

EXPERTENKOMMISSION

zum Volksentscheid „Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen“

Protokoll 7/2022

Sitzung der Kommission zum Volksentscheid „Vergesellschaftung großer Wohnungsbestände“ vom 8. und 9. Dezember 2022

Ort: Hotel Dietrich-Bonhoeffer-Haus, Ziegelstraße 30, 10117 Berlin

Erster Sitzungstag am Donnerstag, den 8. Dezember 2022

Beginn der Sitzung: 15:00 Uhr.

TOP 1 - Begrüßung

Die Vorsitzende begrüßt die Anwesenden. Zwei Kommissionsmitglieder sind für Donnerstag und Freitag, ein anderes Kommissionsmitglied ist für Donnerstag entschuldigt. Ein Kommissionsmitglied wird als Verfasser des Zwischenberichts für die Besprechung desselben im ersten Teil online seit Beginn der Sitzung und bis zum Ende der Behandlung von TOP 4 zugeschaltet. Alle Dokumente einschließlich der Einladung, Tagesordnung und Protokoll der sechsten Sitzung sowie der Zwischenbericht in der letzten Fassung sind fristgerecht eingegangen.

TOP 2 - Beschluss über Tagesordnung

Die Vorsitzende erkundigt sich, ob es Änderungswünsche zur Tagesordnung gebe.

Ein Kommissionsmitglied schlägt eine Diskussion der Frage vor, in wessen Eigentum im Falle einer Vergesellschaftung eigentlich eingegriffen werde.

Ein anderes Kommissionsmitglied regt an, die Diskussion über das Verhältnis von Landesverfassung und Grundgesetz zu verschieben. Das darüber berichterstattende Kommissionsmitglied sei einerseits abwesend und andererseits habe es bisher keine tiefergehende Aufarbeitung von Art. 23 VvB gegeben.

Auf Nachfrage der Vorsitzenden sind alle damit einverstanden, weitere Erörterungen zur Landesverfassung auf die nächste Kommissionsitzung zu verschieben und das berichterstattende Kommissionsmitglied um nähere Ausführungen zu Art. 23 Verfassung von Berlin (VvB) zu bitten.

Die Tagesordnung wird derart geändert beschlossen.

TOP 3 – Genehmigung des Protokolls der 6. Sitzung

Das Protokoll der 6. Sitzung wird genehmigt. Die Vorsitzende dankt beiden Protokollführerinnen für ihre gute Arbeit und bittet die Kommission um Zustimmung, die Protokollführerinnen darum zu bitten, auch die weiteren Protokolle anzufertigen. Die Kommission stimmt dem einstimmig zu. Die Protokollführerinnen erklären sich bereit, auch die Protokolle der kommenden Sitzungen anzufertigen.

TOP 4 – Entwurf des Zwischenberichts

Prof. Rödl erklärt, er habe den Zwischenbericht um die Punkte der 6. Sitzung (Völker- und Europarecht sowie Landesverfassungsrecht) ergänzt. Der Bericht soll bis Mitte der nächsten Woche fertiggestellt und dann an den Senat versandt werden.

Es folgt eine inhaltliche Besprechung.

Ein Kommissionsmitglied verweist auf den Punkt 2b „Weitere Planung“. Dort sei die Expertenanhörung am 09.12.2022 unter dem Titel „Struktur des Berliner Wohnungsmarktes und Praxis und Methoden der Immobilienbewertung“ beschrieben. Der Begriff „Struktur“ sei nicht aussagekräftig genug. Das Mitglied regt stattdessen an, den ersten Teil durch „Geschäftsmodell der auf dem Berliner Wohnungsmarkt tätigen Großunternehmen“ zu ersetzen.

Um Einheitlichkeit mit dem zur Anhörung vorbereiteten Papier herzustellen, schlägt die Vorsitzende vor, dass unter Punkt 2 der Titel zu „Expertengespräch zur Bewirtschaftung von Wohnimmobilien und den Auswirkungen auf dem Berliner Wohnungsmarkt“ zu ändern, womit alle einverstanden sind.

Ein anderes Kommissionsmitglied trägt einen Änderungswunsch zu einer Formulierung (im Zwischenbericht unter II/ 6.) „Gebot der Verhältnismäßigkeit“ vor: Der Satz „Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist jedoch im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) als allgemeine Schranken staatlichen Handelns anerkannt“ solle ersetzt werden durch die Aussage „Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung jedoch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit für Grundrechtseingriffe etabliert.“ Der Satz im Entwurf sei einerseits sehr pauschal, andererseits habe sich die Kommission bisher nicht geeinigt, ob das Prinzip der Verhältnismäßigkeit bei Art. 15 GG überhaupt anzuwenden sei.

Ein weiteres Kommissionsmitglied pflichtet dem bei und ergänzt, dass die Formulierung „staatlichen Handelns“ insofern unpräzise sei, als dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht überall Anwendung finde (so etwa bei Gewährleistung staatlicher Leistungen).

Nach Frage stellt die Vorsitzende fest, dass die Kommission einig sei, den zuvor eingebrachten Satz zu übernehmen. Prof. Rödl erklärt, dies dementsprechend zu ändern.

Das Kommissionsmitglied trägt als weitere Bitte vor, hinsichtlich Art. 12 I S. 2 GG (im Zwischenbericht unter III.) den ersten und zweiten Absatz zu tauschen. Der derzeit zweite Absatz bilde die Auffassung ab, nach der Art. 12 GG vom Art. 15 GG verdrängt werde, mithin nicht zu prüfen sei. Dies

gehöre vorangestellt. Das Mitglied begründet dies wie folgt: Im jetzig ersten Absatz heiße es, die Vergesellschaftung stelle eine Regelung der Berufsausübung dar. In der Diskussion der Kommission zu Art. 12 GG sei man schnell an den Punkt gelangt, dass Vergesellschaftung als Berufsausübungsregelung zu qualifizieren sei. Mit dem Begriff des Wohnungsunternehmens habe man sich dabei nicht hinreichend auseinandergesetzt. Eine Darstellung, die suggeriere, dass Vergesellschaftung automatisch eine Berufsausübungsregelung sei, erscheine problematisch. Das Mitglied ordne sich der Ansicht zu, die die Nichtanwendbarkeit der Berufsfreiheit annehme. Durch eine Änderung der Reihenfolge in dem Absatz werde der Aspekt der Berufsausübungsregelung weniger als gegeben vorausgesetzt.

Gleich drei Kommissionsmitglieder bezweifeln die Notwendigkeit einer solchen Änderung. Prof. Rödl führt aus, dass es hinsichtlich dieses Punktes ein ziemlich einheitliches Bild bezüglich der Annahme einer Berufsausübungsregelung gegeben habe. Das habe er so abbilden wollen – nicht zuletzt, um den Diskussionstand für die Öffentlichkeit festzuhalten. Er schlägt sodann vor, die Formulierung „kann eine Berufsausübung darstellen“ zu verwenden, es aber bei der Reihenfolge der Absätze zu belassen.

Das angesprochene Kommissionsmitglied drückt Einverständnis aus.

Die Vorsitzende hält fest, dass die besagten Änderungen vorgenommen würden. Sie bedankt sich bei Prof. Rödl und verabschiedet ihn dann.

TOP 5 – Gespräche von Kommissionsmitgliedern zu Einzelfragen (Berichte)

Ein Kommissionsmitglied berichtet, am Vorabend auf einer Veranstaltung der Initiative auf einem Podium mit Finanzsenator Daniel Wesener und Franziska Drohsel zur Frage der Entschädigungshöhe gesprochen zu haben.

Ein anderes Kommissionsmitglied, das sich die Diskussion angehört hat, merkt an, dass sich das zuvor sprechende Kommissionsmitglied in diesem Rahmen zu Mehr- und Minderheitsverhältnissen innerhalb der Kommission geäußert habe. Das Mitglied verweist auf § 1 Absatz S. 2 der Geschäftsordnung: „In Interviews und sonstigen öffentlichen Auftritten wahren sie [die Kommissionsmitglieder] Zurückhaltung im Hinblick auf die laufenden Beratungen der Kommission.“

Es folgt ein Austausch darüber, wie dieser Satz zu verstehen sei.

Das Kommissionsmitglied, das an der Diskussion teilnahm, vertritt die Ansicht, dass – solange keine Rückführbarkeit auf Personen möglich sei – Äußerungen gewährt seien.

Das andere Kommissionsmitglied hält das für zu weitgehend, insbesondere wenn es um Spekulationen zum Ausgang der Kommissionsarbeit gehe. Das weiche von der Geschäftsordnung ab.

Auf Anregung der Vorsitzenden wird festgehalten, dass keine Ansichten oder Prognosen über etwaige Mehrheits- und Minderheitsmeinungen öffentlich geäußert werden sollten.

Ein Kommissionsmitglied teilt mit, dass die Partei Die Linke für eine Wahlkampfveranstaltung angefragt, das Mitglied diese Anfrage jedoch abgelehnt habe.

Ein anderes Kommissionsmitglied berichtet, am Vortag habe es mit einem weiteren Kommissionsmitglied unter anderem mit Sebastian Schneider und Ralf Hoffrogge von der Initiative „Deutsche Wohnen & Co enteignen“ gesprochen. Thematisch sei es um die hinter einer Vergesellschaftung stehenden Ziele der Initiative gegangen. Interessant – was auch die schriftlichen Darstellungen in der Broschüre klarer mache – sei vor allem Ralf Hoffrogges Erläuterung der Entstehungsgeschichte der Initiative gewesen. Von Beginn an habe kein besonderes Interesse daran bestanden, dass die vergesellschafteten Grundstücke in staatliche Verwaltung überführt würden. Historisch seien schließlich auch damit schlechte Erfahrungen gemacht worden, dass nach Rückkäufen von Wohnimmobilien durch die Stadt weiterhin gewinnorientiert verwaltet worden sei. Zentrales Anliegen der Initiative sei eine Demokratisierung der Verwaltung. Konstruktiv sei das Treffen auch deshalb gewesen, weil man nun wisse, dass die Kommission bei Konzentration auf die Broschüre nichts übersehe. Des Weiteren teil das Mitglied mit, anknüpfend an den fachlichen Austausch vom Vortag vor der Sitzung ein Telefonat mit Herrn Schneider zum Thema Schulden geführt zu haben. Im Rahmen dessen habe er zu verstehen gegeben, dass die Kommission sich zum Umgang mit der Thematik Entschädigungshöhe noch nicht festgelegt habe.

