

Eine goldene Brücke zur Vergesellschaftung

Anna-Katharina König

2023-07-07T13:11:00

Seit einigen Wochen steht die Berliner Landesregierung in den Schlagzeilen, weil sie die bereits geplante Verkehrswende der Innenstadtbezirke aktiv blockiert. In den kommenden Monaten wird sich der CDU-geführte Senat nun mit einem weiteren transformativen Projekt auseinandersetzen müssen, das ihn an die Grenzen seiner politischen Komfortzone bringen dürfte: Das der Initiative „Deutsche Wohnen & Co enteignen“.

Ziel der Initiative ist es, die Wohnbestände von Unternehmen zu vergesellschaften, die im Land Berlin über 3000 Wohnungen halten und diese profitorientiert bewirtschaften. Die betroffenen Wohnungen sollen dauerhaft in eine Anstalt des öffentlichen Rechts überführt und im Anschluss gemeinwohlorientiert vermietet werden. Die Möglichkeit einer solchen Vergesellschaftung ist ausdrücklich in Art. 15 GG vorgesehen, der es erlaubt, gegen Entschädigung Grund und Boden zum Zwecke der Vergesellschaftung in Gemeineigentum zu überführen. Im September 2021 stimmten die Berliner*innen im Rahmen eines [Volksentscheids](#) mehrheitlich dafür, einen Gesetzentwurf zur Durchführung einer solchen Vergesellschaftung zu erarbeiten. Mit Art. 15 GG mobilisierten sie dabei eine Grundrechtsvorschrift, die in den vergangenen Jahrzehnten fast vollständig in Vergessenheit geraten ist und noch nie Gegenstand eines verfassungsgerichtlichen Verfahrens war.

Nicht zuletzt aufgrund der Unsicherheit im Umgang mit Art. 15 GG setzte der Berliner Senat im Frühjahr 2022 unter Führung der damals regierenden Bürgermeisterin Franziska Giffey eine Expert*innenkommission ein, welche die rechtliche und praktische Umsetzbarkeit des Vergesellschaftungsvorhabens prüfen sollte. Mit insgesamt [13 Mitgliedern](#), darunter 10 Jurist*innen sowie Expert*innen für Stadtforschung, Infrastrukturwirtschaft und Genossenschaftsökonomie war die Kommission interdisziplinär und hochkarätig besetzt. Vergangene Woche veröffentlichten die Kommissionsmitglieder nun ihren [Abschlussbericht](#), der in Bezug auf Art. 15 GG die wohl bedeutsamste Veröffentlichung der vergangenen 70 Jahre ist. Eine deutliche Mehrheit der Kommissionsmitglieder hält das Vorhaben der Initiative „Deutsche Wohnen & Co enteignen“ für verfassungsgemäß. Der Bericht schlägt eine Brücke zwischen bisher unversöhnlichen Rechtsverständnissen des Art. 15 GG – ein innovativer Kompromiss, den auch das Bundesverfassungsgericht wählen könnte. Im Folgenden soll dieser näher beleuchtet werden.

Ein zeitgemäßer Kompromiss zwischen konfligierenden Verfassungsverständnissen

Mit der Möglichkeit, Privateigentum in kollektive Eigentumsformen zu überführen, hält Art. 15 GG die Verfassung für nicht-kapitalistische Wirtschaftsformen offen – ein Verfassungsprinzip, das heute gemeinhin unter dem Begriff der „wirtschaftspolitischen Neutralität des Grundgesetzes“ bekannt ist. Während in den 1950er Jahren selbst unter konservativen Verfassungsrechtler*innen anerkannt war, dass der Vergesellschaftung ein eigenständiger Verfassungswert zukommt,¹⁾ wurde Art. 15 GG im Verlauf der Jahrzehnte zunehmend als bloße Eingriffsbefugnis in das Privateigentum verstanden. Auch innerhalb der Berliner Expert*innenkommission wurden diese divergierenden Verständnisse über die Rechtsnatur des Art. 15 GG vertreten.

So bezeichnen zwei Kommissionsmitglieder Art. 15 GG im Abschlussbericht als ein „demokratisch-soziales Grundrecht“ bzw. als „demokratische Offenhaltungsnorm“ (Rn. 118). Die Vorschrift garantiere demnach einer demokratischen Mehrheit, die Verteilungsverhältnisse im eigentumsrechtlichen Bereich gestalten zu können. Ein Regel-Ausnahme-Verhältnis des Privateigentums gegenüber anderen Eigentumsformen ist der Verfassung danach nicht zu entnehmen. Deshalb ist auch ein Eingriffs-Abwehr-Denken zugunsten privater Eigentumspositionen Art. 15 GG nach diesem Verständnis fremd.

