

Sozialisierung von Wohnraum und Wohnungsunternehmen im Land Brandenburg

Lehmann, Sebastian; Lechleitner, Marc

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lehmann, S., & Lechleitner, M. (2020). *Sozialisierung von Wohnraum und Wohnungsunternehmen im Land Brandenburg*. (Wahlperiode Brandenburg, 7/3). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-66280-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Sozialisierung von Wohnraum und Wohnungsunternehmen im Land Brandenburg

Bearbeiter: Sebastian Lehmann, Marc Lechleitner

Datum: 21. Januar 2020

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind unter www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de veröffentlicht. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	4
B.	Stellungnahme	5
I.	Vereinbarkeit mit dem Verfassungsrecht	6
1.	Betroffene Rechtspositionen	6
a)	Eigentumsrecht der Wohnungsunternehmen.....	6
aa)	Verfassungsrechtlicher Schutz	6
bb)	Geltung für juristische Personen.....	8
cc)	Grenzen.....	9
b)	Recht auf Wohnen	11
aa)	Verfassungsrechtlicher Schutz	11
bb)	Schutz durch das einfache Recht.....	14
c)	Bestehende Mietverhältnisse	15
2.	Eigentumsgarantien.....	16
a)	Eingriff in die Eigentumsgarantien.....	16
b)	Rechtfertigung.....	16
aa)	Rechtsgrundlagen	17
(1)	Art. 15 GG.....	17
(2)	Art. 41 Abs. 5 LV	18
(a)	Wortlautdifferenz.....	18
(b)	Verstoß gegen Bundesrecht	18
(c)	Auslegung von Art. 41 Abs. 5 LV.....	20
bb)	Gesetzgebungskompetenz.....	21
cc)	Einzelfallgesetz.....	22
dd)	Sozialisierungsfähige Gegenstände	24
(1)	„Grund und Boden“	24
(a)	Wohnungen, Häuser und Grundstücke.....	24
(b)	Sperrwirkung.....	25
(c)	Wohnungsunternehmen	26
(2)	„Produktionsmittel“	27
(a)	Wohnungen, Häuser und Grundstücke.....	27
(b)	Wohnungsunternehmen	28
ee)	Sozialisierungsreife.....	28
(1)	Hinreichende wirtschaftliche Bedeutung	29

(2) Regionale Gliederung und Siedlungsstruktur im Land Brandenburg	30
ff) Zweckbestimmung.....	32
gg) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.....	33
(1) Anwendbarkeit	33
(2) Legitimer Zweck.....	34
(3) Geeignetheit.....	36
(a) Reduzierung des Mietzinses.....	36
(aa) Wohnungsbestände	37
(bb) Neuvermietungen	37
(cc) Bestandsmietverhältnisse	38
(b) Schaffung von Wohnraum	38
(c) Prognoseentscheidung	39
(4) Erforderlichkeit	39
(a) Vorrangige Maßnahmen	40
(b) Teilweise oder vollständige Sozialisierung	41
(c) Situation im Land Berlin	42
(d) Situation im Land Brandenburg	43
(5) Angemessenheit	44
(a) Interessen der Wohnungsunternehmen.....	44
(b) Interessen der öffentlichen Hand.....	46
(c) Interessenabwägung	47
hh) Entschädigung.....	49
(1) Verkehrswert als Ausgangspunkt.....	50
(2) Bemessung der Entschädigung im Einzelfall	52
ii) Zitiergebot.....	54
3. Allgemeine Gleichheitssätze	54
a) Schutzgehalt	55
b) Ungleichbehandlungen unterschiedlicher Gruppen von Wohnungsunternehmen und deren Rechtfertigung	55
aa) Unterscheidung nach dem Eigentümer.....	56
bb) Unterscheidung nach der Organisationsform	57
cc) Unterscheidung nach der Gewinnerzielungsabsicht.....	57
dd) Unterscheidung nach dem Wohnungsbestand	58
ee) Unterscheidung nach der Lage des Wohnungsbestands	60

II.	Vereinbarkeit mit dem supranationalen und internationalen Recht.....	61
1.	EU-Recht.....	62
	a) Grundfreiheiten	62
	b) EU-Grundrechtecharta.....	64
2.	Internationales Recht.....	65
	a) EMRK.....	65
	b) Völkergewohnheitsrecht.....	66
	c) Völkervertragsrechtliche Investitionsschutzklauseln	68
3.	Zum Problem der Inländerdiskriminierung.....	70
III.	Zusammenfassende Beantwortung der gestellten Fragen.....	71
1.	Frage 1	71
2.	Frage 2	74
3.	Frage 3.....	75
4.	Frage 4.....	76

A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde gebeten, die Anwendbarkeit des Art. 15 Grundgesetz (GG) auf der Basis der konkreten Gegebenheiten des Landes Brandenburg zu begutachten. Es soll dabei den folgenden Fragen nachgegangen werden:

„1. Wäre ein Gesetz zur Sozialisierung von Wohnraum mit der Forderung nach Vergesellschaftung von großen privaten Wohnungsgesellschaften mit dem Grundgesetz, insbesondere der föderalen Kompetenzordnung und dem Art. 15 GG, sowie der Verfassung des Landes Brandenburg vereinbar?

2. Welche Kriterien wären dabei anhand der Bedingungen des Landes Brandenburg besonders zu beachten?

3. Wie wäre im Falle eines Gesetzes zur Sozialisierung von Wohnraum die Entschädigung der Wohnungsunternehmen verfassungsgemäß auszugestalten?

4. Wäre ein Gesetz zur Sozialisierung von Wohnraum bei Enteignung mit dem Recht der Europäischen Union und dem Völkerrecht vereinbar, welche rechtlichen Begrenzungen wären dabei zu beachten?“

B. Stellungnahme

Die im Gutachtenauftrag bezeichnete Sozialisierung (Vergesellschaftung, Verstaatlichung) von Wohnraum stellt auf die durch Art. 15 GG¹ bzw. Art. 41 Abs. 5 Verfassung des Landes Brandenburg (Landesverfassung – LV)² eröffnete Möglichkeit ab, das an bestimmten Gegenständen bestehende Privateigentum zu Gunsten der Verwirklichung öffentlicher Interessen abzulösen oder anderweitig nutzbar zu machen. Der Begriff der Sozialisierung wird weder durch das Grundgesetz noch durch die Landesverfassung definiert.

Die Sozialisierung von Wohnraum ist – insbesondere wegen des im Land Berlin durchgeführten Volksbegehrens „Deutsche Wohnen & Co enteignen“³ – Gegenstand zahlreicher aktueller rechtswissenschaftlicher Äußerungen⁴.

-
- ¹ Art. 15 GG: „Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden. Für die Entschädigung gilt Artikel 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 entsprechend.“
 - ² Art. 41 Abs. 5 LV: „Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Eigentumsformen zum Wohle der Allgemeinheit überführt werden. Für die Entschädigung gilt Absatz 4 Satz 3 entsprechend.“
 - ³ Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Gutachtens erfolgt die Prüfung der Zulässigkeit des Volksbegehrens durch die Senatsverwaltung für Inneres und Sport (vgl. § 17 Abs. 2 Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid [Berlin]).
 - ⁴ *Beckmann*, Rechtliche Zulässigkeit und Grenzen einer Vergesellschaftung bzw. Sozialisierung von Wohnimmobilien in Berlin im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, 22. November 2018; *Geulen*, Volksentscheid zur Vergesellschaftung großer Wohnimmobilien in Berlin, Rechtliche Stellungnahme im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, 21. November 2018; *Haaß*, Vergesellschaftung von Wohnungsbeständen durch Volksgesetz, LKV 2019, S. 145 ff.; *Ipsen*, Sozialisierung und Übermaßverbot, NVwZ 2019, S. 527 ff.; *Kloepfer*, Die Sozialisierung von Wohnungsunternehmen und die Verfassung, NJW 2019, S. 1656 ff.; *Lörler*, Irrungen und Wirrungen der Sozialisierungsidee bei Mietwohnungen, NJ 2019, S. 273 ff.; *Schede/Schuldt*, Vergesellschaftung von Grund und Boden, ZRP 2019, S. 78 ff.; *Schmidt*, Vergesellschaftung nach Art. 15 GG – Irrweg oder Ausweg?, DÖV 2019, S. 508 ff.; *Sodan*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag vom BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V., März 2019; *Sodan/Ferlemann*, Verfassungsrechtliche Hindernisse für die Sozialisierung von Wohnimmobilien, LKV 2019, S. 193 ff.; *Thiel*, Art. 15 Grundgesetz – obsolet?, DÖV 2019, S. 497 ff.; *Vorwerk*, Stellungnahme im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, 16. November 2018; *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, Rechtsgutachten im Auftrag der „Hilfswerk-Siedlung Evangelisches Wohnungsunternehmen in Berlin“ GmbH, Mai 2019; *Waldhoff/Neumeier*, Landesverfassungsrechtliche Besonderheiten der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen in Berlin, LKV 2019, S. 385 ff.; *Wieland*, Verfassungsfragen der Vergesellschaftung von Wohnraum, Rechtsgutachten für die Bundestagsfraktion DIE LINKE und die Fraktion DIE LINKE im Abgeordnetenhaus von Berlin, August 2019; *Wolfers/Opper*, Vergesellschaftung von Grund und Boden in Berlin: Zulässig?, DVBl 2019, S. 542 ff.; Abgeordnetenhaus von Berlin, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst, Gutachten zur rechtlichen Bewertung der Forderungen der Initiative „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“, 21. August 2019; Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche

I. Vereinbarkeit mit dem Verfassungsrecht

Prüfungsmaßstab für ein Gesetz zur Sozialisierung von Wohnraum sind das Grundgesetz und die Landesverfassung. Wird in Grundrechte eingegriffen, bedarf der jeweilige Eingriff einer Rechtfertigung.

1. Betroffene Rechtspositionen

In dem durch den Gutachtenauftrag bezeichneten Sachzusammenhang sind neben der Eigentumsgarantie, auf die sich betroffene Wohnungsunternehmen berufen können, auch das Recht auf Wohnen potentieller Mietinteressenten, das sich auch als ein öffentliches Interesse an der Sicherung des Wohnungsmarkts darstellen kann, sowie das Recht von Bestandsmietern an der Fortsetzung ihrer Mietverhältnisse in den Blick zu nehmen.

a) Eigentumsrecht der Wohnungsunternehmen

aa) Verfassungsrechtlicher Schutz

Das privatrechtliche Eigentum von Wohnungsunternehmen an den durch eine Sozialisierung potentiell betroffenen Wohnungen, Häusern und Grundstücken steht unter dem Schutz der verfassungsrechtlichen Eigentums Garantien.

Das Bundesverfassungsgericht hat zur Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG⁵ ausgeführt:

„Das Eigentum ist ebenso wie die Freiheit ein elementares Grundrecht; das Bekenntnis zu ihm ist eine Wertentscheidung des Grundgesetzes von besonderer Bedeutung für den sozialen Rechtsstaat. Das Eigentum ist das wichtigste Rechtsinstitut zur Abgrenzung privater Vermögensbereiche. Es bedarf deshalb besonders der Ausgestaltung durch die Rechtsordnung. Demzufolge enthält Art. 14 Abs. 1 GG in Satz 2 die Ermächtigung an den Gesetzgeber, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen. Der Regelungsbefugnis des Gesetzgebers scheinen nach dem Wortlaut des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG keine Schranken gesetzt zu sein. Es ist jedoch selbstverständlich, daß jede gesetzliche Inhalts- und Schrankenbestimmung sowohl die grundlegende Wertentscheidung des Grundgesetzes zugunsten des Privateigentums im herkömmli-

Dienste, Zur Vergesellschaftung eines privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmens nach Art. 15 GG (WD 3 – 3000 – 445/18), 29. Januar 2019; Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Zur Zulässigkeit der Vergesellschaftung von Wohneigentum eines privaten Wohnungsunternehmens (WD 3 – 3000 – 108/19), 12. April 2019; Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Die Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG und die Vergesellschaftung nach Art. 15 GG (WD 3 – Aktueller Begriff Nr. 5/19).

⁵ Art. 14 Abs. 1 GG: „Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.“

chen Sinne ... zu beachten hat als auch mit allen übrigen Verfassungsnormen in Einklang stehen muß, also insbesondere dem Gleichheitssatz, dem Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und den Prinzipien der Rechts- und Sozialstaatlichkeit.“⁶

Gegenstand und Umfang der grundgesetzlich gewährleisteten Eigentumsgarantie ergeben sich aus der Gesamtheit der verfassungsmäßigen Gesetze, die den Inhalt des Eigentums bestimmen.⁷ Der Eigentumsbegriff hat in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine vielfältige Ausgestaltung erfahren⁸, auf die es hier in den Einzelheiten jedoch nicht ankommt, da zum einen das zivilrechtliche Eigentum⁹ (vgl. § 903 Satz 1 Bürgerliches Gesetzbuch – BGB –¹⁰) als auch gesellschaftsrechtliche Mitgliedschaftsrechte¹¹ zweifelsfrei verfassungsrechtlichen Schutz erfahren. „Die Eigentumsgarantie schützt den konkreten Bestand in der Hand der einzelnen Eigentümer ... gegenüber Maßnahmen der öffentlichen Gewalt ... Im Falle einer verfassungsgemäßen Enteignung tritt an die Stelle der Bestandsgarantie eine Wertgarantie, die sich auf Gewährung einer vom Gesetzgeber dem Grunde nach zu bestimmenden Entschädigung richtet ...“.¹²

⁶ BVerfG, Urt. vom 7. August 1962, Az. 1 BvL 16/60, juris, Rn. 52, m.w.N. Vgl. auch BVerfG, Beschl. vom 16. Februar 2000, Az. 1 BvR 242/91, 1 BvR 315/99, juris, Rn. 39.

⁷ Vgl. BVerfG, Beschl. vom 15. Juli 1981, Az. 1 BvL 77/78, juris, Rn. 139.

⁸ Geschützt werden Innehabung, Nutzung und Verfügung fast aller vermögenswerten, hinreichend ausgestalteten und konkretisierten privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Positionen (vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 15. Aufl. 2018, Art. 14 Rn. 5 ff.).

⁹ Vgl. BVerfG, Urt. vom 30. April 1952, Az. 1 BvR 14/52 u.a., juris, Rn. 36 f.; BVerfG, Beschl. vom 15. Juli 1981, Az. 1 BvL 77/78, juris, Rn. 137, 148; BVerfG, Beschl. vom 19. Juni 1985, Az. 1 BvL 57/79, juris, Rn. 22.

¹⁰ § 903 Satz 1 BGB: „Der Eigentümer einer Sache kann, soweit nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen, mit der Sache nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen.“

¹¹ „Unter den Schutz der Eigentumsgarantie fallen grundsätzlich alle vermögenswerten Rechte, die dem Berechtigten von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, daß er die damit verbundenen Befugnisse nach eigener Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben darf ... Der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz reicht damit zwar erheblich weiter als das zivilrechtliche Eigentum und erstreckt sich auch auf nicht dingliche vermögenswerte Rechtspositionen. Er bleibt aber an Rechtspositionen gebunden. Kein Eigentum im Sinn von Art. 14 Abs. 1 GG ist daher das Vermögen, das selber kein Recht, sondern den Inbegriff aller geldwerten Güter einer Person darstellt ...“ (BVerfG, Urt. vom 8. April 1997, Az. 1 BvR 48/94, juris, Rn. 130, m.w.N.). Vgl. auch zum Schutz der Rechtsstellung eines Mitglieds einer ungeteilten Erbengemeinschaft BVerfG, Urt. vom 18. Dezember 1968, Az. 1 BvR 638/64 u.a., juris, Rn. 61 sowie zum in der Aktie verkörperten Anteilseigentum BVerfG, Urt. vom 11. Juli 2012, Az. 1 BvR 3142/07 u.a., juris, Rn. 52.

¹² BVerfG, Urt. vom 6. Dezember 2016, Az. 1 BvR 2821/11 u.a., juris, Rn. 217, m.w.N.

Die landesverfassungsrechtliche Eigentumsgarantie aus Art. 41 Abs. 1 LV¹³ ist mit der des Grundgesetzes deckungsgleich.¹⁴

bb) Geltung für juristische Personen

Die im Gutachtenauftrag bezeichnete Sozialisierung wird sich – zumindest auch, wenn nicht ausschließlich – auf juristische Personen des Privatrechts beziehen. Inländische juristische Personen des Privatrechts können sich nach Maßgabe von Art. 19 Abs. 3 GG bzw. Art. 5 Abs. 3 LV¹⁵ auf Grundrechte berufen. Es kann davon ausgegangen werden, dass die betroffenen Wohnungsunternehmen zumindest teilrechtsfähig sind, so dass es auf deren konkrete Organisationsform nicht ankommt¹⁶. Dabei muss sich die Verleihung der Rechtsfähigkeit nicht zwingend nach deutschem Recht richten, sodass sich auch nach anderen Rechtsordnungen gegründete inländische Gesellschaften auf die Geltung der Grundrechte berufen können¹⁷. Dies ist ausländischen juristischen Personen hingegen grundsätzlich verwehrt.¹⁸ Die Abgrenzung erfolgt danach, ob sich der Sitz – also der tatsächliche Mittelpunkt der Tätigkeit – auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland befindet.¹⁹ Juristische Personen aus Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sind bei hinreichendem Inlandsbezug aufgrund des Anwendungsvorrangs der Grundfreiheiten im Binnenmarkt und des allgemeinen Diskriminierungsverbots wegen der Staatsangehörigkeit wie inländische juristische Personen zu behandeln.²⁰

¹³ Art. 41 Abs. 1 LV: „Eigentum und Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.“

¹⁴ Vgl. VerfGBbg, Beschl. vom 16. März 2000, Az. VfGBbg 2/00, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; VerfGBbg, Beschl. vom 20. Dezember 2001, Az. VfGBbg 32/01, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>.

¹⁵ Art. 19 Abs. 3 GG und Art. 5 Abs. 3 LV: „Die Grundrechte gelten auch für inländische juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind.“

¹⁶ Vgl. *Jarass* (Fn. 8), Art. 19 Rn. 20, m.w.N.

¹⁷ Vgl. *Remmert*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 55. Ergänzungslieferung (Mai 2009), Art. 19 Abs. 3 Rn. 39.

¹⁸ Vgl. BVerfG, Beschl. vom 1. März 1967, Az. 1 BvR 46/66, juris, Rn. 5; BVerfG, Urt. vom 14. Juli 1999, Az. 1 BvR 2226/94 u.a., juris, Rn. 178.

¹⁹ Vgl. *Jarass* (Fn. 8), Art. 19 Rn. 22, m.w.N.

²⁰ Vgl. BVerfG, Beschl. vom 19. Juli 2011, Az. 1 BvR 1916/09, juris. Ein hinreichender Inlandsbezug wird regelmäßig vorliegen, „wenn die ausländische juristische Person in Deutschland tätig wird und hier vor den Fachgerichten klagen und verklagt werden kann“ (BVerfG, Beschl. vom 19. Juli 2011, Az. 1 BvR 1916/09, juris, Rn. 79).

Die öffentliche Hand kann sich – unabhängig von der gewählten Organisationsform – grundsätzlich nicht auf Grundrechte berufen.²¹ Maßgebliches Abgrenzungskriterium ist insoweit die Beherrschung durch den Staat nach den jeweiligen Umständen des Einzelfalls.²² Gehören Wohnungsunternehmen in einem Umfang der öffentlichen Hand, dass diese beherrschenden Einfluss auf die Entscheidungen des Unternehmens hat, kann sich das Wohnungsunternehmen nicht auf die Eigentumsgarantie berufen. Allerdings dürfte für diesen Fall letztlich auch kein Bedürfnis an einer Sozialisierung bestehen, da die öffentliche Hand unmittelbar Einfluss auf die Geschäftsführung und damit auch auf den Inhalt der Mietverträge und damit den Mietzins nehmen kann.

Sind nach Vorstehendem die betroffenen Wohnungsunternehmen grundsätzlich befugt, sich auf Grundrechte zu berufen, so muss auch das jeweilige Grundrecht seinem Wesen nach auf sie anwendbar sein. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt es darauf an, ob „der Grundrechtsschutz an Eigenschaften, Äußerungsformen oder Beziehungen anknüpft, die nur natürlichen Personen wesenseigen sind“²³. Dies ist mit Bezug auf die Eigentumsgarantie nicht der Fall, so dass sich inländische juristische Personen des Privatrechts auf diese berufen dürfen.²⁴

cc) Grenzen

Die Eigentumsgarantien finden ihre Grenzen zum einen in den Inhalts- und Schrankenbestimmungen (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG bzw. Art. 41 Abs. 1 Satz 2 LV), zum anderen in den Ermächtigungen zur Enteignung (Art. 14 Abs. 3 GG²⁵ bzw. Art. 41 Abs. 4 LV²⁶) und zur Sozialisierung (Art. 15 GG bzw. Art. 41 Abs. 5 LV).

²¹ Vgl. BVerfG, Beschl. vom 8. Juli 1982, Az. 2 BvR 1187/80, juris, Rn. 58; BVerfG, Beschl. vom 31. Oktober 1984, Az. 1 BvR 35/82 u.a., juris, Rn. 37. Vgl. zu den Ausnahmen BVerfG, Beschl. vom 8. Juli 1982, Az. 2 BvR 1187/80, juris, Rn. 60 ff.; BVerfG, Beschl. vom 16. Mai 1989, Az. 1 BvR 705/88, juris, Rn. 7, m.w.N.

²² Vgl. BVerfG, Beschl. vom 16. Mai 1989, Az. 1 BvR 705/88, juris, Rn. 3 ff.; BVerfG, Beschl. vom 14. März 2006, Az. 1 BvR 2087/03 u.a., juris, Rn. 72; BVerfG, Beschl. vom 18. Mai 2009, Az. 1 BvR 1731/05, juris, Rn. 16 ff.

²³ BVerfG, Beschl. vom 9. Oktober 2002, Az. 1 BvR 1611/96 u.a., juris, Rn. 40; vgl. auch BVerfG, Beschl. vom 26. Februar 1997, Az. 1 BvR 2172/96, juris, Rn. 83 f.; BVerfG, Beschl. vom 13. Juni 2007, Az. 1 BvR 1550/03 u.a., juris, Rn. 151.

²⁴ Vgl. BVerfG, Urt. vom 6. Dezember 2016, Az. 1 BvR 2821/11 u.a., juris, Rn. 182, m.w.N.

²⁵ Art. 14 Abs. 3 GG: „Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu

Inhalts- und Schrankenbestimmungen sind „die generelle und abstrakte Festlegung von Rechten und Pflichten durch den Gesetzgeber hinsichtlich solcher Rechtsgüter, die als Eigentum im Sinne der Verfassung zu verstehen sind“²⁷. Sie sind „auf die Normierung objektivrechtlicher Vorschriften gerichtet, die den Inhalt des Eigentumsrechts vom Inkrafttreten des Gesetzes an für die Zukunft in allgemeiner Form bestimmen“²⁸.

Die Bestimmungen über die Enteignung und die Sozialisierung sind jeweils eigenständige Rechtfertigungen für Eingriffe in die Eigentumsgarantien und unterscheiden sich sowohl in ihren Voraussetzungen als auch in der Zielsetzung.

Die Enteignung – ebenfalls weder durch das Grundgesetz noch durch die Landesverfassung definiert – ist regelmäßig, aber nicht begriffsnotwendig²⁹ „auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver Eigentumspositionen im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben gerichtet“³⁰. Hierbei handelt es sich in der Praxis häufig – aber nicht zwingend – um die Entziehung von Grundeigentum oder die Einräumung von Rechten an Grundstücken, um die Durchführung von im öffentlichen Interesse stehenden Großvorhaben³¹ sicherzustellen. Eine solche Enteignung

bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.“

²⁶ Art. 41 Abs. 4 LV: „Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen.“

²⁷ BVerfG, Beschl. vom 12. März 1986, Az. 1 BvL 81/79, juris, Rn. 32.

²⁸ BVerfG, Beschl. vom 12. März 1986, Az. 1 BvL 81/79, juris, Rn. 32, m.w.N. Vgl. auch BVerfG, Urt. vom 6. Dezember 2016, Az. 1 BvR 2821/11 u.a., juris, Rn. 218, m.w.N.: „Die konkrete Reichweite des Schutzes durch die Eigentumsgarantie ergibt sich erst aus der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums, die nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG Sache des Gesetzgebers ist. Dieser ist nicht gänzlich frei: Er muss die Freiheitssphäre der Einzelnen mit dem Wohl der Allgemeinheit in ein ausgewogenes Verhältnis bringen, das nicht nur Orientierungspunkt, sondern auch Grenze für die Beschränkung des Eigentums ist ... Zugleich muss das zulässige Ausmaß einer Sozialbindung auch vom Eigentum selbst her bestimmt werden ... Die Bestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG, der Regelungsauftrag des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG und die Sozialpflichtigkeit des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 GG stehen in einem unlöslichen Zusammenhang. Dagegen ist die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung umso weiter, je stärker der soziale Bezug des Eigentumsobjekts ist; hierfür sind dessen Eigenart und Funktion von entscheidender Bedeutung ...“.

²⁹ Vgl. etwa die Enteignung zur Sicherung der Finanzmarktstabilität gemäß Gesetz zur Rettung von Unternehmen zur Stabilisierung des Finanzmarktes (Rettungsübernahmegesetz).

³⁰ BVerfG, Beschl. vom 12. März 1986, Az. 1 BvL 81/79, juris, Rn. 31, m.w.N.

³¹ Etwa: Bundesautobahnen und Bundesstraßen, Betriebsanlagen der Eisenbahn, Vorhaben für Zwecke der Zivilluftfahrt oder der Energieversorgung, Errichtung oder Führung eines Betriebes im Bergbau.

wird regelmäßig zu Gunsten der öffentlichen Hand erfolgen, unter Wahrung qualifizierter Voraussetzungen aber auch zu Gunsten Privater³².

Art. 15 GG bzw. Art. 41 Abs. 5 LV enthalten Ermächtigungen zur Sozialisierung, jedoch keinen Verfassungsauftrag zu dieser³³ und auch keine objektive Wertentscheidung zu deren Gunsten³⁴. Grund für eine Sozialisierung in Abgrenzung zur Enteignung ist nicht der Entzug einzelner Vermögenspositionen mit Blick auf ein konkretes Vorhaben, sondern die Überführung von Unternehmen oder ganzer Wirtschaftszweige zu Gunsten der Verwirklichung öffentlicher Interessen insbesondere mit dem Ziel, staatlichen Einfluss auf die Wirtschaft zu erhalten³⁵. Insoweit dürfte der durch den Gutachtenauftrag bezeichnete Sachzusammenhang von dem Ziel getragen sein, Einfluss auf die Gestaltung bzw. Entwicklung der Mietpreise auf dem Mietwohnungsmarkt zu erlangen, so dass die diesbezügliche Beschaffung von Wohnraum als Sozialisierung eingeordnet werden kann.³⁶

Von den Ermächtigungen zur Sozialisierung ist bislang kein Gebrauch gemacht worden. Es fehlt sowohl mit Bezug auf Art. 15 GG als auch mit Bezug auf Art. 41 Abs. 5 LV an einschlägiger Rechtsprechung.

b) Recht auf Wohnen

Zweck der Sozialisierung von Wohnraum und Wohnungsunternehmen dürfte die Verwirklichung des Rechts auf Wohnen sein.³⁷

aa) Verfassungsrechtlicher Schutz

Das Grundgesetz kennt insoweit keine speziellen Rechtssätze, während Art. 47 Abs. 1 LV³⁸ eine dahingehende Staatszielbestimmung ohne subjektiv-rechtlichen Charakter ent-

³² Vgl. BVerfG, Urt. vom 24. März 1987, Az. 1 BvR 1046/85, juris, Rn. 52 ff.; BVerfG, Beschl. vom 20. März 1984, Az. 1 BvL 28/82, juris, Rn. 35.