Die Vorsitzende teilt mit, noch keine Antwort auf das Schreiben (zu Daten über die von der Kommission benannten Wohnungsbauunternehmen) an die Justizsenatorin Kreck und Stadtentwicklungssenator Geisel erhalten zu haben.

Zwei Kommissionsmitglieder berichten, sie seien jeweils noch auf der Suche nach einer dritten Sachverständigen für die Anhörung im Januar.

TOP 6 – Fortsetzung des Arbeitsprogramms

Es folgt der Vortrag eines Kommissionsmitglieds zur Anwendung des Verhältnismäßigkeitsmaßstabs, also zu Fragen der Subsumtion.

Unter „Vorfragen“ erörtert das berichterstattende Kommissionsmitglied erstens, dass nach einer Ansicht die Vornahme einer Verhältnismäßigkeitsprüfung im Rahmen von Art. 15 GG abgelehnt werde. Für die Vertreterinnen und Vertreter dieser Auffassung stellten die weiteren Ausführungen daher reine Hilfsüberlegungen dar. Zweitens stellt das Mitglied zur „Vergesellschaftungsreife“ klar, dass die Kommission sich noch nicht festgelegt habe, ob und an welcher Stelle dieser Punkt Eingang in eine Prüfung nehmen müsse. Nach Auffassung des berichterstattenden Mitglieds brauche es ein eigenes Tatbestandsmerkmal „Vergesellschaftungsreife“ neben einer ordnungsgemäß vorgenommenen Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht. Jedenfalls könne dieses Tatbestandsmerkmal eine Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht ersetzen, da die Sozialisierungsreife, soweit sie im Schrifttum für eine Vergesellschaftung gefordert werde, nur nach dem Gewicht der Vergesellschaftungsgüter frage, nicht aber nach der Relation legitimes Ziel zu Eingriff. An diese Vorfragen knüpfen Ausführungen zur Verhältnismäßigkeitsprüfung nach dem herkömmlichen Schema an:

- Vorhandenseins eines legitimen Zwecks,
- Geeignetheit,
- Erforderlichkeit und
- Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne.

Als legitimes Ziel müssen Erwägungen des historischen Gesetzgebers gelten, aber auch objektive Ziele des Gesetzes. Eine Ausnahme stellen verhaltenslenkende Normen dar. Hieran schließe sich die Prüfung der Geeignetheit an. Hier komme der Legislative in aller Regel ein weiterer Einschätzungsspielraum zu: es genüge nach ständiger Rechtsprechung, wenn die Ziele durch die Maßnahmen zur Zielerreichung jedenfalls gefördert würden. An dritter Stelle erfolge die Prüfung der Erforderlichkeit. Diese sei dann gegeben, wenn es kein gleich wirksames Mittel zur Erreichung des konkret vom Gesetz angestrebten Gemeinwohlziels in Betracht komme, das die Grundrechtsträgerinnen und Grundrechtsträger weniger und Dritte sowie die Allgemeinheit nicht stärker belaste (milderes Mittel). Der Legislative komme diesbezüglich ein weiterer Einschätzungsspielraum zu. Schließlich sei die Angemessenheit, i.e. die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne zu prüfen, wobei einige Besonderheiten zu beachten seien. Im Rahmen der Angemessenheit sei zu prüfen, ob der mit einer Maßnahme verfolgte Zweck und das zu erwartende Maß der Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zur Schwere des Eingriffs stünden. Bezüglich der Schwere des Eingriffs sei zu differenzieren. Der Entzug des Privateigentums stelle wohl die massivste Form des Eingriffs in Art. 14 Abs. 1 GG dar. Hier sei aber zwischen der Überführung in Gemeinwirtschaft oder Gemeineigentum zu unterscheiden, wobei die Überführung in Gemeinwirtschaft als Eingriff abhängig von den Details der Ausgestaltung wohl weniger schwer wiege.

An diesem Punkt stellt ein Kommissionsmitglied eine Frage zur Beurteilung der Massivität eines Eingriffs. Müsse nicht insbesondere differenziert werden, ob das betroffene Eigentum zur persönlichen Entfaltung diene oder nicht?

Das berichterstattende Kommissionsmitglied stimmt zu, letzteres sei sogleich noch näher zu thematisieren: es spiele eine Rolle bei Wertigkeit des Eigentums. „Massiv“ bezeichne hier, dass der Entzug des Eigentums als solches von möglichen Eingriffsformen die intensivste sei.

Das Eigentum sei ferner in unterschiedlicher Weise schutzwürdig. Bezüglich der Vornahme eines Eingriffs in Anteilseigentum an einer Publikums-AG sei die Intensität weitaus geringer einzustufen, als wenn es um beherrschendes oder erhebliches Anteilseigentum an einem Unternehmen gehe. Die Eingriffsintensität werde zudem insbesondere dort verstärkt, wo Vergesellschaftung zur Auflösung eines privaten Wohnimmobilienunternehmens führe: Es mache einen Unterschied, ob nur Teile des Unternehmens vergesellschaftet würden (und dieses Unternehmen außerhalb Berlins im Wohnungssektor) weiter tätig sein könne oder ob mit einer Vergesellschaftung die Basis des Wirtschaftens entzogen werde (weil „nur“ 3.000 Wohnungen in Berlin). Die Schutzintensität des Eigentums sei in solchen Fällen aber wiederum geringer als das hier nicht erfasste Eigentum an einzelnen Immobilien oder Baugrundstücken, die etwa zur Alterssicherung dienten. Auf der anderen Seite komme der der Sozialpflichtigkeit des Eigentums gem. Art. 14 Abs. 2 GG Relevanz zu: Zur Wohnnutzung vermietetes Eigentum weise einen besonderen Gemeinwohlbezug auf. Daraus folge, dass es eben deutlich stärker sozial gebunden sei als bei anderen Eigentumsnutzungen. Sicheres und bezahlbares Wohnen sei ein wesentlicher sozialer Belang, dies beeinflusse die Eingriffsbefugnisse. Das spiegele sich auch in der Rechtsprechung des BVerfG zum Mietrecht als verfassungsrechtliches Eigentum wieder. Die Entschädigung stelle eine verfassungsrechtliche Voraussetzung für die Enteignung ebenso wie für die Vergesellschaftung dar und beeinflusse grundsätzlich nicht die Verhältnismäßigkeitsprüfung. Zu überlegen sei aber, ob die Enteignungsdogmatik in

diesem Punkt (und in diesem Rahmen Fragen der Verhältnismäßigkeit) nicht darin wurzele, dass sich die Rechtssprechungspraxis zur Bestimmung der Höhe jahrelang im Wesentlichen am Verkehrswert orientiert habe. Bei Entschädigungen weit unter Verkehrswert müssten daher Fragen der Entschädigungshöhe wohl in die Angemessenheitsprüfung einfließen.

Ein Kommissionsmitglied hebt hervor, bei der soeben erwähnten jahrzehntelangen Praxis könne es nur um Art. 14 Abs. 3 GG gehen, schließlich existiere eine solche zur Vergesellschaftung nicht.

Dies wird vom berichterstattenden Kommissionsmitglied bestätigt.

Ein anderes Kommissionsmitglied erklärt, es seien bezüglich der Entschädigung auch die unterschiedlichen Perspektiven von Art. 14 GG und Art. 15 GG zu berücksichtigen: Ein Grundstück werde typischerweise im Rahmen einer Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG entzogen, weil genau dieses Grundstück (z.B. wegen seiner Lage für ein Bauvorhaben) gebraucht werde. Der Umstand aber, dass bei Enteignung der Verkehrswert nicht aufgrund von Machtposition/Monopolstellung (anders als bei einer Vergesellschaftung) festgesetzt werde, bedeute aus ökonomischer Sicht einen großen Unterschied.

Das berichterstattende Kommissionsmitglied stimmt zu, dass das wohl auch aus verfassungsrechtlicher Sicht zu einer unterschiedlichen Bewertung führen könne, sofern die Vergesellschaftung im konkreten Fall tatsächlich auf eine „Machtposition/Monopolstellung“ ziele. Abschließend führt das Mitglied aus, dass es hinsichtlich des Gewichts der legitimen Ziele bei Diskussionen in vorherigen Sitzungen Einigkeit innerhalb der Kommission wahrgenommen habe, dass das Gewicht des legitimen Ziels generell durch die ausdrückliche verfassungsrechtliche Ermächtigung zur Vergesellschaftung in Art. 15 GG verstärkt werde. Auf der Grundlage dieses Verhältnismäßigkeitsmaßstabs sei im Einzelnen zu prüfen und nach verschiedenen Zielen im Rahmen von Art. 15 GG zu differenzieren. Zunächst könne die Vergesellschaftung nach Art. 15 GG als legitimes Ziel an sich herangezogen werden. Die Prüfung der Geeignetheit und Erforderlichkeit in diesem Punkt sei entbehrlich. Strittig sei, ob es über die Vergesellschaftung an sich hinaus noch weiterer Ziele bedürfe. Hiervon sei das Mitglied im Folgenden ausgegangen beim Versuch, die Einzelziele der beabsichtigten Vergesellschaftung der großen Berliner Wohnungsunternehmen herauszuarbeiten und sie einer Verhältnismäßigkeitsprüfung zu unterziehen. In diesem Rahmen seien der Broschüre der Initiative eine Vielzahl von Einzelzielen entnommen worden, die wiederum zu sieben Zielen (a)-g)) zusammengefasst worden seien.

a) Schaffung dauerhaft sozial gebundenen Wohnraums zu leistbaren Mieten (Broschüre „Vergesellschaftung und Gemeinwirtschaft - Lösungen für die Berliner Wohnungskrise“ S. 49 und „Beschluss für ein Vergesellschaftungsgesetz von Grund und Boden“ S. 40) im vergesellschafteten Bestand.

