

Richard Schwens

**Vergemeinschaftung
von Wohnraum am
Beispiel des Berliner
Vergesellschaftungsgesetzes**



Nomos

Nomos Universitätsschriften

Recht

Band 1014

Richard Schwens

Vergemeinschaftung
von Wohnraum am
Beispiel des Berliner
Vergesellschaftungsgesetzes



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Marburg, Univ., Diss., 2023

u.d.T.: Vergemeinschaftung von Wohnraum – Eine rechtswissenschaftliche Betrachtung zur Frage der Überführungsfähigkeit von Wohnraum in Gemeineigentum

ISBN 978-3-7560-0561-1 (Print)

ISBN 978-3-7489-3914-6 (ePDF)

1. Auflage 2023

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Meinen Eltern und Tascha

Quidquid agis, prudenter agas et respice finem

Vorwort

Die Arbeit wurde am 22.11.2022 vom Fachbereich Rechtswissenschaften der Philipps-Universität Marburg als Dissertation angenommen. Sie entstand während meiner Tätigkeit als Rechtsanwalt und wurde während meiner nunmehrigen Tätigkeit als Staatsanwalt zu Ende geführt. Vor Drucklegung wurde die Arbeit nochmals geringfügig überarbeitet.

Die Anfertigung der Arbeit war ein sehr lehrreicher und intensiver, allerdings auch anstrengender Prozess. Die COVID19-Pandemie verursachte darüber hinaus weitere Schwierigkeiten, da der Zugang zu universitären Bibliotheken lange Zeit beschränkt war. Dennoch denke ich gerne an diese Zeit zurück, da sie mich in jeder Hinsicht geprägt und vorangebracht hat. Herzlich bedanken möchte ich mich bei all denjenigen, die einen Beitrag zum Gelingen der Arbeit geleistet haben. Mein erster Dank gebührt meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Steffen Detterbeck. Er gab mir die Möglichkeit, mein Dissertationsvorhaben an seinem Lehrstuhl für Öffentliches Recht umzusetzen. Inhaltlich ließ er mir freie Hand, stand für Rückfragen jedoch jederzeit zur Verfügung. Insbesondere seinen vielfältigen Anmerkungen zum Erstentwurf der Arbeit ist es zu verdanken, dass diese schließlich in einer nach seinen Worten „gelungenen“ Dissertation mündete. Für seine Anregungen, Verbesserungsvorschläge und Diskussionen sowie die zügige Erstellung des Erstgutachtens möchte ich herzlich „Danke!“ sagen. Herrn Prof. Dr. Sebastian Müller-Franken danke ich für das zügige Erstellen des Zweitgutachtens sowie die darin enthaltenen weiterführenden Hinweise.

Weiter bedanke ich mich bei meinem Rechtsreferendariatskollegen Herrn Dr. Felix Stumpf. In unserer Lernzeit für das zweite Staatsexamen übersandte er mir zur Vorbereitung der mündlichen Prüfung einen Zeitungsartikel, der als Initialzündung für die Dissertation fungierte. Danach stand er mir in der Findungsphase der Dissertation mit vielen Ratschlägen zur Seite. Mein Dank gilt weiter Herrn Dr. Vincent Klausmann, der den Kontakt zum Lehrstuhl von Herrn Prof. Dr. Steffen Detterbeck vermittelte.

Zu Dank bin ich auch meinen (damaligen) Kollegen aus dem Buchstabenverbund der Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main verpflichtet. Sie übernahmen die Vertretung meines Dezernates, als ich zur Überarbeitung der Dissertation Sonderurlaub nahm.

Ebenfalls danken möchte ich meinen Eltern. Sie haben mich in jeder Lage meines Werdegangs bedingungslos unterstützt. Dies gilt insbesondere für mein Studium, aber auch für die Zeit der Anfertigung meiner Dissertation. Ihre Förderung der Dissertation, sei es redaktioneller Art, sei es durch inhaltliche Diskussionen, hat mir sehr weitergeholfen.

Ganz besonders bedanke ich mich bei meiner langjährigen Lebensgefährtin Frau Dr. Natascha Chorongiewski. Erst ihre Unterstützung in allen Phasen der Dissertation haben diese Arbeit ermöglicht. Dass sie mir auch während ihrer Vorbereitung auf das zweite Staatsexamen als Gesprächspartnerin zur Verfügung stand, geduldig zuhörte und alles kritisch hinterfragte, gab wichtige Impulse für die Dissertation. Ihre Unterstützung reicht jedoch weit darüber hinaus. Seit Beginn unseres gemeinsamen Studiums in Marburg ist sie eine tragende Säule meines beruflichen und persönlichen Seins.

Ihr und meinen Eltern ist diese Arbeit gewidmet.

Inhaltsverzeichnis

Einführung	17
A. Bürgerinitiative „Deutsche Wohnen & Co. Enteignen“	20
I. Gesetzesentwurf vom Mai 2021	24
II. Zielsetzung der Bürgerinitiative	25
B. Gegenstand der Untersuchung	27
C. Stand der Literatur	30
Kapitel 1 – Historische Entwicklung zu Art. 15 GG	31
A. Die Forderungen nach Sozialisierung bis 1948	32
I. Politische Grundlagen der Sozialisierung	33
II. Forderungen der Sozialistischen Vereinigungen bis 1918	39
III. Sozialisierung in der Weimarer Zeit	42
IV. Sozialisierung nach dem Zweiten Weltkrieg	46
B. Die Beratung im Parlamentarischen Rat zum Eigentum und zur Sozialisierung	52
I. Die Beratung zur Eigentumsgarantie im Grundsatzausschuss vom 08.10.1948.	55
II. Die Entstehung des Art. 15 GG	58
1. Herrenchiemsee-Entwurf, Art. 17 und Art. 18	59
2. Die Beratung zu Art. 15 GG im Grundsatz- und Hauptausschuss	59
a. Die Fassung des Grundsatzausschusses vom 06.10.1948	60
b. Die Fassung des Grundsatzausschusses vom 08.10.1948	60
c. Der Entwurf einer Wirtschaftsverfassung durch die KPD vom 12.10.1948.	61
d. Die Fassung des allgemeinen Redaktionsausschusses vom 16.11.1948	62
e. Die Fassung der ersten Lesung des Grundsatzausschusses vom 18.11.1948	63

f. Die Fassung des Grundsatzausschusses vom 30.11.1948	63
g. Die Fassung des Hauptausschusses vom 04.12.1948	64
h. Die Fassung des allgemeinen Redaktionsausschusses vom 13.12.1948	66
i. Die Fassung des Grundsatzausschusses vom 11.01.1949	66
j. Die Fassung in der zweiten Lesung des Hauptausschusses vom 19.01.1949	68
k. Die Fassung des allgemeinen Redaktionsausschusses vom 25.01.1949	68
l. Die Fassung des Fünfer-Ausschusses in der dritten Lesung des Hauptausschusses vom 05./08.02.1949	70
m. Die Fassung des allgemeinen Redaktionsausschusses vom 02.05.1949	71
n. Die Fassung des Hauptausschusses vom 05.05.1949	71
o. Die Fassung des Plenums am 06.05.1949	72
p. Die abschließende Stellungnahme zum Grundgesetz	73
3. Zusammenfassendes Ergebnis der parlamentarischen Beratungen	74
C. Sozialisierung nach Inkrafttreten des Grundgesetzes	76
Kapitel 2 – Art. 15 GG im Gefüge der Grundrechtsbestimmungen	81
A. Art. 15 GG als Sozialisierung	81
I. Sozialisierung im soziologischen Sinn	81
II. Sozialisierung im politischen Sinn	82
III. Sozialisierung im verfassungsrechtlichen Sinn	85
IV. Zwischenergebnis	86
B. Art. 15 GG als Grundrecht im Verfassungskontext	87
I. Grundrechte als Abwehrrechte gegenüber dem Staat	88
II. Keine Grundrechtsfunktion aus systematischer Stellung	89
III. Leistungs- und Teilhaberechte	90
IV. Zwischenergebnis	91
C. Art. 15 GG im Gefüge einer Wirtschaftsverfassung	92
I. Inhalt des Wirtschaftsverfassungsrechts	92
II. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Wirtschaftsordnung und zustimmende Literatur	94