In einem Sondervotum verstehen drei Kommissionsmitglieder die Vergesellschaftung demgegenüber ausschließlich als Eingriff in die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG (Sondervotum, S. 111 f.). Privatnützige Eigentumsformen genießen demnach einen klassisch abwehrrechtlichen Schutz gegenüber dem sozialisierenden Gesetzgeber und seien insofern verfassungsrechtlich priorisiert.

Vor dem Hintergrund dieser konfligierenden Grundrechtsverständnisse hat der Abschlussbericht nun einen grundrechtstheoretischen Mittelweg eingeschlagen. Die Kommissionsmehrheit versteht Art. 15 GG sowohl als wirtschaftspolitische Offenhaltungsnorm als auch als Eingriffsmöglichkeit in das Privateigentum. Sie erkennt die Vergesellschaftung von Privateigentum damit als eigenständigen Zweck an, berücksichtigt andererseits aber auch den Eingriffscharakter, den ein solches Vorhaben gegenüber betroffenen Eigentümer*innen hat. Art. 15 GG ist demnach ein eigenständiges Rechtsinstitut, das zwischen Grundrechtseingriff und demokratischem Gestaltungsrecht steht. Dieses Rechtsverständnis ist im Vergleich zu den Auslegungsvorschlägen der 1940er und 50er Jahre weniger radikal, allerdings durchaus zeitgemäß. Zeitgemäß, weil sich in Deutschland in den vergangenen 75 Jahren eine soziale Marktwirtschaft etabliert hat, in der das Privateigentum an Grund und Boden weitgehend unhinterfragt zum politischen *Status quo* geworden ist. Zeitgemäß auch, weil die Grundrechtsdogmatik des Bundesverfassungsgerichts seit vielen Jahrzehnten von einem Eingriffs-Abwehr-Denken geprägt ist, das auch die Auslegung der Eigentumsgarantie in Art. 14 GG erfasst hat.

Der grundrechtstheoretische Kompromiss des Abschlussberichts schlägt sich in einigen dogmatischen Innovationen und praktischen Umsetzungsvorschlägen nieder. Hervorzuheben sind hier insbesondere der Umgang der Kommissionsmehrheit mit der Verhältnismäßigkeitsprüfung, ihre Berechnung der Entschädigungshöhe sowie der Hinweis, dass eine Vergesellschaftung gem. Art. 15 GG auch kapitalmarktorientierte Wohnungsunternehmen erfassen kann.

Ein Novum: Die Modifizierte Verhältnismäßigkeitsprüfung

Bereits in mehreren vorangegangenen Gutachten sowie im [Zwischenbericht](#) der Expert*innenkommission vom Dezember 2022 zeichneten sich verschiedene Auffassungen darüber ab, ob und inwiefern Vergesellschaftungen i.S.d. Art. 15 GG dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen müssen.

Ein Teil der Kommission hält den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz mangels Eingriffscharakters des Art. 15 GG für nicht anwendbar. Auch die Kommissionsmehrheit geht auf die Besonderheit des Art. 15 GG als eigenständiges Rechtsinstitut ein, dessen primärer Zweck gerade in der Überführung privatnütziger Eigentumsformen in eine gemeinwohlorientierte Wirtschaftsform liege. Weil dadurch allerdings auch nach Art. 14 Abs. 1 GG geschützte subjektive Rechte entzogen werden könnten, stelle Art. 15 GG gleichzeitig einen Eingriff dar, der einer Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten müsse. Die Kommissionsmehrheit versteht die Vergesellschaftung also als nicht-rechtfertigungsbedürftigen Selbstzweck und als rechtfertigungsbedürftigen Eingriff zugleich.

