diese führt in dem Beschlusstext an, dass durch die Wahl der Höhe die Grundrechte der Eigentums- und Berufsfreiheit ausreichend geschützt und gleichzeitig genug Unternehmen vom Anwendungsbereich erfasst würden, um Gemeineigentum in einer Größenordnung zu schaffen, die den Begriff Vergesellschaftung rechtferti-

²²⁷ BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985 – 1 BvR 449/82, 1 BvR 523/82, 1 BvR 700/82, 1 BvR 728/82, BVerfGE 70, 1 (34); Urt. v. 17.11.1992 – 1 BvL 8/87, BVerfGE 87, 234 (255); Beschl. v. 10.4.1997 – 2 BvL 77/92, BVerfGE 96, 1 (6); Urt. v. 7.12.1999 – 2 BvR 301/98, BVerfGE 101, 297 (309); Urt. v. 3.4.2001 – 1 BvR 81/98, BVerfGE 103, 225 (235 f.); Urt. v. 20.4.2004 – 1 BvR 1748/99, 1 BvR 905/00, BVerfGE 110, 274 (292 f.).

²²⁸ BVerfG, Beschl. v. 23.6.2004 – 1 BvL 3/98, 1 BvL 9/02, 1 BvL 2/03, BVerfGE 111, 115 (137).

²²⁹ BVerfG, Urt. v. 28.4.1999 – 1 BvL 11/94, 1 BvL 33/95, 1 BvR 1560/97, BVerfGE 100, 138 (174) m.w.N.

²³⁰ BVerfG, Beschl. v. 23.6.2004 – 1 BvL 3/98, 1 BvL 9/02, 1 BvL 2/03, BVerfGE 111, 115 (137).

²³¹ BVerfG, Beschl. v. 8.4.1987 – 1 BvR 564/84, 1 BvR 684/84, 1 BvR 877/84, 1 BvR 886/84, 1 BvR 1134/84, 1 BvR 1636/84, 1 BvR 1711/84, BVerfGE 75, 78 (106); Urt. v. 7.7.1992 – 1 BvL 51/86, 1 BvL 50/87, 1 BvR 873/90, 1 BvR 761/91, BVerfGE 87, 1 (43); Urt. v. 23.11.1999 – 1 BvF 1/94, BVerfGE 101, 239 (270); Beschl. v. 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1874/13, BVerfGE 145, 20 (104 Rn. 213).

²³² BVerfG, Beschl. v. 21.12.1977 – 1 BvR 820/76, 1 BvR 1033/76, BVerfGE 47, 85 (94); Urt. v. 8.4.1986 – 1 BvR 1186/83, 1 BvR 1574/83, 1 BvR 1704/83, 1 BvR 291/84, 1 BvR 334/84, 1 BvR 271/84, BVerfGE 71, 364 (397); Urt. v. 30.7.2008 – 1 BvR 3262/07, 1 BvR 402/08, 1 BvR 906/08, BVerfGE 121, 317 (358).

ge. Der erste Begründungsstrang weist auf eine Härtefallklausel hin, welche die Grundrechtsausübung weiterhin gewährleisten soll. Dies würde nach der Konzeption des angestrebten Gesetzes zur Vergesellschaftung von Grund und Boden allerdings nur für diejenigen Unternehmen gelten, welche die Schwelle nicht überschreiten und deshalb nicht in den Anwendungsbereich einbezogen würden. Der zweite Begründungsstrang zeigt, dass die Höhe der Schwelle offenbar vom Ergebnis her bestimmt wurde. Durch die Schwelle sollen nämlich offensichtlich nur große Unternehmen einbezogen werden. Das Kriterium der Größe eines Unternehmens ist aber grundsätzlich ungeeignet, um als Unterscheidungsmerkmal herzuhalten. Es ist ein starres Merkmal, das willkürlich gewählt ist.

Möchte man den Versuch der Rechtfertigung der gewählten Schwelle unternehmen, müsste eine gesicherte Datengrundlage ergeben, dass Unternehmen einer gewissen Größe in besonderem Maße für die Entwicklung der Mieten im Land Berlin verantwortlich sind. Verhältnismäßig wäre in diesem Fall allerdings ausschließlich eine „Abschöpfung“ um das Maß, das zur Beseitigung der Gefahr erforderlich wäre. Ist Ziel des Gesetzes hingegen, dass langfristig die Mieten hierdurch sinken, dann müsste dieses Kriterium über den Anwendungsbereich des Gesetzes mitentscheiden.

Die Differenzierung anhand der Anzahl der Wohnungen, die den Wohnungswirtschaftsunternehmen gehören, ist willkürlich. Die Ungleichbehandlungen von Unternehmen, die in den Anwendungsbereich des Gesetzes zur Vergesellschaftung von Grund und Boden einbezogen würden, gegenüber denjenigen Unternehmen, welche die Schwelle nicht überschritten, ließe sich – zumindest ohne eine weitere Datengrundlage, die einen Effekt großer Wohnungswirtschaftsunternehmen auf die Mietentwicklung nachweisen müsste – nicht rechtfertigen.

c) Ausgenommene Unternehmen

Für die durch den Ausnahmetatbestand ausgenommenen Unternehmen im öffentlichen oder bereits kollektiven Besitz der Mieterschaft sowie gemeinwirtschaftlich verwalteten Unternehmen wird von der Initiative als Grund angeführt, dass das Ziel der Vergesellschaftung die Schaffung von Gemeineigentum sei. Aus welchem Grund zur Differenzierung auf die Besitzverhältnisse hinter den Unternehmen abgestellt wird, ist nicht ersichtlich.

Gerechtfertigt werden könnte die Unterscheidung dann, wenn solche Unternehmen von der Vergesellschaftung ausgenommen würden, deren Betätigung primär das Bedürfnis der Bereitstellung von Wohnraum ohne die Absicht der Erzielung von Gewinn darstellt. Mit anderen Worten: Bereits jetzt könnten

gemeinwirtschaftlich handelnde Akteure ausgenommen werden, weil diese schon gegenwärtig einen Beitrag zu einer sozialen Wohnungsversorgung leisten. Die Einbeziehung in die gemeinwirtschaftlich handelnde Anstalt des öffentlichen Rechts führte insofern nicht weiter. Die Regelung einer Ausnahme für Unternehmen, die in staatlicher Hand sind, aber nicht gemeinwirtschaftlich handeln, ließe sich demgegenüber nicht rechtfertigen.

3. Ergebnis

Im Ergebnis wäre die Differenzierung unter den mit Gewinnerzielungsabsicht wirtschaftenden Wohnungsunternehmen nicht zu rechtfertigen. Die Festsetzung der Schwelle bei 3.000 Wohnungen erfolgte – zumindest ohne eine weitere Datengrundlage, die einen Effekt großer Wohnungswirtschaftsunternehmen auf die Mietentwicklung nachweisen müsste – willkürlich. Sie verstieße gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG.

IV. Schuldenbremse

Im Rahmen der sogenannten Föderalismusreform II wurde im Jahr 2009 insbesondere die sogenannte Schuldenbremse in das Grundgesetz aufgenommen, um einen weiteren Anstieg der Staatsverschuldung zu verhindern.²³³ Allein die mit der Vergesellschaftung einhergehende Entschädigung belief sich nach der amtlichen Kostenschätzung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport auf einen Betrag von 28,8 bis 36 Milliarden Euro.²³⁴ Hierzu kämen Erwerbsnebenkosten von ca. 180 Millionen Euro sowie einmalige Kosten des Vergesellschaftungsverfahrens von rund 1,5 bis 2,9 Milliarden Euro. Insgesamt geht die Senatsverwaltung somit davon aus, dass die einmaligen Kosten 30 bis 39 Milliarden Euro und die laufenden Kosten 100 bis 340 Millionen Euro betragen würden. Eine dermaßen hohe, einmalig anfallende Summe insbesondere für die Entschädigung könnte gegen die sogenannte Schuldenbremse verstoßen.

1. Art. 109 Abs. 3 S. 1 und 5 GG

Gemäß Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG weist die nähere Ausgestaltung für die Landeshaushalte den Ländern unter Verweis auf ihre verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe zu, dass

²³³ R. P. Schenke, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 8 f.

²³⁴ Vgl. oben S. 9.

dem Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden. Die hierdurch herbeigeführte Bindung der Länder ist mit dem Grundgesetz vereinbar.²³⁵ Gemäß Art. 143d Abs. 1 S. 4 GG gilt die Vorgabe in Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG bezüglich der Haushalte der Länder erst für das Haushaltsjahr 2020. Dann bindet sie die Länder aber unmittelbar und unbedingt.²³⁶ Nicht erfasst von Art. 109 Abs. 3 GG sind grundsätzlich andere öffentlich-rechtlich organisierte Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit wie Gemeinden, Gemeindeverbände, Sozialversicherungsträger sowie sonstige rechtlich selbständige Sondervermögen und Gesellschaften.²³⁷ Allerdings wird im Schrifttum teilweise dafür plädiert, die Regelungen de lege ferenda auf die eben genannten Akteure zu erstrecken sowie de lege lata durch Zurechnung auf den Fall missbräuchlicher Gestaltung zu erstrecken.²³⁸ So soll es dem Land zugerechnet werden, wenn erstens die Kreditaufnahme durch einen Dritten erfolgt, dieser aber im Auftrag sowie auf Rechnung des Landes handelt und das Land den Schuldendienst übernimmt, oder zweitens der Kredit durch einen Dritten aufgenommen wird, sofern dieser zwar in eigenem Namen und auf eigene Rechnung handelt, das Land jedoch an diesem Dritten wesentlich beteiligt ist, den Schuldendienst übernimmt und das Motiv der formalen Auslagerung von Schulden für die Gestaltung maßgeblich ist.²³⁹

2. Finanzierung der Entschädigungen

Die Vorschläge der Initiative finden sich – was die Finanzierung anbelangt – nicht in dem Beschlusstext für den Volksentscheid wieder. Allerdings hat die Initiative im Rahmen des vorläufigen Textes, der weiterhin als Arbeitsgrundlage dienen soll, konkrete Vorschläge unterbreitet. Demnach soll die Entschädigungssumme zu 20 % durch das Land Berlin über eine Eigenkapitaleinlage in die zu gründende Anstalt des öffentlichen Rechts gedeckt werden; für die restlichen 80 % ist eine Finanzierung aus den Mitteln der Anstalt vorgesehen, wobei für

²³⁵ Siehe hierzu *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 109 Rn. 118 (Stand der Kommentierung: Mai 2011); *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 81.

²³⁶ *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 79.

²³⁷ *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 109 Rn. 119 (Stand der Kommentierung: Mai 2011); *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 52.

²³⁸ Siehe *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 109 Rn. 120 f. (Stand der Kommentierung: Mai 2011).

²³⁹ So *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 109 Rn. 121 (Stand der Kommentierung: Mai 2011).

hierfür notwendige Kredite das Land Berlin gegebenenfalls Bürgschaften leisten soll.²⁴⁰

Legt man die amtliche Kostenschätzung zugrunde, wonach sich allein für die Entschädigungen Gesamtkosten in Höhe von 28,8 bis 36 Milliarden Euro ergäben, käme auf das Land Berlin durch die Eigenkapitaleinlage eine Belastung in Höhe von 5,7 bis 7,2 Milliarden Euro zu. Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport geht unter Berücksichtigung der weiteren einmaligen Kosten von einer Summe von rund sechs bis acht Milliarden Euro aus. Die Anstalt des öffentlichen Rechts müsste entsprechend Kredite in einer Höhe von 23 bis 28,8 Milliarden Euro aufnehmen.

3. Auswirkungen der Vergesellschaftung

Art. 109 Abs. 3 GG regelt Anforderungen an die Haushalte der Länder. Der Haushalt des Landes Berlin wird gemäß Art. 86 Abs. 1 VvB durch das Haushaltsgesetz aufgestellt. Der am 15. Dezember 2017 durch das Abgeordnetenhaus von Berlin beschlossene Doppelhaushalt 2018/2019 umfasst für das Jahr 2019 ein Haushaltsvolumen in Höhe von 29,356 Milliarden Euro.²⁴¹ Ob das Land Berlin in der Lage wäre, weitere sechs bis acht Milliarden Euro über die Eigenkapitalanlage zugunsten der Anstalt des öffentlichen Rechts als Entschädigungen sowie die weiteren einmaligen Kosten für die Vergesellschaftung von Grund und Boden aufzubringen, dürfte sehr zweifelhaft sein. Noch größere Probleme ergäben sich, wenn dem Land Berlin die von der Anstalt in einer Höhe von 23 bis 28,8 Milliarden Euro aufgenommenen Kredite zugerechnet würden. Die Einhaltung der grundgesetzlichen Vorgaben für die sogenannte Schuldenbremse, an die der Haushaltsgesetzgeber ab dem Haushaltsjahr 2020 gebunden ist, und die Aufstellung eines verfassungsgemäßen Haushalts dürften dem Land Berlin dann unmöglich sein.

Ungeachtet hiervon weist die amtliche Kostenschätzung auf die unmittelbare Folge höherer Finanzierungskosten für die Landesverbindlichkeiten insgesamt sowie eine höhere Anfälligkeit des Landeshaushalts bei steigenden Zinsen hin. Dies dürfte umso mehr gelten, sofern die Kreditwürdigkeit des Landes Berlin durch den starken Anstieg der Schuldenlast herabgestuft werden sollte.²⁴² Ende

²⁴⁰ <https://www.dwenteignen.de/2018/10/25/volksentscheid-vorl%C3%A4ufiger-beschlusstext/>, zuletzt aufgerufen am 1.3.2019.

²⁴¹ <https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/nachrichten/artikel.658701.php>.

²⁴² Vgl. hierzu <https://www.tagesspiegel.de/berlin/wegen-enteignungsdebatte-berlin-fuerchtet-um-seine-kreditwuerdigkeit/24100008.html>, zuletzt aufgerufen am 14.3.2019.

2018 lag der Schuldenstand des Landes Berlin bei 57,6 Milliarden Euro.²⁴³ Die amtliche Kostenschätzung geht insofern von einer Erhöhung der Schuldenlast um rund 15 % aus. Rechnete man die Kredite der zu gründenden Anstalt des öffentlichen Rechts dem Land Berlin zu, beliefe sich die Summe sogar auf 30 bis 39 Milliarden Euro, was zu einer Erhöhung des Schuldenstandes von über 50 % führte. Etwaige Kosten, die aus dem Anstieg von Zinsen resultieren würden, belasteten den Berliner Landeshaushalt über das soeben skizzierte Maß hinaus.