III. Zwischenergebnis	97
D. Art. 15 GG im Verhältnis zu Art. 14 GG	98
I. Das grundrechtlich geschützte Eigentum, Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG	99
1. Schutzgut	99
2. Inhalt	101
3. Anwendbarkeit auf juristische Personen	103
II. Art. 15 GG im Verhältnis zu Inhalts- und Schrankenbestimmungen	104
1. Ausgleich widerstreitender Interessen	104
2. Art. 15 GG im Lichte der Inhalts- und Schrankenbestimmung	107
3. Zwischenergebnis	110
III. Art. 15 GG im Verhältnis zur Enteignung	110
1. Der Meinungsstand	110
2. Entstehungsgeschichte	113
3. Eingriffsgegenstand	114
4. Realisierung der Enteignung	116
5. Grund und Grenzen der Enteignung	117
6. Veränderung der Bewirtschaftungsweise	119
7. Zwischenergebnis	119
E. Art. 15 GG in der Rechtsprechung	120
Kapitel 3 – Inhalt des Art. 15 GG	123
A. Zugriff aufgrund besonderer Sozialbindung	123
I. Grund und Boden	124
II. Produktionsmittel	126
1. Unmittelbare Produktionsmittel	127
2. Anteilseigentum	128
B. Wohnungen als sozialisierungsfähige Gegenstände	129
I. Grundstücke, auf denen Wohngebäude errichtet sind	129
II. Zwischenergebnis	131
III. Erbbaurechte und Wohnungseigentumsrecht als sozialisierungsfähige Gegenstände	131
1. Erbbaurecht und Wohnungseigentum als Grund und Boden	132
a. Erbbaurecht als Grund und Boden	132

b. Eigentum nach WEG als Grund und Boden	134
2. Zwischenergebnis	134
3 Erbbaurechte und Wohnungseigentum als Produktionsmittel	134
a. Streitstand und Ansichten zum Produktionsmittelbegriff	135
b. Historische Entwicklung der Produktionsmittel	136
aa. Produktionsmittel bis 1948	137
bb. Produktionsmittel bei den Beratungen zum Grundgesetz	141
c. Argumente für ein weites Begriffsverständnis	142
aa. Sinn und Zweck des Art. 15 GG	142
bb. Wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes	143
cc. Keine Umstellung zur Planwirtschaft und Vollsozialisierung	144
d. Argumente gegen ein weites Begriffsverständnis	144
aa. Der Wortlaut der Produktionsmittel	145
bb. Enumerative Aufzählung	145
cc. Ausnahmecharakter der Eingriffsnorm	146
dd. Vergleich mit Art. 156 WRV	147
ee. Produktionsmittel im Kontext der weiteren Objekte	148
e. Stellungnahme	149
4. Zwischenergebnis	153
VI. Merkmal der „Sozialisierungsreife“	153
V. Zwischenergebnis	155
C. „Überführung in Gemeinwirtschaft“	155
I. Begriff der Gemeinwirtschaft	155
II. Inhalt der Gemeinwirtschaft	157
1. Auf Bedarfsdeckung ausgelegt	158
2. Gewinnverzicht bei Gemeinwirtschaft	161
3. Organisationsformen	162
a. Privatrechtliche Ausgestaltung der Gemeinwirtschaft	162
b. Aktiengesellschaften	163
4. Zwischenergebnis	165
III. Kritik an gemeinwirtschaftlichen Unternehmen	165
IV. Gemeineigentum als Form der Gemeinwirtschaft	167

V. Entprivatisierung durch Gemeinwirtschaft	169
VI. Abgrenzung „zum Zwecke der Vergesellschaftung“	171
1. Bildung von Gemeineigentum oder Gemeinwirtschaft	175
2. Fiskalische Gründe	175
3. Sonstige unzulässige Absichten	176
4. Zwischenergebnis	177
D. Ziele und Grenzen eines Gesetzes nach Art. 15 GG	177
I. Gerechte Gesellschaftsordnung	178
II. Vermeidung wirtschaftlicher Machtzusammenfassung	179
III. Förderung des Sozialstaates	180
IV. Keine Verwirklichung eines Grundrechts auf Wohnen	183
E. Anwendungsbereich des Art. 15 GG	184
Kapitel 4 – Erlass eines Gesetzes nach Art. 15 GG und Wirkung auf die Mietverhältnisse	189
A. Verfassungsrechtliche Anforderungen	189
I. Ermessensspielraum des Gesetzgebers	189
II. Überführung nur durch Gesetz	191
1. Verbot der Einzelfallgesetzgebung und Zitiergebot, Art. 19 Abs. 1 GG	192
2. Wesensgehalt des Eigentums, Art. 19 Abs. 2 GG	194
3. Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz	195
III. Sonstiges zu beachtendes Verfassungs- und Europarecht	196
1. Schuldenbremse, Art. 109 Abs. 3 GG	196
2. Verstoß gegen Europarecht	197
IV. Rückübertragung bei Zweckverfehlung	198
B. Übergang der Mietverhältnisse	199
C. Zwischenergebnis	201
Kapitel 5 – Verfassungsmäßigkeit des Vergesellschaftungsgesetzes	203
A. Grundrechtseingriffe durch das Vergesellschaftungsgesetz	203
I. Eigentum, Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG	203
II. Freiheiten aus Art. 12 Abs. 1 GG	203
1. Schutzbereich der Berufsfreiheit	205
2. Unternehmensfreiheit	206
3. Wettbewerbsfreiheit	208

4. Eingriff in die Schutzbereiche des Art. 12 Abs. 1 GG	210
5. Qualifizierung der Eingriffe	211
III. Negative Koalitionsfreiheit, Art. 9 GG	215
IV. Allgemeine Wirtschaftsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG	216
V. Allgemeiner Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG	218
1. Nachteilige Betroffenheit und Ungleichbehandlung	219
2. Vergleichsgruppen und Oberbegriff	220
a. Wohnungsunternehmen	221
b. Mieter	221
3. Ungleichbehandlung	221
4. Zwischenergebnis	222
B. Rechtfertigungsmaßstab der Eingriffe und Ungleichbehandlung	222
I. Eigentum	222
II. Freiheiten aus Art. 12 Abs. 1 GG	223
III. Allgemeine Wirtschaftsfreiheit	223
IV. Ungleichbehandlung	224
C. Relevanz der Verhältnismäßigkeit	225
I. Argumente gegen die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	225
II. Argumente für die Geltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	227
III. Nur beschränkte Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	229
IV. Stellungnahme	230
1. Zweck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	231
2. Interessenausgleich	232
D. Verhältnismäßigkeit des Vergesellschaftungsgesetzes	234
I. Legitimer Zweck	235
II. Geeignetheit des Vergesellschaftungsgesetzes	237
1. Schutz der Mieter vor Mieterhöhung und Verdrängung	238
2. Fluchträume und Schutz vor Obdachlosigkeit	239
3. Abbau sozialer Ungleichheiten	240
4. Vermeidung wirtschaftlicher Machtzusammenfassungen	240
III. Erforderlichkeit des Vergesellschaftungsgesetzes	242
1. Mietendeckel	243
2. Förderung von Wohneigentum	245

3. Baugebot aus § 176 BauGB	245
4. Gemeindliches Vorkaufsrecht, § 24 Abs. 1 BauGB	246
5. Rechtsgeschäftlicher Erwerb von Wohnungen	247
6. Neubau von Wohnungen	248
7. Überführung von Anteilseigentum auf das Land Berlin	248
8. Zwischenergebnis	249
IV. Verhältnismäßigkeit des Vergesellschaftungsgesetzes im engeren Sinne	249
V. Folge der Verfassungswidrigkeit	255
 Kapitel 6 – Entschädigung für ein Gesetz nach Art. 15 GG	 257
A. Verfassungsrechtliche Bedeutung	257
B. Berechnungsmaßstab	259
I. Allgemeine Berechnung der Entschädigung	259
II. Besondere Berechnung bei Art. 15 GG	261
III. Abwägungskriterien	264
IV. Zwischenergebnis	265
 Kapitel 7 – Gesetzgebungskompetenz	 267
A. Allgemeine Kompetenzverteilung	267
B. Vergesellschaftungsermächtigung für das Land Berlin	268
I. Argumente für eine Berliner Kompetenz zur Vergesellschaftung	269
II. Argumente gegen eine Berliner Kompetenz zur Vergesellschaftung	270
III. Stellungnahme	272
1. Kompetenzverteilung nach Art. 30, 70 ff. GG	274
2. Kollision im Sinne des Art. 31 GG	274
3. Inhalt und Anwendbarkeit des Art. 142 GG	275
4. Keine unmittelbare Geltung des Art. 15 GG durch Art. 1 Abs. 3 GG für Berlin	277
5. Abschließender Charakter von Grundrechten	278
6. Zwischenergebnis	280
 Kapitel 8 – Schlussbetrachtung und Thesen	 283
A. Schlussbetrachtung	283
B. Thesen	285

