Professor Dr. Michael Klopfer und Alexander Jessen*

Die Vergesellschaftung von Wohnungsunternehmen und Verfassungsrecht

Der Volksentscheid „Deutsche Wohnen und Co. enteignen“ und seine verfassungsrechtliche Einordnung

Am 26.9.2021 stimmten beim „Volksentscheid über einen Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen“ 59,1 % der teilnehmenden Wahlberechtigten für die Fassung eines entsprechenden Beschlusses durch das Berliner Abgeordnetenhaus. Der Volksentscheid ist die Fortsetzung der bereits seit Jahren andauernden politischen und gesellschaftlichen Auseinandersetzung zur Wohnungs- und Mietsituation in Berlin und sonstigen Ballungsgebieten der Bundesrepublik Deutschland.

I. Ausgangspunkt: Die Initiative „Deutsche Wohnen und Co. enteignen“

Die Trägerin des Volksentscheids war (und ist) die Bürgerinitiative „Deutsche Wohnen und Co. enteignen“. Ihr erklärtes Ziel ist allerdings nicht die Enteignung, sondern die Sozialisierung von Wohnungsunternehmen mit über 3.000 Wohnungen in Berlin, wobei diese deutlich unter ihrem Marktwert entschädigt werden sollen.¹ Anschließend sollen die Wohnungen mittels einer Anstalt des öffentlichen Rechts in Gemeineigentum überführt werden.² Nachdem die Initiative ab 2019 – nach Auffassung des Berliner Senats – die Verfahrensvoraussetzungen für die Herbeiführung eines Volksentscheids erfüllte, erreichte sie am 26.9.2021 schließlich mit dem Abstimmungserfolg des Volksentscheids ihr vorläufiges Ziel.

Der frühere rot-rot-grüne Berliner Senat (21.12.2021–27.4.2023) hat daraufhin zur Vorbereitung der Realisierung der Vergesellschaftung zunächst am 29.3.2022 eine sog. Expertenkommission zum Volksentscheid eingesetzt. Diese bestand aus 13 Mitgliedern, die im Wesentlichen von den ehemaligen Regierungsparteien sowie der Initiative benannt wurden, während Vertreter der damaligen Oppositionsparteien CDU und FDP nicht vertreten waren.

Die Kommission hatte laut Senatsbeschluss den Auftrag die Verfassungskonformität der Vergesellschaftung großer Wohnungsgesellschaften zu untersuchen. Am 28.6.2023 hat die Kommission nun ihren Abschlussbericht vorgelegt und kommt zum Gesamtergebnis, dass eine verfassungskonforme Vergesellschaftung von Wohnungsunternehmen zulässig sei. In einer Reihe von Sondervoten kommen einzelne Kommissionsmitglieder in Einzelfragen freilich zu abweichenden Meinungen.

Der neue schwarz-rote Berliner Senat hat in seiner Koalitionsvereinbarung vom 26.4.2023 verabredet, für den Fall einer positiven Beurteilung der Verfassungskonformität des Sozialisierungsvorhabens durch die Expertenkommission zunächst ein Vergesellschaftungsrahmengesetz zu erarbeiten, das allerdings erst zwei Jahre nach seiner Verabschiedung in Kraft treten soll.³

II. Formeller Rahmen: Volksbegehren und Volksentscheid

Gemäß Art. 62 IV 1 der Verfassung von Berlin (VvB) ist für die Durchführung eines Volksentscheids das Zustandekommen eines Volksbegehrens nach Art. 62 VvB erforderlich. Volksbegehren können gem. Art. 62 I VvB entweder auf den

* Der Autor Klopfer ist emeritierter Professor an der Humboldt-Universität zu Berlin und Leiter der dortigen Forschungsplattform Recht; der Autor Jessen ist Student der Humboldt-Universität zu Berlin und studentischer Mitarbeiter an der Forschungsplattform Recht. Das Manuskript ist am 19.5.2023 abgeschlossen worden. Auf die Ergebnisse der Expertenkommission ist gleichwohl noch in den Fußnoten hingewiesen.

1 Vgl. DW Enteignen, <https://dwenteignen.de/ueber-uns>, zuletzt abgerufen am 28.4.2023.

2 Vgl. DW Enteignen, <https://dwenteignen.de/ueber-uns>, zuletzt abgerufen am 28.4.2023.

3 Vgl. Koalitionsvertrag 2023–2026 „Das Beste für Berlin“ (CDU, SPD), S. 50 f.

Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes (Legislativbegehren) oder auf die Fassung eines sonstigen Beschlusses des Abgeordnetenhauses (Beschlussbegehren) gerichtet werden.

Bei dem Begriff des „Volksentscheids“ ist zu beachten, dass dieser in seinem eigentlichen, engeren Sinne eine Form des Gesetzgebungsverfahrens meint, bei dem ein Gesetz durch die Zustimmung der Mehrheit der wahlberechtigten Bevölkerung beschlossen wird, vgl. Art. 62 I 3 Alt. 1 VvB (Gesetzesvolksentscheid). Bei dem Volksentscheid vom 26.9.2021 handelte es sich jedoch nicht um einen solchen Volksentscheid in diesem Sinne. Der Volksentscheid vom 26.9.2021 war lediglich auf die Fassung eines sonstigen Beschlusses des Abgeordnetenhauses nach Art. 62 I 2 VvB (Beschlussvolksentscheid) gerichtet.

Gleichwohl begegnen der Einordnung als Beschlussbegehren nach Art. 62 I 2 VvB erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Problematisch ist insofern, dass das dem Volksentscheid zugrundeliegende Volksbegehren mit seinen Vorgaben zur Vergesellschaftungsreife, der Schaffung einer Anstalt des öffentlichen Rechts oder den Grundsätzen zu Entschädigungsfragen konkrete Gesetzesinhalte festlegt.

Ein „sonstiger Beschluss“ iSd Art. 62 I 2 VvB ist jedoch ein rein politisches, mitunter gesetzestvorbereitendes Instrument, welches ausschließlich auf politischer Ebene seine Wirkung entfaltet. Ein Beschlussbegehren, welches selbst Gesetzesinhalte vorgibt, vermischt daher Legislativ- und Beschlussbegehren in einer durch die Berliner Verfassung nicht vorgesehenen Weise. Zudem droht hierdurch die Umgehung der Formerfordernisse für einen Gesetzesvolksentscheid aus § 14 S. 2 AbstG.