³³ Vgl. BVerfG, Urt. vom 17. Mai 1961, Az. 1 BvR 561/60 u.a., juris, Rn. 35.

³⁴ Vgl. *Depenheuer/Froese*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 7, m.w.N.; a. A. *Bryde*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 6. Aufl. 2012, Art. 15 Rn. 5.

³⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Die Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG und die Vergesellschaftung nach Art. 15 GG (WD 3 – Aktueller Begriff Nr. 5/19), S. 2, abzurufen unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/640256/7039208bc770dc873cecee22b17e06d3/Enteignung-nach-Art-14-data.pdf>

³⁶ Vgl. Deutscher Bundestag (Fn. 35), S. 2.

³⁷ Vgl. auch *Krennerich*, Ein Recht auf (menschenwürdiges) Wohnen?, APuZ 25-26/2018, S. 9 ff., abzurufen unter: https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/APuZ_2018-25-26_online.pdf.

hält³⁹. Da für die Sicherung des Rechts auf Wohnen kein spezifischer verfassungsrechtlicher Schutz besteht, bedarf es keiner Prüfung, ob die Sozialisierung von Wohnungen, Grundstücken und Häusern aus einem grundrechtlichen Anspruch heraus unmittelbar geboten ist. Unabhängig von der fehlenden subjektiv-rechtlichen Ausgestaltung des Rechts auf Wohnen bestehen allerdings allgemeine staatliche Fürsorge- und Schutzpflichten, die sich aus der Menschenwürde⁴⁰ und dem Sozialstaatsprinzip⁴¹ ergeben.⁴² Daher ist niemand schutzlos der Obdachlosigkeit ausgesetzt.

Die Bestimmung des Umfangs dieser Leistungen und deren konkrete Ausgestaltung obliegt dem Gesetzgeber:

„Zudem kann sich der von Verfassungen wegen bestehende Gestaltungsspielraum des Parlaments nur im Rahmen eines Gesetzes entfalten und konkretisieren ... Schließlich ist die Begründung von Geldleistungsansprüchen auch mit erheblichen finanziellen Auswirkungen für die öffentlichen Haushalte verbunden. Derartige Entscheidungen sind aber dem Gesetzgeber vorbehalten. Dafür reicht das Haushaltsgesetz nicht aus, weil der Bürger aus ihm keine unmittelbaren Ansprüche herleiten kann ...

Der gesetzliche Leistungsanspruch muss so ausgestaltet sein, dass er stets den gesamten existenznotwendigen Bedarf jedes individuellen Grundrechtsträgers deckt ... Wenn der Gesetzgeber seiner verfassungsmäßigen Pflicht zur Bestimmung des Existenzminimums nicht hinreichend nachkommt, ist das einfache Recht im Umfang seiner defizitären Gestaltung verfassungswidrig.

³⁸ Art. 47 Abs. 1 LV: „Das Land ist verpflichtet, im Rahmen seiner Kräfte für die Verwirklichung des Rechts auf eine angemessene Wohnung zu sorgen, insbesondere durch Förderung von Wohneigentum, durch Maßnahmen des sozialen Wohnungsbaus, durch Mieterschutz und Mietzuschüsse.“

³⁹ Vgl. VerfGBbg, Beschl. vom 19. Mai 1994, Az. VfGBbg 6/93, juris, Rn. 30. Vgl. auch Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Recht auf Wohnen, Ausgestaltung und Rechtswirkung in den Verfassungen der Bundesländer und der EU-Mitgliedstaaten vom 29. Mai 2019, WD 3 – 3000 – 120/19, abzurufen unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/651544/50f6cb8ef28a8b472f0fa00add53d78a/WD-3-120-19-pdf-data.pdf>.

⁴⁰ Art. 1 Abs. 1 GG bzw. Art. 7 Abs. 1 LV.

⁴¹ Vgl. Art. 20 Abs. 1 GG bzw. Art. 2 Abs. 1, Art. 45 LV.

⁴² Vgl. BVerfG, Urt. vom 9. Februar 2010, Az. 1 BvL 1/09 u.a., juris, Rn. 135, m.w.N.: „Der unmittelbar verfassungsrechtliche Leistungsanspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums erstreckt sich nur auf diejenigen Mittel, die zur Aufrechterhaltung eines menschenwürdigen Daseins unbedingt erforderlich sind. Er gewährleistet das gesamte Existenzminimum durch eine einheitliche grundrechtliche Garantie, die sowohl die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit ..., als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst, denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen ...“.

... Der Leistungsanspruch aus Art. 1 Abs. 1 GG ist dem Grunde nach von der Verfassung vorgegeben ... Der Umfang dieses Anspruchs kann im Hinblick auf die Arten des Bedarfs und die dafür erforderlichen Mittel jedoch nicht unmittelbar aus der Verfassung abgeleitet werden ... Er hängt von den gesellschaftlichen Anschauungen über das für ein menschenwürdiges Dasein Erforderliche, der konkreten Lebenssituation des Hilfebedürftigen sowie den jeweiligen wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten ab und ist danach vom Gesetzgeber konkret zu bestimmen ... Das Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG hält den Gesetzgeber an, die soziale Wirklichkeit zeit- und realitätsgerecht im Hinblick auf die Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums zu erfassen, die sich etwa in einer technisierten Informationsgesellschaft anders als früher darstellt. Die hierbei erforderlichen Wertungen kommen dem parlamentarischen Gesetzgeber zu. Ihm obliegt es, den Leistungsanspruch in Tatbestand und Rechtsfolge zu konkretisieren. Ob er das Existenzminimum durch Geld-, Sach- oder Dienstleistungen sichert, bleibt grundsätzlich ihm überlassen. Ihm kommt zudem Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung des Umfangs der Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums zu. Dieser umfasst die Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse ebenso wie die wertende Einschätzung des notwendigen Bedarfs und ist zudem von unterschiedlicher Weite: Er ist enger, soweit der Gesetzgeber das zur Sicherung der physischen Existenz eines Menschen Notwendige konkretisiert, und weiter, wo es um Art und Umfang der Möglichkeit zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben geht.

... Zur Konkretisierung des Anspruchs hat der Gesetzgeber alle existenznotwendigen Aufwendungen folgerichtig in einem transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf, also realitätsgerecht, zu bemessen ... Hierzu hat er zunächst die Bedarfsarten sowie die dafür aufzuwendenden Kosten zu ermitteln und auf dieser Basis die Höhe des Gesamtbedarfs zu bestimmen. Das Grundgesetz schreibt ihm dafür keine bestimmte Methode vor ...; er darf sie vielmehr im Rahmen der Tauglichkeit und Sachgerechtigkeit selbst auswählen. Abweichungen von der gewählten Methode bedürfen allerdings der sachlichen Rechtfertigung.

... Das dergestalt gefundene Ergebnis ist zudem fortwährend zu überprüfen und weiter zu entwickeln, weil der elementare Lebensbedarf eines Menschen grundsätzlich nur in dem Augenblick befriedigt werden kann, in dem er besteht ... Der Gesetzgeber hat daher Vorkehrungen zu treffen, auf Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wie zum Beispiel Preissteigerungen oder Erhöhungen von Verbrauchsteuern, zeitnah zu reagieren, um zu jeder Zeit die Erfüllung des aktuellen Bedarfs sicherzustellen ...⁴³

⁴³ BVerfG, Urt. vom 9. Februar 2010, Az. 1 BvL 1/09 u.a., juris, Rn. 136 ff., m.w.N.

bb) Schutz durch das einfache Recht

Auch das einfache Bundes- und Landesrecht schützt das Recht auf Wohnen. Als Maßnahmen sind insbesondere zu nennen⁴⁴:

- Regelungen über die Miethöhe: §§ 557 ff. BGB
- „Mietpreisbremse“: §§ 556d ff. BGB⁴⁵
- Regelungen über die Erhebung von Betriebskosten: §§ 556 f. BGB, Verordnung über die Aufstellung von Betriebskosten (Betriebskostenverordnung)
- Regelungen über die Erhebung von Heizkosten: Verordnung über die verbrauchsabhängige Abrechnung der Heiz- und Warmwasserkosten (Verordnung über Heizkostenabrechnung)
- Mietpreisüberhöhung als Ordnungswidrigkeit: § 5 Wirtschaftsstrafgesetz 1954
- Möglichkeit eines Verbots der Zweckentfremdung von Wohnraum: Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum in Brandenburg (Brandenburgisches Zweckentfremdungsverbotsgesetz)
- Soziale Wohnraumförderung: Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz), Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen (Wohnungsbindungsgesetz), Gesetz über die soziale Wohnraumförderung im Land Brandenburg (Brandenburgisches Wohnraumförderungsgesetz)
- Wohngeld: Wohngeldgesetz
- Baukindergeld: Programm der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)⁴⁶
- Sonderabschreibung für Mietwohnungsneubau: § 7b Einkommensteuergesetz
- Möglichkeit einer Satzung zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung („Milieuschutzgebiet“): § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Abs. 4 Baugesetzbuch (BauGB)
- Möglichkeit eines Baugebots: § 176 BauGB⁴⁷

⁴⁴ Vgl. auch Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen, Ergebnisse des Wohngipfels am 21. September 2018 im Bundeskanzleramt, abzurufen unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2018/ergebnisse-wohngipfel.pdf>.

⁴⁵ Vgl. auch Verordnung zur Bestimmung der Gebiete mit Mietpreisbegrenzung (Mietpreisbegrenzungsverordnung) für das Land Brandenburg sowie zur Verfassungsmäßigkeit der Berliner Mietenbegrenzungsverordnung BVerfG, Beschl. vom 18. Juli 2019, Az. 1 BvL 1/18 u.a., juris.

⁴⁶ Vgl. KfW, Merkblatt Baukindergeld, abzurufen unter: [https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-\(Inlandsf%C3%B6rderung\)/PDF-Dokumente/6000004381_M_424_Baukindergeld.pdf](https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-(Inlandsf%C3%B6rderung)/PDF-Dokumente/6000004381_M_424_Baukindergeld.pdf).

- Vorkaufsrecht der Gemeinde: §§ 24 ff. BauGB

Zur Sicherung des von Verfassungen wegen gebotenen Mindeststandards bestehen – bei Bedürftigkeit und innerhalb gewisser Grenzen – ferner Ansprüche auf Übernahme der Kosten für Unterkunft und Heizung (vgl. § 22 Sozialgesetzbuch Zweites Buch – SGB II –, § 35 Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch).

c) Bestehende Mietverhältnisse

Der Mieter einer zu eigenen Wohnzwecken angemieteten Wohnung kann sich für den Schutz seiner aus dem Mietvertrag folgenden Rechte auf die Eigentumsgarantie berufen.⁴⁸ Würde ein Gesetz über die Sozialisierung von Wohnraum neben einer Sozialisierung auch eine Kündigung bestehender Mietverhältnisse – etwa von „Besserverdienenden“ – anordnen, läge hierin eine Beeinträchtigung der verfassungsrechtlich geschützten Rechte des Mieters. Auf Grundlage des durch den Gutachterauftrag bezeichneten Sachzusammenhangs ist davon jedoch nicht auszugehen.

Bestandsmieter werden im Falle einer Sozialisierung auch durch § 566 Abs. 1 BGB⁴⁹ geschützt, da der Begriff der „Veräußerung“ nicht auf den schuldrechtlichen Vertrag, sondern auf das dingliche Rechtsgeschäft abstellt⁵⁰ und daher bei einem Eigentumswechsel kraft Gesetzes eine analogiefähige Situation vorliegt⁵¹. Dem Mieter steht ferner der dem sozialen Mietrecht entspringende allgemeine Kündigungsschutz (§§ 573 ff. BGB) zur Seite.⁵²

⁴⁷ Vgl. auch Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Das Baugebot nach § 176 BauGB vom 15. März 2018, WD 7 – 3000 – 052/18, abzurufen unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/553352/e03df6fe0732192d51976822b7f0e541/wd-7-052-18-pdf-data.pdf> sowie Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Rechtsprechung zum Baugebot nach § 176 BauGB vom 4. April 2018, WD 7 – 3000 – 065/18, abzurufen unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/556532/495bbe3992b267762b98aa7a7d0147bd/wd-7-065-18-pdf-data.pdf>.

⁴⁸ Vgl. BVerfG, Beschl. vom 26. Mai 1993, Az. 1 BvR 208/93, juris, Rn. 19 ff.

⁴⁹ § 566 Abs. 1 BGB: „Wird der vermietete Wohnraum nach der Überlassung an den Mieter von dem Vermieter an einen Dritten veräußert, so tritt der Erwerber anstelle des Vermieters in die sich während der Dauer seines Eigentums aus dem Mietverhältnis ergebenden Rechte und Pflichten ein.“

⁵⁰ Vgl. Häublein, in: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 8. Aufl. 2020, § 566 Rn. 17, m.w.N.

⁵¹ Vgl. BGH, Urt. vom 9. Juli 2008, Az. VIII ZR 280/07, juris, Rn. 11: „Der dargestellte Zweck der Regelung erfordert deren Anwendung auch dann, wenn der Eigentümerwechsel weder auf Rechtsgeschäft noch auf einem originären Erwerb beruht, sondern ... kraft Gesetzes eintritt. Die grundsätzliche Anwendung von § 566 BGB auch dann, wenn ein Veräußerungsgeschäft als Grund einer Rechtsänderung fehlt, liegt nahe, weil nicht das Veräußerungsgeschäft als solches, sondern der daran sich anschließende Erwerb des Grundeigentums das rechtserhebliche Ereignis ist, an welches das Gesetz den Gläubiger- und

2. Eigentumsgarantien

Das im Gutachtenauftrag bezeichnete Gesetzgebungsvorhaben muss den Anforderungen der Eigentumsgarantien des Grundgesetzes und der Landesverfassung genügen.

a) Eingriff in die Eigentumsgarantien

Eine Sozialisierung von Wohnraum stellt sich stets als Eingriff in die Eigentumsgarantien dar. Dies gilt unabhängig davon, ob diese durch Sozialisierung des den Wohnungsunternehmen gehörenden Wohnungsbestands⁵³ oder durch Sozialisierung der Wohnungsunternehmen⁵⁴ selber durchgeführt wird. Während im ersten Fall die öffentliche Hand das Eigentum an den betroffenen Wohnungen, Häusern und Grundstücken unmittelbar – oder im Wege der Einbringung in eine Anstalt oder Körperschaft des öffentlichen Rechts bzw. der Einbringung in eine juristische Person des Privatrechts, deren beherrschender Anteilseigner die öffentliche Hand ist, mittelbar – erlangte, könnte sie im zweiten Fall die betroffenen Wohnungsunternehmen übernehmen und so ebenfalls mittelbar Eigentümer werden. Ein Eingriff in die Eigentumsgarantie läge ferner vor, wenn zwar das Eigentum bei den Wohnungsunternehmen bestehen bliebe, die öffentliche Hand über diese aber eine dominierende Stellung erlangte.

b) Rechtfertigung

Eingriffe in die Eigentumsgarantien können durch die Bestimmungen über die Sozialisierung (Art. 15 GG bzw. Art. 41 Abs. 5 LV) gerechtfertigt werden. Ein Sozialisierungsgesetz des Landes Brandenburg ist sowohl am Grundgesetz als auch an der Landesverfassung zu messen, da das Land Brandenburg bei der Ausübung öffentlicher Gewalt einer doppelten verfassungsrechtlichen Bindung unterliegt⁵⁵. Ein Sozialisierungsgesetz muss daher den jeweiligen allgemeinen verfassungsrechtlichen Anforderungen sowie den besonderen materiellen Anforderungen der Sozialisierungsnormen genügen.

Schuldnerwechsel auf der Vermieterseite und die Verpflichtung des neuen Eigentümers zur Fortsetzung und Weitererfüllung des von seinem Vorgänger im Eigentum abgeschlossenen Mietvertrages knüpft ...“

⁵² Vgl. *Weidenkaff*, in: Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 79. Aufl. 2020, Einf. v. § 535 Rn. 127 ff. Vgl. zu § 564b BGB a.F. BVerfG, Beschl. vom 8. Januar 1985, Az. 1 BvR 792/83, juris, Rn. 19.

⁵³ Vgl. Frage 1 des Gutachtenauftrags: „... Gesetz zur Sozialisierung von Wohnraum ...“.

⁵⁴ Vgl. Frage 1 des Gutachtenauftrags: „... mit der Forderung nach Vergesellschaftung von großen privaten Wohnungsgesellschaften ...“.

⁵⁵ Vgl. BVerfG, Beschl. vom 15. Oktober 1997, Az. 2 BvN 1/95, juris, Rn. 75.

aa) Rechtsgrundlagen

(1) Art. 15 GG

Art. 15 GG erlaubt die Sozialisierung nur durch ein formelles Parlamentsgesetz⁵⁶, für das dem Land Brandenburg die Gesetzgebungskompetenz zustehen muss. Sodann darf nur auf die dort genannten sozialisierungsfähigen Gegenstände („Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel“⁵⁷) zugegriffen werden. Ferner muss die Zweckbindung eingehalten werden, die sog. Sozialisierungsreife eingetreten und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt sein. Schließlich muss im Sozialisierungsgesetz eine den verfassungsrechtlichen Vorgaben genügende Entschädigung bestimmt sein.

Neben einer Überführung „in Gemeineigentum“ sieht Art. 15 GG auch eine Überführung „in andere Formen der Gemeinwirtschaft“ vor. Damit lässt Art. 15 GG Schritte auch unterhalb eines Eigentumswechsels zu, etwa den Verbleib des Eigentums bei den Wohnungsunternehmen, wobei gesellschaftliche Kollektivorgane – etwa im Wege von Planungs-, Lenkungs- oder Aufsichtsrechten⁵⁸ bzw. im Wege von Mitbeteiligungs- oder Einflussrechten⁵⁹ – dominierenden Einfluss erlangen.⁶⁰

Art. 15 GG „enthält keinen Verfassungsauftrag zur Sozialisierung, sondern nur eine Ermächtigung dazu an den Gesetzgeber. Ob und in welchem Umfang dieser davon Gebrauch macht, muß seiner politischen Entscheidung überlassen bleiben“⁶¹. Der „Gesetzgeber darf jede ihm sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik verfolgen, sofern er dabei das Grundgesetz, insbesondere die Grundrechte beachtet ... Ihm kommt also eine weitgehende Gestaltungsfreiheit zu ...“⁶².

⁵⁶ Vgl. *Sachs*, in: *Sachs*, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Vor Art. 1 Rn. 108 f.

⁵⁷ Diese Aufzählung ist abschließend, vgl. *Wendt*, in: *Sachs*, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 7, m.w.N.

⁵⁸ Vgl. *Huber*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Band II, 2. Aufl. 1954, S. 168.

⁵⁹ Vgl. *Huber* (Fn. 58), S. 171 ff.

⁶⁰ Vgl. *Huber* (Fn. 58), S. 168, 171 ff.; *Schell*, Art. 15 GG im Verfassungsgefüge, 1996, S. 63 ff.; *Brückner*, Sozialisierung in Deutschland, 2013, S. 187 f.; *Schliesky*, in: *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Stand: 153. Ergänzungslieferung (August 2011), Art. 15 Rn. 46 ff.; *Wendt* (Fn. 57), Art. 15 Rn. 6.

⁶¹ BVerfG, Urt. vom 17. Mai 1961, Az. 1 BvR 561/60 u.a., juris, Rn. 35.

⁶² BVerfG, Urt. vom 1. März 1979, Az. 1 BvR 532/77 u.a., juris, Rn. 120, m.w.N.

(2) *Art. 41 Abs. 5 LV*

Die landesverfassungsrechtliche Rechtfertigung eines Eingriffs in die landesverfassungsrechtlich geschützte Eigentumsgarantie kann sich aus Art. 41 Abs. 5 LV ergeben.

(a) *Wortlautdifferenz*

Art. 41 Abs. 5 LV weicht zumindest dem Wortlaut nach von Art. 15 GG ab, was sich mit Blick auf den Vorrang des Bundesrechts als verfassungsrechtlich problematisch darstellen kann. Soweit Landesrecht – unter Einschluss von Landesverfassungsrecht – gegen Bundesrecht verstößt, ist das Landesrecht grundsätzlich nichtig (vgl. Art. 31 GG⁶³).

Zum einen wird die grundgesetzlich geforderte Zweckbestimmung („zum Zwecke der Vergesellschaftung“) landesverfassungsrechtlich durch eine Allgemeinwohlbeschränkung („zum Wohle der Allgemeinheit“) ersetzt. Zum anderen darf gemäß Art. 15 GG „in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden“, während die Überführung gemäß Art. 41 Abs. 5 LV nur „in Gemeineigentum oder in andere Eigentumsformen“ zulässig ist. Die sozialisierungsfähigen Gegenstände des Art. 41 Abs. 5 LV sind demgegenüber mit denen des Art. 15 GG identisch. Ebenso ist nichts dafür ersichtlich, dass die Landesverfassung an die Sozialisierungsreife und an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit andere Anforderungen stellt als das Grundgesetz.

(b) *Verstoß gegen Bundesrecht*

Die Befugnis in Art. 41 Abs. 5 Satz 1 LV zum Eingriff in Art. 41 Abs. 1 LV könnte über das Maß hinausgehen, das Art. 15 GG für einen Eingriff in Art. 14 Abs. 1 GG selber zulässt.

Zum einen wurde während der Entstehung der Landesverfassung erwogen, im Allgemeinwohlinteresse auch eine Eigentumsverschiebung von Privaten hin zu anderen Privaten durch Sozialisierung zu ermöglichen⁶⁴, woraus folgen könnte, dass die Eigentumsgarantie nach der Landesverfassung insoweit einen geringeren Schutz vermittelt als die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes. Denn Art. 15 GG schließt eine Umverteilung von

⁶³ Art. 31 GG: „Bundesrecht bricht Landesrecht.“

⁶⁴ Dazu sogleich unten, S. 20 f.

Eigentum unter Privaten aus⁶⁵. Zum anderen könnte der durch Art. 41 Abs. 5 LV dem Wortlaut nach nicht vorgesehene Verbleib des Eigentums bei den Wohnungsunternehmen bei Überlagerung durch Mitbeteiligungs- bzw. Einflussrechte der öffentlichen Hand⁶⁶ unzulässig von Art. 15 GG abweichen.

Allerdings lässt Art. 142 GG eine Ausnahme vom Grundsatz des Art. 31 GG für grundrechtliche Bestimmungen des Landesverfassungsrechts zu, soweit diese „in Übereinstimmung mit den Artikeln 1 bis 18 dieses Grundgesetzes Grundrechte gewährleisten“⁶⁷. „Das ist der Fall, wenn der Gewährleistungsbereich der jeweiligen Grundrechte und ihre Schranken einander nicht widersprechen. Diese Widerspruchsfreiheit besteht bei Grundrechten, die inhaltsgleich sind, weil sie ‚den gleichen Gegenstand in gleichem Sinne, mit gleichem Inhalt und in gleichem Umfang‘ regeln ... Aber auch soweit Landesgrundrechte gegenüber dem Grundgesetz einen weitergehenden Schutz oder auch einen geringeren Schutz verbürgen, widersprechen sie den entsprechenden Bundesgrundrechten als solchen nicht, wenn das jeweils engere Grundrecht als Mindestgarantie zu verstehen ist und daher nicht den Normbefehl enthält, einen weitergehenden Schutz zu unterlassen ...“⁶⁸. Daher ist „Übereinstimmung ... entsprechend der Bedeutung des Art. 142 [GG] ... insgesamt als Nicht-Widerspruch zu verstehen“⁶⁹.

⁶⁵ Vgl. *Depenheuer/Froese* (Fn. 34), Art. 15 Rn. 26; *Bryde* (Fn. 34), Art. 15 Rn. 8; *Wendt* (Fn. 57), Art. 15 Rn. 6; *Jarass* (Fn. 8), Art. 15 Rn. 5.

⁶⁶ Siehe oben, S. 16.

⁶⁷ Art. 142 GG: „Ungeachtet der Vorschrift des Artikels 31 bleiben Bestimmungen der Landesverfassungen auch insoweit in Kraft, als sie in Übereinstimmung mit den Artikeln 1 bis 18 dieses Grundgesetzes Grundrechte gewährleisten.“

Vgl. BVerfG, Beschl. vom 15. Oktober 1997, Az. 2 BvN 1/95, juris, Rn. 62 f., m.w.N.: „Art. 31 GG regelt als eine grundlegende Vorschrift des Bundesstaatsprinzips ... die Lösung von Widersprüchen zwischen Bundes- und Landesrecht. Er bestimmt das Rangverhältnis für alle Arten von Rechtssätzen jeder Rangstufe, nicht aber für Einzelfallentscheidungen, auch nicht der Gerichte ... Art. 31 GG löst die Kollision von Normen und setzt daher zunächst voraus, daß die Regelungen des Bundes- und Landesrechts auf denselben Sachverhalt anwendbar sind. Können die sich in ihrem Regelungsbereich überschneidenden Normen bei ihrer Anwendung zu verschiedenen Ergebnissen führen, so bricht Bundesrecht jeder Rangordnung eine landesrechtliche Regelung auch dann, wenn sie Bestandteil des Landesverfassungsrechts ist ... Kommen Bundesrecht und Landesrecht bei der Regelung desselben Sachverhalts hingegen zu gleichen Ergebnissen, so bleibt das Landesrecht jedenfalls dann in Geltung, wenn es sich dabei um Landesverfassungsrecht handelt ... Art. 142 GG konkretisiert diese Verfassungsrechtslage für den Fall, daß die Landesverfassungen Grundrechte in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz gewährleisten.“

⁶⁸ BVerfG, Beschl. vom 15. Oktober 1997, Az. 2 BvN 1/95, juris, Rn. 66, m.w.N.

⁶⁹ *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, 15. Aufl. 2018, Art. 142 Rn. 3, m.w.N.

Nach der einschlägigen Kommentierung der Landesverfassung sollen die zwischen Art. 15 GG und Art. 41 Abs. 5 LV bestehenden Wortlautdifferenzen „inhaltlich ... bedeutungslos“ bzw. „rein redaktioneller Natur“ sein.⁷⁰ Soweit das Grundgesetz eine Überführung nicht nur „in Gemeineigentum“, sondern auch „in andere Formen der Gemeinwirtschaft“, die Landesverfassung hingegen „in andere Eigentumsformen“ zulässt, liegt dies jedoch zumindest nicht auf den ersten Blick auf der Hand. Mit Blick auf den Wortlaut und die Entstehungsgeschichte des Art. 41 Abs. 5 Satz 1 LV kann letztlich jedoch davon ausgegangen werden, dass sich Art. 41 Abs. 1 LV in Verbindung mit Art. 41 Abs. 5 Satz 1 LV innerhalb des dem Landesverfassungsgeber durch das Grundgesetz eingeräumten Spielraums bewegt, wie nachstehend ausgeführt wird.

(c) Auslegung von Art. 41 Abs. 5 LV

Von einer inhaltlichen Identität beider Verfassungsbestimmungen kann nur ausgegangen werden, falls auch Mitbeteiligungs- bzw. Einflussrechte der öffentlichen Hand, die die Verfügungsmacht über das Privateigentum begrenzen, als „andere Eigentumsformen“ im Sinne des Art. 41 Abs. 5 LV angesehen werden können.

Dem steht jedenfalls nicht die zivilrechtliche Ausgestaltung des Eigentums (vgl. § 903 Satz 1 BGB) entgegen, da der verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff weiter als der des § 903 BGB ist und etwa auch das aus einem Mietvertrag folgende Besitzrecht des Mieters an der gemieteten Wohnung umfasst⁷¹. Daher könnte auch die Auferlegung von Mitbeteiligungs- bzw. Einflussrechten der öffentlichen Hand bei Verbleib des Eigentums bei den Wohnungsunternehmen als „andere Eigentumsform“ angesehen werden, auch wenn der Verfassungsgeber diese Modalität der Sozialisierung nicht bedacht haben mag.