V. Ergebnisse zur Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz

Das Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden verstieße gegen das Grundgesetz. Die Zuständigkeit für den Erlass des Gesetzes zur Vergesellschaftung von Grund und Boden läge zwar beim Land Berlin. Die Vergesellschaftung der Grundstücke würde aber das Grundrecht der Eigentumsfreiheit verletzen. Die Grundstücke der privaten Wohnungswirtschaftsunternehmen sind bereits keine sozialisierungsfähigen Güter. Sie stellen zwar Grund und Boden im Sinne des Art. 15 S. 1 GG dar. Der Rückgriff hierauf ist allerdings gesperrt, weil er zu einer Vergesellschaftung solcher Gegenstände, die keine Produktionsmittel im Sinne des Art. 15 GG sind, und damit letztlich zu einer Umgehung führen würde. Selbst wenn man dies anders sähe, wäre die konkret in den Blick genommene Vergesellschaftung unverhältnismäßig. Zweifelhafte ist, ob das Gesetz einen legitimen Zweck verfolgen würde, weil sein maßgebliches Ziel dasjenige wäre, Unternehmen, die eine gewisse Größe haben, aus dem Markt zu drängen. Darüber hinaus ist nicht zu erkennen, dass die Vergesellschaftung erforderlich wäre. Selbst wenn man annähme, dass sich der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit lediglich auf die nähere Ausgestaltung der Vergesellschaftung bezöge, wäre diese in ihrer konkreten Form nicht erforderlich. Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb einigen wenigen Grundrechtsträgern die gewährleistete Freiheit durch Verlust des Eigentums an allen Grundstücken entzogen werden sollte. Schließlich wäre das Gesetz nicht verhältnismäßig im engeren Sinne. Die Gemeinwohlgründe könnten den schwerwiegenden Eingriff nicht rechtfertigen. Der Entziehung aller Grundstücke der betroffenen Unternehmen stünde unmittelbar lediglich das Interesse derzeitiger Mieter entgegen. Das Interesse der Allgemeinheit hingegen wäre nur von sekundärer Bedeutung. Deshalb griffe die Vergesellschaftung unangemessen in das Grundrecht der Eigentumsfreiheit privater Wohnungswirtschaftsunternehmen ein.

²⁴³ <https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/haushaltsueberwachung/schuldentilgung/artikel.475316.php>, zuletzt aufgerufen am 14.3.2019.

Darüber hinaus würde das Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen. Rechtfertigen ließe sich insoweit nur die Ungleichbehandlung von Unternehmen, die mit und solchen, die ohne Gewinnerzielungsabsicht wirtschaften. Für eine durch den Gesetzgeber gezogene Schwelle von 3.000 Wohnungen, die über den Anwendungsbereich des Gesetzes entscheiden soll, ist kein sachliches Kriterium ersichtlich. Stellt man auf ein gestiegenes Gefahrpotenzial ab, das sich im Verhältnis zum einzelnen Mieter aus der Größe eines Vermieters ergeben könnte, müsste dieses zum einen zahlenmäßig belegt werden; zum anderen wäre der Ausnahmetatbestand zugunsten bestimmter großer Unternehmen nicht zu rechtfertigen.

Nach den Vorstellungen der Initiative soll die für die Vergesellschaftung zu leistende Entschädigungssumme zu 20 % durch das Land Berlin über eine Eigenkapitaleinlage in die zu gründende Anstalt des öffentlichen Rechts gedeckt werden; für die restlichen 80 % ist eine Finanzierung aus den Mitteln der Anstalt vorgesehen, wobei für hierfür notwendige Kredite das Land Berlin gegebenenfalls Bürgschaften leisten soll. Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport geht unter Berücksichtigung der weiteren einmaligen Kosten von einer Summe von rund sechs bis acht Milliarden Euro für die vom Land Berlin über den Landeshaushalt zu leistende Eigenkapitaleinlage aus. Ob das Land Berlin in der Lage wäre, diese Summe aufzubringen, dürfte sehr zweifelhaft sein. Noch größere Probleme ergäben sich, wenn dem Land Berlin die von der Anstalt in einer Höhe von 23 bis 28,8 Milliarden Euro aufgenommenen Kredite zugerechnet würden. Die Einhaltung der grundgesetzlichen Vorgaben für die sogenannte Schuldenbremse, an die der Haushaltsgesetzgeber ab dem Haushaltsjahr 2020 gebunden ist, und die Aufstellung eines verfassungsgemäßen Haushalts dürften dem Land Berlin dann unmöglich sein.

C. Vereinbarkeit mit der Verfassung von Berlin

Die Vereinbarkeit des angestrebten Gesetzes zur Vergesellschaftung von Grund und Boden mit der Verfassung von Berlin setzt voraus, dass es gegen keine Norm dieser Verfassung verstoßen würde. In Betracht kommen insbesondere die in ihrem Abschnitt II (Art. 6 bis 37 VvB) enthaltenen Grundrechte und Staatsziele. Gemäß Art. 142 GG bleiben Bestimmungen der Landesverfassungen ungeachtet der Vorschrift des Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht“) auch insoweit in Kraft, als sie in Übereinstimmung mit den Art. 1 bis 18 GG Grundrechte gewährleisten. Auch „soweit Landesgrundrechte gegenüber dem Grundgesetz einen weitergehenden Schutz oder auch einen geringeren Schutz verbürgen, *widersprechen* sie den entsprechenden Bundesgrundrechten als sol-

chen nicht, wenn das jeweils engere Grundrecht als Mindestgarantie zu verstehen ist und daher nicht den Normbefehl enthält, einen weitergehenden Schutz zu unterlassen [...].²⁴⁴ In Rede steht hier auch nicht der Vollzug von „einfachem“ Bundesrecht, woraus sich eine andere Beurteilung ergeben könnte.²⁴⁵ Insofern können die Landesgrundrechte der Verfassung von Berlin als Prüfungsmaßstäbe herangezogen werden.

I. Vergesellschaftung

Gemäß Art. 23 Abs. 1 VvB wird das Eigentum gewährleistet; sein Inhalt und seine Schranken ergeben sich aus den Gesetzen. Der Wortlaut dieser Gewährleistung stimmt im Wesentlichen mit demjenigen des Art. 14 Abs. 1 GG überein. Deshalb spricht der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin von einer gegenüber Art. 14 Abs. 1 S. 1 „inhaltsgleichen Eigentumsgewährleistung“²⁴⁶. Damit enthält Art. 23 Abs. 1 VvB sowohl ein Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe als auch eine Institutsgarantie für das Privatrecht.²⁴⁷ Es fehlt in Art. 23 VvB jedoch eine dem Art. 14 Abs. 2 GG entsprechende Regelung, dass Eigentum verpflichtet und sein Gebrauch zugleich der Allgemeinheit dienen soll. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs ist die Sozialpflichtigkeit der Eigentumsgewährleistung der Verfassung von Berlin jedoch „immanent“.²⁴⁸ Zur Sozialbindung des Eigentums gehört das Gebot der Rücksichtnahme auf den Nichteigentümer, der auf die Nutzung des Eigentumsobjekts zu seiner Freiheitssicherung und verantwortlichen Lebensgestaltung angewiesen ist.²⁴⁹

²⁴⁴ BVerfG, Beschl. v. 15.10.1997 – 2 BvN 1/95, BVerfGE 96, 345 (365).

²⁴⁵ Vgl. *Huber*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 142 Rn. 17 ff.; vgl. ferner *Kaiser/Lindner*, Zur Anwendung von Art. 142 und Art. 31 GG bei mehrpoligen Grundrechtsverhältnissen, DVBl 2017, 1329 (1333 f.); *Pietzcker*, Zuständigkeitsordnung und Kollisionsrecht im Bundesstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 134 Rn. 79.

²⁴⁶ VerfGH Berlin, Beschl. v. 24.8.2000 – VerfGH 107/99, NZM 2001, 847 (848).

²⁴⁷ VerfGH Berlin, Beschl. v. 9.5.2003 – VerfGH 150/01, juris Rn. 9; *Sodan*, Landesgrundrechte in Berlin, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VIII, 2017, § 247 Rn. 65.

²⁴⁸ VerfGH Berlin, Beschl. v. 24.8.2000 – VerfGH 107/99, NZM 2001, 847 (848); Beschl. v. 13.6.2003 – VerfGH 59/02, juris Rn. 10; Beschl. v. 14.11.2012 – VerfGH 8/11, LVerfGE 23, 28 (34); siehe ferner *Sodan*, Landesgrundrechte in Berlin, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VIII, 2017, § 247 Rn. 66.

²⁴⁹ VerfGH Berlin, Beschl. v. 13.6.2003 – VerfGH 59/02, juris Rn. 10.

1. Gewährleistung des Eigentums durch die Verfassung von Berlin

a) Sachlicher Schutzbereich

Geschützt wird von Art. 23 Abs. 1 VvB das Eigentum. Der Eigentumsbegriff ist identisch mit demjenigen des Art. 14 GG.²⁵⁰ Damit umfasst er alle vermögenswerten Rechte, welche die Rechtsordnung dem Berechtigten so zuordnet, dass dieser die damit verbundenen Befugnisse in eigenverantwortlicher Weise zu seinem privaten Nutzen ausüben kann.²⁵¹ Neben dem zivilrechtlichen Eigentum fallen hierunter auch Rechte, die Einzelnen zur ausschließlichen Nutzung zugeordnet sind.²⁵²

Parallel zu den bereits oben angestellten Überlegungen zum Schutzbereich des Art. 14 GG wäre hier im Falle des Gesetzes zur Vergesellschaftung von Grund und Boden der sachliche Schutzbereich der Eigentumsfreiheit eröffnet.

b) Personeller Schutzbereich

Bezüglich des Eigentumsschutzes privater Wohnungswirtschaftsunternehmen problematisch ist die Frage, inwiefern sich juristische Personen nach der Verfassung von Berlin auf Grundrechte berufen können. Eine Art. 19 Abs. 3 GG entsprechende Regelung enthält die Verfassung von Berlin nicht.²⁵³

Allerdings dürfte für die Grundrechtsgeltung zugunsten juristischer Personen davon auszugehen sein, dass das Abgeordnetenhaus diese Geltung als Gegenstand allgemein anerkannter Grundrechtsdogmatik in die Verfassung von Berlin „stillschweigend inkorporiert hat“²⁵⁴. Jedenfalls hat der Verfassungsgerichtshof – in

²⁵⁰ VerfGH Berlin, Beschl. v. 13.6.2003 – VerfGH 59/02, juris Rn. 10; Beschl. v. 16.5.2002 – VerfGH 124/01, 124 A/01, LVerfGE 13, 42 (51); *Sodan*, Landesgrundrechte in Berlin, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VIII, 2017, § 247 Rn. 65.

²⁵¹ Siehe dazu BVerfG, Beschl. v. 8.3.1988 – 1 BvL 9/85, 1 BvL 43/86, BVerfGE 78, 58 (71); Beschl. v. 9.1.1991 – 1 BvR 929/89, BVerfGE 83, 201 (208); Beschl. v. 7.12.2004 – 1 BvR 1804/03, BVerfGE 112, 93 (107); Urt. v. 10.6.2009 – 1 BvR 706/08, 1 BvR 814/08, 1 BvR 819/08, 1 BvR 832/08, 1 BvR 837/08, BVerfGE 123, 186 (258); Beschl. v. 21.7.2010 – 1 BvL 8/07, BVerfGE 126, 331 (358); Beschl. v. 8.5.2012 – 1 BvR 1065/03, 1 BvR 1082/03, BVerfGE 131, 66 (79).

²⁵² BVerfG, Beschl. v. 9.1.1991 – 1 BvR 929/89, BVerfGE 83, 201 (208); Beschl. v. 8.5.2012 – 1 BvR 1065/03, 1 BvR 1082/03, BVerfGE 131, 66 (79 f.).

²⁵³ *Sodan*, Landesgrundrechte in Berlin, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VIII, 2017, § 247 Rn. 28.

²⁵⁴ *Waldhoff*, in: Siegel/Waldhoff, Öffentliches Recht in Berlin, 2. Aufl. 2017, § 1 Rn. 46.

Übereinstimmung mit den vom Bundesverfassungsgericht zu Art. 19 Abs. 3 GG entwickelten Grundsätzen – juristischen Personen des öffentlichen Rechts die Berufung auf Grundrechte verwehrt, soweit sie nicht solche Aufgaben wahrnehmen, „die ihrerseits unmittelbar Grundrechtsschutz genießen“.²⁵⁵ Dass juristische Personen des Privatrechts grundsätzlich Trägerinnen von Landesgrundrechten sein können, erkennt der Verfassungsgerichtshof an.²⁵⁶

Zieht man die zu Art. 19 Abs. 3 GG entwickelten Grundsätze zur Bestimmung der Grundrechtsberechtigung juristischer Personen heran, dann gilt wie bei der Prüfung zu Art. 14 GG, dass privaten Wohnungswirtschaftsunternehmen die darin gewährleistete Eigentumsfreiheit zusteht.

2. Eingriff

Auch die Verfassung von Berlin unterscheidet streng zwischen Inhalts- und Schrankenbestimmungen in Art. 23 Abs. 1 S. 2 sowie Enteignungen in Art. 23 Abs. 2. Eine Regelung, die Art. 15 GG entspricht, findet sich in der Verfassung von Berlin hingegen *nicht*. Das wirkt sich allerdings erst auf der Ebene der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung aus. Die durch das Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden bewirkte Überführung des Eigentums in Gemeineigentum würde sich für die derzeitigen Eigentümer als Entziehung ihres Eigentums und damit als schwerwiegender Eingriff in ihr Eigentum darstellen.

3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Der Eingriff in die Eigentumsfreiheit könnte verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Dies setzt voraus, dass die Verfassung von Berlin eine Vergesellschaftung als Eingriff in das Grundrecht der Eigentumsfreiheit erlaubt.

a) Rechtfertigung einer Sozialisierung?

Gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 2 VvB ergeben sich Inhalt und Schranken des Eigentums aus den Gesetzen. Nach Art. 23 Abs. 2 VvB kann eine Enteignung nur zum Wohle der Allgemeinheit auf gesetzlicher Grundlage vorgenommen werden. Eine Regelung zur Vergesellschaftung von Eigentum in Anlehnung an Art. 15 GG enthält die Verfassung von Berlin nicht. Die Instrumente der Enteignung

²⁵⁵ VerfGH Berlin, Beschl. v. 21.12.2000 – VerfGH 136/00, LVerfGE 11, 92 (94); vgl. ferner Beschl. v. 16.8.1995 – VerfGH 7/95, LVerfGE 3, 47 (48 f.); Beschl. v. 14.2.2005 – VerfGH 77/03, VerfGH 19/04, DÖV 2005, 515 (517).

²⁵⁶ Siehe etwa VerfGH Berlin, Beschl. v. 14.2.2005 – VerfGH 77/03, DÖV 2005, 515 (517).

sowie der Sozialisierung unterscheiden sich voneinander nach Zielsetzung, Voraussetzungen und Formtypik erheblich.²⁵⁷ Das gewachsene Begriffsverständnis der Sozialisierung wird deutlich, wenn das Bundesverfassungsgericht sie als eine der „traditionellen Beschränkungen des Eigentums“²⁵⁸ bezeichnet. Das Merkmal der Enteignung in Art. 23 VvB umfasst daher nicht auch die Eingriffsform der Vergesellschaftung. Dies gilt schon für die Verfassung von Berlin vom 1. September 1950^{259, 260}, in besonderem Maße aber für die geltende Verfassung von Berlin vom 23. November 1995. Das Instrument der Vergesellschaftung als solches sowie seine Unterscheidung zur Enteignung müssen bekannt gewesen sein. Die Differenzierung zwischen Enteignung und Vergesellschaftung zeigt sich auch unmittelbar im Text der Verfassung von Berlin. Denn Art. 23 Abs. 2 VvB schließt im Land Berlin die Legalenteignung aus.²⁶¹ Die Vergesellschaftung im Sinne des Art. 15 GG wiederum setzt gerade die Überführung des Eigentums *durch ein Gesetz* voraus. Eine *Administrativvergesellschaftung* hingegen ist unzulässig.²⁶² Infolgedessen darf eine Sozialisierung nicht unter den Enteignungsvorbehalt in Art. 23 Abs. 2 VvB subsumiert werden. Die Verfassung von Berlin erlaubt die Eingriffsform der Vergesellschaftung nicht.