Des Weiteren steht die Adressierung des Senats durch den Volksentscheid im Widerspruch zu Art. 62 IV 3, 4 VvB, § 30 I AbstG. Danach kann das Abgeordnetenhaus eigene Entwürfe zur gleichzeitigen Abstimmung vorlegen und ist somit auch der Adressat eines Volksentscheids. Eine entsprechende Zuständigkeit des Senats ist hingegen weder vorgesehen, noch kann sie durch einen Volksentscheid nach Art. 62 VvB begründet werden. Es kann insbesondere keine Beauftragung des Senats erfolgen, eine Gesetzesvorlage in das Abgeordnetenhaus einzubringen. Eine solche Verpflichtung des Senats ist vor allem auch im Hinblick auf die in Art. 59 II VvB festgelegten Gesetzesinitiativrechte problematisch. Gemäß Art. 59 II VvB können Gesetzesvorlagen durch den Senat, aus der Mitte des Abgeordnetenhauses oder durch Volksbegehren eingebracht werden. Die Initiativrechte bestehen unabhängig nebeneinander und dürfen nicht dergestalt ausgeübt werden, dass die Ausübung eines Initiativrechts ein anderes beeinträchtigt.⁴ Durch die Verpflichtung des Senats, ein konkretes Gesetz zu erarbeiten, wird ihm einerseits die Entscheidung darüber genommen, von dem Initiativrecht überhaupt Gebrauch zu machen und zugleich eine inhaltliche Ausgestaltung vorgegeben. Insofern liegt sowohl ein Eingriff in das Entschließungs- als auch in das Gestaltungsinstitutivrecht des Senats vor. In der Konsequenz gibt eine solche Verpflichtung der Regierung zu einer Gesetzesinitiative schließlich auch mittelbar dem Parlamentsgesetzgeber Direktiven für die inhaltliche Ausgestaltung des Gesetzes vor.⁵ Dies ist aber mit dem Grundsatz der Gleichrangigkeit der Initiativrechte nicht vereinbar.⁶ Daraus folgt, dass der Volksentscheid bereits formal verfassungsrechtlich als unzulässig hätte betrachtet werden können. Indem ihm jedoch keine rechtliche Verbindlichkeit in Folge seiner Einstufung als Beschlussbegehren zukommt, entfalten

sich daraus dann auch keine schwerwiegenden rechtlichen Folgen.

Die aktuellen Forderungen der Initiative, die Inhalte des Volksentscheids umzusetzen, mögen daher zwar unter demokratischen Gesichtspunkten größtenteils durchaus nachvollziehbar sein, allerdings kann es sich dabei nur um politische, nicht aber um rechtliche Verpflichtungen handeln. Das Abgeordnetenhaus ist rechtlich nicht verpflichtet, den Volksentscheid durch Vorlage eines Gesetzesentwurfs umzusetzen und ein entsprechendes Gesetz zu erarbeiten. Der Initiative bleibt es ohnehin unbenommen, einen eigenen Gesetzesentwurf zu erarbeiten. Ansätze hierfür sind in dem Volksbegehren teilweise schon erkennbar, reichen aber insgesamt wegen Unvollständigkeit zur Annahme eines Gesetzesvolksentscheids nicht aus.

III. Verfassungsrechtliche Einordnung und Probleme

1. Terminologie – Sozialisierung und Enteignung

Die Initiative hat den Begriff der „Enteignung“ in ihren Namen aufgenommen. Dies ist insofern irreführend, als dass ihre eigentliche Forderung auf eine Sozialisierung zielt.⁷ Die Enteignung aus Art. 14 III GG und die Sozialisierung aus Art. 15 GG stellen zwei verschiedene verfassungsrechtliche Eingriffsmöglichkeiten in den Schutzbereich der Eigentumsfreiheit aus Art. 14 I GG, Art. 23 I VvB dar. Bei der Enteignung handelt es sich um einen konkret-individuellen Eigentumsentzug, wobei dieser regelmäßig dazu dient, staatliche Aufgaben zu erfüllen.⁸ Die Enteignung richtet sich in der Regel auf einzelne Vermögensgegenstände, welche dem Staat bzw. der öffentlichen Hand zugeeignet werden sollen.⁹ Demgegenüber zielt die Sozialisierung auf die durch Zwang herbeigeführte Überführung ganzer Wirtschaftszweige (bzw. von Teilen von diesen), sowie ganzer Unternehmen in die Gemeinwirtschaft.¹⁰

Daraus folgt auch, dass die jeweiligen Zwecksetzungen divergieren. Während Enteignungen vor allem der Umsetzung oder Ermöglichung von einzelnen staatlichen Projekten in Erfüllung öffentlicher Aufgaben (zB Straßenbau) dienen, folgt eine Sozialisierung eher einer wirtschafts- und sozialpolitischen Motivation, bei der der Staat die Kontrolle über bestimmte Wirtschaftszweige und deren Güter zum Zwecke des Gemeinwohls erlangen möchte.¹¹ Allerdings ist es in der Geschichte des Grundgesetzes bislang zu keiner Sozialisierung nach Art. 15 GG gekommen.

Im Falle der Forderungen der „Deutsche Wohnen und Co. enteignen“-Initiative sollen Wohnungsunternehmen mit Beständen von mindestens 3.000 Wohnungen in Berlin vergesellschaftet werden. Davon wären ca. 240.000¹² der 1,6 Mio.¹³ Mietwohnungen in Berlin betroffen. Die Überführung eines beträchtlichen Teils des Wohnungsmarktes

4 So auch der BayVerfGH 16.7.2019 – Vf. 41-IX-19, BeckRS 2019, 15212. Im Unterschied zum vorliegenden Fall ging es in dieser Entscheidung, um ein Volksbegehren zugrundeliegenden Gesetz, welches im Rahmen einer seiner Bestimmungen vorsah, die Staatsregierung zur Vorlage eines Gesetzesentwurfes zu verpflichten.

5 BayVerfGH 16.7.2019 – Vf. 41-IX-19, BeckRS 2019, 15212.

6 BayVerfGH 16.7.2019 – Vf. 41-IX-19, BeckRS 2019, 15212.

7 Vgl. hierzu bereits Kloepfer NJW 2019, 1656.

8 Vgl. auch BeckOK GG/Axer, 54. Ed. 15.11.2022, GG Art. 15 Rn. 4.

9 Kloepfer NJW 2019, 1656 (1657).

10 Schede/Schuldt ZRP 2019, 78.

11 Kloepfer NJW 2019, 1656 (1658).

12 Die Zahl entstammt der Website der Initiative „DW Enteignen“, abrufbar über: <https://dwenteignen.de/ueber-uns>, zuletzt abgerufen am 28.4.2023.

13 Vgl. S. 37 des Berliner Wohnungsmarktberichtes 2022.

in Gemeineigentum ist mithin als Sozialisierung einzuordnen. Im Übrigen stützt sich auch die Initiative selbst auf Art. 15 GG. Insofern lässt sich bezüglich der Intention hinter dem falschen Namen der Initiative nur vermuten, dass der Begriff der Enteignung der breiten Masse der Durchschnittsbürgerinnen und -bürger geläufiger ist als die Begriffe der Sozialisierung oder Vergesellschaftung, wodurch er sich für eine politische Kampagne besser eignen dürfte. Der Begriff der Sozialisierung ist für Teile der deutschen Bevölkerung – insbesondere im Hinblick auf die Zustände in der früheren DDR – immer noch negativ politisch beladen.

2. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz für eine Vergesellschaftung ist gem. Art. 74 I Nr. 15 GG Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes. Der Bund hat von seiner Gesetzgebungskompetenz freilich bislang keinen Gebrauch gemacht. Somit hat das Land Berlin derzeit gem. Art. 30, 70, 72 I GG die Gesetzgebungskompetenz für ein Gesetz zur Vergesellschaftung von Grundstücken in seiner Jurisdiktion.¹⁴

3. Tatbestandliche Voraussetzungen einer Vergesellschaftung

Gemäß Art. 15 GG können Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel zum Zwecke der Vergesellschaftung in Gemeineigentum überführt werden.

a) Sozialisierungsfähiger Gegenstand

Die Wohnungsunternehmen müssten einem der in Art. 15 GG enumerativ aufgezählten Sozialisierungsgegenstände entsprechen. In Betracht kommt eine Einordnung sowohl als „Grund und Boden“ als auch als „Produktionsmittel“.

aa) Grund und Boden

Die Reichweite des Sozialisierungsgegenstandes „Grund und Boden“ richtet sich nach dem Leitbild des Immobiliarsachenrechts.¹⁵ Erfasst werden Grundstücke sowie gem. § 94 BGB deren wesentliche Bestandteile, das Zubehör iSd § 97 BGB und die dinglichen Rechte, vgl. § 96 BGB.¹⁶ Gemäß § 93 BGB können wesentliche Bestandteile einer Sache nicht Gegenstand von verschiedenen dinglichen Rechten sein. Daher ist bei der Vergesellschaftung von Grund und Boden auch die Wohnbebauung erfasst.¹⁷ Die erstrebte Vergesellschaftung von Wohnungsunternehmen ist der Überführung von Wohnraum gleichzusetzen.¹⁸

bb) Produktionsmittel

Darüber hinaus könnten die Wohnungsunternehmen auch als Produktionsmittel einzuordnen sein. Als Produktionsmittel werden jedenfalls die sachlichen und rechtlichen Mittel, die der Gewinnung und Herstellung von Gütern dienen, betrachtet.¹⁹ Nach diesem engen Begriffsverständnis stellen Wohnungsunternehmen keine sozialisierungsfähigen Produktionsmittel dar. Demgegenüber geht eine andere Auffassung von einem weitergehenden Begriffsverständnis aus, nach welchem sämtlichen Mittel zur Produktion oder Bereitstellung von Wirtschaftsgütern, Waren und Dienstleistungen erfasst sein sollen.²⁰ Nach dieser Ansicht sind sämtliche Wirtschaftsunternehmen einschließlich Banken sozialisierungsfähig.²¹

Erstgenannte Auffassung begründet ihre restriktive Auslegung von Art. 15 GG vor allem mit einer systematischen Erwägung. Aus der enumerativen Aufzählung der sozialisierungsfähigen Güter folge, dass keines dieser die Funktion eines Auffangtatbestandes haben dürfe, genau dies aber bei einer weiten Auslegung der „Produktionsmittel“ geschehe.²² Überdies folge aus einem Vergleich mit Art. 156 WRV, dass bei der Entstehung des Art. 15 GG bewusst auf den zentralen Begriff der „privaten wirtschaftlichen Unternehmungen“ im Kontext der Vergesellschaftung verzichtet worden sei.²³

Allerdings erscheint es im Lichte der teleologischen Auslegung des Art. 15 GG wenig überzeugend, gerade große Unternehmen im Dienstleistungssektor von einer Sozialisierung auszunehmen.²⁴ Zudem erscheint es auch geboten und erforderlich, den Begriff des „Produktes“ nicht mehr aus einer rein physischen Perspektive aufzufassen, sondern in einem technischen Sinne als Ergebnis einer (Dienst-) Leistung zu betrachten, ohne dass es sich dabei um einen körperlichen Gegenstand handeln muss. Insofern ist auch die Vermietung von Wohnraum als Produkt in diesem Sinne anzusehen. Eine grundsätzliche tatbestandliche Sozialisierungsfähigkeit der Wohnungsunternehmen ist daher gegeben.

b) Überführung in Gemeineigentum

Gemäß Art. 15 S.1 GG ist für eine Sozialisierung die Überführung in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft erforderlich. Gemeinwirtschaft ist – im Gegensatz zur privatnützigen Bewirtschaftung – als wirtschaftliches Handeln, welches auf die gesellschaftliche Bedarfsdeckung und die Verfolgung sonstiger Gemeinwohlziele ausgerichtet ist, zu verstehen.²⁵ Für das Gemeineigentum als Unterfall der Gemeinwirtschaft gilt, dass die Kontrolle durch einen öffentlich-rechtlichen Träger begründet werden muss, wobei nicht unbedingt eine Verstaatlichung erforderlich ist.²⁶ Entscheidend ist, dass das Eigentum der Deckung gesellschaftlichen Bedarfs oder anderen Zielen des Gemeinwohls dient und keine erwerbswirtschaftlichen Absichten verfolgt werden.²⁷ Die von der Initiative beabsichtigte Schaffung einer Anstalt öffentlichen Rechts entspricht den Voraussetzungen für eine solche Trägerschaft, auch wenn eine konkrete rechtliche Ausgestaltung bisher noch nicht vorliegt.²⁸

14 Zu diesem Ergebnis kommt auch die Expertenkommission in ihrem Abschlussbericht zum Volksentscheid „Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen“ vom 28.6.2023, S. 26 Rn. 62.

15 v. Mangoldt/Klein/Stark/Depenheuer, 7. Aufl. 2018, GG Art. 15 Rn. 31.

16 Vgl. auch Dürig/Herzog/Scholz/Durner, 99. EL September 2022, GG Art. 15 Rn. 33.

17 So auch die überwiegende Meinung im Abschlussbericht der Expertenkommission, S. 30 Rn. 78.

18 So auch die überwiegende Auffassung im Abschlussbericht der Expertenkommission, S. 30 Rn. 78; Kloepfer NJW 2019, 1656 (1659); aA Sodan/Ferlemann LKV 2019, 193 (195).

19 So: BeckOK GG/Axer Art. 15 Rn. 17; Dürig/Herzog/Scholz/Durner GG Art. 15 Rn. 37; ebenfalls für eine enge Auslegung Haaß LKV 2019, 145.

20 So: v. Münch/Kunig/Bryde, 7. Aufl. 2021, GG Art. 15 Rn. 21 f.; vgl. auch: Kloepfer NJW 2019, 1656 (1659); Dreier/Wieland, 3. Aufl. 2013, GG Art. 15 Rn. 21 f.

21 v. Münch/Kunig/Bryde GG Art. 15 Rn. 21 f.; vgl. auch: Kloepfer NJW 2019, 1656 (1659); Dreier/Wieland GG Art. 15 Rn. 21 f.

22 Dürig/Herzog/Scholz/Durner GG Art. 15 Rn. 40; Sodan/Ferlemann LKV 2019, 193 (196).

23 So: v. Mangoldt/Klein/Stark/Depenheuer GG Art. 15 Rn. 36.

24 So auch: v. Münch/Kunig/Bryde GG Art. 15 Rn. 21 f.

25 v. Münch/Kunig/Bryde GG Art. 15 Rn. 14; Dreier/Wieland GG Art. 15 Rn. 24.