Auch aus der Entstehungsgeschichte des Art. 41 LV folgt zumindest kein Gegenargument. Aus ihr ergibt sich, dass die Regelungen der Art. 14 f. GG zunächst übernommen werden sollten, ehe wegen der „als anachronistisch bezeichnete[n] Bestimmung des Art. 15 S. 1 GG“ die Formulierung in „in andere Eigentumsformen“ geändert werden sollte⁷². Um die

⁷⁰ Vgl. *Lieber*, in: *Lieber/Iwers/Ernst*, Verfassung des Landes Brandenburg, Stand: Mai 2017, Art. 41 LV, Anm. 7. Vgl. auch *Berlit*, in: *Simon/Franke/Sachs*, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 9 Rn. 20.

⁷¹ Vgl. BVerfG, Beschl. vom 26. Mai 1993, Az. 1 BvR 208/93, juris, Rn. 19 ff.

⁷² Vgl. *Iwers*, Entstehung, Bindungen und Ziele der materiellen Bestimmungen der Landesverfassung Brandenburg (II), 1998, S. 615 ff., Zitat auf S. 617.

Anwendung der Norm bei geändertem Wortlaut nicht zu weit geraten zu lassen – es wurde bereits als problematisch angesehen, ob eine Enteignung zugunsten Privater zulässig ist und nach dieser Formulierung sogar eine „Überführung ganzer Vermögensmassen Privater auf andere Private“ für denkbar gehalten –, wurde die Überführung „in andere Eigentumsformen“ an die Bedingung „zum Wohle der Allgemeinheit“ geknüpft.⁷³ Die Einführung dieser Zweckbindung ist vor dem ausgeführten Hintergrund jedoch wohl nicht als inhaltliche Abkehr von Art. 15 GG zu verstehen, auch wenn während der Beratungen des Grundgesetzes „der Vorschlag des Redaktionsausschusses des Parlamentarischen Rates, Sozialisierung nur zum ‚Wohl der Allgemeinheit‘ zuzulassen, nicht angenommen worden“⁷⁴ ist.

Danach ist wohl in der Tat davon auszugehen, dass trotz des geänderten Wortlauts inhaltliche Änderungen zu Art. 15 GG durch den Landesverfassungsgeber nicht beabsichtigt waren. Der Gemeinwohlbezug sollte sicherstellen, dass im Falle einer Sozialisierung zu Gunsten Privater, die mit Blick auf das Eigentum der öffentlichen Hand als „andere Eigentumsform“ eingeordnet wurde, eine Bindung an öffentliche Interessen sichergestellt wird. Diese Sicherstellungsfunktion verfolgt letztlich auch der in Art. 15 GG normierte Zweck der „Vergesellschaftung“, sodass Art. 41 Abs. 5 LV auch insoweit nicht abweicht. Es darf auf Grundlage der Materialien der Verfassungsentstehung letztlich auch bezweifelt werden, dass im Zuge der Beratungen die durch Art. 15 GG eröffnete Möglichkeit, eine Sozialisierung auch ohne die Übertragung des Privateigentums durchzuführen, in den Blick genommen und im Ergebnis abgelehnt worden ist.

bb) Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Landes Brandenburg für ein Sozialisierungsgesetz ergibt sich aus Art. 70 Abs. 1 GG.

Grundsätzlich haben die Länder die Gesetzgebungskompetenz, soweit sich aus den Art. 71 bis 74 GG nichts Abweichendes ergibt (vgl. Art. 70 Abs. 2 GG). Gegenstände der ausschließlichen Bundesgesetzgebung werden durch ein Gesetz zur Sozialisierung von Wohnraum bzw. von Wohnungsunternehmen nicht berührt (vgl. Art. 73 Abs. 1 GG). Soweit

⁷³ Vgl. *Iwers* (Fn. 72), S. 617.

⁷⁴ *Wieland* (Fn. 4), S. 21. Vgl. auch *Durner*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 87. Ergänzungslieferung (März 2019), Art. 15 Rn. 13 f.

dem Bund die Kompetenz für ein Sozialisierungsgesetz aus der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG⁷⁵ zusteht⁷⁶, hat er von dieser bislang keinen Gebrauch gemacht. Erst in diesem Fall stellte sich die Frage, ob der Bund zu dem in Art. 72 Abs. 2 GG genannten Zwecken tätig geworden ist und von den ihm zustehenden Kompetenzen abschließend Gebrauch gemacht hat (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG). Solange und soweit dies nicht erfolgt, bleibt das Land Brandenburg zuständig.⁷⁷

Der Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG ist zu Gunsten des Bundes hingegen nicht einschlägig. Denn der „städtebauliche Grundstücksverkehr“ betrifft öffentlich-rechtliche Regelungen über den Erwerb, die Veräußerung, die Belastung und die Verpachtung von Grundstücken⁷⁸. Das „Bodenrecht“ betrifft „die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden“⁷⁹. Um beide Materien geht es vorliegend nicht.

cc) Einzelfallgesetz

Nach dem eindeutigen Wortlaut der Sozialisierungsnormen darf eine solche – anders als eine Enteignung, die auch aufgrund eines Gesetzes zulässig ist⁸⁰ – nur *durch* ein Gesetz erfolgen. Hierfür ist wegen des mit ihr verbundenen Grundrechtseingriffs ein formelles Parlamentsgesetz erforderlich.⁸¹ Maßgeblich ist insoweit, dass „das Gesetz selbst und unmittelbar mit seinem Inkrafttreten ohne weiteren Vollzugsakt konkrete und individuelle Rechtspositionen entzieht, die nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistet sind“⁸². „Das Gesetz selbst bestimmt, welche Eigentümer und in welchem Umfang diese von der Ent-

⁷⁵ Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG: „die Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft“.

⁷⁶ Vgl. Oeter, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 113.

⁷⁷ Die Gesetzgebungszuständigkeit des Landes Brandenburg entfällt auch nicht dadurch, dass der Bund in anderen Gesetzen Regelungen mit Bezug auf den Wohnungsmarkt erlassen hat (siehe oben, S. 14 f.), wodurch die Gesetzgebungskompetenz der Länder gesperrt sein könnte („beredtes Schweigen“, vgl. BVerfG, Beschl. vom 14. Januar 2015, Az. 1 BvR 931/12, juris, Rn. 43). Insoweit fehlt es sowohl an der Eindeutigkeit einer negativen Regelung als auch an der Sachidentität der in Frage stehenden Regelungen (vgl. auch Vorwerk (Fn. 4), S. 29 ff.; Sodan (Fn. 4), S. 23 ff.).

⁷⁸ Vgl. Oeter (Fn. 76), Art. 74 Rn. 128.

⁷⁹ BVerfG, Gutachten vom 16. Juni 1954, Az. 1 PBvV 2/52, juris, Rn. 75; vgl. auch BVerfG, Beschl. vom 8. November 1972, Az. 1 BvL 15/68, juris, Rn. 15.

⁸⁰ Vgl. Art. 14 Abs. 3 GG bzw. Art. 41 Abs. 4 LV.

⁸¹ Vgl. Sachs (Fn. 56), Vor Art. 1 Rn. 108 f.

⁸² Vgl. BVerfG, Beschl. vom 10. Mai 1977, Az. 1 BvR 514/68 u.a., juris, Leitsatz 1, mit Bezug auf die Enteignung durch Gesetz (Legalenteignung).

eignung betroffen sein sollen und welche Wirkung dem Zugriff zukommt.“⁸³ Diese Vorgaben könnten mit dem Verbot des Einzelfallgesetzes (Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG⁸⁴) kollidieren.

Mit Bezug auf Art. 15 GG wird insoweit vertreten, dass nur eine gruppenbezogene Sozialisierung zulässig ist, während die Sozialisierung eines einzelnen Unternehmens unzulässig sein soll.⁸⁵ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG lediglich eine Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes⁸⁶. Die Regelung eines Einzelfalls ist daher zulässig, „wenn der Sachverhalt so beschaffen ist, dass es nur einen Fall dieser Art gibt und die Regelung dieses singulären Sachverhaltes von sachlichen Gründen getragen wird“⁸⁷. Ist eine Regelung abstrakt formuliert und auf eine im Zeitpunkt ihres Erlasses nicht abschließend bestimmte Zahl von Unternehmen bezogen, schadet es nicht, wenn künftige Anwendungsfälle noch nicht absehbar sind, solange diese nicht von vornherein ausgeschlossen sind.⁸⁸

Bezeichnet ein Sozialisierungsgesetz nach den gewählten Merkmalen die Sozialisierungspflichtigen hinreichend offen, so schadet es daher nicht, wenn das Gesetz im Ergebnis nur auf eine Wohnungsgesellschaft Anwendung findet. Erforderlich ist jedoch, dass auch andere Wohnungsgesellschaften von der Sozialisierung prinzipiell betroffen sein können. Sollte dies nach den Umständen des Einzelfalls⁸⁹ nicht zu erwarten sein, können auch hinreichende materielle Erwägungen eine Begrenzung der Sozialisierung auf eine Wohnungsgesellschaft tragen, solange die „abstrakt-generelle Formulierung ... nicht zur Verschleierung einer einzelfallbezogenen Regelung“⁹⁰ dient.

⁸³ BVerfG, Beschl. vom 10. Mai 1977, Az. 1 BvR 514/68, juris, Rn. 109, mit Bezug auf die Legalenteignung.

⁸⁴ Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG: „Soweit nach diesem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, muß das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten.“ Die Landesverfassung enthält keine entsprechende Bestimmung.

⁸⁵ Vgl. *Deppenheuer/Froese* (Fn. 34), Art. 15 Rn. 44; a. A. *Durner*, (Fn. 74), Art. 15 Rn. 83, m.w.N.

⁸⁶ Vgl. BVerfG, Urt. vom 7. Mai 1969, Az. 2 BvL 15/67, juris, Rn. 92 ff. insbesondere Rn. 97.

⁸⁷ BVerfG, Urt. vom 10. März 1992, Az. 1 BvR 454/91 u.a., juris, Rn. 49.

⁸⁸ Vgl. BVerfG, Urt. vom 2. März 1999, Az. 1 BvL 2/91, juris, Rn. 125.

⁸⁹ Etwa: regionale Gegebenheiten, Struktur und Verbreitung der Wohnungsgesellschaften.

⁹⁰ BVerfG, Urt. vom 2. März 1999, Az. 1 BvL 2/91, juris, Rn. 124. Vgl. auch BVerfG, Urt. vom 29. November 1961, Az. 1 BvR 148/57, juris, Rn. 16; BVerfG, Urt. vom 25. Juni 1968, Az. 2 BvR 251/63, juris, Rn. 54.

Ein Sozialisierungsgesetz sollte ferner einen Stichtag bestimmen, zu dem die gesetzlich normierten Voraussetzungen beurteilt werden. Andernfalls könnten „während des Gesetzgebungsprozesses Handlungen vorgenommen werden, die das Ziel der Sozialisierung unterlaufen“⁹¹.

dd) Sozialisierungsfähige Gegenstände

Wegen der abschließenden Aufzählung der sozialisierungsfähigen Gegenstände in Art. 15 GG ist es erforderlich, dass sich die durch den Gutachtenauftrag bezeichneten Sozialisierungsobjekte diesen zuordnen lassen. Insoweit werden unterschiedliche Auffassungen über die Auslegung der durch Art. 15 GG bezeichneten sozialisierungsfähigen Gegenstände vertreten. Die den Wohnungsunternehmen gehörenden Mietwohnungen und Häusern könnten zusammen mit den Grundstücken, auf denen sich diese befinden, „Grund und Boden“ im Sinne des Art. 15 GG sein. Diese könnten auch als „Produktionsmittel“ im Sinne des Art. 15 GG eingeordnet werden, da mit ihnen regelmäßig Gewinn erwirtschaftet wird. Schließlich ist auch zu erwägen, ob die Wohnungsunternehmen selbst den sozialisierungsfähigen Gegenständen zugeordnet werden können.⁹²

Mit Bezug auf Art. 41 Abs. 5 LV gelten die dargestellten Überlegungen entsprechend.

(1) „Grund und Boden“

(a) Wohnungen, Häuser und Grundstücke

„Grund und Boden“ im Sinne des Art. 15 GG schließt sowohl Grundstücke als auch deren wesentliche Bestandteile (§§ 93 f. BGB), Zubehör (§§ 97 f. BGB) und die mit dem Eigentum an ihnen verbundenen Rechte (§ 96 BGB) ein.⁹³ Somit sind auch die sich auf den Grundstücken der Wohnungsunternehmen befindlichen Gebäude als deren wesentliche Bestandteile im Ausgangspunkt sozialisierungsfähige Gegenstände (vgl. § 94 Abs. 1 Satz 1 BGB).

Stehen lediglich einzelne Wohnungen in einem Mietshaus auf Grundlage des Wohnungseigentumsgesetzes (WEG) im Eigentum einer Wohnungsgesellschaft, so fragt sich, ob

⁹¹ Vorwerk (Fn. 4), S. 72.

⁹² Vgl. Vorwerk (Fn. 4), S. 45 f.; vgl. auch Durner (Fn. 74), Art. 15 Rn. 37, m.w.N. zur Einbeziehung von Banken, Handels- und Dienstleistungsunternehmen.

⁹³ Vgl. Depenheuer/Froese (Fn. 34), Art. 15 Rn. 31.

diese ebenfalls als Bestandteile von Grund und Boden sozialisiert werden können. Das „Wohnungseigentum ist das Sondereigentum an einer Wohnung in Verbindung mit dem Miteigentumsanteil an dem gemeinschaftlichen Eigentum, zu dem es gehört“ (§ 1 Abs. 2 WEG⁹⁴). Insoweit wird vertreten, dass Art. 15 GG lediglich „den Zugriff auf Grundstücke als Gesamtes, nicht hingegen auf einzelne Wohnungen“ eröffnet.⁹⁵ Für diese Auffassung spricht, dass der Anknüpfungspunkt der Sozialisierung in Art. 15 GG „Grund und Boden“ ist, und gerade nicht Gebäude bzw. Wohnungen in Bezug genommen werden. Insoweit ist auch darauf hinzuweisen, dass der Parlamentarische Rat die in Art. 155 Abs. 2 Satz 1 Weimarer Reichsverfassung (WRV)⁹⁶ vorgesehene Möglichkeit der Enteignung von Grundbesitz „zur Befriedigung des Wohnbedürfnisses“ weder in Art. 14 Abs. 3 GG noch in Art. 15 GG übernommen hat.⁹⁷ Sollte eine Sozialisierung auch von Wohnungseigentum verfassungsrechtlich zulässig sein, könnte eine eindeutigere Formulierung geboten sein.⁹⁸ Die Sozialisierung eines Grundstücks, auf dem sich ein Mietshaus befindet, dessen Wohnungen nicht alle im Eigentum eines Wohnungsunternehmens stehen, könnte daher mangels vollumfänglichen Eigentums dieses Wohnungsunternehmens an dem Grund und Boden unzulässig sein.

(b) Sperrwirkung

Es wird ferner unterschiedlich beurteilt, ob die Sozialisierung von Grund und Boden zulässig ist, wenn der Grund und Boden unter Einschluss der sich auf ihm befindlichen Gebäude einem Unternehmen dient, das seinerseits nicht sozialisiert werden darf, weil weder das Unternehmen selbst noch die ihm gehörenden Grundstücke nebst Gebäuden „Produk-

⁹⁴ Vgl. auch § 3 Abs. 1 WEG: „Das Miteigentum (§ 1008 des Bürgerlichen Gesetzbuchs) an einem Grundstück kann durch Vertrag der Miteigentümer in der Weise beschränkt werden, dass jedem der Miteigentümer abweichend von § 93 des Bürgerlichen Gesetzbuchs das Sondereigentum an einer bestimmten Wohnung oder an nicht zu Wohnzwecken dienenden bestimmten Räumen in einem auf dem Grundstück errichteten oder zu errichtenden Gebäude eingeräumt wird.“

⁹⁵ Vgl. *Sodan* (Fn. 4), S. 39 f.

⁹⁶ Art. 155 Abs. 2 Satz 1 WRV: „Grundbesitz, dessen Erwerb zur Befriedigung des Wohnungsbedürfnisses, zur Förderung der Siedlung und Urbarmachung oder zur Hebung der Landwirtschaft nötig ist, kann enteignet werden.“

⁹⁷ Vgl. *Vorwerk* (Fn. 4), S. 46, m.w.N.

⁹⁸ Zwar ist das Wohnungseigentumsgesetz erst 1951 in Kraft getreten. Bereits 1919 trat aber die Erbbaurechtsverordnung (heute: Erbbaurechtsgesetz) in Kraft, auf deren Grundlage auf einem fremden Grundstück ein grundbuchlich gesichertes eigenes Bauwerk errichtet werden konnte. Die Möglichkeit, dass das Eigentum an einem Grundstück mit dem Eigentum an dem auf ihm befindlichen Gebäude – bzw. eines Teils von ihm – nicht deckungsgleich ist, war daher auch zur Zeit der Entstehung des Grundgesetzes bekannt.

tionsmittel“ im Sinne des Art. 15 GG – vgl. zu dieser Frage sogleich – sind.⁹⁹ Da sich das Bedürfnis für eine Sozialisierung der Grundstücke gerade erst aus deren Bebauung mit Wohngebäuden ergebe, eine Sozialisierung der Grundstücke nebst Wohnhäuser als Produktionsmittel aber nicht zulässig sei, stelle die Sozialisierung der bebauten Grundstücke als „Grund und Boden“ letztlich eine Umgehung dar.¹⁰⁰ Die Zulässigkeit der Sozialisierung von Grund und Boden sei in Fällen – wie hier – im Wege einer teleologischen Reduktion einzuschränken, „in denen das eigentliche Ziel der Sozialisierung die auf den Grundstücken errichteten Gebäude sind und diese einer Sozialisierung als Produktionsmittel nicht zugänglich sind“¹⁰¹.

Demgegenüber wird eingewandt, dass eine solche Auslegung weder wegen des Wortlauts noch der Entstehungsgeschichte des Art. 15 GG geboten und ferner eine Privilegierung solcher Unternehmen im Vergleich zu anderen Grundstückeigentümern nicht angezeigt ist.¹⁰²

Die vorstehenden Ausführungen gelten mit Bezug auf Art. 41 Abs. 5 LV mangels entgegenstehender Anhaltspunkte entsprechend.

(c) Wohnungsunternehmen

Nach einer Auffassung im Schrifttum soll die „Sozialisierung von Wohnungsunternehmen ... als ein Rückgriff auf ‚Grund und Boden‘ verstanden werden. Letztendlich ist die Überführung von Wohnungsunternehmen wie die Überführung von Wohnungen zu bewerten.“¹⁰³ Folgte man dieser Ansicht, könnten auch die Wohnungsunternehmen als solche und damit mittelbar auch die ihnen gehörenden Wohnungen, Häusern und Grundstücke auf die öffentliche Hand übergehen. Hiergegen wird allerdings eingewandt, dass Art. 15

⁹⁹ Vgl. *Depenheuer/Froese* (Fn. 34), Art. 15 Rn. 31; *Huber* (Fn. 58), S. 162.

¹⁰⁰ Vgl. *Huber* (Fn. 58), S. 162: „Es ist nicht zulässig, wirtschaftlichen Unternehmen, sofern sie nicht als solche zu den sozialisierbaren Objekten gehören, den Grund und Boden allein im Wege der Sozialisierung zu entziehen und sie dadurch ihrer räumlichen Grundlage zu berauben.“

¹⁰¹ *Sodan/Ferlemann* (Fn. 4), S. 195, m.w.N. in Fn. 40.

¹⁰² Vgl. *Schliesky* (Fn. 60), Art. 15 Rn. 25, m.w.N. in Fn. 111.

¹⁰³ *Kloepfer* (Fn. 4), S. 1658.

GG nur die Sozialisierung bestimmter, ausdrücklich genannter Güter erlaubt, nicht hingegen ganzer Wirtschaftsunternehmen.¹⁰⁴

(2) „Produktionsmittel“

(a) *Wohnungen, Häuser und Grundstücke*

Auch der Begriff der „Produktionsmittel“ im Sinne des Art. 15 GG wird nicht einheitlich beurteilt. Vertreten wird insoweit, dass nur die Güterproduktion erfasst wird, während die weitergehende Auffassung den Finanz- und Dienstleistungssektor miteinbeziehen will¹⁰⁵.

Gegen eine solche Einbeziehung wird vorgebracht, dass Art. 156 Abs. 1 Satz 2 WRV die Sozialisierung auch mit Bezug auf „geeignete private wirtschaftliche Unternehmungen“ zuließ, während Art. 15 GG demgegenüber an die Produktionsmittel anknüpft.¹⁰⁶ Sollten aber Gegenstände, die dem „Grund und Boden“ zuzuordnen sind, ebenfalls ein „Produktionsmittel“ sein, also insoweit ein Gleichrangverhältnis dieser Begrifflichkeiten bestehen und die „Produktionsmittel“ quasi ein Auffangtatbestand sein, so hätte es nahegelegen, die Worte „andere“ oder „weitere“ dem Wort „Produktionsmittel“ voranzustellen.¹⁰⁷ Schließlich habe der Verfassungsgeber zur Zeit der Entstehung des Grundgesetzes lediglich wichtige Schlüsselindustrien, nicht aber auch den Dienstleistungssektor im Blick gehabt.¹⁰⁸ Bei einem solchen Verständnis wären „Produktionsmittel“ im Sinne des Art. 15 GG „alle rechtlichen und sachlichen Mittel, die der Gewinnung und Herstellung von Gütern im Sinne von gegenständlichen Produkten dienen“¹⁰⁹. Für eine Einbeziehung des Finanz- und Dienstleistungssektors in den Anwendungsbereich des Art. 15 GG – und damit für eine Einordnung von Mietwohnungen als „Produktionsmittel“ – spricht demgegenüber, dass der Begriff aus der Volkswirtschaftslehre kommt und auf die Umgestaltung der Wirtschaftsordnung abzielt.¹¹⁰

¹⁰⁴ Vgl. *Lörler* (Fn. 4), S. 275; *Haaß* (Fn. 4), S. 145 f., der darauf hinweist, dass sich diese Frage – neben den Wohnungsunternehmen – auch mit Bezug auf Banken und Versicherungen stellen kann.

¹⁰⁵ Vgl. *Durner* (Fn. 74), Art. 15 Rn. 36 ff.

¹⁰⁶ Vgl. *Sodan* (Fn. 4), S. 40.

¹⁰⁷ Vgl. *Huber* (Fn. 58), S. 164.

¹⁰⁸ Vgl. *Depenheuer/Froese* (Fn. 34), Art. 15 Rn. 36.

¹⁰⁹ *Sodan* (Fn. 4), S. 41, m.w.N.

¹¹⁰ Vgl. *Zimmermann*, Sozialversicherung und Privatversicherung im Kompetenzgefüge des Grundgesetzes, 2009, S. 392, 416 f.

(b) Wohnungsunternehmen

Nach einer Auffassung im Schrifttum kann die Sozialisierung von Wohnungsunternehmen „als Sozialisierung von Produktionsmitteln verstanden werden, obgleich Wohnungsvermietungsgesellschaften keine Produkte im engeren Sinne darstellen“¹¹¹. So sollen letztlich „grundsätzlich alle Wirtschaftsunternehmen, einschließlich Dienstleistungsunternehmen, zu Produktionsmitteln [zählen], etwa auch um zum Beispiel Banken sozialisieren zu können. Im ökonomischen Sinne kann die Wohnungsvermietung durchaus als Produkt verstanden werden“¹¹². Demgegenüber wird darauf hingewiesen, dass der „Wortlaut nur Mittel zur Erzeugung von Gütern erfasst, insbesondere Produktionsanlagen, und nicht die Unternehmen als deren Nutzungsberechtigte“¹¹³. Für eine solche Auslegung spreche, dass der Parlamentarische Rat den Vorschlag, auch wirtschaftliche Unternehmen sozialisierungsfähig zu machen, abgelehnt habe, obwohl bereits Art. 156 WRV¹¹⁴ „private wirtschaftliche Unternehmungen“ für sozialisierungsfähig erklärt hatte.¹¹⁵ Sodann bleibt auch an dieser Stelle – wie bereits vorstehend dargestellt – streitig, ob sich die „Produktionsmittel“ über die Erzeugung von Gütern hinaus auch auf das Bereitstellen von Dienstleistungen erstreckt.¹¹⁶

ee) Sozialisierungsreife

Nach ganz überwiegender Auffassung ist Art. 15 GG im Wege der Auslegung die ungeschriebene Voraussetzung des Vorliegens der sog. Sozialisierungsreife zu entnehmen.¹¹⁷ Diese soll vorliegen, wenn die zur Sozialisierung vorgesehenen Güter eine hinreichende

¹¹¹ Kloepfer (Fn. 4), S. 1658.

¹¹² Kloepfer (Fn. 4), S. 1658, m.w.N.

¹¹³ Haaß (Fn. 4), S. 146.

¹¹⁴ Art. 156 Abs. 1 Satz 1 WRV: „Das Reich kann durch Gesetz, unbeschadet der Entschädigung, in sinnvoller Anwendung der für Enteignung geltenden Bestimmungen, für die Vergesellschaftung geeignete private wirtschaftliche Unternehmungen in Gemeineigentum überführen.“

Art. 156 Abs. 2 WRV: „Das Reich kann ferner im Falle dringenden Bedürfnisses zum Zwecke der Gemeinwirtschaft durch Gesetz wirtschaftliche Unternehmungen und Verbände auf der Grundlage der Selbstverwaltung zusammenschließen mit dem Ziele, die Mitwirkung aller schaffenden Volksteile zu sichern, Arbeitgeber und Arbeitnehmer an der Verwaltung zu beteiligen und Erzeugung, Herstellung, Verteilung, Verwendung, Preisgestaltung sowie Ein- und Ausfuhr der Wirtschaftsgüter nach gemeinwirtschaftlichen Grundsätzen zu regeln.“

¹¹⁵ Vgl. Haaß (Fn. 4), S. 146; Durner (Fn. 74), Art. 15 Rn. 15.

¹¹⁶ Vgl. Depenheuer/Froese (Fn. 34), Art. 15 Rn. 38; Durner (Fn. 74), Art. 15 Rn. 41.

¹¹⁷ Vgl. Axer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 41. Edition (15. Februar 2019), Art. 15 Rn. 19; Depenheuer/Froese (Fn. 34), Art. 15 Rn. 40; Wendt (Fn. 57), Art. 15 Rn. 14; a. A. Schliesky (Fn. 60), Art. 15 Rn. 20.

wirtschaftliche Bedeutung besitzen.¹¹⁸ Ergänzend wird teilweise ferner davon ausgegangen, dass die Sozialisierungsreife auch dann zu verneinen ist, wenn durch die betroffenen Güter das durch die Sozialisierung „bezweckte Ziel von vornherein nicht erreicht werden kann“¹¹⁹, sowie, wenn „es einer gemeinwirtschaftlichen Bedarfsdeckung überhaupt [nicht] bedarf“¹²⁰.

Mit Blick auf den durch den Gutachtenauftrag bezeichneten Sachzusammenhang begegnet es im Ausgangspunkt keinen Bedenken, Wohnungsbestände und ggf. auch unbebaute bauplanungsrechtlich zu Wohnzwecken bebaubare Grundstücke bzw. gesamte Wohnungsunternehmen zu sozialisieren. Die konkreten Anknüpfungspunkte für eine Sozialisierung sind genau zu bezeichnen¹²¹ und können erst dann einer eingehenden verfassungsrechtlichen Prüfung unterzogen werden. Dennoch lassen sich folgende Hinweise geben:

(1) *Hinreichende wirtschaftliche Bedeutung*

Es ist geboten, dass der Wohnungs- bzw. Grundstücksbestand der von einer Sozialisierung betroffenen Wohnungsunternehmen in Summe die Schwelle der hinreichenden wirtschaftlichen Bedeutung erreicht, da andernfalls der durch das Gesetzgebungsvorhaben verfolgte Zweck nicht erreicht werden kann.¹²² Soweit ersichtlich, werden in der Literatur keine absoluten Werte erwogen.