Inhaltsverzeichnis

Anlage – Vergesellschaftungsgesetz – Stand Mai 2021 287

Literaturverzeichnis 295

Einführung

Die Mieten auf dem Berliner Wohnungsmarkt sind seit 2004 stark angestiegen. Lag der durchschnittliche Quadratmeterpreis 2004 bei etwa 5,14 Euro, stieg er zum ersten Quartal des Jahres 2022 auf etwa 10,75 Euro an.¹ Berlin war 2019 zudem die Stadt mit den am stärksten steigenden Mietpreisen in Deutschland, vor Frankfurt am Main, Hamburg, München oder Stuttgart.² Ein Absinken der Mieten ist in kommender Zeit nicht zu erwarten. Auch wenn die Mieten hierzulande im Vergleich mit den europäischen Nachbarländern noch moderat erscheinen,³ verdrängen sie immer mehr Gering- und Durchschnittsverdiener oder fördern die Aufteilung der städtischen Wohnbevölkerung in Wohnviertel nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit (*Gentrifizierung*).⁴ Berlin ist durch die steigenden Mieten besonders stark betroffen. Dort wohnen ca. 86 % der Einwohner zur Miete.⁵

Aber nicht nur Berlin erlebt steigende Mieten. Auch in anderen Ballungsräumen, attraktiven Mittelzentren oder Hochschulorten wie Marburg (Lahn) erkennt man den Anstieg der Mieten bei Wiedervermietung von Wohnraum.⁶ Selbst die seit 2020 herrschende SARS-COVID19-Pandemie hat nicht zum Absinken der Mieten geführt.⁷ Gegenteiliges ist der Fall. Die

-
- 1 Statista, Entwicklung der Angebotsmieten für Wohnraum in Berlin von 2004 bis zum 1. Quartal 2022, zuletzt abgerufen am 06.08.2022 unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/535119/umfrage/mietpreise-auf-dem-wohnungsmarkt-in-berlin/>.
 - 2 Handelsblatt, Meldung vom 11.11.2019, zuletzt abgerufen am 14.09.2022 unter https://archiv.handelsblatt.com/dosearch?explicitSearch=true&q=In+diesen+St%C3%A4dten+steigen+die+Immobilienpreise+am+st%C3%A4rksten&x=0&y=0&dbShortcut=%3A5%3A45%3AALLEQUELLEN-1_%3A5%3A45%3AALLEQUELLEN&searchMask=7009&TI%2CUT%2CDZ%2CBT%2COT%2CSL=&KO%2CRU=&AU=&CO%2CC2%2CTA%2CKA%2CVA%2CZI=&MM%2COW%2CUF%2CMF%2CAO%2CTP%2CVM%2CNN%2CNJ%2CKV%2CZ2=&CT=&CT%2CDE%2CZ4%2CKW=&BR%2CGW%2CN1%2CN2%2CNC%2CND%2CSC%2CWZ%2CZ5%2CAI%2CBC%2CKN%2CTN%2CVN%2CCK0%2CB4%2CNW%2CVH=&Z3%2CCN%2CCE%2CKC%2CTC%2CVC=&DT_from=&DT_to=&timeFilterType=selected&timeFilter=NONE.
 - 3 Gsell, WuM 2017, 305 (306).
 - 4 Frank, Mietpreisbremse, S. 6.
 - 5 Sodan/Ferlemann, LKV 2019, 193 (196).
 - 6 Frank, Mietpreisbremse, S. 5; Leuschner, NJW 2014, 1929 (1929); Ziebarth, WuM 2019, 481 (482).
 - 7 Tagesschau, Meldung vom 20.10.2020, zuletzt abgerufen am 14.09.2022 unter <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/immobilienpreise-corona-101.html>; ZDFheute, Meldung

Immobilienpreise haben sich innerhalb der Jahre 2020 und 2021 in manchen Großstädten um mehr als 10 % erhöht.⁸ Zugleich stehen in ländlichen Teilen Deutschlands Wohnräume häufiger leer.⁹

Es sind vielfältige Ursachen, die zum Anstieg der Mieten führen. Zum einen der zu geringe Wohnungsneubau.¹⁰ Viele Bauunternehmen sind ausgelastet, die Auftragsbücher voll.¹¹ Dazu dauern die Baugenehmigungsverfahren oftmals ausgesprochen lang.¹² Zum anderen kaufen Investoren (öffentliche) Wohnungsbestände an und nutzen diese als Anlageobjekt.¹³ Als Beispiel kann hierfür Berlin genannt werden, wo zwischen 2000 und 2008 viele kommunale Wohneinheiten zur Haushaltssanierung veräußert wurden.¹⁴ Zugleich zog sich das Land Berlin auf dem Gebiet des sozialen Wohnungsbaus sehr zurück.¹⁵

Neben dem geringen Angebot an bezahlbaren Wohnraum erhöht insbesondere der Zuzug aus dem Umland den Druck auf den (Berliner)¹⁶ Wohnungsmarkt.¹⁷ Besonders junge Menschen verlassen die ländlich geprägten Gebiete, da Großstädte als besonders attraktiv gelten.¹⁸ Zum Teil wird auch die Migration als mitursächlich für den Wohnungsmangel gehalten,¹⁹ da Migranten mit anderen Bewerbern um bezahlbaren Wohnraum

vom 20.10.2020, zuletzt abgerufen am 14.09.2022 unter <https://www.zdf.de/nachrichten/wirtschaft/immobilienpreise-entwicklung-corona-100.html>.

- 8 Frankfurter Allgemeine Zeitung, Meldung vom 24.09.2021, zuletzt abgerufen am 27.09.2021 unter <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/immobilienmarkt-preise-steigen-um-ein-zehntel-17553380.html>.
- 9 Kühling, NZM 2020, 521 (522).
- 10 Schröder/Kummer, NVwZ 2019, 1577 (1577).
- 11 Berliner Zeitung, Meldung vom 07.05.2018, zuletzt abgerufen am 14.09.2022 unter <https://www.berliner-zeitung.de/berlin/71-prozent-in-sieben-jahren-die-berliner-mieten-steigen-extrem-an-30135292>.
- 12 zur Nedden, ZUR 2022, 74 (75).
- 13 zur Nedden, ZUR 2022, 74 (74); Immobilienzeitung, Meldung vom 28.08.2018, zuletzt abgerufen am 14.09.2022 unter <https://www.immobilien-zeitung.de/1000055261/berlin-will-spekulantentkampf-ansagen>.
- 14 Berliner Morgenpost, Meldung vom 31.03.2019, zuletzt abgerufen am 14.09.2022 unter <https://www.morgenpost.de/berlin/article216787069/Darum-fuerchten-Berlins-Immobilienkonzerne-diesen+ewq-Mann.html>; Klöpfer, NJW 2019, 1656 (1660).
- 15 Röhmer, KJ 2020, 16 (19).
- 16 Kühling, NZM 2020, 521 (522); Ziebarth, WuM 2019, 481 (483).
- 17 Kment, NJW 2018, 3692 (3692).
- 18 Kühling, NZM 2020, 521 (522).
- 19 Die Welt, Meldung vom 20.02.2019, zuletzt abgerufen am 14.09.2022 unter <https://www.welt.de/finanzen/immobilien/article189134261/Mietspiegel-Index-Experten-sehen-Arbeit-und-Migration-als-Ursache-fuer-steigende-Mieten.html>; Frankfur-

konkurrieren. Grundsteuer- und Grunderwerbsteuern sowie Regelungen im Umwelt- und Bauordnungsbereich²⁰ tragen zugleich zur Verschärfung des Wohnungsmarktes bei,²¹ da sie den Neubau verteuern und auf Mieter umgelegt werden.