²⁵⁷ *Bryde*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 15 Rn. 6.

²⁵⁸ BVerfG, Beschl. v. 12.12.1967 – 2 BvL 14/62, 2 BvL 3/64, 2 BvL 11/65, 2 BvL 15/66, 2 BvR 15/67, BVerfGE 22, 387 (422).

²⁵⁹ VOBl. für Groß-Berlin 1950 I S. 433.

²⁶⁰ Anders hierzu *Wilke/Ziekow*, Die Verfassungsentwicklung Berlins seit 1945, JöR 1988, 167 (271). Der Verweis auf einzelne Redebeiträge zeigt allerdings nicht die Übereinstimmung der Zulässigkeit von Sozialisierungsmaßnahmen.

²⁶¹ *Driehaus*, in: ders. (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2009, Art. 23 Rn. 1, 11; *Sodan*, Landesgrundrechte in Berlin, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VIII, 2017, § 247 Rn. 67; *Stöhr*, in: Pfennig/Neumann (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2000, Art. 23 Rn. 3; *Waldhoff*, in: Siegel/Waldhoff, Öffentliches Recht in Berlin, 2. Aufl. 2017, § 1 Rn. 76.

²⁶² *Bryde*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 15 Rn. 20; *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 44; *Dietlein*, in: Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV/1, 2006, S. 2316; *Durner*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 15 Rn. 74 (Stand der Kommentierung: Mai 2008); *Schliesky*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 52 (Stand der Kommentierung: August 2011); *Sodan*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 6; *Wieland*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 15 Rn. 30.

b) Landesgrundrechte im Bundesstaat

Die voneinander abweichenden Regelungen der Einschränkung der Eigentumsfreiheit auf Bundes- und Landesebene führen zu einer Kollision. Landesrechtliche Regelungen werden grundsätzlich gemäß Art. 31 GG, wonach Bundesrecht Landesrecht bricht, durch gültiges²⁶³ formelles und materielles Bundesrecht verdrängt. Art. 142 GG nimmt jedoch die Grundrechtsregelungen der Länder aus dem Geltungsbereich des Art. 31 GG heraus und stellt insoweit für die Rechtsbeziehungen zwischen Landes- und Bundesverfassung einen neuen Rechtssatz auf. Danach bleiben ungeachtet des Art. 31 GG Bestimmungen der Landesverfassungen auch insoweit in Kraft, als sie in Übereinstimmung mit den Art. 1 bis 18 GG Grundrechte gewährleisten. Der Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ wird also dahingehend modifiziert, dass er sich nicht auf den Bereich der Grundrechtsvorschriften der Landesverfassungen bezieht, die mit den Grundrechtsnormen des Grundgesetzes inhaltlich übereinstimmen.

aa) Art. 142 GG

Art. 142 GG hat nicht zur Folge, dass landesverfassungsrechtliche Grundrechte auf normhierarchischer Ebene mit den Grundrechten des Grundgesetzes gleichziehen. Dies wäre auch mit dem Wortlaut („ungeachtet“) nicht vereinbar. Vielmehr ist Art. 142 Ausdruck des föderalen Gefüges der Bundesrepublik Deutschland. Hiernach ist es den Ländern aufgrund ihrer besonderen Staatsqualität unbenommen, sich eine eigene Verfassung zu geben und so nicht nur Staatsorganisation sowie Ausübung der Staatsgewalt, sondern darüber hinaus die Grundrechte autonom zu gestalten²⁶⁴. „Den in Art. 142 GG genannten Grundrechten stehen einige an anderer Stelle von der Verfassung gewährleistete Rechte der Qualität nach gleich; dazu gehört unter anderem der Anspruch auf rechtliches Gehör vor Gericht. Art. 142 GG muß deshalb auch für derartige in den Landesverfassungen enthaltene Rechte [...] gelten, die sich im Grundgesetz nicht im ersten Abschnitt, sondern an anderer Stelle finden.“²⁶⁵ Die Vorschrift „ist daher

²⁶³ Huber, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 31 Rn. 12; W. G. Leisner, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 31 Rn. 4.

²⁶⁴ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 11.5.1955 – 1 BvO 1/54, BVerfGE 4, 178 (189); Beschl. v. 24.3.1982 – 2 BvH 1/82, 2 BvH 2/82, 2 BvR 233/82, BVerfGE 60, 175 (209); Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 8. Aufl. 2018, § 8 Rn. 7 ff.

²⁶⁵ BVerfG, Beschl. v. 19.7.1967 – 2 BvR 639/66, BVerfGE 22, 267 (271).

auf alle mit einer Verfassungsbeschwerde geltend zu machenden Grundrechte und grundrechtsgleichen Gewährleistungen zu erstrecken²⁶⁶.

Vor dem historischen Hintergrund und angesichts seines Wortlauts („bleiben [...] in Kraft“) könnte Art. 142 GG so verstanden werden, dass er sich nur auf diejenigen Grundrechtsnormen der Landesverfassungen bezieht, die *vor* dem Entstehen des Bundesrechts formuliert worden sind²⁶⁷. Schließlich gab es zu jener Zeit (die meisten Landesverfassungen stammen aus den Jahren 1946 und 1947) noch kein Bundesrecht, welches als Orientierung hätte dienen können. Das Bundesverfassungsgericht machte jedoch deutlich, dass sich das Wort „bleiben“ nicht in zeitlicher Dimension auf vorkonstitutionelle Landesverfassungen bezieht, sondern auf das Verhältnis zu Art. 31 GG abzielt.²⁶⁸ Somit gilt Art. 142 GG auch für den Grundrechtskatalog der Verfassung von Berlin aus dem Jahr 1995. Wie sich aus dem Schlussbericht der seinerzeitigen Enquête-Kommission ergibt, setzte sie sich in Vorbereitung der Erarbeitung der Verfassung von Berlin mit dem Verhältnis der Bundes- und Landesgrundrechte sowie ihrer Wirkung ausführlich auseinander.²⁶⁹

bb) Übereinstimmung der Grundrechte

Die Untersuchung, ob Bundes- und Landesgrundrechte im Sinne des Art. 142 GG übereinstimmen, erfolgt anhand der anerkannten Auslegungsmethoden²⁷⁰. Diese Übereinstimmung setzt voraus, dass „der Gewährleistungsbereich der jeweiligen Grundrechte und ihre Schranken einander nicht widersprechen“; soweit Grundrechte „einen bestimmten Gegenstand in gleichem Sinne und mit gleichem Inhalt regeln“, sind sie inhaltsgleich und daher widerspruchsfrei.²⁷¹ Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin spricht in Bezug auf die Eigentums-

²⁶⁶ BVerfG, Beschl. v. 15.10.1997 – 2 BvN 1/95, BVerfGE 96, 345 (364).

²⁶⁷ Siehe zu den vorgrundgesetzlichen Landesgrundrechten *Maurer*, Landesgrundrechte im Bundesstaat, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. III, 2009, § 82 Rn. 37 f.

²⁶⁸ Siehe BVerfG, Beschl. v. 15.10.1997 – 2 BvN 1/95, BVerfGE 96, 345 (364 f.). Zur Entstehungsgeschichte und zur tatbestandlichen Reichweite näher *Maurer*, Landesgrundrechte im Bundesstaat, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. III, 2009, § 82 Rn. 48 f., 61. Vgl. ferner *Huber*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 142 Rn. 9; *Poscher*, Landesgrundrechte und Bundesrecht, NJ 1996, 351 (352).

²⁶⁹ 2. Bericht (Schlußbericht) der Enquete-Kommission „Verfassungs- und Parlamentsreform“, AGH-Drucks. 12/4376, S. 7, 26 f.

²⁷⁰ Zu diesen Methoden *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht, 8. Aufl. 2018, § 2 Rn. 4 ff.

²⁷¹ BVerfG, Beschl. v. 15.10.1997 – 2 BvN 1/95, BVerfGE 96, 345 (365).

freiheit des Art. 23 Abs. 1 VvB von einer gegenüber Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG „inhaltsgleichen Eigentumsgewährleistung“²⁷². „Aber auch soweit Landesgrundrechte gegenüber dem Grundgesetz einen weitergehenden Schutz oder auch einen geringeren Schutz verbürgen, *widersprechen* sie den entsprechenden Bundesgrundrechten als solchen nicht, wenn das jeweils engere Grundrecht als Mindestgarantie zu verstehen ist und daher nicht den Normbefehl enthält, einen weitergehenden Schutz zu unterlassen“.²⁷³ Soweit das Bundesgrundrecht also nicht den Normbefehl enthält, einen weiterreichenden Schutz der grundgesetzlich gewährleisteten Freiheit zu unterlassen, gelten die Landesgrundrechte fort, die einen höheren Schutz vermitteln.²⁷⁴ Aufgrund der bundesrechtlichen Eingriffsermächtigung des Art. 15 GG stellt die Eigentumsfreiheit des Art. 14 GG im Verhältnis zu der entsprechenden Gewährleistung der Verfassung von Berlin das engere Grundrecht dar. Art. 14 GG lässt aber – auch in Verbindung mit Art. 15 GG – in keiner Weise erkennen, dass ein weitergehender Schutz des Eigentums zu unterlassen ist. Vielmehr stellt das Grundrecht eine Mindestgewährleistung auf, die nicht unterschritten werden darf. Ein Landesgrundrecht gewährt „Mehr“, „wenn der Schutzbereich größer, die Einschränkungsmöglichkeiten geringer oder der Kreis der Berechtigten größer ist.“²⁷⁵ Insofern ist es unschädlich, wenn vereinzelt vertreten wird, dass Art. 15 GG selbst kein eigenes Grundrecht enthalte.²⁷⁶ Denn er wirkt dann als Schranke des Grundrechts der Eigentumsfreiheit, die auf der Berliner Landesebene gerade nicht zur Verfügung steht.

cc) Mehrpolige Grundrechtsverhältnisse

Eine Modifizierung dieses Ergebnisses ist jedoch erforderlich, wenn durch das weiterreichende Landesverfassungsrecht Rechte von Dritten auf der Bundes-

²⁷² VerfGH Berlin, Beschl. v. 24.8.2000 – VerfGH 107/99, NZM 2001, 847 (848).

²⁷³ BVerfG, Beschl. v. 15.10.1997 – 2 BvN 1/95, BVerfGE 96, 345 (365). Vgl. etwa auch *Pietzcker*, Zuständigkeitsordnung und Kollisionsrecht im Bundesstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 134 Rn. 70 ff.

²⁷⁴ Siehe in Bezug auf die Vergesellschaftung *Isensee*, Fortgeltung des saarländischen Sozialisierungs-Artikels unter dem Grundgesetz – Eine bundesstaatliche Normenkollision, DÖV 1978, 233 (235); *Berkemann*, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. I, 2002, Art. 15 Rn. 50.

²⁷⁵ *Maurer*, Landesgrundrechte im Bundesstaat, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. III, 2009, § 82 Rn. 62.

²⁷⁶ So aber *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz, 14. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 19; *Schliesky*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 61 (Stand der Kommentierung: August 2011).

ebene verletzt werden.²⁷⁷ Angesprochen sind damit mehrpolige Grundrechtsverhältnisse, bei denen aus staatlicher Perspektive unterschiedliche Grundrechte mehrerer Bürger miteinander in Einklang gebracht werden müssen. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass nicht bereits eine auf Bundesebene *zulässige Einschränkung* der Rechte Dritter dazu führt, dass das weiterreichende Landesgrundrecht zu weichen hat.²⁷⁸ Dies gilt vielmehr erst bei einer *Verletzung* der Rechte Dritter, in Bezug auf Bundesgrundrechte bei einem unverhältnismäßigen Eingriff. Demnach steht dem jeweiligen Landesverfassungsgeber und damit auch dem Abgeordnetenhaus von Berlin bei der Festlegung von Grundrechten ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu²⁷⁹, der erst dort endet, „wo eine Kollision auftritt“²⁸⁰.

Rechte Dritter, die durch die weiterreichende Gewährleistung des Grundrechts der Eigentumsfreiheit in der Landesverfassung eingeschränkt oder gar verletzt werden könnten, sind weder konkret noch abstrakt ersichtlich. Ein Grundrecht auf Wohnen oder die Bereitstellung von (preisgünstigem) Wohnraum kennt das Grundgesetz nicht. Nicht einmal das in Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistete sogenannte Auffanggrundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit²⁸¹ wird durch die weiterreichende Grundrechtsgewährleistung auf Landesebene eingeschränkt, weil hierdurch lediglich der Landesstaatsgewalt ein Handlungsinstrument versagt wird, diese sich aber nicht auf Grundrechte berufen kann²⁸². Aus Schutzpflichten, die sich aus Bundesgrundrechten ergeben und an die gemäß Art. 1 Abs. 3 GG auch die Landesstaatsgewalt gebunden ist, folgte erst dann eine andere Beurteilung, wenn sich hieraus ein subjektiv-öffentliches Recht auf Vergesellschaftung

²⁷⁷ StGH Hessen, Urt. v. 10.5.2017 – P.St. 2545, juris Rn. 59 ff.; *Kaiser/Lindner*, Zur Anwendung von Art. 142 und Art. 31 GG bei mehrpoligen Grundrechtsverhältnissen, DVBl 2017, 1329 (1331 ff.); *Maurer*, Landesgrundrechte im Bundesstaat, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. III, 2009, § 82 Rn. 62. Siehe auch *Huber*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 142 Rn. 13a.

²⁷⁸ *Kaiser/Lindner*, Zur Anwendung von Art. 142 und Art. 31 GG bei mehrpoligen Grundrechtsverhältnissen, DVBl 2017, 1329 (1332 f.).

²⁷⁹ Vgl. *Peine*, Verfassungsgebung und Grundrechte – der Gestaltungsspielraum der Landesverfassungsgeber, LKV 2012, 385 (389 f.).

²⁸⁰ *Pietzcker*, Zuständigkeitsordnung und Kollisionsrecht im Bundesstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 134 Rn. 69.

²⁸¹ Siehe dazu *Sodan*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 2 Rn. 1 ff.