Solche Überlegungen sind eng mit den weiter unten dargestellten Überlegungen zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit¹²³ und zu den allgemeinen Gleichheitssätzen¹²⁴ verzahnt. Hält man es nach diesen für geboten, dass alle Unternehmen, die die für eine Sozialisierung maßgebliche Schwelle zunächst überschreiten, zur Abgabe von Wohnungen

¹¹⁸ Vgl. *Huber* (Fn. 58), S. 152 f.: „Das ist nur dort der Fall, wo die Eigentums- und Wirtschaftsordnung bereits einen Grad der Konzentration und Akkumulation erreicht hat, der die Überführung in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft als im Allgemeininteresse geboten erscheinen lässt.“

¹¹⁹ *Sodan* (Fn. 4), S. 45.

¹²⁰ *Sodan* (Fn. 4), S. 45.

¹²¹ Siehe oben, S. 22 ff.

¹²² Mit Bezug auf das Volksbegehren im Land Berlin „Deutsche Wohnen enteignen“ wird auf Grundlage der gewählten Sozialisierungsschwelle (mindestens 3.000 Wohnungen bzw. Grundstücke je Wohnungsunternehmen) davon ausgegangen, dass zehn Unternehmen mit etwa 243.000 Wohnungen von einer Sozialisierung betroffen wären, was etwa 15 % der Berliner Mietwohnungen ausmachte, vgl. *Sodan* (Fn. 4), S. 46, 88 ff., m.w.N.

¹²³ Siehe unten, S. 33 ff.

¹²⁴ Siehe unten, S. 54 ff.

bzw. Grundstücken nur bis zum Unterschreiten dieser Schwelle gehalten sind, um die Eingriffe in die Eigentumsgarantie auf viele Schultern zu verteilen und jeweils individuell abzumildern, so dürften die Anforderungen an den jeweils zu sozialisierenden Wohnungs- bzw. Grundstücksbestand zurückzunehmen sein, so dass auch die Abgabe von ggf. nur wenigen Wohnungen den Anforderungen der Sozialisierungsreife genügt. Hält man demgegenüber – einem Alles-oder-nichts-Prinzip vergleichbar – die vollständige Sozialisierung von Wohnungsunternehmen, die eine gewisse Schwelle überschreiten, und die Nichteinbeziehung von Wohnungsunternehmen, die unterhalb dieser Schwelle bleiben, für zulässig, dann dürften die Anforderungen an den Wohnungs- bzw. Grundstücksbestand der einzelnen Wohnungsunternehmen höher anzusetzen sein. Die Bestimmung der Kriterien für die Sozialisierungsreife kann daher nicht losgelöst von den sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und den allgemeinen Gleichheitssätzen ergebenden Anforderungen erfolgen.

(2) Regionale Gliederung und Siedlungsstruktur im Land Brandenburg

Mit den vorstehenden Erwägungen korrespondiert für das Land Brandenburg die Berücksichtigung der regionalen Gliederung und Siedlungsstruktur. Das Land ist mit diversen Ober- und Mittelzentren, dem sog. Speckgürtel um das Land Berlin und großflächigem dünnbesiedelten ländlichen Raum regional sehr unterschiedlich gegliedert und besiedelt. Aus diesen Gründen dürfte es nicht ausreichen, die hinreichende wirtschaftliche Bedeutung lediglich absolut – also mit Blick auf einen quasi einheitlichen Mietwohnungsmarkt im Land Brandenburg – zu bestimmen. Vielmehr wird sie relativ – also mit Bezug auf die regionalen Wohnungsmärkte – zu betrachten sein. Andernfalls könnten die Gegebenheiten der regionalen Mietwohnungsmärkte übergangen werden. Dies könnte dazu führen, dass Wohnungsunternehmen, die in einem regionalen Bereich eine hinreichende Größe besitzen, nur deshalb die für eine Sozialisierung maßgebliche landeseinheitliche Schwelle unterschreiten, da sie nach der Einbeziehung von in anderen Regionen tätigen, größeren Wohnungsunternehmen als zu klein und damit nicht sozialisierungsreif beurteilt werden, obwohl sie mit Bezug auf die regionalen Verhältnisse hinreichend gewichtig sind.

Folgt man dem Bedürfnis nach einer solchen regionalen Betrachtung, so fragt sich weiter, wie deren Maßstäbe – insbesondere die räumlichen Grenzen für den jeweils zu betrachtenden regionalen Mietwohnungsmarkt – zu bestimmen sind. Es muss insoweit wegen der spezifischen Eigenheiten von Mietwohnungsmärkten nicht zwingend auf die Grenzen von

Städten oder Gemeinden ankommen. Auch geographische Gegebenheiten oder die Reichweite von Siedlungszusammenhängen können maßgeblich sein.

Für die vorzunehmende Beurteilung und regionale Abgrenzung könnte sich an der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zur Bemessung der Übernahmefähigkeit der Kosten der Unterkunft und Heizung gemäß § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II¹²⁵ orientiert werden. Auch dort stellen sich vergleichbare Abgrenzungsfragen.¹²⁶ Die im Einzelfall gemäß § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II zu bestimmende Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung hat sich – neben weiteren Kriterien¹²⁷ – auch an den Kosten vergleichbarer Wohnungen auf dem maßgeblichen örtlichen Wohnungsmarkt zu orientieren: „Als Vergleichsmaßstab ist regelmäßig die Miete am Wohnort heranzuziehen. In Einzelfällen sind bei kleinen Gemeinden größere, bei Großstädten kleinere räumliche Bereiche denkbar“¹²⁸. Der örtliche Wohnungsmarkt als Vergleichsmaßstab „ist nicht notwendig die politische Gemeinde. Im kreisangehörigen Raum wird die Ausdehnung des relevanten ‚örtlichen‘ Wohnungsmarktes durch den örtlichen Zuständigkeitsbereich des zuständigen Trägers jedenfalls begrenzt ... Der räumliche Vergleichsmaßstab kann im Hinblick auf die Größe des Wohnortes des Leistungsberechtigten durchaus unterschiedlich sein – je nachdem, ob es sich um einen ländlichen Raum oder ein Ballungszentrum handelt“¹²⁹:

„Für die Festlegung des räumlichen Vergleichsmaßstabes entscheidend ist die Bildung ausreichend großer Räume der Wohnbebauung, die aufgrund ihrer räumlichen Nähe zueinander, ihrer Infrastruktur und insbesondere ihrer verkehrstechnischen Verbundenheit einen insgesamt homogenen Lebens- und Wohnbereich bilden ...; für die Erreichbarkeit und die verkehrliche Erschließung mit öffentlichen Verkehrsmitteln sind neben der Netzstruktur die Fahrtzeiten ein Kriterium; eine hinreichende Verbundenheit besteht bei Fahrtzeiten, wie sie nach § 121 Abs. 4 Satz 2 SGB III auch berufstätigen Pendlern zugemutet werden ... Hiernach kann auch das gesamte Stadtgebiet selbst einer Großstadt wie München ... oder Berlin ... ebenso ein Vergleichsgebiet bilden wie ein Flächenlandkreis ohne Oberzentrum und ohne signifikant bessere oder schlechtere Infrastruktur in einzelnen Gegenden ... Die zutreffende Bestimmung des örtlichen Vergleichsraums ist notwendige Grundlage eines schlüssigen Konzepts ...

¹²⁵ § 22 Abs. 1 Satz 1: „Bedarfe für Unterkunft und Heizung werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind.“

¹²⁶ Im Land Brandenburg ist von der gemäß § 22a SGB II eröffneten Möglichkeit zur Regelung durch Satzung bisher nicht Gebrauch gemacht worden.

¹²⁷ Vgl. BSG, Urt. vom 7. November 2006, Az. B 7b AS 18/06 R, juris, Rn. 19 ff.

¹²⁸ BSG, Urt. vom 7. November 2006, Az. B 7b AS 10/06 R, juris, Rn. 24.

¹²⁹ *Berlit*, in: Münder, Sozialgesetzbuch II, 6. Aufl. 2017, § 22 Rn. 73.

Sind die maßgeblichen ‚örtlichen Verhältnisse‘, etwa bei Grundsicherungsträgern mit räumlich großem Zuständigkeitsbereich oder intern stark gegliederter Siedlungsstruktur, durch klar voneinander abgegrenzte Teilwohnungsmärkte mit deutlich unterschiedlichem Mietniveau gekennzeichnet, ist jedenfalls in Bestandsfällen auf die Teilwohnungsmarktverhältnisse des tatsächlichen Wohnortes abzustellen ... und den Leistungsberechtigten nicht ein Umzug in Bereiche mit niedrigerem Mietniveau abzuverlangen. Dazu nicht zielgenau erfasst werden kleinteilige Binnendifferenzierungen innerhalb eines einheitlichen räumlichen Vergleichsbereichs ... Kann sich am Wohnort des Leistungsberechtigten aufgrund der Größe kein eigenständiger Wohnungsmarkt bilden, kann der ‚örtliche Wohnungsmarkt‘ die im Umkreis von 10 - 20 km gelegenen Nachbargemeinden umfassen, die nach Lage, Größe und Struktur der Wohnortgemeinde vergleichbar sind ...

Im ländlichen Raum haben sich in den letzten Jahren für die Angemessenheitsbetrachtung Clusterverfahren verbreitet, bei denen auf der Grundlage von Mietwerterhebungen (Groß- und Einzelvermieter; Bestandsmieten Leistungsberechtigter; Angebotsmieten) und Clustermerkmalen (z.B. Bevölkerungsentwicklung, Bevölkerungsdichte, Siedlungsstruktur, pro Kopf-Einkommen, Neubautätigkeit, Wohngeldeinstufung, Bodenpreis, Zentralität, Tourismus, Schulausstattung, Unternehmen und Arbeitsplätze, Verkehrsanbindungen) innerhalb des Kreisgebietes ‚Binnendifferenzierungen‘ unter Zuordnung der einzelnen kreisangehörigen Gemeinden zu verschiedenen Miet(preis)stufen vorgenommen werden ... Soweit bei dieser Zuordnung auf die Bildung größerer Räume zusammenhängender Wohnbebauung verzichtet wird, die aufgrund ihrer räumlichen Nähe zueinander, ihrer Infrastruktur und insbesondere ihrer verkehrstechnischen Verbundenheit einen insgesamt homogenen Lebens- und Wohnbereich bilden, also vom Erfordernis eines räumlichen Zusammenhanges abgesehen wird, ist dies mit der bisherigen Rechtsprechung des BSG zur Vergleichsraumbildung nicht vereinbar ...; abgebildet wird dann vor allem das jeweilige regionale Mietzinsniveau in regional mehr oder minder heterogenen Gemeinden. Für die Angemessenheitsbestimmung sind diese Konzepte keine ‚schlüssigen Konzepte‘ im Sinne der BSG-Rechtsprechung.“¹³⁰

ff) Zweckbestimmung

Während Art. 15 Satz 1 GG die Sozialisierung „zum Zwecke der Vergesellschaftung“ zulässt, fordert Art. 41 Abs. 5 Satz 1 LV, dass die Sozialisierung „zum Wohle der Allgemeinheit“ erfolgt. Diese Zweckbestimmung – falls man nicht ohnehin ihren eigenständigen Gehalt bezweifelt¹³¹ bzw. die Vergesellschaftung mit der Sozialisierung gleichsetzt¹³² – normiert das eigentliche – allerdings auslegungsbedürftige – Ziel, das mit der Sozialisierung

¹³⁰ *Berlit* (Fn. 129), § 22 Rn. 74 ff., m.w.N., insbesondere zur Rechtsprechung des BSG.

¹³¹ Vgl. *Sodan* (Fn. 4), S. 44, m.w.N.

¹³² Vgl. *Bryde* (Fn. 34), Art. 15 Rn. 7.

erreicht werden soll¹³³. Insoweit ist unbestritten, dass eine gewinnorientierte Bewirtschaftung gerade ausgeschlossen werden soll, so dass eine rein fiskalisch motivierte Sozialisierung unzulässig ist¹³⁴. Demgegenüber sind das Sozialstaatsprinzip und das Schaffen von sozialem Frieden und Gerechtigkeit, sozialer Gleichheit und sozialer Freiheit zulässige Leitmotive für eine Sozialisierung, auch wenn die genannten Motive nicht zwingend eine Umsetzung durch Sozialisierung fordern.¹³⁵ Insoweit kann als Motiv einer Sozialisierung auch in Betracht kommen, „schädliche Auswirkungen schrankenloser Freiheit zu verhindern“¹³⁶. Zu den weiteren Anforderungen an den vom Gesetzgeber verfolgten Zweck siehe sogleich im Rahmen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

Wie sich aus der Entstehungsgeschichte des Art. 41 LV ergibt¹³⁷, ist für die Sozialisierung zur Verwirklichung öffentlicher Interessen nicht davon auszugehen, dass Art. 41 Abs. 5 LV andere Anforderungen an den verfolgten Zweck stellt als Art. 15 GG.

gg) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

(1) Anwendbarkeit

Zunächst fragt sich, ob sich ein Sozialisierungsgesetz an dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit messen lassen muss. Dies wird von einem Teil der Literatur verneint und darauf hingewiesen, dass die Umgestaltung der Eigentumsordnung durch Sozialisierung bereits ihren Voraussetzungen nach unmittelbar einem legitimen gesetzgeberischen Zweck dient

¹³³ Vgl. *Schell* (Fn. 60), S. 53.

¹³⁴ Vgl. *Wendt* (Fn. 57), Art. 15 Rn. 5, m.w.N.

¹³⁵ Vgl. *Schell* (Fn. 60), S. 54 ff.

¹³⁶ *Schell* (Fn. 60), S. 57, mit Bezug auf die „Ausnutzung der Arbeitskraft zu unwürdigen Bedingungen und unzureichendem Lohn“. Vgl. auch BVerfG, Urt. vom 17. August 1956, Az. 1 BvB 2/51, juris, Rn. 503: „Darüber hinaus entnimmt die freiheitliche demokratische Grundordnung dem Gedanken der Würde und Freiheit des Menschen die Aufgabe, auch im Verhältnis der Bürger untereinander für Gerechtigkeit und Menschlichkeit zu sorgen. Dazu gehört, daß eine Ausnutzung des einen durch den anderen verhindert wird. Allerdings lehnt die freiheitliche Demokratie es ab, den wirtschaftlichen Tatbestand der Lohnarbeit im Dienste privater Unternehmer als solchen allgemein als Ausbeutung zu kennzeichnen. Sie sieht es aber als ihre Aufgabe an, wirkliche Ausbeutung, nämlich Ausnutzung der Arbeitskraft zu unwürdigen Bedingungen und unzureichendem Lohn zu unterbinden. Vorzüglich darum ist das Sozialstaatsprinzip zum Verfassungsgrundsatz erhoben worden; es soll schädliche Auswirkungen schrankenloser Freiheit verhindern und die Gleichheit fortschreitend bis zu dem vernünftigerweise zu fordernden Maße verwirklichen.“ – Diese Erwägungen lassen sich letztlich auch auf die übermäßige Ausnutzung von Wohneigentum durch unangemessen hohe Mieten übertragen.

¹³⁷ Siehe bereits oben, S. 20 f.

und daher einer Rechtfertigungsprüfung im Einzelfall enthoben ist¹³⁸. Ein anderer Teil der Literatur hält den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auch für Sozialisierungen für anwendbar¹³⁹ und verweist darauf, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine zentrale Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips ist, der insbesondere bei einem Eingriff in die Wirtschaftsverfassung zu beachten ist¹⁴⁰. Vermittelnd wird vertreten, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nur eingeschränkt Anwendung findet, so dass sich die Prüfung der Erforderlichkeit und Angemessenheit lediglich auf die Modalitäten der Sozialisierung bezieht, ein Verstoß also nur dann gegeben ist, wenn im Einzelfall mildere Formen der Sozialisierung den verfolgten Zweck gleich wirksam erfüllen.¹⁴¹

Auch wenn sich die eine Geltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ablehnende Auffassung auf in der Entstehung des Grundgesetzes liegende historische Gründe berufen kann¹⁴², vermögen diese die allgemeinen verfassungsrechtlichen Vorgaben, an denen eine jede Einschränkung von Grundrechten zu messen ist, nicht zu überwinden. Ausschlaggebend ist, dass Art. 15 GG Rechtfertigungsgrundlage für Eingriffe in die Eigentumsgarantie ist und sich ein Sozialisierungsgesetz daher – wie jeder andere Grundrechtseingriff auch – am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit messen lassen muss.¹⁴³

(2) Legitimer Zweck

Der Gesetzgeber muss mit dem Sozialisierungsvorhaben einen legitimen Zweck verfolgen. Dieser ist im Rahmen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu prüfen, kann jedoch

¹³⁸ Vgl. *Bryde* (Fn. 34), Art. 15 Rn. 10, Nachweise zur Gegenauffassung in Fn. 26; *Durner* (Fn. 74), Art. 15 Rn. 95, m.w.N.

¹³⁹ Vgl. *Schliesky* (Fn. 60), Art. 15 Rn. 38; *Wendt* (Fn. 57), Art. 15 Rn. 14, unter Hinweis auf einen weiten Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers; *Schede/Schuldt* (Fn. 4), S. 80; *Sodan/Ferlemann* (Fn. 4), S. 195 ff.

¹⁴⁰ Vgl. *Schede/Schuldt* (Fn. 4), S. 80, die insbesondere auf die Einbeziehung der Grundsätze des Rechtsstaatsprinzips in die sog. Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG („Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.“) verweisen.

¹⁴¹ Vgl. *Durner* (Fn. 74), Art. 15 Rn. 95.

¹⁴² Vgl. *Sodan* (Fn. 4), S. 47, m.w.N.

¹⁴³ Vgl. auch *Sodan* (Fn. 4), S. 47; *Sodan/Ferlemann* (Fn. 4), S. 195 f.

auch dem Wortlaut des Art. 15 GG bzw. des Art. 41 Abs. 5 Satz 1 LV folgend bereits im Rahmen der Zweckbestimmung zu untersuchen sein.¹⁴⁴

Der Gutachtenauftrag erläutert das verfolgte Ziel nicht konkret. Insoweit ist bereits ausgeführt worden, dass rein fiskalische, gewinnerzielende Absichten der öffentlichen Hand ausscheiden.¹⁴⁵ Aber auch im Übrigen liegen die möglichen Ziele keinesfalls eindeutig auf der Hand. Diese festzulegen und zu formulieren obliegt dem Gesetzgeber. Eine Sozialisierung ohne Folgekonzept, wie mit den sozialisierten Gütern verfahren werden soll und wie konkret dem Vergesellschaftungs- bzw. Gemeinwohlgedanken Rechnung getragen werden soll, dürfte unzulässig sein, da eine Sozialisierung kein Selbstzweck ist.¹⁴⁶ Daher greift es zu kurz darauf zu verweisen, dass „Art. 15 Satz 1 GG das gesetzgeberische Ziel mit den Worten ‚zum Zwecke der Vergesellschaftung‘ selbst“¹⁴⁷ bezeichnet.

Es dürfte daher von Verfassungs wegen geboten sein, dass der Gesetzgeber ein schlüssiges Konzept vorlegt, aus dem sich die Gründe, die Ausgangspunkt für eine Sozialisierung sind, sowie die konkret verfolgten Ziele und die insoweit maßgeblichen Kriterien ergeben. Insbesondere für den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit kann es einen Unterschied machen, ob etwa Mietwohnungen zu Gunsten der Bestandsmieter zu niedrigerem Mietzins als bisher – etwa im Rahmen einer nur kostendeckenden Mietzinskalkulation ohne Gewinn – weitervermietet werden oder nur zukünftige Mieterhöhungen verhindert werden sollen, der Mietzins nur bei Neuabschlüssen von Mietverträgen reduziert werden oder neuer Wohnraum etwa durch Verkleinerung von Wohnungen, den Ausbau von Mietshäusern oder die Verdichtung von Wohnbebauung geschaffen werden soll.

Dabei ist auch in den Blick zu nehmen, nach welchen Kriterien die insoweit Begünstigten zu bestimmen sind, da eine flächendeckende Versorgung aller Bürger mit Wohnraum zu einem unter marktüblichen Mietzins den legitimen Zweck einer Sozialisierung und die finanziellen Möglichkeiten der öffentlichen Hand übersteigen dürfte. Für eine Differenzierung des Kreises der Berechtigten könnte an die Einkommens- und ggf. zusätzlich an die Vermögensverhältnisse angeknüpft werden. Eine solche Begrenzung könnte – je nach der

¹⁴⁴ Siehe oben, S. 32 f.

¹⁴⁵ Siehe oben, S. 32 f.

¹⁴⁶ Vgl. mit Bezug auf das Volksbegehren im Land Berlin „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“ *Sodan/Ferlemann* (Fn. 4), S. 196; *Sodan* (Fn. 4), S. 48 ff.

¹⁴⁷ *Ipsen* (Fn. 4), S. 528.

vom Gesetzgeber verfolgten Zwecksetzung und der konkreten Ausgestaltung des Sozialisierungsgesetzes – ggf. sogar verfassungsrechtlich geboten sein, da öffentliche Mittel für die Subventionierung nur eines Teils der bestehenden Mietverhältnisse und somit für die Versorgung nur eines Teils der Bevölkerung eingesetzt werden. Die Schaffung bzw. Sicherung bezahlbaren Wohnraums in Abhängigkeit von den wirtschaftlichen Verhältnissen der potentiell Begünstigten ist mit Blick auf das Sozialstaatsgebot und die Staatszielbestimmung des Art. 47 Abs. 1 LV hingegen nicht zu beanstanden.

(3) *Geeignetheit*

Die Geeignetheit einer Sozialisierung ist in Abhängigkeit von den durch den Gesetzgeber verfolgten Zwecken zu beurteilen. Sie muss für den konkret verfolgten Zweck förderlich sein.¹⁴⁸ Auch wenn dieser in dem Gutachtenauftrag nicht konkret dargelegt wird, lassen sich folgende Hinweise geben:

(a) *Reduzierung des Mietzinses*

Stünde die Reduzierung des Mietzinses – sei es für Bestandsmietverträge, sei es für Neuvermietungen – im Vordergrund, so wäre eine Absenkung des Mietzinsniveaus bis auf die Grenze der Kostendeckung grundsätzlich möglich und für die Zielerreichung auch förderlich. Insoweit wird hier davon ausgegangen, dass die derzeitigen privaten Eigentümer die potentiell betroffenen Wohnungsbestände insgesamt mit Gewinn vermieten. Es könnte geboten sein, wirtschaftlich fundiert zu belegen, dass eine solche Mietzinsreduzierung mit Blick auf das derzeitige Mietzinsniveau, die ortsüblichen Vergleichsmiete und den Substanzerhalt der Wohngebäude möglich sein wird.¹⁴⁹ Eine Vermietung zu einem Mietzins, der den Substanzerhalt der Wohngebäude nicht sicherstellt, dürfte nur zulässig sein, wenn einem Substanzverlust an den sozialisierten Gegenständen, der grundsätzlich zu vermeiden ist¹⁵⁰, durch den Einsatz öffentlicher Mittel entgegengewirkt werden würde.

¹⁴⁸ Vgl. BVerfG, Urt. vom 28. März 2006, Az. 1 BvR 1054/01, juris, Rn. 112, m.w.N.; BVerfG, Beschl. vom 8. Juni 2010, Az. 1 BvR 2011/07 u.a., juris, Rn. 103, m.w.N.

¹⁴⁹ Vgl. auch *Vorwerk* (Fn. 4), S. 58: „Es bedarf dazu wirtschaftlich fundierter Aussagen darüber, ob die vorgesehene Anstalt des öffentlichen Rechtes Wohnungen zu niedrigen Mieten zur Verfügung stellen kann.“

¹⁵⁰ Vgl. *Durner* (Fn. 74), Art. 15 Rn. 90 ff.

(aa) Wohnungsbestände

Eine mietzinsreduzierte Vermietung setzt im Ausgangspunkt voraus, dass die sozialisierten Wohnungen entweder bereits von einkommensschwächeren Personen bewohnt werden oder bei Neuvermietung nur diesen zur Verfügung gestellt werden. Hierfür wäre es erforderlich, dass die Wohnungsstruktur überhaupt geeignet ist, einkommensschwächere Personen anzusprechen. Insoweit sind Wohnungen erforderlich, die nach Größe, Schnitt und Ausstattung geeignet und finanzierbar sind, was etwa bei sehr großen Altbauwohnungen oder luxussanierten Wohnungen fraglich sein kann.¹⁵¹

Entsprechende Probleme können sich ergeben, wenn Mietshäuser in einem Zustand sind, der einen überdurchschnittlich kostenintensiven Unterhalt erfordert. Dann wäre zumindest denkbar, dass selbst nach einer Absenkung des Mietzinses auf die Grenze der Kostendeckung der dann fällige Mietzins mit Blick auf die Einkommensverhältnisse der Zielgruppe noch immer „zu hoch“ ist. Entsprechendes könnte für Wohnungen gelten, deren Nebenkosten überdurchschnittlich hoch sind, so dass selbst bei einer wirtschaftlich vertretbaren Absenkung des Mietzinses keine spürbare Entlastung eintreten würde. Auch insoweit dürfte der Gesetzgeber zu vorbereitenden Ermittlungen und entsprechenden Darlegungen gehalten sein.

(bb) Neuvermietungen

Im Falle des mietzinsbegünstigten Abschlusses von neuen Mietverträgen ist nach der Zulässigkeit bzw. der verfassungsrechtlichen Gebotenheit einer Differenzierung etwa nach den Einkommensverhältnissen der potentiell Begünstigten zu fragen. Allerdings kann auch heute schon der Zugang zu mit öffentlichen Mitteln gefördertem Wohnraum¹⁵² von der Erteilung eines Wohnberechtigungsscheins¹⁵³ und damit von den Einkommensverhältnissen abhängig gemacht werden¹⁵⁴. Auch daher dürfte es zulässig sein, für den Neuabschluss

¹⁵¹ Vgl. *Sodan* (Fn. 4), S. 53.

¹⁵² Vgl. §§ 5 ff. Gesetz über die soziale Wohnraumförderung im Land Brandenburg (Brandenburgisches Wohnraumförderungsgesetz - BbgWoFG).

¹⁵³ Vgl. §§ 13 f. BbgWoFG.

¹⁵⁴ Vgl. §§ 22 ff. BbgWoFG.

von mietzinsprivilegierten Mietverträgen nach Einkommensverhältnissen zu differenzieren.¹⁵⁵

(cc) Bestandsmietverhältnisse

Bedenken gegen die Geeignetheit könnten sich mit Bezug auf Bestandsmietverhältnisse daraus ergeben, dass möglicherweise eine Vielzahl der von einer Sozialisierung betroffenen Wohnungen nicht an Mieter vermietet sind, die nach den Kriterien zur Bestimmung einer für die Vermietung zu einem geringeren Mietzins maßgeblichen Bedürftigkeitschwelle als wohnungsbedürftig in diesem Sinne einzustufen sind. Daher käme eine Sozialisierung mit anschließender Anpassung des Mietzinses für Bestandsmietverträge vermutlich nicht ausschließlich Mietern zugute, die durch den Gesetzgeber mit Bezug auf den Wohnraum als sozial schutzbedürftig eingeordnet worden sind. Etwas anderes würde nur dann gelten, wenn die Kriterien, die für mietzinsprivilegierte Neuvermietungen gelten, auch auf Bestandsmietverträge angewandt werden würden, also eine Absenkung des Mietzinses nur im Falle des Unterschreitens etwa einer Einkommensgrenze erfolgte. Passte man nach diesen Kriterien nur für einen Teil der Mietverhältnisse den Mietzins an – was teilweise für „kaum praktikabel“ gehalten wird¹⁵⁶ –, stellte sich dies allerdings als Ungleichbehandlungen im Sinne der allgemeinen Gleichheitssätze dar und wäre rechtfertigungsbedürftig. Allerdings könnten auch insoweit die unterschiedlichen Einkommensverhältnisse als rechtfertigend angesehen werden.

