

EXPERTENKOMMISSION

zum Volksentscheid „Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen“

Protokoll 3/2023

Sitzung der Kommission zum Volksentscheid „Vergesellschaftung großer Wohnungsbestände“ vom 21. und 22. März 2023

Ort: art'otel berlin-mitte, Wallstraße 70-73, 10179 Berlin

Erster Sitzungstag am Dienstag, den 21. März 2023

Beginn der Sitzung um 14.35 Uhr.

TOP 1 - Begrüßung

Die Vorsitzende begrüßt die Anwesenden. Zwei Kommissionsmitglieder sind für beide Sitzungstage, ein Kommissionsmitglied ist für den ersten Tag entschuldigt.

TOP 2 - Beschluss über die Tagesordnung

Die Vorsitzende stellt nach Rückfrage fest, dass allen Anwesenden alle für die aktuelle Sitzung erforderlichen Papiere zugegangen sind.

Dazu zählen: das Schreiben von Senator Geisel vom 9. März 2023 sowie die vorangegangene Korrespondenz, die Ausarbeitung zur Entschädigung (Mitglied 1), das Papier zur Entschädigung (Mitglied 2/Mitglied 3), die Kommentierung zu diesem Papier (Mitglied 4/Mitglied 5), das Papier zum Investitionsschutzrecht - Investor-Staat-Streitbeilegung (Mitglied 4), das Papier von Mitglied 2 vom 8. März 2023 zum Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG, und die Erwiderung darauf von Mitglied 6 sowie das Papier von Mitglied 2 und Mitglied 7 zur Verhältnismäßigkeitsprüfung bei Art. 15 GG vom 16. März 2023.

Diese Dokumente sollen diskutiert werden. Nach kurzer Besprechung wird TOP 6 konkretisiert. Das Arbeitsprogramm soll am ersten Sitzungstag besprochen werden, darunter Entschädigung, Verhältnismäßigkeit und Gleichheitssatz. Das Thema Europa-/Völkerrecht wird auf den Vormittag des zweiten Sitzungstags festgesetzt.

Das Kommissionsmitglied, das die Aufgabe der Erstellung eines ersten Strukturentwurfs für einen Abschlussbericht übernommen hat, berichtet, es habe zusammen mit Mitarbeiterinnen beispielhaft zwei Textstücke für den Abschlussbericht vorbereitet. Das Mitglied schlägt vor, diese Textteile jetzt allen Kommissionsmitgliedern zuzusenden, damit sie über Nacht gelesen werden und dann am Folgetag diskutiert werden können.

Die Kommission dankt dem Kommissionsmitglied für die Vorbereitung und stellt fest, die Textvorschläge und die Struktur des Abschlussberichts als ersten Punkt des nächsten Sitzungstags zu besprechen. Dafür soll die Sitzung nicht, wie geplant, um 8.00 Uhr, sondern eine halbe Stunde später um 08.30 Uhr beginnen.

Die Vorsitzende berichtet, der Senat habe zugestimmt, das betreffende Kommissionsmitglied bei der Erstellung des Abschlussberichts durch die Bereitstellung eines bestimmten Betrags für die Mitarbeiterinnen zu unterstützen.

TOP 3 - Genehmigung des Protokolls der 8. und 9. Sitzung

Die Protokolle der 8. und 9. Sitzung werden angenommen.

TOP 4 - Gespräche von Kommissionsmitgliedern zu Einzelfragen

Ein Kommissionsmitglied verweist auf die noch ausstehende Diskussion zu einem im Dezember vorgelegten Papier dazu, wer vergesellschaftet werde und welche Auswirkungen das auf die anderen Bestände habe. Das Mitglied vermute, dass das kontrovers sein könnte.

Ein anderes Kommissionsmitglied erklärt, - zusammen mit dem vorgenannten Kommissionsmitglied - mit Herrn Henger vom Institut der deutschen Wirtschaft (IW) gesprochen zu haben, wobei sich viele Überlegungen bestätigt haben. Das Thema mildere Mittel sei auf einen zweiten Termin vertagt (April). Der Vollständigkeit teilt das Mitglied noch mit, informell mit einer Person mit Expertise aus einem öffentlichen Wohnungsunternehmen gesprochen zu haben, das nicht genannt werden wolle. Auf Nachfrage erläutert das Mitglied, die Gespräche dienen dazu, Wirkungsprognosen abzusichern. Dabei gehe es auch darum, dem Senat am Ende Empfehlungen geben zu können, wo vertiefte Untersuchungen nötig seien.

Die Vorsitzende weist nochmals auf das Schreiben von Senator Geisel vom 9. März 2023 als Antwort auf ihre Schreiben vom 17. Februar 2023, vom 26. November 2022 und vom 9. Oktober 2022 hin. Diese Schreiben liegen den Kommissionsmitgliedern vor. Sie bittet ein Mitglied der Geschäftsstelle darum, die in Berlin geltenden Regelungen der Vergabe von Aufträgen vorzutragen, da Experten um Frau Dr. Sommer (u.a., dazu näher das [Protokoll der 9. Sitzung](#), S. 2) erklärt haben, eine Datenanalyse vorzunehmen.

Das Mitglied der Geschäftsstelle berichtet, für eine Vergabe von bis zu 100.000 Euro brauche es zunächst einer Genehmigung des Leistungsauftrags, den die Kommission zu erarbeiten und zu beschließen habe. Dann müssten drei Anbieter vorhanden sein, die 14 Tage Zeit haben, ein Angebot zu unterbreiten. Anschließend müssen diese Angebote durch die Kommission und den Senat bewertet werden, bevor ein Angebot ausgewählt werde. Dann könne der ausgewählte Dienstleister mit der Arbeit beginnen. Das Mitglied der Geschäftsstelle ist der Meinung, dass eine Auswertung durch einen ausgewählten Dienstleister wohl erst im Juni oder Juli vorliegen könne.

Die Vorsitzende betont, das sei ein sehr knappes Zeitbudget. Sollte das nicht verkürzt werden können, bleibe nur, dem Senat eine derartige Auswertung im Abschlussbericht vorzuschlagen. Ein

Kommissionsmitglied und sie haben auch das zweite Sanktionsdurchsetzungsgesetz (SDG II) geprüft, ob auf diesem Weg die erforderlichen Informationen schneller zu bekommen seien. Das führe jedoch aufgrund verschiedener Faktoren nicht weiter.

Ein Kommissionsmitglied betont, die Kommission brauche im April einen Textentwurf für den Abschlussbericht und äußert Skepsis, ob weitere Untersuchungsergebnisse, wohl relevant beim Gleichheitssatz und Verhältnismäßigkeit, überhaupt noch rechtzeitig vorliegen würden. Insofern bleibe wohl nur der Vorschlag solcher Untersuchungen für ein Gesetzgebungsverfahren.

Ein anderes Kommissionsmitglied erkundigt sich, ob es einen Schwellenwert für eine Summe gebe, bis zu der ein solch ausführliches Verfahren nicht erforderlich sei.

Ein weiteres Kommissionsmitglied antwortet, diese existiere und liege wohl bei 10.000 Euro.

Dem stimmt das Mitglied der Geschäftsstelle zu.

Die Vorsitzende schlägt der Kommission vor, auch wenn die Zeit immer mehr dränge, alles zu versuchen, um noch rechtzeitig zu den Auswertungsergebnissen zu kommen. Sie versuche schon seit Tagen, einen Termin mit der Justizsenatorin zu erhalten, um mit der Zuständigen für den Grundbuchbereich die dort offensichtlich noch vorhandenen Probleme zu besprechen. Auf ihre Frage hin erklärt sich ein Kommissionsmitglied bereit, an diesem Gespräch teilzunehmen.

Die Kommission nimmt dieses Vorgehen mit Zustimmung zur Kenntnis.

Zum Vergabeverfahren betont das vorgenannte Kommissionsmitglied, darin solle man in Erfahrung bringen, ob es eine solche Schwelle überhaupt gebe und wenn, wo diese angesiedelt sei. Das Mitglied werde zudem vorsorglich Frau Dr. Sommer kontaktieren, um zu fragen, ob 10.000 Euro als Honorar ausreichten. Weiterhin betont das Mitglied, man solle im Gespräch die Möglichkeit einer sogenannten sicheren Datenumgebung aufzeigen. So könne der Senat etwa eine Person beauftragen, die die Datenauswertung begleite. Dadurch könne man etwaige datenschutzrechtliche Bedenken zerstreuen, denn die Daten müssten dann gar nicht herausgegeben werden. Das könne man auch mit der Justizsenatorin besprechen.

Sodann teilt die Vorsitzende mit, sie habe die Präsidentin des Rechnungshofs von Berlin informiert, dass die Kommission sich auf den Austausch mit ihr im April freue und dass zwei Kommissionsmitglieder sie zur inhaltlichen Vorbereitung kontaktieren werden.

Ein Kommissionsmitglied erklärt, ein Konzept zu Beispielkalkulationen bezüglich Entschädigungshöhen und möglichen Mietenentwicklungen vor- und zur Diskussion zu stellen.

Schließlich berichtet die Vorsitzende, sie sei von dem Vorsitzenden des Umweltausschusses des Berliner Abgeordnetenhauses angeschrieben worden, der darum gebeten habe, die Kommission möge bei der Prüfung der Vergesellschaftung auch bedenken, ob man das Eigentum, das im Wege der Vergesellschaftung entzogen werden solle, immer auf eine neue staatliche Organisation (etwa eine Anstalt öffentlichen Rechts [AöR]) übertragen müsse oder ob es auch auf eine bereits existierende Genossenschaft übertragen werden könne. Sie gehe davon aus, dass die Kommission das sowieso tue, und werde dem Vorsitzenden in dieser Tendenz antworten. Das nimmt die Kommission zur Kenntnis.

TOP 5 – Auswertung der Anhörung vom 22.02.2023

Ein Kommissionsmitglied trägt eine Zusammenfassung der Anhörung vor. Die Sachverständigen sind gewesen:

- Tobias Bernet, von der SoWo Leipzig eG.,
- Dr. Julia Borggräfe, derzeit Associate Partner des Thinktank Metaplan,
- Dr. Sabine Horlitz, Vorstandsvorsitzende Stadtbodenstiftung in Berlin,
- Niklas Stoll, Carl v. Ossietzky Universität Oldenburg, Mitglied der Initiative „Deutsche Wohnen & Co enteignen“.

Insbesondere drei der Sachverständigen haben von Gemeinwirtschaft im Wohnungswesen gesprochen. Das Mitglied fasst im Folgenden zusammen, wo diese einer Meinung gewesen seien. Als zentrale Prinzipien zur Garantie und Herstellung kostengünstigen Wohnraums seien Gewinnbeschränkung einer zukünftigen Stiftung, Genossenschaften bzw. AöR (d.h. maximale Eigenkapitalverzinsung) sowie eine Vermögensbindung zu nennen. Die Sachverständigen haben betont, dass Nutzerinnen und Nutzer sowie Mieterinnen und Mieter zugleich Eigentümerinnen und Eigentümer sein müssten, wodurch eine hohe Wohnsicherheit gegeben sei. Auch sei betont worden, dass es zur Verhinderung oder Erschwerung von Veräußerungen eine zweigeteilte Eigentumsstruktur brauche. Getrennt werden müsse das Eigentum am Boden und das Eigentum an den darauf befindlichen Gebäuden. Der Boden würde in einen Fonds eingespeist und verbliebe bei einer Stiftung (beispielsweise), die Gebäude würden von den Nutzerinnen und Nutzern erworben und befänden sich in deren Besitz. Zwischen den Parteien würde ein Erbbaurechtsvertrag geschlossen, der Boden würde mit Erbbaurechten belegt. Daraus ergäbe sich dann ein Organisationsmodell, das je nach Größe verschiedene Ebenen der Mitbestimmung, der Verwaltung und der Zuständigkeiten umfasste: Etwa einzelne Häuser, einzelne Stadtteile und/oder einen Verwaltungsrat. Die Sachverständigen haben hervorgehoben, dass Partizipation den Wohnenden nicht als Zwang auferlegt werden, sondern stattdessen ein Recht (auf Mitbestimmung) sein solle. Das wiederum beinhalte einen Kulturwandel, nämlich den frühzeitigen Einbezug von relevanten Akteuren in Entscheidungen.

Weiter geht das Mitglied auf die Ausführungen zu Eigentumsstrukturen näher ein, wobei es sich keineswegs um eine endliche und abgeschlossene Darstellung aller diesbezüglichen Möglichkeiten handele. Gehört worden seien jeweils eine Vertreterin einer Stiftung, einer Genossenschaft und einer AöR, die zum jeweiligen Modell informiert haben. Der DWE-Vertreter habe Vorteile einer AöR dargelegt. Eine AöR könne niedrigschwellig bezahlbaren Wohnraum für unterversorgte Gruppen schaffen. Da Boden und Gebäude öffentliches Eigentum Berlins würden und blieben, bestünden mithin keine exklusiven Zugriffsrechte. Die AöR ermögliche daher auch breiten Bevölkerungsschichten bezahlbaren Wohnraum: Anders als bei Genossenschaften müssten Personen, um Wohnen zu dürfen, nicht erst durch den Erwerb von Geschäftsanteilen Mitglied werden und dadurch gewisse Vorrechte erhalten. Die Rechtsform AöR böte die Möglichkeit, umfangreiche Bestände in wenigen Verwaltungsakten zu rekommunalisieren. Für Genossenschaften bzw. Stiftungen hingegen spreche das Modell der zweigeteilten Eigentumsstruktur, um eine Kommodifizierung bzw. Privatisierung auszuschließen („Wächtermodell“). Einhellig betont worden sei auch, dass die vorgestellten Modelle sich ganz deutlich von Staatseigentum unterschieden. Vergesellschaftung bedeute, eine andere Eigentümerstruktur zu schaffen, die eine Reprivatisierung verunmögliche.

Zum Punkt marktferner Mietenkalkulation habe Tobias Bernet gesprochen, darauf geht das Mitglied jedoch nicht näher ein.

Die Vorsitzende bedankt sich für die Zusammenfassung, und fragt nach Ergänzungen und Anmerkungen aus dem Kreis der Kommissionsmitglieder.

Ein Kommissionsmitglied erklärt, es sei durch die Anhörung deutlich geworden, dass jenseits des Tatbestandsmerkmals der Überführung in „Gemeineigentum“, auch die Tatbestandsvariante Überführung in „Gemeinwirtschaft“ es nicht zulasse, dass das ursprüngliche Eigentum bestehen bliebe. Überführung in Gemeinwirtschaft bedinge jedenfalls nach den Äußerungen der Sachverständigen notwendig vollständigen Eigentumsentzug, da stets zumindest Privatnützigkeit und Verfügungsbefugnis als Kernelemente privaten Eigentums aufgegeben werden sollten.

Das zuvor vortragende Kommissionsmitglied erklärt, für die genannten Varianten sei dem zuzustimmen – auch deshalb, da es zur Umsetzung aller Modelle weitreichender Änderungen der Verwaltungs- und Partizipationsstrukturen benötige. Es sei nicht ersichtlich, wie ein solches Modell überhaupt auf ein Unternehmen wie etwa Vonovia übertragen werden könne, das immer auch Aktionäre bedienen müsse.

Ein Kommissionsmitglied merkt an, im Rahmen der Anhörung habe das vielfach betonte Bemühen irritiert, die Änderungen, die man herbeiführe, vor jeder demokratischen Rückbewegung schützen zu wollen. Noch dazu, da man sich hierbei zur Ermöglichung auf eine demokratische Entscheidung berufe. Wenn nun in Zukunft anders gewählt werde, müsse ein etwaiger Änderungswille umsetzbar sein.

Ein anderes Kommissionsmitglied hebt hervor, dass beispielsweise Hausveräußerungen durchaus denkbar wären – aber eben nur an andere gemeinnützige Wohnungsunternehmen.

Ein weiteres Kommissionsmitglied betont, man habe sich innerhalb der Kommission bereits dazu verständigt, dass eine Überführung in Gemeineigentum auch den Schutz vor Re-Privatisierung beinhalten müsse.

Ein anderes Kommissionsmitglied stimmt dem zu. Die Kommission habe bereits darüber diskutiert, dass verhindert werden müsse, dass der Staat erst etwas an Private verkaufe und sich dies dann im Wege der Vergesellschaftung wiederhole, dann wieder verkaufe, dann wiederhole – und damit insgesamt „street credibility“ verspiele. Insofern sei die Verstetigung der Eigentümerstruktur durchaus etwas, was bereits diskutiert worden sei.

Ein Kommissionsmitglied erklärt, darüber müsse gesprochen werden, fraglich sei allerdings, ob die Verhinderung der Reprivatisierung in den Endbericht solle. Im Übrigen könne dies auch über die Verfassung festgelegt sein, wie etwa in Art. 90 GG zu Autobahnen bzw. Privatisierungsschranken des Art. 87 e GG für die Eisenbahninfrastruktur. Das werde hier nicht zur Diskussion stehen, es gebe – entsprechend der Anhörung – auch die anderen Wege. Das Mitglied erkundigt sich, welche Folgen es hätte, wenn man eine AöR wähle?