Das Ziel sei unzweifelhaft legitim. Die Vergesellschaftung sei hierfür auch die geeignete Maßnahme. Eine Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) als Inhaberin des Gemeineigentums habe - wenn sie entsprechende normative Vorgaben erhalte und nicht auf Gewinnmaximierung fixiert sei - im vergesellschafteten Bestand die Bestimmung niedriger Miethöhe in der Hand. Notwendig für das Funktionieren sei aber, dass nicht dauerhaft defizitär gewirtschaftet werde („schwarze Null“). Überhaupt sei das Ermöglichen der Dauerhaftigkeit der Gemeinwohlförderung (im Gegensatz zu

der temporären Bindung von Sozialwohnungen) an vielen Stellen der Prüfung ein wesentlicher Punkt für die Zulässigkeit einer Vergesellschaftung.

Ein Kommissionsmitglied erkundigt sich, ob das berichterstattende Kommissionsmitglied das für generell umsetzbar halte und die Entschädigungshöhe als ausschlaggebend einstufe.

Das angesprochene Kommissionsmitglied erwidert, dass es prinzipiell die Prüfung an dieser Stelle zumindest nicht scheitern ließe und unterstreicht dies mit einem Verweis auf die bereits erläuterte Großzügigkeit des Maßstabs, der bei der Geeignetheit anzulegen sei. Als ein endgültiges und unverrückbares Ergebnis könne diese Einschätzung aber schon deshalb nicht herhalten, weil das Erzielen der „schwarzen Null“ von vielen (noch) ungeklärten Tatsachenfragen abhänge.

Ein anderes Kommissionsmitglied erkundigt sich, ob das berichterstattende Kommissionsmitglied die „schwarze Null“ als einen verfassungsrechtlichen Parameter verstehe.

Das berichterstattende Kommissionsmitglied verneint, es verwende sie mehr als „Vernünftigkeitparameter“ und erläutert, es würde zumindest dann starke Zweifel an der Eignung hegen, wenn erkennbar wäre, dass dauerhaft defizitär gewirtschaftet werde.

Hinsichtlich der Erforderlichkeit listet das berichterstattende Kommissionsmitglied folgende etwaige mildere Mittel zur Erreichung des Ziels auf:

- mehr Neubau im sozialen Wohnungsbau, mehr landeseigene Wohnungen, um den Wohnungsmarkt zu entlasten,
- Rückkauf von Wohnungen aus dem privaten Wohnungsmarkt und Überführung in die Sozialbindung,
- Einführung eines Mietendeckels.

Zum möglichen milderen Mittel der Einführung eines Mietendeckels erklärt das berichterstattende Kommissionsmitglied, dass dem Land Berlin nach der Rechtsprechung des BVerfG zwar die Zuständigkeit fehle (BVerfGE 157, 223). Es könne aber diskutiert werden, ob ein Mietendeckel auf Bundesebene dennoch ein milderes Mittel darstelle. Aus der Perspektive eines betroffenen Eigentümers sei irrelevant, aus welchen Gründen der Mietendeckel nicht eingeführt werde, wenn zumindest theoretisch auf Bundesebene die Möglichkeit einer Verabschiedung eines solchen Gesetzes bestehe. Es stelle sich die Frage, ob man dem Land dies entgegenhalten könne.

Ein Kommissionsmitglied merkt an, dass der Mietendeckel bundespolitisch zwar grundsätzlich machbar, aber aufgrund der politischen Mehrheiten derzeit unrealistisch sei. Man könne den Mietendeckel deshalb zwar abstrakt als milderes Mittel diskutieren, aber das reiche wohl nicht aus.

Das berichterstattende Kommissionsmitglied stimmt zu, dass es insofern nicht nur um die juristische Möglichkeit, sondern auch die tatsächliche Wahrscheinlichkeit gehe. Das Mitglied bildet ein anderes Beispiel: Noch zugespitzter wäre die Lage im Falle einer tatsächlichen Zuständigkeit von Berlin, aber mangelnder politischer Mehrheit. In diesem Falle müsste es sich um ein milderes Mittel handeln.

Ein anderes Kommissionsmitglied wirft die Frage auf, ob denn der Bundesmietendeckel gleich effizient sei: Es gebe Argumente nach Beispielkalkulationen dafür, dass das bei Weitem nicht so gut wäre hinsichtlich des Mietenveränderungspotenzials.

Das berichterstattende Kommissionsmitglied stimmt zu: ein milderes Mittel sei ohnehin nur dann anzunehmen, wenn es die gleiche Wirksamkeit wie die in Frage stehende Maßnahme aufweise. Zudem bedeute es nicht zwangsläufig, dass ein Aspekt – wenn er als milderes Mittel ausgeklammert werde – nicht doch noch im Rahmen der Prüfung relevant werden könne. Vielmehr seien solche Punkte mitunter bei der Verhältnismäßigkeit i.e.S. in die Waagschale zu legen. Zum Punkt der Leistbarkeit der Mieten erinnert das Mitglied an das „Bündnis für Neubau und bezahlbares Wohnen“. Dieses stelle den Versuch dar, viele Anliegen der Volksinitiative aufzugreifen und auf eine semivertragliche Verpflichtungsebene zu heben. Davon habe sei zwar erstmal nichts mehr gehört worden. Wenn all die darin versprochenen Vorhaben umgesetzt würden, sei das aber ein Argument im Sinne eines milderen Mittels gegen die Vergesellschaftung: Die Tätigkeit des Bündnisses könne Effekte auf das Mietniveau haben, bestenfalls allerdings wohl erst mittelfristig.

Ein Kommissionsmitglied erklärt, zeitnah nach der Anhörung sei aus der Medienberichterstattung hervorgegangen, dass die meisten Beteiligten, die ursprünglich an dem Bündnis teilnehmen wollten (etwa der Mieterbund), sich am Ende doch losgesagt haben. Jedenfalls durch die veränderten Zinsbedingungen haben sich die Wohnungsunternehmen weitestgehend aus dem Neubau zurückgezogen.

Ein weiteres Kommissionsmitglied bestätigt, etwa Vonovia habe angekündigt zu bauen, dann aber revidiert. Nur noch das, was bereits aktiv geplant worden sei, werde realisiert.

Das berichterstattende Kommissionsmitglied resümiert, angesichts dessen stelle dieses Bündnis wohl keinen der Erforderlichkeit entgegenstehenden Punkt dar.

Ein anderes Kommissionsmitglied verweist in Bezug auf den Rückkauf von Wohnungen auf die Rechtsprechung zur Enteignung: Der Eigentümerin müsse erst freihändiger Erwerb angeboten werden. Sei bei Vergesellschaftung nicht der springende Punkt, die Sozialisierung erfolge zu einem Entschädigungspreis, bei dem gar nicht damit zu rechnen sei, dass eine Eigentümerin aus freien Stücken zustimme?

Das berichterstattende Kommissionsmitglied antwortet, dies sei im Ergebnis wohl so. Rückkauf im großen Stil – dessen es bedürfe, um die Wohnungsnot zu lindern – sei in der Betrachtung in Zweifel gezogen. Das Mitglied wisse nicht, ob es überhaupt genug Mietwohnungen zum Kauf im Angebot gebe und vermute, dass das für Berlin wahrscheinlich zu teuer wäre. Gegenüber einer Vergesellschaftung wäre dies als milderes Mittel daher wohl nicht passend.

Ein Kommissionsmitglied erinnert in Bezug auf den Rückkauf von Wohnungen an die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom November 2021 (BVerwG 4 C 1.20), nach der das Vorkaufsrecht der Gemeinden im Milieuschutzgebieten kassiert worden sei.

Zur Angemessenheit betont das berichterstattende Kommissionsmitglied, dass dem Ziel leistbarer Mieten sehr hohes Gemeinwohlgewicht zukomme, wobei dies zunächst nur den vergesellschafteten Teil der Mieterschaft betreffe. Dazu seien folgende Tatsachenfragen klärungsbedürftig: Zum

einen die durchschnittliche Mietpreishöhe der von der Vergesellschaftung erfassten Wohnungen vor Vergesellschaftung, die Relation zum Mietspiegel und welche Mietpreisentwicklung nach einer Vergesellschaftung zu erwarten sei. Die Legislative (und damit auch die Kommission) müsse diese Entwicklungen ein Stück weit prognostizieren, weil u.a. davon die Legitimität der Vergesellschaftung abhängt. Belastbare Untersuchungen wären für solche Prognosen hilfreich. Ebenfalls schwer prognostizierbar sei, inwieweit eine AÖR bei der Vorgabe einer „schwarzen Null“ auf Dauer niedrigere Mieten als private Unternehmen halten könne. Letzteres hänge auch von der Höhe der Entschädigung ab.

b) preisdämpfende Wirkung im übrigen Wohnungsbestand (Broschüre S. 49)

Zweifelsohne handele es sich hierbei um ein legitimes Ziel. Hinsichtlich der Geeignetheit verweist das berichterstattende Kommissionsmitglied auf Prognosen der Initiative. Diese unterstelle, niedrige Mieten im vergesellschafteten Wohnungsbestand schlugen sich unmittelbar im Mietpreisspiegel nieder und wirkten dann über die öffentliche Vergleichsmiete und die Mietpreisbremse auf den Markt. Wie groß der Effekt sei, hänge aber auch von der Menge der vergesellschafteten Wohnungen ab. Ausgehend von rund zwei Millionen Mietwohnungen (siehe IBB Wohnungsmarktbericht 2020) könnten etwa 10 Prozent u.U. vergesellschaftet werden. Auf dieser Grundlage sei eine Vergesellschaftung zur Mietpreisdämpfung im übrigen Wohnungsbestand jedenfalls nicht ungeeignet.