²⁸² Vgl. *Sodan*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 19 Rn. 22 ff.

ergäbe. Ein solcher „Anspruch auf Vergesellschaftung“ lässt sich aber aus Art. 15 GG nicht herleiten.²⁸³

dd) Zwischenergebnis

Die in Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG sowie Art. 23 Abs. 1 S. 1 VvB gewährleisteten Eigentumsfreiheiten widersprechen sich nicht. Auch liegt kein Fall eines mehrpoligen Grundrechtsverhältnisses vor mit der Folge, dass das weiterreichende Landesgrundrecht Bundesgrundrechte von Dritten verletzen würde. Deshalb bleibt gemäß Art. 142 GG die weiterreichende Gewährleistung des Eigentums durch die Verfassung von Berlin bestehen.

c) Auswirkungen des weiterreichenden Grundrechtsschutzes

Das Nebeneinanderstehen der Grundrechte aus der Landes- und der Bundesverfassung hat zur Folge, dass die Gewährleistung der Eigentumsfreiheit im Land Berlin weiter reicht als auf der Ebene des Grundgesetzes. Der Umstand, dass die Verfassung von Berlin eine Bestimmung wie Art. 15 GG nicht enthält, hindert den Landesgesetzgeber – soweit er nicht Bundesrecht umsetzt – daran, eine Vergesellschaftung im Land Berlin zu regeln.²⁸⁴ Für die Verfassungsrechtslage im Land Berlin bleibt festzustellen: „Sozialisierungsmaßnahmen sind darum stets nur im Rahmen des Art. 15 GG und aufgrund bundesgesetzlicher Regelungen zulässig“.²⁸⁵ Ein Rückgriff auf die Ermächtigung in Art. 15 S. 1 GG ist durch die verfassungsmäßige Begrenzung der Landesstaatsgewalt ausgeschlossen.

d) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Obwohl die Verfassung von Berlin – ebenso wie das Grundgesetz – den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht ausdrücklich im Text erwähnt, kann auf ihn zurückgegriffen werden.²⁸⁶ Die Vergesellschaftung müsste deshalb verhältnismäßig sein, also einen legitimen Zweck verfolgen sowie zur Erreichung des Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen sein.

²⁸³ *Becker*, in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl. 2019, Art. 15 Rn. 13.

²⁸⁴ So auch *Schwan*, in: Pfennig/Neumann (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 2. Aufl. 1987, Art. 15 Rn. 1.

²⁸⁵ *Schwan*, in: Pfennig/Neumann (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 2. Aufl. 1987, Art. 15 Rn. 1.

²⁸⁶ *Sodan*, Landesgrundrechte in Berlin, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VIII, 2017, § 247 Rn. 26.

Da für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit auf der Ebene der Verfassung von Berlin die gleichen Maßstäbe wie bei der Prüfung des Eingriffs auf Bundesebene anzuwenden sind, wäre die Vergesellschaftung privater Wohnungswirtschaftsunternehmen hier auch im Hinblick auf Art. 23 Abs. 2 VvB unverhältnismäßig.

e) Hilfsüberlegung: Zulässigkeit einer Enteignung?

Hilfsweise lässt sich noch die Frage erörtern, ob das mit der Vergesellschaftung angestrebte Ziel in verfassungsrechtlich zulässiger Weise durch eine Enteignung erreicht werden könnte.

aa) Unzulässigkeit der Legalenteignung

Während nach Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG eine Enteignung nur *durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes* erfolgen darf, kann eine Enteignung gemäß Art. 23 Abs. 2 VvB zum Wohle der Allgemeinheit ausschließlich *auf einer gesetzlichen Grundlage* vorgenommen werden. Hierdurch ist dem Landesgesetzgeber die Legalenteignung, also die Enteignung durch ein Gesetz, verwehrt.²⁸⁷ Zulässig ist hingegen eine Enteignung auf einer gesetzlichen Grundlage. Möglich wäre also, dass das Abgeordnetenhaus ein Gesetz beschlösse, das unter näher geregelten Voraussetzungen eine Enteignung durch Entscheidung der zuständigen Verwaltung zuließe. Aus Sicht potenziell Enteigneter enthält die Verfassung von Berlin eine gegenüber dem Grundgesetz günstigere Rechtslage. Gegen die Entscheidung der Verwaltung wäre nämlich fachgerichtlicher Rechtsschutz zulässig, in dessen Rahmen sowohl die Entscheidung als auch inzident die Verfassungsmäßigkeit des zur Enteignung ermächtigenden Gesetzes überprüft werden könnte.

bb) Allgemeinwohlklausel

Auch nach der Verfassung von Berlin ist eine Enteignung nur zum Wohl der Allgemeinheit zulässig. Unzulässig sind daher Enteignungen, die ausschließlich zugunsten bloßer Privat- oder Fiskalinteressen erfolgen.²⁸⁸ Dem Gesetzgeber steht

²⁸⁷ Driehaus, in: ders. (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2009, Art. 23 Rn. 1, 11; Sodan, Landesgrundrechte in Berlin, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VIII, 2017, § 247 Rn. 67; Stöhr, in: Pfennig/Neumann (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2000, Art. 23 Rn. 3; Waldhoff, in: Siegel/Waldhoff, Öffentliches Recht in Berlin, 2. Aufl. 2017, § 1 Rn. 76.

²⁸⁸ Vgl. zum Bundesrecht BVerfG, Beschl. v. 12.11.1974 – 1 BvR 32/68, BVerfGE 38, 175 (180); Urt. v. 24.3.1987 – 1 BvR 1046/85, BVerfGE 74, 264 (284 ff.); Urt. v. 17.12.2013 – 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08, BVerfGE 134, 242 (293 Rn. 172).

bei der Auswahl der Gemeinwohlziele ein weiter Spielraum zu.²⁸⁹ Der mit der Enteignung verfolgte Allgemeinwohlzweck muss in dem Gesetz genannt werden, wenn er sich nicht aus Vorgaben ergibt, die gesetzlich ihrer Art nach hinreichend bestimmt sind.²⁹⁰ Hier kann auf die im Rahmen der Erörterungen zur Vergesellschaftung herangezogenen Gemeinwohlbelange verwiesen werden.

cc) Entschädigungsregelung im Gesetz

Eine Entsprechung der in Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG verankerten so genannten Junktimklausel kennt die Verfassung von Berlin nicht.²⁹¹ Das Erfordernis einer Entschädigungsregelung ergibt sich für Landesgesetze, auf deren Grundlage enteignet werden kann, damit nicht aus Art. 23 VvB. Weil sonst ein Verstoß gegen Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG vorläge, müssen Berliner Landesgesetze freilich dennoch eine Entschädigungsregelung enthalten.²⁹²

dd) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Da auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit für die Verfassung von Berlin zurückgegriffen werden kann, muss eine Enteignung verhältnismäßig sein, also einen legitimen Zweck verfolgen sowie zur Erreichung des Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen sein. Sofern das Ziel der Vergesellschaftung hier unverändert bleiben sollte, kann auf die Prüfung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu Art. 15 GG verwiesen werden²⁹³. Im Rahmen der Abwägung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne wären allerdings die Interessen des jeweils konkret von der Enteignung betroffenen Unternehmens in den Blick zu nehmen. Diese Interessen dürften jedoch weitgehend übereinstimmen. Der mit der Maßnahme verbundene Eingriff in das Grundrecht der Eigentumsfreiheit würde besonders schwer wiegen, während die diesen Eingriff rechtfertigenden Gründe

²⁸⁹ Vgl. BVerfG, Urt. v. 17.12.2013 – 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08, BVerfGE 134, 242 (292 Rn. 172).

²⁹⁰ Vgl. BVerfG, Urt. v. 17.12.2013 – 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08, BVerfGE 134, 242 (294 Rn. 176).

²⁹¹ *Sodan*, Landesgrundrechte in Berlin, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VIII, 2017, § 247 Rn. 67.

²⁹² *Driehaus*, in: ders. (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2009, Art. 23 Rn. 1; *Sodan*, Landesgrundrechte in Berlin, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VIII, 2017, § 247 Rn. 67; *Stöhr*, in: Pfennig/Neumann (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2000, Art. 23 Rn. 4.

²⁹³ Vgl. oben S. 46 ff.

von vergleichsweise geringerem Gewicht wären. Eine Enteignung wäre deshalb unverhältnismäßig.

ee) Zwischenergebnis

Das mit der Vergesellschaftung angestrebte Ziel könnte deshalb nicht in verfassungsrechtlich zulässiger Weise durch eine Enteignung der Unternehmen erreicht werden.

4. Ergebnisse

Das Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden verstieße gegen Art. 23 Abs. 1 VvB. Die Verfassung von Berlin eröffnet dem Landesgesetzgeber die Eingriffsform der Vergesellschaftung nicht. Die Eigentumsfreiheit ist im Land Berlin gegen Zugriffe der Landesstaatsgewalt umfassender geschützt als auf der Bundesebene. Eine Vergesellschaftung lässt sich auf Landesebene nicht rechtfertigen. Diese weiterreichende Gewährleistung der Eigentumsfreiheit bleibt gemäß Art. 142 GG auch erhalten. Wollte man dies anders sehen, verstieße die Vergesellschaftung der Wohnungswirtschaftsunternehmen gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wobei hier die im Rahmen der verfassungsrechtlichen Prüfung des Art. 15 GG angestellten Überlegungen übertragen werden könnten. Eine hilfsweise Prüfung zeigt, dass sich das Vorhaben auch nicht im Wege der Enteignung umsetzen ließe.

II. Verbot von Einzelfallgesetzen

Die Verfassung von Berlin enthält keine Regelung, die dem Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG entspricht. Allerdings wird für das Verbot von grundrechtseinschränkenden Einzelfallgesetzen angenommen, dass dieses stillschweigend in die Verfassung von Berlin inkorporiert worden sei.²⁹⁴

Auf der Ebene der Bundesverfassung geht Art. 15 S. 1 GG dem Verbot der Einzelfallgesetzgebung in Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG als speziellere Norm vor. Weil die Verfassung von Berlin die Vergesellschaftung nicht zulässt, wird auch das Verbot der Einzelfallgesetzgebung nicht verdrängt. Auch insofern zeigt sich, dass das Fehlen einer Ermächtigung zur Vergesellschaftung in der Verfassung von Berlin zu erheblichen Schwierigkeiten der Umsetzung einer Vergesellschaftung

²⁹⁴ *Waldhoff*, in: Siegel/Waldhoff, *Öffentliches Recht in Berlin*, 2. Aufl. 2017, § 1 Rn. 46. Siehe auch *Sodan*, *Landesgrundrechte in Berlin*, in: Merten/Papier (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Bd. VIII, 2017, § 247 Rn. 28.

führt. Zwar ist hier bei der Formulierung des Beschlusstextes eine gesetzliche Regelung denkbar, welche die Voraussetzungen der Vergesellschaftung wie die Schwelle der Wohnungen abstrakt regeln würde. Da das Eigentum an den Grundstücken aber durch das Gesetz selbst und ohne einen weiteren Zwischenschritt der Verwaltung übergehen müsste, ist äußerst fraglich, ob die abstrakte Bestimmung hinreichend konkret wäre. Würden diejenigen Unternehmen, die 3.000 Wohnungen oder mehr in ihrem Bestand haben, in dem Gesetz benannt, müsste anhand des konkreten Textes geprüft werden, inwiefern es sich um ein unzulässiges Einzelfallgesetz handelte.

III. Recht auf angemessenen Wohnraum

Gemäß Art. 28 Abs. 1 S. 1 VvB hat jeder Mensch das Recht auf angemessenen Wohnraum.

Bei dieser Norm handelt es sich nach der ganz herrschenden Meinung allerdings nicht um ein Grundrecht, sondern um eine Staatszielbestimmung.²⁹⁵ Gelegentlich spricht die Verfassung von Berlin von bestimmten „Rechten“, hinter denen sich jedoch nur Staatsziele verbergen.²⁹⁶ In Wirklichkeit werden durch solche Vorschriften keine Berechtigungen begründet, sondern „in einer Art juristischer Springprozeßion“ lediglich Verpflichtungen des Landes geschaffen, für die Verwirklichung der Ziele Sorge zu tragen.²⁹⁷ Nach ständiger Rechtsprechung des Berliner Verfassungsgerichtshofs wirkt Art. 28 Abs. 1 S. 1 VvB „grundsätzlich nicht unmittelbar anspruchsbegründend, sondern verpflichtet das Abgeordnetenhaus und den Senat von Berlin, das im Rahmen staatlicher Einflußnahme und unter Berücksichtigung anderer staatlicher Aufgaben und Pflichten Mögliche zu tun, für Schaffung und Erhaltung von Wohnraum zu sorgen“.²⁹⁸ Der

²⁹⁵ VerfGH Berlin, Beschl. v. 22.5.1996 – VerfGH 34/96, LVerfGE 4, 62 (63); *Driehaus*, in: ders. (Hrsg.), *Verfassung von Berlin*, 3. Aufl. 2009, Art. 28 Rn. 2; *Sodan*, *Landesgrundrechte in Berlin*, in: Merten/Papier (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Bd. VIII, 2017, § 247 Rn. 80; *Stöhr*, in: Pfennig/Neumann (Hrsg.), *Verfassung von Berlin*, 3. Aufl. 2000, Art. 28 Rn. 3; *Waldhoff*, in: Siegel/Waldhoff, *Öffentliches Recht in Berlin*, 2. Aufl. 2017, § 1 Rn. 97.

²⁹⁶ Dies gilt insbesondere noch für das in Art. 18 S. 1 VvB enthaltene „Recht auf Arbeit“, vgl. *Sodan*, *Landesgrundrechte in Berlin*, in: Merten/Papier (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Bd. VIII, 2017, § 247 Rn. 80.

²⁹⁷ *Merten*, *Begriff und Abgrenzung der Grundrechte*, in: ders./Papier (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Bd. II, 2006, § 35 Rn. 121; vgl. auch *Waldhoff*, in: Siegel/Waldhoff, *Öffentliches Recht in Berlin*, 2. Aufl. 2017, § 1 Rn. 98.

²⁹⁸ VerfGH Berlin, Beschl. v. 22.5.1996 – VerfGH 34/96, LVerfGE 4, 62 (63 f.); Beschl. v. 13.12.2001 – VerfGH 165/01, 165 A/01, juris Rn. 10; Beschl. v. 14.2.2005 – VerfGH 186/04, juris Rn. 14.

in Art. 28 Abs. 1 S. 2 VvB enthaltene „Verfassungsauftrag“²⁹⁹ präzisiert das Staatsziel, indem es dort heißt, dass das Land Berlin die Schaffung und Erhaltung von angemessenem Wohnraum fördert, insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen, sowie die Bildung von Wohnungseigentum.³⁰⁰

Aus dieser Bestimmung lässt sich daher kein subjektives Recht ableiten,³⁰¹ welches etwa darauf gerichtet wäre, dass Menschen mit geringem Einkommen angemessener Wohnraum zur Verfügung zu stellen ist. Einen einklagbaren Anspruch vermittelt die Norm nicht, auch nicht für den Schutz vor Obdachlosigkeit.³⁰² Ferner führen das Staatsziel und der damit verbundene Verfassungsauftrag nicht dazu, dass ein Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden hierdurch zulässig würde.

IV. Verbot des Missbrauchs wirtschaftlicher Macht

Gemäß Art. 24 S. 1 VvB ist jeder Missbrauch wirtschaftlicher Macht widerrechtlich. Nach Art. 24 S. 2 VvB stellen insbesondere alle auf Produktions- und Marktbeherrschung gerichteten privaten Monopolorganisationen einen Missbrauch wirtschaftlicher Macht dar und sind verboten.