Ein Kommissionsmitglied sagt, die Kommission habe sich tatsächlich bereits verständigt, dass eine Sozialisierung voraussetze, den Sozialisierungszweck dauerhaft zu sichern. Der von einem anderen Kommissionsmitglied angesprochene Aspekt betreffe wohl eher die Frage, ob man die Reversibilität der demokratischen Entscheidung an sich gegen zukünftige demokratische Entscheidungen abblocke. Diese Punkte müsse man auseinanderhalten. Die Gesetzgebung könne schließlich

auch zehn Jahre später feststellen, dass Vergesellschaftung nicht funktioniert habe und entscheiden, die Wohnungswirtschaft wieder dem Markt zu übergeben.

Zwei Kommissionsmitglieder äußern dazu ihre Zustimmung.

Eines dieser Kommissionsmitglieder erklärt, die Relevanz bei der Frage der Verhältnismäßigkeit zu sehen: Die Kommission habe da immer auch thematisiert, ob das Ziel nicht auch die dauerhafte Sicherung von Gemeinwirtschaft sei. Ob also eine Vergesellschaftung, die ihren Namen verdient habe, nicht auch voraussetze, dass diese Entwicklung nicht unmittelbar reversibel sei. Ein so hartes Instrument wie eine Privatisierungsbremse in der Verfassung brauche es dafür nicht. Vielmehr könne speziell für diesen Fall versucht werden zu operationalisieren.

Ein anderes Kommissionsmitglied teilt eine Überlegung mit, die in den Modellen der Anhörung zwar nicht vorgekommen, dem Mitglied selber jedoch in Auseinandersetzung mit der Verhältnismäßigkeit bezüglich eines mildereren Mittels gekommen sei. Wie sehe es mit einer unverhältnismäßigen Zwangsbewirtschaftung aus? Ein Eigentümer streiche dann nur noch das Geld ein, das bleibe, wenn die Kostenmiete bezahlt sei. Das scheine unter Art. 14 GG und auch Art. 15 GG möglich und denkbar.

Ein weiteres Kommissionsmitglied erklärt, an der Stelle bewusst nicht interveniert zu haben, denn man habe sich in der Kommission nun auf eine Variante verständigt. Es gebe eine ganze Reihe von Folgefragen, die sonst zu diskutieren wären, etwa wie weit die Entschädigungspflicht gehe oder wie das mit der Kompetenzordnung sei. Das Mitglied stimme der Bemerkung des zuvor redenden Mitglieds insofern zu.

Ein Kommissionsmitglied äußert zur Zwangsbewirtschaftung, dass diese unter einen anderen Kompetenzbegriff falle: den des Wohnungswesens. Das sei grundsätzlich auch in Berlin möglich, es handele sich dann aber um ein gänzlich anderes Projekt. Dass in diesem Zusammenhang wohl für viele Varianten die Verhältnismäßigkeit sehr wahrscheinlich gegeben wäre, davon sei – auch angesichts der Tatsache, dass bis mindestens 1960 ganz umfangreiche Regeln zur Zwangsbewirtschaftung (als verhältnismäßig) gegolten haben – auszugehen.

Ein anderes Kommissionsmitglied stimmt zu, das sei zu bestimmten Zeiten verhältnismäßig gewesen. Problematisch sei nur, dass diese Regelungen bekanntlich dann aufgelöst worden seien. In Richtung eines anderen Kommissionsmitglieds führt das Mitglied zum Aspekt Sicherung vor Reprivatisierung aus, wieso etwa Genossenschaften nicht privatisiert würden. Der Boden stelle einen großen Kostenpunkt dar, der enormen Einfluss auf die Miete habe: Es handele sich aber eben um Einmalkosten, und wenn nicht wiederverkauft werde, blieben die Mieten bei Genossenschaften langfristig niedrig. Für die Bewohnerschaft bedeute dies große Vorteile. Als weiteren Punkt teilt das Mitglied mit, die Kommission müsse einen Vergleich der einzelnen Modelle (Stiftung/Genossenschaft/AöR) anstellen. Vorteil einer AöR sei etwa, dass auf einen Schlag die Vergesellschaftung geleistet werden könne. Wie das bei Genossenschaften und Stiftungen sei, wisse das Mitglied selber nicht. Im Bericht solle man alle drei Modelle vorstellen.

Ein Kommissionsmitglied erklärt, die Anhörung habe illustriert, dass Gemeinwirtschaft eben sehr vieles sein könne, u. a. – aber nicht nur – das AöR-Modell eine Option darstelle. Daher müsse sich die Kommission wohl auch nicht entscheiden. Vielmehr sei zu erwägen, in einem Annex zum Bericht die verschiedenen Modelle zu beleuchten.

Ein anderes Kommissionsmitglied hält dies für stimmig und regt an, die Kommission solle festlegen, dass eine Wiederverstaatlichung ebenso auszuschließen sei wie eine Re-Privatisierung bzw. der Weiterverkauf des vergesellschafteten Eigentums an Private. Entsprechende Modelle zu finden sei sicherlich nicht leicht. Es sei sinnvoll, solche Modelle beispielhaft in den Anhang des Abschlussberichts zu übernehmen.

Ein weiteres Kommissionsmitglied führt aus, wenn die verschiedenen Optionen der Gemeinwirtschaft skizziert würden, dann könne man gewisse Fingerzeige unterbringen, wo es „gefährlich“ werde. Zwar brauche es sehr wohl einer gewissen Verstetigung der Sozialisierung, aber eben nicht ad infinitum. Die Gesetzgebung könne nicht auf Dauer gebunden werden.

Es wird allgemein festgestellt, dass die Dauerhaftigkeit einer Vergesellschaftung betont werden müsse und dann im Anhang die dafür geeigneten Modelle der Gemeinwirtschaft mit Vor- und Nachteilen näher auszuführen seien.

Ein Kommissionsmitglied regt an, die Formulierung „Dauerhaftigkeit und bezahlbarer Wohnraum“ zu wählen.

TOP 6 - Fortsetzung der Beratungen des Arbeitsprogramms

Die Vorsitzende bittet die Kommissionsmitglieder, die Reihenfolge der Behandlung der vorbereiteten Papiere zu diskutieren. Zur Entschädigung gebe es bekanntlich das Papier A mit der kritischen Kommentierung durch Papier B.

Ein Kommissionsmitglied erklärt, zu den Entschädigungspapieren müsse nicht erneut debattiert werden. Die gegensätzlichen, innerhalb der Kommission vertretenen Standpunkte stehen sich schon eine Weile gegenüber und seien hinreichend bekannt. Das Mitglied und ein weiteres Kommissionsmitglied haben das Papier als Angebot für ein Sondervotum eingereicht.

Ein anderes Kommissionsmitglied bezweifelt, ob der Konflikt tatsächlich so scharf sei wie beschrieben. Sicherlich gebe es Randpositionen, aber eben auch solche, die noch mit dem vorgenannten Papier kompatibel seien. Schließlich deute sich darin auch eine gewisse Offenheit an, die Entschädigungshöhe auch unterhalb des Verkehrswerts festzulegen. Es stelle sich die Frage, wo und wie die Punkte am besten eingebracht werden könnten.

Ein weiteres Kommissionsmitglied teilt mit, dass ein Überblick dazu, welche Punkte in Bezug auf Entschädigung konsentiert seien bzw. wozu es ein Sondervotum geben müsse, für das Verfassen des Abschlussberichts äußerst hilfreich sei. Besonders schriftliche Fassungen brächten Substanz. Außerdem interessiere das Mitglied, ob man wirklich denke, dass gesagt werden könne, mit Art. 15 GG habe man die Sozialdemokratie „über den Tisch gezogen“. Dazu würde die Position eines bestimmten Kommissionsmitglieds interessieren.

Das angesprochene Kommissionsmitglied äußert, zwar ursprünglich einem anderen Kommissionsmitglied darin zustimmen haben zu wollen, dass die Entschädigungsfrage nicht mehr diskutiert werden müsse, hier nun jedoch gewisse Zweifel zu haben: Wenn der Wunsch nach mündlicher Diskussion stark sei, solle man das tun.

Ein Kommissionsmitglied erläutert, dass das Papier nicht als ein Diskussionsaufschlag gedacht sei, sondern als eine Reaktion darauf, dass ein bestimmtes Kommissionsmitglied schon angedeutet

habe, bezüglich der Entschädigung weniger Einigungsmöglichkeiten zu sehen. Die schriftliche Kommentierung sei daher ein deliberatives Moment, um direkt auf die Argumente und Thesen einzugehen und eben auch anzuregen, darüber mitunter nochmal neu nachzudenken. Auf diesem Wege könne sich dann eventuell auch zeigen, dass an einigen Stellen mitunter doch Positionen geteilt werden. Es gebe wohl Punkte, bei denen auf verschiedenen Wegen zu ähnlichen Ergebnissen gelangt werde. Einer mündlichen Diskussion innerhalb der Sitzungszeit bedürfe es daher nicht unbedingt.

Das mitverfassende Kommissionsmitglied des Papiers B pflichtet dem bei; das Papier solle die Möglichkeit geben, Positionen zu überdenken.

Ein Kommissionsmitglied erklärt, das Papier A vom Dezember sei in diesem Zusammenhang auch zu beachten. Darin werde die Überlegung dargestellt, dass nicht nur Objektgesellschaften eine Entschädigung erhalten könnten, sondern auch die Eigentümerinnen und Eigentümer dahinter.

Das mitverfassende Kommissionsmitglied des Papiers A stellt als Antrag zum weiteren Verfahren, eine neue Fassung des Papiers zu Entschädigung zu erstellen. Genauer werde die jetzige Fassung im Hinblick auf die Arbeiten und Anmerkungen der anderen Gruppen (Papier B) überdacht, dann ggf. überarbeitet. Zudem werde das Papier A zu Folgeschäden bei den mittelbaren Eigentümern eingearbeitet. All das werde dann in 14 Tagen vorgelegt. Auf dieser Grundlage könne die Kommission in der nächsten Sitzung entscheiden, ob es einer mündlichen Auswertung brauche.

Die Vorsitzende stellt nach kurzem Austausch in der Kommission deren Zustimmung fest und bemerkt, sie werde rechtzeitig vor der nächsten Sitzung an die Vorlage der Papiere erinnern.

Pause

Die Vorsitzende berichtet, in der Pause sei mit den Beteiligten der Vorschlag erörtert worden, die Sitzung der Kommission heute gegen 19.00 Uhr zu beenden, um den Beteiligten Gelegenheit zu geben, die Schriftstücke zur Entschädigung zu diskutieren und Konfliktpunkte zu identifizieren, zu denen in der Kommission dann eine Entscheidung herbeigeführt werden könne. Das nimmt die Kommission mit Zustimmung zur Kenntnis.

Die Vorsitzende ruft anschließend die Diskussion zu den Papieren zum Gleichheitssatz auf.

Zunächst erhält ein Kommissionsmitglied zur Vorstellung des eigenen Papiers vom 08.03.2023 das Wort. Das Mitglied erklärt, der Text setze am Diskussionsstand der Februar-Sitzung an und baue auf dem Gesetzesentwurf der Initiative auf. Wiederholt werden die drei Ungleichbehandlungen: Zunächst (a) die Grenze zwischen großen Wohnungsunternehmen mit unter 3.000, und solchen zu deren Bestand über 3.000 Wohnungen zuzurechnen seien. Zweitens (b) die Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte zum Stichtag. Eine dritte Vergleichsgruppe (c) seien die in § 3 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 des Entwurfs eines Vergesellschaftungsgesetzes genannten, von einer Vergesellschaftung (trotz 3.000 Wohnungen im Bestand) ausgenommenen Unternehmen. Zunächst sei näher auf die Ungleichbehandlung von Unternehmen mit über und unter 3.000 Wohnungen einzugehen. In der letzten Sitzung habe die Kommission länger zu den Voraussetzungen diskutiert, unter denen eine strenge Prüfung des Gleichheitssatzes im Sinne einer Verhältnismäßigkeitsprüfung stattfinden müsse. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) habe in praktisch allen Entscheidungen

der letzten Jahre zu Art. 3 Abs. 1 GG betont, dass der Gleichheitssatz einen fließenden Maßstab vorgebe, der von der bloßen Willkürprüfung gesetzlicher Differenzierungen bis zu einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung reiche. Insofern könne für die Kommission ein Kompromiss bezüglich des Obersatzes darin bestehen, im Bericht letztlich offen zu lassen, ob bei den hier zu prüfenden Unterscheidungen ein besonders strenger Maßstab nach Maßgabe einer Verhältnismäßigkeitsprüfung gefordert sei. Stattdessen solle man sich darauf beschränken festzustellen, dass die Prüfung hier jedenfalls deutlich über eine bloße Willkürkontrolle hinausgehen müsse. Jedenfalls im Hinblick auf die beabsichtigte Unterscheidung im Vergesellschaftungsgesetz – über/unter 3.000 Wohnungen – sei ein gewichtiger Sachgrund erforderlich. Die Unterscheidung zwischen denen, denen die 3.000 Wohnungen zuzurechnen seien und jenen mit weniger Wohnungen, sei mit einem deutlichen Eingriff in Art. 14 GG verbunden. Eine reine Willkürprüfung könne daher nicht genügen. Dann folge die wichtige Frage, welche Differenzierungsgründe überhaupt in Betracht kämen. Die Tragfähigkeit solcher Sachgründe zur Differenzierung habe sich vor allem daran zu orientieren, inwieweit die Unterscheidungen geeignet seien, Ungleichbehandlungen im Hinblick auf die mit der Vergesellschaftung verfolgten Gemeinwohlziele (hierzu kann auf die zu Art. 15 GG durchzuführende Verhältnismäßigkeitsprüfung verwiesen werden) zu rechtfertigen. Dies hänge davon ab, ob durch die Vergesellschaftung der betroffenen Gruppe diese Ziele signifikant besser erreicht werden könnten als im Falle der Vergesellschaftung der verschonten Gruppe. Ergänzend hierzu könnten auch Typisierungsgesichtspunkte zur Rechtfertigung herangezogen werden. Zusammenfassend teilt das vortragende Kommissionsmitglied mit, eine strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung für notwendig zu halten, die aber nicht unbedingt dogmatisch fein auszisiliert im Sinne einer Verhältnismäßigkeitsprüfung vorgenommen werden müsse. Auch jenseits der Orientierung an den mit der Vergesellschaftung verfolgten Gemeinwohlzielen seien Differenzierungsgründe denkbar; sie müssten aber das Gewicht der Ungleichbehandlung tragen können. Hierzu seien auch die von zwei Kommissionsmitgliedern vorgebrachten Ideen aufschlussreich.

Die Vorsitzende bedankt sich und übergibt das Wort an ein Kommissionsmitglied, das mitteilt, ein eigenes Papier beantworte unmittelbar die im Papier des zuvor vortragenden Kommissionsmitglieds aufgeworfenen Fragen. Da in der Kommission viel über den Maßstab bei Art. 3 Abs. 1 GG gesprochen worden sei, habe das Mitglied zunächst einmal die typische Obersatzbildung (Beitragsentscheidung) zitiert, wie das BVerfG sie in ständiger Rechtsprechung formuliere. Zunächst zur Frage der Vergleichsgruppenbildung: Die ältere Rechtsprechung, nach der eine Vergleichbarkeitsprüfung vorgenommen werden müsse, die selbst schon wertende Elemente enthalte, werde jedenfalls innerhalb der Kommission nicht vertreten. Die Ausgangsüberlegung sei nun, dass Art. 15 GG vorgebe, dass der gesamte Sektor Mietmarkt vergesellschaftet werden könne. Danach dürfe dann niemand mehr privatnützig vermieten. Weniger als alle Mietwohnungen in Berlin zu vergesellschaften, bedeute also, dass man hinter den Möglichkeiten des Sozialisierungsartikels zurückbleibe. Insgesamt habe man damit ein Weniger an Eingriffen, viele Personen dürften schließlich ihre Mietwohnungen behalten. Dies werfe allerdings die Frage auf, wie die Grenze zwischen jenen Wohnungen gezogen werden solle, die als vergesellschaftungsbedürftig erachtet würden, und solchen, für die das nicht gelte. Im Papier habe sei nun zunächst dargestellt, dass der Aspekt der „gegriffenen“ Zahlen für unproblematisch gehalten werde, diesbezüglich könne etwa auf § 19 Abs. 5 S. 3 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) verwiesen werden: Mit über 50 Wohnungen sei man an die Diskriminierungsverbote gebunden. Ein anderes Beispiel stelle der § 13b Abs. 4 S. 2 Nr. 1 lit. a) Erbschaftsteuer- und Schenkungssteuergesetz (ErbStG). Danach werde als Ausnahme Verwaltungsvermögen steuerrechtlich begünstigt, dazu zählen nach einem Anwendungserlass der Finanzverwaltung auch die Immobilienunternehmen. Genauer sei hier die Grenze

von 300 Wohnungen gesetzlich vorgegeben. Wenn man also weniger als 300 Wohnungen erbe, müsse volle Erbschaftssteuer geleistet werden, bei größerem Erbe nicht (was zudem noch aus anderer Perspektive problematisiert werden könne). Auch hier stehe die Frage im Raum, wie sachgerecht diese Grenzziehung sei. Jedenfalls gebe es im Recht also Grenzen, auch mit Bezug zum Halten von Wohnungen. Zu betonen sei, dass im Falle der Vergesellschaftung keine willkürlichen Grenzen gezogen werden könnten, sondern es sachgerechte Erwägungen für diese brauche. Die geäußerten Rechtfertigungsgründe zielen auf die Grenze, die Zahl, und nicht auf die vielen Gründe, die mit der Vergesellschaftung verfolgt würden und die bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung des Freiheitseingriffs aufgeführt worden seien. In der Diskussion habe es drei Erwägungen zur Plausibilisierung einer Grenzziehung gegeben: Erstens das *WBS-Segment*: Es solle eine hinreichend große Anzahl an Wohnungen erfasst werden, um den Bedarf an WBS-Wohnungen auf dem Berliner Mietmarkt zu befriedigen. Zweitens gebe es – dazu habe ein Kommissionsmitglied in der Februar-Sitzung vorgetragen – *bestimmte Geschäftspraktiken, die eine sogenannte Finanzialisierung von Unternehmen kennzeichne*. Solche finanzialisierte Wohnungsunternehmen haben im Grunde kein Interesse an Vermietung, sondern behandeln die Wohnungen als „assets“ in ihren Portfolios. Eine solche „Assetisierung“ lohne sich erst ab bestimmter Größe, so ein anderes Kommissionsmitglied, aufgrund von Skalierungseffekten, mithin brauche es eine hinreichend große Anzahl von Wohnungen im Bestand. Drittes Element sei es, *Transaktionskosten einer Vergesellschaftung* zu betrachten. Diese können vermindert werden, wenn man nur bestimmte Akteure reguliere. Der Unterschied zu den Überlegungen des zu Art. 3 GG vortragenden Kommissionsmitglieds sei, dass man hier die Gründe für Grenzziehung heranziehe statt sich auf Verhältnismäßigkeitserwägungen der Freiheitsrechtsprüfung zu stützen. Welcher Maßstab überzeuge, müsse die Kommission diskutieren.