26 Vgl. auch: Dreier/Wieland GG Art. 15 Rn. 24.

27 Dürig/Herzog/Scholz/Durner GG Art. 15 Rn. 46; Dreier/Wieland GG Art. 15 Rn. 24.

28 So auch: die Einschätzung der Expertenkommission im Abschlussbericht, S. 30 Rn. 92.

4. Verhältnismäßigkeit/Übermaßverbot

a) Grundsätzliche Anwendbarkeit bei Sozialisierungsmaßnahmen

Die Frage, ob Sozialisierungen am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geprüft werden können, ist umstritten. Gegen eine solche Prüfung wird insbesondere vorgebracht, dass Art. 15 GG bei der gemeinwirtschaftlichen Umgestaltung der Wirtschaft dem Gesetzgeber einen Ermessensspielraum einräumt, welcher nicht durch eine Verhältnismäßigkeitsprüfung eingeschränkt werden dürfe.²⁹ Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als zentrale Ausformung des Rechtsstaatsprinzips auch bei der Sozialisierung als Eingriff in die Eigentumsfreiheit zu achten ist.³⁰ Die Möglichkeit zu wirtschaftspolitischen Veränderungen durch das Grundgesetz kann die Geltung rechtsstaatlicher Grundsätze nicht prinzipiell abbedingen, insbesondere bei derart schweren Grundrechtseingriffen.³¹ Ebenfalls vertreten wird die Auffassung, dass innerhalb der Prüfung der Verhältnismäßigkeit keine Geeignetheitsprüfung erfolge, und sich die Prüfung der Erforderlichkeit und Angemessenheit auf die Prüfung der Modalitäten der Sozialisierung bezöge.³² In Anbetracht der fundamentalen Bedeutung des Rechtsstaatsprinzips ist es indes überzeugender, eine vollumfängliche Verhältnismäßigkeitsprüfung auch bei Sozialisierungsmaßnahmen vorzunehmen. Dabei ist allerdings einzuräumen, dass sich Sozialisierungsmaßnahmen eventuell durch sehr grundsätzliche wirtschaftspolitische Erwägungen (zB Sicherung der sozialen Gerechtigkeit) legitimiert werden können. Solche prinzipiellen Erwägungen lassen sich bei Anwendung des Übermaßverbots nur bedingt relativieren. Deswegen dürfte es ratsam sein, die Zweckbindung der angestrebten Sozialisierung von Wohnungsunternehmen genau zu benennen. Der allgemeine Hinweis etwa auf die Schaffung sozialer Gerechtigkeit oder auf die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts reicht für eine exakte Prüfung der Verhältnismäßigkeit nicht aus (unten b)).

b) Legitimer Zweck

Die Initiative verfolgt mit ihrem Volksentscheid (oben a)) eine Verbesserung der Wohnungssituation in Berlin, indem sie den Mietenanstieg bremsen bzw. eine Mietensenkung herbeiführen möchte. Dieses Ziel findet seine verfassungsrechtlichen Grundlagen in Art. 28 I 2 VvB und dem grundgesetzlichen Sozialstaatsprinzip und wird damit den Anforderungen an einen legitimen Zweck gerecht.

Vereinzelt wird der Initiative vorgehalten, dass ihr primär daran gelegen sei, durch die Verdrängung großer Akteure vom Wohnungsmarkt eine wirtschaftliche Umgestaltung der Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland erreichen zu wollen.³³ Dies genüge für die Bejahung eines legitimen Zwecks nicht. Ob dem tatsächlich so ist, erscheint fraglich und ist jedenfalls nicht evident. Im Übrigen ist die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum auf dem angespannten Berliner Wohnungsmarkt für die Bejahung eines legitimen Zwecks hinreichend.

c) Geeignetheit

Im Hinblick auf die Geeignetheit (im Sinne des Verbots evidenter Ungeeignetheit) ist zunächst festzustellen, dass die Vergesellschaftung als solche keine einzige neue Wohnung schafft. Für die Förderlichkeit einer Vergesellschaftung zur Erreichung einer günstigeren Wohnungssituation hinsichtlich der Mieten spricht das Gesetz zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen (BlnWoUG) für eine langfristig gesicherte Wohnraumsituati-

on.³⁴ Durch dessen Regelungen wird die soziale Ausrichtung der landeseigenen Wohnungsunternehmen festgesetzt, so werden diese etwa dazu verpflichtet, preisgünstigen Mietwohnraum zur Verfügung zu stellen, vgl. § 1 BlnWoUG. Daher ist eine Mietensenkung oder zumindest die Verhinderung eines weiteren Mietenanstiegs im Falle einer Vergesellschaftung durch Überführung der Wohnungsbestände in Gemeineigentum anzunehmen, zumal gerade die Überführung in Gemeinwirtschaft die Profitorientierung als Intention des Wirtschaftens ausschließt.

Der Umstand, dass nur etwa 15 % der Berliner Wohnungen von der angestrebten Sozialisierung betroffen wären, lässt jedoch Zweifel darüber aufkommen, inwiefern eine generelle Verbesserung des gesamten Wohnungsmarktes in Berlin eintreten würde. Diese Frage ist zwar in Bezug auf den Wohnungsmarkt als Ganzes durchaus berechtigt. Für die betroffenen Haushalte ist jedoch davon auszugehen, dass ein besserer Bestandsschutz und niedrigere Mieten durch landeseigene Wohnungsunternehmen gewährleistet werden können.

Zum Teil wird bezweifelt, ob die Vergesellschaftung tatsächlich einkommensschwächeren Haushalten zugutekäme, weil deren Anteil an den Mieterinnen und Mietern in den betroffenen Wohnungen nicht bekannt sei und durch die Sozialisierung womöglich schlussendlich eher einkommensstärkere Haushalte profitierten, wenn in Folge der Vergesellschaftung die Mieten für jene Haushalte sanken.³⁵ Hierbei wird jedoch verkannt, dass die Gewährleistung von günstigeren Mieten grundsätzlich allen und damit auch einkommensschwächeren Haushalten aufgrund des größeren Angebots an preisgünstigerem Mietwohnraum jedenfalls mittelbar zugutekommt. Darüber hinaus ließe sich durch eine Erhebung feststellen, wie hoch der Anteil an einkommensschwächeren Haushalten in den betroffenen Wohnungen ist. Eine entsprechende Korrektur könnte dann immer noch erfolgen. Eine Geeignetheit der angestrebten Sozialisierung als Mittel zur Verbesserung der Wohnungssituation ist gegeben, weil die Maßnahme erkennbar nicht völlig ungeeignet wäre.

d) Erforderlichkeit

Weitaus problematischer und komplexer gestaltet sich die Frage nach der (Geringst-)Erforderlichkeit. Ein Grundrechtseingriff ist erforderlich, wenn er unter mehreren im Wesentlichen gleich geeigneten Mitteln das mildeste darstellt. Folglich ist zu prüfen, ob möglicherweise andere, weniger eingriffsintensive Maßnahmen im Wesentlichen denselben Zweck erreichen könnten.