Auch die „programmatische Norm“³⁰³ des Art. 24 VvB enthält kein einklagbares subjektives Verfassungsrecht, sondern lediglich eine Staatszielbestimmung.³⁰⁴ Wegen der in Nutzung der Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1

²⁹⁹ VerfGH Berlin, Beschl. v. 14.2.2005 – VerfGH 77/03, DÖV 2005, 515 (517).

³⁰⁰ *Sodan*, Landesgrundrechte in Berlin, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VIII, 2017, § 247 Rn. 80.

³⁰¹ VerfGH Berlin, Beschl. v. 22.5.1996 – VerfGH 34/96, LVerfGE 4, 62 (63 f.); Beschl. v. 13.12.2001 – VerfGH 165/01, 165 A/01, juris Rn. 10; Beschl. v. 14.2.2005 – VerfGH 186/04, juris Rn. 14.

³⁰² *Driehaus*, in: ders. (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2009, Art. 28 Rn. 2 unter Hinweis auf die Gesetzgebungsmaterialien; *Waldhoff*, in: Siegel/Waldhoff, Öffentliches Recht in Berlin, 2. Aufl. 2017, § 1 Rn. 97. Offengelassen bezüglich der Obdachlosigkeit vom VerfGH Berlin, Beschl. v. 17.3.1994 – VerfGH 139/93, LVerfGE 2, 9 (11) sowie im Beschl. v. 22.5.1996 – VerfGH 34/96, LVerfGE 4, 62 (63 f.). Ebenfalls offen ließ der VerfGH, ob hieraus eine Anbietpflicht von anderen Wohnungen folgt, vgl. VerfGH Berlin, Beschl. v. 24.8.2000 – VerfGH 107 A/99, 107/99, NZM 2001, 847 (849).

³⁰³ *Waldhoff*, in: Siegel/Waldhoff, Öffentliches Recht in Berlin, 2. Aufl. 2017, § 1 Rn. 89.

³⁰⁴ VerfGH Berlin, Beschl. v. 11.8.1993 – VerfGH 64/93, juris Rn. 5 zu dem mit Art. 24 VvB wörtlich übereinstimmenden Art. 16 VvB a. F.; vgl. ferner VerfGH Berlin, Beschl. v. 23.2.1993 – VerfGH 43/92, LVerfGE 1, 68 (71); *Driehaus*, in: ders. (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2009, Erl. zu Art. 24; *Sodan*, Landesgrundrechte in Berlin, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VIII, 2017, § 247 Rn. 79; a. A. *Stöhr*, in:

Nr. 16 GG abschließenden bundesrechtlichen Regelung durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen ist dem Landesgesetzgeber hier aber ein Tätigwerden verwehrt.³⁰⁵

Insofern kann aus Art. 24 S. 1 VvB kein Recht abgeleitet werden, durch das die Sozialisierung zulässig oder rechtmäßig würde.

V. Ergebnisse

Das angestrebte Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden verstieße gegen die Verfassung von Berlin. Der Eigentumsschutz der Bürger von Berlin ist durch Art. 23 VvB gegen landesgesetzgeberische Tätigkeiten umfassender als auf der Bundesebene geschützt. Dies zeigt sich bereits daran, dass die Verfassung von Berlin das Instrument der Legalenteignung nicht regelt. Lediglich die – für den einzelnen Bürger aus Rechtsschutzsicht günstigere – Administrativenteignung ist nach der Verfassung von Berlin zulässig. Das Instrument der Sozialisierung kennt die Verfassung von Berlin nicht. Insofern dürfte der Landesgesetzgeber das Grundrecht der Eigentumsfreiheit nicht durch ein Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden einschränken. Selbst wenn man ihm diese Möglichkeit eröffnete, wären die Erwägungen zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auf die Verfassung von Berlin zu übertragen. Eine Sozialisierung wäre danach unverhältnismäßig.

D. Gesamtergebnis zum zweiten Teil

Das angestrebte Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden wäre verfassungswidrig. Es verstieße sowohl gegen das Grundgesetz als auch gegen die Verfassung von Berlin.

Pfennig/Neumann (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2000, Art. 24 Rn. 2: unmittelbar geltendes Recht als eine verfassungsunmittelbare Inhaltsbestimmung des Eigentumsrechts, i. E. aber obsolet durch Gebrauchmachen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

³⁰⁵ *Driehaus*, in: ders. (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2009, Erl. zu Art. 24; *Sodan*, Landesgrundrechte in Berlin, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VIII, 2017, § 247 Rn. 79; *Stöhr*, in: Pfennig/Neumann (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2000, Art. 24 Rn. 2; *Waldhoff*, in: Siegel/Waldhoff, Öffentliches Recht in Berlin, 2. Aufl. 2017, § 1 Rn. 89.

Dritter Teil

Vergesellschaftungsreife

A. Anknüpfung an die Vergesellschaftungsreife

Der Beschlusstext der Initiative sieht vor, dass die Anwendbarkeit des Gesetzes zur Vergesellschaftung von Grund und Boden an eine darin definierte Vergesellschaftungsreife geknüpft werden soll. Als Beleg dient der folgende Auszug aus dem Beschlusstext:

„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. [...]

*Ziel einer Vergesellschaftung ist die Schaffung von Gemeineigentum, weshalb Unternehmen im öffentlichen oder bereits kollektiven Besitz der Mieter*innenschaft oder gemeinwirtschaftlich verwaltete Unternehmen rechtssicher ausgenommen werden sollen.“*

Das Gesetz soll danach solche Eigentümer als vergesellschaftungsreif definieren, die mindestens 3.000 Wohnungen „halten“.

B. Einbezogene Unternehmensformen

Nachfolgend soll untersucht werden, welche Unternehmen nach der Formulierung der Initiative durch die Vergesellschaftungsreife von dem Anwendungsbereich des Gesetzes und damit der Sozialisierung erfasst würden.

Erforderlich wäre eine Interpretation des angestrebten Gesetzes. Der klassische Auslegungskanon nimmt dabei den Wortlaut, die Entstehungsgeschichte der

Norm bzw. ihren historischen Hintergrund, die Systematik sowie Sinn und Zweck der Regelung in den Blick.³⁰⁶ Weil bislang kein Gesetzestext vorliegt, fehlen auch Hinweise zur Entstehungsgeschichte und zum historischen Hintergrund. Nachfolgend können für die mögliche Auslegung allein die Vorstellungen der Initiative herangezogen werden.

I. Wortlaut

Der Wortlaut der Norm ist Ausgangspunkt einer jeden Auslegung und bildet zugleich seine Grenze.³⁰⁷ Dem Wortlaut nach soll das Merkmal der Vergesellschaftungsreife erfüllt sein, wenn ein Unternehmen das positive Merkmal der Gewinnerzielungsabsicht erfüllt und sein Bestand die Schwelle an Wohnungen überschreitet. Indem der Wortlaut des Beschlusstextes auf die Gewinnerzielungs*absicht* abstellt, verdeutlicht er, dass es unerheblich ist, ob ein Unternehmen tatsächlich einen Gewinn erwirtschaftet. Der Wortlaut allein lässt nicht erkennen, aus welcher Unternehmung die Gewinne erzielt werden sollen. Die Schwelle würde bei 3.000 Wohnungen angesetzt werden. Auf die Rechtsform der Unternehmen soll es nicht ankommen. Als nicht vergesellschaftungsreif wären Unternehmen ausgenommen, die im öffentlichen oder kollektiven Besitz der Mieterschaft stehen oder gemeinwirtschaftlich verwaltet werden. Dem Wortlaut des Beschlusstextes kann nicht entnommen werden, um welche Unternehmen es sich hierbei handeln soll. Die Bezeichnung als Ausnahme spricht dafür, dass hiervon auch Unternehmen erfasst wären, deren Wohnungsbestand die Schwelle von 3.000 Wohnungen überschreitet und die mit Gewinnerzielungsabsicht wirtschaften. Nicht erkennbar ist, aus welchem Grund der Wortlaut auf den *Besitz* an dem jeweiligen Unternehmen abstellt. Bürgerlich-rechtlich sind Besitz und Eigentum zwei unterschiedliche dingliche Rechte.

Über die Ausnahmegvorschrift hinaus soll das Gesetz regeln, welche Wohnungen zur Erreichung der Schwelle zu berücksichtigen wären. In sachlicher Hinsicht würden unbebaute Grundstücke jeweils als (eine?) Wohnung fingiert. In personeller Hinsicht fände eine Zurechnung von Tochterunternehmen sowie nachgeordneten Wohnungsunternehmen statt. Eine bedeutende Beteiligung an einem dritten Unternehmen soll zur Hinzurechnung des Wohnungsbestandes des dritten Unternehmens in Berlin zu dem beteiligten Unternehmen führen.

³⁰⁶ Siehe hierzu etwa BVerfG, Beschl. v. 17.5.1960 – 2 BvL 11/59, 2 BvL 11/60, BVerfGE 11, 126 (130); *Larenz/Canaris*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Aufl. 1995, S. 141 ff.; *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht, 8. Aufl. 2018, § 2 Rn. 4 ff.

³⁰⁷ *Larenz/Canaris*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Aufl. 1995, S. 141.

II. Systematik

Systematisch lässt sich zunächst anführen, dass das positive Merkmal der Gewinnerzielungsabsicht an den Bestand sowie die Nutzung von Wohnimmobilien anknüpft. Insofern setzt das Merkmal voraus, dass der Gewinn aus dieser Form der Nutzung gezogen wird. Eine anderweitige Nutzung der Grundstücke würde damit nicht zu dem Vorliegen der Gewinnerzielungsabsicht führen.

Aus der Verfügungsgewalt des Eigentümers folgt verfassungsrechtlich, dass als Wohnimmobilie bzw. als Wohnung ausschließlich Immobilien herangezogen werden können, die der Eigentümer als solche gewidmet hat. Der Berliner Landesgesetzgeber hatte in § 1 Abs. 3 S. 1 des Zweckentfremdungsverbot-Gesetzes (ZwVbG)³⁰⁸ anstelle der Widmung des Eigentümers auch solche Immobilien als Wohnungen qualifiziert, die zur dauernden Wohnnutzung tatsächlich und rechtlich geeignet sind. Unter anderem die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmung hat das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg gemäß Art 100 Abs. 1 GG dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorgelegt, weil es von der Verfassungswidrigkeit der Vorschrift überzeugt ist.³⁰⁹ Für die Berücksichtigung der Räumlichkeiten als Wohnungen zur Bestimmung des Überschreitens der Schwelle können daher ausschließlich solche Wohnungen einbezogen werden, welche die derzeitigen Eigentümer zu dauerhaften Wohnzwecken gewidmet haben oder hierzu nutzen.

Des Weiteren lässt die Systematik Rückschlüsse auf die ausgenommenen Unternehmen zu. Das durch einen Ausnahmetatbestand begründete Regel-Ausnahme-Verhältnis muss im Rahmen der Auslegung berücksichtigt und darf nicht umgekehrt werden. Ausnahmetatbestände sind deshalb regelmäßig eng auszulegen.

III. Telos

Zur Bestimmung des Inhalts einer Rechtsnorm kann die in ihr getroffene wertende Entscheidung über Interessenkonflikte herangezogen werden.

So dürfte der Zweck der Einbeziehung unbebauter Grundstücke zur Bestimmung der Überschreitung der Schwelle darin liegen, dass Bauvorhaben nicht unterlassen werden sollen, um ein Überschreiten der Schwelle zu vermeiden.

³⁰⁸ V. 29.11.2013 (GVBl. S. 626), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 19.4.2018 (GVBl. S. 211).

³⁰⁹ Siehe OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 6.4.2017 – OVG 5 B 14.16, juris Rn. 35 ff.

Weil derzeit unbebaute Grundstücke im Fall der Vergesellschaftung allerdings keinen weiteren Wohnraum bereithielten, flösse das gesamte Grundstück lediglich als eine Wohnung in die relevante Zählung mit ein. Wenn die Regelung an die Nutzung der Grundstücke zu Wohnzwecken anknüpfen würde, wären nur solche unbebauten Grundstücke einbezogen, die einer Bebauung zu Wohnzwecken zugänglich sind. Mit anderen Worten käme es auf die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit der Nutzung des Grundstücks zur Errichtung von Wohnimmobilien an. Wäre eine solche Nutzung nicht möglich, würde die Einbeziehung in die Vergesellschaftung konterkariert.

Die Initiative führt zur Begründung des Ausnahmetatbestands die Schaffung von Gemeineigentum an. Das ist insofern nicht eindeutig, als Gemeineigentum „Eigentum einer kollektiven Gesamtheit [bedeutet] und sich dadurch aus[zeichnet], dass statt eines Individuums der Staat, die Gemeinden oder sonstige Selbstverwaltungseinrichtungen Träger des Eigentumsrechts sind.“³¹⁰ Dies ist bei Unternehmen, die der öffentlichen Hand gehören, sowie gemeinwirtschaftlich verwalteten Unternehmen zwar gegeben, nicht jedoch bei Unternehmen im kollektiven Besitz der Mieterschaft. Die Begründung der Initiative lässt aber erkennen, dass die Unternehmen deshalb von der Vergesellschaftung ausgenommen werden sollen, weil der Zweck bereits erreicht ist. Wäre dies der Fall, erstreckte sich der Ausnahmetatbestand ausschließlich auf solche Unternehmen, die gemeinwirtschaftlich den Bedarf an Wohnraum zu decken suchen. Einer Auslegung, wonach dies auf alle im Ausnahmetatbestand aufgeführten Unternehmen zuträfe, steht allerdings der Wortlaut des Beschlusstextes entgegen. Vom Ausnahmetatbestand erfasst wären die Unternehmen daher unabhängig von ihrer gemeinwirtschaftlichen Tätigkeit, sondern bereits aufgrund der hinter ihnen stehenden Besitzverhältnisse. Dies wäre nach der hier vertretenen Auffassung allerdings nicht mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar.³¹¹

C. Ergebnis zum dritten Teil

Vergesellschaftungsreif sind nach der Konzeption des Beschlusstextes Unternehmen unabhängig von ihrer Rechtsform, wenn sie mit der Vermietung von Wohnimmobilien Gewinn zu erwirtschaften suchen und ihnen mehr als 2.999 Wohnungen gehören, die zum dauerhaften Wohnen gewidmet sind oder verwen-

³¹⁰ *Axer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 15 Rn. 12; vgl. auch *Sodan*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 3.

³¹¹ Vgl. oben S. 60 ff.

det werden. Für die Anwendung des Ausnahmetatbestandes käme es wegen des eindeutigen Wortlauts des Beschlusstextes auf die darin angeführten Besitzverhältnisse hinter den Unternehmen und damit darauf an, ob sich Unternehmen im öffentlichen oder bereits kollektiven Besitz der Mieterschaft befinden oder gemeinwirtschaftlich verwaltet sind.