Die Vorsitzende fragt nach Anmerkungen zu beiden Papieren und bittet dabei, die Punkte herauszustellen, bei denen Konsens bzw. Dissens bestehe und auch die zu benennen, in denen Einiungsmöglichkeiten gesehen werden. Sie fragt ein zuvor sprechendes Kommissionsmitglied nach der konkreten Begründung für die Grenze bei 3.000 Wohnungen, da ein Gericht diese Grenze möglicherweise beanstanden werde.

Ein Kommissionsmitglied schlägt vor, statt von einer bestimmten Zahl erstmal von X zu sprechen und dem Senat zu empfehlen, bestimmte Aspekte zu weiteren Untersuchungen in Auftrag zu geben, um eine Zahl bestimmen zu können. Diese Zahl könne auch deutlich unter 3.000 liegen. Zweitens sei klarzustellen, dass sich das Mitglied selber zu Finanzialisierung und Geschäftspraktiken so nicht geäußert habe, wie es dargestellt worden sei. Da könne es zwar Zusammenhänge mit dem aufgeworfenen Punkt der Transaktionskosten geben, dies müsse aber nicht sein. Weiterhin habe ein anderes Kommissionsmitglied vehement widersprochen und unumstößlich daran festgehalten, es brauche sowas wie die Anzahl der WBS-Berechtigungsscheine. Das leuchte nicht vollständig ein, schließlich biete Art. 15 GG die Möglichkeit, einen ganzen Sektor zu gestalten. Damit könne der Staat auch weitergehen als nur die WBS-Berechtigung zu visieren. Warum wäre nicht auch für die Mittelschicht bezahlbarer Wohnraum zu schaffen, um eben für einen bestimmten Bereich komplett die Gemeinwirtschaft zu gewährleisten? Reines Beharren bei der WBS-Berechtigung sei angesichts der Existenz von Art. 15 GG nicht nachvollziehbar. Drittens regt das Mitglied an, die Idee mit den überschießenden und nicht überschießenden Beständen zu diskutieren. Wenn davon ausgegangen werde, dass es allen Unternehmen mit über 3.000 Wohnungen um Rendite gehe – und da bestehen keine Zweifel –, und man bestimme, dass ab 3.000 Wohnungen zum Verkehrswert entschädigt werde, dann könne die Härte der Trennlinie immens abgemildert werden.

Ein anderes Kommissionsmitglied hält eine intensive gerichtliche Kontrolle (mit Elementen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung) im Falle der Gleichheitssatz-Prüfung für absehbar. Es könne schließlich sein, dass durch Vergesellschaftung sogar einzelne Unternehmen insolvent gingen, wenn sie nicht den vollen Verkehrswert erhielten. Zweitens habe ein anderes Kommissionsmitglied schon die drei Gesichtspunkte benannt, die eine Rechtfertigung tragen könnten. Dabei haben die Kriterien eins und drei – wonach der Gesetzgeber eine gewisse Zahl von Wohnungen benötige und zudem die Transaktionskosten geringgehalten werden müssen – den Charme, dass eine bestimmte Grenze relativ prägnant festgelegt werden könne. Allerdings orientieren sich diese Kriterien ausschließlich an den Bedürfnissen des Staats, die Unternehmen haben darauf keinerlei Einfluss. Zweifelhaft sei, ob das allein für ausreichend angesehen werden könne. Deshalb müsse wohl doch auf den zweiten Punkt – die Geschäftspraktiken – abgestellt werden. Das wiederum bringe mit sich, dass eine potenzielle Gesetzgebung auch in diesem Bereich ermittele. Die Kommission könne jenes jedenfalls nicht mehr leisten.

Ein Kommissionsmitglied erklärt, die von einem anderen Kommissionsmitglied dargestellten Punkten seien zumindest mittelbar orientiert an den Zielen der Vergesellschaftung. Daher sei die Gegenüberstellung nicht so scharf zu sehen. Gleichwohl bestehe natürlich ein Unterschied. Das Mitglied hält eine Auseinandersetzung mit den Geschäftspraktiken für ertragreich, es fehle aber an hinreichender Empirie. Die Vermutung sei nachvollziehbar und es haben im Laufe der Kommissionssitzung verschiedene Personen in der Anhörung einzeln dazu vortragen. Es gebe aber auch Studien, die zeigen, dass gerade kleinere Vermieterinnen und Vermieter besonders streng seien. Das müsse man zumindest mal dagegenstellen, weshalb für eine „Wenn-nicht-hinreichende Zuverlässigkeit,-dann“-Lösung zu plädieren sei. Weiter hat das Mitglied Unbehagen damit, dass Wohnungen bis zur 3.000er-Grenze nicht behalten werden dürften. Es sei unsicher, wo man das dogmatisch sauber verorte. Das sei wohl eher kein Punkt der gleitenden Skala der Prüfungsdichte bei Art. 3 GG. Womöglich handele es sich um eine Frage der Verhältnismäßigkeit in der Freiheitsrechtsprüfung, oder man müsse es erst auf der Rechtfertigungsebene ansprechen. Das sei ein wichtiger Punkt.

Ein anderes Kommissionsmitglied regt an, die Denkbewegung herumzudrehen. Ausgangspunkt sei, dass es grundsätzlich möglich sei, alles zu vergesellschaften. Jedoch wäre dies weder logistisch zu schaffen noch notwendig für eine akzeptable Zielerreichung (etwa den Aspekt, Segregation verhindern zu wollen usw.). Deswegen könne es nicht der Anspruch sein, alle Wohnungen zu nehmen, aber eben auch nicht, gar keine Wohnung zu vergesellschaften. Vielmehr könne im Interesse der Transaktionskostensenkung von den großen Unternehmen ausgegangen werden. Denn die Wahrscheinlichkeit sei größer – das beweisen auch vorhandene Analysen – dass dort die Skaleneffekte erreicht seien, die man wirklich für sehr professionalisiertes Ausspielen von Mietenregulierungen brauche. Da stelle sich weiter die Frage, welche Größe die Unternehmensbestände haben müssten. Das wiederum könne auf der Basis berechnet werden, dass ein Unternehmen z.B. 1.000 bzw. 500 Wohnungen behalten könne. Das berge die praktische Herausforderung der Auswahl: Wer könne festlegen, was genau behalten werden dürfe und was entzogen? Die wichtigste Frage sei insgesamt aber, wo genau das Fallbeil durchschlage. Zur Festlegung dessen brauche es irgendeiner objektivierbaren Größenbestimmung, das müsse auch nicht unbedingt der WBS sein. Man könne auch sagen, man sei mit der Hälfte des WBS zufrieden oder man könne auch die Mittelschicht einbeziehen und 70 Prozent des Berliner Wohnungsbedarfs mit abdecken. Vom Bedarf her für einen hinreichenden auf einen belastbaren Schritt müsse man vorankommen, mithin irgendwie plausibilisiert die Grenze ziehen. Auf einen dogmatischen Punkt sei noch aufmerksam

zu machen: Es gehe darum, dass die Differenzierung sich im Lichte eines Differenzierungsziels als geeignet, erforderlich und angemessen herausstellen müsse. Es sei nicht das Gemeinwohlziel bzw. Vergesellschaftung selbst, sondern es gehe um das Differenzierungsziel „hinreichenden Bestand zu vergesellschaften“. Das Mitglied sei da inhaltlich ganz bei einem anderen Kommissionsmitglied und wolle daher von einem weiteren Kommissionsmitglied wissen, wie dieses das sehe, denn das Mitglied stimme zu: dafür gebe es gerade kein belastbares Material.

Ein Kommissionsmitglied erklärt, es können durchaus einige Konvergenzpunkte ausgemacht werden, obgleich diese gerade eher als Antagonismen dargestellt worden seien. Festgestellt werden könne zum Maßstab etwa, dass das BVerfG sich seit langem auf den Standpunkt gestellt habe, den Gleichheitssatz nach dem Modell einer gleitenden Skala zu prüfen. Eine dichotome Trennung, i.S.v. Verhältnismäßigkeitsprüfung oder Willkürprüfung habe man da nicht mehr. Zudem seien verschiedene Kriterien dafür aufgestellt worden, ob eher strenger oder weniger streng geprüft werde. Das Mitglied habe die Darstellung eines vortragenden Kommissionsmitglieds so verstanden, dass man sich bei der Vergesellschaftung auf der Skala eher in Richtung einer weniger strengen Prüfungsintensität befinde. Eine solche weniger strenge Prüfung werde dann vorgenommen, wenn die entsprechende Ungleichbehandlung mit geringerer Persönlichkeitsrelevanz einhergehe. Zu beachten sei jedoch, dass Vergesellschaftung eine wirtschaftspolitische Maßnahme darstelle, die Unternehmen treffe, keine Menschen. Es gehe gerade nicht um Eingriffe in die Sphäre der persönlichen Identität, wie es hingegen etwa in den Fällen zu Lebenspartnerschaften der Fall sei. Das Verfassungsgericht neige in diesem Bereich zu starker Nachsicht gegenüber der Gesetzgebung, umso mehr beim Gleichheitssatz im Verhältnis zu den Freiheitsrechten. So verstehe das Mitglied im Wesentlichen das Argument des zuvor vortragenden Kommissionsmitglieds Und da sei die Frage, welche Exaktheit man verlangen könne. Ein anderes Kommissionsmitglied habe nun für die Kombination von drei hinreichenden Sachgründen plädiert, was wohl ein hinreichendes Rechtfertigungsniveau begründe. Und da wiederum sei auf die Ausführungen des vortragenden Kommissionsmitglieds verwiesen, dass man es im Recht – insbesondere im Steuerrecht – ständig mit Schwellenwerten zu tun habe, die relativ gegriffen wirken. Warum solle dann nicht 3.000 gerechtfertigt sein? Im Gegenteil gebe es jedenfalls nun viele Gründe, die kombiniert für diese Zahl sprechen. Zudem sei es keine Besonderheit, dass es staatlich definierte und von Betroffenen nicht beeinflussbare Gemeinwohlziele seien, die eine Un- bzw. Gleichbehandlung mitrügen. Der Grad der Beeinflussbarkeit spiele dann eben „nur“ auf der gleitenden Skala eine Rolle. Wie aber bereits dargestellt, seien insbesondere persönliche Merkmale im Zusammenhang mit der eigenen Identität solche, die nicht beeinflussbar seien: etwa die nicht verfügbare hetero- oder homosexuelle Orientierung einer Person. Die letzte Bemerkung betreffe den Punkt eines anderen Kommissionsmitglieds: Durchaus könne man erwägen, letzte Restzweifel auszuräumen, indem man die 3.000er-Schwelle ein wenig entschärfe. Da stellten sich Folgefragen, wie die Auswahl der entsprechenden Wohnungen gelinge. Wie bereits betont, außer der Schärfe – wie jeder Zahlenwert sie letztendlich mit sich bringe – seien keine guten Gründe ersichtlich, die gegen die Zahl 3.000 sprechen.

Ein weiteres Kommissionsmitglied hält es ebenfalls für wichtig, sich die Feststellung vor Augen zu führen, dass die Vergesellschaftung sich auf einen kompletten Sektor beziehen könnte. Äußern wolle sich das Mitglied zu dem Kriterium, das innerhalb der Diskussionen mit „Geschäftspraktiken“ bezeichnet werde (zu bevorzugen sei der Begriff der „Assetization“) und zu der Vermutung, dass es nicht genügend Empirie gebe. Es schwinde immer mit, dass Voraussetzung für die Vergesellschaftung verwerfliche Geschäftspraktiken sein sollen, und dass deswegen untersucht werden

müsse, welche Unternehmen diese aufwiesen. Das sei jedoch nicht der Punkt. Diese Grenze könne sich dadurch plausibilisieren, dass es sich bei Unternehmen mit mehr als 3.000 Wohnungen in jedem Fall um institutionelle Investoren handele, die bestimmte Charakteristika aufwiesen. Daniel Zimmermann vom Mieterbund habe solche aufgezählt, darunter etwa erleichteter Zugang zu Krediten bzw. dass bestimmte Accounting-Standards angewendet werden können, um den Wert des Unternehmens zu steigern und dann erhöhte Dividenden auszahlen zu können. Dazu gehöre aber auch das Vorliegen eines gewissen Renditedrucks, der aus den Erwartungen von Anteilseignerinnen und Anteilseignern erwachse. Das bedeute nicht, dass zwangsläufig nur Unternehmen, die mehr als 3.000 Wohnungen haben, dieses Geschäftsmodell ausüben könnten. Die Schwelle bedeute aber, dass man auf jeden Fall damit die Unternehmen mit diesen Modellen erfasse, und auch nur diese: Das könne man anhand der Kriterien von Herrn Zimmermann und den Daten auch nachweisen, die notwendigen Informationen für eine solche Untersuchung liegen jedenfalls vor.

Ein anderes Kommissionsmitglied stimmt den beiden zuvor redenden Kommissionsmitgliedern zu. Es gehe etwa um den Renditedruck, die Professionalität im Bereich von Anleihen und Kreditaufnahmen sowie bei der Verwaltung des Wohnungsbestands. Denn letztendlich zeige sich hier eine Professionalität, die sich nicht zugunsten der Mieterschaft auswirken solle, sondern zugunsten der Aktienbesitzerinnen und -besitzer. Jedenfalls gehe es nicht darum, nur das zu sozialisieren, was über den 3.000 Wohnungen liege. Sozialisiert werden müsse alles, deswegen, weil es um nicht weniger gehe als darum, bezahlbaren Wohnraum in Berlin zu schaffen. Es scheine, es habe sich innerhalb der Kommission der Eindruck verfestigt, gesprochen werde hier über die Bedürfnisse einer kleinen Gruppe von Mieterinnen und Mietern, die sich leider die Mieten nicht mehr leisten können. Unter Zugrundlegung der Berechnungsbasis, die für WBS-Scheine genutzt werden, komme man auf 50 Prozent der Berliner Bevölkerung, die sich die Mieten nicht mehr leisten können. Es sei sehr sinnvoll, von diesem Wert für Wohnungsarmut auszugehen, um den Wohnungsbestand, den es brauche, zu bestimmen. Weiterhin wolle das Mitglied die Verwunderung darüber zum Ausdruck bringen, die die rechtliche Diskussion rund um eine harte Grenze auslöse. Das erinnere an die Diskussionen rund um Corona-Maßnahmen. Da seien auch bestimmte Zahlenwerte festgelegt worden, deren Gründe nicht nachvollziehbar dargelegt worden seien. Wann sei es rechtmäßig, klare Grenze zu ziehen, und wann nicht?

Ein Kommissionsmitglied geht auf den Punkt ein, die Gesetzgebung könne alles, auch den gesamten Mietmarkt, vergesellschaften. Das habe im Rahmen von Art. 3 Abs. 1 GG keine Bedeutung. Natürlich könne alles vergesellschaftet werden, es könne aber auch von einem solchen Gesetz komplett Abstand genommen werden. Die Pointe von Art. 3 Abs. 1 GG sei doch gerade, dass der Gesetzgebung hierdurch keine inhaltliche Entscheidung vorgegeben werde, stattdessen werde nur hinterher geprüft, ob sich der gewählte Weg gleichheitsrechtlich rechtfertigen lasse. Auf welche Weise die gebotene Gleichbehandlung herbeigeführt werde – alles oder nichts vergesellschaften – entscheide der Gesetzgeber. Hinzuzufügen sei noch, dass man sich nicht daran aufhalten sollte, ob es nun 3.000, 2.500 oder 1.000 seien oder nicht: Da gehe es in der Tat eben um Typisierung.