Es erscheint naheliegend, zunächst einen Ankauf der entsprechenden Immobilien durch das Land Berlin in Betracht zu ziehen. Im Falle eines freiwilligen Verkaufs läge insbesondere schon kein direkter staatlicher Eingriff in die Eigentumsrechte der Wohnungsunternehmen vor. Es wäre insoweit daher durchaus ein im Wesentlichen gleichgeeignetes Mittel. Allerdings ist fraglich, wie gleichsam effektiv ein solcher freiwilliger Ankauf wäre. Hierfür bedürfte es nämlich grundsätzlich einer Verkaufsbereitschaft der jeweiligen Unternehmen.

29 So: v. Münch/Kunig/Bryde GG Art. 15 Rn. 13.

30 So auch Sodan/Ferlemann LKV 2019, 193 (196).

31 Vgl. Schede/Schult, ZRP 2019, 78 (81).

32 So: Dürig/Herzog/Scholz/Durner GG Art. 15 Rn. 95.

33 So Sodan/Ferlemann LKV 2019, 193 (196).

34 Das BlnWoUG ist 2015 in Kraft getreten.

35 So Schede/Schult ZRP 2019, 78 (80); Sodan/Ferlemann LKV 2019, 193 (196).

Zudem müsste der Senat die entsprechenden finanziellen Mittel aufbringen können, um einen solchen Ankauf bewerkstelligen zu können. Dies ist in Anbetracht der Preisentwicklung von Immobilien in Berlin für den anvisierten Ankauf von über 240.000 Wohneinheiten zweifelhaft, und könnte zur Folge haben, dass die entsprechenden Mittel für andere wichtige staatliche Aufgaben fehlen.³⁶

Daraus folgt jedoch nicht, dass einzig die Sozialisierung als Möglichkeit verbleibt, um die Erhöhung der Mieten zu bremsen und die Wohnungsnot zu lindern. Ein milderer, aber im Wesentlichen gleichsam effektives Mittel wäre ein Bündel aus verschiedenen Maßnahmen im Bau- und Wohnungswesen. Die hohe Nachfrage nach Mietwohnungen erfordert ein höheres Angebot. Zunächst müsste daher der staatliche Neubau bzw. die staatliche Förderung von Neubau – insbesondere von Sozialwohnungen – stärker forciert und die damit verbundenen Genehmigungsprozesse erheblich vereinfacht und verkürzt werden. Die dafür bis 2030 erforderlichen Flächenpotenziale sind durch den Senat identifiziert worden.³⁷ Zusätzlich zu den baulichen Maßnahmen könnten durch einen verstärkten Milieuschutz in Form von Erhaltungsverordnungen nach § 172 I Nr. 2 BauGB, sog. „Luxussanierungen“ eingeschränkt – und Mieterinnen und Mieter vor Mieterhöhungen geschützt werden.³⁸ Gerade diese sind oft für den Anstieg von Mieten (mit-)verantwortlich. Im Übrigen kann das Land versuchen, gezielt Teile der Wohnungsbestände anzukaufen, um öffentliche Wohnungsbestände zu erhöhen. Diese Maßnahmen und deren Zusammenspiel erscheinen mindestens zur Erreichung der Verbesserung der Wohnungsverorgung in Berlin im Wesentlichen gleichsam effektiv, da mit der Schaffung von neuem Wohnraum ein größeres Angebot gewährleistet würde, um die Nachfrage zu decken während bestehende Mietverhältnisse stärker geschützt würden. Gleichzeitig wäre die Eingriffsintensität der Maßnahmen wesentlich geringer als die der angestrebten Sozialisierung. Bei dieser besteht im Übrigen auch die große Gefahr, die Investitionsbereitschaft der Wirtschaft zu senken und damit einen Rückgang des Wohnungsbaus zu bewirken, wodurch schließlich das Gegenteil des Gewollten erreicht würde. Auch vor diesem Hintergrund ist die Effektivität der Sozialisierung zu bezweifeln. Insofern ist die vergleichbare Erforderlichkeit einer Sozialisierung von Wohnungsunternehmen zum Zwecke der besseren Wohnungsverorgung nicht erwiesen.³⁹ Von daher muss die Erforderlichkeit der Sozialisierung bezweifelt werden.

Dies gilt um so mehr, als in der bisherigen politischen Diskussion – soweit ersichtlich –, aber auch in der Expertenkommission bei der Erörterung der Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen die Handlungsalternative von Teilsozialisierungen mit der Möglichkeit der Bildung von Sperrminoritäten nicht erörtert wurden (unten VI.). Bei entsprechender gesetzgeberischer Ausgestaltung könnte aber eine Teilsozialisierung ein im Wesentlichen gleich geeignetes, aber insgesamt doch erheblich geringer eingreifendes Mittel sein. Eine Vollsozialisierung wäre auf jeden Fall erkennbar im Sinne des Übermaßverbotes nicht erforderlich.

e) Angemessenheit/Proportionalität

Auch wenn man eine Erforderlichkeit der Sozialisierung annähme, würde die Feststellung der Angemessenheit/Proportionalität der erstrebten Sozialisierung erhebliche Probleme bereiten. Eine Maßnahme ist angemessen, wenn der beabsichtigte Zweck nicht außer Verhältnis zur Schwere des Eingriffs steht. Die steigenden Mieten, die Wohnungsnot und die generell angespannte Situation auf dem Berliner

Wohnungsmarkt sind im Lichte des Sozialstaatsprinzips und der landesverfassungsrechtlichen Verpflichtung des Landes Berlin zur Förderung von angemessenem Wohnraum aus Art. 28 I 2 VvB aber ein hinreichender Belang zur Rechtfertigung von (schwerwiegenden) staatlichen Grundrechtseingriffen. Dem steht freilich die Eigentumsfreiheit der betroffenen Wohnungsunternehmen aus Art. 14 I GG gegenüber.

Bedenklich ist auch das angestrebte Ausmaß der Sozialisierung. Mit ihr soll ein nicht unerheblicher Teil des Wohnungsmarktes, mithin eines Teils eines gesamten Wirtschaftszweiges, in die Gemeinwirtschaft überführt werden. Dabei ist problematisch, dass sich das primäre Ziel auf den Schutz von bestehenden Mietverhältnissen beschränkt. Somit profitieren zunächst jedenfalls lediglich die Mieterinnen und Mieter dieser Wohnungen. Zwar handelt es sich um eine relevante und eine Vielzahl an Personen betreffende Problematik, allerdings steht der dafür zu entrichtende Preis der Vergesellschaftung von großen Unternehmen mit den damit einhergehenden weitreichenden politischen und wirtschaftlichen Konsequenzen in einem Missverhältnis. Letztendlich würde die Sozialisierung zudem vermutlich einer größeren Anzahl an Personen mittelfristig schaden, wenn sie – wovon auszugehen ist – sich negativ auf den Wohnungsbau und andere Investitionen in den Wohnungsmarkt, sowie auf den Berliner Landeshaushalt auswirkt. In der Folge könnte dies dazu führen, dass weniger neue Wohnungen gebaut werden und damit die Immobilienpreise und die Mieten schlussendlich weiter steigen. Dies würde jedoch gerade das Gegenteil der eigentlich erstrebten Senkung der Mieten jedenfalls im restlichen Wohnungsmarkt bewirken. Insgesamt ist der Grundsatz der Proportionalität bei der Sozialisierung von Wohnungsunternehmen mit über 3.000 Wohnungen nicht gegeben.⁴⁰

f) Zwischenergebnis

Im Ergebnis scheidet die erstrebte Sozialisierung auf dem Berliner Wohnungsmarkt am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aufgrund der fehlenden Erforderlichkeit gegebenenfalls aber auch der nicht vorhandenen Proportionalität und ist damit verfassungswidrig.