Das Vergesellschaftungsgesetz sei diesbezüglich auch erforderlich. Als milderer Mittel zur Erreichung des Ziels habe das Mitglied ebenfalls das Bündnis von Sommer 2022 in Betracht gezogen, das aber wohl nicht als solches gelten könne (s.o.).

Zur Angemessenheit: Fraglich sei hier, wie intensiv sich die preisdämpfende Wirkung im vergesellschafteten Bestand in Bezug auf den übrigen Wohnungsbestand auswirke. Dem komme erhebliches Gewicht zu, sofern sich die Annahme belegen lasse oder eine entsprechende Erwartung des Vergesellschaftungsgesetzgebers sich als gut vertretbar erweise (Einschätzungsspielraum). Die in diesem Zusammenhang zu beantwortende Tatsachenfrage betreffe die durchschnittliche Zahl der zu vergesellschaftenden Mietwohnungen im Verhältnis zur Gesamtzahl der Berliner Mietwohnungen und die Aufgliederung aller Berliner Mietwohnungen in privatwirtschaftlich gewinnorientiert, genossenschaftliche und landeseigene. Zudem stelle sich die Frage nach belastbaren wissenschaftlichen Untersuchungen oder sonstigen Erkenntnissen dazu, ob und inwieweit eine Teilsozialisierung von Wohnungsbeständen (über die Mietpreisbremse und den Mietspiegel) einen preisdämpfenden Einfluss auf die übrigen nicht vergesellschafteten Wohnungen habe. Zuletzt erkundigt sich das berichterstattende Kommissionsmitglied hierzu nach Kenntnissen innerhalb der Kommission zum – häufig als Ideallösung hingestellten – Wiener Modell. Womöglich könne man aus der dortigen Situation ebenfalls Rückschlüsse ziehen.

c) Brechen der Marktmacht der auf Gewinnmaximierung ausgerichteten großen Immobilienunternehmen; gegen Finanzialisierung und Spekulation mit Wohnimmobilien (Begründung Gesetzentwurf zu § 3 Abs.1)

Das Ziel sei wohl legitim. Ein Problem liege allerdings darin begründet, dass die Initiative unter diesem Gesichtspunkt eine Abkehr von der Ausrichtung auf Gewinnmaximierung anstrebe, was aber einen im Grundsatz legalen Inhalt privaten Wirtschaftens darstelle. Dies dürfe aber nicht

ausschließen, dass der Staat sozial negative Auswirkungen solcher Gewinnmaximierung einzudämmen versuche.

Die Vergesellschaftung sei auch eine geeignete Maßnahme. Nach einer Vergesellschaftung komme den Großunternehmen mangels Wohnimmobilien auch keine Marktmacht mehr zu.

Ebenso sei von der Erforderlichkeit auszugehen. Unter dem Gesichtspunkt einer Marktmacht sei zunächst das Kartellrecht relevant. Dieses wie auch andere bestehende Regeln zur Marktbegrenzung erfassten die Problematik aber nicht auf die gleiche Weise wie eine Vergesellschaftung. Ebenso wenig stellten Regelungsmodelle wie der Mietendeckel oder die Mietpreisbremse ein milderes Mittel dar.

Ein Kommissionsmitglied bestätigt, dass genauer bestimmt werden müsse, ob hier eine allgemeine Machtposition der Angebotsseite „angegriffen“ werde oder ob es um die Größe eines Unternehmens gehe, aus der die Marktmacht resultiere. Insbesondere stelle sich die Frage, ob es ein besonderes Problem sei, dass übermäßig große Unternehmen (mit bis zu 100.000 Wohnungen) existierten oder ob sich die gleiche Problematik nicht bei zehn kleineren Unternehmen stelle. Das Mitglied regt ferner an, das Angesprochene besser zu sortieren. Der Punkt, dass es gewinnmaximierende Unternehmen gebe, die das Mietrecht ausspielen, sei wohl unter a) zu fassen. Generell sei dafür zu plädieren, die Punkte e) und a) zusammenzuführen. Das Mitglied werde versuchen, mit jemandem von RegioKontext zu sprechen, um sich bezüglich dieser Annahme zu vergewissern. Gegebenenfalls könne das Mitglied dazu auch einen Input vorbereiten.

Das berichterstattende Kommissionsmitglied begrüßt diesen Vorschlag; die Kommission brauche dazu definitiv mehr Klarheit.

Ein anderes Kommissionsmitglied teilt mit, es habe dieses Ziel immer so verstanden, dass es um spezielle Geschäftsmodelle gehe. Charakterisierend für diese Geschäftspraktik sei unter anderem die Durchführung von Sanierungen, die zwar zur Erhöhung des Immobilienwerts beitragen, aus Sicht der Mieterinnen und Mieter aber nicht sinnvoll seien. Der Fakt, dass diese über die großen Bestände verfügten, Sorge für die kritische Angebotssituation.

Zur Angemessenheit führt das berichterstattende Kommissionsmitglied aus: Bei der Vergesellschaftung der großen Unternehmen könne das Ziel des Brechens der Marktmacht vollständig erreicht werden. Die Tatsachenfrage dazu: Gibt es belastbare Studien oder statistische Erhebungen, die die Annahme von der besonders ausgeprägten Fixierung auf Gewinnmaximierung der großen Wohnungsunternehmen belegten?

d) Neubau durch Nachverdichtung und Aufstockung (Broschüre S. 49); sowohl im vergesellschafteten Bestand als auch die Frage, ob ein solcher Effekt auch im übrigen Bestand entstehe

Das Ziel sei legitim.

Auch von der Geeignetheit der Vergesellschaftung zur Erreichung dieses Ziels im vergesellschafteten Bereich sei auszugehen. Grundsätzlich könnte die AöR über Nachverdichtung entscheiden; wobei das jedoch unsicher sei und stark von finanziellen Möglichkeiten abhängen. Zudem dürfte

die Vergesellschaftung außerhalb des vergesellschafteten Bestandes der AöR eher kontraproduktiv im Hinblick auf Neubauten wirken: finanzstarke Investoren könnten angesichts der Anwendung des Art. 15 GG in Berlin von Investitionen abgeschreckt werden.

Ebenso sei von der Erforderlichkeit auszugehen. Zwar könne das Ziel auch ohne Vergesellschaftung erreicht werden, wohl aber nicht so schnell. Wenn die Privatwirtschaft hier gleich effektiv sei wie eine Vergesellschaftung, wäre letztere nicht erforderlich. Die Erfüllung des Ziels durch Vergesellschaftung bleibe letztlich ungewiss (s.o. bei Ziel a).

Ein Kommissionsmitglied fragt, ob es sich bei dem milderem Mittel nicht immer um ein staatliches handeln müsse.

Das berichterstattende Kommissionsmitglied stimmt zu, es müsse sich bei einem milderem Mittel im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung immer um ein staatliches, weniger stark eingreifendes Mittel handeln. Wenn ein als legitimes Ziel erwünschter Effekt aber auch gänzlich ohne staatlichen Eingriff zu erwarten sei, wäre der Eingriff schlicht nicht erforderlich. Denkbar als mildere Mittel seien im Übrigen auch staatliche Fördermaßnahmen für den Neubau. Auch mittels ansonsten drohender Nachteile könne auf den privaten Bereich eingewirkt werden, leerstehende Flächen zu bebauen.

Im Rahmen der Angemessenheit komme dem Ziel nur mäßiges Gewicht zu, nicht zuletzt, weil der gerade durch die Vergesellschaftung zu erzielende Effekt im Bereich der vergesellschafteten Bestände als dürftig einzuschätzen sei.

e) Mieterfreundlichere Bewirtschaftung des Bestands, z.B. verbesserte Instandhaltung, nur sinnvolle energetische Sanierung usw. (Broschüre S. 50 ff.) im vergesellschafteten Bestand

Das Ziel sei legitim und die Vergesellschaftung als Maßnahme geeignet. Der Gesetzgeber und die AöR hätten es in der Hand, für den vergesellschafteten Bereich dafür zu sorgen. Wie genau das geschehe, ob durch interne Satzung oder Gesetz (Kompetenzkonflikte mit BGB beachten), müsse im Einzelnen noch geklärt werden.

Im Rahmen der Angemessenheit habe das Ziel eher im Hinblick auf die unterschiedliche Handhabung von Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen beträchtliches, im Übrigen eher mäßiges Gewicht; inwiefern ein relevanter Unterschied zur Bestandsverwaltung ohne Vergesellschaftung bestehe, sei unsicher (zumindest brauche es belastbares Material dazu), die Bedeutung für Mieterinnen und Mieter im letztgenannten Bereich beschränke sich eher auf eine Komfortrelevanz.

f) gemeinwohldienlichere Gestaltung Wohnumfeld; z.B. Kleingewerbe, Mischnutzung, soziale Einrichtungen usw. (Broschüre S. 50 ff.) im vergesellschafteten Bestand

Das Ziel sei legitim und Vergesellschaftung als Maßnahme geeignet. Es beinhalte die Schaffung von sozial gemischten Gebieten, in denen Aspekte des Klimaschutzes Beachtung finden sollen. Als Eigentümerin habe es die AöR in der Hand, dieses Ziel zu fördern, weshalb die Zielerreichung stark abhängig von Ausgestaltung der Befugnisse der AöR sei. Zu beachten sei, dass sich diese Befugnisse im Einklang mit baurechtlichen Nutzungsmöglichkeiten halten müssen: so könne in ei-

nem reinen Wohngebiet (§ 3 BauNVO) eben kein Gewerbe entstehen. Zudem sei die Wahrscheinlichkeit, dass neue Bebauungspläne erlassen würden, in Berlin wohl gering: Vieles werde hier wohl über § 34 BauGB laufen.