Ein anderes Kommissionsmitglied stimmt dem zu: Die Gesetzgebung könne ja auch gar nicht sozialisieren. Die konkrete Zahl sei nicht das Problem, diese müsse notwendig gesetzt werden. Die dahinterstehenden Erwägungen, dass es die großen Unternehmen mit 1.000 oder mehr Wohnungen seien, die sozialisiert werden könnten, müsse mit harten Argumenten irgendwie zu verteidigen sein. Wenn es dann zu einer Verhältnismäßigkeitsprüfung komme, werde auch auf die Validität dieser Begründung geschaut. Wesentlich sei, ob die Gründe komplett in staatlichen Bedürfnissen liegen. Dabei gehe es nicht um Verwerflichkeit, sondern um Beeinflussbarkeit.

Die Vorsitzende bittet die vortragenden Kommissionsmitglieder um abschließende Anmerkungen zu den Einwänden und Vorschlägen.

Eines dieser Kommissionsmitglieder erklärt, den aufgemachten Gegensatz – zwischen auf das Gemeinwohl (das durch Vergesellschaftung hergestellt werden solle) ausgerichteten Differenzierungsgründen, und anderen Differenzierungsgründen, die damit nichts zu tun haben – nicht zu sehen. Zur Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung bedürfe es immer eines Sachgrunds. Am besten sei natürlich, wenn dieser am Ziel des infrage stehenden Gesetzes orientiert sei. Der Sachgrund könne aber auch woanders herkommen (z.B. WBS-Scheine als Orientierung). Erkennbar sei ein Dissens innerhalb der Kommission dahingehend, ob es einer strengen Prüfung bedürfe. Die Frage, ob jemandem Wohnungen genommen würden, ob nun im Wege einer Sozialisierung oder nicht, bedeute einen massiven Eingriff in Art. 14 GG. Der Sachgrund zur Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung müsse entsprechend gewichtig sein. Bezüglich der im Raum stehenden Differenzierungsgründe, die sich am Gemeinwohlziel der Vergesellschaftung orientieren, scheinere partiell Konsens zu bestehen. Einige Kommissionsmitglieder halten das zur Verfügung stehende Material zur Belegung der Differenz von Unternehmen mit über und unter 3.000 Wohnungen im Bestand für ungenügend. Es sollte dem Landesgesetzgeber jedenfalls mitgegeben werden, Nachweise für ein besonders für Mieterinnen und Mieter nachteiliges Verhalten von größeren Unternehmen zu ermitteln. Ein Vorhandensein von Belegen würde diesen Differenzierungsgrund tragfähig machen. Ansonsten blieben die anderen Differenzierungsgründe. Eine Orientierung an der Anzahl von Personen mit WBS-Berechtigung und der Feststellung, dass diesen zu tragbaren Mieten auch Wohnungen angeboten werden müssen, sei grundsätzlich tragfähig. Nicht vollends überzeugt sei das Mitglied allerdings darin, ob sich eine solche Relation zu WBS-Berechtigungen wirklich herstellen lasse. Beachtet werden müsse dann auch, wie viele WBS-Berechtigungen von den derzeit schon bestehenden gemeinnützigen Beständen noch nicht abgedeckt würden. Aber auch über diesen Ansatz ließe sich nicht begründen, warum es allein diejenigen mit 3.000 Wohnungen treffe und Unternehmen mit kleineren Beständen gar nicht. Der Aspekt geringerer Transaktionskosten könne hierfür nur ersatzweise herangezogen werden. Es sei unsicher, wie groß der Vorteil zur Einsparung solcher Kosten sei, wenn man alles über 3.000 vergesellschaftete und nicht etwa alle ab 2.000 Wohnungen. Auch bei den großen Unternehmen müsse jedes Grundstück einzeln bewertet werden. Insgesamt reiche dieses Argument nur zur Rechtfertigung kleinerer Ungleichheiten. Für den zentralen Punkt einer generellen Trennlinie reiche das nicht. Dieses gelte auch, wenn man die Rechtfertigungsansätze (1) WBS-Berechtigung und (3) Transaktionskosten kombiniere. Nur um dem Gleichheitssatz zu genügen, alle Wohnungsunternehmen ab einer minimalen Größenordnung zu sozialisieren, könne wohl per se nicht richtig sein. Nachvollziehbar sei auch der Einwand zweier Kommissionsmitglieder, die Gesetzgebung könne ja auch gar nicht sozialisieren. Eine überzeugende Lösung sei noch nicht absehbar.

Das zuvor vortragende Kommissionsmitglied hebt hervor, worin man sich einig sei. Übereinstimmung bestehe immerhin darin, dass Art. 3 Abs. 1 GG geprüft werden müsse. Niemand vertrete zudem, wertende Elemente schon in den Punkt des Vorliegens einer Ungleichbehandlung einzubeziehen. Stattdessen teile man die Ansicht, diese erst im Rahmen der Rechtfertigung anzuführen. Über den Maßstab bestehe Uneinigkeit, worin eine Fortsetzung des Dissenses zur Natur des Art. 15 GG liege: Wirtschaftsregulierung oder einer der schwersten Eingriffe ins Eigentumsgrundrecht. Welche Gründe angeführt werden müssten, um eine Ungleichbehandlung zu rechtfertigen (unabhängig vom Maßstab), leuchte im Lichte der vorangegangenen Diskussion nun doch mehr ein, als

anfangs erwartet. Ein Kommissionsmitglied habe genauer formuliert, dass „gerade das Differenzierungsziel“ erreicht werden müsse. Das Problem, das Art. 3 Abs. 1 GG aufwerfe sei genau, dass alle Ungleichbehandlungen (ob intendiert oder nicht) über Art. 3 Abs. 1 GG adressiert werden könnten. Der Fall hier sei, dass es um eine intendierte Ungleichbehandlung gehe. Es gehe daher wirklich um die Gründe, die für das Ziel angeführt würden. Zu den Bedenken dreier Kommissionsmitglieder gegen das Argument, es könne auch alles vergesellschaftet werden, sei an die Fluchtlinie erinnert, dass jede Zahl immer angreifbar sei. Das Mitglied vermutet, eine der eigenen Überlegungen noch nicht explizit genug ausformuliert zu haben: Ob es eine Art Sicherheitsaufschlag gebe und wie das verfassungsrechtlich zu beachten sei. Das kennzeichne schließlich auch die Überlegungen der Initiative. Diese sei unter dem Punkt „Vergesellschaftungsreife“ von einer besonders hohen Zahl ausgegangen, um sicher auszuschließen, dass nicht etwa kleinere Unternehmensbestände erfasst würden, die grundsätzlich nicht problematisch seien. Eine hohe Zahl anzusetzen, werfe natürlich die Frage auf, warum nicht gerade 2.000, 1.500 oder auch 300 Wohnungen die Grenze sein könne? Das BVerfG betrachte bei Art. 3 Abs. 1 GG durchaus, wie solche Unterscheidungen gemacht werden. Wie das aus der Rechtsgeschichte entstanden sei, sei bereits in einer vergangenen Sitzung skizziert worden: in der Weimarer Zeit sei der Gleichheitssatz instrumentalisiert worden, um gerade gegen demokratische Mehrheitsentscheidungen vorzugehen. Befürchtet worden sei, es könne sozialdemokratische Mehrheiten im Reichstag geben und genau solche Umverteilungsentscheidungen habe man verhindern wollen. Als Problem bleibe zum einen – wenn man bei Art. 3 Abs. 1 GG den ganz strengen Maßstab anlegte – eine Rationalisierung der demokratischen Entscheidung bis in die letzte Facette zu verlangen. Schließlich könne immer jedwede andere Zahl angeführt werden, um eine ausgewählte Zahl zu delegitimieren. Zum anderen könne es zu einer Machtverschiebung von der parlamentarischen Gesetzgebung hin zum BVerfG kommen. Immerhin bestehe Einigkeit, dass es sachliche Gründe zur Differenzierung brauche. Wo man aber wohl nicht zusammenkomme, sei, dass es einen Mangel an Empirie und Nachweisen gebe. Es haben sehr umfangreiche Anhörungen stattgefunden, in denen Auswirkungen auf den Mietmarkt thematisiert worden seien. Erinnert sei an die erste Anhörung, wo der Mieterbund dazu gesprochen habe; in der Anhörung zur Mietmarktsegmentierung in Berlin habe man etwas dazu gehört. Dr. Holm habe es in zwei Anhörungen thematisiert und immer wieder habe man auch Medienberichte zur Kenntnis genommen und sich dazu besprochen. Angesichts dessen sei kaum von der Hand zu weisen, dass diese Wohnungsunternehmen problematisch seien. Etwas anderes zu behaupten sei schwer vertretbar. Nun bleibe die Frage, wie man jetzt entscheide. Am besten wäre wohl zu sagen, es werde ein strenger Maßstab herangezogen und zu erkennen seien aber bestimmte Rechtfertigungsgründe. Bester Ansatzpunkt seien da wohl die Verhaltensweisen rund um Finanzialisierung, die Logiken der Geschäftspraktiken. Das habe jetzt gewissen Widerhall gefunden. Hinzu komme noch die Kombination mit den anderen beiden Gründen. Das Mitglied erkundigt sich bei einem Kommissionsmitglied, ob dieses dies anders sehe.

Das angesprochene Kommissionsmitglied erklärt, bezüglich der Festlegung einer Größenordnung habe das Gehörte noch nicht überzeugt, insbesondere inwiefern man feststellen könne, dass es ab einer gewissen Größenordnung signifikante Negativverschiebungen gebe. Das sei vom Sachverhalt abhängig.

Ein anderes Kommissionsmitglied erklärt, die Finanzialisierung für unheimlich gut angreifbar zu halten.

Ein weiteres Kommissionsmitglied erkundigt sich, weshalb nicht all das reiche, was bereits gehört worden sei? Es sei unklar, wie eine demokratische Gesetzgebungskörperschaft jemals eine Zahl

anlegen könne, die nicht angreifbar wäre. Das Mitglied bittet die Vertreter der Gegenstimmen darum, harte Kriterien zu benennen, nach denen ein Parlament eine Zahl unangreifbar festlegen könne.

Die Vorsitzende berichtet aus ihrer mehr als 40-jährigen Erfahrung mit Gesetzgebungsverfahren, dass es immer auf die nachvollziehbare Plausibilität der Begründung ankomme, um eine gefundene Zahl gerichtsfest zu machen.

Ein Kommissionsmitglied sagt, das Statement eines anderen Kommissionsmitglieds so interpretiert zu haben, dass eine gewisse Bereitschaft vorhanden sei, in der Kombination der hier vorgetragenen Sachgründe möglicherweise eine plausible, hinreichend starke Rechtfertigung zu sehen, aber noch deutlichen empirischen Forschungsbedarf zu sehen. Wie ein weiteres Kommissionsmitglied sehe das Mitglied selbst es so, dass die Kommission einen Inbegriff der hier verhandelten empirischen Fragen dank zahlreicher Anhörungen habe gewinnen können. Ertrag der Sitzungen seien Erkenntnisse zu Geschäftspraktiken finanziellierter Wohnungsunternehmen, zur Struktur des Berliner Wohnungsmarkts und hier dem Einfluss von großen, privaten und kommerziell orientierten Unternehmen. Es gebe bereits einen großen Forschungsbestand, den man für ausreichend halten könne. Wenn man das nicht tue, müsse aber ganz konkret benannt werden, welche Lücken in dieser Forschung bestehen. Denn nur so können auch Aufträge vom Senat vergeben werden, um ebendiese Lücken zu füllen. Ohne die konkrete Benennung solcher attestierten Forschungslücken könne man die Aussagen, dass es der Kommission für die Bedürfnisse einer Gleichheitsprüfung an Sachgründen fehle, nicht recht akzeptieren; dafür seien einfach zu viele Informationen im Wege der Anhörungen gesammelt worden. In der Kombination der Ansätze gebe es eine hinreichend starke sachliche Begründung. Weiter sei gerade auch die Legitimation des demokratischen Gesetzgebers gegenüber dem Bundesverfassungsgericht angesprochen worden. Bezüglich wirtschaftspolitischer Fragen sei eine derartige Exaktheit nicht erreichbar. Zu betonen sei nochmal, dass auch bezüglich der Regelung zu Wohnungen im Erbschaftssteuerrecht gefragt werde, wie diese Zahl sich rechtfertigen lasse. Hier werde auf den bestimmten Geschäftsbetrieb verwiesen, den man typischerweise bei über 300 Wohnungen antreffe, bei unter 300 nicht. Dies werde aus gleichheitsrechtlicher Perspektive nicht beanstandet. Was genau unterscheide dies nun dogmatisch von der Festlegung der Zahl 3.000?

Ein Kommissionsmitglied erklärt, zwar den Untersuchungsbedarf betont zu haben, dies aber nicht als Postulieren von langfristigen Hindernissen missverstanden wissen zu wollen. Deren Dauer sei begrenzt.

Ein anderes Kommissionsmitglied erklärt, es sei unklar geblieben, ob das zuvor angesprochene Kommissionsmitglied denke, dass das genüge. Erinnert sei an das Schreiben von Herrn Geisel: Bezüglich der Ermittlung der 3.000er-Unternehmen liegen derzeit noch gar nicht alle Daten vor. Es sei auch nicht erforderlich, dass man hier als juristisches Gremium all das kläre. Es sollten der Gesetzgebung schlicht plausible Direktiven mitgeteilt werden. Ob eben plausibel empirisch begründet werden könne, dass Unternehmen gewisser Größenordnungen bestimmte Geschäftspraktiken aufweisen, denn dann liege ein tatsächlicher Grund (auch im Zusammenspiel mit Transaktionskosten) vor, der eine 3.000er-Grenze trage.

Ein Kommissionsmitglied bemerkt, es sei nicht die Zahl 3.000 selbst zu prüfen. Ein Grenzwert könne auch bei 2.000, 2.500 oder 4.000 liegen. Es gehe um eine Größenordnung. Zudem sei man sich zuvor mal einig gewesen, dass gerade nicht jede Mietwohnung vergesellschaftet werden

könne, sondern es eine Art De-minimis-Grenze oder eine Vergesellschaftungsreifen-Grenze gebe. Das sei eine Ausnahme, die etwas mit einer Vergesellschaftungsordnung zu tun habe.

Ein anderes Kommissionsmitglied warnt nochmal vor der Böse-Buben-Diskussion. Auch Vermieterinnen und Vermieter mit einer Eigentumswohnung können sich mieterunfreundlich verhalten. Es gehe um das Auffinden einer bestimmten Schwelle. Das verweise auf die Sozialisierungsreife: Man könne sich doch darauf einigen, dass man auf bestimmte große Unternehmen abziele und den Bestand von WBS-Berechtigungen. Das müssten nicht zwangsläufig die 3.000 sein. Andersrum könne auch von einer bestimmten Größe ausgegangen werden, und davon, dass diese Unternehmen Einfluss auf den Mietmarkt haben durch den Mietspiegel und einen hohen Anteil am städtischen Wohnungsmarkt.

Ein weiteres Kommissionsmitglied erkennt hier einen Dissens: Sozialisierungsreife spiele bei Art. 3 Abs. 1 GG gar keine Rolle. Diese habe, wenn überhaupt, für Art. 15 GG Relevanz, das müsse aber dogmatisch getrennt werden. Man suche doch nach Gründen für eine Größenordnung, nicht für eine Zahl. Aus dieser Größenordnung wiederum eine Zahl zu machen, darin liege das Moment einer Typisierung. Für die Auswahl einer Größenordnung bedürfe es eines Arguments. Im Raum stehen drei: Für eine größere Größenordnung komme nur Finanzialisierung und Transaktionskosten in Betracht. Mit dem WBS-Argument allein könne man genauso gut bei einer Größenordnung von 10 oder 20 landen. Das Mitglied meine, einen Konsens dahingehend zu erkennen, dass Finanzialisierung - wenn hinreichende empirische Nachweise erbracht seien - als tragfähiger Differenzierungsgrund angesehen werde. Auch der Obersatz sei konsentiert. Ein Vorschlag für das weitere Vorgehen sei, all dies sowie die Forschung, die in den Anhörungen dargestellt worden sei, im Bericht abzubilden.

Ein Kommissionsmitglied erklärt, es gebe auch den Dissens auf Ebene der Obersätze, ob intensiv oder nicht geprüft werde.

Ein anderes Kommissionsmitglied merkt bezüglich des Einflusses auf den Mietmarkt an, dass man bei Berücksichtigung dessen viele neue Diskussionsfelder eröffne. Daher solle man sich besser mit der Wirkung auf den betroffenen Bestand befassen.

Die Vorsitzende fasst als Zwischenstand zusammen, es bestehe Konsens, dass man Art. 3 Abs. 1 GG zu prüfen habe. Es sei wohl auch Konsens, dass die ständige Rechtsprechung die Prüfung mittels einer gleitenden Skala durchführe. Dritter Punkt sei die Grenze der 3.000 Wohnungen im Bestand. Hierzu gebe es in der Kommission zwei Positionen:

- Die einen halten die Zahl 3.000 für begründbar.
- Andere betonen, man solle keine Zahl nennen. Dann müsse der Gesetzgeber dazu aufgefordert werden, Recherchen zur Verbesserung der Prognosefähigkeit in Auftrag zu geben und dabei Geschäftspraktiken/Finanzialisierung, Relation zu WBS-Berechtigung und Transaktionskosten zu berücksichtigen. Erst danach solle er eine Größe bestimmen, ggf. unter Angabe einer De-minimis-Grenze.