(b) Schaffung von Wohnraum

Sollte Zweck der Sozialisierung die Schaffung von Wohnraum sein, können sich gegen deren Geeignetheit Bedenken daraus ergeben, dass durch eine Sozialisierung – jedenfalls zunächst – kein Wohnraum geschaffen und daher ein Wohnungsmangel nicht abgemildert wird. Es wird sogar darauf hingewiesen, dass bereits die öffentliche Diskussion über eine Sozialisierung Investitionen in den Wohnungsneubau gefährdet bzw. verhindert¹⁵⁷. Selbst

¹⁵⁵ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst, Gutachten zur rechtlichen Bewertung der Forderungen der Initiative „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“ vom 21. August 2019, S. 16, abzurufen unter: https://www.parlament-berlin.de/C1257B55002B290D/vwContentByKey/W2BFNGZZ691WEBSDE/%24File/20190821-Forderungen_Initiative_Deutsche_Wohnen.pdf

¹⁵⁶ *Schede/Schuldt* (Fn. 4), S. 80.

¹⁵⁷ Vgl. *Schede/Schuldt* (Fn. 4), S. 80; vgl. auch *Sodan* (Fn. 4), S. 53: „Schlechthin ungeeignet sind die Vergesellschaftung von Grundstücken sowie die anschließende Nutzung durch die öffentliche Hand

wenn dies im Einzelfall zutreffen mag, ist es dennoch nicht ausgeschlossen, dass selbst in dicht bebauten Innenstädten durch ergänzende Bebauung – Verdichtung, Aufstockung, Wohnungsteilung – noch Wohnraum geschaffen werden kann. Ebenso ist denkbar, dass ungenutzte bebauungsfähige Flächen durch eine Sozialisierung der Bebauung zugeführt werden können. Daher kann eine Sozialisierung auch für die Schaffung von Wohnraum ein grundsätzlich geeignetes Mittel sein. Auch hier sind die Verhältnisse des Einzelfalls maßgeblich. Es sind hinreichende Ermittlungen anzustellen, da die betroffenen Grundstücke und Häuser unter baulichen und planungsrechtlichen Gesichtspunkten für die verfolgten baulichen Maßnahmen geeignet sein müssen.

(c) Prognoseentscheidung

Soweit vorstehend Ermittlungen, Einschätzungen und Prognosen des Gesetzgebers für erforderlich gehalten werden, ist auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Prognoseentscheidungen des Gesetzgebers hinzuweisen, nach der dem Gesetzgeber ein gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Einschätzungsspielraum zusteht.¹⁵⁸

(4) Erforderlichkeit

Die im Gutachtauftrag bezeichnete Sozialisierung muss auch erforderlich sein. Dies ist der Fall, wenn keine gleich oder besser geeignete andere Maßnahme ergriffen werden kann, die das betroffene Grundrecht nicht oder weniger stark beeinträchtigt, wobei dem Gesetzgeber ein Beurteilungsspielraum zukommt¹⁵⁹, „welcher vom Bundesverfassungsgericht je nach der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter nur in begrenztem Umfang überprüft werden kann“¹⁶⁰. Auch insoweit kommt der gesetzgeberischen Zielsetzung besonderes Gewicht zu, da die Frage, ob weniger belastende

insbesondere zu der Errichtung von Wohnraum oder der Mehrung von Wohnraum im Land Berlin. Hierzu vermag die Vergesellschaftung nicht den geringsten Beitrag zu leisten.“

¹⁵⁸ Vgl. BVerfG, Urt. vom 1. März 1979, Az. 1 BvR 532/77 u.a., juris, Rn. 110; BVerfG, Urt. vom 28. Mai 1993, Az. 2 BvF 2/90 u.a., juris, Rn. 188, m.w.N.; BVerfG, Beschl. vom 27. Januar 2011, Az. 1 BvR 3222/09, juris, Rn. 38; BVerfG, Urt. vom 26. Februar 2014, Az. 2 BvE 2/13 u.a., juris, Rn. 60, 64; BVerfG, Beschl. vom 7. März 2017, Az. 1 BvR 1314/12 u.a., juris, Rn. 137, 149, 153.

¹⁵⁹ Vgl. BVerfG, Beschl. vom 9. März 1994, Az. 2 BvL 43/92 u.a., juris, Rn. 122, m.w.N.; BVerfG, Beschl. vom 8. Juni 2010, Az. 1 BvR 2011/07 u.a., juris, Rn. 103, m.w.N.

¹⁶⁰ BVerfG, Beschl. vom 9. März 1994, Az. 2 BvL 43/92 u.a., juris, Rn. 122, m.w.N.

Maßnahmen zur Verfügung stehen, sich nur mit Blick auf den konkret verfolgten Zweck beantworten lässt.¹⁶¹

(a) *Vorrangige Maßnahmen*

Wegen des durch eine Sozialisierung erfolgenden gravierenden Eingriffs in die Eigentumsgarantie dürfte sie nur als ultima ratio nach erfolgloser Ausschöpfung aller sonst geeigneten Instrumente, die das angestrebte wohnungspolitische Ziel erreichen können, zulässig sein:

„So könnte der Gesetzgeber statt der Vergesellschaftung im Privateigentum stehender Bestandswohnungen das Angebot an Sozialwohnungen durch staatlichen Neubau oder Förderprogramme mit Mietpreis- und Belegungsbindung ausweiten. Zudem könnte er gesetzliche Initiativen zur nachhaltigen Vereinfachung und Beschleunigung der Baugenehmigungsverfahren ergreifen, das kostengünstige und schnelle serielle Bauen durch die Einführung von Typenehmigungen erleichtern, tatsächlich Bedürftige im Wege der Subjektförderung durch den Ausbau von Wohngeldprogrammen entlasten sowie das Mietpreisrecht jedenfalls im Bereich öffentlicher Wohnungsbestände verschärfen.“¹⁶²

Daneben werden staatliche Maßnahmen zur Beschränkung von sog. Luxussanierungen¹⁶³, die Einführung eines „Mietendeckels“¹⁶⁴ oder der Kauf von Wohnungen¹⁶⁵ als vorrangig angeführt. Auch komme ein Neubau von Wohnungen bzw. dessen Förderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus vorrangig in Betracht¹⁶⁶. Ferner werden die Vorschriften über den Mietspiegel als nachbesserungsbedürftig¹⁶⁷, jedoch auch als zur Verhinderung von immer weiteren Mietsteigerungen untauglich angesehen¹⁶⁸. Weitergehend wird von einem Versagen der vorhandenen Regelungsinstrumente ausgegangen¹⁶⁹, was

¹⁶¹ Vgl. bereits oben, S. 34 ff.

¹⁶² *Schede/Schuldt* (Fn. 4), S. 80.

¹⁶³ Vgl. *Sodan* (Fn. 4), S. 56; *Wolfers/Opper* (Fn. 4), S. 551.

¹⁶⁴ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst (Fn. 155), S. 17; vgl. auch Entwurf des Senats von Berlin für das Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung, dort Art. 1 (Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin – MietenWoG Bln), abzurufen unter: <https://stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraum/mietendeckel/>

¹⁶⁵ Vgl. *Sodan* (Fn. 4), S. 55; *Kloepfer* (Fn. 4), S. 1661; *Wolfers/Opper* (Fn. 4), S. 548.

¹⁶⁶ Vgl. *Vorwerk* (Fn. 4), S. 58; *Wolfers/Opper* (Fn. 4), S. 548.

¹⁶⁷ Vgl. *Lörler* (Fn. 4), S. 277 f.

¹⁶⁸ Vgl. *Vorwerk* (Fn. 4), S. 17 ff., insbesondere S. 20 f.

¹⁶⁹ Vgl. *Vorwerk* (Fn. 4), S. 27.

insbesondere auch für die Mietpreisbremse gelten soll¹⁷⁰. Schließlich wird der Kauf von Wohnungen als gleich geeignet, aber weniger einschneidend angesehen¹⁷¹.

(b) Teilweise oder vollständige Sozialisierung

Mit Bezug auf das einzelne von einer Sozialisierung betroffene Wohnungsunternehmen stellt sich unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit die Frage, ob eine nur teilweise Sozialisierung des Wohnungsbestands gegenüber der vollständigen Sozialisierung des Wohnungsbestands für das Vorhaben des Gesetzgebers gleich geeignet, jedoch weniger belastend ist. Diese Frage kann im Rahmen dieses Gutachtens allerdings nur angeschnitten werden, da für die verfassungsrechtliche Beurteilung die jeweiligen regionalen Gegebenheiten und die Struktur der betroffenen Wohnungsunternehmen in den Blick zu nehmen sind. Auf einige Gesichtspunkte kann hier dennoch hingewiesen werden:

Entscheidet sich der Gesetzgeber für die Sozialisierung nur eines Teiles des Wohnungsbestands des jeweiligen Wohnungsunternehmens, so könnte sich aus der Perspektive des Wohnungsunternehmens die Frage stellen, ob eine Sozialisierung des vollständigen Wohnungsbestands weniger belastend und daher vorzugswürdig ist. Solches mag sich aus betriebswirtschaftlichen Überlegungen ergeben, wenn etwa der verbleibende Wohnungsbestand nicht mehr rentabel vermietet werden könnte. In einem solchen Fall könnte daran zu denken sein, den Wohnungsunternehmen ein Wahlrecht einzuräumen¹⁷², dessen Ausübung allerdings die Gesamtzahl der zu sozialisierenden Wohnungen – mit entsprechenden Zusatzkosten – erhöhen könnte.

Entscheidet sich der Gesetzgeber demgegenüber für die Sozialisierung des gesamten Wohnungsbestands des jeweiligen Wohnungsunternehmens, so fragte sich, ob die Sozialisierung nur eines Teils der Wohnungen dem gesetzgeberischen Zweck gleich dienlich und für das jeweilige Wohnungsunternehmen schonender wäre¹⁷³. Ginge der Gesetzgeber

¹⁷⁰ Vgl. *Leuschner*, Die „Mietpreisbremse“ – Unzweckmäßig und verfassungsrechtlich höchst bedenklich, NJW 2014, S. 1929.

¹⁷¹ Vgl. *Sodan/Ferlemann* (Fn. 4), S. 197.

¹⁷² Ein solches Wahlrecht des Betroffenen („Austauschmittel“) ist beispielsweise im Polizeirecht etwa in § 4 Abs. 2 Satz 2 Gesetz über die Aufgaben, Befugnisse, Organisation und Zuständigkeit der Polizei im Land Brandenburg (Brandenburgisches Polizeigesetz) normiert: „Dem Betroffenen ist auf Antrag zu gestatten, ein anderes ebenso wirksames Mittel anzuwenden, sofern die Allgemeinheit dadurch nicht stärker beeinträchtigt wird.“

¹⁷³ Vgl. *Sodan* (Fn. 4), S. 56.

allerdings von einer konkreten Anzahl von insgesamt zu sozialisierenden Wohnungen aus, weil er den Bedarf zuvor in dieser Höhe ermittelt hat, so könnten die abstrakten Kriterien, bei deren Vorliegen das jeweilige Wohnungsunternehmen der Sozialisierung vollständig unterfallen würde, zu reduzieren sein. Auf diese Weise könnten bei gleichbleibender Gesamtzahl der zu sozialisierenden Wohnungen mehr Wohnungsunternehmen teilbelastet und nicht nur wenige Wohnungsunternehmen vollbelastet werden. Dies setzte jedoch voraus, dass überhaupt genügend Wohnungsunternehmen mit regionalem Wohnungsbestand existieren. Ferner könnten Gründe der Durchführung bzw. Effizienzgesichtspunkte dafürsprechen, Wohnungsbestände vollständig zu sozialisieren.

Da es sich bei den dargestellten Gesichtspunkten, ob Wohnungen mit Bezug auf ein Wohnungsunternehmen nur teilweise oder vollständig sozialisiert werden dürfen, um unterschiedliche Ausgestaltungen einer Sozialisierung handelt, sind diese auch dann zu beachten, wenn man bei der Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit davon ausgeht, dass sich die Prüfung der Erforderlichkeit auf die Modalitäten der Sozialisierung beschränkt¹⁷⁴.

(c) Situation im Land Berlin

Für die Situation im Land Berlin wird darauf hingewiesen, dass die Begrenzung von Luxusmietungen keine positiven Effekte auf Bestandsmieten hätte und insbesondere nicht vor einem Anstieg von Mieten schütze, der nicht im Zusammenhang mit Sanierungen steht¹⁷⁵. Auch der Kauf von Wohnungen wird angesichts der derzeit und wohl auch in Zukunft durch Vermietung realisierbaren Gewinne für wenig erfolgversprechend gehalten, die diesbezügliche Bereitschaft der Wohnungsunternehmen bezweifelt und im Falle einer doch gegebenen Verkaufsbereitschaft auf die nicht hinreichenden finanziellen Möglichkeiten des Landes Berlin hingewiesen.¹⁷⁶ Dagegen ist einzuwenden, dass das Land Berlin in der Vergangenheit bereits Wohnungen zurückgekauft hat und auch im Falle einer Sozialisierung zu Entschädigungszahlungen verpflichtet wäre¹⁷⁷. Insoweit könnte allenfalls die Differenz zwischen dem Kaufpreis und der Höhe einer Entschädigungszahlung erspart werden. Schließlich begegnet es bereits grundsätzlichen Bedenken, den Erwerb als vor-

¹⁷⁴ Siehe oben, S. 33 f.

¹⁷⁵ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst (Fn. 155), S. 17.

¹⁷⁶ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst (Fn. 155), S. 17.

¹⁷⁷ Zur Entschädigung siehe unten, S. 49 ff.

rangig auszuschließen, nur weil der geforderte – nicht unangemessene – Kaufpreis für die öffentliche Hand nicht finanzierbar ist.¹⁷⁸

Gegen den vorrangigen Neubau von Wohnungen bzw. dessen Förderung wird eingewandt, dass „das Land aber an faktische, finanzielle und rechtliche Grenzen stoßen [würde], von der Zeit, die eine solche Neubaukampagne dauern würde, einmal ganz abgesehen“¹⁷⁹. Auch dies vermag in dieser Allgemeinheit nicht zu überzeugen, da der Neubau bzw. die Förderung des Neubaus von Wohnungen bezogen auf die Eigentumsgarantie der Wohnungsunternehmen eine mildere Maßnahme ist und es daher einer genauen Untersuchung bedürfte, ob diese Maßnahmen für die Erreichung des angestrebten Zwecks weniger geeignet sind. Insoweit ist ergänzend auf die Kooperationsvereinbarung des Landes Berlin mit den städtischen Wohnungsbaugesellschaften Berlins „Leistbare Mieten, Wohnungsneubau und soziale Wohnraumversorgung“¹⁸⁰ und das Gesetz über die Neuausrichtung der sozialen Wohnraumversorgung in Berlin (Berliner Wohnraumversorgungsgesetz) hinzuweisen.

(d) Situation im Land Brandenburg

Für die Beurteilung, ob die durch den Gutachtenauftrag bezeichneten Sozialisierungsmaßnahmen erforderlich sind, ist die Wirksamkeit möglicher vorrangiger Maßnahmen insbesondere mit Blick auf die regionalen Verhältnisse im Land Brandenburg abzuschätzen.

Ausgangspunkt für eine solche Betrachtung dürfte die Bestimmung regionaler Mietwohnungsmärkte¹⁸¹ sein. Mit Bezug auf diese ist zu beurteilen, ob die der öffentlichen Hand bereits jetzt zur Verfügung stehenden Maßnahmen¹⁸² zur Behebung der zuvor festgestellten Defizite am regionalen Mietwohnungsmarkt bereits angewandt worden sind. Falls nicht, so ist abzuschätzen, ob sich diese als erfolgsversprechend und damit vorrangig darstellen oder aber tragfähige Gründe vorliegen, von diesen Maßnahmen abzusehen. So dann dürfte ebenfalls vorrangig der Neubau von Wohnungen bzw. dessen Förderung sowie der Kauf bestehender Wohnungen zu erwägen sein, was allerdings ebenfalls von den

¹⁷⁸ Vgl. *Sodan* (Fn. 4), S. 55 f.

¹⁷⁹ Abgeordnetenhaus von Berlin, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst (Fn. 155), S. 18.

¹⁸⁰ Abrufbar unter: <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraum/wohnungsbaugesellschaften/de/kooperationsvereinbarung.shtml>.

¹⁸¹ Siehe oben, S. 30 ff.

¹⁸² Siehe oben, S. 14 f.

tatsächlichen Verhältnissen des jeweiligen regionalen Mietwohnungsmarkts abhängt. Dabei bedarf wohl auch der Zeitfaktor einer Abschätzung. Nicht nur der Wohnungsneubau bzw. die Aufstockung vorhandener Wohnbebauung benötigt Zeit, sondern auch die Durchführung eines den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügenden Sozialisierungsvorhabens.

Schließlich wäre die für eine Sozialisierung als erforderlich ermittelte Anzahl von Wohnungen auf die Wohnungsunternehmen quasi aufzuteilen. Ob dabei die Schwelle, ab der Wohnungsunternehmen überhaupt der Sozialisierung unterfallen, höher angesetzt wird und dadurch weniger Unternehmen mit einem relativ höheren oder gar dem gesamten Wohnungsbestand betroffen sind oder aber ob diese Schwelle niedriger angesetzt wird und so mehr Wohnungsunternehmen mit der Sozialisierung einer jeweils geringeren Anzahl von Wohnungen belastet werden, bedarf einer sorgfältigen Prüfung. Hierbei sind insbesondere die tatsächlichen Gegebenheiten der jeweils regional tätigen Wohnungsunternehmen zu betrachten.

(5) Angemessenheit

Die im Gutachtenauftrag bezeichnete Sozialisierung müsste auch angemessen (verhältnismäßig im engeren Sinn) sein. „Um diesem Erfordernis zu entsprechen, muss bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs einerseits und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe andererseits die gesetzliche Regelung insgesamt die Grenze der Zumutbarkeit noch wahren; die Maßnahme darf also die Betroffenen nicht übermäßig belasten“¹⁸³.

(a) Interessen der Wohnungsunternehmen

Für die Beurteilung der Schwere des Eingriffs in die Eigentumsgarantie dürfte die zu gewährende Entschädigung¹⁸⁴ wohl außer Betracht bleiben. Dies ist zwar mit Bezug auf die Bestimmungen über die Sozialisierung bislang gerichtlich noch nicht entschieden worden, könnte sich aber aus einer Parallele zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit im Rahmen von

¹⁸³ BVerfG, Beschl. vom 8. Juni 2010, Az. 1 BvR 2011/07 u.a., juris, Rn. 120, m.w.N.; vgl. auch BVerfG, Beschl. vom 13. Juni 2007, Az. 1 BvR 1550/03 u.a., juris, Rn. 116, m.w.N.

¹⁸⁴ Vgl. Art. 15 Satz 2 GG in Verbindung mit Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG bzw. Art. 41 Abs. 5 Satz 2 LV in Verbindung mit Art. 41 Abs. 4 Satz 3 LV.

Enteignungen ergeben¹⁸⁵: „Die nach Art. 14 Abs. 3 GG für die Enteignung geschuldete Entschädigung ist ohne Belang für die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs; sie mindert das Gewicht des Eingriffs nicht, denn sie ist lediglich die zwingende Folge einer im Übrigen verfassungsgemäßen Enteignung“¹⁸⁶. Denn Art. 14 GG schützt „in erster Linie den Bestand des Eigentums in seiner freiheitssichernden Funktion ..., nicht nur seinen Wert“¹⁸⁷.

Der Entzug von Eigentumspositionen zu Lasten der Wohnungsunternehmen stellt sich als „schwerer Eingriff“ in die Eigentumsgarantie dar¹⁸⁸. Sollte dieser nicht zur vollständigen, sondern nur zu einer teilweisen Sozialisierung des Wohnungsbestands führen, so stellte er sich ggf. als nicht ganz so einschneidend dar. Maßgeblich dafür wäre, ob etwa das verbleibende Eigentum weiterhin wirtschaftlich sinnvoll nutzbar wäre und dies auch dem Willen der betroffenen Wohnungsunternehmen entspräche¹⁸⁹. Insoweit ist festzuhalten, dass selbst eine Teilsozialisierung zu einem erheblichen Eingriff in die Eigentumsgarantie führt.

Es könnte allerdings einschränkend zu berücksichtigen sein, dass es bei dem durch den Gutachtenauftrag bezeichneten Sachzusammenhang nicht um die Sozialisierung von Wohnraum geht, der durch den jeweiligen Eigentümer selbst bewohnt wird. Die von einer Sozialisierung betroffenen Wohnungsgesellschaften verlören zwar – ggf. teilweise – ihre wirtschaftliche Grundlage, ihnen gingen aber – anders als Privatpersonen – nicht zusätzlich die durch die Wohnungsnahme entstandenen sozialen Bindungen verloren¹⁹⁰.

¹⁸⁵ Vgl. *Sodan* (Fn. 4), S. 57.

¹⁸⁶ BVerfG, Urt. vom 17. Dezember 2013, Az. 1 BvR 3139/08 u.a., juris, Rn. 187.

¹⁸⁷ BVerfG, Urt. vom 17. Dezember 2013, Az. 1 BvR 3139/08 u.a., juris, Rn. 168.

¹⁸⁸ Vgl. zur Enteignung BVerfG, Urt. vom 17. Dezember 2013, Az. 1 BvR 3139/08 u.a., juris, Rn. 168.

¹⁸⁹ Vgl. auch oben, Fn. 172.

¹⁹⁰ Vgl. BVerfG, Urt. vom 17. Dezember 2013, Az. 1 BvR 3139/08, juris, Rn. 168, m.w.N.: „... Zusätzliche Schwere erlangt der das Grundeigentum entziehende Zugriff, wenn er auf Eigentum trifft, das zu dauerhaftem Wohnen genutzt wird, und damit gewachsene soziale Beziehungen der Eigentümer zu ihrem auch örtlich geprägten Umfeld zerstört ... Zwar variiert das Gewicht des Enteignungseingriffs je nach Bedeutung der konkret entzogenen Rechtsposition für die Lebens- und Freiheitsgestaltung der Betroffenen sowie danach, ob sie ganz oder nur teilweise genommen wird. Es ist als hoheitliche Verschiebung der Eigentumszuordnung typischerweise von hoher Intensität. Dem ist bei der Auslegung und Anwendung der verfassungsrechtlichen Vorgaben einer Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG wie auch der Enteignungsgesetze Rechnung zu tragen. Insbesondere verlangt dies stets eine der Schwere des Eigentumseingriffs entsprechende strenge Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Enteignung.“

Schließlich mag auch zu berücksichtigen sein, wie groß die wirtschaftliche Macht der durch eine Sozialisierung betroffenen Wohnungsunternehmen konkret ist¹⁹¹ und damit „inwieweit die Abhängigkeit derer, die auf den Zugang zu den zu vergesellschaftenden Gütern angewiesen sind, reicht“¹⁹².

(b) *Interessen der öffentlichen Hand*

Zur Begründung der Interessen der öffentlichen Hand kann nicht undifferenziert darauf verwiesen werden, dass es sozialverträglicher ist, wenn Wohnungsbestände durch diese gehalten werden. Es sind vielmehr die durch eine Sozialisierung verfolgten konkreten Zwecke zu berücksichtigen. Insoweit ist es unzureichend, differenzierungslos auf die beabsichtigte „Veränderung des ... Wohnungsmarkts“ zu verweisen¹⁹³, da eine Veränderung mit der Folge, dass Eigentum Privater durch Eigentum der öffentlichen Hand abgelöst wird, für sich genommen kein anzuerkennender Zweck einer Sozialisierung ist. Auch die politische Zielsetzung, „wirtschaftliche Strukturveränderungen herbeizuführen und seine wirtschaftspolitischen Vorstellungen zu verwirklichen“¹⁹⁴, treffen das im Gutachtenauftrag bezeichnete Bedürfnis nicht. Überdies erscheint fraglich, ob eine Veränderung des Mietzinsniveaus durch die Übernahme von Wohnungsbeständen insgesamt erreicht werden kann.¹⁹⁵ Denn eine flächendeckende Absenkung dürfte voraussetzen, dass ein Überangebot von Mietwohnungen vorhanden ist, so dass private Eigentümer durch einen drohenden vorrangigen Mietvertragsabschluss für mietzinsreduzierte Wohnungen der öffentlichen Hand mittelbar dazu angehalten werden, den geforderten Mietzins selber zu reduzieren.

Demgegenüber erscheint es tragfähiger, auf konkrete soziale Zwecke abzustellen. Es könnte insoweit allerdings einschränkend zu berücksichtigen sein, dass jedenfalls mit Bezug auf Bestandsmieter nicht sichergestellt ist, dass die Sozialisierung auch den in dem hier maßgeblichen Zusammenhang als bedürftig einzuordnenden Mietern zu Gute kommt. Andererseits könnte sich der Gesetzgeber auch darauf fokussieren, Mietzinsreduzierungen erst im Rahmen von zukünftigen Mietverhältnissen umzusetzen. Dann käme der von

¹⁹¹ Vgl. *Sieckmann*, in: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 14. Ergänzungslieferung (Dezember 2005), Art. 15 Rn. 30.

¹⁹² *Beckmann* (Fn. 4), S. 14.

¹⁹³ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst (Fn. 155), S. 20: „Veränderung des Berliner Wohnungsmarkts“.

¹⁹⁴ Abgeordnetenhaus von Berlin, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst (Fn. 155), S. 20.

¹⁹⁵ Vgl. *Wolfers/Opper* (Fn. 4), S. 550.

einer Sozialisierung betroffene Wohnungsbestand zwar in vollem Umfang den insoweit Bedürftigen zu, die durch eine Sozialisierung erforderlich werdenden erheblichen Entschädigungszahlungen wären demgegenüber zeitnah fällig. Auch wenn sich der Erfolg der Maßnahmen nicht zwingend gegenwärtig einstellen muss, könnte ein in erst fernerer Zukunft liegender Erfolg ein weiterer abwägungsrelevanter Gesichtspunkt sein.

Es begegnet ferner Zweifeln, ob die letztlich den privaten Vorteilen potentieller Neumieter bzw. betroffener Bestandsmieter dienenden Maßnahmen – auch wenn sie „unter dem Deckmantel des Allgemeinwohls“ daherkommen – den Eingriff in die Eigentumsgarantie aufwiegen können¹⁹⁶. Während im Rahmen des Zwecks der Sozialisierung auf die formale Eigentumsverlagerung hin zur öffentlichen Hand abzustellen war¹⁹⁷, könnte im Rahmen der Angemessenheit der mittelbare Zweck einer Sozialisierung im Vordergrund stehen. Insoweit ist zu gewichten, dass die im Gutachtauftrag bezeichnete Sozialisierung letztlich den privaten Interessen eines überschaubaren Kreises von Begünstigten dient. Anderes könnte aus dem Sozialstaatsgebot sowie aus Art. 47 Abs. 1 LV folgen, so dass letztlich ein öffentliches Interesse zu bejahen wäre¹⁹⁸, das der Eigentumsgarantie gegenüberstünde.

(c) *Interessenabwägung*

Die Interessen der Wohnungsunternehmen sind denen der öffentlichen Hand gegenüberzustellen und gegeneinander abzuwägen.

Ein Teil der Literatur sieht durch den relativ begrenzten Nutzen für die Allgemeinheit die Schwere des Eingriffs in die Eigentumsgarantie nicht aufgewogen und kommt zur Unangemessenheit der Sozialisierung.¹⁹⁹ Eine anderer Teil geht hingegen von der Angemessenheit der Sozialisierung aus.²⁰⁰ Es wird insbesondere das weite politische Ermessen

¹⁹⁶ Vgl. *Wolfers/Opper* (Fn. 4), S. 548 f., Zitat auf S. 549.

¹⁹⁷ Siehe oben, S. 32 f.