Bereits in der Vergangenheit wurde versucht, der Gentrifizierung mit verschiedenen Rechtsinstituten entgegenzuwirken. Der Bundesgesetzgeber hat etwa im Rahmen des Mietrechtsnovellierungsgesetzes vom 01.06.2015 die sogenannte Mietpreisbremse in das Bürgerliche Gesetzbuch (§§ 556d ff. BGB) eingeführt.²² Das Mietrechtsanpassungsgesetz vom 18.12.2018 implementierte zudem Änderungen zur Miethöhe und zum Mietbeginn.²³ Bei Neuvermietung darf die Wohnraummiete nun nur noch 10 % der ortsüblichen Vergleichsmiete übersteigen, sofern die Wohnung in einem Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt liegt.²⁴ Von der Mietpreisbremse sind Mieterhöhungen für Neubauten, die nach dem 01.10.2014 erstmals genutzt oder vermietet wurden (§ 556f BGB),²⁵ sowie umfassend modernisierte Wohnungen ausgenommen.²⁶ Unter umfassend modernisierten Wohnungen werden dabei solche verstanden, bei denen etwa ein Drittel des Marktwertes zur Sanierung aufgewendet wurden.²⁷ Zusätzlich dürfen nach § 558 Abs. 3 BGB Mieterhöhungen nicht mehr als 20 % betragen, gemessen an der Vorjahresmiete. Bei besonders angespannter Wohnungsmarktsituation dürfen Mieten nur um maximal 15 % angehoben werden.²⁸ Nach anfänglichen Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit der Mietpreisbremse²⁹ hat das Bundesverfassungsgericht 2019³⁰ diese und die darauf er-

ter Allgemeine Zeitung, Meldung vom 30.09.2020, zuletzt abgerufen am 14.09.2022 unter <https://www.faz.net/aktuell/finanzen/wohnungspreise-frankfurt-fuer-buerg-er-kaum-noch-bezahlbar-16978837.html>; Frankfurter Allgemeine Zeitung, Meldung vom 29.12.2020, zuletzt abgerufen am 29.12.2020 unter <https://www.faz.net/aktuell/finanzen/immobilien-so-veraendert-corona-den-wohnungsmarkt-17121193.html>.

20 Ziebarth, WuM 2019, 481 (484).

21 Immobilienzeitung, Meldung vom 28.08.2018, zuletzt abgerufen am 14.09.2022 unter <https://www.immobilienz-zeitung.de/1000055261/berlin-will-spekulanten-kampf-ansagen>.

22 Heusch, NZM 2020, 357 (361).

23 Artz, in: Münchener Kommentar zum BGB, § 556d Rn. 2.

24 Schneider/Franke, DÖV 2020, 415 (420); Lindner, Wohnraummietrecht, Rn. 263.

25 Blankenagel/Schröder/Spoerr, NZM 2015, 1 (3).

26 Lindner, Wohnraummietrecht, Rn. 272.

27 Börstinghaus, NJW 2018, 665 (668).

28 Kühling, DVBl. 2020, 842 (843).

29 So zumindest in Teilen Schuldt, Mietpreisbremse, S. 258.

30 BVerfG, Beschluss vom 18.07.2019, – 1 BvL 1/18.

lassen den landesrechtlichen Mietbegrenzungsverordnungen als verfassungskonform bestätigt. Die Wirkung der Mietpreisbremse ist bisher jedoch nicht wie erhofft eingetreten.³¹ Inwieweit die 2018 beschlossene Verschärfung der Mietpreisbremse zu einem positiven Ergebnis führt, bleibt abzuwarten.

Einigen gehen die bisherigen Regelungen jedoch nicht weit genug. So galt zwischen Februar 2020 bis zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 25.03.2021³² in Berlin der sog. „Mietendeckel“, der die bestehenden Mieten für fünf Jahre einfrieren sollte. Ebenso soll Baukindergeld den Anreiz zum Eigentumserwerb schaffen.³³ Daneben haben Städte und Länder Satzungen oder Rechtsverordnungen gegen Leerstand und Zweckentfremdung erlassen.³⁴

Ob und inwieweit die vorgenannten Maßnahmen den Mietenanstieg tatsächlich verhindern, ist ungewiss. Denn die Mieten steigen in Deutschland kontinuierlich weiter.

A. Bürgerinitiative „Deutsche Wohnen & Co. Enteignen“

Da sich bisher keine Trendwende erkennen lässt,³⁵ verlangen Einige nach weiteren Maßnahmen. Zu diesem Zweck hat sich im Herbst 2018 in Berlin die Bürgerinitiative „Deutsche Wohnen & Co. Enteignen“ gegründet (die „Bürgerinitiative“). Ihr Ziel ist es, gem. Art. 62 der Berliner Verfassung per Volksentscheid den Senat zum Erlass eines Gesetzes zu verpflichten. Dieses soll vorsehen, den Wohnungsbestand von Unternehmen mit mehr als 3.000 Wohneinheiten in Berlin in Gemeineigentum zu überführen.³⁶ Da viele dieser Unternehmen öffentlichen Wohnungsbestand vom Land Berlin erworben hätten, plane man nun den umgekehrten Fall,³⁷ eine sog. „Rekommunalisierung“. Der vormalige Wohnungsverkauf solle somit durch

31 BT-Drucksache 19/4672, 01. Oktober 2018.

32 BVerfG, Beschluss vom 25.03.2021, – 2 BvF 1/20, 2 BvL 4/20, 2 BvL 5/20.

33 Ziebarth, WuM 2019, 481 (482).

34 Vgl. Wohnraumschutzgesetz der freien Hansestadt Hamburg.

35 Röhmer, KJ 2020, 16 (19).

36 Wolfers/Opper, DVBl. 2019, 542 (542).

37 Initiative „Deutsche Wohnen und Co. Enteignen“, zuletzt abgerufen am 02.04.2021 unter <https://www.dwenteignen.de/2019/04/05/eine-antwort-auf-die-wohnungskrise/>.

das Volksbegehren korrigiert werden.³⁸ Von dem Gesetz verspricht sich die Bürgerinitiative die Überführung von insgesamt ca. 243.000 Wohneinheiten in Gemeineigentum.³⁹

Am 23.11.2018 wurde bei der zuständigen Senatsverwaltung der Beschlusstext eingereicht.⁴⁰ Die Rechtsgrundlage für das Gesetz enthalte Art. 15 des Grundgesetzes (GG). Dieser berechtige zur Überführung von Grund und Boden in Gemeineigentum, worunter auch Wohnungen gefasst werden könnten. Nach Vorstellung der Bürgerinitiative soll der Wohnungsbestand zur Verwirklichung des Gemeineigentums auf eine neu zu gründende Anstalt öffentlichen Rechts (die „AöR“) übertragen werden.⁴¹ Die AöR soll dann durch ein Komitee bestehend aus Wohnungsmietern, Teilen der Stadtgesellschaft sowie Vertretern der Senatsverwaltung verwaltet werden.⁴²

Die Überführung durch ein Gesetz nach Art. 15 GG ist jedoch nur möglich, wenn es zugleich Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Diese Entschädigung stellt einen der wesentlichen Streitpunkte zwischen dem Berliner Senat und der Bürgerinitiative dar. Die Bürgerinitiative rechnet mit einer Entschädigung von neun bis etwa 13 Milliarden Euro.⁴³ Nach deren ursprünglicher Vorstellung hätte das Land Berlin die Entschädigung zu 20 % mittels Eigenkapitaleinlage leisten sollen. Die restlichen 80 % hätte die AöR aus Eigenmitteln aufgebracht, wobei das Land Berlin für diese Kredite Bürgschaften leisten sollte.⁴⁴ Die Abschreibung der Kredite war auf 45 Jahre beabsichtigt. Das Verfahren sei auf diese Weise „*haushaltsneutral*“.⁴⁵ Im Gegensatz dazu rechnen die betroffenen Unternehmen, Immobilienverbände

38 Initiative „Deutsche Wohnen und Co. Enteignen“, zuletzt abgerufen am 19.05.2021 unter <https://www.dwenteignen.de/warum-enteignen/>.