Jetzt müssten beide Positionen schriftlich niedergelegt und der Kommission vorgelegt werden. Dann könne man abstimmen und sowohl die Abstimmung wie auch die Positionen mit ihrer jeweiligen Begründung in den Abschlussbericht übernehmen. Sie bitte um Mitteilung, wer dies weiterbearbeiten werde.

Ein Kommissionsmitglied erklärt, man werde wohl eine Struktur wie bei der strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung wählen. Die Form sei wie folgt: Auf der Basis dessen, was die Kommission gehört habe, glaubten einige, dass sich einige Urteile abschließend fällen lassen. Andere sagen, das Ergebnis werde davon nicht getragen.

Ein anderes Kommissionsmitglied äußert, noch nicht zu sehen, dass es zwei so klar zu trennende Positionen seien.

Ein weiteres Kommissionsmitglied stimmt dazu grundsätzlich mit dem zuvor vortragenden Kommissionsmitglied überein und meint ebenfalls der Diskussion entnommen zu haben, dass womöglich noch mehr Konsensmöglichkeiten bestehen. Dies gelte etwa dafür, dass Forschungsbedarf ganz konkret an jener Stelle bestehe. Dann müssten noch zu klärende Fragen formuliert werden. Zudem sei auch denkbar, dass ein Kommissionsmitglied mit dem strengeren Prüfungsmaßstab in diesem Fall zu einem ähnlichen Ergebnis komme.

Ein Kommissionsmitglied äußert sich zum Punkt weiterer Forschungsbedarf und Aufträge an den Senat. Es liege reichlich Material aus Anhörungen und der von einigen Mitgliedern rezipierten Literatur vor. Dieses könne nochmal dahingehend untersucht werden, ob ein Zusammenhang von Assetization (bzw. Finanzialisierung), Größe und der Auswirkungen auf Wohnen und Miethöhe erkenntlich werde. Dafür das Mitglied an, die Materialien aus den Anhörungen und aus der Literatur zusammenzustellen und näher zu betrachten. Mitunter ändere das auch die Meinung jener Kommissionsmitglieder, die noch mehr Forschung wünschen.

Ein anderes Kommissionsmitglied hält die Vermutung für einleuchtend, dass etwa die Renditeorientierung zu negativen Effekten auf Mietbedingungen führe. Die Vermutung als solche reiche aber wohl nicht. Oder man müsse jedenfalls ausdrücklich thematisieren, ob - wenn sich ein Kausalzusammenhang im engeren Sinne nicht belegen lasse - eine Vermutung ausreichen könne.

Ein Kommissionsmitglied erläutert, es gehe z.B. darum, wann man Zugang zum DAX, zu bestimmten Accountingstandards und besseren Zugang zu Krediten habe - und ob das mit der Größe korreliere. Es gehe hier nicht um die tatsächliche Auswirkung auf die Mietbedingungen, sondern die Möglichkeit, Dinge zu tun und Handlungen vorzunehmen, die sich auf die Miete auswirken könnten.

Die Vorsitzende weist darauf hin, dass es eine ganze Reihe von Anhörungen gegeben habe, bei denen viele wichtige Elemente wie die Auswirkung auf Miethöhe, auf Umgang mit den Mieterinnen und Mietern und deren Mitbestimmungsmöglichkeiten von unterschiedlichen Standpunkten her vorgetragen worden seien. Es sei sicherlich sinnvoll, das alles noch einmal nachzulesen und in die konkrete Darstellung der Positionen einzubeziehen. Auf Nachfrage eines Kommissionsmitglieds erkundigt sich die Vorsitzende nach einem Stimmungsbild: Werde überhaupt von jemandem die Auffassung vertreten, dass 3.000 oder ab 3.000 die Zahl sei, an der man festhalten solle?

Ein Kommissionsmitglied erklärt, es könnten auch viel weniger sein.

Ein weiteres Kommissionsmitglied greift den Vortrag eines anderen Kommissionsmitglieds auf und betont, es brauche eine Begründung für eine Größenordnung. Hierfür brauche es zwei bis drei Kriterien. Einige sagen, unabhängig davon, ob es am Ende nun 2.000, 3.000 oder 4.000 wären, auf Grundlage des vorhandenen Wissens könne eine Aussage darüber getroffen werden, was gerechtfertigt sei. Die anderen sagen, das reiche nicht, es brauche weitere Forschung.

Ein Kommissionsmitglied ergänzt, es gebe durchaus die Auffassung, dass sich die Zahl 3.000 rechtfertigen lasse. Beispielsweise vertrete die Initiative diese Auffassung, die die Zahl 3.000 vorgeschlagen habe. Es seien genug Material und Gründe gesammelt worden, auf deren Basis die Kommission vertreten könne, dass die 3.000er-Grenze zu rechtfertigen sei. Das schließe auch nicht aus, dass die Gesetzgebung daneben eine andere Zahl (etwa 2.000) festlegen könne, die sich dann ebenfalls mit dem von der Kommission gezeigten Maßstab rechtfertigen lassen könnte.

Ein Kommissionsmitglied ergänzt, die 3.000er-Grenze werde vertreten, aber nicht als zwingend.

Ein anderes Kommissionsmitglied teilt mit, Konsens gebe es wohl dahingehend, dass es Kriterien brauche. Mit diesen komme man auf eine Größenordnung, nicht auf eine exakte Zahl. Im Rahmen der Größenordnung habe die Gesetzgebung vielmehr die Möglichkeit, eine Zahl festzulegen, die dann weder komplett sattelfest begründet werden könne noch müsse. Zweitens gebe es bezüglich der Kriterien inhaltlich vermutlich keinen Konsens. Drittens bräuchte es, um von den Kriterien zu einer Größenordnung zu kommen, eine gewisse Expertise zu Gegebenheiten des Berliner Wohnungsmarkts. Hierzu müsse die Kommission sich nicht endgültig festlegen. Expertise sei etwa wohl in der Berliner Senatsverwaltung vorhanden, wolle heißen, da sei Untersuchungsbedarf zu sehen, aber nicht jahrelangen, sondern vermutlich alles zeitlich absehbar. Bezüglich der Zahl 3.000 könne wohl festgehalten werden, dass die Kommission sich weder auf diese Zahl fokussiere noch sich vehement gegen diese Zahl stelle.

Ein Kommissionsmitglied fasst zusammen.

- Es solle von der Zahl 3.000 ausgegangen werden, da dies ein Vorschlag der Initiative sei.
- Dann könne die Kommission durch Abstimmung eine Größenordnung festlegen und den Gesetzgeber beauftragen, diese anhand einer Reihe von Anforderungen, Kriterien und Einzelementen näher zu definieren. Dabei könne zum Beispiel auch die Zahl 2.000 rauskommen. Ein Kommissionsmitglied meine, man solle im Hinblick auf die Festlegung der Größenordnung die Aussagen in den Anhörungen einbeziehen, das Mitglied selbst sei für eine deutlich geringere Größenordnung.
- Eine dritte Position sei, weder Größenordnung noch Zahl im Bericht zu nennen, sondern sich auf die Angabe der besprochenen Kriterien zu beschränken, anhand derer eine Grenze bestimmt werden könne.

Ein Kommissionsmitglied erklärt sich bereit, eine entsprechende Vorlage zu schreiben.

Ein anderes Kommissionsmitglied teilt mit, unterstützend das Material aus den Anhörungen zusammenzustellen und eine Passage zur Finanzialisierung zu entwerfen.

Die Vorsitzende dankt beiden Kommissionsmitgliedern und bittet auch die Übrigen, aus dem vorhandenen Material Hinweise für die Vorlage bereitzustellen. Sie dankt insbesondere zwei Kommissionsmitgliedern für ihre jeweiligen Papiere und allen Mitgliedern für die engagierte Diskussion.

Pause

Als letzten Diskussionspunkt des ersten Sitzungstags ruft die Vorsitzende die Frage der Verhältnismäßigkeit auf.

Ein Kommissionsmitglied stellt hierfür das Papier vom 16.03.2023 vor, das es zusammen mit einem anderen Kommissionsmitglied erarbeitet hat. In der Februar-Sitzung sei man stehen geblieben an dem Punkt Erfordernis weiterer Rechtfertigung und somit einer Verhältnismäßigkeitsprüfung. Einige Kommissionsmitglieder sehen in der Vergesellschaftung nach Art. 15 GG eine Grundrechtsverwirklichung. Dieser Auffassung nach sei keine weitere Rechtfertigung erforderlich, eine Verhältnismäßigkeitsprüfung mithin nicht vorzunehmen. Weiterhin vertrete eine große Gruppe von Kommissionsmitgliedern die Auffassung, dass eine Überführung von Privateigentum in Gemein Eigentum oder eine sonstige Form der Gemeinwirtschaft nach Art. 15 GG mit der Vergesellschaftung ein grundsätzlich stets tragfähiges Gemeinwohlziel in sich trage (sog. „Selbstzweckthese“), sie geschehe zum Selbstzweck. Für Vertreterinnen und Vertreter dieser These ließen die drei Stufen der Verhältnismäßigkeitsprüfung wenig Raum für eine substanzielle Kontrolle. Maßnahmen, die zur Vergesellschaftung führen, seien dann notwendig immer geeignet. Erforderlichkeit wie Verhältnismäßigkeit i.e.S. könnten nur sehr grobe Fehler ausschließen. Die weiteren Ausführungen beziehen sich auf eine dritte Ansicht, nach der es auch bei einer Vergesellschaftung zusätzlicher Ziele zur Förderung des Gemeinwohls für deren Rechtfertigung bedarf. Danach werde eine vollständige Verhältnismäßigkeitsprüfung erforderlich. Bereits in der Dezember-Sitzung habe das Mitglied zu den legitimen Zielen einer Vergesellschaftungsgesetzgebung vorgetragen. Betreffend die Anordnung dieser genannten Ziele wurden Anregungen eines anderen Kommissionsmitglieds übernommen und teilweise neu geordnet. Für den von Vergesellschaftung *betroffenen* Wohnungsbestand seien hier zu nennen: Die *Reduzierung der Höhe der Mieten (im Vergleich zur Entwicklung beim Fortbestand der privaten Eigentümerschaft an den Immobilien) unmittelbar und langfristig*. Zudem der Aspekt der *Bereitstellung von günstigem Wohnraum an Bedürftige* (als Folge entsprechender Regelungen zur Wohnungsbelegung und Mietendifferenzierung). Auch die *Förderung von Umzügen von großen in kleinere Wohnungen* (Aufbrechen der Versteinerung im Bestand) komme in Frage. Zudem seien eine *adäquate Bewirtschaftung hinsichtlich Wohnqualität, Instandhaltung, Modernisierungsmaßnahmen/energetische Maßnahmen* sowie die *städtebauliche Qualifizierung, Wohnumfeldverbesserung*, zu nennen. Insgesamt läge es dann in der Hand einer AöR, die Rahmenbedingungen der Vermietung zu setzen sowie die Position der Mieterinnen und Mieter derart neu auszurichten. Nachträglich noch hinzuzufügen sei die *Demokratisierung der Mieterverhältnisse*, etwa durch Einführung von Mieterbeiräten und dergleichen; auch dies sei ein wesentliches Ziel der Volksinitiative. Ebenfalls abhängig von der Ausgestaltung einer AöR sei die Erreichung des Ziels *Neubau durch Nachverdichtung und Aufstockung im vergesellschafteten Bestand*. Auch die *Reduzierung der Höhe der Mieten (im Vergleich zum Verzicht auf Vergesellschaftungen) im übrigen Bestand* infolge einer Dämpfung des Anstiegs der ortsüblichen Vergleichsmiete sei ein Ziel. All diese Ziele förderten zweifellos das Gemeinwohl, seien mithin als legitim zu qualifizieren. Sodann müsse die Geeignetheit geprüft werden. Eine gesetzliche Maßnahme sei nicht erst dann geeignet, wenn diese mit Sicherheit das Ziel erreiche, sondern bereits dann, wenn sie geeignet sei, die Zielerreichung in irgendeiner Weise zu fördern. Die Eignung der Vergesellschaftung und der hierzu vorgenommenen Begleitmaßnahmen zur Erreichung aller Ziele könne danach bei Anlegung eines so großzügigen Maßstabs wohl angenommen werden. Weiterhin müsse die Erforderlichkeit vorliegen, mithin dürften keine milderen (d.h. weniger eingreifenden), gleich wirksamen Mittel vorliegen. Als mildere Maßnahme zur Erreichung des erstgenannten Ziels (*Reduzierung der Mieten*) komme zunächst der *verstärkte Neubau im sozialen Wohnungsbau* in Frage, um für einen

Ausgleich des Nachfrageüberhangs zu sorgen. Dies sei aber nicht gleich wirksam, da langwieriger als die Vergesellschaftung vorhandener Bestände. Auch der *Rückkauf von Wohnungen* sei kein gleich wirksames Mittel. Hinzuweisen sei darauf, dass man sich allerdings bereits in der November-Sitzung nach der Anhörung zum Gesellschaftsrecht darüber verständigt habe, dass dem Gesetzgeber ein Zwischritt (erst Eigentümerstrukturen ermitteln, dann vergesellschaften) zu empfehlen sei, der durchaus Zeit kosten würde. Die Vergesellschaftung sei insgesamt wohl dennoch schneller umsetzbar. Ein weiteres potenziell milderer Mittel seien *freiwillige Vereinbarungen mit der privaten Wohnungswirtschaft*, die aber ebenfalls nicht gleich wirksam seien, wie eine Mietenregulierung nach Vergesellschaftung durch die zu bildende AöR. Weiterhin könne auch ein funktionierender *Mietendeckel* ein potenziell milderer Mittel darstellen. Das Land Berlin habe aber laut [Entscheidung des BVerfG von März 2021](#) nicht die Gesetzgebungskompetenz dafür. In diesem Zusammenhang dränge sich eine keineswegs triviale Frage auf, die man im Abschlussbericht thematisieren könne: Wenn der Staat es in einer Situation in der Hand habe, eine effektive Maßnahme als milderer Mittel zu ergreifen und der Bund nicht den politischen Willen dazu fasse – müsse sich das Land (auch ohne die entsprechende Kompetenz) dies dann nicht dennoch als milderer Mittel entgegenhalten lassen?

Ein Kommissionsmitglied erkundigt sich, ob das nicht der Abschaffung des Föderalismus gleichkomme.

Das vortragende Kommissionsmitglied antwortet, so sei es nicht und zu erwägen sei es auch deshalb, da nicht ausgeschlossen werden könne, dass das BVerfG diese Frage prüfen würde. Im Ergebnis seien damit von der Geeignetheit und Erforderlichkeit der Vergesellschaftung in ganz überwiegendem Umfang auszugehen. Im Rahmen der Prüfung der Angemessenheit stellen sich nun eine Reihe von Prognose- und Tatsachenfragen, zu denen sich die Kommission verhalten müsse. Das Mitglied trägt hierzu die in dem Papier zur Verhältnismäßigkeitsprüfung vom 16. März ausformulierten Fragestellungen vor:

- „Ist zu erwarten, dass die künftige Mietentwicklung kurz-, mittel- und langfristig bei vergesellschafteten Wohnungen signifikant niedriger liegen wird als bei ihrem Fortbestand in den großen Wohnungsunternehmen? (...), in welcher Größenordnung? (...)
- Sind in diesem Zusammenhang die absehbaren Finanzierungskostenvorteile größer als die zu erwartenden Transaktions- / Einmalkosten? (...) und wenn ja, in welcher Größenordnung?
- Ist bei einer Vergesellschaftung von rund 200.000 Wohnungen zu erwarten, dass der Anstieg des Mietniveaus auch im nicht vergesellschafteten Bereich signifikant gebremst werden wird? (...), in welcher Größenordnung? (...)
- Ist im vergesellschafteten Bereich ein Neubau von Wohnungen in signifikant größerem Umfang zu erwarten als ohne Vergesellschaftung? (...), in welcher Größenordnung? (...)
- Wird die Vergesellschaftung die Aussichten Wohnungssuchender, auf Dauer bezahlbaren Wohnraum zu erlangen, signifikant verbessern? (...)
- Ist zu erwarten, dass Mieter in Bestandsverhältnissen, die nicht (mehr) auf preiswerten Wohnraum oder nicht mehr auf Wohnraum in der vorhandenen Größe angewiesen

sind, in größerem Umfang ihre Wohnungen freimachen werden, als dies ohne Vergesellschaftung der Fall wäre? (...)

- Ist zu erwarten, dass im vergesellschafteten Bereich energetische Sanierungsmaßnahmen tendenziell objektiv sinnvoller und auch umfangreicher geplant und umgesetzt werden als im nicht vergesellschafteten Bereich? (...)

Zur letztgenannten Frage sei in den Kommissionsdiskussionen bereits thematisiert worden, dass die großen Wohnungsunternehmen am Markt wegen der teilweisen Abwälzbarkeit der Kosten auf die Mieter z.T. unsinnige Sanierungen vornehmen.