Hinsichtlich der Erforderlichkeit vermutet das berichterstattende Kommissionsmitglied, dass die Optionen von Privateigentümerinnen und -eigentümern nicht mit den Möglichkeiten gleichzusetzen seien, die eine Vergesellschaftung eröffnete. Die Gestaltung der Bodennutzung und Steuerung der Genehmigungserteilung liegen weitgehend in den Händen der Kommunen. Dieses Ziel könne im Rahmen der bestehenden Bauleitplanung bzw. bodenrechtlichen Nutzungsmöglichkeiten durch eine AöR daher effektiver und effizienter erreicht werden.

Im Rahmen der Angemessenheit komme diesem Ziel eher mäßiges Gewicht zu. Allein könne es eine Vergesellschaftung jedenfalls nicht tragen, stelle aber einen Faktor dar, der in die Abwägung einfließe.

g) Demokratisierung der Wohnungsverwaltung, z.B. Mitbestimmung u.a. Mieterinnen und Mieter, Eigentümerinnen und Eigentümer, Stadtgesellschaft: Mieterräte; diskriminierungsfreie Vermietung usw. (Broschüre S. 54 ff. 58 ff.) im vergesellschafteten Bestand – Entscheidungsbefugnis in den Händen der zusammenwirkenden Mieterinnen und Mieter.

Das Ziel sei legitim und eine Vergesellschaftung hierfür geeignet: dies könne vonseiten des Gesetzgebers oder durch Satzung auf der Ebene der AöR geregelt werden.

Hinsichtlich der Erforderlichkeit halte das berichterstattende Kommissionsmitglied es nicht für realistisch, dass eine einfachrechtliche Regulierung der Mietverhältnisse gegenüber privaten Vermieterinnen und Vermietern den Grad und die Facetten einer Demokratisierung herstellen könne, wie es den schriftlich niedergelegten ausdifferenzierten Vorstellungen der Initiative entspreche. Als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums könnte zwar der rechtliche Zwang zu genossenschaftlichen Strukturen im privaten Wohnraummietbereich diskutiert werden (bei Erhalt der Eigentumsrechte im Übrigen). Diesbezüglich sei aber schon fraglich, inwieweit eine so weitgehende Regulierung tatsächlich ein milderes Mittel darstelle. Außerdem sei für diese Alternative unklar, inwieweit dem Land dafür überhaupt eine Gesetzgebungskompetenz zustehe.

Dem Ziel komme im Rahmen der Angemessenheit hohes Gewicht zu. Es handele sich dabei aus Sicht der Initiative offenbar um einen zentralen Zweck der Vergesellschaftung. Rechtlich bedeutsam sei dieser auch deshalb, weil dadurch die Bestimmungsmacht über die Immobilie zugunsten der Mieterinnen und Mieter und zulasten von Land und AöR verteilt werde.

Nach einer kurzen Pause eröffnet die Vorsitzende die Diskussion zu dem Vortrag.

Ein Kommissionsmitglied äußert, ein anderes Kommissionsmitglied habe bereits die negativen Effekte der Sozialisierung, die im Raume stehen, angesprochen – z.B. den Wegfall der Investitionstätigkeit, also den Mangel an bauwilligen Investoren in Berlin. Das Mitglied wolle wissen, ob diese auch in einer Endabwägung auftauchten.

Das berichterstattende Kommissionsmitglied bestätigt dies: Negative Effekte müssten miteinfließen, wenn diese erkennbar seien. Für den Vortrag habe das Mitglied bei der Darstellung der Endabwägung erstmal nur jene Punkte angeführt, die besonders ins Auge gefallen seien.

Ein anderes Kommissionsmitglied hakt ein, in ökonomischen Vorträgen gehe es auch um die Reputation der sozialen Marktwirtschaft oder des Eigentumsschutzes. Es interessiere, ob dieses in einer Verhältnismäßigkeitsprüfung eine Rolle spielen müsse.

Das berichterstattende Kommissionsmitglied erklärt, sich keine abschließende Meinung gebildet zu haben, ob dieser Punkt in die verfassungsrechtliche Abwägung miteinfließen solle. Die Kommission habe nicht die Aufgabe, die politische Frage des „Ob“ einer Vergesellschaftung zu beantworten, sondern den Auftrag, die (verfassungs-)rechtliche Zulässigkeit zu untersuchen. Für die zwingend abschließende Antwort halte das Mitglied das jedoch nicht. Sollten allerdings konkrete wirtschaftliche Nachteile eines etwaigen Reputationsverlusts hinreichend sicher prognostizierbar sein, müssten diese wohl auch verfassungsrechtlich berücksichtigt werden.

Ein Kommissionsmitglied äußert, dass die ganze Debatte zur Rolle von Art. 15 GG genau die Frage behandle, wie die soziale Marktwirtschaft ausgestaltet sei. Das BVerfG betone in ständiger Rechtsprechung die Offenheit der Wirtschaftsordnung – mit Blick auf eine existierende soziale Marktwirtschaft. Es sei nicht recht ersichtlich, wie man auf dieser Grundlage eine Vergesellschaftung daraufhin beurteilen wolle, ob sie schädlich für die Wertschätzung der bestehenden Wirtschaftsform sei.

Das angesprochene Kommissionsmitglied erklärt, es gehe um die rein ökonomische (nicht verfassungsrechtliche) Betrachtung. Die Nachfrage habe nur verdeutlichen sollen, was alles zum Punkt des Investitionsrückgangs gehöre.

Das andere Kommissionsmitglied stellt eine Frage zur Rolle der „Vergesellschaftungsreife“ bzw. der verschiedenen Elemente der Verhältnismäßigkeitsprüfung. Die Kommission habe sich bereits damit auseinandergesetzt, dass hier das gesamte Meinungsspektrum vertreten werde. Das Mitglied erkundigt sich, ob das berichterstattende Kommissionsmitglied deshalb alle Punkte angesprochen habe.

Das angesprochene Kommissionsmitglied bestätigt den Versuch, möglichst alles zu thematisieren. Der „Vergesellschaftungsreife“ sei in dem Prüfungsschema keine eigenständige Bedeutung beimessen worden, wenngleich es vielfach in der Literatur als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal gelesen werde. Es würde dann als eine Schwelle betrachtet, ab deren Überschreiten vergesellschaftet werden könne; aber nicht in Relation gesetzt oder eingeordnet, wann eine Vergesellschaftung als verhältnismäßig anzusehen sei. Wie bereits betont, biete das Feststellen einer „Vergesellschaftungsreife“ an sich jedenfalls keinen Ersatz für eine Verhältnismäßigkeitsprüfung.

Ein Kommissionsmitglied teilt mit, sich mit einer anderen Vorabüberlegung zu beschäftigen. Es sei für sehr nachvollziehbar zu halten, dass in dieser Prüfung zunächst die Ziele der Initiative unterstellt worden seien. Die Kommission müsse in ihrem abschließenden Bericht jedoch unbedingt deutlich machen, dass der Gesetzgeber nicht an diese gebunden sei, sondern in autonomer Entscheidung selbst Ziele festlegen könne. Als politische Akteurin habe die Initiative nur bewirkt, die

Gesetzgebung anzuregen, sich mit Vergesellschaftung zu beschäftigen. Anschließend weist das Mitglied darauf hin, dass die von der Initiative aufgeführten Ziele vielfach konfliktierten: so stehen etwa ökologische Anliegen im Widerstreit mit dem Interesse an niedrigen Mieten. Ein anderes Beispiel sei das Szenario, dass sich eine Gewerkschaft an einer AöR beteilige; da könnten Interessenwidersprüche mit denen der Mieterinnen und Mieter zutage treten.

Das berichterstattende Kommissionsmitglied stimmt zu und ergänzt, die Gesetzgebung sei nicht nur frei bei der Zielbestimmung, sie sei nicht einmal verpflichtet überhaupt explizit Ziele zu benennen. Das Mitglied verstehe es aber als Teil des Auftrags der Kommission, die Ziele der Initiative zu prüfen und ihre Tragfähigkeit zu bewerten. Natürlich müsse die Kommission aber auch weitere Ziele betrachten, falls sie solche identifizieren könne. Es habe sich ad hoc jedoch kein weiteres für die Prüfung aufgedrängt. Zum Punkt der Zielkonflikte sei zu ergänzen, dass in demokratisierten Verwaltungsformen innerhalb der verwaltenden Gremien sicherlich mit unterschiedlichen Zielvorstellungen zu rechnen sei. Hinsichtlich der gebildeten übergeordneten Ziele [a-g] aber habe das Mitglied keine Gegenläufigkeit bemerkt. Den von zuvor von einem Kommissionsmitglied ausgemachten Antagonismus zwischen dem Ziel niedriger Mieten einerseits und ökologischer Modernisierung, die viel Geld koste, andererseits sei nicht unbedingt so zu sehen. Einen definitiven Konflikt könne man da nur annehmen, wenn man niedrige Mieten mit absolut billigen Mieten gleichsetzen wolle.

Ein weiteres Kommissionsmitglied erklärt diesbezüglich, die Kommission müsse eben ihre Expertise nutzen, um die (genannten) Ziele zu sortieren. Andererseits habe das Gespräch mit der Initiative am Vortag gezeigt, dass sie diese Zielkonflikte erkenne, es aber mit Zielen wie der „schwarzen Null“ durchaus ernst meine.