39 *Sodan/Ferlemann*, LKV 2019, 193 (193).

40 *Wolfers/Opper*, DVBl. 2019, 542 (542).

41 Initiative „Deutsche Wohnen und Co. Enteignen“, zuletzt abgerufen am 02.04.2021 unter <https://www.dwenteignen.de/2018/10/volksentscheid-vorlaeufiger-beschlusstext/>.

42 Initiative „Deutsche Wohnen und Co. Enteignen“, zuletzt abgerufen am 02.04.2021 unter <https://www.dwenteignen.de/warum-enteignen/forderungen/>.

43 Berliner Tagesspiegel, Meldung vom 08.03.2019, zuletzt abgerufen am 05.09.2022 unter <https://www.tagesspiegel.de/berlin/volksbegehren-in-berlin-enteignung-von-immobilienkonzernen-laut-gutachten-rechtlich-moeglich/24082852.html>.

44 Initiative „Deutsche Wohnen und Co. Enteignen“, zuletzt abgerufen am 02.04.2021 unter <https://www.dwenteignen.de/2018/10/volksentscheid-vorlaeufiger-beschlusstext/>.

45 Initiative „Deutsche Wohnen und Co. Enteignen“, zuletzt abgerufen am 02.04.2021 unter <https://www.dwenteignen.de/2019/03/29/kostensch%C3%A4tzung/>.

sowie der Berliner Senat⁴⁶ mit einer Entschädigung von etwa 36 Milliarden Euro.⁴⁷

Das geplante Gesetz würde mindestens zehn Unternehmen betreffen:

Deutsche Wohnen SE (110.000 Wohneinheiten, von Vonovia SE anteilig übernommen);⁴⁸

Vonovia SE (44.000 Wohneinheiten);

Adler Group S. A. (22.200 Wohneinheiten, vormals ADO Properties S. A.);

Covivio (15.700 Wohneinheiten);

Akelius GmbH (14.000 Wohneinheiten);

TAG Immobilien (9.900 Wohneinheiten);

Grand City Prop. S. A. (8.000 Wohneinheiten);

BGP Gruppe (8.000 Wohneinheiten);

Hilfswerk-Siedlung (6.000 Wohneinheiten); und

D.V.I. Deutsche Vermögens- und Immobilienverwaltungs- GmbH (3.800 Wohneinheiten).⁴⁹

Hierbei handelt es sich zum Teil um Unternehmen mit Sitz in Berlin (Deutsche Wohnen SE)⁵⁰ oder in anderen deutschen Städten (Vonovia SE mit Sitz in Bochum)⁵¹, zum Teil aber auch mit Sitz im europäischen Ausland (Grand City Prop. S. A., Adler Group S. A.)⁵². Auch die Rechtsformen der Unternehmen sind unterschiedlich. Zum Teil handelt es sich um juristische

46 Berliner-Zeitung, Meldung vom 05.03.2019, zuletzt abgerufen am 03.10.2021 unter <https://www.berliner-zeitung.de/mensch-metropole/berlin-kostenschaetzung-des-se-nats-zur-enteignung-von-deutsche-wohnen-und-co-li.25211>.

47 Berliner Tagesspiegel, Meldung vom 08.03.2019, zuletzt abgerufen am 05.09.2022 unter <https://www.tagesspiegel.de/berlin/volksbegehren-in-berlin-enteignung-von-immobilienkonzernen-laut-gutachten-rechtlich-moeglich/24082852.html>.

48 Homepage Deutsche Wohnen SE, zuletzt abgerufen am 26.10.2020 unter <https://www.deutsche-wohnen.com/ueber-uns/unternehmen/immobilien-portfolio/>.

49 Tagesspiegel, Meldung vom 15.04.2019, zuletzt abgerufen am 26.10.2020 unter <https://www.tagesspiegel.de/berlin/es-geht-um-mehr-als-die-deutsche-wohnen-zehn-unternehmen-droht-in-berlin-die-enteignung/24184054.html>; fraglich ist, ob auch Wohnungsbaugenossenschaften darunter zu fassen sind, dafür *Schede/Schuldt*, DVBl. 2022, 284 (284 ff.).

50 Homepage Deutsche Wohnen SE, zuletzt abgerufen am 03.10.2021 unter <https://www.deutsche-wohnen.com/footer/impressum>.

51 Homepage von Vonovia SE, zuletzt abgerufen am 03.10.2021 unter <https://www.vonovia.de/de-de/impressum>.

52 Homepage von Grand City Properties S. A. zuletzt abgerufen am 03.10.2021 unter <https://www.grandcityproperties.com/contact/>.

Personen nach deutschem Recht (Akelius GmbH, D.V.I. GmbH), nach europäischem Recht (Deutsche Wohnen SE, Vonovia SE) oder Gesellschaftsformen anderer Mitgliedstaaten der EU (Grand City Prop. S. A.).

Eine erste Zulässigkeitsvoraussetzung nahm das Volksbegehren im Juni 2019.⁵³ Die Mitglieder der Bürgerinitiative übergaben dem Berliner Senat eine Liste mit mehr als 77.000 Unterschriften, deren Unterzeichner für das Volksbegehren stimmten. Die Berliner Landesverfassung fordert nach Art. 63 Abs. 1 S. 1 lediglich 20.000 Unterschriften. Der Berliner Senat erklärte am 17.09.2020 das Volksbegehren für zulässig.⁵⁴

Einen weiteren Zwischenschritt nahm das Volksbegehren am 26.09.2021. Zeitgleich mit der Bundestagswahl 2021 und der Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus stimmten die Berliner Bürger gem. Art. 63 Abs. 1 S. 2 der Berliner Landesverfassung über das Volksbegehren ab. Dabei sprachen sich 56,4 % (bzw. 57,6 %) ⁵⁵ für die Vergesellschaftung der Unternehmen aus,⁵⁶ 39,0 % dagegen.⁵⁷ Ein konkreter Gesetzesentwurf stand allerdings nicht zur Abstimmung.⁵⁸ Zugleich ist die Abstimmung für den Berliner Senat nicht bindend.⁵⁹ Es wurde jedoch von Mitgliedern des Berliner Senates mitge-

53 Initiative „Deutsche Wohnen und Co. Enteignen“, zuletzt abgerufen am 02.04.2021 unter <https://www.dwenteignen.de/unterschreiben/>.

54 TAZ, Meldung vom 17.09.2020, zuletzt abgerufen am 17.09.2020 unter <https://taz.de/Deutsche-Wohnen--Co-enteignen-zulaessig/!5709972/>.

55 *Schede/Schuldt*, DVBl. 2022, 284 (284) unter Berufung auf Wahlen-Berlin, Meldung vom 22.02.2022, zuletzt abgerufen am 05.02.2023 unter <https://www.wahlen-berlin.de/abstimmungen/ve2021/AFSPRAES/index.html>.

56 Deutschlandfunk, Meldung vom 28.09.2021, zuletzt abgerufen am 05.02.2023 unter <https://www.deutschlandfunk.de/volksentscheid-berlin-stimmt-fuer-enteignung-grosser-100.html>.

57 RBB, Meldung vom 27.09.2021, zuletzt abgerufen am 27.09.2021 unter <https://www.rbb24.de/politik/wahl/volksentscheid-wohnen/beitraege/volksentscheid-berlin-wahl-deutsche-wohnen-enteignung.html>; Initiative „Deutsche Wohnen und Co. Enteignen“, zuletzt abgerufen am 03.10.2021 unter <https://www.dwenteignen.de/2021/09/pm-volk-sentscheid-gewonnen/>.

58 Berliner Kurier, Meldung vom 27.09.2021, zuletzt abgerufen am 27.09.2021 unter <https://www.berliner-kurier.de/wohnen/volksentscheid-deutsche-wohnen-co-enteignen-so-hat-berlin-abgestimmt-und-das-folgt-jetzt-daraus-li.184769>.