Vierter Teil

Kriterien zur Berechnung der Entschädigung

A. Entschädigung bei verfassungsmäßiger Sozialisierung

Gemäß Art. 15 S. 1 GG muss ein Gesetz, das die Überführung in die Gemeinwirtschaft regelt, sowohl Art als auch Ausmaß der Entschädigung regeln. Selbst bei einer *verfassungsmäßigen*, also insbesondere verhältnismäßigen Sozialisierung muss – wie bei der Enteignung gemäß Art. 14 Abs. 3 GG – als Kompensation also eine Entschädigung geleistet werden. Da hinsichtlich der Entschädigung die gleichen Überlegungen wie bei einer Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG anzustellen sind, fließt die Höhe der Entschädigung nicht in die Abwägung im Rahmen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit mit ein.³¹²

B. Kriterien zur Berechnung der Entschädigung

Hinsichtlich der Entschädigung verweist Art. 15 S. 2 GG auf Art. 14 Abs. 3 S. 3 und 4 GG. Gemäß Art. 14 Abs. 3 S. 4 GG steht wegen der Höhe der Entschädigung im Streitfall der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen. Nach Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG ist die Entschädigung unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Bei Art. 15 S. 2 GG handelt es sich um eine Rechtsfolgenverweisung.³¹³ Es gelten für die Bestimmung der Höhe der Entschädigung grundsätzlich keine anderen Maßstäbe als bei der Enteignung.³¹⁴

I. Entschädigung

Dem Wortlaut nach wird eine *Entschädigung* geleistet. Unterschieden werden im juristischen Sprachgebrauch regelmäßig Entschädigung und Schadensersatz.

³¹² A. A. *Schliesky*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 55 (Stand der Kommentierung: August 2011).

³¹³ *Durner*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 15 Rn. 91 (Stand der Kommentierung: Mai 2008); *Wendt*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 17.

³¹⁴ Vgl. *Becker*, in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl. 2019, Art. 15 Rn. 34; *Dietlein*, in: Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV/1, 2006, S. 2318; *Schliesky*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 55 (Stand der Kommentierung: August 2011).

satz; Schadensersatz zielt darauf ab, dass der Zustand wiederhergestellt wird, der bestünde, wenn das schadenverursachende Ereignis nicht eingetreten wäre, vgl. § 249 Abs. 1 BGB.³¹⁵ Im Gegensatz hierzu zielt eine Entschädigung auf den Ersatz des durch den Eingriff erlittenen Vermögensverlusts ab; der Unterschied liegt insbesondere darin, dass sich die Höhe einer Entschädigung nicht nach der hypothetischen Vermögensentwicklung bestimmt, so dass beispielsweise ein entgangener Gewinn von einer Entschädigung nicht umfasst ist.³¹⁶ Dass eine Enteignung eine Pflicht zur Entschädigung auslöst, spricht dafür, mit dem erlittenen Vermögensverlust den (aktuellen) Wert des enteigneten Eigentums als Maßstab für die Entschädigung anzulegen.

II. Abwägungsgebot

Ferner gibt Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG seinem Wortlaut nach vor, dass eine Abwägung zwischen den Interessen der Allgemeinheit und derjenigen der Beteiligten die Höhe der Entschädigung determiniert. Deutlich wird hieraus, dass die Enteignungsentschädigung im Ergebnis einen Interessenausgleich darstellen soll und „nicht die einseitige Anerkennung der Interessen des Betroffenen, aber auch nicht der Allgemeinheit“³¹⁷. Aus diesem Wortlaut leitet das Bundesverfassungsgericht ein Abwägungsgebot her.³¹⁸ Dieses „ermöglicht es dem Gesetzgeber – zwingt ihn unter Umständen aber auch – auf situationsbedingte Besonderheiten des Sachverhalts und die Zeitumstände Rücksicht zu nehmen [...] und damit zu einer im Zeitpunkt der Enteignung gerechten Entschädigung zu kommen. Eine starre, allein am Marktwert orientierte Entschädigung ist somit dem Grundgesetz fremd. Es trifft auch nicht zu, daß den Enteigneten durch die Entschädigung stets das ‚volle Äquivalent für das Genommene gegeben werden muß‘. Der Gesetzgeber kann je nach den Umständen vollen Ersatz, aber auch eine darunter liegende Entschädigung bestimmen [...].“³¹⁹ Auch nach der Rechtsprechung des Bundes-

³¹⁵ Vgl. *Axer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 14 Rn. 127; *Papier/Shirvani*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 14 Rn. 701 (Stand der Kommentierung: April 2018).

³¹⁶ *Axer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand: 15.11.2018, Art. 14 Rn. 127.

³¹⁷ BVerfG, Urt. v. 18.12.1968 – 1 BvR 638/04, 1 BvR 673/64, 1 BvR 200/65, 1 BvR 238/65, 1 BvR 249/65, BVerfGE 24, 367 (421).

³¹⁸ BVerfG, Urt. v. 18.12.1968 – 1 BvR 638/64, 1 BvR 673/64, 1 BvR 200/65, 1 BvR 238/65, 1 BvR 249/65, BVerfGE 24, 367 (421); vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 26.10.1977 – 1 BvL 9/72, BVerfGE 46, 268 (296); Kammerbeschl. v. 23.2.2010 – 1 BvR 2736/08, NVwZ 2010, 512 (515).

³¹⁹ BVerfG, Urt. v. 18.12.1968 – 1 BvR 638/64, 1 BvR 673/64, 1 BvR 200/65, 1 BvR 238/65, 1 BvR 249/65, BVerfGE 24, 367 (421).

gerichtshofs ist der volle Ersatz des Verkehrswertes nur geboten, wenn der Gesetzgeber nicht „eine unter dem vollen Ersatz liegende Entschädigung bestimmt“³²⁰. Dies schließt eine Orientierung des Entschädigungswertes am Verkehrswert des entzogenen Objekts im Rahmen der Interessenabwägung allerdings nicht aus, weil sich hierdurch nicht die Privatinteressen einseitig durchsetzen.³²¹ Allerdings wird dem Gesetzgeber zugestanden, bestimmte Wertsteigerungen – wie etwa Spekulationsspitzen – zur Bestimmung des Wertes nicht zu berücksichtigen.³²² Eine Verpflichtung dazu, den Verkehrswert zu unterschreiten, folgt aus der Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls hingegen nicht.³²³ Indem Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG die Abwägung zur Bestimmung der Entschädigung anordnet („ist [...] zu bestimmen“), widerlegt er die Annahme, die Entschädigung orientiere sich vorrangig am Maßstab des Marktpreises und lediglich für den Fall, dass ein funktionsfähiger Markt nicht existiere, sei eine Abwägung zur Bestimmung der Entschädigung vorzunehmen.³²⁴ In Bezug auf die Vergesellschaftung besteht insofern die Besonderheit, dass im Rahmen der Abwägung nicht lediglich die Interessen *eines* Privaten, sondern die vielfach gleichgerichteten Interessen *mehrerer* Privater Berücksichtigung finden müssen. Deshalb liegt es nahe, dass die Abwägung bei einer Enteignung zu anderen Ergebnissen führen kann als diejenige bei einer Vergesellschaftung.³²⁵ Nicht als Interesse der Allgemeinheit können rein fiskalische Belange in die Abwägung einfließen.³²⁶ Anderenfalls

³²⁰ BGH, Urt. v. 30.9.1976 – III ZR 149/75, BGHZ 67, 190 (192); vgl. auch Urt. v. 28.9.1972 – III ZR 44/70, BGHZ 59, 250 (254); *Papier/Shirvani*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 14 Rn. 702 (Stand der Kommentierung: April 2018).

³²¹ *Bryde*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 14 Rn. 89; *Papier/Shirvani*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 14 Rn. 703 (Stand der Kommentierung: April 2018).

³²² *Papier/Shirvani*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 14 Rn. 703 (Stand der Kommentierung: April 2018).

³²³ *Bryde*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 14 Rn. 90; *Papier/Shirvani*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 14 Rn. 742 (Stand der Kommentierung: April 2018).

³²⁴ So *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 14 Rn. 450.

³²⁵ *Bryde*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 15 Rn. 22.

³²⁶ *Froese*, Entschädigung und Ausgleich, in: *Depenheuer/Shirvani* (Hrsg.), Die Enteignung, 2018, S. 255 (260); *Papier/Shirvani*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 14 Rn. 714 (Stand der Kommentierung: April 2018); a. A. *Bryde*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 14 Rn. 90: Ein unabweisbares öffentliches Vorhaben dürfe nicht daran scheitern, dass die Entschädigungsleistungen nicht aufgebracht werden können; deshalb sei die Zahlungsfähigkeit der öffentlichen Hand in die Abwägung einzustellen.

würde ein solches – nahezu in jedem Fall begründbares – Interesse die Abwägung von den Besonderheiten der Vergesellschaftung entkoppeln.

Darüber hinaus ergibt sich sowohl aus der Abwägung bei der Entschädigung als auch aus Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG, dass dem Gesetzgeber die Befugnis zur Regelung auch hinsichtlich der Höhe der Entschädigung zukommt. Dies spricht dafür, dass eine strikt am Verkehrswert orientierte Entschädigung verfassungsrechtlich nicht vorgegeben ist. Ansonsten „regelte“ der Gesetzgeber nicht, sondern wiederholte lediglich das, was verfassungsrechtlich vorgegeben wäre.³²⁷

III. Historie

Die geschichtliche Entwicklung des Rechtsinstituts der Enteignung könnte Rückschlüsse auf die Kriterien zur Berechnung der Entschädigung liefern. Das Instrument der Enteignung hat eine lange Rechtstradition.³²⁸

Das preußische Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum vom 11. Juni 1874 sah für die Abtretung des Grundeigentums eine Entschädigung in dem vollen Wert des abzutretenden Grundstücks vor. Infolgedessen etablierte sich eine höchstrichterliche Rechtsprechung, wonach sich die Entschädigung für Enteignungen nach dem Verkehrswert zu richten hatte.³²⁹ Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 verlangte in ihrem Art. 153 Abs. 2 eine angemessene Entschädigung, soweit nicht ein Reichsgesetz etwas anderes bestimmt. In vermeintlicher Kontinuität³³⁰ hierzu orientierte sich die angemessene Entschädigung am Verkehrswert.

Die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes deutet allerdings darauf hin, dass dieses Verständnis nicht in das Grundgesetz übernommen wurde. Im Parlamentarischen Rat wurde am Merkmal der angemessenen Entschädigung nicht festgehalten, weil die Möglichkeit, den vollen Gegenwert der Sache einzuklagen,

³²⁷ *Papier/Shirvani*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 14 Rn. 713 (Stand der Kommentierung: April 2018).

³²⁸ Siehe hierzu *Schmoeckel*, *Omnia sunt regis: Vom allgemeinen Eigentum des Königs zur Enteignung des Bürgers. Ein Überblick zur Geschichte der Enteignung bis zum 18. Jahrhundert*, in: Depenheuer/Shirvani (Hrsg.), *Die Enteignung*, 2018, S. 3 ff.; Shirvani, *Entwicklung des Enteignungsrechts vom frühen 19. Jahrhundert bis zu Weimarer Reichsverfassung*, in: Depenheuer/Shirvani, a. a. O., S. 25 ff.

³²⁹ Siehe dazu *Papier/Shirvani*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 14 Rn. 707 (Stand der Kommentierung: April 2018).

³³⁰ *Papier/Shirvani*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 14 Rn. 707 (Stand der Kommentierung: April 2018).

strukturelle „Änderungen der Wirtschaftsverfassung“ weitgehend unmöglich machte; der Antrag auf Aufnahme des Grundsatzes der vollen Entschädigung in das Grundgesetz wurde abgelehnt.³³¹

Damit spricht die Historie des Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG dafür, dass die Entschädigung nicht zwingend im vollen Verkehrswert liegen muss. Allerdings schließt sie den Verkehrswert als Ergebnis der Abwägung auch nicht von vornherein aus.

IV. Bestandsgarantie

Der Sinn und Zweck des Eigentumsschutzes sowie der Entschädigungspflicht könnten einen Schluss auf den Umfang der Entschädigung zulassen.

„Die Eigentumsgarantie schützt den konkreten Bestand in der Hand einzelner Eigentümer [...]. Im Falle einer verfassungsgemäßen Enteignung tritt an die Stelle der Bestandsgarantie eine Wertgarantie, die sich auf Gewährung einer vom Gesetzgeber dem Grunde nach zu bestimmenden Entschädigung richtet [...].“³³²

„Die Entschädigungspflicht des Art. 14 Abs. 3 und Art. 15 S. 2 GG garantiert dem enteigneten Eigentümer eine – annähernde – Wertsummengarantie bei Verlust seiner Eigentumssubstanz.“³³³ Deshalb gebietet die Entschädigung grundsätzlich einen äquivalenten Ausgleich für den Rechtsverlust.³³⁴ Hierdurch soll der Entschädigte in die Lage versetzt werden, einen gleichwertigen Gegenstand zu beschaffen, was allerdings nicht die Beschaffungskosten für das Ersatzobjekt umfassen soll.³³⁵ „Das Sozialisierungsziel erlaubt keinen entschädigungslosen

³³¹ *Papier/Shirvani*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 14 Rn. 65, 68 (Stand der Kommentierung: April 2018).

³³² BVerfG, Ur. v. 17.12.2013 – 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08, BVerfGE 134, 242 (291 Rn. 168).

³³³ *P. Kirchhof*, Erwerbsstreben und Maß des Rechts, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VIII, 3. Aufl. 2010, § 169 Rn. 40.

³³⁴ *Becker*, in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl. 2019, Art. 15 Rn. 34; *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 46; *Schliesky*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 55 (Stand der Kommentierung: August 2011); *Wendt*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 14 Rn. 169, Art. 15 Rn. 18. Anders *Berkemann*, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. I, 2002, Art. 15 Rn. 95-97; *Bryde*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 15 Rn. 22; *H. P. Ipsen*, Enteignung und Sozialisierung, VVDStRL 10 (1952), 74 (112 f., 116 f.); *Ridder*, Enteignung und Sozialisierung, VVDStRL 10 (1952), 124 (144 f.); *Wieland*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 15 Rn. 31.

³³⁵ *Froese*, Entschädigung und Ausgleich, in: Depenheuer/Shirvani (Hrsg.), Die Enteignung, 2018, S. 255 (257 f.).

Zugriff auf den Vermögenswert der Sozialisierungsobjekte, insbesondere keine Konfiskation wegen angeblich sozialschädlicher Eigentumsnutzung.³³⁶

Somit sprechen auch der Sinn und Zweck des Eigentumsschutzes sowie der Entschädigungspflicht für eine Orientierung am Verkehrswert des entzogenen Objekts.

V. Ergebnis

Festzuhalten bleibt, dass der Gesetzgeber zur Bestimmung der Entschädigung eine Abwägung vorzunehmen hat. Besonderheiten der Abwägung im Rahmen einer Vergesellschaftung gegenüber der Abwägung im Rahmen einer Enteignung bestehen prinzipiell nicht. In Bezug auf die Vergesellschaftung gilt jedoch, dass im Rahmen der Abwägung nicht lediglich die Interessen *eines* Privaten, sondern die vielfach gleichgerichteten Interessen *mehrerer* Privater Berücksichtigung finden müssen. Die Abwägung bei einer Enteignung kann also zu anderen Ergebnissen führen als diejenige bei einer Vergesellschaftung. Der Entschädigung kommt jedenfalls mehr als nur ein Billigkeitscharakter zu. Ausgangspunkt der Abwägung ist der Verkehrswert des Objekts. Hiervon kann der Gesetzgeber allerdings abweichen, wenn Interessen der Allgemeinheit oder der Betroffenen im Einzelfall zu Besonderheiten führen. Sinn und Zweck der Entschädigung führen insbesondere nicht dazu, dass sie „deutlich unterhalb des Marktwertes anzusetzen“ ist.