5. Gleichheitssatz

Die Vergesellschaftung von Wohnungsunternehmen mit über 3.000 Wohnungen ist zudem im Hinblick auf den Gleichheitssatz aus Art. 3 I GG problematisch. Es ist nicht ersichtlich, weshalb Unternehmen mit Beständen von über 3.000 Wohnungen vergesellschaftet werden sollen, aber Unternehmen mit etwa 2.999 Wohnungen oder weniger nicht. Insofern stellt sich hier das Grundsatzproblem gesetzlicher Grenzziehungen und Stichtagsregelungen.⁴¹ Diese sind in der Gesetzgebung unvermeidbar und daher grundsätzlich zulässig.⁴² Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob der Gesetzgeber gehalten ist, schonende Übergangsregelungen zu erlassen, um die Gleichheitsverstöße durch Stichtagsregelungen und Grenzziehungen abzumildern.⁴³

36 Die Zahl entstammt der Website der Initiative „DW Enteignen“, abrufbar über: <https://dwenteignen.de/ueber-uns>, zuletzt abgerufen am 28.4.2023.

37 Drs. 18/3054 des Abgeordnetenhauses, 4.

38 So auch Sodan/Ferlemann LKV 2019, 193 (197).

39 Die überwiegende Auffassung in der Expertenkommission bejaht die Erforderlichkeit hingegen, vgl. S. 47 Rn. 160 ff. des Abschlussberichts.

40 Der Abschlussbericht der Expertenkommission bejaht die Angemessenheit, S. 50 Rn. 171.

41 Hierzu allg. Kloepfer DÖV 1978, 225.

42 So auch Kloepfer VerfR II, 2010, § 59 Rn. 72 f.

43 Kloepfer DÖV 1978, 231.

Nach Vorstellung der Initiative „Deutsche Wohnen und Co. enteignen“ sollen ausschließlich größere Unternehmen vergesellschaftet werden, da nach Auffassung der Initiative diese für den Anstieg der Mieten in besonderer Weise (mit-)verantwortlich sind.⁴⁴ Kleinere Unternehmen sind daher ausgenommen. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass kleinere Unternehmen einen geringeren Einfluss auf den Wohnungsmarkt als Ganzes ausüben. Ob sich diese jedoch generell mieterfreundlicher verhalten bzw. weniger Mieterhöhungen verursachen, erscheint jedenfalls fraglich. Auch Unternehmen mit z.B. 2.000 Wohnungen im Bestand üben eine gewisse Marktmacht aus. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht nachvollziehbar, die Grenze bei 2.999 Wohnungen anzusetzen.⁴⁵ Somit liegt ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz vor.⁴⁶ Diese Gleichheitsproblematik bleibt allerdings auch bei geringeren Zahlen grundsätzlich erhalten. Wirklich kleine Wohnungsunternehmen könnten aber von einer Ausnahmeregelung erfasst werden.

6. Sozialisierung in der Verfassung von Berlin

Die Verfassung von Berlin beinhaltet selbst – im Gegensatz zu anderen Landesverfassungen⁴⁷ – keine eigene Sozialisierungsermächtigung. Manche Stimmen ziehen daraus den Schluss, dass Sozialisierungen in Berlin daher kraft Landesverfassungsrecht generell ausgeschlossen seien.⁴⁸ Zur Begründung wird der aus dem Bundesstaatsprinzip des Art. 20 I GG stammende Grundsatz der verfassungsrechtlichen Doppelbindung der Länder angeführt. Deren Handeln muss sowohl mit dem Grundgesetz als auch mit der jeweiligen Landesverfassung konform sein. Dabei können die Landesverfassungen grundsätzlich einen weitergehenden Grundrechtsschutz als das Grundgesetz gewährleisten. Gestützt auf Art. 142 I GG, wird das Fehlen einer Sozialisierungsermächtigung daher als Ausdruck eines weitergehenden Grundrechtsschutzes der Eigentumsfreiheit in der Berliner Verfassung ausgelegt.⁴⁹ Rechtshistorisch sei dies darauf zurückzuführen, dass sich bei der Entstehung der Berliner Verfassung 1995 unter dem Eindruck des wirtschaftlichen und politischen Misserfolgs der Wirtschaftspolitik der DDR bewusst gegen die Möglichkeit einer sozialistischen Eigentumsordnung und damit auch gegen die Möglichkeit einer Vergesellschaftung entschieden wurde.⁵⁰ Demnach bliebe in Berlin insoweit nur eine Enteignung möglich.⁵¹

Diese Auffassung überzeugt jedoch nicht. Die Sozialisierung ist ein Eingriffsinstrument des Grundgesetzes, welches systematisch bei den Grundrechten verortet und durch die Bundesverfassung ausdrücklich geregelt ist. Hierbei muss der Grundsatz der Trennung der Verfassungsräume beachtet werden. Eine bloße Nichtregelung in einer Landesverfassung kann nicht zu einer Unanwendbarkeit einer grundgesetzlichen Regelung führen. Aus dem Fehlen einer entsprechenden Ermächtigung in der Verfassung von Berlin kann daher kein Sozialisierungsverbot in Berlin abgeleitet werden.⁵²

IV. Entschädigung

Eine zentrale Bedeutung kommt der Frage nach der Entschädigung zu. Art. 15 S.2 GG verweist insoweit auf die Regelungen der Entschädigung bei Enteignungen in Art. 14 III 3, 4 GG. Daraus folgt, dass auch bei der Sozialisierung ein gerechter Ausgleich zwischen öffentlichen und privaten Interessen anzustreben ist.⁵³ Die Initiative fordert eine Entschädigung deutlich unter dem Marktwert.⁵⁴ Dies ist aufgrund der Verweisung des Art. 15 S.2 GG für die Frage der Entschädigung auf Art. 14 III 3 und 4 GG grundsätzlich möglich. Dieser Auffassung folgt auch die Rechtsprechung des BVerfG.⁵⁵ Dem Gesetzgeber steht insofern eine Einschät-

zungsprärogative zu. Eine Enteignungsentschädigung wird regelmäßig schon aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung vom Verkehrswert der enteigneten bzw. sonst zwangsweise entzogenen Sache ausgehen. Es bleibt aber verfassungsrechtlich durchaus unbenommen, aus Gründen sozialer Gerechtigkeit den Verkehrswert bei entsprechender Begründung zu unterschreiten. In Ausnahmefällen kann umgekehrt auch einmal eine Entschädigung über den Verkehrswert geleistet werden, wenn dies der sozialen Gerechtigkeit entspricht.