59 RBB, Meldung vom 27.09.2021, zuletzt abgerufen am 27.09.2021 unter <https://www.rbb24.de/politik/wahl/volksentscheid-wohnen/beitraege/volksentscheid-berlin-deutsche-wohnen-enteignen-info.html>.

teilt, dass dieser den Willen der Bürger beachte und ein entsprechendes Gesetz verfassungsrechtlich prüfen wolle.⁶⁰

I. Gesetzesentwurf vom Mai 2021

Im März 2021 arbeitete die Fraktion im Berliner Abgeordnetenhaus der Partei DIE LINKE einen Entwurf des möglichen Vergesellschaftungsgesetzes aus.⁶¹ Am 10.05.2021 veröffentlichte die Bürgerinitiative den Entwurf (das „Vergesellschaftungsgesetz“).⁶²

Der Entwurf richtet sich gegen solche Unternehmen, die mehr als 3.000 Wohneinheiten halten. Ausweislich des § 1 Abs. 1 soll deren gesamter Wohnungsbestand in Gemeineigentum überführt werden. Zur Bemessung sei auf den Konzernbestand in Berlin abzustellen, nicht nur auf den Bestand einzelner Tochtergesellschaften.⁶³ Überschreite später ein Unternehmen im Geltungsbereich des Vergesellschaftungsgesetzes den Bestand von 3.000 Wohneinheiten, fällt auch dessen Wohnungsbestand an die AöR. Unternehmen mit einem Bestand von weniger als 3.000 Wohneinheiten sind von dem Vergesellschaftungsgesetz ausgenommen, zumindest derzeit.

Als Wohnungsbestand werden nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 Grundstücke verstanden, auf denen Gebäude ausschließlich oder teilweise für Wohnzwecke errichtet sind oder werden. Ebenso sind Wohnungen umfasst, an denen der jeweilige Wohnungskonzern das Eigentum nach Wohnungseigentumsgesetz (WEG) hält, § 2 Abs. 1 Nr. 2. Unbebaute Grundstücke gelten gem. § 2 Abs. 1 Nr. 3 als eine Wohneinheit. Anders als zuvor beabsichtigt, werden zur Entschädigung gem. § 4 Abs. 3 Schuldverschreibungen mit vierzigjähriger Laufzeit ausgegeben. Die Entschädigungshöhe soll sich für Wohnraum nach seinem Reinertragswert auf Grundlage „*leistbarer Mieten*“

60 Frankfurter Allgemeine Zeitung, Meldung vom 27.09.2021, zuletzt abgerufen am 27.09.2021 unter <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/berliner-stimmen-enteignung-grosser-wohnungskonzerne-zu-17556999.html>.

61 Haufe, Meldung vom 08.03.2021, zuletzt abgerufen am 02.04.2021 unter https://www.haufe.de/immobilien/wirtschaft-politik/berlin-debatte-um-enteignungen-geht-weiter_84342_487722.html.

62 Initiative „Deutsche Wohnen und Co. Enteignen“, zuletzt abgerufen am 19.05.2021 unter <https://www.dwenteignen.de/2021/05/pm-dwe-entwurf-vergesellschaftungsgesetz/>.

63 Initiative „Deutsche Wohnen und Co. Enteignen“, zuletzt abgerufen am 02.04.2021 unter <https://www.dwenteignen.de/2018/11/beschlusstext-fuer-unseren-volksentscheid/>.

bemessen. Als „leistbar“ gilt gem. § 5 Abs. 2 Nr. 1 S. 3 im ersten Jahr eine monatliche Kaltmiete von 4,04 Euro pro Quadratmeter.⁶⁴ Hiervon sollen je nach Lage der Wohnung Beträge abgezogen oder aufgeschlagen werden (+/- bis zu 0,64 Euro). Der Maßstab für die Berechnung der Beträge ist an den vormaligen „Berliner Mietendeckel“ angelehnt, wird jedoch noch weiter modifiziert.⁶⁵ Für Gewerbemietraum wird auf den Bodenrichtwert 2013 abgestellt, da ab 2013 das Spekulationsgeschäft stark anstiegen sei.⁶⁶

Zugleich sollen nach § 6 Abs. 2 S. 1 mit Eigentumsübergang alle im Grundbuch eingetragenen Rechte mit Ausnahme der Wohnrechte, der Wege-, Durch- und Zufahrtsrechte sowie der Leitungsrechte vom jeweiligen Grundstück gelöscht werden.⁶⁷ Hierunter dürften auch Grundpfandrechte fallen. Zwar sei für die betroffenen Personen eine Entschädigung geplant, die auch für die gelöschten Rechte gezahlt werden soll. Da *„Finanzmarkt-orientierte Immobilienunternehmen [...] allerdings zu einem Großteil nicht auf grundpfandrechtlich gesicherte Kredite [setzen], ist eine finanzielle Überlastung der Trägerin des Gemeineigentums unwahrscheinlich.“*⁶⁸

II. Zielsetzung der Bürgerinitiative

Mit dem Vergesellschaftungsgesetz bezweckt die Bürgerinitiative vor allem die Sicherstellung von bezahlbarem Wohnraum, insbesondere durch Ver-

64 Initiative „Deutsche Wohnen und Co. Enteignen“, zuletzt abgerufen am 19.05.2021 unter <https://www.dwenteignen.de/2021/05/pm-dwe-entwurf-vergesellschaftungsgesetz/>.

65 Initiative „Deutsche Wohnen und Co. Enteignen“, zuletzt abgerufen am 19.05.2021 unter <https://www.dwenteignen.de/2021/05/pm-dwe-entwurf-vergesellschaftungsgesetz/>.

66 Initiative „Deutsche Wohnen und Co. Enteignen“, zuletzt abgerufen am 19.05.2021 unter <https://www.dwenteignen.de/2021/05/pm-dwe-entwurf-vergesellschaftungsgesetz/>.

67 Initiative „Deutsche Wohnen und Co. Enteignen“, zuletzt abgerufen am 19.05.2021 unter <https://www.dwenteignen.de/2021/05/pm-dwe-entwurf-vergesellschaftungsgesetz/>.

68 Initiative „Deutsche Wohnen und Co. Enteignen“, zuletzt abgerufen am 19.05.2021 unter <https://www.dwenteignen.de/2021/05/pm-dwe-entwurf-vergesellschaftungsgesetz/>.

zucht auf Mietsteigerungen.⁶⁹ Vorbild ist das „rote Wien“.⁷⁰ Gleichzeitig sollen Kleingewerbe, die im Kiez untergebracht sind, durch das Vergesellschaftungsgesetz geschützt werden. Denn durch das Vergesellschaftungsgesetz könnte die AöR (und damit auch die Mieter) bei der Neuvermietung entscheiden, „welche Gewerbe der Kiez brauche“.⁷¹ Große Ketten und Franchiseunternehmen könnten so aus den Gebieten ferngehalten werden.⁷²

Ferner kann nach Vorstellung der Bürgerinitiative „ein [...] Teil freierwerdender Wohnungen ähnlich wie bei landeseigenen Wohnbaugesellschaften für Härtefälle vorbehalten [bleiben], die am Markt zu kurz kämen.“⁷³ Denn „vergesellschaftete Wohnungen sollen allen der Berliner Stadtgesellschaft offenstehen“.⁷⁴ Auch soll diskriminierungsfrei entschieden werden, wer eine Wohnung bekomme. Gerade Familien mit Familiennamen aus dem mittleren Osten würden bei der Wohnungsvergabe häufig benachteiligt.⁷⁵ Außer-

69 Initiative „Deutsche Wohnen und Co. Enteignen“, Vergesellschaftung und Gemeinwirtschaft, eine Lösung für die Berliner Wohnungskrise, S. 9, zuletzt abgerufen am 02.04.2021 unter <https://www.dwenteignen.de/2020/01/vergesellschaftung-und-gemeinwirtschaft-loesungen-fuer-die-berliner-wohnungskrise/>.

70 Initiative „Deutsche Wohnen und Co. Enteignen“, Vergesellschaftung und Gemeinwirtschaft, eine Lösung für die Berliner Wohnungskrise, S. 9, zuletzt abgerufen am 02.04.2021 unter <https://www.dwenteignen.de/2020/01/vergesellschaftung-und-gemeinwirtschaft-loesungen-fuer-die-berliner-wohnungskrise/>.

71 Initiative „Deutsche Wohnen und Co. Enteignen“, Vergesellschaftung und Gemeinwirtschaft, eine Lösung für die Berliner Wohnungskrise, S. 10, zuletzt abgerufen am 02.04.2021 unter <https://www.dwenteignen.de/2020/01/vergesellschaftung-und-gemeinwirtschaft-loesungen-fuer-die-berliner-wohnungskrise/>.