Ein anderes Kommissionsmitglied hebt hervor, dass die vom berichterstattenden Kommissionsmitglied vorgenommene Prüfung der Ansicht folge, über das Ziel der Vergesellschaftung hinaus nach weiteren legitimen Zielen zu verlangen. Es erscheine nun – auch in der gerade geführten Diskussion, etwa zu den Punkten „soziale Marktwirtschaft“ oder der „schwarzen Null“ – als unterminiere die Prüfung der Verhältnismäßigkeit in Bezug auf diese anderen legitimen Zwecke den Zweck der Vergesellschaftung in gewisser Weise. Dies erklärt das Mitglied anhand eines von einem anderen Kommissionsmitglied eingebrachten Punkts: Wenn man Art. 15 GG als ein demokratisches Recht begreife, in bestimmten Bereichen einen Systemwandel vorzunehmen – mithin also gerade wegzu- kommen von marktwirtschaftlichen Gegebenheiten –, dann sei es fraglich, einem solchen Vorhaben entgegenzuhalten, dass es gewissen marktwirtschaftlichen Prinzipien nicht entspreche. Genau das passiere aber, wenn gesagt werde, dass etwas „wirtschaftlich“ sein müsse, und zwar im Sinne eines bestimmten Verständnisses von Wirtschaftlichkeit. Das legitime Ziel der Vergesellschaftung für sich erfahre auf diese Weise eine gewisse Beschränkung, wenn solche Aspekte über die Prüfung der zusätzlichen Ziele in die Erwägungen einfließen. Sodann fragt das Mitglied das berichterstattende Kommissionsmitglied, ob und wo in der Prüfung auch etwaige Einsparungen (z.B. von Ausgaben wie Mietzuschüssen) berücksichtigt werden könnten.

Das angesprochene Kommissionsmitglied antwortet, dass bei einem so komplexen Gesetzesgegenstand etwaige Einsparungen – wenn es erkennbar welche gebe – durchaus gegengerechnet werden müssten. Innerhalb der Prüfung könne dieser bei einer Gegenüberstellung der Belastung

der Betroffenen auf der einen Seite (also dem Punkt, was gegen die Vergesellschaftung spreche) und Einsparungen für die öffentliche Hand auf der anderen Seite angesprochen werden.

Das zuvor fragende Kommissionsmitglied erkundigt sich weiter, an welcher Stelle in der Prüfung auf die Bedeutung der Rechte der Mieterinnen und Mieter eingegangen werde, wie sie sich aus der Berliner Landesverfassung (Recht auf Wohnen) oder etwa aus dem Völkerrecht (das Recht auf Stadt) ergeben. Sie könne sich eine Platzierung bei den legitimen Zielen oder ein Einfließen in die Abwägung vorstellen.

Das berichterstattende Kommissionsmitglied antwortet, das Recht auf Wohnen bedacht zu haben, wengleich nicht explizit. Diese Rechte könnten zur argumentativen Verstärkung beim Punkt der sozialen Bedeutung des Eigentumsrechts (Art. 14 Abs. 2 GG) gerade im Wohnbereich angeführt werden.

Weiter möchte das zuvor fragende Kommissionsmitglied wissen, ob nicht der zugrundeliegende Prozess (hier ein Referendum) Einfluss auf das Gewicht der Ziele habe: Das Bedürfnis von mieterfreundlichen Beständen etwa sei als nicht stark gewichtet worden, obwohl dieses Ziel Gegenstand eines - erfolgreichen - Volksentscheids gewesen sei.

Das berichterstattende Kommissionsmitglied antwortet, spontan den Umstand, dass ein mögliches Gesetz auf einen Volkentscheid zurückgehe, nicht als einen das Gewicht verstärkenden Faktor anzusehen. Ob „nur“ vom demokratischen Gesetzgeber oder auch Folge eines Volksentscheids, das mache wohl keinen Unterschied.

Zur Gewichtung der Mieterfreundlichkeit fragt das zuvor fragende Kommissionsmitglied weiter, wer genau das Gewicht bestimme. Wenn hier von einem mäßigen Gewicht ausgegangen würde, sei dem dann eine Bewertung vonseiten des Gerichts vorausgegangen?

Das berichterstattende Kommissionsmitglied erläutert, die Frage nach Spielräumen der Gesetzgebung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung eines Eingriffs sei schwierig. Es gebe viel Rechtsprechung dazu, dass Einschätzungsspielräume bei Eignung und Erforderlichkeit bestünden. Für die Verhältnismäßigkeit i.e.S. sei erst in einigen neueren Entscheidungen ausdrücklich ein solcher Einschätzungsspielraum angenommen worden. Dabei sei aber zu differenzieren, ob der Einschätzungsspielraum bei der Bewertung der abzuwägenden Güter bestehe oder vornehmlich bei der Abwägung, wenn es um Prognosen der Auswirkungen gehe. Für letzteres sei der Einschätzungsspielraum immer gegeben. Bei der Gewichtung der Wertigkeit im Rahmen von Grundrechtseingriffen wäre das Mitglied hingegen zurückhaltender. In erster Linie sei es wohl Aufgabe des BVerfG zu sagen, welche Wertigkeit dem Grundrecht in der jeweiligen Konstellation zukomme. Als Gegenbeispiel sei angeführt, dass die Gesetzgebung mit großer Mehrheit ein Ziel mit großer Eingriffswirkung und zugleich ersichtlich geringem Gemeinwohlgewicht festsetzen könne, es dann aber wohl kaum die Aufgabe des BVerfG wäre, diese Wertung unbesehen zu übernehmen.

Ein anderes Kommissionsmitglied bestätigt, die Gesetzgebung spreche neuerdings bestimmten Zielen überragende Bedeutung zu.

Ein Kommissionsmitglied äußert, dass also eine dringende Aufgabe der Kommission sei, über die Wertigkeit der einzelnen Ziele nachzudenken. Anschließend fragt das Mitglied, ob eine Bejahung

der Verhältnismäßigkeit dafür Sorge, dass eine „Vergesellschaftungsreife“ überhaupt noch separat geprüft werde – und wenn ja, ob das bedeute, dass Vergesellschaftungsreife auf „Wartestellung“ gesetzt sei.

Das berichterstattende Kommissionsmitglied stellt klar, dass nach eigenem Verständnis von „Vergesellschaftungsreife“ dieser Begriff eine Art Schwelle adressiere, deren Überschreiten hinreichende Relevanz für die Überführung von etwas in Gemeineigentum signalisiere, aber nicht mehr. Den damit zusammenhängenden Aspekten widme man sich in der Abwägung nicht als separaten Punkt. Allerdings heiße das nicht zwangsläufig, dass „Vergesellschaftungsreife“ auf Wartestellung stehe. Man befinde sich in der Rolle, ein Gutachten abzugeben, so dass für die jeweilige Gegenansicht noch Hilfsprüfungen blieben.

Die Vorsitzende betont, dass sich die Kommission zum Umgang mit „Vergesellschaftungsreife“ in der Prüfung noch keine abschließende Meinung gebildet habe.

Ein Kommissionsmitglied schließt sich mit einigen Anmerkungen zu verschiedenen Punkten an. Zunächst sei zuzustimmen, es entspreche dem Auftrag der Kommission auch die Ziele der Initiative zu betrachten. Darüber hinaus gebe aber auch noch ein paar Überlegungen und Punkte, die da noch eingehen müssten. Sehr wichtig erscheine der Punkt der Bewirtschaftung. Hier sei das Ausspielen der Gewinnmaximierung durch private Akteure wichtig. Sinnvoll sei es, das mit dem Punkt a) Miethöhenentwicklung zu verbinden. Weiterhin müsse gar nicht so sehr gefragt werden, ob man Mieten absenken könne, sondern es brauche den Vergleich zum „business as usual“. Das Herstellen von Relation sei für die ökonomische Betrachtung entscheidend. Wenn der Wohnraum in 20 Jahren 30 Euro koste (wenn große Unternehmen weiter in diesem Stil agierten), durch Vergesellschaftung nur 11 Euro – dann habe man einen Effekt auf das Mietniveau. Das Thema der Marktmacht c) müsse in Verhältnis zu a) und b) gebracht werden. Insgesamt müsse bei diesen drei Punkten noch sortiert werden. Ganz entscheidend seien Wirkungsprognosen. Hilfreich sei da wohl die Anhörung im Januar. Zum Punkt des Neubaus: Dass das Grundgesetz die Möglichkeit einer Vergesellschaftung vorsieht, dies sei Investorinnen und Investoren bekannt. Hier könnte eine Anwendung des Art. 15 GG den Standort Berlin für rationale Investorinnen und Investoren schon weniger attraktiv machen. Es stelle sich die Frage, wie diese Prognose in einer verfassungsrechtlichen Prüfung zu berücksichtigen sei. Die Höhe der Entschädigung beeinflusse die Attraktivität etwaiger Bautätigkeiten nach Vergesellschaftung, der Ton mache die Musik.

Ein weiteres Kommissionsmitglied erklärt, unter den in der Broschüre genannten Zielen gebe es sicher welche, die man vielleicht anders gewichten könne. Definitiv zu extrahieren und als separater Punkt zu behandeln sei die Frage der sozialökologischen Transformation (diesen Aspekt habe das berichterstattende Kommissionsmitglied unter Mieterfreundlichkeit sortiert). Wichtiger sei aber folgendes zu überdenken: Die Kommission zerlege gerade die Vergesellschaftung in Einzelziele, zwischen denen ganz offensichtlich Wechselbeziehungen bestehen, was nicht gerade für Simplifizierung Sorge. Bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung müsse am Ende das Zusammenwirken der Vielzahl an Zielen Berücksichtigung finden. Bereits hinsichtlich der rechtlichen Auseinandersetzung mit Maßnahmepaketen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie habe das Mitglied selber über eine solche Herausforderung nachgedacht. Der vorliegende Fall sei dogmatisch komplex. Zu erwägen sei, ob man nicht tatsächlich *ein* Mittel identifizieren müsste, das alle Ziele in gleicher

Weise verfolgen könne, um als milderer Mittel zu gelten - um der Komplexität des Ganzen gerecht zu werden. Das Mitglied halte das für eine offene dogmatische Frage.