¹⁹⁸ Vgl. auch *Kloepfer* (Fn. 4), S. 1661: „Die Bekämpfung von Missständen am Wohnungsmarkt bzw. die Linderung der Wohnungsnot ist im Sozialstaat ein schwergewichtiges Ziel.“

¹⁹⁹ *Sodan* (Fn. 4), S. 58; *Schede/Schuldt* (Fn. 4), S. 80; *Wolfers/Opper* (Fn. 4), S. 551; *Schmidt* (Fn. 4), S. 510.

²⁰⁰ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst (Fn. 155), S. 20 f.; *Kloepfer* (Fn. 4), S. 1661: „Die Beseitigung von Wohnungsnot und von Missständen am Wohnungsmarkt kann auch intensive Grundrechtsbeeinträchtigungen rechtfertigen. Letztlich bedürfte die Beurteilung der Proportionalität der angestrebten Sozialisierung aber einer sehr komplexen Abwägung. Die Beseitigung von

des Gesetzgebers betont und darauf verwiesen, dass „nicht eindeutig von einem evidenten Missverhältnis zwischen den Belastungen für die Eigentümer und den Vorteilen für die Allgemeinheit auszugehen“²⁰¹ ist. Schließlich wird – im Einklang mit der möglichen Begrenzung des Anwendungsbereichs des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit²⁰² – darauf verwiesen, dass „sich die Angemessenheitsprüfung lediglich auf die Modalitäten der sozialen Sicherung beziehen kann und nur eine Verletzung vorliegt, wenn im konkreten Einzelfall eine mildere Form der Vergesellschaftung die vorgesehene Zwecke in gleicher Weise erfüllt“²⁰³.

Die Beurteilung der Angemessenheit der im Gutachtenauftrag bezeichneten Sozialisierung ist weder einfach noch im Ergebnis eindeutig. Das Ergebnis einer verfassungsgerichtlichen Prüfung kann nicht zuletzt deshalb nicht abgeschätzt werden, da die im Einzelfall gebotene Güterabwägung von vielen Faktoren abhängt und komplex ist. Sie ist daher losgelöst vom Einzelfall letztlich nicht abschließend möglich, dürfte jedoch je eher zu Gunsten der Angemessenheit einer Sozialisierung ausfallen, desto mehr nicht nur punktuelle Missstände²⁰⁴ konkret, wirksam und nicht nur in ferner Zukunft abgestellt werden bzw. eine entsprechende Prognose des Gesetzgebers nicht zu beanstanden ist. Insoweit kann auch zu berücksichtigen sein, wie viele in diesem Zusammenhang schutzbedürftige Personen von einer Sozialisierung relativ zeitnah profitieren, welche finanzielle Verpflichtungen die öffentliche Hand zu Lasten aller Bürger zu tragen hat und wie gravierend sich die Sozialisierung in jedem Einzelfall für das betroffene Wohnungsunternehmen darstellt.

Ein Sonderproblem könnte sich schließlich ergeben, wenn eine Sozialisierung auch private Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis beträfe.²⁰⁵ Die Ausübung einer religiös motivierten Vermietungspraxis kann dem Schutz der Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 und 2 GG²⁰⁶ bzw. Art. 13 Abs. 1 LV²⁰⁷) unterfallen, so dass sich eine Sozialisierung

nur punktuellen Missständen rechtfertigt jedenfalls nicht die Sozialisierung eines gesamten Wirtschaftszweigs (bzw. eines wesentlichen Teils davon).“

²⁰¹ Abgeordnetenhaus von Berlin, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst (Fn. 155), S. 20.

²⁰² Siehe oben, S. 33 f.

²⁰³ *Wieland* (Fn. 4), S. 22; vgl. auch *Durner* (Fn. 74), Art. 15 Rn. 85.

²⁰⁴ Vgl. *Kloepfer* (Fn. 4), S. 1661.

²⁰⁵ Vgl. zu diesem Problembereich *Waldhoff* (Fn. 4).

²⁰⁶ Art. 4 Abs. 1 GG: „Die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und die Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses sind unverletzlich.“ Art. 4 Abs. 2 GG: „Die ungestörte Religionsausübung wird gewährleistet.“

dieser Wohnungsbestände kumulativ als Eingriff in die Religionsfreiheit darstellte.²⁰⁸ Zwar ist auch die Religionsfreiheit verfassungsrechtlich nicht schrankenlos gesichert, doch könnte es für den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Bedeutung sein, ob ein kumulativer Eingriff in ein weiteres Grundrecht vorliegt, da sich die Anforderungen an dessen verfassungsrechtliche Rechtfertigung erhöhen können²⁰⁹. Dieser Frage kann mangels konkreter Ausgestaltung eines möglichen Gesetzgebungsvorhabens hier nicht weiter nachgegangen werden, zumal auch die betroffenen Wohnungsunternehmen hier nicht bekannt sind.

hh) Entschädigung

Jedes Sozialisierungsgesetz muss „Art und Ausmaß der Entschädigung“²¹⁰ selber regeln, andernfalls ist es verfassungswidrig²¹¹. Für die Entschädigung wegen einer Sozialisierung gelten die Vorschriften über die Entschädigung wegen einer Enteignung entsprechend²¹². Die in Bezug genommene Bestimmung lautet: „Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen.“²¹³ Anders als in der Weimarer Reichsverfassung ist im Grundgesetz nicht die Gewährung einer „angemessenen“ Entschädigung angeordnet worden, die nach der damaligen Rechtsprechung regelmäßig zu einer Entschädigung nach dem Verkehrswert geführt hat.²¹⁴

Begrifflich sind Entschädigung und Schadensersatz zu unterscheiden. Während der Schadensersatz darauf gerichtet ist, den gleichen wirtschaftlichen Zustand herzustellen, der ohne das schädigende Ereignis bestehen würde²¹⁵, bedeutet Entschädigung „Ersatz des

²⁰⁷ Art. 13 Abs. 1 LV: „Die Freiheit des Gewissens, des Glaubens und die Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses sind unverletzlich; ihre ungestörte Ausübung wird gewährleistet.“

²⁰⁸ Vgl. *Waldhoff* (Fn. 4), S. 76.

²⁰⁹ Vgl. *Sandner*, Verstärkungswirkungen unter Grundrechten, 2019. Vgl. auch BVerwG, Urt. vom 14. April 2005, Az. 3 C 31/04, juris, Rn. 26 f.

²¹⁰ Art. 15 Satz 1 GG und Art. 41 Abs. 5 Satz 1 LV.

²¹¹ Vgl. zur Enteignungsentschädigung BVerfG, Beschl. vom 15. Juli 1981, Az. 1 BvL 77/78, juris, Rn. 82, m.w.N.

²¹² Art. 15 Satz 2 GG bzw. Art. 41 Abs. 5 Satz 2 LV: Rechtsfolgenverweisung, vgl. *Durner* (Fn. 74), Art. 15 Rn. 98; *Wendt* (Fn. 57), Art. 15 Rn. 17.

²¹³ Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG und Art. 41 Abs. 4 Satz 3 LV.

²¹⁴ Vgl. *Brückner* (Fn. 60), S. 190.

²¹⁵ Vgl. BGH, Urt. vom 4. Dezember 1984, Az. VI ZR 225/82, juris, Rn. 8. Vgl. auch § 249 Abs. 1 BGB: „Wer zum Schadensersatz verpflichtet ist, hat den Zustand herzustellen, der bestehen würde, wenn der zum Ersatz verpflichtende Umstand nicht eingetreten wäre.“

durch den Eigentumseingriff entstandenen Vermögensverlustes“²¹⁶ und orientiert sich „in ihrer Höhe an der entzogenen Substanz“²¹⁷. Ein entgangener Gewinn ist von der Entschädigung daher nicht umfasst.²¹⁸

Soweit der Text der Landesverfassung von dem des Grundgesetzes abweicht – es fehlt an der Rechtswegzuweisung an die ordentlichen Gerichte für die Höhe der Entschädigung wegen einer Enteignung²¹⁹ und dementsprechend auch an einem entsprechenden Verweis für Streitfälle über die Höhe der Entschädigung wegen Sozialisierung²²⁰ – ist daraus für die hier maßgebliche Frage der Höhe der Entschädigung kein abweichender Schluss zu ziehen.

(1) Verkehrswert als Ausgangspunkt

Ein Teil der Literatur will den Wert des entzogenen Eigentums grundsätzlich nach dem Verkehrswert im Zeitpunkt der Entziehung bestimmen.²²¹ Dies soll den Verlust des Eigentums durch die Möglichkeit zur Beschaffung von Sachen gleicher Art und Güte – unter Einschluss unmittelbarer Folgekosten²²² – ermöglichen.²²³ Ein anderer Teil der Literatur vertritt hingegen die Auffassung, dass eine Entschädigung nach dem Verkehrswert oder in Orientierung an dem Verkehrswert nicht erforderlich ist, weil dies die Sozialisierung grundsätzlich erschweren würde.²²⁴

Eine vollständige Abkehr vom Verkehrswert könnte jedoch letztlich darauf hinauslaufen, die Höhe der Entschädigung an der Fähigkeit bzw. Bereitschaft des Gesetzgebers auszurichten, für die beabsichtigte Sozialisierung finanzielle Mittel aufzubringen, so dass „letztlich der Staat selbst über die Substanz der durch Art. 14 GG geschützten Rechtspositio-

²¹⁶ Axer (Fn. 117), Art. 14 Rn. 127.

²¹⁷ Axer (Fn. 117), Art. 14 Rn. 127.

²¹⁸ Vgl. Axer (Fn. 117), Art. 14 Rn. 127.

²¹⁹ Vgl. Art. 14 Abs. 3 Satz 4 GG einerseits und Art. 41 Abs. 4 LV andererseits.

²²⁰ Vgl. Art. 15 Satz 2 GG einerseits und Art. 41 Abs. 5 Satz 2 LV andererseits.

²²¹ Vgl. Axer (Fn. 117), Art. 14 Rn. 128; *Depenheuer/Froese* (Fn. 34), Art. 15 Rn. 46; *Sieckmann* (Fn. 191), Art. 15 Rn. 25.

²²² Etwa: Umzugskosten, Kosten der Betriebsverlegung oder Rechtsverfolgungskosten, vgl. Axer (Fn. 117), Art. 14 Rn. 128, m.w.N.

²²³ Vgl. Axer (Fn. 117), Art. 14 Rn. 128.

²²⁴ Vgl. *Bryde* (Fn. 34), Art. 15 Rn. 22; *Jarass* (Fn. 8), Art. 15 Rn. 4; *Wieland*, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2013, Art. 15 Rn. 31; *Brückner* (Fn. 60), S. 190 f.; *Schell* (Fn. 60), S. 240.

nen“²²⁵ bestimmt. Es bestünde die Gefahr, dass die Interessen der Wohnungsunternehmen nicht ausreichend berücksichtigt werden.²²⁶ Überdies enthält Art. 15 GG gerade keinen Verfassungsauftrag zur Sozialisierung.²²⁷

Damit ist jedoch nicht zugleich gesagt, dass ein Unterschreiten des Verkehrswerts von Verfassungen wegen unzulässig ist. Vielmehr fordern die Entschädigungsbestimmungen ja gerade eine Abwägung, die bereits begrifflich zumindest einen gewissen Spielraum voraussetzt, der bei einem Gebot, nach dem Verkehrswert zu entschädigen, gerade nicht gegeben wäre. Überzeugender ist es daher, die folgenden Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts für die Bemessung der Enteignungsentschädigung auf die Entschädigung wegen einer Sozialisierung zu übertragen:

„Während Art. 153 Abs. 2 Satz 2 der Weimarer Reichsverfassung eine ‚angemessene‘ Entschädigung gebot, ist die Entschädigung nach Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Das Reichsgericht hat die Vorschrift der Weimarer Reichsverfassung dahin ausgelegt, daß zwar kein Schadensersatz, aber doch ‚volle Entschädigung‘ gewährt werden müsse ...; es hat es auch abgelehnt, das Allgemeinwohl als Bemessungsfaktor für die Angemessenheit der Entschädigung gelten zu lassen ... Demgegenüber gebietet Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG eine Interessenabwägung. Die Maßstäbe für die Bestimmung der Enteignungsentschädigung sind einerseits die Interessen der Beteiligten und andererseits die Interessen der Allgemeinheit; sie sind in gerechter Weise gegeneinander abzuwägen. Die Enteignungsentschädigung soll das Ergebnis eines Interessenausgleichs sein und nicht die einseitige Anerkennung der Interessen des Betroffenen, aber auch nicht allein die der Allgemeinheit darstellen.

Das Abwägungsgebot des Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG ermöglicht es dem Gesetzgeber – zwingt ihn unter Umständen aber auch – auf situationsbedingte Besonderheiten des Sachverhalts und die Zeitumstände Rücksicht zu nehmen ... und damit zu einer im Zeitpunkt der Enteignung gerechten Entschädigung zu kommen. Eine starre, allein am Marktwert orientierte Entschädigung ist somit dem Grundgesetz fremd. Es trifft auch nicht zu, daß den Enteigneten durch die Entschädigung stets das ‚volle Äquivalent für das Genommene gegeben werden muß‘. Der Gesetzgeber kann je nach den Umständen vollen Ersatz, aber auch eine darunter liegende Entschädigung bestimmen ...“²²⁸

²²⁵ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst (Fn. 155), S. 28.

²²⁶ Vgl. *Schede/Schuldt* (Fn. 4), S. 80 f.; Abgeordnetenhaus von Berlin, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst (Fn. 155), S. 27.

²²⁷ Vgl. *Schede/Schuldt* (Fn. 4), S. 80.

²²⁸ BVerfG, Urt. vom 18. Dezember 1968, Az. 1 BvR 638/64 u.a., juris, Rn. 169 f., m.w.N.

Danach müsste sich eine Abweichung vom Verkehrswert an konkreten, von Verfassungen wegen zu billigen Gründen des Einzelfalls ausrichten, die jedoch das Unterschreiten einer – wie auch immer zu bemessenden – absoluten Grenze nicht zu rechtfertigen vermögen. So wird eine „deutlich unterhalb des Marktwerts liegende Entschädigung“ für verfassungswidrig gehalten²²⁹. Eine „lediglich nominelle Entschädigung ohne substantielle Kompensation für den Eigentumsverlust“²³⁰ sei unzulässig.

(2) *Bemessung der Entschädigung im Einzelfall*

Geht man im Ausgangspunkt von einer Entschädigung in Höhe des Verkehrswerts zum Zeitpunkt der Eigentumsentziehung aus und erkennt einen Spielraum für die Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen an²³¹, so fragt sich, welche Gesichtspunkte in diese Abwägung einfließen dürfen und wie die Entschädigung im Einzelfall zu bemessen ist²³².

Da der Ausgleichsanspruch auf Zahlung einer Entschädigung und nicht von Schadensersatz gerichtet ist²³³, ist es vertretbar, Wertsteigerungen, die sich nicht auf Eigenleistungen des Eigentümers gründen, nicht oder zumindest nicht voll miteinzubeziehen²³⁴. Insoweit könnte vom Verkehrswert zum Zeitpunkt des jeweiligen Erwerbs der Wohnungsbestände durch die Wohnungsgesellschaften ausgegangen werden. Dabei darf jedoch nicht ausgeblendet werden, dass etwa durchgeführte Reparaturen, Modernisierungen und Sanierungen sich ebenfalls verkehrswertsteigernd auswirken und auf Eigenleistungen der Wohnungsunternehmen beruhen können.²³⁵ Der Verkehrswert könnte somit nicht auf Basis der Summe des aktuell gezahlten Mietzinses zu ermitteln sein, sondern auf Basis nur solcher

²²⁹ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst (Fn. 155), S. 28.

²³⁰ Vgl. *Haaß* (Fn. 4), S. 147.

²³¹ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst (Fn. 155), S. 28.

²³² Vgl. zur Bemessung der Entschädigung nach dem BauGB: § 95 BauGB (Entschädigung für den Rechtsverlust) und § 194 BauGB (Verkehrswert).

²³³ Siehe oben, S. 49 f.

²³⁴ Vgl. *Schell* (Fn. 60), S. 237.

²³⁵ Vgl. *Jarass* (Fn. 8), Art. 14 Rn. 44.

Mietzinssteigerungen, die ihren Grund in Eigenleistungen des Wohnungsunternehmens und nicht in allgemeinen Wertentwicklungen haben²³⁶.

Weitergehend wird erörtert, ob ein „Paketabschlag“ vorgenommen werden darf, „der üblicherweise in Ansatz gebracht wird, wenn nicht einzelne Gebäude, sondern größere Immobilienbestände veräußert werden“²³⁷. Es kann hier allerdings nicht beurteilt werden, ob sich dieser auf Üblichkeiten bei Immobiliengeschäften gründet oder durch öffentliche Finanzinteressen motiviert ist. Insgesamt erscheint ein solcher Abschlag jedoch problematisch, da der zu entschädigende Eigentumsverlust sich unabhängig davon bemisst, wie groß der bei dem einzelnen Wohnungsunternehmen zu sozialisierende Wohnungsbestand ist. Eine Rechtfertigung dafür mag sich allenfalls aus einem besonderen Bedürfnis der öffentlichen Hand nach einer umfangreichen Sozialisierung von Wohnungsbeständen bei einem gleichzeitig sehr hohen Wohnungsbestand einzelner Wohnungsunternehmen, der eine besonders herausgehobene Vermögenposition begründet²³⁸, ergeben. In diesem Sinn könnte erwogen werden, ob diese Wohnungsunternehmen zu Gunsten der Allgemeinheit eine Art entschädigungsrechtliches Sonderopfer zu tragen haben. Insoweit mag auf die Sozialbindung des Eigentums²³⁹ und auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verwiesen werden, nach der auch der soziale Bezug des betroffenen Eigentums im Rahmen der Verhältnismäßigkeit einer Inhalts- und Schrankenbestimmung zu berücksichtigen ist²⁴⁰. Ergänzend kann vergleichsweise auf den Gedanken der Progression bei der Einkommensteuer verwiesen werden. Schließlich wird darauf hingewiesen, dass einer „Aushöhlung des Art. 15 GG in seinem normativen Gehalt und der Einen-

²³⁶ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst (Fn. 155), S. 29 f.; *Vorwerk* (Fn. 4), S. 66 f.

²³⁷ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst (Fn. 155), S. 29 f., Zitat auf S. 30: Im Rahmen der durch die Senatsverwaltung für Inneres und Sport im Land Berlin vorgenommenen Wertermittlung ein Abschlag von 20 % auf den Verkehrswert wegen der nur marktbedingten Steigerungen und dem „Paketabschlag“.

²³⁸ Vgl. *Schell* (Fn. 60), S. 237 ff.

²³⁹ Vgl. Art. 14 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 41 Abs. 2 Satz 1 LV: „Eigentum verpflichtet.“

²⁴⁰ Vgl. BVerfG, Beschl. vom 16. Februar 2000, Az. 1 BvR 242/91 u.a., juris, Rn. 45, m.w.N.: „Die Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers ist nicht für alle Sachbereiche gleich. Soweit das Eigentum die persönliche Freiheit des Einzelnen im vermögensrechtlichen Bereich sichert, genießt es einen besonders ausgeprägten Schutz. Demgegenüber ist die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers umso größer, je stärker der soziale Bezug des Eigentumsobjekts ist; hierfür sind dessen Eigenart und Funktion von entscheidender Bedeutung ...“

gung seines Aktionsspielraumes durch das Zuerkennen der Verkehrswertentschädigung ... die Anerkennung zu versagen“²⁴¹ ist.

Für die Bestimmung einer Entschädigung mit nur geringfügigen oder im Ergebnis keinen Abschlägen vom Verkehrswert mag demgegenüber sprechen, dass trotz Anspannung der regionalen Wohnungsmärkte kein derartiger Notstand besteht, der eine Eigentumsbeschaffung durch die öffentliche Hand im Wege einer Sozialisierung als eine Art Notmaßnahme zwingend erforderlich macht.²⁴² Sodann wird darauf hingewiesen, dass die von einer Sozialisierung betroffenen Wohnungsunternehmen bereits wegen ihrer Vermögensgüter anders als sonstige Unternehmen behandelt werden und „diese Ungleichbehandlung durch eine weitere Ungleichstellung hinsichtlich des wertmäßigen Ausgleichs nicht noch vertieft werden“²⁴³ darf.

Sollte sich eine Sozialisierung nicht nur auf den Wohnungsbestand, sondern auf die Wohnungsunternehmen als solche beziehen²⁴⁴, so dürfte ein Mehrwert, der über den Wert des Immobilienbestands hinaus geht, entschädigungserhöhend zu berücksichtigen sein.²⁴⁵

ii) Zitiergebot

Da die verfassungsrechtlichen Zitiergebote²⁴⁶ auch für Gesetze über Sozialisierungen gelten, sind sie durch den Landesgesetzgeber – sowohl mit Bezug auf die Grundrechte des Grundgesetzes als auch mit Bezug auf die Grundrechte der Landesverfassung – zu beachten.²⁴⁷

3. Allgemeine Gleichheitssätze

Das im Gutachtenauftrag bezeichnete Vorhaben muss die Vorgaben der allgemeinen Gleichheitssätze des Grundgesetzes und der Landesverfassung beachten.

²⁴¹ Schell (Fn. 60), S. 240.

²⁴² Vgl. zu diesem Gesichtspunkt Schede/Schuldt (Fn. 4), S. 81. Allerdings wird dort im Ergebnis eine Entschädigung „zum Marktwert“ für erforderlich gehalten.

²⁴³ Schmidt (Fn. 4), S. 511.

²⁴⁴ Siehe oben, S. 26 ff.

²⁴⁵ Vgl. zum Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb Sodan (Fn. 4), S. 100 f.

²⁴⁶ Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG bzw. Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LV.

²⁴⁷ Vgl. Depenheuer/Froese (Fn. 34), Art. 15 Rn. 45.

a) Schutzgehalt

Art. 3 Abs. 1 GG²⁴⁸ und Art. 12 Abs. 1 LV²⁴⁹ gebieten nach ständiger verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung – inhaltsgleich²⁵⁰ – „dem Gesetzgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln“²⁵¹, was gleichermaßen für ungleiche Begünstigungen wie für ungleiche Belastungen gilt²⁵².

Inländische juristische Personen des Privatrechts dürfen sich auf den allgemeinen Gleichheitssatz berufen.²⁵³

b) Ungleichbehandlungen unterschiedlicher Gruppen von Wohnungsunternehmen und deren Rechtfertigung

Um zu beurteilen, ob eine Ungleichbehandlung der vorgenannten Art gegeben ist, sind zunächst konkrete Vergleichsgruppen zu benennen und darzulegen, „inwieweit es sich bei den gebildeten Vergleichsgruppen um im Wesentlichen gleiche Sachverhalte handelt“²⁵⁴. Wird zwischen diesen Vergleichsgruppen eine Ungleichbehandlung festgestellt, so ist weiter zu fragen, ob diese durch hinreichend tragfähige Gründe gerechtfertigt wird, wobei die verfassungsgerichtliche Prüfungsdichte vom Regelungsgegenstand und den Differenzierungsmerkmalen abhängt, so dass für den Gesetzgeber je nach Einzelfall unterschiedliche Grenzen – vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse – bestehen.²⁵⁵ „Genauere Maßstäbe und Kriterien dafür, unter welchen Voraussetzungen der Gesetzgeber den Gleichheitssatz verletzt, lassen sich nicht abstrakt und allgemein, sondern nur in Bezug auf die jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereiche bestimmen“²⁵⁶.

²⁴⁸ Art. 3 Abs. 1 GG: „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.“

²⁴⁹ Art. 12 Abs. 1 LV: „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich. Jede Willkür und jede sachwidrige Ungleichbehandlung ist der öffentlichen Gewalt untersagt.“

²⁵⁰ Vgl. VerfGBbg, Beschl. vom 16. Dezember 2010, Az. VfGBbg 18/10, juris, Rn. 21, 40, m.w.N.

²⁵¹ BVerfG, Beschl. vom 6. Juli 2010, Az. 2 BvL 13/09, juris, Rn. 35, m.w.N.

²⁵² Vgl. BVerfG, Beschl. vom 18. Juli 2012, Az. 1 BvL 16/11, juris, Rn. 30, m.w.N.

²⁵³ Vgl. mit Bezug auf Art. 19 Abs. 3 GG BVerfG, Beschl. vom 3. Juli 1973, Az. 1 BvR 153/69, juris, Rn. 25. Im Übrigen siehe oben, S. 8 f.

²⁵⁴ Vgl. BVerfG, Beschl. vom 9. November 2017, Az. 1 BvR 1489/16, juris, Rn. 24.

²⁵⁵ Vgl. BVerfG, Beschl. vom 6. Juli 2010, Az. 2 BvL 13/09, juris, Rn. 35, m.w.N.

²⁵⁶ BVerfG, Beschl. vom 6. Juli 2010, Az. 2 BvL 13/09, juris, Rn. 35, m.w.N.

Da der Gutachtenauftrag nicht die Verfassungsmäßigkeit eines konkreten Sozialisierungsgesetzes zum Gegenstand hat, kann im Rahmen dieses Gutachtens weder im Einzelnen noch abschließend zur Frage einer (Un-)Gleichbehandlung von Vergleichsgruppen Stellung genommen werden. Auch insoweit hängt die verfassungsrechtliche Abwägung von dem durch den Gesetzgeber verfolgten Gesamtkonzept ab.²⁵⁷ Es können nachfolgend lediglich einzelne Differenzierungskriterien angeführt und eine grobe verfassungsrechtliche Einschätzung gegeben werden.

Die Betrachtung, ob es sich um im Wesentlichen gleiche Vergleichsgruppen handelt, wird teilweise der Prüfungsstufe der Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung zugeordnet²⁵⁸, da die Grenzen zwischen einer tragfähigen Vergleichsgruppenbildung und der Rechtfertigung einer zwischen zwei Vergleichsgruppen bestehenden Ungleichbehandlung fließend sind. Nachfolgend wird daher die Vergleichsgruppenbildung mit der Rechtfertigung der Ungleichbehandlung zusammengefasst.

aa) Unterscheidung nach dem Eigentümer

Eine Ungleichbehandlung wäre zunächst denkbar, falls das Sozialisierungsgesetz Wohnungsunternehmen ausnehmen würde, die unmittelbar oder im Wege des Eigentums an landeseigenen Gesellschaften zumindest mittelbar im Eigentum der öffentlichen Hand stehen. Insoweit könnte maßgeblich sein, ob der mit dem Sozialisierungsgesetz verfolgte Zweck auch ohne Sozialisierung aufgrund des Eigentums der öffentlichen Hand erreicht werden kann. Maßgeblich dürften die staatlichen Einflussmöglichkeiten für die Gewährleistung eines sozial orientierten Mietzinses sein, so dass eine Ungleichbehandlung gegenüber privaten Wohnungsunternehmen daher gerechtfertigt sein könnte²⁵⁹.

Insoweit könnte auch zu beurteilen sein, wie Wohnungsunternehmen, deren Anteile teils von Privaten, teils von der öffentlichen Hand gehalten werden (gemischtwirtschaftliche Unternehmen), einzuordnen ist²⁶⁰. Ginge man von dem vorstehend genannten Differenzierungsgrund der Einwirkungsmöglichkeit auf den Mietzins aus, so könnte es erforderlich

²⁵⁷ Siehe bereits oben, S. 34 ff.

²⁵⁸ Vgl. *Jarass* (Fn. 8), Art. 3 Rn. 10 f., m.w.N.

²⁵⁹ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst (Fn. 155), S. 32.