Dieser grundrechtstheoretische Mittelweg führt die Kommission dann zu einer modifizierten Verhältnismäßigkeitsprüfung: Sie begreift die Vergesellschaftung einerseits als eigenständigen legitimen Zweck. Andererseits bezieht sie auch sonstige mit dem Vergesellschaftungsvorhaben verfolgte Ziele in die Verhältnismäßigkeitsprüfung ein – wie beispielsweise die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichend bezahlbarem Wohnraum. Zusammen bilden diese Ziele ein sogenanntes Zweckbündel (Rn. 149). Offen lässt die Kommission allerdings, ob der Selbstzweck der Vergesellschaftung und die dahinterstehenden Zwecke kumulativ oder nur alternativ erforderlich sind. Da das Berliner Vorhaben ohnehin mehrere Zwecke verfolge, komme es hierauf laut Abschlussbericht nicht an (Rn. 140 f.). Die Erforderlichkeitsprüfung könne von Natur aus jedenfalls nur in Bezug auf externe Zwecke durchgeführt werden, die nach einem neu entwickelten Kriterium der „Offensichtlichkeit“ zu einer abgeschwächte Kontrolldichte führe. Nach diesem Kriterium müssen gleich geeignete Mittel zur Verfolgung dieser Gemeinwohlziele *offensichtlich* milder als eine Vergesellschaftung sein. Über diese abgeschwächte Prüfung trägt die Kommission ihrem Verständnis Rechnung, dass bereits die Vergesellschaftung als solche ein verfassungsrechtlich anerkannter Zweck ist. Auch im Rahmen der Angemessenheit fällt dieser eigenständige Vergesellschaftungszweck ins Gewicht. Art. 15 GG bringe hier einen gewissen Abwägungsvorsprung zugunsten von Allgemeininteressen zum Ausdruck. So betont die Kommission den weiten Prognosespielraum des Gesetzgebers, der sich damit

begründen lasse, dass eine Vergesellschaftung i.S.d. Art. 15 GG stets komplex sei (Rn. 195 ff.). Zudem dürfe der Umfang der Eigentumseingriffe nicht *per se* negativ gewichtet werden, da Legalvergesellschaftungen naturgemäß auf einen großen Umfang angelegt seien (Rn. 179). Anhand dieser Maßstäbe bewertet die Kommission das Berliner Vorhaben schließlich als verhältnismäßig (Rn. 145 ff.).

Diese modifizierte Verhältnismäßigkeitsprüfung kann durchaus als dogmatische Innovation des Abschlussberichts bezeichnet werden. Die Kombination aus Selbstzweck (Art. 15 GG als Offenhaltungsnorm) und externen Zwecken (Art. 15 GG als Eigentumseingriff) führt hier zu einer Aufweichung der klassischen Eingriffs-Abwehr-Dogmatik die sich nicht in einer herkömmlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung abbilden lässt.

Sozialstaatsorientierte Entschädigungszahlungen

Auch bei der Beurteilung der Entschädigungszahlung wird die Rechtsnatur von Art. 15 GG relevant. Nach Art. 15 S. 2 GG sind im Fall einer Vergesellschaftung die Maßstäbe der Enteignungsentschädigung aus Art. 14 Abs. 3 S. 3 und 4 GG entsprechend anzuwenden, welche eine gerechte Interessenabwägung vorsehen. Die Eigenständigkeit des Vergesellschaftungsartikels schlägt sich nun laut Abschlussbericht in einer Interessenlage nieder, die sich von Enteignungssachverhalten unterscheidet (Rn. 209, 226). So müsse, anders als bei einer Enteignung, für eine Vergesellschaftung nicht vom Verkehrswert ausgegangen werden. Eine Entschädigung könne daher auch deutlich geringer ausfallen, wobei die genaue Entschädigungsberechnung dem Gesetzgeber obliege.

Im Abschlussbericht werden dafür drei alternative Berechnungsmodelle aufgezeigt (Rn. 231 ff.). Die Entschädigung könne sich nach der fiskalischen Leistbarkeit der öffentlichen Hand richten. Rein fiskalische Interessen seien ausnahmsweise dann als Belange der Allgemeinheit in der Abwägung zu berücksichtigen, wenn das Vergesellschaftungsvorhaben seiner Art nach ansonsten nicht realisiert werden könne. Diese Auslegung stütze der strukturelle Charakter der Vergesellschaftung, der auch umfangreiche Vorhaben zur Umgestaltung der Wirtschaft fiskalisch nicht verunmöglichen soll. Alternativ könne die Entschädigung auch anhand eines hypothetischen Verkehrswerts bemessen werden. Dieser würde auf Grundlage von potenziell möglichen Schrankenbestimmungen berechnet werden, die grundsätzlich nach Art. 14 Abs. 1 GG entschädigungslos hinzunehmen sind. Als eine solche potenzielle Schrankenbestimmung führt die Kommission beispielsweise die öffentliche Wohnraumbewirtschaftung an (Rn. 243). Die Einführung einer solchen Gesetzgebung würde den Verkehrswert der jeweiligen Grundstücke verringern, woran sich die Vergesellschaftungsentschädigung dann orientieren könnte.