72 Initiative „Deutsche Wohnen und Co. Enteignen“, Vergesellschaftung und Gemeinwirtschaft, eine Lösung für die Berliner Wohnungskrise, S. 11, zuletzt abgerufen am 02.04.2021 unter <https://www.dwenteignen.de/2020/01/vergesellschaftung-und-gemeinwirtschaft-loesungen-fuer-die-berliner-wohnungskrise/>.

73 Initiative „Deutsche Wohnen und Co. Enteignen“, zuletzt abgerufen am 02.04.2021 unter <https://www.dwenteignen.de/2020/01/vergesellschaftung-und-gemeinwirtschaft-loesungen-fuer-die-berliner-wohnungskrise/>.

74 Initiative „Deutsche Wohnen und Co. Enteignen“, Vergesellschaftung und Gemeinwirtschaft, eine Lösung für die Berliner Wohnungskrise, S. 11, zuletzt abgerufen am 02.04.2021 unter <https://www.dwenteignen.de/2020/01/vergesellschaftung-und-gemeinwirtschaft-loesungen-fuer-die-berliner-wohnungskrise/>.

75 Initiative „Deutsche Wohnen und Co. Enteignen“, Vergesellschaftung und Gemeinwirtschaft, eine Lösung für die Berliner Wohnungskrise, S. 11, zuletzt abgerufen am 02.04.2021 unter <https://www.dwenteignen.de/2020/01/vergesellschaftung-und-gemeinwirtschaft-loesungen-fuer-die-berliner-wohnungskrise/>.

dem will die Bürgerinitiative durch einen Teil der freiwerdenden Wohnungen Fluchräume für Frauen schaffen, die vor häuslicher Gewalt fliehen.⁷⁶

Das Vergesellschaftungsgesetz soll weiter barrierefreies Wohnen ermöglichen.⁷⁷ Auch könne die AöR Zwangsräumungen und drohende Obdachlosigkeit verhindern. Denn ausbleibende Mietzahlungen würden erst dann zur Zwangsräumung führen, wenn kein Kooperationswille zur Vermeidung zukünftiger Mietschulden beim Mieter bestehe. Drohe dagegen Obdachlosigkeit, sei auch die Zwangsräumung unzulässig. In jedem Fall müsse man Ersatzwohnraum in angemessener Entfernung zur alten Wohnung anbieten.⁷⁸ Bestehende Obdachlosigkeit könne durch bevorzugte Berücksichtigung von Obdachlosen bei der Vergabe von Wohnungen gelindert werden.⁷⁹

B. Gegenstand der Untersuchung

Das oben skizzierte Vorhaben wird in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Die Immobilienwirtschaft wie auch die betroffenen Unternehmen halten das Vorhaben für verfassungswidrig. Teile der Literatur schließen sich dem an.⁸⁰ Zu einem anderen Ergebnis kommen die vom Berliner Senat in Auftrag gegebenen Gutachten⁸¹ sowie ein Gutachten von *Wieland* im

76 Initiative „Deutsche Wohnen und Co. Enteignen“, Vergesellschaftung und Gemeinwirtschaft, eine Lösung für die Berliner Wohnungskrise, S. 12, zuletzt abgerufen am 02.04.2021 unter <https://www.dwenteignen.de/2020/01/vergesellschaftung-und-gemeinwirtschaft-losungen-fuer-die-berliner-wohnungskrise/>.

77 Initiative „Deutsche Wohnen und Co. Enteignen“, Vergesellschaftung und Gemeinwirtschaft, eine Lösung für die Berliner Wohnungskrise, S. 12, zuletzt abgerufen am 02.04.2021 unter <https://www.dwenteignen.de/2020/01/vergesellschaftung-und-gemeinwirtschaft-losungen-fuer-die-berliner-wohnungskrise/>.

78 Initiative „Deutsche Wohnen und Co. Enteignen“, Vergesellschaftung und Gemeinwirtschaft, eine Lösung für die Berliner Wohnungskrise, S. 13, zuletzt abgerufen am 02.04.2021 unter <https://www.dwenteignen.de/2020/01/vergesellschaftung-und-gemeinwirtschaft-losungen-fuer-die-berliner-wohnungskrise/>.

79 Initiative „Deutsche Wohnen und Co. Enteignen“, Vergesellschaftung und Gemeinwirtschaft, eine Lösung für die Berliner Wohnungskrise, S. 13, zuletzt abgerufen am 02.04.2021 unter <https://www.dwenteignen.de/2020/01/vergesellschaftung-und-gemeinwirtschaft-losungen-fuer-die-berliner-wohnungskrise/>.

80 *Sodan/Ferlemann*, LKV 2019, 193 ff.; *Wolfers/Opper*, DVBl. 2019, 542 ff.; *Schede/Schuldt*, ZRP 2019, 78 ff.

81 Homepage des Landes Berlin, zuletzt abgerufen am 03.10.2021 unter <https://www.statentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraum/vergesellschaftung/>.

Auftrag der Fraktion DIE LINKE.⁸² DIE LINKE spricht sich klar für das Vergesellschaftungsgesetz aus.⁸³ Überhaupt erwägt DIE LINKE – als einzige Partei in Deutschland – Art. 15 GG als ernsthafte Handlungsalternative und führt sie im Parteiprogramm 2020 auf.⁸⁴ Allerdings stimmten auch Teile von Bündnis90/die Grünen auf dem Oktoberparteitag 2019 für das Vergesellschaftungsgesetz,⁸⁵ solange es *ultima ratio* bleibe.⁸⁶

Die SPD sprach sich bis zum Scheitern des Berliner Mietendeckels gegen das Vergesellschaftungsgesetz aus. Nunmehr befürworten Teile der SPD das Vergesellschaftungsgesetz.⁸⁷ CDU/CSU, FDP, AfD sowie der bis 2021 regierende Oberbürgermeister von Berlin Müller (SPD) lehnen das Vergesellschaftungsgesetz ab.⁸⁸

Diese Arbeit widmet sich daher unter Zugrundelegung der oben dargestellten Gesichtspunkte der Frage, ob und inwieweit das Vergesellschaftungsgesetz verfassungskonform wäre. Dabei wird untersucht, ob

82 *Wieland*, Rechtsgutachten für die Bundestagsfraktion DIE LINKE, August 2019, S. 22, zuletzt abgerufen am 08.10.2019 unter <https://www.linksfraktion.berlin/gutachten/>.

83 *Wolfers/Opper*, DVBl. 2019, 542 (542); Homepage der Partei DIE LINKE, zuletzt abgerufen am 25.11.2020 unter <https://dielinke.berlin/nc/start/termine/detail/news/tr effen-der-deutsche-wohnen-co-enteignen-kampagnen-ag/>.

84 Erfurter Parteiprogramm DIE LINKE, zuletzt abgerufen am 08.11.2020 unter <https://www.die-linke.de/partei/grundsatzdokumente/programm/>; *Wolfers/Opper*, DVBl. 2019, 542 (544); *Wieland*, in: Dreier, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 18; der Mitinitiator und Gründer der Initiative Taheri ist ehemaliges Mitglied der PDS und mit einem Mitglied der Partei DIE Linke verheiratet, Berliner Morgenpost, Meldung vom 31.03.2019, zuletzt abgerufen am 06.08.2022 unter <https://www.morgenpost.de/berlin/article216787069/Darum-fuerchten-Berlins-Immobilienkonzerne-diesen-Mann.html>.

85 Spiegel Online, Meldung vom 07.04.2019, zuletzt abgerufen am 14.09.2022 unter <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/robert-habeck-haelt-enteignung-notfalls-fuer-denkbar-a-1261662.html>; Berliner Morgenpost, Meldung vom 15.05.2019, zuletzt abgerufen am 14.09.2022 unter <https://www.morgenpost.de/berlin/article217642865/Die-Gruenen-wollen-jetzt-enteignen.html>.