²⁶⁰ Es ist hier nicht ermittelt worden, ob sich diese Frage angesichts der Wohnungsunternehmen im Land Brandenburg überhaupt stellt.

werden, für solche Wohnungsunternehmen die Mehrheits- bzw. Entscheidungsrechte zu ermitteln oder sicherzustellen, dass der mit der Sozialisierung verfolgte Zweck anderweitig erreicht wird.

bb) Unterscheidung nach der Organisationsform

Eine Ungleichbehandlung wäre auch in Abhängigkeit von der Organisationsform des jeweiligen Wohnungsunternehmens denkbar. Insoweit ist daran zu denken, Wohnungsunternehmen, die etwa als Genossenschaften nach dem Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften (Genossenschaftsgesetz – GenG) organisiert sind, von einer Sozialisierung auszunehmen. Soweit dafür Grund ist, dass der Zweck von Genossenschaften darauf gerichtet ist, „den Erwerb oder die Wirtschaft ihrer Mitglieder oder deren soziale oder kulturelle Belange durch gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb zu fördern“²⁶¹, und ferner die Mitglieder einer Genossenschaft zur Wahl des Vorstands²⁶² und des Aufsichtsrats²⁶³ berechtigt sind, mögen sich insgesamt tragfähige strukturelle Unterschiede zu anderen Organisationsformen – etwa einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder einer Aktiengesellschaft – ergeben.²⁶⁴ Die konkrete Beurteilung hat sich jedoch auch hier an dem durch ein Sozialisierungsgesetz verfolgten Zweck – etwa sozialverträgliche Gestaltung der Wohnkosten – und dessen Erreichbarkeit auszurichten²⁶⁵ und darf nicht pauschal nach dem theoretisch rechtlich Möglichem erfolgen.

cc) Unterscheidung nach der Gewinnerzielungsabsicht

Eine Unterscheidung nach der Gewinnerzielungsabsicht von Wohnungsunternehmen²⁶⁶ würde die beiden vorstehend dargestellten Differenzierungskriterien aufgreifen, jedoch an

²⁶¹ § 1 Abs. 1 GenG: „Gesellschaften von nicht geschlossener Mitgliederzahl, deren Zweck darauf gerichtet ist, den Erwerb oder die Wirtschaft ihrer Mitglieder oder deren soziale oder kulturelle Belange durch gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb zu fördern (Genossenschaften), erwerben die Rechte einer ‚eingetragenen Genossenschaft‘ nach Maßgabe dieses Gesetzes.“

²⁶² Vgl. § 24 Abs. 2 Satz 1 GenG: „Der Vorstand besteht aus zwei Personen und wird von der Generalversammlung gewählt und abberufen.“

Vgl. auch § 43 Abs. 1 GenG: „Die Mitglieder üben ihre Rechte in den Angelegenheiten der Genossenschaft in der Generalversammlung aus, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt.“

²⁶³ Vgl. § 36 Abs. 1 Satz 1 GenG: „Der Aufsichtsrat besteht, sofern nicht die Satzung eine höhere Zahl festsetzt, aus drei von der Generalversammlung zu wählenden Personen.“

²⁶⁴ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst (Fn. 155), S. 32 f.

²⁶⁵ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst (Fn. 155), S. 33.

²⁶⁶ Vgl. mit Bezug auf das Volksbegehren im Land Berlin „Deutsche Wohnen & Co enteignen“ *Sodan* (Fn. 4), S. 65.

anderer Stelle anknüpfen. Für eine Differenzierung wäre maßgeblich, ob die Wohnungsunternehmen die Vermietung mit Gewinnerzielungsabsicht betreiben. Überschneidungen könnten sich im Ergebnis dann daraus ergeben, dass die Wohnungsunternehmen privater Eigentümer jedenfalls im Regelfall ihren Wohnraum mit Gewinnerzielungsabsicht vermieten. Dies mag bei Wohnungsunternehmen, die der öffentlichen Hand gehören oder in Form einer Genossenschaft organisiert sind, anders sein.

Eine Differenzierung nach der Gewinnerzielungsabsicht würde jedoch nicht idealtypisch davon ausgehen, dass der öffentlichen Hand gehörende Wohnungsunternehmen bzw. in der Form einer Genossenschaft organisierte Wohnungsunternehmen bereits dem durch eine Sozialisierung verfolgten Zweck per se nachkommen. Es würde vielmehr an die Höhe der Einnahmen in Abhängigkeit von den entstehenden Kosten angeknüpft werden. Eine solche Vergleichsgruppenbildung dürfte im Ausgangspunkt nicht zu beanstanden sein. Als problematisch könnte sich jedoch erweisen, wie der Gesetzgeber mit Bezug auf private Eigentümer deren Gewinnerzielungsabsicht beurteilen will. Zwar korrespondiert diese grundsätzlich mit der Gewerblichkeit der Nutzung des Wohnungsbestands, beide Merkmale können aber dem Datenschutz sowie dem Betriebs- bzw. Steuergeheimnis unterliegen. Sollten Wohnungsunternehmen einer der beiden Vergleichsgruppen beanstandungsfrei zugeordnet werden können, dürfte die Ungleichbehandlung von Verfassungen wegen allerdings nicht zu beanstanden sein.

dd) Unterscheidung nach dem Wohnungsbestand

Die Auswahl der von einer Sozialisierung betroffenen Wohnungsunternehmen könnte auch in Abhängigkeit von der Anzahl der dem jeweiligen Wohnungsunternehmen gehörenden Wohnungen oder etwa nach der Summe der Wohnflächen oder einer Kombination aus beidem – etwa: mindestens X Wohnungen mit einer Wohnfläche von mindestens bzw. maximal Y Quadratmetern – getroffen werden.

Nach welchen Kriterien die Auswahl auch immer getroffen wird, werden sich diese als Grenzwerte darstellen, deren Erreichen dazu führt, der Sozialisierung zu unterfallen, während ein auch nur geringfügiges Unterschreiten zur Folge hat, dass das jeweilige Wohnungsunternehmen der Sozialisierung nicht unterfällt. Daher ist im Rahmen der Gleichheitsprüfung insoweit zum einen zu betrachten, ob die jeweilige Grenze für sich genommen (absolut betrachtet) tragfähig ist, zum anderen, ob das Herausfallen von Wohnungsunternehmen, die den jeweiligen Grenzwert nur geringfügig nicht erreichen (relativ be-

trachtet), eine ungerechtfertigte Benachteiligung der betroffenen Wohnungsunternehmen zur Folge hat.

Dieses Gutachten kann mangels konkret zur Beurteilung gestellter Regelungen bzw. des einem Sozialisierungsgesetz zu Grunde liegenden Konzepts des Gesetzgebers zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit solcher Merkmale unter Gleichheitsaspekten keine Aussage treffen. Dennoch kann allgemein zur Bestimmung von Grenzwerten darauf hingewiesen werden, dass der durch die Festlegung dieser Grenzwerte betroffene Wohnungsbestand der betroffenen Wohnungsunternehmen sowohl vor dem Hintergrund des regionalen Mietwohnungsmarkts als auch auf Grundlage des verfolgten Konzepts die erkannten Defizite des jeweiligen Mietwohnungsmarkts verbessern können muss. Daher wäre die Auswahl nach Merkmalen, die im Ergebnis eine Sozialisierung eines zu geringen Wohnungsbestands zur Folge hätte, verfassungsrechtlich nicht tragfähig²⁶⁷ und eine Ungleichbehandlung der Wohnungsunternehmen nicht gerechtfertigt.

Für die relative Betrachtung der maßgeblichen Grenzwerte ist zunächst darauf hinzuweisen, dass von einer jeden Stichtags- bzw. Grenzwertregelung Ungerechtigkeiten ausgehen können. Das Bundesverfassungsgericht weist insoweit jedoch darauf hin, dass bei „der Ordnung von Massenerscheinungen ... typisierende Regelungen allgemein als notwendig anerkannt und ... im Grundsatz ständig als verfassungsrechtlich unbedenklich behandelt worden“²⁶⁸ sind. Sollte der Gesetzgeber mit dieser Begründung eine Unterscheidung verfassungskonform vornehmen dürfen und nicht von Verfassungen wegen verpflichtet sein, eine dritte Kategorie oder sogar noch weitere Kategorien zu bilden – etwa, dass ab einem bestimmten Grenzwert nur ein prozentualer Anteil der Wohnungen betroffen ist und sich dieser Anteil ggf. ab einem weiteren Grenzwert vergrößert usw. –, so bleibt dennoch klärungsbedürftig, ob die betroffenen Wohnungsunternehmen nicht nur bis zum Absinken unter den (ersten) Grenzwert von einer Sozialisierung betroffen sein dürfen²⁶⁹.

²⁶⁷ Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, Wissenschaftlicher Parlamentsdienst (Fn. 155), S. 33.

²⁶⁸ BVerfG, Beschl. vom 15. Dezember 1987, Az. 1 BvR 563/85 u.a., juris, Rn. 109, m.w.N.; vgl. auch BVerfG, Beschl. vom 23. Juni 2004, Az. 1 BvL 3/98 u.a., juris, Rn. 62 f.; BAG, Urt. vom 14. Februar 1984, Az. 1 AZR 574/82, juris, Rn. 35 f.

²⁶⁹ Beispiel: Die Grenze für die Auswahl der von einer Sozialisierung betroffenen Wohnungsunternehmen liegt bei 1.500 Mietwohnungen. Während der gesamte Wohnungsbestand eines über 1.500 Wohnungen verfügenden Wohnungsunternehmens der Sozialisierung unterfiele, bliebe der gesamte Wohnungsbestand eines über nur 1.499 Wohnungen verfügenden Wohnungsunternehmens unangetastet.

Eine solche Ungleichbehandlung könnte sich eventuell aus den örtlichen Gegebenheiten, aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung oder zur Schonung von Wohnungsunternehmen mit kleineren Wohnungsbeständen bzw. persönlicher Prägung²⁷⁰ ergeben. Ergänzend ist auf die Ausführungen zur Sozialisierungsreife²⁷¹ zu verweisen, die auch hier als eine Ungleichbehandlung rechtfertigende Gesichtspunkte in Betracht kommen. Lägen keine die gewählte Grenzwertziehung stützende Gründe vor, dürfte eine sich aus diesen Merkmalen ergebende Ungleichbehandlung von Verfassungs wegen zu beanstanden sein²⁷².

Schließlich ist im Falle der Unterscheidung nach dem Wohnungsbestand auch in den Blick zu nehmen, wie die Berechnung der maßgeblichen Anknüpfungspunkte bei Wohnungsunternehmen erfolgen soll, die durch eine Konzernstruktur miteinander verbunden sind²⁷³. Insoweit wäre zu entscheiden, ob die Auswahl durch eine konzernbezogene oder durch eine unternehmensbezogene Betrachtung vorgenommen werden soll.

ee) Unterscheidung nach der Lage des Wohnungsbestands

Schließlich könnte zwischen den Wohnungsunternehmen nach der Lage ihres Wohnungsbestands unterschieden werden. Geht man von dem Erfordernis einer Unterscheidung nach regionalen Mietwohnungsmärkten aus²⁷⁴, so muss es zulässig, nur auf die Wohnungsunternehmen zuzugreifen, die in einem von „zu hohen“ Mieten geprägten Gebiet über Wohnungen verfügen.

Etwas anderes könnte ggf. dann gelten, wenn dem mit Bezug auf einen regionalen Mietwohnungsmarkt geltend gemachten Recht auf Wohnen entgegengehalten werden könnte, sich in anderen – weniger teuren bzw. weniger nachgefragten – Gebieten im Land Brandenburg um Wohnraum zu bemühen. Ein solcher Verweis auf andere Wohnmöglichkeiten könnte allerdings mit dem Grundrecht auf Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 GG²⁷⁵ bzw. Art. 17

²⁷⁰ Vgl. *Kloepfer* (Fn. 4), S. 1661 f.

²⁷¹ Siehe oben, S. 28 ff.

²⁷² Vgl. *Beckmann* (Fn. 4), S. 17; *Geulen* (Fn. 4), S. 11 f.; *Sodan* (Fn. 4), S. 67.

²⁷³ Es ist hier nicht ermittelt worden, ob sich diese Frage angesichts der Wohnungsunternehmen im Land Brandenburg überhaupt stellt.

²⁷⁴ Siehe oben, S. 30 ff.

²⁷⁵ Art. 11 Abs. 1 GG: „Alle Deutschen genießen Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet.“

Abs. 1 LV²⁷⁶) kollidieren. Andererseits begegnet es Bedenken, ob etwa eine Sozialisierung in besonders teuren Innenstadtlagen geboten ist, wenn in kleinerer oder größerer Entfernung deutlich günstigerer Wohnraum zur Verfügung stünde. Weitergedacht fragte sich dann allerdings auch, auf welches Gebiet verwiesen werden dürfte: Kann es auch auf Wohnlagen ankommen, die außerhalb des Gemeindegebiets liegen? Kommt es auf eine adäquate Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr an? Welches sind die heranzuziehenden Zumutbarkeitserwägungen? Zur Beantwortung dieser Fragen müssen auch die durch eine Wohnungsnahme entstehenden sozialen Bindungen berücksichtigt werden²⁷⁷. Der Gleichheitssatz gibt eine exakte Beantwortung dieser Fragen nicht vor, gebietet aber die Beachtung dieser Aspekte bei der Erstellung eines schlüssigen Sozialisierungskonzepts durch den Gesetzgeber.

II. Vereinbarkeit mit dem supranationalen und internationalen Recht

Rechtliche Vorgaben für die Sozialisierung von Wohnraum und Wohnungsunternehmen können sich auch aus dem supranationalen Recht (also dem Recht der Europäischen Union, dazu unter 1.) und dem internationalen Recht, insbesondere der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), dem Völkergewohnheitsrecht sowie dem Völkervertragsrecht (dazu unter 2.) ergeben.

Der Sozialisierungsgesetzgeber muss insbesondere beachten, dass aus diesen Regelungen ein im Vergleich zum nationalen Verfassungsrecht weitergehender Rechtsschutz folgen kann. So gelten die Grundrechte nicht für juristische Personen mit Sitz außerhalb der EU²⁷⁸. Auch gebieten das Grundgesetz und die Landesverfassung nicht zwingend eine Entschädigung zum Verkehrswert.²⁷⁹ Darüber hinaus können sich aus den unions- und völkerrechtlichen Vorschriften zusätzliche Möglichkeiten zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Sozialisierung und der Entschädigung ergeben. Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich daher auf diese Gesichtspunkte.

²⁷⁶ Art. 17 Abs. 1 LV: „Alle Menschen haben das Recht auf Freizügigkeit.“

²⁷⁷ Vgl. BVerfG, Urt. vom 17. Dezember 2013, Az. 1 BvR 3139/08 u.a., juris, Rn. 168, 269 f.

²⁷⁸ Siehe oben, S. 8 f.

²⁷⁹ Siehe oben, S. 49 ff.

Soweit die Garantien des supra- und internationalen Rechts Ausländer stärker begünstigen als Inländer, stellt sich zudem die Frage der Zulässigkeit einer Inländerdiskriminierung (dazu unter 3.).

1. EU-Recht

Das EU-Recht genießt Vorrang vor dem nationalen Recht.²⁸⁰ Seine ordnungsgemäße Anwendung und Umsetzung wird von der EU-Kommission überwacht und kann gegebenenfalls durch Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH durchgesetzt werden (Art. 17 Abs. 1 Satz 2 und 3 des Vertrages über die Europäische Union – EUV, Art. 263 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV). Auch die nationalen Gerichte können im Wege eines Vorabentscheidungsverfahrens den EuGH anrufen, wenn sie Zweifel hinsichtlich der Auslegung des Unionsrechts haben (Art. 267 AEUV).

Ein Sozialisierungsgesetz hat insbesondere die Vorgaben der EU-Grundfreiheiten (a) und der Charta der Grundrechte der EU (b) zu beachten.²⁸¹

a) Grundfreiheiten

Als wesentliche Bestandteile des Binnenmarktes garantiert der AEUV die europäischen Grundfreiheiten, also die Freiheit des Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs (Art. 34 ff., Art. 56 und Art. 63 AEUV), die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) und die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV). Die Sozialisierung von Wohnraum und Wohnungsunternehmen kann insbesondere die Dienstleistungsfreiheit, die Niederlassungsfreiheit und die Freiheit des Kapitalverkehrs betreffen. Welche dieser Grundfreiheiten konkret einschlägig ist, hängt von der näheren Ausgestaltung des Gesetzes und dem Schwerpunkt der Betroffenheit im Einzelfall ab; es können auch mehrere Grundfreiheiten nebeneinander anwendbar sein.²⁸²

²⁸⁰ Ständige Rechtsprechung des EuGH seit Urt. vom 15. Juli 1964, Az. C-6/64, Slg. 1964, 1251 (Costa/E.N.E.L.).

²⁸¹ Zu weiteren Gesichtspunkten vgl. *Weis*, Verstaatlichungen aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht, NJW 1982, S. 1910 ff.

²⁸² Vgl. *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 36 AEUV Rn. 30.

Die Grundfreiheiten gelten nur für grenzüberschreitende Sachverhalte im Binnenmarkt.²⁸³ Dies kann etwa der Fall sein, wenn das Eigentum von nicht-deutschen EU-Bürgern oder von Gesellschaften mit Sitz in der Europäischen Union außerhalb Deutschlands betroffen ist oder wenn Gesellschaftsanteile von nicht-deutschen EU-Bürgern an Gesellschaften mit Sitz in Deutschland oder der EU bzw. von Deutschen an Gesellschaften mit Sitz im EU-Ausland entzogen werden. Jedenfalls die Kapitalverkehrsfreiheit gilt aufgrund der ausdrücklichen Regelung in Art. 63 AEUV auch für Nicht-EU-Bürger und juristische Personen aus dem Nicht-EU-Ausland.²⁸⁴

Die Grundfreiheiten enthalten sowohl Beschränkungs- als auch Diskriminierungsverbote.²⁸⁵ Die von den Grundfreiheiten geschützten Personen dürfen also nicht schlechter behandelt werden als betroffene Inländer. Dies gilt sowohl in materieller als auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht. Wird also beispielsweise Inländern eine Entschädigung für die Sozialisierung von Wohnraum nach dem Verkehrswert gewährt, darf für EU-Ausländer nichts anderes gelten.

Als Beschränkungsverbote schützen die Grundfreiheiten vor nicht gerechtfertigten Beeinträchtigungen der geschützten Tätigkeiten. Beeinträchtigungen können insbesondere aufgrund zwingender Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt sein, sofern der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist.²⁸⁶ Die Sozialisierung von Wohnraum oder Wohnungsunternehmen stellt eine relevante Beeinträchtigung dar. Zu beachten ist aber die Vorschrift des Art. 345 AEUV, wonach die EU-Verträge die Eigentumsordnung in den Mitgliedstaaten von unberührt lassen. Daraus wird allgemein gefolgert, dass das Unionsrecht Sozialisierungen nicht verbietet.²⁸⁷ Zugleich geht der EuGH jedoch davon aus, dass Art. 345 AEUV nicht von der Beachtung des Unionsrecht wie etwa der Grundfreiheiten befreit.²⁸⁸ Daraus ergibt sich, dass eine Sozialisierung zwar nicht per se mit den Grundfreiheiten unvereinbar ist, dass also die mit einer Sozialisierung verfolgten Ziele ausreichende Gründe des Allgemeinwohls sein können, die eine Beeinträchtigung der Grund-

²⁸³ Vgl. EuGH, Urt. vom 28. Januar 1992, Az. C-332/90, NVwZ 1992, S. 358.

²⁸⁴ Zu weiteren Ausdehnungen des persönlichen Schutzbereichs auf Drittstaatler vgl. *Ehlers*, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 4. Aufl. 2014, § 7 Rn. 50.

²⁸⁵ *Ehlers* (Fn. 284), § 7 Rn. 24, 30.

²⁸⁶ Im Einzelnen zu der Rechtsprechung des EuGH *Kingreen* (Fn. 282), Art. 36 AEUV Rn. 80 ff.

²⁸⁷ *Kühling*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 345 AEUV Rn. 4.

²⁸⁸ Nachweise zur Rechtsprechung bei *Kingreen* (Fn. 282), Art. 345 AEUV Rn. 8.

freiheiten rechtfertigen können. Die Grundfreiheiten dürfen aber nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt werden. Damit entsprechen die Vorgaben der Grundfreiheiten als Beschränkungsverbote den Anforderungen der verfassungsrechtlichen Eigentumsgrundrechte²⁸⁹. Ebenso wie nach dem nationalen Verfassungsrecht dürften auch die Grundfreiheiten daher keine Entschädigung nach dem Verkehrswert gebieten.

b) EU-Grundrechtecharta

Der EU-Grundrechtecharta (GRCh) kommt nach Art. 6 Abs. 1 EUV der gleiche Rang wie den EU-Verträgen zu. Nach Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh gilt die Charta für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Dies ist u.a. der Fall, wenn ein Mitgliedstaat eine Grundfreiheit einschränkt.²⁹⁰ Daher ist ein Sozialisierungsgesetz für die Fallgestaltungen, in denen die Grundfreiheiten anwendbar sind, auch am Maßstab der EU-Grundrechtecharta zu messen.²⁹¹

Maßgebliche Vorgaben für Sozialisierungen finden sich in Art. 17, 20 und 52 GrCh: Nach Art. 17 Abs. 1 Satz 1 und 2 GrCh hat jede „Person das Recht, ihr rechtmäßig erworbenes Eigentum zu besitzen, zu nutzen, darüber zu verfügen und es zu vererben. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn aus Gründen des öffentlichen Interesses in den Fällen und unter den Bedingungen, die in einem Gesetz vorgesehen sind, sowie gegen eine rechtzeitige angemessene Entschädigung für den Verlust des Eigentums.“ Art. 20 GrCh regelt den allgemeinen Gleichheitssatz, Art. 52 Abs. 1 GrCh den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Der persönliche Schutzbereich dieser Grundrechte ist weiter als der persönliche Schutzbereich der nationalen Grundrechte, da Grundrechtsträger auch juristische Personen und Personenvereinigungen mit einem Sitz außerhalb der EU sein können.²⁹²

²⁸⁹ Siehe oben, S. 16 ff.

²⁹⁰ *Schwerdtfeger*, in: Meyer/Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Aufl. 2019, Art. 51 Rn. 48, 50.

²⁹¹ Da ein Sozialisierungsgesetz nicht unionsrechtlich vollständig vereinheitlichte Regelungen betrifft, bleiben die Grundrechte des Grundgesetzes auch nach der neuesten Rechtsprechung des BVerfG Prüfungsmaßstab, siehe BVerfG, Beschl. vom 6. November 2019, Az. 1 BvR 276/17, juris, Rn. 42 ff. (Recht auf Vergessen II).

²⁹² *Jarass*, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 3. Aufl. 2016, Art. 51 Rn. 52.

Der sachliche Schutzbereich dieser Garantien geht hingegen nicht über die Verbürgungen der Grundrechte des Grundgesetzes und der Landesverfassung hinaus. Insbesondere muss eine „angemessene“ Entschädigung nicht notwendig eine Entschädigung zum Verkehrswert darstellen.²⁹³ Auf die Ausführungen unter I.2. und I.3. kann daher verwiesen werden.

2. Internationales Recht

a) EMRK

Die EMRK hat einschließlich ihrer Protokolle als völkerrechtlicher Vertrag den Rang eines einfachen Bundesgesetzes.²⁹⁴ Der Landesgesetzgeber ist also an die Vorgaben der EMRK gebunden.²⁹⁵ Dies wird durch Art. 2 Abs. 3 LV unterstrichen, wonach sich das Volk des Landes Brandenburg u.a. zu den in der EMRK niedergelegten Grundrechten bekennt.²⁹⁶

Die Rechte der EMRK gelten nach Art. 1 EMRK für alle der Hoheitsgewalt der Vertragsparteien unterstehenden Personen. Erfasst werden, wie sich aus Art. 34 EMRK ergibt, natürliche Personen und nichtstaatliche Organisationen und Personengruppen. Auf den Sitz kommt es nicht an.²⁹⁷ Auch juristische Personen mit Sitz außerhalb der EU sind also einbezogen, soweit sie – wie Gesellschaften mit einem Wohnungsbestand in Brandenburg – der deutschen Hoheitsgewalt unterstehen. Der persönliche Schutzbereich reicht daher weiter als derjenige der nationalen Grundrechte.

Art. 34 EMRK ermöglicht eine Individualbeschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Danach kann der Gerichtshof von den oben genannten Personen und Gruppierungen mit der Behauptung, durch eine Vertragspartei in einem der in der Konvention oder den Protokollen anerkannten Rechte verletzt zu sein, mit einer Beschwerde be-

²⁹³ Jarass (Fn. 292), Art. 17 Rn. 29.

²⁹⁴ Meyer-Ladewig/Nettesheim, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, Europäische Menschenrechtskonvention, 4. Aufl. 2017, Einl. Rn. 15 ff.

²⁹⁵ Giegerich, in: Dörr/Grote/Marauhn, EMRK/GG Konkordanzkommentar, 2. Aufl. 2013, Teil 1 Kap. 2 Rn. 47.

²⁹⁶ Zu der Funktion dieser Norm vgl. Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 2, Ziff. 4.

²⁹⁷ Ehlers (Fn. 284), § 2 Rn. 44.

fasst werden. Die EMRK erweitert also die Rechtsschutzmöglichkeiten der von einer Sozialisierung Betroffenen.

Der Eigentumsschutz ist im Zusatzprotokoll zur EMRK verankert. Nach Art. 1 des Zusatzprotokolls hat jede natürliche oder juristische Person das Recht auf Achtung ihres Eigentums. Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn, dass das öffentliche Interesse es verlangt, und nur unter den durch Gesetz und durch die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen.

In Art. 14. EMRK ist zudem ein Diskriminierungsverbot verankert. Danach ist der Genuss der in der EMRK anerkannten Rechte und Freiheiten ohne Diskriminierung zu gewährleisten. Es handelt sich also lediglich um einen akzessorischen Gleichheitssatz, der nur gilt, wenn ein anderes Recht der Konvention zumindest vom Schutzbereich her eingreift.²⁹⁸ Da eine Sozialisierung die Eigentumsfreiheit beeinträchtigt, dürfte auch das Diskriminierungsverbot aus Art. 14 EMRK gelten. Ein allgemeines Diskriminierungsverbot regelt das Protokoll Nr. 12 zur EMRK, das aber, soweit ersichtlich, von Deutschland noch nicht ratifiziert wurde.²⁹⁹

Der sachliche Schutzbereich dieser Garantien dürfte nicht über die Verbürgungen aus den nationalen Grundrechten hinausgehen. Insbesondere ist eine Entschädigung für eine Eigentumsentziehung nicht zwingend in Höhe des Verkehrswertes zu bemessen.³⁰⁰ Auf die Ausführungen unter I.2. und I.3. kann daher verwiesen werden.

b) Völkergewohnheitsrecht

Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts sind nach Art. 25 GG Bestandteil des Bundesrechts und gehen den Gesetzen vor. Zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts zählt insbesondere das Völkergewohnheitsrecht.³⁰¹ Soweit also das Völkergewohnheitsrecht Vorgaben für eine Sozialisierung macht, ist der Gesetzgeber hieran gebunden. Völkergewohnheitsrecht ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Brauch,

²⁹⁸ Uerpmann-Witzack, in: Ehlers (Fn. 284), § 3 Rn. 67.

²⁹⁹ Siehe die Übersicht auf der Internetseite des Vertragsbüros des Europarates https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/177/signatures?p_auth=fgoYOVI.

³⁰⁰ Meyer-Ladewig/von Raumer, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Fn. 294), Zusatzprotokoll EMRK Art. 1 Rn. 43 ff.

³⁰¹ BVerfG, Beschl. vom 6. Dezember 2006, Az. 2 BvM 9/03, juris, Rn. 26.

hinter dem die Überzeugung rechtlicher Verpflichtung steht. Seine Entstehung erfordert zum einen ein zeitlich andauerndes und möglichst einheitliches Verhalten unter weit gestreuter und repräsentativer Beteiligung von Staaten und anderen, rechtssetzungsbefugten Völkerrechtssubjekten und zum anderen die hinter dieser Übung stehende Auffassung, im Rahmen des völkerrechtlich Gebotenen und Erlaubten oder Notwendigen zu handeln.³⁰²

Es besteht weitgehend Einigkeit, dass Völkergewohnheitsrecht eine Sozialisierung erlaubt und hierfür eine Entschädigung zu leisten ist. Diskutiert wird aber insbesondere, ob die Entschädigung nach dem vollen Wert der Investition zu erfolgen hat oder ob eine angemessene Entschädigung ausreicht.³⁰³ Dieser Frage kann im Rahmen dieses Gutachtens nicht weiter nachgegangen werden. Ihre praktische Relevanz dürfte aber in Deutschland relativ gering sein, da hier zahlreiche völkervertragliche Regelungen bestehen, die eine Verkehrswertentschädigung vorsehen (siehe sogleich unter c), und der Sozialisierungsgesetzgeber daher schon aus praktischen Gründen kaum nach den einzelnen Herkunftsstaaten wird differenzieren können. Ist in einem Rechtsstreit gleichwohl entscheidungserheblich, ob die volle Enteignungsentschädigung als allgemeine Regel des Völkerrechtes nach Art. 25 GG Bestandteil des Bundesrechtes ist und ob diese Regel unmittelbar Rechte und Pflichten für den Einzelnen erzeugt, hat das mit der Sache befasste Gericht im Zweifelsfall die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes einzuholen (Art. 100 Abs. 2 GG).