C. Einzelne wertwirksame Gesichtspunkte

Nachfolgend soll untersucht werden, welche Aspekte verfassungsrechtlich regelmäßig eine Abweichung vom Verkehrswert rechtfertigen können.

I. Zeitpunkt des Wertes

Für die Ermittlung des Wertes kommt es grundsätzlich auf den Zeitpunkt der Entziehung an.³³⁷ Wertsteigerungen, die sich im Vorfeld der Entziehung des Eigentums auf der Grundlage von deren Erwartung als Vorwirkung ergeben, fließen jedoch nicht in die Wertermittlung ein, so dass sich hierdurch gegebenen-

³³⁶ Depenheuer/Froese, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 46.

³³⁷ Froese, Entschädigung und Ausgleich, in: Depenheuer/Shirvani (Hrsg.), Die Enteignung, 2018, S. 255 (264).

falls der maßgebliche Zeitpunkt verschieben kann.³³⁸ Teilweise angenommen wird eine Sperrwirkung des Wertes für die Preisverhältnisse in dem Zeitpunkt, in dem ein ernsthaftes Angebot zum freihändigen Erwerb zu angemessenen Konditionen unterbreitet wird; die Sperrwirkung entfällt erst dann, wenn der Begünstigte an dem Angebot nicht mehr festhalten möchte.³³⁹

II. Folgeschäden

Inwiefern Folgeschäden in die Höhe der Entschädigung einzubeziehen sind, steht im Abwägungsspielraum des Gesetzgebers; dabei hat dieser von Verfassungs wegen Folgeschäden umso eher in die Ausgleichsregelung einzubeziehen, je mehr er von einer Entschädigung am Verkehrswert abweicht, weil hierdurch die Gefahr besteht, dass Interessen des Betroffenen verkürzt in die Abwägung einbezogen werden.³⁴⁰

III. Sozialbindung und Vorteilsausgleich

Durch die Vergesellschaftung erlangte Vorteile sowie die Sozialbindung des Eigentums könnten zu einer Wertminderung der Entschädigung führen.

Kommt dem Enteigneten individualisiert gegenüber der Allgemeinheit oder einem bestimmten Personenkreis ein Vorteil zu, kann dieser entschädigungsmindernd herangezogen werden.³⁴¹ Dies wurde etwa angenommen für die Wertsteigerung vormaligen Hinterlands infolge der Verschiebung der Baulinie.³⁴² In Bezug auf eine Vergesellschaftung privater Wohnungswirtschaftsunternehmen käme eine sinngemäße Übertragung eines solchen Aspekts jedoch nicht in Betracht.

³³⁸ *Froese*, Entschädigung und Ausgleich, in: Depenheuer/Shirvani (Hrsg.), Die Enteignung, 2018, S. 255 (264); *Papier/Shirvani*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 14 Rn. 704 (Stand der Kommentierung: April 2018).

³³⁹ *Papier/Shirvani*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 14 Rn. 732 (Stand der Kommentierung: April 2018).

³⁴⁰ *Papier/Shirvani*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 14 Rn. 704, 740 (Stand der Kommentierung: April 2018).

³⁴¹ Vgl. *Froese*, Entschädigung und Ausgleich, in: Depenheuer/Shirvani (Hrsg.), Die Enteignung, 2018, S. 255 (263); *Papier/Shirvani*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 14 Rn. 736 (Stand der Kommentierung: April 2018).

³⁴² *Froese*, Entschädigung und Ausgleich, in: Depenheuer/Shirvani (Hrsg.), Die Enteignung, 2018, S. 255 (263).

Inwiefern die Sozialbindung des Eigentums aus Art. 14 Abs. 2 GG zu einer Minderung der Entschädigung führen kann, ist umstritten. Dahinter steht der Gedanke, dass jedes Eigentumsobjekt einer im Grundsatz entschädigungslosen Sozialbindung unterliegt. Würde ein Eigentümer, dessen Eigentum entzogen wird, für eine Nutzungsmöglichkeit entschädigt, die alle vergleichbaren Eigentümer entschädigungslos hinnehmen müssten, ergäbe sich ein Wertungswiderspruch. Dieser Sozialbindungsabzug ist weitgehend anerkannt.³⁴³ Entgegenhalten lässt sich dem jedoch, dass die ansonsten strikte Trennung zwischen den Eingriffsarten hierdurch aufgeweicht würde. Darüber hinaus besteht das durch den Eigentümer erbrachte Sonderopfer in der Hinnahme der Entziehung des Gegenstands zum Wohl der Allgemeinheit. Nimmt man den Marktwert als Ausgangslage der Berechnung der Entschädigung, dürften die Auswirkungen auf die Entschädigung ohnehin gering sein. Mit Ausnahme der Schätzung des Wertes dürfte unabhängig von der zur Wertermittlung herangezogenen Methode die Beschränkung der Nutzung durch die Sozialbindung im Verkehrswert eingepreist sein.³⁴⁴

IV. Unternehmenswert statt Verkehrswert?

Wird durch die Entziehung des Eigentums auf einen eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb zugegriffen, stellt sich die Frage, inwiefern dessen Wert anstelle der Einzelwerte der Eigentumsobjekte zur Bestimmung der Entschädigung herangezogen werden kann.

Der verfassungsrechtliche Schutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs wird in Rechtsprechung und Literatur unterschiedlich beurteilt. Das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb wurde von der zivilrechtlichen Rechtsprechung als sonstiges absolutes Recht im Sinne des § 823 Abs. 1 BGB entwickelt und umfasst über den eigentlichen Bestand des Gewerbebetriebs hinaus die einzelnen Erscheinungsformen und damit den wirtschaftlichen Wert des konkreten Betriebs.³⁴⁵ Während ein großer Teil der Literatur die Einbeziehung in den Schutz des Art. 14 GG befürwortet,³⁴⁶ scheint das Bundesverfas-

³⁴³ So *Froese*, Entschädigung und Ausgleich, in: *Depenheuer/Shirvani* (Hrsg.), *Die Enteignung*, 2018, S. 255 (262); siehe etwa auch *Bryde*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), *Grundgesetz*, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 14 Rn. 90.

³⁴⁴ Vgl. zu den möglichen Methoden insbes. des Vergleichswert-, Sachwert- und Ertragswertverfahrens neben der Schätzung *Froese*, Entschädigung und Ausgleich, in: *Depenheuer/Shirvani* (Hrsg.), *Die Enteignung*, 2018, S. 255 (264).

³⁴⁵ Siehe näher *Sodan*, in: ders. (Hrsg.), *Grundgesetz*, 4. Aufl. 2018, Art. 14 Rn. 12.

³⁴⁶ Siehe etwa *Depenheuer/Froese*, in: *Huber/Voßkuhle* (Hrsg.), *Grundgesetz*, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 14 Rn. 133 f.; *W. Leisner*, *Eigentum*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des*

sungsgericht nach wie vor ein Mehr als die Summe der einzelnen Eigentumspositionen nicht in den verfassungsrechtlichen Schutz von Art. 14 GG einbeziehen zu wollen³⁴⁷. Soweit allerdings bloße (Erwerbs-)Chancen sorgfältig von geschützten konkreten Eigentumspositionen unterschieden werden, sprechen die besseren Gründe für eine Einbeziehung des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs in den verfassungsrechtlichen Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG.³⁴⁸

Erkennt man dies an, kann im Rahmen der Entschädigung der Wert des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs als maßgeblich herangezogen werden.³⁴⁹ Zwar können unter den Begriff der Entschädigung nicht die zukünftigen Erträge des Betriebs gefasst werden; eine Wertbestimmung des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs anhand der Ertragswertmethode dürfte dem jedoch nicht entgegenstehen. Voraussetzung für eine Heranziehung des Unternehmenswertes privater Wohnungswirtschaftsunternehmen wäre allerdings, dass der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb Gegenstand der Sozialisierung wäre. Für solche Gesellschaften, deren Portfolio Immobilien in nicht zu vernachlässigender Größe außerhalb des Landes Berlin umfassen, könnte der Unternehmenswert daher nicht zur Bestimmung der Entschädigung herangezogen werden.

D. Gesamtergebnis zum vierten Teil

Zur Bestimmung der infolge einer verfassungsmäßigen Sozialisierung zu entrichtenden Entschädigung hat der Gesetzgeber eine Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Betroffenen vorzunehmen. Dafür muss der Verkehrswert des sozialisierten Gegenstands als Ausgangspunkt dienen. Anschließend können Besonderheiten der Ausgestaltung der Sozialisierung zu einer abweichenden Beurteilung der Höhe der Entschädigung führen. Unzulässig ist es jedoch, eine Entschädigung festzusetzen, die „deutlich unterhalb des Marktwertes“ ansetzt.

Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VIII, 3. Aufl. 2010, § 173 Rn. 198 ff.; kritisch *Bryde*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 14 Rn. 18 ff.

³⁴⁷ BVerfG, Beschl. v. 15.7.1981 – 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, 300 (353); vgl. ferner BVerfG, Beschl. v. 31.10.1984 – 1 BvR 35/82, 1 BvR 356/82, 1 BvR 794/82, BVerfGE 68, 193 (222 f.); BVerfG, Kammerbeschl. v. 31.1.2008 – 1 BvR 1806/02, NVwZ 2008 772 (773).

³⁴⁸ *Sodan*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Aufl. 2018, Art. 14 Rn. 12.

³⁴⁹ So *Papier/Shirvani*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 14 Rn. 734 (Stand der Kommentierung: April 2018).

Fünfter Teil

Zusammenfassung in Leitsätzen

Wesentliche Ergebnisse der gesamten Untersuchung lassen sich in Leitsätzen wie folgt zusammenfassen:

1. In Berlin hat sich eine Initiative gebildet, die ein Volksbegehren mit dem plakativen Namen „*Deutsche Wohnen & Co. enteignen*“ durchführen möchte. Der Beschlusstext des Volksbegehrens wurde am 23. November 2018 an die Senatsverwaltung für Inneres und Sport gesandt, versehen mit dem Antrag auf Einleitung der amtlichen Kostenschätzung. Der Beschlusstext fordert den „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“ auf. Damit wird der Übergang des Eigentums an den Wohnungen bzw. den Grundstücken angestrebt, und zwar auf eine in der Zukunft zur Verwaltung des sozialisierten Wohnungsbestandes zu gründende Anstalt des öffentlichen Rechts. Die Satzung der Anstalt soll eine Regelung enthalten, wonach der Bestand nicht privatisiert werden darf.

2. Unstreitig ist der Sache nach, dass eine Vergesellschaftung *erhebliche Entschädigungen* auslösen würde. Die prognostizierten Entschädigungshöhen divergieren dabei stark: Die Initiatoren beziffern die Kosten auf zwischen 7,3 und 13,7 Milliarden Euro. Vorsichtige Schätzungen vom BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V. gehen von 25 Milliarden Euro aus. Nach der amtlichen Kostenschätzung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport sind allein für die Entschädigungen 28,8 bis 36 Milliarden Euro erforderlich.

3. Die Vergesellschaftung von Grund und Boden ist in Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes zugeordnet. Die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung, wie die Subsidiaritätsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG sie voraussetzt, ließe sich unter Verweis auf die Entwicklung der Lebensverhältnisse in den Ballungsgebieten der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu derjenigen in ländlichen Gebieten begründen. Der Bund hat eine Reihe von gesetzgeberischen Maßnahmen getroffen, deren Zielrichtungen sich mit denjenigen der Vergesellschaftung decken. Dass der Bund allerdings durch bestimmte Vorschriften oder das absichtsvolle Unterlassen der Regelung einer Vergesellschaftung abschließend Gebrauch von seiner Kompetenz gemacht hat, ist nicht zu erkennen. Die *Zuständigkeit für den Erlass des Gesetzes* zur Vergesellschaftung von Grund und Boden liegt also gemäß Art. 70 Abs. 1 GG beim *Land Berlin*.

4. Gemäß Art. 15 S. 1 GG können Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden. Nach Satz 2 gelten für die Entschädigung Art. 14 Abs. 3 S. 3 und 4 GG entsprechend. Rechtssichere Aussagen zu den *Voraussetzungen einer Vergesellschaftung* gemäß Art. 15 GG zu treffen, ist mit der besonderen Schwierigkeit verbunden, dass ausschließlich auf Literatur zurückgegriffen werden kann. Da der Bund bislang kein Gesetz im Sinne des Art. 15 GG auf der Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG erlassen hat, liegt insofern auch keine verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu einer konkreten Sozialisierung vor.

5. Art. 15 GG setzt Individualeigentum als Einrichtung der Privatrechts- und Wirtschaftsordnung voraus und steht in einem nicht umkehrbaren Regel-Ausnahme Verhältnis zu Art. 14 GG. Das Bundesverfassungsgericht bezeichnete die Sozialisierung als eine der „traditionellen Beschränkungen des Eigentums“. Art. 15 GG beinhaltet ein zwar eng mit der Enteignung verbundenes, aber dennoch *eigenständiges Rechtsinstitut*, das sich in Voraussetzungen, Formtypik und Zielsetzung von der Enteignung unterscheidet. Einen „Verfassungsauftrag zur Sozialisierung“ oder gar eine objektive Wertentscheidung zugunsten einer Sozialisierung entnimmt das Bundesverfassungsgericht dem Art. 15 GG nicht. Neben der Ermächtigung zur Vergesellschaftung enthält Art. 15 GG ein Abwehrrecht von Eigentümern gegen eine Sozialisierung, die andere als die in der Norm genannten Produktionsmittel betrifft oder die durch Art. 15 GG aufgestellten Voraussetzungen nicht erfüllt. Weil Art. 15 GG eine Rechtfertigungsmöglichkeit für Eingriffe in das Grundrecht der Eigentumsfreiheit enthält, wird die Norm überwiegend als Teil der Schrankensystematik zu Art. 14 GG angesehen. Als Beschränkung des Eigentumsrechts ist die Sozialisierung demnach an der Gewährleistung des Eigentums in Art. 14 GG zu messen.

6. Mit Art. 14 trifft das Grundgesetz eine grundlegende Wertentscheidung zugunsten des Privateigentums. Eigentumsfähig im Sinne des Art. 14 GG sind alle konkreten, vermögenswerten Rechtspositionen, die dem Einzelnen als Ausschließlichkeitsrechte zur privaten Nutzung und zur eigenen Verfügung zugeordnet sind. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um dingliche oder sonstige absolute, d. h. gegenüber jedem wirkende Rechte oder um relative Rechtspositionen handelt. Was von der Eigentumsfreiheit zu einem bestimmten Zeitpunkt konkret geschützt ist, ergibt sich aus einer Gesamtbetrachtung der „einfachen“ Gesetze, die den Inhalt des Eigentums bestimmen.