Allerdings divergieren die Vorstellungen bezüglich der konkreten Höhe zwischen der Initiative und dem Senat erheblich. Während die Initiative die Kosten für die Entschädigung auf einen Betrag von 7,3 bis maximal 13,7 Mrd. EUR schätzt, geht die amtliche Kostenschätzung des Senats von 28,8–39 Mrd. EUR aus.⁵⁶ Die amtliche Schätzung erwartet zudem weitere Kosten von etwa 100–340 Mio. EUR jährlich, zur Finanzierung und Bewirtschaftung der Bestände.⁵⁷ Auch bei der Kostendeckung sind die Einschätzungen sehr unterschiedlich. Die Initiative erachtet es für möglich, die Entschädigungskosten ausschließlich aus den Mieteinnahmen zu finanzieren.⁵⁸ Dies erscheint allerdings angesichts der Höhe der Entschädigungskosten in höchstem Maße fraglich. Auf amtlicher Seite des Senats herrscht hingegen die Annahme, dass für die Finanzierung der Entschädigung durch das Land Kredite aufgenommen werden müssen.⁵⁹ Angesichts der Höhe der Summe wären entsprechende Haushaltsgesetze in Bezug auf die in Art. 109 III GG normierte Schuldenbremse verfassungsrechtlich problematisch. Damit bestehen auch auf der Ebene der Entschädigung erhebliche Bedenken gegen die angestrebte Vergesellschaftung.

V. Politische Dimension

Nicht nur in der rechtlichen Dimension, sondern auch auf der politischen Ebene ist die Thematik rund um den Volksentscheid über die Sozialisierung von Wohnungsunternehmen in hohem Maße brisant und komplex zugleich. Im Vordergrund steht zunächst einmal der oben erörterte Inhalt des Volksentscheids mit seinem stark umstrittenen Inhalt.

Daneben steht die Diskussion um die bisher nicht erfolgte Umsetzung des Volksentscheids. Unter demokratischen Aspekten ist es jedenfalls bedenklich, eine plebiszitäre Mehr-

44 Vgl. die Gesetzesbegründung zum Entwurf eines Vergesellschaftungsgesetzes durch „Deutsche Wohnen und Co. enteignen“, Stand Mai 2021, S. 7.

45 So auch: Kloepfer NJW 2019, 1656 (1661).

46 AA: die Expertenkommission in ihrem Abschlussbericht, S. 76 Rn. 276.

47 Die Verfassungen von Bayern, Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt sehen die Möglichkeit einer Vergesellschaftung explizit vor.

48 So: Wolfers/Opper NJW-aktuell 2019, 15; Waldhoff/Neumeier LKV 2019, 385 (399).

49 Wolfers/Opper NJW-aktuell 2019, 15; Waldhoff/Neumeier LKV 2019, 385 (399); Sodan/Ferlemann LKV 2019, 193 (200).

50 Wolfers/Opper NJW-aktuell 2019, 15.

51 Wolfers/Opper NJW-aktuell 2019, 15.

52 So auch iErg die überwiegende Auffassung der Expertenkommission in ihrem Abschlussbericht, S. 92 Rn. 344; Kloepfer NJW 2019, 1656 (1659).

53 v. Mangoldt/Klein/Stark/Depenheuer GG Art. 15 Rn. 46.

54 Vgl. hierzu S. 15 des Gesetzesentwurfes zum Vergesellschaftungsgesetz, Mai 2021.

55 BVerfGE 24, 367 (421) = NJW 1969, 309.

56 Die Zahlen entstammen S. 15 der Amtlichen Mitteilung zum Volksentscheid.

57 Die Zahlen entstammen S. 15 der Amtlichen Mitteilung zum Volksentscheid.

58 Vgl. S. hierzu den Gesetzesentwurf zum Vergesellschaftungsgesetz, Mai 2021.

59 So auf S. 7 der Amtlichen Mitteilung zum Volksentscheid.

heitsentscheidung bei Volksentscheiden nicht umzusetzen, selbst wenn sie rechtlich unverbindlich ist. Das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Institutionen und in die demokratische Ordnung kann auf diese Weise erheblich beeinträchtigt werden. Das grundsätzliche Versprechen verstärkter demokratischer Partizipation durch Einführung von Elementen der direkten Demokratie, insbesondere durch Volksbegehren kann nur zu leicht als leere Phrase missverstanden werden. Wenn das Volk im Rahmen der Volksgesetzgebung tätig wird, sollten die „etablierten“ Politiker dies nicht prinzipiell unterlaufen. Voraussetzung ist allerdings, dass der Volksgesetzgeber sich selbst im Rahmen der Verfassung bewegt, was hier – wie erörtert – freilich nicht der Fall ist.

Die Gründe für die bisherige Nichtumsetzung liegen gewiss in den erwähnten verfassungsrechtlichen Bedenken des Sozialisierungsvorhabens überhaupt. Diese Verfassungsbedenken sollten durch die sog. Expertenkommission geklärt werden, bevor der Senat weitere Schritte unternimmt. Dies ist angesichts des juristischen Debakels um den sog. „Mietendeckel“ nachvollziehbar.⁶⁰

Dem entstandenen Dilemma hätte jedoch durch den Senat von Berlin vorgebeugt werden können. Gemäß § 12 II AbstG sind Volksbegehren, welche dem Grundgesetz oder der Verfassung von Berlin widersprechen unzulässig. Kommt der Senat zu dieser Einschätzung, muss die Senatsverwaltung für Inneres gem. § 17 VI AbstG den Antrag auf Einleitung des entsprechenden Volksbegehrens dem Berliner Verfassungsgerichtshof zur Entscheidung vorlegen. Dies geschah jedoch nicht. Die Senatsverwaltung für Inneres erachtete das Volksbegehren – vielleicht auch aus parteipolitischen Gründen – für formell und materiell-rechtlich zulässig, weshalb sie von der Möglichkeit in § 17 VI AbstG keinen Gebrauch machte.⁶¹ Eine vorherige landesverfassungsgerichtliche Klärung hat damit letztlich nicht stattgefunden. Wäre der Senat einen anderen Weg gegangen, hätte eine landesverfassungsgerichtliche Einschätzung für gesicherte rechtliche Grundlagen sorgen können.

Der neue schwarz-rote Berliner Senat hat sich in seinem Koalitionsvertrag vom 26.4.2023 darauf geeinigt, ein Vergesellschaftungsrahmengesetz zu verabschieden.⁶² Das Rahmengesetz soll dabei „objektive qualitative Indikatoren bzw. Kriterien“ sowie grundsätzliche Fragen der Entschädigung regeln.⁶³ Der Sache nach geht es wohl eher um ein Grundsatzgesetz. Der spätere Sozialisierungsgesetzgeber soll die Grundsätze des früheren Grundsatzgesetzgebers einhalten. Die Wortwahl „Rahmengesetz“ ist dabei freilich unglücklich, weil eine Verwechslungsgefahr mit der alten, inzwischen aufgehobenen Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG aF droht.

Es geht also letztlich um ein zweistufiges gesetzgeberisches Modell. Dem allgemeinen Vergesellschaftungsrahmengesetz folgen einzelne Sozialisierungsgesetze, wie zB ein Sozialisierungsgesetz zu großen Wohnungsunternehmen. Die einzelnen Sozialisierungsgesetze sollen dabei gewissermaßen die Vorgaben des Vergesellschaftungsrahmengesetzes konkretisierend vollziehen.