³⁰² BVerfG, Beschl. vom 5. November 2003, Az. 2 BvR 1243/03, juris, Rn. 49.

³⁰³ Nach der sog. Hull-Formel ist eine unverzügliche, adäquate und effektive Entschädigung („prompt, adequate and effective compensation“) geboten. Nach anderer Auffassung genügt eine angemessene Entschädigung („appropriate compensation“), bei deren Höhe auch die Interessen des enteignenden Staates berücksichtigt werden können; vgl. zum Ganzen *Schäfer*, Der Entschädigungsstandard im allgemeinen Völkerrecht, RIW 1998, S. 199 ff., mit dem zutreffenden Hinweis, dass auch die angemessene Entschädigung eine Entschädigung in der Höhe des vollen Wertes sein kann; *Chinen*, The Standard of Compensation for Takings, Minnesota Journal of International Law 2016, S. 335 ff., <https://digitalcommons.law.seattleu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1756&context=faculty>; siehe auch *Hofmann/Donath*, Internationaler Investitionsschutz, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht Bd. 1, 4. Aufl. 2019, § 8 Rn. 6 ff., 13, mit Hinweis auf die sog. Calvo-Doktrin, nach der ausreicht, dass die ausländischen Investoren wie Inländer behandelt werden; nach BVerfG, Beschl. vom 21. März 1957, Az. 1 BvR 65/54, juris, Rn. 32, ergibt sich aus einem fehlenden Verstoß gegen Art. 14 GG, dass auch keine allgemeinen Regeln des Völkerrechtes zum Schutze des Privateigentums verletzt sein können, denn es seien keine solche allgemeinen Regeln erkennbar, die weiterreichen als der Eigentumsschutz des Grundgesetzes; *Durner* (Fn. 74), Art. 15 Rn. 23, hält diese Feststellung nach wie vor für gültig.

c) Völkervertragsrechtliche Investitionsschutzklauseln

Die Bundesrepublik Deutschland³⁰⁴ und teilweise die EU³⁰⁵ haben in zahlreichen völkerrechtlichen Abkommen Regelungen zum Schutz von Investitionen getroffen, die zumeist auch Vorgaben für Sozialisierungen oder Enteignungen enthalten. Diese Bestimmungen betreffen im Regelfall nicht nur den unmittelbaren Entzug von Eigentum, sondern beziehen Maßnahmen gleicher Wirkung ein, sodass der Entzug von Gesellschaftsanteilen ausländischer Investoren an inländischen Gesellschaften ebenso in den Schutz entsprechender Abkommen fällt wie der Entzug des Eigentums inländischer Wohnungsgesellschaften, der den formalen Gesellschafterstatus des ausländischen Investors unberührt lässt, den wirtschaftlichen Wert der Beteiligung aber beseitigt oder erheblich mindert.

Typischerweise sehen diese Abkommen u.a. eine Entschädigung zum vollen Wert vor. So regelt beispielsweise Art. 8.12 Ziff. 1 bis 4 des CETA-Abkommens der EU mit Kanada³⁰⁶ Folgendes:

„(1) Eine Vertragspartei darf eine erfasste Investition weder direkt verstaatlichen oder enteignen noch indirekt durch Maßnahmen gleicher Wirkung wie Verstaatlichung oder Enteignung (im Folgenden "Enteignung"), es sei denn, dies geschieht

- a) zu einem öffentlichen Zweck,
- b) nach einem rechtsstaatlichen Verfahren,
- c) diskriminierungsfrei und
- d) gegen Zahlung einer umgehenden, angemessenen und effektiven Entschädigung. ...

(2) Die Höhe der Entschädigung nach Absatz 1 muss dem fairen Marktwert entsprechen, den die Investition unmittelbar vor dem Bekanntwerden der Enteignung oder bevorstehenden Enteignung hatte, je nachdem, welches der frühere Zeitpunkt ist. Zu den Bewertungskriterien gehören der Fortführungswert, der Wert der Vermögensgegenstände, einschließlich des ausgewiesenen Steuerwerts der materiellen Vermögensgegenstände, sowie andere zur Bestimmung des fairen Marktwerts geeignete Kriterien.

³⁰⁴ Siehe hierzu *Hofmann/Donath* (Fn. 303), § 8 Rn. 14: mehr als 130 Abkommen; eine vollständige Übersicht findet sich hier: <https://www.bmwi.de/Navigation/DE/Service/Investitionsschutzvertraege/investitionsschutzvertraege.html>.

³⁰⁵ Die EU hat nach Art. 207 Abs. 1 AEUV die Zuständigkeit für Abkommen über ausländisch Direktinvestitionen, vgl. zu den damit zusammenhängenden Kompetenzproblemen und der Rechtsprechung des EuGH *Hofmann/Donath* (Fn. 303), § 8 Rn. 21 ff., 100. Die EU-Verordnung 1219/2012 sieht vor, dass bilaterale Investitionsschutzabkommen der Mitgliedstaaten, die gegenüber der Kommission notifiziert wurden, grundsätzlich fortgelten können, bis ein bilaterales Investitionsschutzabkommen zwischen der Union und demselben Drittland in Kraft tritt.

³⁰⁶ ABI. EU 2017 Nr. L 11, S. 23.

(3) Die Entschädigung muss darüber hinaus Zinsen zu einem marktüblichen Zinssatz für die Zeit vom Tag der Enteignung bis zum Tag der Zahlung zu beinhalten und muss, damit sie für den Investor tatsächlich verwertbar ist, unverzüglich in der Währung des Landes, dessen Staatsangehöriger der Investor ist, oder in einer vom Investor akzeptierten frei konvertierbaren Währung gezahlt werden und in das vom Investor bestimmte Land transferierbar sein.

(4) Der betroffene Investor muss nach dem Recht der enteignenden Vertragspartei dazu berechtigt sein, seinen Anspruch und die Bewertung seiner Investition nach den Grundsätzen dieses Artikels von einer Justizbehörde oder einer anderen unabhängigen Behörde der betreffenden Vertragspartei unverzüglich überprüfen zu lassen.“

Vergleichbar lautet etwa Art. 4 Abs. 2 des Abkommens mit Saudi-Arabien über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen³⁰⁷:

„Kapitalanlagen von Investoren einer Vertragspartei dürfen von der anderen Vertragspartei nur zum allgemeinen Wohl und gegen umgehende, angemessene und effektive Entschädigung enteignet, verstaatlicht oder anderen Maßnahmen unterworfen werden, die in ihren Auswirkungen einer Enteignung oder Verstaatlichung gleichkommen, vorausgesetzt, daß diese Maßnahmen nicht diskriminierend sind und im Einklang mit den allgemeinen nationalen Gesetzen stehen. Die Entschädigung muß dem Wert der enteigneten Kapitalanlage unmittelbar vor dem Zeitpunkt entsprechen, in dem die tatsächliche oder drohende Enteignung, Verstaatlichung oder vergleichbare Maßnahme öffentlich bekannt wurde. Die Entschädigung muß unverzüglich geleistet werden und ist bis zum Zeitpunkt der Zahlung mit einem Zinssatz zu verzinsen, der auf der Grundlage des marktüblichen Zinssatzes festgelegt wird; sie muß tatsächlich verwertbar und frei transferierbar sein. Spätestens im Zeitpunkt der Enteignung, Verstaatlichung oder vergleichbaren Maßnahme muß in geeigneter Weise für die Festsetzung und Leistung der Entschädigung Vorsorge getroffen sein. Die Rechtmäßigkeit der Enteignung, Verstaatlichung oder vergleichbaren Maßnahme und die Höhe der Entschädigung müssen in einem ordentlichen Rechtsverfahren nachgeprüft werden können.“

Darüber hinaus bestehen vielfältige völkerrechtlich geregelte Verfahren zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten, sei es zwischen den betroffenen Staaten, sei es zwischen Staat und Investor.³⁰⁸

Entsprechende Abkommen der EU binden gem. Art. 216 Abs. 2 AEUV die Mitgliedstaaten. Den Abkommen kommt Anwendungsvorrang vor dem nationalen Recht zu.³⁰⁹ Abkommen

³⁰⁷ BGBl. 1998 II, S. 593.

³⁰⁸ Vgl. *Hofmann/Donath* (Fn. 303), § 8 Rn. 50 ff.

³⁰⁹ *Mögele*, in: *Streinz, EUV/AEUV* 3. Aufl. 2018, Art. 216 AEUV Rn. 60.

des Bundes sind mit dem Ratifizierungsgesetz Bestandteil des Bundesrechts und gehen daher dem Landesrecht vor. Der Landesgesetzgeber muss demzufolge die Vorgaben aus solchen Abkommen beachten. Er muss also prüfen,

- ob ausländische Investoren (natürliche Personen oder Gesellschaften) Eigentümer von zu verstaatlichenden Grundstücken sind oder ausländische Investoren Anteilhaber von Gesellschaften sind, deren Grundeigentum oder Gesellschaftsanteile verstaatlicht werden soll,
- ob für das jeweilige Herkunftsland Investitionsschutzabkommen mit Wirkung für Deutschland bestehen und
- welche Vorgaben diese Abkommen für Verstaatlichungen vorsehen.

3. Zum Problem der Inländerdiskriminierung

Ergibt sich aus einer völkerrechtlichen Vorschrift, insbesondere einem Investitionsschutzabkommen, dass ausländische Investoren für Sozialisierungen nach dem Verkehrswert entschädigt werden, und sieht das Sozialisierungsgesetz für deutsche Investoren den Anforderungen der Grundrechte entsprechend eine geringere Entschädigung vor, stellt sich die Frage der Zulässigkeit einer solchen Inländerdiskriminierung.

Grundsätzlich schützen Diskriminierungsverbote nur vor unterschiedlichen Behandlungen durch denselben Normgeber.³¹⁰ Im Falle unterschiedlicher Entschädigungshöhen im Sozialisierungsgesetz könnte man sich auf den Standpunkt stellen, dass eine Verkehrswertentschädigung für bestimmte Betroffene allein wegen der Bindung des Landesgesetzgebers an völkervertragliche Vorgaben des Bundes oder der EU vorgesehen wird, der Landesgesetzgeber hier also nur in Umsetzung der Verpflichtungen aus höherrangigem Recht genügt und ihm dies nicht als eigene, die Inländer diskriminierende Entscheidung zuzurechnen ist. Hiergegen könnte jedoch sprechen, dass die Entschädigung sowohl für die Inländer als auch für die Ausländer durch den Landesgesetzgeber selbst zu regeln ist und daher die unterschiedliche Behandlung durch denselben Normgeber erfolgt.

³¹⁰ Vgl. zum Problem der Inländerdiskriminierung im Rahmen der Grundfreiheiten *Ehlers* (Fn. 284), § 7 Rn. 26.

Welche Sichtweise zutreffend ist, kann jedoch dahinstehen, da eine Ungleichbehandlung jedenfalls gerechtfertigt wäre. Denn die völkervertragliche Einräumung einer Verkehrswertentschädigung beruht auf dem Gedanken der Gegenseitigkeit. Die Investitionsschutzabkommen oder vergleichbare Vereinbarungen dienen der Absicherung nationaler Investoren im jeweiligen Partnerland. Es versteht sich, dass der Vertragspartner nur bereit sein wird, einen entsprechenden umfassenden Schutz für Investitionen in seinem Hoheitsgebiet zu gewähren, wenn umgekehrt Investitionen aus dem Partnerland in Deutschland oder in der EU im gleichen Umfang Schutz genießen. Im Hinblick auf den allgemeinen Gleichheitssatz des Grundgesetzes und der Landesverfassung rechtfertigt dies einen im Vergleich zum Schutz nationaler Investoren höheren Schutz der Investitionen aus den Partnerländern.

III. Zusammenfassende Beantwortung der gestellten Fragen

1. Frage 1

Ein Gesetz zur Sozialisierung von Wohnraum mit der Forderung nach Vergesellschaftung von großen privaten Wohnungsgesellschaften ist bei hinreichender inhaltlicher Ausgestaltung auf Grundlage eines schlüssigen Konzepts sowohl mit dem Grundgesetz als auch mit der Verfassung des Landes Brandenburg vereinbar. Allerdings begrenzen die verfassungsrechtlichen Vorgaben den Spielraum des Gesetzgebers in vielfacher Hinsicht, da durch ein Sozialisierungsgesetz in die verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantien (Art. 14 Abs. 1 GG bzw. Art. 41 Abs. 1 LV) eingegriffen wird. Daher muss sich ein entsprechendes Gesetz innerhalb der Grenzen halten, die durch Art. 15 GG bzw. Art. 41 Abs. 5 LV inhaltsgleich normiert werden. Überdies sind die allgemeinen Gleichheitssätze (Art. 3 Abs. 1 GG bzw. Art. 12 Abs. 1 LV) zu wahren. Denn inländische juristische Personen des Privatrechts dürfen sich sowohl auf die Eigentumsgarantien als auch auf die allgemeinen Gleichheitssätze berufen. Juristische Personen aus Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sind bei hinreichendem Inlandsbezug wie inländische juristische Personen zu behandeln.

Es fehlt in der Rechtsprechung an Präzedenzfällen, so dass die verfassungsrechtliche Zulässigkeit nicht eindeutig beurteilt werden kann. Jedenfalls ist eine Sozialisierung stets durch Gesetz vorzunehmen. Dem Land Brandenburg steht insoweit die Gesetzgebungskompetenz zu. Taugliche Gegenstände für eine Sozialisierung sind – nach allerdings bestrittener Auffassung – zumindest im alleinigen Eigentum eines privaten Wohnungsunternehmens stehende Grundstücke, die entweder mit Mietshäusern bebaut oder unbebaut,

jedoch bauplanungsrechtlich bebaubar sind. Die Einbeziehung von nur einzelnen Wohnungen, die nach den Bestimmungen des Wohnungseigentumsgesetzes im Sondereigentum eines Wohnungsunternehmens stehen, ist verfassungsrechtlich bedenklich. Soweit Wohnungsunternehmen lediglich ein Teil des Eigentums an Grundstücken bzw. Mietshäusern gehört, hängt die Zulässigkeit einer Sozialisierung wohl davon ab, ob der öffentlichen Hand Mehrheits- bzw. Entscheidungsrechte zustehen, die den mit einer Sozialisierung verfolgten Zweck auch anderweitig sicherstellen. Neben der Sozialisierung von Grundstücken bzw. Mietshäusern ist eine Sozialisierung der Wohnungsunternehmen selbst wohl auch zulässig.

Eine Sozialisierung ist nur dann verfassungskonform, wenn die betroffenen Güter eine hinreichende wirtschaftliche Bedeutung besitzen, die in Abhängigkeit von dem durch die Sozialisierung verfolgten Zweck sowie mit Blick auf die regionale Gliederung und die Siedlungsstruktur im Land Brandenburg (siehe dazu nachfolgend Frage 2) zu beurteilen ist. Die insoweit anzustellenden Überlegungen sind eng mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und den allgemeinen Gleichheitssätzen verzahnt, da die Bestimmung der Schwelle der hinreichenden wirtschaftlichen Bedeutung in Abhängigkeit etwa von der gesetzgeberischen Grundentscheidung zu erfolgen hat, ob möglichst wenige Wohnungsunternehmen mit ihrem gesamten Wohnungsbestand oder möglichst viele Wohnungsunternehmen mit einem geringeren Teil ihres Wohnungsbestands von einer Sozialisierung betroffen sein sollen.

Da nach überwiegender Auffassung die Sozialisierung kein Selbstzweck ist, muss durch sie ein Ziel verfolgt werden, das etwa in der Umsetzung des Sozialstaatsprinzips oder dem Schaffen von sozialem Frieden und Gerechtigkeit sowie sozialer Gleichheit und sozialer Freiheit liegen kann. Eine rein fiskalisch motivierte Sozialisierung zum Zwecke gewinnorientierter Bewirtschaftung ist hingegen unzulässig. Es dürfte geboten sein, dass der Gesetzgeber ein schlüssiges Konzept vorlegen muss, aus dem sich die Gründe, die Ausgangspunkt für eine Sozialisierung sind, sowie die konkret verfolgten Ziele ergeben. Insofern kann es einen Unterschied machen, ob die zu sozialisierenden Wohnungen zu Gunsten der Bestandsmieter zu niedrigerem Mietzins als bisher – etwa im Rahmen einer nur kostendeckenden Mietzinskalkulation ohne Gewinn – weitervermietet oder nur zukünftige Mieterhöhungen verhindert werden sollen, der Mietzins nur bei Neuabschlüssen von Mietverträgen reduziert werden oder neuer Wohnraum etwa durch die Verkleinerung von Wohnungen, den Ausbau von Mietshäusern oder die Verdichtung von Wohnbebauung

geschaffen werden soll. Hiermit korrespondiert die Frage, welche Personen durch einen reduzierten Mietzins begünstigt werden sollen und wie sichergestellt wird, dass diese – und nicht wirtschaftlich bessergestellte Personen – finanziell entlastet werden.

Nach bestrittener, aber vorzugswürdiger Auffassung ist ein Sozialisierungsgesetz – wie auch jeder andere Grundrechtseingriff – am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen. Daher muss ein Gesetz zur Sozialisierung von Wohnraum für den konkret verfolgten Zweck förderlich sein. Insoweit ist etwa zu beachten, dass ein Substanzverlust der sozialisierten Wohnungen und Häuser nicht eintreten darf, so dass sich in jedem Einzelfall eine absolute untere Grenze für die Absenkung des Mietzinses ergibt, sofern nicht zusätzliche öffentliche Mittel eingesetzt werden. Sollten bauliche Maßnahmen durch Verdichtung, Aufstockung oder Wohnungsteilung im Vordergrund stehen, so müssen die betroffenen Grundstücke und Häuser unter baulichen und bauplanungsrechtlichen Gesichtspunkten hierfür geeignet sein. Eine Sozialisierung von Wohnraum ist ferner nur dann zulässig, wenn keine gleich oder besser geeigneten anderen Maßnahmen ergriffen werden können, die die betroffenen Grundrechte der Wohnungsunternehmen nicht bzw. weniger stark beeinträchtigen. Insoweit ist die Vorrangigkeit der bereits jetzt zur Verfügung stehenden Maßnahmen (Auflistung siehe S. 14 f.) zu erwägen. Kann der verfolgte Zweck durch eine dieser Maßnahmen oder eine Kombination von mehreren Maßnahmen gleich wirksam verfolgt werden, so ist eine Sozialisierung unzulässig. Ferner ist zu bedenken, ob die für eine Sozialisierung als erforderlich ermittelte Anzahl von Wohnungen auf möglichst viele Wohnungsunternehmen aufzuteilen ist oder besser weniger Wohnungsunternehmen mit einem jeweils höheren Wohnungsbestand betroffen sein sollen. Schließlich muss bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs in die Eigentumsgarantien einerseits und dem Gewicht und der Dringlichkeit der die Sozialisierung rechtfertigenden Gründe andererseits die gesetzliche Regelung insgesamt die Grenze der Zumutbarkeit wahren. Hierbei sieht ein Teil der Literatur die Schwere des Eingriffs in die Eigentumsgarantie durch den relativ begrenzten Nutzen für die Allgemeinheit nicht aufgewogen und kommt zur Unangemessenheit der Sozialisierung. Ein anderer Teil geht hingegen von der Angemessenheit der Sozialisierung aus und verweist insbesondere auf das weite politische Ermessen des Gesetzgebers. Sollte eine Sozialisierung auch private Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis umfassen, so könnten sich diese bei Ausübung einer religiös motivierten Vermietungspraxis zusätzlich auf den Schutz der Religionsfreiheit berufen. Die Zulässigkeit insgesamt hängt von der Gewichtung der Umstände des Einzelfalls ab.

Die allgemeinen Gleichheitssätze gebieten, dass wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich behandelt wird. Vorliegend lassen sich unterschiedliche Vergleichsgruppen bilden, die etwa nach dem Eigentümer, der Organisationsform, der Gewinnerzielungsabsicht, dem Wohnungsbestand sowie dessen Lage differenzieren. Eine Beschränkung auf private Wohnungsunternehmen – ggf. mit Ausnahme von Genossenschaften – dürfte zulässig sein. Soweit die Auswahl der von einer Sozialisierung betroffenen Wohnungsunternehmen in Abhängigkeit von der Anzahl der Wohnungen oder nach der Summe der Wohnfläche oder einer Kombination aus beidem erfolgt, bedarf dies jedenfalls einer eingehenden Begründung.

Sollte letztlich nur ein Wohnungsunternehmen von der Sozialisierung betroffen sein, so kann dies – auch unter dem Gesichtspunkt des Verbots von Einzelfallgesetzen – zulässig sein, wenn hinreichende sachliche Gründe dafür vorliegen.

2. Frage 2

Neben den allgemeinen verfassungsrechtlichen Anforderungen, die an ein Sozialisierungsgesetz zu stellen sind (siehe dazu vorstehend zu Frage 1), ergeben sich aus den Bedingungen des Landes Brandenburg – insbesondere aus seiner regionalen Gliederung und Siedlungsstruktur – weitere Anforderungen.

Da es im Land Brandenburg keinen einheitlichen Mietwohnungsmarkt gibt, ist die hinreichende wirtschaftliche Bedeutung als Voraussetzung der Sozialisierungsreife jeweils mit Bezug auf die regionalen Wohnungsmärkte zu bestimmen. Die Grenzen der regionalen Mietwohnungsmärkte müssen nicht zwingend mit den Grenzen von Städten bzw. Gemeinden zusammenfallen, sondern können auch an geographische Gegebenheiten oder die Reichweite von Siedlungszusammenhängen anknüpfen. Für die vorzunehmende Beurteilung und Abgrenzung könnte sich an der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zur Bemessung der Übernahmefähigkeit der Kosten der Unterkunft und Heizung gemäß § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II orientiert werden. Diese regionale Betrachtung dürfte auch für die Beurteilung angezeigt sein, ob die der öffentlichen Hand zur Verfügung stehenden Maßnahmen zur Behebung der festgestellten Defizite in den regionalen Mietwohnungsmärkten bereits angewandt worden sind. Sie dürfte ferner für die Betrachtung geboten sein, ab welcher Schwelle Wohnungsunternehmen der Sozialisierung überhaupt unterfallen und wie diese Schwelle zu bestimmen ist.

3. Frage 3

Jedes Sozialisierungsgesetz muss Art und Ausmaß der Entschädigung selbst regeln (Art. 15 GG in Verbindung mit Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG bzw. Art. 41 Abs. 5 LV in Verbindung mit Art. 41 Abs. 4 Satz 3 LV). Der Begriff der Entschädigung bezeichnet den Ersatz des durch den Eigentumseingriff entstandenen Vermögensverlustes und orientiert sich ihrer Höhe nach an der entzogenen Substanz, wobei ein entgangener Gewinn hiervon nicht umfasst ist.

Ein Teil der Literatur will den Wert des entzogenen Eigentums grundsätzlich nach dem Verkehrswert im Zeitpunkt der Entziehung bestimmen, ein anderer Teil der Literatur meint demgegenüber, dass eine Entschädigung nach dem Verkehrswert oder in Orientierung an dem Verkehrswert nicht erforderlich ist, weil dies die Sozialisierung grundsätzlich erschweren würde. Dies überzeugt nicht, da dann die Höhe der Entschädigung an der Fähigkeit bzw. Bereitschaft des Gesetzgebers auszurichten ist, für die beabsichtigte Sozialisierung finanzielle Mittel aufzubringen. Vorzugswürdig ist daher eine Orientierung am Verkehrswert, wobei eine Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu erfolgen hat. Dafür sind konkrete, von Verfassungs wegen zu billigende Gründe des Einzelfalls erforderlich, die das Unterschreiten einer absoluten Grenze („nominelle Entschädigung ohne substantielle Kompensation“) jedoch nicht zu rechtfertigen vermögen.

So könnten Wertsteigerungen, die sich nicht auf Eigenleistungen des Eigentümers gründen, nicht oder zumindest nicht voll miteinbezogen werden. Es könnte daher vom Verkehrswert zum Zeitpunkt des Erwerbs des jeweiligen Wohnungsbestands durch die Wohnungsgesellschaften ausgegangen werden, wobei auf deren Kosten durchgeführte Reparaturen, Modernisierungen und Sanierungen miteinzubeziehen sind. Der Verkehrswert könnte somit nicht auf Basis der Summe des aktuell gezahlten Mietzinses ermittelt werden, sondern auf Basis nur solcher Mietzinssteigerungen, die ihren Grund in Eigenleistungen des jeweiligen Wohnungsunternehmens und nicht in der allgemeinen Wertentwicklung des Wohnungsmarkts finden.

Ob im Falle einer Sozialisierung großer Wohnungsbestände weitergehend ein „Paketabschlag“ vorzunehmen ist, wird in der Literatur unterschiedlich beurteilt und kann nicht mit Sicherheit eingeschätzt werden. Eine Rechtfertigung dafür mag sich allenfalls aus einem besonderen Bedürfnis der öffentlichen Hand nach einer umfangreichen Sozialisierung von Wohnungsbeständen auf der einen Seite und einem sehr hohen Wohnungsbestand bei

einzelnen Wohnungsunternehmen auf der anderen Seite ergeben, der eine besonders herausgehobene Vermögenposition begründet.

4. Frage 4

Weder EU-Recht noch internationales Recht stehen einer Sozialisierung von Wohnraum und Wohnungsunternehmen entgegen.

Zwar kann eine Sozialisierung EU-Grundfreiheiten sowie die Eigentumsrechte der EU-Grundrechtecharta und der EMRK beeinträchtigen. Diese Garantien gewähren jedoch im Hinblick auf Sozialisierungen keinen weitergehenden Schutz als die nationalen Grundrechte. Zu beachten ist aber, dass anders als nach dem Grundgesetz und der Landesverfassung auch juristische Personen mit Sitz außerhalb der EU geschützt sein können.

Ob eine nach Art. 25 GG den Gesetzen vorgehende allgemeine Regel des Völkerrechts besteht, wonach eine Entschädigung ausländischer Investoren für Sozialisierungen in Höhe des Verkehrswertes zu erfolgen hat, ist strittig. Jedenfalls aber enthalten zahlreiche völkerrechtliche Abkommen der Bundesrepublik Deutschland und der EU Regelungen über den Investitionsschutz, die oftmals eine Entschädigung für Eigentumsentziehungen sowie Maßnahmen gleicher Wirkung zum Verkehrswert vorsehen. Diese Regelungen sind für den Landesgesetzgeber verbindlich. Im Anwendungsbereich solcher Abkommen muss also eine Entschädigung für eine Sozialisierung von Wohnraum und Wohnungsunternehmen zum Verkehrswert geleistet werden.

Sollte das Sozialisierungsgesetz eine geringere Entschädigung für Inländer vorsehen, dürfte dies keinen Verstoß gegen die allgemeinen Gleichheitssätze darstellen, da die völkervertragliche Einräumung einer Entschädigung zum Verkehrswert auf dem Gegenseitigkeitsprinzip beruht, das dem Schutz deutscher Investitionen im Hoheitsgebiet des Partnerlandes dient und daher die Inländerdiskriminierung ausreichend rechtfertigt.