Ein Kommissionsmitglied teilt mit, einige Punkte zu verschiedenen Stellen des Papiers einzuwenden, wovon zwei hervorzuheben seien. Zum einen sei ein Widerspruch in der Struktur bzw. Durchführung festzustellen. Bei der Prüfung von Geeignetheit und Erforderlichkeit gestehe die Rechtsprechung der Gesetzgebung immer wieder große Prognose- und Einschätzungsspielräume zu. Wenn man nun im Rahmen der diesen Punkten nachgelagerten Angemessenheit plötzlich eine ganz exakte Prüfung der Prognose- und Tatsachenfragen vornehme, wie vorgetragen, dann liege darin eine dermaßen starke Machtanmaßung des BVerfG, dass dies demokratisch bedenklich sei. Klären müsse die Kommission, ob es für die Gesetzgebung nicht diese Prognose- und Einschätzungsspielräume gebe und es daher verfassungsrechtlich zulässig sei. Der zweite Punkt sei das vollständige Fehlen einer Gesamtschau in den Darlegungen. Eine solche würde die Prüfung wiederum gesetzgebungsfreundlicher machen.

Das angesprochene Kommissionsmitglied antwortet, dieser Punkt sei mitgedacht, nur nicht ausgeführt worden.

Ein weiteres Kommissionsmitglied teilt die geäußerte Ansicht über die Prognosespielräume in der Angemessenheit. Fraglich sei außerdem, was aus den restlichen, nicht quantifizierbaren Zielen werde, etwa die normativ hohe Bedeutung der Verwirklichung des Menschenrechts auf Wohnen, die Demokratisierung, der neu eröffneten Mitgestaltungsmöglichkeiten durch Vergesellschaftung, usw. In den genannten Prognosefragen tauche das nicht auf.

Das angesprochene Kommissionsmitglied erklärt, das verteilte Papier sei kein vollständiges Positionspapier zur Klärung aller aufgeworfenen tatsächlichen und rechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Verhältnismäßigkeitsprüfung. Es verfolge daher von Anfang an nicht den Anspruch, alle aufgeworfenen Fragen zu bearbeiten. Das Papier sei nur als ergänzende Erläuterung zu dem in der Februar-Sitzung von einem anderen Kommissionsmitglied vorgelegten Prüfungsschema gedacht gewesen, mit dem Ziel, die Zusammenhänge und Implikationen der abgefragten Standpunkte deutlich zu machen. Zudem habe das Mitglied nicht gesagt, dass es keine Prognosespielräume gebe. Die Erwägung eines Ermessensspielraums auf allen Ebenen (Erforderlichkeit, Geeignetheit, Angemessenheit) folge vielmehr aus der Rezeption neuerer Rechtsprechung.

Das Kommissionsmitglied, auf dessen Papier das zuvor sprechende Kommissionsmitglied Bezug genommen hat, äußert sich zur Kontroverse zu Erforderlichkeit und Angemessenheit: Das zuvor sprechende Kommissionsmitglied habe im Ergebnis gesagt, es scheine, dass die Erforderlichkeit nicht zu verneinen sei. Das sei mit zwei Überlegungen zu unterstreichen: Alle möglichen mildereren Mittel fokussieren nur das erste Ziel, nämlich die Senkung der Mieten. Wenn stattdessen auf die Gesamtheit aller Ziele abgestellt würde, trügen die alle gar nicht dazu bei. Zum Beispiel würde ein Mietendeckel keine Mieterpartizipation eröffnen, würde nichts an struktureller Diskriminierung ändern oder auch nichts an der Dysfunktionalität von beispielsweise energetischen Sanierungen

ändern. Für den Bericht könne man z.B. zunächst von der Maßnahme Zwangsbewirtschaftung von Wohnraum ausgehen (statt Mietendeckel, da hier die Kompetenz des Landes Berlin gegeben sei). Hierzu könnten im Bericht mildere Mittel skizziert werden, zum Beispiel Wohnungsneubau. Auch da könnte man große Unterschiede markieren und dann den Abschnitt unter der Feststellung schließen, die Kommission sehe derzeit kein milderes Mittel. Sodann zum Ablauf der Angemessenheit: Beim vierten Prüfungspunkt (zu erwartendes Maß der Zielerreichung) habe die [Rechtsprechung in der Entscheidung zur Bundesnotbremse](#) hier einen Prognosespielraum etabliert. Der Punkt zu den Prognosefragen sei, dass die Gesetzgebung diese plausibel vornehmen müsse. Auf dieser Basis könne auch die Kommission ein angemessenes Urteil treffen.

Ein Kommissionsmitglied sagt, das vortragende Kommissionsmitglied habe eben auf die Relevanz der Sachfragen hingewiesen. Es sei nicht so, dass hier zwingend eine große Tiefe an Analysebedarf vorgegeben sei. Zum Beispiel der Zusammenhang von Entschädigungshöhe und Mietentwicklung sei in wenigen Wochen zu klären. Das sei nichts, was eine Vergesellschaftung signifikant verzögern sollte. Auf diese Fragen müsse die Kommission hinweisen. Im Bericht könne man mitunter zur Angemessenheitsprüfung schreiben, dass man sich nicht in der Lage sehe, das zu klären, weshalb man dem Senat empfehlen könne, das im Nachgang zu machen. Ein weiterer Punkt seien sogenannte Einmalkosten. Genauer betreffe das etwa die Frage, ob man bei Unternehmen mit den vielen Objektgesellschaften auch Verwaltung/Facility Management übernehmen wolle. Da könnten die Transaktionskosten sehr hoch sein. Das hänge auch davon ab, ob und wie man das rechtlich adressieren könne.

Ein Kommissionsmitglied findet, bezüglich Prognosespielräumen solle man vorgehen, wie auch ein Gericht es täte, nämlich immer erstmal einen Fragenkatalog schicken und darin abfragen, ob es Zahlen gebe.

Ein anderes Kommissionsmitglied stellt klar, dass es eine zusätzliche und keine zwingende Entscheidung vonseiten der Gesetzgebung wäre, Transaktionskosten auch aus den Mieterträgen zu finanzieren sowie dass die Höhe der Mieten irgendwie in Relation zur Entschädigung gesetzt würde. Das sei eine politische Frage, verfassungsrechtlich zwingend und verpflichtend sei es nicht. Politisch könne die Gesetzgebung entscheiden, ob sie für die Transaktionskosten Geld in die Hand nehmen wolle und könne, jenseits der Gemeinwirtschaft. Es handele sich nicht um einen rechtlichen Punkt.

Ein weiteres Kommissionsmitglied erklärt, ein Paper angefangen und da vielfach explizit die Fragen aufgeworfen zu haben, ob gewisse Transaktionskosten bzw. Einmalkosten verfassungsrechtlich von Belang seien.

Ein Kommissionsmitglied stellt eine Frage zur [Entscheidung des BVerfG](#) zum Braunkohleabbau in Garzweiler, hier genauer um die besondere Form der Erforderlichkeit, die einen Zweischritt verfolge. Sei das für den Prüfungsaufbau eines Vergesellschaftungsgesetzes relevant?

Das besonders angesprochene Kommissionsmitglied antwortet, in der Entscheidung zum Braunkohletagebau Garzweiler sei es um die Verfassungsmäßigkeit der Enteignung eines Grundstückes gegangen. Ein Einwand der Beschwerdeführer sei gewesen, die Lichter in NRW (Nordrhein-Westfalen) würden auch nicht ausgehen, wenn dort nicht abgebaggert werde. Sei der Tagebau also überhaupt erforderlich? Dazu habe das BVerfG deutlich gemacht, dass es für die Erforderlichkeit des Gesamtprojekts nicht eines unverzichtbaren Beitrags zur Elektrifizierung von NRW bedürfe. Hier genüge, dass die zuständige Gesetzgebung den Tagebau für die Elektrizitätsversorgung von

NRW vernünftigerweise geboten halte. Das zu enteignende Grundstück jedoch müsse für den Tagbau unverzichtbar sein. Für den Gegenstand der Kommission spiele das nun keine Rolle, da überhaupt nicht infrage gestellt werde, dass die Ziele das Gemeinwohl förderten, die Verbesserung der Wohnungsverhältnisse bzw. geringerer Mieten erbrächten. Hier brauche es daher nicht die komplizierte Doppelstruktur wie sie etwa auch beim Straßenbau (jede Umgehungsstraße könne auch anders geführt werden) oder anderen Planungsentscheidungen geboten sei.

Nach diesen ausführlichen Erörterungen regt die Vorsitzende an, sich über das weitere Verfahren in der Erörterung und Abstimmung des Punkts Verhältnismäßigkeit zu verständigen.

Ein Kommissionsmitglied teilt mit, dass man nun also bei den hilfsweise zu berücksichtigenden Prüfungspunkten ganz am Ende sei. Die Stimmverhältnisse solle man anhand des Abschlussberichts festhalten.

Die Vorsitzende bittet ein Kommissionsmitglied, damit nichts übersehen werde, nach der jetzigen Diskussion die Einzelfragen ganz kurz zusammenzustellen, damit Klarheit bestehe, was im Einzelnen abgestimmt werden müsse.

Das für den Abschlussbericht federführende Kommissionsmitglied bittet hinsichtlich des Entschädigungsthemas um ein Abklopfen der Positionen. Gemeinsam mit vier weiteren Kommissionsmitgliedern werde man sich noch am Abend zusammensetzen und dann am Folgetag berichten.

Die Vorsitzende bedankt sich und wünscht der Gruppe zur Entschädigungsfrage viel Erfolg. Nach nochmaliger Erinnerung an den Sitzungsbeginn um 8.30 Uhr mit dem Punkt Struktur des Abschlussberichts schließt sie den ersten Sitzungstag.

Ende der Sitzung um 18.40 Uhr.

Zweiter Sitzungstag: Freitag, den 22. März 2023

Beginn der Sitzung um 8:35 Uhr.

TOP 8 – Abschlussbericht, 1. Durchlauf: Struktur

Die Vorsitzende begrüßt die Anwesenden.

Nachdem allen Sitzungsteilnehmerinnen und -teilnehmern die ersten Teile des Entwurfs des Abschlussberichts vorliegen, stellt das dafür federführende Kommissionsmitglied die bereits entworfenen Auszüge vor. Es handelt sich um die Abschnitte zur Kompetenz des Landes Berlin und zum Verhältnis von Grundgesetz und der Berliner Landesverfassung. Die für den Bericht erdachte Vorgehensweise sei es, tragende Positionen darzustellen und dabei sparsam mit Nachweisen umzugehen. Weder handele es sich um ein wissenschaftliches Gutachten noch um einen Schriftsatz. Es sei eben ein politischer Abschlussbericht. Auf dieser Grundlage sollten die verschiedenen Positionen zur Abstimmung gebracht werden. Am Ende sei mit einem schlanken Schriftstück von 30 bis 40 Seiten zu rechnen.

Ein anderes Kommissionsmitglied bedankt sich für die eingereichten Schriftstücke und stimmt der Vorgehensweise im Wesentlichen zu. Zudem erkundigt sich das Mitglied erstens, ob die Namen innerhalb der Abstimmung auftauchen sollen. Zweitens wird angeregt, sparsam mit Literaturzitate umzugehen und das eine oder andere Gesagte eher noch in einer Fußnote zu explizieren. Das Mitglied stimme drittens der dargestellten Ausführlichkeit zu, glaube aber, unter Zugrundelegung dieser Vorgehensweise sei die Prognose von 30 bis 40 Seiten zu kurz gegriffen. Am Ende dürfte der Bericht doch eher 50 bis 60 Seiten haben.

Ein weiteres Kommissionsmitglied bemerkt, dass es gerade bei Sondervoten schon geboten sein könne, dass Einzelne namentlich auftauchen. Bei hilfsweisen Mindermeinungen sei das weniger der Fall; hier sei in der Darstellungsform aber jedenfalls für die indirekte Rede zu plädieren. Wie das zuvor sprechende Kommissionsmitglied sei zu erwarten, dass der Umfang deutlich über 30 bis 40 Seiten hinausgehen dürfte, zumal noch ein Sachbericht sowie die diskutierten Tatsachenfragen zum Wohnungsmarkt anzuhängen seien.

Ein Kommissionsmitglied erklärt in Bezug auf die Belege, man solle sich hier auf Rechtsprechung und Standardkommentare beschränken – oder auch ganz auf Literatur verzichten (obwohl das vielleicht etwas zu radikal sei). Das Mitglied schließt sich dem Vorschlag an, Mindermeinungen in der indirekten Rede darzustellen. Sonst wäre kaum einzuordnen, was die Kommission in der Mehrheit vertrete.

Ein anderes Kommissionsmitglied plädiert dafür, die Nachvollziehbarkeit zu verbessern. Das Schriftstück in seiner aktuellen Form richte sich ja vor allem an einen sehr kleinen Kreis von Expertinnen und Experten. Insofern könne man auch die Argumente doch noch etwas weiter explizieren.

Die Vorsitzende betont, der Bericht könne so lang werden, wie die Kommission es für richtig halte. Man sei nicht an eine bestimmte Seitenzahl gebunden. Sie halte es jedoch für wichtig, abzusprechen, ob die jeweilige Mehrheitsmeinung zu einer Frage gesondert oder herausgehoben mit Begründung aufgeführt werden solle. Mindermeinungen müssten auf jeden Fall mit Begründung dargelegt werden; das könne gegebenenfalls auch in einer Fußnote sein, wenn die Kommission das so wolle.

Ein Kommissionsmitglied befindet, dass man erst einmal alle Punkte in diesem Stil runterschreiben könne. Die Fragen, wer wie namentlich auftauchen solle und wie man Mehrheits- und Mindermeinungen auseinanderhalte, könne man später klären.

Ein anderes Kommissionsmitglied fragt das federführende Kommissionsmitglied verständnisvoller nach der Strukturierung der unterschiedlichen Ansichten zur Landesverfassung. In Bezug auf die Literaturangaben sei zu bedenken, dass gewisse Positionen – insbesondere zur Geschichte des Eigentumsschutzes – sich nicht dogmatisch aus der Rechtsprechung und den Kommentaren ergeben und insofern wohl doch zu belegen seien.

Das angesprochene Kommissionsmitglied erwidert, die Aufteilung entspreche der begrifflichen Logik der Norm des Art. 23 Verfassung von Berlin (VvB): Wie könnte man von dieser Norm ausgehend eine Vergesellschaftung annehmen? Die dargestellten Ansichten entfernten sich in jeweils unterschiedlichem Ausmaß von der Norm. In Bezug auf den Zitierstil sei zu bemerken, man habe es so gehalten, dass Literaturstimmen nur dann heranzuziehen seien, wenn sich hierfür keine Rechtsprechung etabliert habe. Markantes Beispiel sei insofern Helmut Ridder als Vertreter der Ansicht, dass Art. 15 GG ein demokratisches Grundrecht darstelle.

Ein Kommissionsmitglied beschreibt den Bericht als einen Beitrag für die öffentliche Deliberation. Er sei mehr als ein anwaltlicher Schriftsatz. Insofern schließe sich das Mitglied der Ansicht an, mehr erklärende Sätze einzufügen und damit die Verständlichkeit zu erhöhen. Dazu gehöre es auch, Belege an der Stelle einzupflegen, an der sie nötig seien.

Ein anderes Kommissionsmitglied lobt den Bericht in seinem Aufbau und der Auswahl der Literatur als sehr elegant. Auch wenn es natürlich eine Vielzahl an Belegen, gerade in der wissenschaftlichen Debatte um die Rechtsnatur des Art. 15 GG, gebe, sei die Beschränkung auf das Wesentliche angemessen. An mancher Stelle sei noch mehr auf ständige Rechtsprechung verweisen, soweit sie bestehe.

Ein Kommissionsmitglied gibt zu bedenken, dass der Bericht manch eine empirische oder historische Behauptung aufstelle, die im Einzelnen aber doch belegt werden müsse. Diese seien allerdings von Rechtsauffassungen zu unterscheiden, bei denen man sparsamer vorgehen könne: Insbesondere sei darauf zu verzichten, „Meinungsschlachten“ im rechtswissenschaftlichen Schrifttum darzustellen und zu „zählen“, wie oft eine bestimmte Position vertreten werde.

Ein weiteres Kommissionsmitglied knüpft hieran an: Gerade empirische Aussagen gelte es zu belegen. Auch einzelne Gutachten könne man benennen, wenn man die Positionen an anderer Stelle nicht finde. Ein Beispiel hierfür sei die Aufarbeitung der Geschichte der VvB im Gutachten von Joachim Wieland.

Ein Kommissionsmitglied schlägt vor, die ersten zwei Seiten des Berichts vorzunehmen und auf dieser Grundlage bereits Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten.

Das federführende Kommissionsmitglied lehnt das ab. Stattdessen bietet es an, bis zum 17. April einen „First Draft“ zu entwerfen, auf dessen Grundlage Änderungswünsche bilateral kommuniziert werden können. Der um die Änderungswünsche ergänzte Entwurf solle dann in der April-Sitzung diskutiert und im Mai in eine finale Fassung überführt werden.

Ein Kommissionsmitglied plädiert dafür, dass die Kommissionsmitglieder unter Änderungswünschen nach Möglichkeit keine Kommentare, sondern bereits ausformulierte Gegenvorschläge einreichen.

Das federführende Kommissionsmitglied bemerkt, dass noch Unterstützung hinsichtlich des Unions- und Völkerrechts benötigt werde. Ein Kommissionsmitglied sichert diesbezüglich Unterstützung zu.

Die Vorsitzende dankt dem federführenden Kommissionsmitglied für die geleistete Arbeit und den weiteren Vorschlag und bittet die Kommissionsmitglieder zwischen dem 17. April und der folgenden Kommissionssitzung nach diesem Vorschlag zu verfahren. Die Kommission schließt sich dem Dank und der Zustimmung an.