Als besonders innovativ erweist sich der Vorschlag einer sozialstaatsorientierten Entschädigungsbemessung, die von Mieterträgen einer gemeinwirtschaftlichen Bewirtschaftung ausgeht. Die Mieten müssten sich dabei nach der Bezahlbarkeit für kleine und mittlere Haushalte richten. Die Einbeziehung dieser sozialstaatlichen Erwägungen in die Entschädigungsberechnung entspricht der dogmatischen Einordnung der Vergesellschaftung als Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips.²⁾

Ein rein abwehrrechtliches Eigentumsverständnis, bei dem die Entschädigung grundsätzlich vom Ersatz des Verkehrswertes ausgeht, wird damit aufgegeben.

Vergesellschaftung kapitalmarktorientierter Wohnungsunternehmen

Dass der Abschlussbericht Art. 15 GG einen eigenständigen Verfassungszweck beimisst, äußert sich nicht zuletzt auch in einem praktischen Vorschlag zur Umsetzung des Berliner Vergesellschaftungsvorhabens. So enthält der Bericht den Hinweis, dass eine Vergesellschaftung auch den Wohnbestand kapitalmarktorientierter Unternehmen erfassen kann (Rn. 327 ff.). Anstatt eine Vergesellschaftung an der Bestandsgröße von 3000 Wohnungen festzumachen, erlaubt es Art. 15 GG also auch, an die Unternehmensausrichtung anzuknüpfen.

Mit diesem Vorschlag reagiert die Kommission auf die zunehmende „Finanzialisierung“ des Berliner Wohnungsmarktes, d.h. auf die kapitalmarktorientierte Bewirtschaftung von Wohnungen. Kapitalmarktorientierte Unternehmen zeichnen sich dadurch aus, dass sie Wohnimmobilien ausschließlich als Vermögenswerte halten, die einen möglichst hohen Gewinn erwirtschaften sollen (Rn. 336). Da dieser Gewinn sodann ausgeschüttet wird, führt die Kapitalmarktorientierung nachweislich zu einer Wohnraumbewirtschaftung mit steigenden Mieten, die auf geringe Instandhaltungs- und hohe Modernisierungskosten angelegt ist. Die profitorientierte Verwertung von Grund und Boden kommt in diesen Unternehmen gewissermaßen in ihrer Reinform zum Ausdruck.

Da die Vergesellschaftung bezweckt, ein solches rein privatnütziges Verwertungsverhalten zu beenden, erfasst sie gerade kapitalmarktorientierte Unternehmensformen. Umgekehrt können gemeinnützig wirtschaftende Wohnungsunternehmen – wie Genossenschaften und landeseigene Unternehmen – von einer Vergesellschaftung ausgenommen werden (Rn. 303 ff.). Der Vorschlag der Kommissionmehrheit lässt sich insofern als eine zeitgemäße Auslegung des Art. 15 GG verstehen. Die Kommissionsmitglieder adressieren hier die sozialen Folgen der Finanzialisierung und berücksichtigen ein neues privatwirtschaftliches Phänomen, das bei Inkrafttreten des Grundgesetzes so noch nicht absehbar war.

Das transformative Potenzial des Grundgesetzes

Wie das Kommissionsmitglied Anna-Katharina Mangold in einem [Interview](#) äußerte, dürfte die Vergesellschaftung „eines, wenn nicht das wichtigste verfassungsrechtliche Projekt unserer Zeit“ sein. Der Kommissionbericht entwickelt das transformative Potenzial des Art. 15 GG und schlägt dabei eine Brücke zwischen bisher unversöhnlichen Grundrechtsverständnissen. Der Bericht dient damit nicht nur als Wegweiser für eine Transformation des Berliner Wohnungsmarktes. Er offenbart ganz grundsätzlich den Spielraum, den das Grundgesetz unserer Demokratie überantwortet hat, um dem Grundkonflikt zwischen privater Gewinnmaximierung und öffentlicher Daseinsvorsorge zu begegnen.

Inwiefern die Berliner*innen das wirtschaftspolitische Potenzial des Art. 15 GG realisieren werden, bleibt indes eine offene Frage.

In einem [Teil 2](#) gehen Georg Freiß und Timo Laven der Frage nach, ob und inwiefern in Berlin nun tatsächlich eine Vergesellschaftung durchgeführt wird.

References

- Vgl. beispielsweise Ipsen, VVDStRL 10 (1952), S. 74 (102 ff.).
- Schliesky, in: Bonner Kommentar GG, Art. 15, 153. Aktualisierung 2011, Rn. 4.