86 Frankfurter Allgemeine Zeitung, Meldung vom 04.10.2019, abgerufen am 04.10.2019 unter https://fazarchiv.faz.net/fazSearch/index/searchForm?q=Gr%C3%BCn+Vorstand+f%C3%BCr+Enteignung+als+letztes+Mittel+&search_in=&timePeriod=timeFilter&timeFilter=&DT_from=&DT_to=&KO%2CSO=&crxdefs=&NN=&CO%2CIE=&CN=&BC=&submitSearch=Suchen&maxHits=&sorting=&to leFilter=&dosearch=new#hitlist.

87 *Klöpfer*, in: NVwZ 2021, 1513 (1513).

88 *Schede/Schuldt*, ZRP 2019, 78 (78).

Art. 15 GG mehr als „*praktische Bedeutungslosigkeit*“⁸⁹ und „*rechtspolitische Symbolik*“⁹⁰ aufweist.

Hierfür enthält Kapitel 1 einleitend die historischen Grundlagen der dem Gesetz zugrundeliegenden Sozialisierungsforderung. Kapitel 2 untersucht, inwieweit die historische Sozialisierungsforderung durch Art. 15 GG in das Grundgesetz aufgenommen wurde. Anschließend wird auf die Stellung des Art. 15 GG im Verfassungsgefüge und seine Bedeutung hinsichtlich einer Wirtschaftsverfassung eingegangen. Danach folgt eine Abgrenzung zu Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG, den Inhalts- und Schrankenbestimmungen nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG sowie zur Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG. Abschließend wird in Kapitel 2 die bisherige Rechtsprechung zu Art. 15 GG dargestellt.

Kapitel 3 widmet sich der Frage, warum Art. 15 GG den Zugriff auf die dort genannten Gegenstände zulässt. Anschließend werden die in Art. 15 GG genannten Gegenstände näher untersucht. Umstritten sind dabei der Inhalt und Umfang des Produktionsmittelbegriffs. Hiervon hängt ab, ob Erbbaurechte und Eigentumsrechte nach dem WEG überführt werden können. Sodann werden die Merkmale Gemeinwirtschaft und Gemeineigentum erläutert. Auch wird das Merkmal „*zum Zwecke der Vergesellschaftung*“ gegenüber der Gemeinwirtschaft abgegrenzt. Danach werden die mit Art. 15 GG verfolgbareren Ziele und Motive erläutert. Schließlich wird dargestellt, inwieweit Art. 15 GG auch heute noch praktische Anwendung finden kann.

Kapitel 4 zeigt die zur Umsetzung des Vergesellschaftungsgesetzes zu beachtenden Voraussetzungen, namentlich das Verbot der Einzelfallgesetzgebung, das Zitiergebot wie auch die Beachtung des Wesensgehaltes der Grundrechte. Danach werden die inner- und außerhalb des Grundgesetzes liegenden Schranken, Schuldenbremse und Grundfreiheiten der europäischen Union dargestellt. Schließlich wird untersucht, ob die bisherigen Mietverträge bereits qua Gesetz auf die AöR übergehen.

Kapitel 5 stellt den Schwerpunkt der Arbeit dar und widmet sich der Frage, ob der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auf ein Gesetz nach Art. 15 GG Anwendung findet. Denn es wird teilweise vertreten, Art. 15 GG lege das Ergebnis einer Verhältnismäßigkeitsprüfung selbst fest, indem er die Vergesellschaftung als „*legitimen Zweck*“ vorgebe. Es sei daher keine weitere Verhältnismäßigkeitsprüfung notwendig.

89 Durner, in: Dürig/Herzog/Scholz, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 1.

90 Durner, in: Dürig/Herzog/Scholz, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 1.

Nach Art. 15 S. 1 GG ist den Betroffenen eine Entschädigung zu zahlen. Die Entschädigungshöhe bestimmt sich gem. Art. 14 Abs. 3 S. 3 u. 4 GG unter gerechter Abwägung zwischen den Interessen der Allgemeinheit und den Interessen der Betroffenen. Kapitel 6 stellt daher die von der Rechtsprechung entwickelten Entschädigungsvoraussetzungen dar und prüft, wie weit diese auf ein Gesetz nach Art. 15 GG und auf das Vergesellschaftungsgesetz übertragbar sind.

Kapitel 7 behandelt die Frage, ob das Land Berlin zum Erlass eines Gesetzes nach Art. 15 GG berechtigt ist. Denn die Berliner Verfassung sieht im Unterschied zum Grundgesetz dazu gerade keine Möglichkeit vor. Art. 15 GG müsste daher unmittelbar auch für das Land Berlin als Ermächtigungsgrundlage gelten.

Kapitel 8 enthält schließlich ein Gesamtresümee zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Vergesellschaftungsgesetz-Entwurfes und formuliert die zentralen Thesen dieser Arbeit.

C. Stand der Literatur

Art. 15 GG kommt bis heute kaum praktische Relevanz zu.⁹¹ Überhaupt hat sich das Bundesverfassungsgericht bisher nur kurz im Rahmen des „Investitionshilfeurteils“⁹² und anlässlich der „Volkswagenprivatisierung“⁹³ mit Art. 15 GG auseinandergesetzt. Soweit erkennbar, war das geplante Vergesellschaftungsgesetz bisher nicht Gegenstand anderweitiger Arbeiten. Auch einschlägige Rechtsprechung existiert bisher nicht. In der Kommentarliteratur stieß das Vorhaben vereinzelt auf Resonanz. Nachdem es in der medialen Berichterstattung jedoch an Bedeutung gewann, sind einige Aufsätze zu dem Vorhaben erschienen.

91 Axer, in: Epping/Hillgruber, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 1.

92 BVerfGE 4, 17 ff.

93 BVerfGE 12, 354 ff.

Kapitel 1 – Historische Entwicklung zu Art. 15 GG

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit der historischen Entwicklung der Sozialisierungsforderung. Auch widmet sich das Kapitel der Entstehungsgeschichte des Art. 15 GG im Zuge der Beratungen des Parlamentarischen Rates. Aus diesen Beratungen lassen sich erste Rückschlüsse auf Inhalt und Reichweite der Norm ziehen, die für die spätere Untersuchung relevant sind.

Die Bedeutung von Art. 15 GG ist umstritten. Nach *Durner* ist Art. 15 GG die Norm des Grundgesetzes, die am ehesten praktische Bedeutungslosigkeit mit hoher rechtspolitischer Symbolik verbindet.⁹⁴ Schon die Aufnahme in das Grundgesetz sei ausschließlich politisch motiviert gewesen.⁹⁵ Praktisch bedeutungslos sei Art. 15 GG, da er bis heute nicht als Ermächtigungsgrundlage gedient habe.⁹⁶ Gerade wegen dieser bisherigen „*Bedeutungslosigkeit*“ kann Art. 15 GG nur vollständig erfasst werden, wenn – neben den Standardmethoden der Auslegung Wortlaut, Systematik und Telos⁹⁷, deren sich auch das Bundesverfassungsgericht bei Auslegung des Grundgesetzes bedient⁹⁸ – auch eine historische Einordnung stattfindet.⁹⁹

94 *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 15 Rn. 1.

95 *v. Mangoldt*, in: VVDStRL 10 (1951), S. 150.

96 *Detterbeck*, Öffentliches Recht, Rn. 536.

97 BVerfGE 1, 299 (312); 11, 126 (130 f.); *Pschorr/Spanner*, DÖV 2020, 91 (92).

98 BVerfGE 15, 256 (265); 133, 168 (205); BVerfG, Beschluss vom 27.09.2022 – 1 BvR 2661/21 -, juris, Rn. 24; neben weiteren Methoden wie Einheit der Verfassung, praktische Konkordanz oder funktionaler Auslegung, *Vofßkuhle*, JuS 2019, 417 (418).

99 *Krüger*, in: Bettermann/Nipperdey/Scheuner, Grundrechte, S. 270; *Hufen*, Staatsrecht II, § 38 Rn. 32; dabei dominiert keine der vorgenannten Auslegungsmethoden, da auch das Grundgesetz keine feste Auslegungsform vorgibt, BVerfGE 88, 145 (167); 105, 135 (157 f.); 133, 168 (205); allerdings berücksichtigt das Bundesverfassungsgericht die Entstehungsgeschichte bei einfachgesetzlichen Normen nur in Form einer ergänzenden Auslegung, wenn Zweifel über den Inhalt der Norm bestehen, BVerfGE 1, 299 (299); *Volkmann*, JZ 2018, 265 (268).