TOP 7 - Fortsetzung der Beratungen des Arbeitsprogramms

a) Diskussion zur Entschädigung

Das bei diesem Thema federführende Kommissionsmitglied stellt anhand eines Schaubilds die Ergebnisse der Beratungen zur Entschädigungszahlung vor, wobei es sich auf eine vorbereitete Gliederung mit konsentierten und nicht konsentierten Punkten stützt. Zunächst gelte es, die Beteiligten (dinglich Berechtigte und Anteilseigner der Gesellschaften) im Rahmen einer Entschädigungszahlung zu benennen. Das sei auf der Grundlage des Papiers eines anderen Kommissionsmitglieds im Folgenden zu diskutieren. Im Rahmen der Abwägung gem. Art. 15 S. 2 GG und 14 Abs. 3 GG seien Eigentümerinteressen den Allgemeininteressen gegenüberzustellen. Hinsichtlich der Eigentümerinteressen sei konsentiert, dass man bei Art. 14 GG vom Verkehrswert ausgehe und hierbei leistungslose Wertsteigerungen nicht in die Betrachtung miteinfließen lasse. Nicht konsentiert sei die Ansicht, dass unter Leistung jedenfalls keine Spekulationserhöhungen fielen. Nicht konsentiert sei ferner in Bezug auf Art. 15 S. 2 GG die Abweichung von Art. 14 Abs. 3 GG. In Bezug auf das Allgemeininteresse bestehe Uneinigkeit hinsichtlich der fiskalischen Realisierbarkeit als Argument im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG. Dagegen sei konsentiert, dass im Rahmen von Art. 14 Abs. 3 GG die Sozialbindung (etwa im Rahmen eines Abschlags) zu berücksichtigen sei. Nicht konsentiert sei das Verfahren zur Bestimmung einer Entschädigungssumme.

Ein Kommissionsmitglied erinnert an den bereits aufgeworfenen Punkt, dass man aus ökonomischer Sicht Gewinne aus der Ineffektivität einer Regulierung nicht in die Entschädigungshöhe miteinrechnen solle. Die Anwendung von Art. 15 GG knüpfe ja an bestehende Machtdynamiken an, die man mit Regulierung nicht mehr in den Griff bekomme. Das müsse sich auch bei der Entschädigungshöhe niederschlagen.

Das zuvor vortragende Kommissionsmitglied fragt, wo dieser Punkt unterzubringen sei: Im Rahmen des Allgemeininteresses? Die Aufhebung einer Machtdynamik finde jedenfalls Beachtung in den Besonderheiten, die sich aus Art. 15 S. 2 GG und dem Wortlaut „entsprechend“ ergeben.

Ein anderes Kommissionsmitglied erklärt, der Punkt könne unter den hypothetischen Inhalts- und Schrankenbestimmungen aufgenommen werden.

Ein weiteres Kommissionsmitglied meldet Zweifel an, dass im Rahmen von Art. 14 Abs. 3 GG immer vom Verkehrswert ausgegangen werden müsse. Es müsse außerdem der Hinweis aufgenommen werden, dass bei der Verkehrswertermittlung ganz unterschiedliche Methoden mit sehr unterschiedlichen Ergebnissen zur Anwendung kommen können. Keinesfalls könne man im Rahmen von Art. 15 GG zur Bestimmung der Entschädigungshöhe am Verkehrswert ansetzen.

Das zuvor sprechende Kommissionsmitglied schließt sich dem an mit der Nuancierung, dass nur in Bezug auf die Ersatzwertbeschaffung der Verkehrswert der richtige Ausgangspunkt sei. Das Mitglied habe hierzu in einem Schriftstück einen Textbaustein geschrieben.

Ein Kommissionsmitglied bemerkt, dass die Darstellung in ihrer Verästelung sicher komplex werde, plädiert aber dafür, sie so beizubehalten.

Ein anderes Kommissionsmitglied gibt zu bedenken, dass es sich um keine triviale Darstellung handle. Man könne vielleicht noch einmal ein Endergebnis in einem Satz zusammenfassen. Die Leserschaft interessiere am Ende ja vor allem zweierlei: Gehe das? Und wenn ja: Was koste das?

Ein Kommissionsmitglied verweist auf ein eigenes Papier von Dezember, das aus den bisherigen Überlegungen zur Entschädigungszahlung ausgeklammert worden sei. Erstens sei in diesem Papier für die Projektgesellschaften festgestellt, dass diese nach einer Vergesellschaftung bestehen blieben und einen Ersatzanspruch hätten. Zweitens habe es den Blick von den Projektgesellschaften (den Eigentümerinnen) hin zu den Mutterkonzernen gelenkt und gefragt, inwiefern deren (Folge-)schaden bei einer Vergesellschaftung erstattet werden könne. Als dritten Punkt sei die Frage aufgeworfen, wie die Kommission mit dem Befund umgehe, dass einige der Grundstücke belastet seien und im Einzelnen die Belastung höher ausfallen könne als der Grundstückswert.

Ein Kommissionsmitglied bemerkt zum zweiten Punkt aus rein ökonomischer Perspektive (ohne juristische Beachtung der Zwischenschaltung einer Objektgesellschaft), dass bei Verkäufen bei den Konzernen schon hohe Kosten anfielen. Man solle hierbei über strategisches Kaufverhalten nachdenken. Aus einer rein ökonomischen Perspektive stelle sich insofern die Frage einer Heterogenität bei den Belastungen.

Ein anderes Kommissionsmitglied gibt zu bedenken, dass an dieser Stelle die Entschädigung bei Art. 14 GG in Rede stehe. Und hier stelle sich die Frage: Um welche Positionen gehe es den Anteilseignerinnen und Anteilseignern der Objektgesellschaft genau und wären diese Interessen von Art. 14 Abs.1 GG gedeckt? Letztlich stehe hier ja nur die Wertminderung der Anteile in Rede, ein Eingriff in eine subjektive Wertposition liege gerade nicht vor. Schließlich werde am Ende dieser Wertverlust durch die Entschädigungszahlung ausgeglichen. Auf die entsprechende Frage, was die Vergesellschaftung mit den Positionen der Anteilseignerinnen und Anteilseignern mache, habe BGH-Richter Herrmann in der Januar-Anhörung geantwortet, dass hier allenfalls das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb in Betracht komme (am Rande: eine zivilrechtliche Unverschämtheit). Diese Ansicht sei jedoch unzutreffend, da es hierfür eines unmittelbaren Eingriffs bedürfe. Für das Papier eines Kommissionsmitglieds sei zu bedenken, es handle sich um etwas, das man so nicht in den Schriftsatz aufnehmen könne, sondern höchstens als Sondervotum.

Ein weiteres Kommissionsmitglied weist darauf hin, dass sich dieselbe Problematik einer indirekten Enteignung im Investitionsschutzrecht zeige. Im Grunde liege die Konstellation (kein Eingriff mangels Eigentumsposition der Muttergesellschaften) gerade wegen der gesellschaftsrechtlichen Konstruktion vor, die bewusst gewählt werde, um mit der Eigentümerstellung einhergehende Pflichten und Belastungen zu umgehen. Die Unternehmen können nun nicht einerseits die Eigentümerstellung bewusst umgehen und andererseits geltend machen, sie müssten für indirekte Folgeschäden entschädigt werden.

Ein anderes Kommissionsmitglied fügt hinzu, es handle sich bei der in Rede stehenden Konstellation um eine Verrechtlichung von Gewinnchancen und nicht um eine subjektive Position, die der

des Eigentums gleichzusetzen sei. Eine Neuregelung, nach der diese zu entschädigen seien, widerspreche der Eigentumsdogmatik. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang noch einmal auf [die Entscheidung des BVerfG zu Altlasten](#): An die Eigentumsposition können eben auch bestimmte Belastungen gebunden sein – unter Art. 14 Abs. 3 GG sei der Wert in beide Richtungen zu bestimmen.

Ein Kommissionsmitglied greift den Punkt der Pfandrechte auf: Die Bemessung einer Entschädigung müsste sich konsequenterweise auch hierauf erstrecken. Insofern seien die Pfandgläubigerinnen und -gläubiger in die Überlegung miteinzubeziehen.

Ein anderes Kommissionsmitglied bemerkt zu den Grundpfandrechten, die Entschädigung müsse jeweils auf die Eigentümerinnen und Eigentümer sowie die Pfandgläubigerinnen und -gläubiger aufgeteilt werden. Im Anschluss stelle sich die Frage, was das mit der Berliner Bankenlandschaft mache.

Das zuvor sprechende Kommissionsmitglied erklärt zu der Frage der Folgeschäden, das klinge nach dem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, zu dessen Annahme in der Tat nur die Unmittelbarkeit fehle. In der Tendenz müsse das entschädigt werden, es unterliege aber wiederum der Abwägungsklausel.

Ein anderes Kommissionsmitglied schließt sich dem an: Es habe Unbehagen hinsichtlich der ungleichen Behandlung von Gesellschaften, sobald sie Tochtergesellschaften gegründet haben und deswegen trotz wirtschaftlicher Beeinträchtigung nicht entschädigt würden. Es handele sich um einen eindeutigen mittelbaren Eingriff in den Betrieb – wie solle man nun mit diesem Befund umgehen?

Ein Kommissionsmitglied bemerkt, es gehe bei der Einbeziehung der Gründung von Tochtergesellschaften letztlich nur darum, private Gewinnchancen systemwidrig zu konstitutionalisieren, während als Kehrseite die angestrebten Steuerersparnisse wie selbstverständlich als Verlust für die Allgemeinheit hingenommen würden. Eine solche Konstruktion erfolge aus einer eigenen ökonomischen Logik und sei insofern bei der Frage der Entschädigung nicht miteinzubeziehen.

Ein weiteres Kommissionsmitglied vertritt die Meinung, dass die Muttergesellschaften ja nicht nur mittelbar belastet würden, sondern ja auch mittelbar von der Entschädigung profitierten, nämlich vermittelt über ihre Anteile an den Objektgesellschaften. Das Unbehagen sei daher unbegründet. Notwendig sei eine Rechtsbetroffenheit und gerade keine Wertbetroffenheit. Deswegen liege bei den Muttergesellschaften auch kein Fall von Art. 14 Abs. 3 GG vor.

Ein Kommissionsmitglied gibt zu bedenken, dass die Überlegungen allenfalls dann gewichtig seien, wenn Unternehmen vom Markt gedrängt würden. Dann sei aber sehr genau zu bewerten, welche Folgen das in Bezug auf Art. 15 GG haben könne.

Ein anderes Kommissionsmitglied bemerkt, dass die Kommission in ihrer Arbeit ja gerade beim Tatbestandsmerkmal „Grund und Boden“ und nicht bei den Unternehmen ansetze. Die Betrachtung der Unternehmen spiele vielmehr nur bei Fragen der Zurechnung eine Rolle. Insofern solle an dieser Stelle auch nicht über Unternehmen argumentiert werden.

Die Vorsitzende dankt für die engagierte Diskussion mit ihren Klarstellungen und stellt fest, dass die Kommission dem Vorschlag des federführenden Kommissionsmitglieds folgt.

Pause

b) Unionsrecht

Ein Kommissionsmitglied referiert zu Fragen des Europarechts (s. auch das [Protokoll der Sitzung vom 24./25.11.2022](#)). Einschlägig sei die Kapitalverkehrsfreiheit. Der erforderliche grenzüberschreitende Bezug sei zunächst mit Hinblick auf mehrere Konstellationen gegeben. Er liege beim Erwerb von Grundstücken durch Gebietsfremde vor, bei der Inkorporation von Objektgesellschaften im Ausland als auch bei Direktinvestitionen der Anteilseignerinnen und Anteilseigner. Zudem werden jegliche Formen der europäischen Gesellschaften erfasst. Damit sei der Schutzbereich der Kapitalverkehrsfreiheit in diesen Konstellationen eröffnet und diese durch ein Vergesellschaftungsgesetz beeinträchtigt (entsprechende Anwendung der Dassonville-Formel). Ob im Rahmen der Einschränkung die KECK-Ausnahme greife, könne man unterschiedlich beurteilen. Da ja bestimmte Geschäftstätigkeiten beschränkt werden, spreche Vieles dafür. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit prüfe der Europäische Gerichtshof (EuGH) nun die Geeignetheit und Erforderlichkeit (teilweise die Angemessenheit). In diesem Rahmen sei auf die ungeschriebenen zwingenden Gründe des Allgemeinwohls abzustellen. Zu nennen sei da insbesondere das Recht auf Wohnen gemäß [Art. 16 der Europäischen Sozialcharta](#). Außerdem müsse hier insbesondere die demokratische Dignität des Sachverhalts beachtet werden. Dass gemäß [Art. 345 AEUV](#) („*Die Verträge lassen die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt.*“) der Sachverhalt anders unabhängig vom Unionsrecht zu beurteilen sei, sei unwahrscheinlich. Insofern sei insbesondere auf die [Essent-Entscheidung](#) zu verweisen, die in der November-Sitzung ausführlich dargestellt wurde. In Bezug auf die Beurteilung einer Vergesellschaftung durch den EuGH sei außerdem auf die Leitentscheidung des [COSTA E.N.E.L.](#) verwiesen. Insgesamt werde eine Vergesellschaftung der Prüfung vor dem EuGH standhalten. Die Niederlassungsfreiheit spare das Mitglied zunächst aus, da sehe es ähnlich aus.

Ein Kommissionsmitglied bemerkt, es erstaune, dass der EuGH die Frage der Angemessenheit im Rahmen der Marktfreiheiten diskutiere. Das Mitglied habe in Erinnerung, dem sei ganz klar nicht so.

Das zuvor vortragende Kommissionsmitglied erwidert, in der Regel stimme das, nur sei die Rechtsprechung - und insbesondere die Stellungnahmen einzelner Generalanwältinnen und Generalanwälte - hier im Fluss.

Ein anderes Kommissionsmitglied zieht aus alledem den Schluss, dass die rechtliche Abwägung ähnlich vorgenommen werden müsse, wie im deutschen Verfassungsrecht. Dem stimmt das vortragende Kommissionsmitglied zu.

Ein Kommissionsmitglied fragt anknüpfend hieran, ob der europarechtliche Maßstab dann nicht viel klarer sei als nach deutschem Verfassungsrecht. Mit anderen Worten: Würde die Prüfung eines Vergesellschaftungsgesetzes vor dem EuGH viel eher standhalten als vor dem BVerfG?

Das zuvor vortragende Kommissionsmitglied erläutert, eine stark historisierende Perspektive auf das Unionsrecht zu haben. Es handele sich bei der EuGH-Rechtsprechung um eine wirtschaftsliberale Rechtsprechung, die allerdings anerkenne, dass es Daseinsfürsorge gebe und brauche. Insofern stellten sich ähnliche Risiken wie im Verfassungsrecht; ein Sozialisierungsgesetz könne auch an der Wirtschaftsordnung zerschellen.

c) Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

Das vortragende Kommissionsmitglied fährt fort zu Aspekten der EMRK, die sich vom Wirtschaftsintegrationsrecht der Union grundlegend unterscheiden. Die Eigentumsfreiheit sei in Art. 1 des [Ersten Zusatzprotokolls](#) geregelt, dem aber auch nicht alle Mitgliedsstaaten beigetreten seien. Nach dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) dürfe ein Eingriff in die Eigentumsfreiheit keinen *disproportional burden* darstellen. Damit sei ein absoluter Mindeststandard aufgestellt, der durch rechtsstaatliche Verfahren sichergestellt werde. Die Rechtsprechung des EGMR zu Fragen der Vergesellschaftung spiele sich vor allem auf der Ebene der angemessenen Entschädigung ab (s. [Protokoll der November-Sitzung vom 24./25.11.2022](#)). Dass ein Vergesellschaftungsgesetz an der EMRK scheitern könne, wäre unter Zugrundelegung dieser Rechtsprechung schon eine große Überraschung,

d) Investitionsschutzrecht

Ein anderes Kommissionsmitglied referiert entsprechend des zuvor eingereichten Papiers zu Aspekten des Investitionsschutzrechts. Hier sei es nicht ganz leicht, eine eindeutige Prognose abzugeben. Im Investitionsschutzrecht sei vieles vom konkreten Fall abhängig. Die Spruchpraxis der Schiedsgerichte sei auch aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung materieller Schutzstandards in unterschiedlichen Verträgen uneinheitlich. Hinsichtlich möglicher Rechtsgrundlagen für Investor-Staat-Streitbeilegungsverfahren sei zunächst auf Deutschlands [bilaterale Investitionsschutzabkommen \(BITs\) mit anderen Staaten](#) verwiesen. Eine weitere zentrale Rechtsgrundlage sei das Comprehensive and Economic Trade Agreement ([CETA](#)), das aber mangels Ratifikation noch nicht in Kraft getreten und dessen Vorschriften über die Investor-Staat-Streitbeilegung auch nicht vorläufig anwendbar seien, außer bei einer Zustimmung des beklagten Staats, die in einem Investitionsschutzvertrag enthalten sein könne. Für die Zulässigkeit einer Investorenklage bedürfe es außer einer Zustimmung des beklagten Staats, die in einem Investitionsschutzvertrag enthalten sein könne, einer Reihe weiterer Voraussetzungen: Das Schiedsgericht müsse sachlich zuständig sein. Das Unternehmen/die Investorin müsse die Nationalität des Vertragspartners Deutschlands haben. Es müsse sich ferner um eine Kapitalanlage im Sinne des Vertrags handeln, worunter nicht immer auch Portfolio- sondern manchmal auch nur Direktinvestitionen fielen. Das Investitionsschutzrecht spreche von Enteignung wie von Verstaatlichung. Bei der grundsätzlich zulässigen Enteignung müsse ein Eigentumstitel entzogen oder übertragen werden. Eine indirekte Enteignung liege nur dann vor, wenn eine staatliche Maßnahme einen der direkten Enteignung äquivalenten Effekt hat. Die Vergesellschaftung werde voraussichtlich weder in direkten noch indirekten Enteignungen resultieren, die Klagerechte von Investoren nach sich zögen. Der direkte Entzug des Eigentumstitels erfolge voraussichtlich nur bei deutschen und europäischen Unternehmen, die nicht klageberechtigt seien. Bei den übergeordneten Unternehmen, resultiere die Vergesellschaftung voraussichtlich aber nicht in einem vollständigen Wertverlust der betroffenen Kapitalanlage und zwar wegen der zu leistenden Entschädigung. Wenn eine Enteignung vorliege, dann ist eine Entschädigung zum „fairen Marktwert“ zu leisten (s. z.B. Art. 8.12 CETA). Ein weiterer Schutzstandard, dessen Verletzung in Betracht komme, ist der Grundsatz der fairen und gerechten Behandlung. Dieser sei in vielen Verträgen nur sehr vage definiert. Neuere Verträge, wie CETA, bemühen sich, diesen Standard zu konkretisieren und das Fallrecht hierzu zu kodifizieren. Die Vergesellschaftung

würde, soweit sie in einem ordentlichen Verfahren erfolgte, voraussichtlich keine der in CETA aufgeführten Fallgruppen erfüllen. Insgesamt schätzt das vortragende Kommissionsmitglied das Risiko einer erfolgreichen Investorenklage gegen Deutschland als eher gering ein.