7. Das Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden sähe die Vergesellschaftung von Wohnungen und Grundstücken vor. Indem eine Schwelle von

3.000 Wohnungen für den Anwendungsbereich des Gesetzes gelten soll, würde es überwiegend auf Unternehmen abzielen, die sich auf die Vermietung und Bewirtschaftung von Wohnraum spezialisiert haben. Das Eigentum der Unternehmen an den Grundstücken wird durch das bürgerliche Recht und damit durch die Ausgestaltung der „einfachen“ Gesetze den Unternehmen ausschließlich zur privaten Nutzung zugewiesen. Damit handelt es sich bei den Grundstücken mitsamt der Wohnimmobilien um Eigentum im Sinne des Art. 14 GG.

8. Das Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden soll nach dem Beschlusstext der Initiative das Eigentum an Wohnungen und Grundstücken in das Eigentum einer zur Verwaltung des Bestandes zu gründenden Anstalt des öffentlichen Rechts übertragen. Die sich daraus ergebende Vergesellschaftung würde die grundrechtlich durch Art. 14 GG gewährleistete Freiheit privater Wohnungswirtschaftsunternehmen final, rechtsförmig und unmittelbar einschränken, so dass sie einen Eingriff in das Grundrecht der Eigentumsfreiheit darstellte.

9. Art. 15 S. 1 GG verlangt für die Vergesellschaftung von Grund und Boden eine *gesetzliche Regelung*, die Art und Ausmaß der Entschädigung bestimmt. Anders als beispielsweise eine Enteignung gemäß Art. 14 Abs. 3 GG kann die Sozialisierung also nicht *auf der Grundlage* eines Gesetzes, sondern ausschließlich *durch* ein Gesetz erfolgen. Die Junktimklausel dient folgenden beiden Zwecken: Sie wirkt zunächst grundrechtssichernd; der Eigentümer soll einer Enteignung nur dann ausgesetzt sein, wenn der Gesetzgeber auch umfassend über die Entschädigung entschieden hat. Des Weiteren schützt die Junktimklausel die Haushaltsprärogative des Gesetzgebers; dieser soll vor unvorhergesehenen Belastungen des Staatshaushalts bewahrt werden.

10. Bei den Grundstücken sowie den darauf errichteten Wohnimmobilien, die nach den Vorstellungen der Initiative von der Vergesellschaftung betroffen sein sollen, handelt es sich nicht um sozialisierungsfähige Güter. Zwar eröffnet Art. 15 S. 1 GG die Möglichkeit zur Vergesellschaftung von Grund und Boden, so dass prinzipiell Grundstücke und darauf befindliche Immobilien erfasst sind. Der enge Anwendungsbereich des Begriffs *Produktionsmittel* führt jedoch dazu, dass das Merkmal *Grund und Boden* teleologisch zu reduzieren ist. Aus dem Umstand, dass eine Vergesellschaftung der in Rede stehenden Wohnimmobilien als *Produktionsmittel* unzulässig ist, folgt eine Sperrwirkung für die Anwendung des Merkmals *Grund und Boden*. Weil die mit Wohnimmobilien bebauten Grundstücke keine vergesellschaftungsfähigen Güter darstellen, wäre eine Sozialisierung der Grundstücke unzulässig.

11. Das angestrebte Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden in Berlin wäre *unverhältnismäßig*. Fragwürdig ist schon, ob hinter der Vergesell-

schaftung ein *legitimer Zweck* stünde. Durch diese Maßnahme würde das Wohnungsangebot in keiner Weise ausgeweitet. Lediglich den jetzigen Mietern würde ein anderer, nämlich staatlicher Vermieter gegenübergestellt.

12. Nähme man diese Prämisse dennoch an, wäre eine Sozialisierung aber *nicht erforderlich*. Mildere Mittel, welche mit gleicher Effektivität die Grundrechtsträger weniger stark belasteten, sind durchaus ersichtlich. Ein solches Mittel wäre etwa der rechtsgeschäftliche Erwerb der Grundstücke mitsamt den darauf befindlichen Immobilien. Ein Versuch des rechtsgeschäftlichen Erwerbs der Immobilien von bis zu zehn Unternehmen als Vertragspartnern wäre dabei zumutbar. Ferner steht den Bezirken insbesondere zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung die Möglichkeit offen, über sogenannte Erhaltungsverordnungen (vgl. § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB) im Interesse des „Milieuschutzes“ den Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen einer Genehmigungspflicht zu unterwerfen. Hierdurch können die umgangssprachlich als „Luxussanierungen“ bezeichneten und für einen sprunghaften Anstieg der Mieten ursächlich gemachten Änderungen beschränkt und Mieter vor dem Verlust ihrer Wohnungen geschützt werden. Selbst wenn man annähme, dass sich der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit lediglich auf die nähere Ausgestaltung der Vergesellschaftung bezöge, wäre diese in ihrer konkreten Form nicht erforderlich. Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb einigen wenigen Grundrechtsträgern die gewährleistete Freiheit durch Verlust des Eigentums an allen Grundstücken entzogen werden sollte.

13. Schließlich wäre das Gesetz *nicht verhältnismäßig im engeren Sinne*. Die Gemeinwohlgründe könnten den schwerwiegenden Eingriff nicht rechtfertigen. Der Entziehung aller Grundstücke der betroffenen Unternehmen stünde unmittelbar lediglich das Interesse derzeitiger Mieter entgegen. Das Interesse der Allgemeinheit hingegen wäre nur von sekundärer Bedeutung. Deshalb griffe die Vergesellschaftung unzumutbar in das Grundrecht der Eigentumsfreiheit privater Wohnungswirtschaftsunternehmen ein.

14. Art. 3 Abs. 1 GG enthält als Positivierung der grundlegenden Gerechtigkeitsidee der Gleichheit vor dem Gesetz ein allgemeines *Gebot der Gleichbehandlung* der Grundrechtsträger seitens der Staatsgewalt. Durch die Beschränkung des Anwendungsbereichs auf Unternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht, das Erfordernis einer bestimmten Anzahl von Wohnungen und den Ausnahmetatbestand läge im Falle des Gesetzes zur Vergesellschaftung von Grund und Boden jeweils eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem vor. Rechtfertigen ließe sich insoweit nur die Ungleichbehandlung von Unternehmen, die mit und solchen, die ohne Gewinnerzielungsabsicht wirtschaften. Für eine durch den Gesetzgeber gezogene Schwelle von 3.000 Wohnungen, die über den Anwen-

dungsbereich des Gesetzes entscheiden soll, ist jedoch kein sachliches Kriterium ersichtlich. Stellt man auf ein gestiegenes Gefährdungspotenzial ab, das sich im Verhältnis zum einzelnen Mieter aus der Größe eines Vermieters ergeben könnte, müsste dieses zum einen zahlenmäßig belegt werden; zum anderen wäre der Ausnahmetatbestand zugunsten bestimmter großer Unternehmen nicht zu rechtfertigen. Ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG läge also vor.

15. Nach den Vorstellungen der Initiative soll die für die Vergesellschaftung zu leistende Entschädigungssumme zu 20 % durch das Land Berlin über eine Eigenkapitaleinlage in die zu gründende Anstalt des öffentlichen Rechts gedeckt werden; für die restlichen 80 % ist eine Finanzierung aus den Mitteln der Anstalt vorgesehen, wobei für hierfür notwendige Kredite das Land Berlin gegebenenfalls Bürgschaften leisten soll. Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport geht unter Berücksichtigung der weiteren einmaligen Kosten von einer Summe von rund sechs bis acht Milliarden Euro für die vom Land Berlin über den Landeshaushalt zu leistende Eigenkapitaleinlage aus. Ob das Land Berlin in der Lage wäre, diese Summe aufzubringen, dürfte sehr zweifelhaft sein. Noch größere Probleme ergäben sich, wenn dem Land Berlin die von der Anstalt in einer Höhe von 23 bis 28,8 Milliarden Euro aufgenommenen Kredite zugerechnet würden. Die Einhaltung der grundgesetzlichen Vorgaben für die in Art. 109 Abs. 3 S. 1 und 5 GG geregelte sogenannte *Schuldenbremse*, an die der Haushaltsgesetzgeber ab dem Haushaltsjahr 2020 (vgl. Art. 143d Abs. 1 S. 4 GG) gebunden ist, und die Aufstellung eines verfassungsgemäßen Haushalts dürften dem Land Berlin dann unmöglich sein.

16. Gemäß Art. 142 GG bleiben Bestimmungen der Landesverfassungen ungeachtet der Vorschrift des Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht“) auch insoweit in Kraft, als sie in Übereinstimmung mit den Art. 1 bis 18 GG Grundrechte gewährleisten. In Art. 23 Abs. 1 VvB wird das Eigentum gewährleistet; sein Inhalt und seine Schranken ergeben sich aus den Gesetzen. Der Wortlaut dieser Gewährleistung stimmt im Wesentlichen mit demjenigen des Art. 14 Abs. 1 GG überein. Deshalb spricht der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin von einer gegenüber Art. 14 Abs. 1 S. 1 „*inhaltsgleichen Eigentums-gewährleistung*“.

17. Soweit ein Bundesgrundrecht nicht den Normbefehl enthält, einen weiterreichenden Schutz der grundgesetzlich gewährleisteten Freiheit zu unterlassen, gelten die Landesgrundrechte fort, die einen höheren Schutz vermitteln. Aufgrund der bundesrechtlichen Eingriffsermächtigung des Art. 15 GG stellt die Eigentumsfreiheit des Art. 14 GG im Verhältnis zu der entsprechenden Gewährleistung der Verfassung von Berlin, die eine Ermächtigung zur Vergesellschaftung nicht

enthält, das engere Grundrecht dar. Art. 14 GG lässt aber – auch in Verbindung mit Art. 15 GG – in keiner Weise erkennen, dass ein *weitergehender Schutz des Eigentums* zu unterlassen ist. Der Umstand, dass die Verfassung von Berlin eine Bestimmung wie Art. 15 GG nicht enthält, hindert den Landesgesetzgeber – soweit er nicht Bundesrecht umsetzt – daran, eine Vergesellschaftung im Land Berlin zu regeln. Ein Rückgriff auf die Ermächtigung in Art. 15 S. 1 GG ist durch die verfassungsmäßige Begrenzung der Landesstaatsgewalt ausgeschlossen.

18. Selbst wenn aber dem Landesgesetzgeber grundsätzlich die Möglichkeit einer Vergesellschaftung von Grund und Boden eröffnet wäre, müssten hier die Erwägungen zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auf die Verfassung von Berlin übertragen werden. Eine Sozialisierung wäre danach auch nach *Landesrecht unverhältnismäßig* und verstieße gegen die in Art. 23 Abs. 1 S. 1 VvB gewährleistete Eigentumsfreiheit privater Wohnungswirtschaftsunternehmen.

19. Gemäß Art. 28 Abs. 1 S. 1 VvB hat jeder Mensch das *Recht auf angemessenen Wohnraum*. Bei dieser Norm handelt es sich nach der ganz herrschenden Meinung allerdings nicht um ein Grundrecht, sondern um eine Staatszielbestimmung. Der in Art. 28 Abs. 1 S. 2 VvB enthaltene „Verfassungsauftrag“ präzisiert das Staatsziel, indem es dort heißt, dass das Land Berlin die Schaffung und Erhaltung von angemessenem Wohnraum fördert, insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen, sowie die Bildung von Wohnungseigentum. Aus dieser Bestimmung lässt sich daher kein subjektives Recht ableiten, welches etwa darauf gerichtet wäre, dass Menschen mit geringem Einkommen angemessener Wohnraum zur Verfügung zu stellen ist. Einen einklagbaren Anspruch vermittelt die Norm nicht, auch nicht für den Schutz vor Obdachlosigkeit. Ferner führen das Staatsziel und der damit verbundene Verfassungsauftrag nicht dazu, dass ein Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden hierdurch zulässig würde.

20. Gemäß Art. 24 S. 1 VvB ist jeder *Missbrauch wirtschaftlicher Macht* widerrechtlich. Nach Art. 24 S. 2 VvB stellen insbesondere alle auf Produktions- und Marktbeherrschung gerichteten privaten Monopolorganisationen einen Missbrauch wirtschaftlicher Macht dar und sind verboten. Auch die programmatische Norm des Art. 24 VvB enthält jedoch kein einklagbares subjektives Verfassungsrecht, sondern lediglich eine Staatszielbestimmung. Wegen der in Nutzung der Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 16 GG abschließenden bundesrechtlichen Regelung durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen ist dem Landesgesetzgeber hier aber ein Tätigwerden verwehrt. Insofern kann aus Art. 24 S. 1 VvB kein Recht abgeleitet werden, durch das die Sozialisierung zulässig oder rechtmäßig würde.

21. „*Vergesellschaftungsreif*“ sind nach der Konzeption des Beschlusstextes Unternehmen unabhängig von ihrer Rechtsform, wenn sie mit der Vermietung von Wohnimmobilien Gewinn zu erwirtschaften suchen und ihnen mehr als 2.999 Wohnungen gehören, die zum dauerhaften Wohnen gewidmet sind oder verwendet werden. Die Vergesellschaftungsreife wäre mit der Rechtsfolge verknüpft, dass *alle* Grundstücke der die Schwelle überschreitenden Unternehmen sozialisiert würden. Ausgenommen werden sollen Unternehmen im öffentlichen oder bereits kollektiven Besitz der Mieterschaft sowie gemeinwirtschaftlich verwaltete Unternehmen. Die angesetzte Schwelle von Wohnungen führt dazu, dass von dem Gesetz im Regelfall private Unternehmen betroffen sein würden, die sich auf die Bewirtschaftung von Wohnraum spezialisiert haben.

22. Gemäß Art. 15 S. 1 GG muss ein Gesetz, das die Überführung in die Gemeinwirtschaft regelt, sowohl *Art als auch Ausmaß der Entschädigung* regeln. Selbst bei einer *verfassungsmäßigen*, also insbesondere verhältnismäßigen Sozialisierung muss – wie bei der Enteignung gemäß Art. 14 Abs. 3 GG – als Kompensation also eine Entschädigung geleistet werden. Hinsichtlich der Entschädigung verweist Art. 15 S. 2 GG auf Art. 14 Abs. 3 S. 3 und 4 GG. Gemäß Art. 14 Abs. 3 S. 4 GG steht wegen der Höhe der Entschädigung im Streitfall der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen. Nach Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG ist die Entschädigung unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Bei Art. 15 S. 2 GG handelt es sich um eine Rechtsfolgenverweisung. Es gelten für die Bestimmung der Höhe der Entschädigung grundsätzlich keine anderen Maßstäbe als bei der Enteignung. Bei einer Vergesellschaftung müssen im Rahmen der Abwägung allerdings nicht nur die Interessen *eines* Privaten, sondern die vielfach gleichgerichteten Interessen *mehrerer* Privater Berücksichtigung finden. Die Abwägung bei einer Enteignung kann also zu anderen Ergebnissen führen als diejenige bei einer Vergesellschaftung. Der Entschädigung kommt jedenfalls mehr als nur ein Billigkeitscharakter zu. Ausgangspunkt der Abwägung ist der *Verkehrswert* des Objekts. Hiervon kann der Gesetzgeber allerdings abweichen, wenn Interessen der Allgemeinheit oder der Betroffenen im Einzelfall zu Besonderheiten führen. Unzulässig ist es jedoch, eine Entschädigung festzusetzen, die „deutlich unterhalb des Marktwertes“ ansetzt.

Berlin, am 15. März 2019

Universitätsprofessor Dr. Helge Sodan