Das berichterstattende Kommissionsmitglied stimmt zu, der vorliegende Fall sei fraglos sehr komplex und im Grundsatz sei auch recht zu geben, dass die Vielzahl der Ziele in einer Gesamtbeurteilung unter Berücksichtigung etwaiger Summations-, aber auch wechselseitiger Verdrängungseffekte Beachtung finden müssten. Das Mitglied habe am Schluss absichtlich kein Abwägungsergebnis vorgeben wollen. Im Vortrag sei aber durchaus auf diese Verstärkungseffekte hingewiesen worden. Zur Überlegung, dass für das Vorliegen eines mildereren Mittels hier gleiche Wirksamkeit bezogen auf alle Ziele notwendig sei, äußert das Mitglied Skepsis. Die sozialökologische Transformation werde in der Präsentation als eigenen Punkt aufgenommen. Es handle sich aber um eine rechtlich wie politisch schwierige Situation: Es gebe Verpflichtungen aus dem Pariser Klimaabkommen und den darin enthaltenen Zielvorgaben, den über Art. 20a GG verfassungsrechtliche Qualität zukomme (gemäß dem Klimabeschluss des BVerfG vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18), dem Bundesklimaschutzgesetz mit diversen Vorgaben für alle Sektoren: insgesamt existiere ein hochkomplexes System, um den ökologischen Aspekten gerecht zu werden. Ob man das als separates Ziel auf Vergesellschaftungsvorstellungen übertragen könne, die im Mietmarkt eine Rolle spielen, müsse noch überdacht werden.

Die Vorsitzende fasst zusammen, dass die Kommission klären müsse, ob sie alle Ziele der Initiative empfehlen wolle - wohlwissend, dass der Gesetzgeber nicht daran gebunden sei. Auch müsse man sich überlegen, ob bei den Zielen gewichtet werden solle. Letzteres müsse dann jedenfalls aber korrespondieren mit der Bestimmung der mildereren Mittel. Sie bedankt sich für die außerordentlich inhaltsreiche Diskussion und verweist darauf, dass die Kommission in den kommenden Sitzungen bald nicht nur weitere Fragen klären, sondern auch Festlegungen treffen sollte.

Die Diskussion soll zu einem anderen Termin fortgesetzt werden.

Ende der Sitzung des ersten Sitzungstags um 18.50 Uhr.

Zweiter Sitzungstag am Freitag, den 9. Dezember 2022

TOP 7 - Sachverständigenanhörung

Beginn der Sitzung: 9.15 Uhr.

Die Vorsitzende begrüßt die Anwesenden, darunter besonders die geladenen Sachverständigen der öffentlichen Anhörung. Es handelt sich hierbei um

- Jörn von der Lieth, Geschäftsführer der Evangelischen Hilfswerksiedlung GmbH
- Dr. Ulrike Hamann, Geschäftsführerin, Berliner Mieterverein e.V.
- Dr. Andrej Holm, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Sozialwissenschaften (Lehrbereich Stadt- und Regionalsoziologie), Humboldt-Universität zu Berlin
- Maren Kern, Vorstandsmitglied, Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V. (BBU)
- Jörn von der Lieth, Geschäftsführer, Hilfswerk-Siedlung GmbH
- Daniel Zimmermann, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Deutscher Mieterbund Nordrhein-Westfalen e.V.

Danach erläutert sie den späteren Beginn mit der Tatsache, dass die Kommissionsmitglieder gerade in einer kurzen Sitzung ihre Haltung zu den bekanntgewordenen Pressemeldungen nach der bedauerlichen vorzeitigen Weitergabe des Entwurfs des noch nicht fertiggestellten Zwischenberichts habe diskutieren und festlegen müssen. Sie erklärt den Anwesenden und der über das Streaming zugeschalteten Öffentlichkeit, dass die Kommission einstimmig bedauere und verurteile, dass der Entwurf des Zwischenberichts unberechtigterweise an die Presse durchgestochen worden sei. Die Kommission habe auch einstimmig festgestellt, dass die mit der unberechtigten Veröffentlichung verbundenen Meinungsäußerungen über die Haltung der Kommission völlig falsch seien und in keiner Weise zuträfen. Es sei auch weder legitim noch möglich, aus dieser Veröffentlichung Schlussfolgerungen auf die Arbeit der Kommission zu ziehen.

Prof. Feichtner stellt die geladenen Sachverständigen vor. Sie führt zum Hintergrund der Anhörung aus: Die Diskussionen zu der Vereinbarkeit einer Vergesellschaftung mit Art. 3 Abs. 1 GG haben ergeben, dass es sowohl für eine Vergleichsgruppenbildung als auch für die Frage, ob die Vergesellschaftung der Bestände ausgewählter Wohnungsunternehmen willkürlich oder unverhältnismäßig sei, Expertise zur Bewirtschaftung von Wohnimmobilien sowie zu den Strukturen des Berliner Wohnungsmarkts brauche. Hierbei stellen sich unterschiedliche Fragen. Zuerst betreffen diese die Typen der Immobilienbewirtschaftung. In diesem Zusammenhang frage sich die Kommission, inwiefern sich privatwirtschaftliche, gemeinnützige, gemeinwirtschaftliche und staatliche Verwaltung und Bewirtschaftung von Wohnraum voneinander unterscheiden. Zweitens stelle sich die Frage nach Auswirkungen einer Vergesellschaftung von Immobilien mit 3.000 oder mehr Wohneinheiten auf den Berliner Wohnungsmarkt. Drittens möchte die Kommission ergründen, welche Marktanteile/Mietsegmente/Arten von Wohnungen in welchen Stadtteilen von einer Vergesellschaftung betroffen wären.

Die Sachverständigen referieren jeweils zehn Minuten. Hiernach gibt es eine öffentliche Frageunde für die Kommissionsmitglieder. Die Anhörung ist online einsehbar:

<https://www.youtube.com/watch?v=O8H56iAMSDY&t=466s>.

Ender der öffentlichen Anhörung: 12.15 Uhr.

Die Anhörung wird in Form einer weiteren Frage- und Diskussionsrunde mit den Sachverständigen und den Kommissionsmitgliedern fortgeführt.

Ein Kommissionsmitglied erkundigt sich danach, was Bewirtschaftungsstrategien der Unternehmen mit Hinblick auf Modernisierungsmaßnahmen seien. Nach mietrechtlichen Grundüberlegungen sollen Modernisierungen ja nach Möglichkeit im Interesse der Mieterinnen und Mieter und kostensparend durchgeführt werden. Fraglich sei, wie weit in der von Dr. Holm beschriebenen Praxis hiervon abgewichen und insofern eine wirtschaftliche Optimierung entgegen der rechtlichen Regulierung durchgeführt werde. In Bezug hierauf möchte das Mitglied auch wissen, welche Auswirkungen die infolge der Krise veränderten Zinsen auf die Modernisierungspraxis haben.

Dr. Holm erwidert, dass Modernisierungen einerseits tatsächlich auf die Bestandsstrukturen der Gebäude zurückgingen, zum Teil aber auch auf eine Buchwertlogik, i.e. eine Strategie der Unternehmen, Bilanzwerte in die Höhe zu treiben. Die Modernisierungen können nach dem geltenden Mietrecht dann teilweise in Form einer Mieterhöhung auf die Mieterinnen und Mieter umgelegt werden; früher um 11 Prozent, nach nunmehr geltendem Recht um immerhin noch 8 Prozent (§ 559 BGB). Es handele sich also um eine zweistufige Geschäftsstrategie, die voll und ganz in der mietrechtlichen Logik vorgesehen sei. Mit den sich in der Krise erhöhenden Zinssätzen könne sich in Bezug auf die Bewirtschaftungsstrategie der Unternehmen nun aber in der Tat ein Wandel einstellen: Die Gewinnspanne an Modernisierungen sei mit steigendem Zinssatz eventuell nicht mehr so groß und das Geschäftsmodell könne mitunter an Attraktivität einbüßen. Aber die Bewirtschaftungsstrategien der Unternehmen verliefen in Zyklen. Das zeige sich auch an der Entwicklung von Vonovia. Angefangen als Private Equity habe das Unternehmen mit der Zeit seine Geschäftspraxis gewandelt. Unabhängig davon, welche Strategie verfolgt werde, am Ende wirke sich wohl keine mietensenkend aus.

Jörn von der Lieth führt in Bezug auf den von Dr. Holm aufgeworfenen Begriff des Buchwerts aus, dass die Erhöhung nach einer Modernisierung ganz einfach von der Steuer vorgegeben sei. Wenn man für Modernisierungen Kredite aufnehmen müsse man den Buchwert hochsetzen. Das sei also keine Strategie, sondern eine rechtliche Vorgabe, ein Konglomerat aus Steuer- und Handelsrecht.

Dr. Holm erwidert, dass er hierin gar keinen Widerspruch sehe: Die Unternehmen haben in ihren Bilanzierungsmethoden den Wunsch, den Buchwert zu erhöhen und nutzen Modernisierungen als Mechanismus hierfür – ganz egal, ob das auch über die Steuer so vorgegeben sei.

Das zuvor fragende Kommissionsmitglied entgegnet, dass ja aber nicht alle Unternehmen auf das Geschäftsmodell setzten, den Buchwert zu erhöhen und zu modernisieren. Andere Unternehmen setzten im Gegensatz hierzu auf Verschleiß. Es gebe unterschiedliche Praktiken, gegen die Regulierung zu optimieren. Das Mitglied erkundigt sich, wie groß nun aber die Ineffizienz sei, die aus den Bewirtschaftungspraktiken folge.