Die Vorsitzende fragt, ob das nun in den Abschlussbericht einfließen solle. Wenn ja, müsse man die Voraussetzungen genau aufzählen.

Ein Kommissionsmitglied betont die Bedeutung des Investitionsschutzrechts für die politische Diskussion. Die Darstellung sei schwierig, insbesondere die Frage der Entschädigung am Ende.

Das zuvor vortragende Kommissionsmitglied stimmt zu: Gerade der Frage des „fairen Marktwerts“ sollte man sich expliziter widmen.

Ein Kommissionsmitglied bemerkt, dass die Kommission keine genauen Kenntnisse darüber habe, welche Unternehmen welche Anteile innehaben. Das sollte man offenlegen und genauso in den Abschlussbericht aufnehmen.

Ein anderes Kommissionsmitglied fragt hinsichtlich der Entschädigung, ob abweichende Aspekte des Investitionsschutzrechts und des Unionsrechts nun also Erwägungen des Verfassungsrechts und diesbezügliche Diskussionen innerhalb der Kommission wertlos machen könnten.

Ein weiteres Kommissionsmitglied führt aus, dass hier zwischen den Vertragsordnungen unterschieden werden müsse. Die EMRK und das Unionsrecht setzen weitere Maßstäbe für das Verfassungsrecht, an denen ein Vergesellschaftungsgesetz mithin zusätzlich zu messen sei. Das Investitionsschutzrecht wiederum sei anders gelagert. Es berge keinen weiteren, der verfassungsrechtlichen Prüfung hinzuzufügenden Maßstab.

Das zum Unionsrecht/zur EMRK vortragende Kommissionsmitglied ergänzt, dass es sich jeweils um unterschiedliche Regime handele, die verschiedenen Logiken folgen. Das nationale Verfassungsrecht habe den Anspruch, am umfassendsten Rechtsschutz zu liefern. Unionsrecht und EMRK rahmen dies mit zusätzlichen Voraussetzungen ein.

Das zum Investitionsschutzrecht vortragende Kommissionsmitglied stellt klar, die Gefahr erfolgreicher Investorenklagen sei eher gering einzuschätzen. Vielfach würden von der Vergesellschaftung betroffene Investoren schon nicht klagebefugt sein. In aller Regel scheitere bereits die erste Voraussetzung einer Klagebefugnis. Ausländische Investorinnen und Investoren könnten sich gegebenenfalls auf die indirekte Enteignung berufen. Hier gebe es dann aber in aller Regel – aufgrund der Entschädigung im Rahmen von Art. 15 S. 2 GG – keinen vollständigen Wertverlust. Der Maßstab bei der Entschädigung im Rahmen des Investitionsschutzrechts sei strenger als der des deutschen Verfassungsrechts (full, adequate and effective).

Ein Kommissionsmitglied fragt nach der Wahrscheinlichkeit, dass europäische Standards durch Investitionsschutzabkommen zwischen der EU und Drittstaaten bzw. Drittstaaten-Zusammenschlüssen (etwa mit Singapur oder dem geplanten Abkommen Mercosur) verwässert werden könnten. Die EU gehe an sich davon aus, dass ihre Rechtsordnung eben gelte und in ihrem Verantwortungsbereich nicht überlagert werden könne. Die Frage sei etwa, ob Abkommen zum Investitionsrecht im Einzelfall eine höhere Entschädigungssumme festlegen könnten.

Das vortragende Kommissionsmitglied bestätigt dies aus völkerrechtlicher Perspektive. Das internationale Investitionsschutzrecht könnte insofern zu einer abweichenden Entschädigungsverpflichtung führen.

Ein anderes Kommissionsmitglied fügt hinzu, dass es sich hierbei aber um akzidentielle Einzelfälle handele.

Das vortragende Kommissionsmitglied erklärt sich einverstanden, den Teil des Investitionsschutzrechts für den Abschlussbericht vorzubereiten.

e) Verhältnismäßigkeit

Ein Kommissionsmitglied verweist auf die Diskussion vom Vortag: Hieraus sei der Eindruck entstanden, dass die Kommission mehrheitlich die tatsächlichen Prognosefragen insbesondere im Rahmen der Angemessenheit nicht für beantwortbar halte.

Ein anderes Kommissionsmitglied entgegnet, eine Liste über die entsprechenden Punkte gemacht zu haben. Es gehe hier insbesondere um die Frage der Mietenreduktion (abhängig von der Frage der Entschädigungshöhe), was am Ende für das Vorhaben aber eher kein Stoppschild darstellen sollte. Der Senat sollte das aber dringend untersuchen.

Das zu dem Thema federführende Kommissionsmitglied sagt, in Bezug auf die Erforderlichkeit den Eindruck hinreichender Verständigkeit zu haben. In Bezug auf die Angemessenheit gebe es zugebenermaßen Abweichungen: Einige sagten, man könne das teilweise beantworten, andere widersprechen dem und verweisen auf die Notwendigkeit weiterer empirischer Befunde. Das Mitglied könne eine Version der Verhältnismäßigkeit für den Abschlussbericht entwerfen und dann könne man weitersehen, an welchen Stellen Ergänzungsbedarf bestehe.

Ein Kommissionsmitglied bestätigt, dass die Fragen der Erforderlichkeit nicht weiter besprochen werden müssen, aber in den Bericht einfließen sollten. Die Prognosefragen im Rahmen der Angemessenheit bedürften gegebenenfalls weiterer Ergänzung.

Ein anderes Kommissionsmitglied hebt noch einmal hervor, dass die Anhörungen ja schon wichtige Erträge gebracht haben, die so nicht unter den Tisch fallen dürfen. Es liege vielmehr an der Gegenposition, konkrete Forschungslücken zu benennen, damit klar werde, wo ein Auftrag zu erteilen wäre. Es sei bei dem Papier zur Verhältnismäßigkeit aufgefallen, dass der zentrale Punkt der Demokratisierung herausgefallen sei. Das Mitglied erkundigt sich nach dem Grund hierfür. Der Punkt sei deswegen zentral, weil es hier um die Machtumverteilung gehe. Insbesondere spiele er auch in die Gesamtabwägung rein.

Das angesprochene Kommissionsmitglied erwidert, dass es im Entscheidungsspielraum der Gesetzgebung liege, inwiefern sie das Ziel der Demokratisierung umsetzen wolle. Die Gewichtung einer Demokratisierung sei insbesondere an den Lasten zu messen, die ein solches Vorhaben mit sich brächte. Außerdem sei das Thema nicht „unter den Tisch gefallen“; der Beitrag zur Verhältnismäßigkeitsprüfung sei vielmehr, wie bereits am Vortag betont, von Anfang an fragmentarisch als bloße Erläuterung zum Prüfungsschema gedacht gewesen.

Das nachfragende Kommissionsmitglied entgegnet, es gebe hier schlicht keinen Einschätzungsspielraum der Gesetzgebung. Wenn sozialisiert werde, sei die Demokratisierung begriffsnotwendig mitinbegriffen. Es handele sich entsprechend um einen besonders vorrangigen Zweck.

Ein anderes Kommissionsmitglied bekräftigt, die potenzielle Sozialrendite müsse zwingend rein – sonst mache das Sozialisierungsvorhaben keinen Sinn.

Ein weiteres Kommissionsmitglied ergänzt, die Frage der dauerhaften Demokratisierung sei ja schon als Tatbestandsmerkmal der Überführung in Gemeinwirtschaft anzuführen. Hinsichtlich der Bündelung in verschiedene Ziele der Vergesellschaftung stelle sich bei manchen die Prognosefrage - und bei anderen (weil normativ aufgeladen) eben nicht.

Ein Kommissionsmitglied regt an, die verschiedenen Prognoseentscheidungen aufzuwerfen. Sie alle führen zu einer wohl evidenten Bejahung bei der Einführung eines Sozialisierungsgesetzes. Es seien im Einzelnen also gar keine schweren Prognoseentscheidungen.

Ein anderes Kommissionsmitglied stimmt zu: Vieles könne man gut prognostizieren. Allein bei der Mietenentwicklung im Vergleich zum business as usual gebe es Probleme. Gerade in der Verlinkung zur Entschädigungshöhe tauche diese Frage wiederum auf.

Ein Kommissionsmitglied widerspricht, man könne die Prognose auch diesbezüglich machen - es handele sich an dieser Stelle um eine politische und keine ökonomische Frage, wie man die Entschädigungshöhe bemesse.

Die Vorsitzende fasst zusammen, dass die Frage der Erforderlichkeit wohl in der Kommission einverständlich gesehen werde. In der Frage der Angemessenheit sehe sie noch eine Reihe von offenen Punkten, die im Hinblick auf den Abschlussbericht geklärt werden müssten.

TOP 9 bis TOP 11 - Weitere Arbeits- und Zeitplanung; Vorbereitung der nächsten Sitzung; Sonstiges

Nachdem ein Kommissionsmitglied am Vortag angeboten hatte, mit potenziellen Dienstleistern Kontakt aufzunehmen, fragt die Vorsitzende, ob es Neuigkeiten hinsichtlich eines Angebots zur Erstellung einer Analyse von Eigentümerstrukturen aus den vorhandenen Daten gebe.

Das angesprochene Kommissionsmitglied erwidert, Neuigkeiten gebe es nicht und erinnert daran, dass die Analyse etwa sechs Wochen in Anspruch nähme. Das Mitglied plädiert auf dieser Grundlage dafür, den Auftrag für die Analyse zu erteilen und dem Abschlussbericht als Sachbericht anzuhängen.

Alle sind einverstanden.

Die Vorsitzende bestätigt mit den Anwesenden die Termine für April und Mai. Der Juni-Termin solle als Notfalltermin beibehalten werden. Sie fragt, welche Punkte noch zu besprechen seien.

Ein Kommissionsmitglied verweist auf gemeinnützige und landeseigene Gesellschaften unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitssatzes. Die Ungleichbehandlung im Rahmen einer Vergesellschaftung sei wohl jeweils durch sachliche Gründe gerechtfertigt. Bei den gemeinnützigen Unternehmen im Hinblick auf die Gewinnorientierung, bei den landeseigenen Unternehmen durch Berliner Landesregelungen.

Die Vorsitzende stellt den Konsens der Kommission im Hinblick auf diese Fragen fest.

Ein Kommissionsmitglied verweist auf den Vortrag eines anderen Kommissionsmitglieds, bei dem als ein rechtsdogmatisch interessanter Punkt vielleicht noch die kirchlichen Unternehmen zu diskutieren seien. Hier habe dieses Kommissionsmitglied auf die Existenz eines materiellen Kriteriums abgestellt.

Ein Kommissionsmitglied erwidert, es spreche viel für das zusätzliche Kriterium – nicht zuletzt aus gleichheitsrechtlichen Erwägungen, denn es gehe ja um die Entlastung der Mieterinnen und Mieter. Unter keinen Umständen sei es im Rahmen einer Vergesellschaftung denkbar, ökonomisch wirtschaftende Unternehmen auszunehmen.

Ein anderes Kommissionsmitglied betont, der Gesetzentwurf der Initiative behandle ausführlich die Unternehmen ohne Gewinnerzielungsabsicht. Verwiesen sei insbesondere auf die Befreiung vom Körperschaftssteuergesetz wegen Verfolgung gemeinnütziger, mildtätiger oder kirchlicher Zwecke. Die steuerrechtliche Vermutung sei, dass solche Unternehmen ohne Gewinnerzielungsabsicht handeln und deswegen aus der Steuerpflicht herausfallen. Auf steuerrechtliche Privilegien abzustellen, sei auch verfassungsrechtlich angelegt. Das BVerfG habe dies insbesondere in der Entscheidung [Aktion Rumpelkammer](#) von 1968 bestätigt. Die einzige Frage, die sich insofern stelle, sei, ob auch solche kirchlichen Unternehmen von der Vergesellschaftung ausgenommen seien, die steuerrechtlich nicht privilegiert seien, also mit Gewinnerzielungsabsicht handeln. Ob es solche überhaupt gebe, wisse das Mitglied nicht. Das Mitglied vermute, nicht.

Ein Kommissionsmitglied bestätigt, dass man das so auch festhalten könne: Sofern keine weiteren Fälle bekannt würden, gehe die Kommission davon aus, dass es sie nicht gebe. Dem stimmt die Kommission zu.

Ein anderes Kommissionsmitglied regt an, zu diskutieren, inwiefern die Kommission weiter über andere Formen der Gemeinwirtschaft sprechen wolle.

Ein Kommissionsmitglied erklärt, der Punkt finde einen Platz innerhalb der Verhältnismäßigkeit. Insofern könnten andere Formen der Gemeinwirtschaft mit „Restprivatnützigkeit“ eventuell als mildere Mittel in Betracht gezogen werden. Hier bräuchte man aber eine konkrete Alternative.

Ein Kommissionsmitglied bemerkt, hier gebe es noch einige Untiefen.

Ein anderes Kommissionsmitglied regt an, über die Frage des Übergangs zu diskutieren, also den Zustand, nachdem die Stadt die Wohnungsbestände aufgekauft habe. Fraglich sei, ob es hierbei konkrete rechtliche Risiken gebe und was juristisch zu beachten sei.

Ein weiteres Kommissionsmitglied bemerkt, es müsse wohl eine Art Sozialisierungsverfahrensrecht geben. Dessen Voraussetzungen im Einzelnen zu besprechen, sei aber nicht von dem Auftrag an die Kommission gedeckt. Verfassungsrechtlich sei insoweit kein Risiko ersichtlich.

Ein Kommissionsmitglied regt an, den Punkt im Abschlussbericht innerhalb der Annexkompetenzen anzusprechen. Hier dürfte er unproblematisch zu bejahen sein.

Ein anderes Kommissionsmitglied verweist darauf, dass der Gesetzentwurf der Initiative hierzu einen ausführlichen Paragraphen enthalte, der eine treuhänderische Weiterbewirtschaftung vorsehe. Zu plädieren sei dafür, die Diskussion im Weiteren einzustellen. Die Kommission habe sich diesem Punkt schließlich nicht ausführlich gewidmet.

Ein weiteres Kommissionsmitglied stimmt dem zu und erklärt, der Umfang und die Konturen weiterführender Überlegungen seien bisher nicht absehbar. Das Mitglied empfehle, da Präzisierungen nicht vorliegen, diese Frage nicht weiter zu diskutieren. Ausgangspunkt seien entsprechende Regelungen im Gesetzentwurf der Initiative; wenn sich daraus weitere Überlegungen ergeben, sollten die in der nächsten Sitzung vorgetragen werden.

Ein Kommissionsmitglied bestätigt dies. Nur wenn sich anhand der Umsetzung ein potenzielles Scheitern abzeichnen sollte (etwa da die Kosten exponentiell stiegen), sei dafür zu plädieren, es weiter zu adressieren.

Ein anderes Kommissionsmitglied hält die konkrete Ausgestaltung einer Vergesellschaftung für eine schwierige Aufgabe, die aber keine verfassungsrechtliche Dimension habe. Es gebe insofern also kein Risiko.

Ein weiteres Kommissionsmitglied plädiert dafür, sich im Bericht zu der Frage nicht zu verhalten und befürwortet insofern den Vorschlag, die Frage im Rahmen der Gesetzgebungskompetenz zu behandeln.

Die Vorsitzende dankt den Anwesenden für ihre ausführlichen und sachkundigen Diskussionsbeiträge und schließt die Sitzung.

Ende der Sitzung um 12.35 Uhr.