Rechtlich wäre ein solches Rahmengesetz indes keine zwingende Voraussetzung für eine konkret angeordnete Sozialisierung. Eine Gesetzesregelung muss gem. Art. 15 S.1 GG nur für die Sozialisierung selbst erfolgen. Aufgrund des Rahmengesetzes käme es dann zu einer Bindung des über eine konkrete Sozialisierung entscheidenden Sozialisierungsgesetzgebers an die Vorgaben des Vergesellschaftungsrah-

mengesetzgebers. Eine solche Bindung des Gesetzgebers an Gesetzgebungsakte ist allerdings nicht unproblematisch und nur unter sehr engen Voraussetzungen (z.B. bei spezifischen Verfassungsermächtigungen für Grundsatzgesetze) zulässig.⁶⁴

Das Vergesellschaftungsrahmengesetz soll erst zwei Jahre nach seiner Verkündung in Kraft treten.⁶⁵ Diese Regelung soll vermutlich einen hinreichenden Zeitraum schaffen, damit das Vergesellschaftungsvorhaben einer verfassungsgerichtlichen Prüfung unterzogen werden kann. Demnach wird das Vergesellschaftungsrahmengesetz – sofern es denn zustande kommt – daher höchstwahrscheinlich erst in der nächsten Legislaturperiode in Kraft treten. Rechnet man die Zeit der voraussichtlichen gerichtlichen Auseinandersetzungen um die einzelnen Sozialisierungsgesetze noch dazu und bedenkt man, dass die Überprüfung der Rahmengesetzgebung wie des Sozialisierungsgesetzes selbst weiteren Zeitaufwand erfordert, wird mit einer endgültigen Klärung der Rechtsfragen der Sozialisierung von großen Wohnungsunternehmen erst etwa Ende der 20er Jahre gerechnet werden können. Dass dies nicht wirklich einer effektiven und zügigen Umsetzung des Volksbegehrens dienen wird, liegt auf der Hand.

Ungewiss ist schließlich, ob der Bund seine bisherige gesetzliche Zurückhaltung sowohl für eine etwaige Sozialisierungsgesetzgebung wie aber auch im Bereich einer Mietendeckelgesetzgebung aufgeben wird. Ein Tätigwerden des Bundes würde aber zu einer weiteren Verzögerung der Entscheidungsvorgänge führen. Das alles steht jedenfalls einer schnellen Umsetzung des Volksentscheids entgegen.

VI. Handlungsaufträge für die Zukunft

Was ist nun zu tun? Guter Rat ist hier nicht ganz einfach. Nach der oben vertretenen Ansicht, dass die angestrebte Sozialisierung verfassungswidrig – weil nicht erforderlich – ist, dürfte der Gesetzgeber das Vorhaben an sich überhaupt nicht weiter verfolgen. Kommt deswegen aber die ganze Angelegenheit gänzlich zum Stillstand, würde der demokratische Wille des Volksentscheids und damit die direkte Demokratie missachtet. Es muss deshalb durch den Landesgesetzgeber nach Lösungen gesucht werden, die im Wesentlichen gleich geeignet sind, die Wohnungssituation in Berlin zu verbessern und die Mietenexplosion zu verhindern. Hier ist rechtspolitische Fantasie gefordert, die in der sog. Expertenkommission freilich offensichtlich nur begrenzt vorhanden war. Insbesondere ist unverständlich, warum die Kommission nicht die Teilsozialisierung erörtert hat, die etwa in der zwangsweise Bildung einer Sperrminorität zugunsten der öffentlichen Hand erfolgen könnte, wodurch auch die Entschädigungslasten essenziell verringert worden wären. Es könnte daran gedacht werden, der öffentlichen Hand zwangsweise (entschädigungspflichtig) eine Sperrminorität zu verschaffen, mit der diese die Wohnungsbau- und Mietenpolitik der jeweiligen Unternehmen mitbestimmen könnte. Die öffentliche Hand würde so nur Teile der Unternehmen

60 Das Gesetz zur Mietbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG Bln) wurde im März 2021 durch das BVerfG für nichtig erklärt, vgl. BVerfGE 157, 78 Rn. 186 = NJW 2021, 1377 (1392).

61 Abgeordnetenhaus von Berlin, Drs. 18/3054 1 (2).

62 Vgl. Koalitionsvertrag 2023–2026 „Das Beste für Berlin“ (CDU, SPD), S. 50 f.

63 S. Koalitionsvertrag 2023–2026 „Das Beste für Berlin“ (CDU, SPD), S. 50 f.

64 Vgl. hierzu Kloepfer GS Brandner, 2011, 93 ff.

65 S. Koalitionsvertrag 2023–2026 „Das Beste für Berlin“ (CDU, SPD), S. 50 f.

zwangsweise erwerben können, würde aber – je nach Ausgestaltung des Modells – einen essenziellen Einfluss auf die Politik und das Verhalten der jeweiligen Unternehmen erhalten. Eine solche Teilsozialisierung wäre jedenfalls – bei in etwa vergleichbarer Eignung – eindeutig das mildere Mittel.

Noch „billiger“ könnte es für das Land Berlin werden, wenn die Eigentumsverhältnisse der Unternehmen gänzlich unberührt blieben, dafür aber zu den Mitteln der klassischen – in der Bundesrepublik Deutschland in den 50er Jahren schon praktizierten – Wohnungszwangsbewirtschaftung (einschließlich Höchstpreisregelungen) gegriffen würde. Das Land Berlin hat freilich derzeit nach Auffassung des BVerfG dafür aber keine Gesetzgebungskompetenz.⁶⁶ Das Land Berlin könnte jedoch auf eine Veränderung der Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich der Wohnungszwangswirtschaft hinarbeiten oder aber den Bundesgesetzgeber dazu drängen, mit seiner jetzigen Gesetzgebungszuständigkeit einen Mietendeckel zu erlassen. Unter dem Aspekt des Übermaßver-

botes ist es aber allemal unbefriedigend, dem Land nicht erforderliche Maßnahmen mit der Begründung durchgehen zu lassen, ihm fehle die Gesetzgebungskompetenz zur Ergreifung solcher milderer Mittel. Außerdem ist es nicht wirklich überzeugend, mildere Mittel überhaupt nicht in Betracht zu ziehen, weil die Gesetzgebungskompetenz hierfür fehlt.

Schließlich könnte in behutsamer Weise über steuernde Beeinflussungen für die Bauwirtschaft nachgedacht werden, um so die Schaffung neuen bezahlbaren Wohnraums flächendeckend anzureizen bzw. anzuregen. Die (Voll)Sozialisierung selbst wird jedenfalls keine einzige neue Wohnung schaffen, sondern auf absehbare Zeit letztlich nur den Bestandmieter zugutekommen. Es wäre wünschenswert gewesen, wenn die Expertenkommission diesen Aspekt noch intensiver behandelt hätte. ■

⁶⁶ BVerfGE 157, 78 Rn. 161 = NJW 2021, 1377 (1388).