Daniel Zimmermann antwortet zum aufgeworfenen Thema der Ineffizienz, dass im Rechtssystem das Problem bestehe, dass die Modernisierungsmieterhöhungen nicht in Verbindung stehen mit der ökologisch-energetischen Effizienz der Maßnahmen. Das führe dazu, dass Maßnahmen vielleicht betriebswirtschaftlich, aber nicht ökologisch-energetisch effizient seien. Der gebotene Rahmen könne auf unterschiedliche Weise ausgenutzt werden und setze nicht die richtigen Anreize. Aus der Praxis kenne er einige Beispiele, bei denen Maßnahmen erkenntlich dem Ziel einer Mieterhöhung dienen sollten und die mit Mitbestimmung von Mieterinnen und Mieter eventuell zu einem anderen Ergebnis geführt hätten. Ein Beispiel seien Wärmeverbundsysteme, die von 8 cm auf 12 cm geändert worden seien - klimatechnisch insofern ineffizient.

Maren Kern erläutert zu dem angeführten Beispiel, dass die Wärmeverbundsysteme auf gesetzlichen Vorgaben beruhten. Der BBU habe darauf gedrängt, auf CO²-neutrale Energieausstattung zu setzen.

Ein anderes Kommissionsmitglied erkundigt sich nach dem von Dr. Holm zuvor genannten Wohnungsbestand von 205.000 Wohnungen. Das Mitglied selber habe für einen Bestand an zu vergesellschaftenden Wohnungen die Anzahl von 247.000 Wohnungen im Kopf, wenn man die 3.000er-Grenze ansetze. Eine andere Zahl in diesem Kontext sei 350.000. Wie seien die Unterschiede zwischen den Zahlenwerten zu erklären?

Dr. Holm erwidert, dass die Zahl von 205.000 Wohnungen die Summe der Wohnungen sei, die die fünf größten privaten Wohnungsunternehmen im Eigentum haben. Die Anzahl habe er den Geschäftsberichten der Unternehmen entnommen. In der Tat, sonst sei häufig von etwa 250.000 Wohnungen die Rede. Diese Zahl komme zustande, wenn man (rudimentär) versuche, die Wohnungsbestände aller privatwirtschaftlichen Unternehmen zusammenzunehmen, die mehr als 3.000 Wohnungen in Berlin im Eigentum haben. Diese Zahl beruhe auf Schätzungen des Senats in Zusammenhang mit dem Volksentscheid. Hiervon weiche wiederum der Wert von 350.000 ab, mit dem Christoph Trautvetter nunmehr operiere. Aber die Anzahl könne dieser wohl erst fixieren, sobald er die Grundbuchdaten vom Senat erhalten und hierauf aufbauend seine Untersuchungen durchgeführt habe.

Ein weiteres Kommissionsmitglied bemerkt in Bezug auf Dr. Holms Vortrag, dass es doch aber keine wissenschaftliche Evidenz gebe, dass ein hoher Bestand an öffentlichen Wohnungsunternehmen einen pazifizierenden Effekt auf den gesamten Wohnungsmarkt habe.

Dr. Holm erwidert, dass in der Tat die Quelle in seiner Präsentation die Absenkung der Mieten für die sozialisierten Bestände und nicht die Effekte auf dem sonstigen Markt zeige. Das bestätige im Gegenzug, dass soziale Wohnraumversorgung durch Sozialisierung erfolgen müsse und nicht durch einen anonymisierten Markteffekt. Es gebe ein Beispiel aus den 1970er Jahren in Schweden für eine rechtliche Reglementierung des gesamten Markts, das er der Vollständigkeit halber an dieser Stelle anführen wolle. Hier sei ein großes öffentlich finanziertes Wohnungsbauprogramm aufgestellt und zugleich die feste Regelung etabliert worden, dass die Mieten von allen privaten Anbieterinnen und Anbietern maximal 10 Prozent über den Mietpreisen der kommunalen Anbieterin liegen dürfen. Die Mieten der kommunalen Anbieterin wiederum seien zwischen den kommunalen Wohnungsunternehmen und den Mietergewerkschaften in den Städten ausgehandelt worden.

Wenn die Mieterinnen und Mieter sich quergestellt haben, sei die Miete nicht erhöht worden – aber im Gegenzug vielleicht auch nicht modernisiert worden. Die privaten Anbieterinnen und Anbieter seien an das jeweilige System gebunden gewesen. Der Fall sei das einzige Beispiel dafür, wie die Mietentwicklung auf dem privaten Markt an einen großen kommunalen Bestand gebunden gewesen sei.

Mittagspause

Die Vorsitzende regt an, in einer Diskussionsrunde erste Folgerungen aus der Anhörung der Sachverständigen am Vormittag insbesondere mit Blick auf die Januar-Sitzung zu ziehen.

Ein Kommissionsmitglied möchte als ein Ergebnis der Anhörung festhalten, dass die Auswirkungen der Sozialisierung auf den sonstigen Bestand – abgesehen natürlich vom Mietspiegel – begrenzt sein dürften. Auch Dr. Holm habe das bestätigt, wobei dieser unverdächtig sein dürfte, positive Wirkungen auf den Markt zu unterschätzen. Für die weitere Arbeit brauche es solider wirtschaftlicher Prognosen, welchen „Impact“ also eine Sozialisierung auf die Wirtschaft habe. Hierzu gebe es noch viele Fragen, wobei sich auch Einzelgespräche anböten. Es müssten nicht unbedingt immer Anhörungen sein.

Ein anderes Kommissionsmitglied bemerkt in Bezug auf die Quellen der soeben angehörten Sachverständigen, dass diese öffentlich zugänglich seien: Geschäftsberichte, Bilanzierungen oder Aktionärsmitteilungen. Die Praktiken gingen also aus den offiziellen Dokumenten der Unternehmen hervor. Besonders einprägsam sei in diesem Zusammenhang die Darstellung von Dr. Holm zur Typisierung der Geschäftsmodelle. Ein weiterer Aspekt sei relevant – insbesondere aus Perspektive der Mieterschaft: Wenn man im Lichte der Krise weiterdenke, müssen ja die meisten Unternehmen – wie die Adler Group – in finanzielle Schieflagen geraten und in diesem Zuge müsse es zu vermehrten Eigentümerwechseln kommen. Für Mieterinnen und Mieter sei es insofern kompliziert, Verantwortliche auszumachen, was den Unternehmen in einer eventuellen Strategie der Bewirtschaftungsreduktion entgegenkommen könnte. Schließlich sei verwiesen auf die letzte Folie von Jörn von der Lieths Präsentation („Auswirkung von Gemeinwirtschaft auf Miethöhen“), die nicht ganz verständlich sei: Die Darstellung zeige doch, dass sich die Miete infolge der Zinseffekte der Krise verdoppelt habe (von 6,52 EUR/m² auf 11,94 EUR/m²). Wie könne man auf dieser Grundlage behaupten, dass die Krise keine Effekte auf die Miethöhe habe?

Ein Kommissionsmitglied erwidert hierauf, dass eine Zinssteigerung mietrechtlich nicht dazu führe, dass die Mieten erhöht werden dürften. Hier gebe es keine Umlagemöglichkeit wie bei einer Modernisierung. Die Veränderung der Zinsen gehe ökonomisch direkt in den Wert des Eigenkapitals (der sinke) und dürfte sich insofern nicht auf die Miete auswirken. Die Mieterinnen und Mieter spürten insofern von der Veränderung zunächst gar nichts. Aber für eine Vergesellschaftung und die Entschädigungshöhe könnte diese Entwicklung interessant sein. Wenn der Wert des Eigenkapitals sinke, führe das gegebenenfalls zu einer geringeren Entschädigungssumme.

Ein weiteres Kommissionsmitglied ergänzt, der Sinn der Abbildung von Jörn von der Lieth sei, zu erklären, welche Art von Kosten auf ein Unternehmen zukäme, wenn gekauft werde. Insbesondere bei den Fremdkapitalkosten käme man im Vergleich der Niedrigzinsphase zum jetzigen Zeitpunkt zu einem deutlich höheren Betrag. Es gehe jetzt darum zu sagen: Jedes fremdkapitalfinanzierte Unternehmen habe nunmehr mit einer Kostenmiete in Höhe von 11,94 EUR/m² zu rechnen.

Ein anderes Kommissionsmitglied führt aus, dass die Miete nur im Rahmen des sozialen Mietrechts angehoben werden dürfe, was wohl auch in gewissem Maße passieren werde. Weiter sei zu bedenken, dass Eigenkapital ja keine Kosten verursache, sondern etwas einbringen solle. Fremdkapital hingegen koste etwas, weswegen bei Neubauten oder Neukäufen mit einer Miete nicht unter 11,94 EUR/m² zu rechnen sei. Da mag die Praxis der Unternehmen aber unterschiedlich aussehen und von den jeweiligen Wohnungsbeständen abhängen: Die Unternehmen, die sich langfristig finanzierten und noch einige Kredite aus der Niedrigzinsphase hielten, seien deutlich besser aufgestellt als Unternehmen, die sich kurzfristig finanzierten.

Das Kommissionsmitglied, das sich zuvor zu der Folie geäußert hat, bedankt sich für die Aufklärung. Es sei unwahrscheinlich, dass die aus der Krise resultierenden Mehrkosten nicht jedenfalls versuchsweise bei Neuvermietungen durchgesetzt würden. Hierdurch werde dann auch der Mietpiegel ansteigen, was ja auch Teil der Geschäftspraktik sei. Aus der Anhörung sei ihr vor allem noch einmal der historische Verlauf deutlich geworden: Die heute privaten Wohnungsbestände seien von öffentlichem Besitz in den 1990er Jahren zunächst in Private Equities, dann in Aktiengesellschaften umgewandelt worden. Von dieser Tatsache ausgehend sei verwiesen auf den Aspekt der Bindung von Sozialwohnungen, die nach BGH-Rechtsprechung nicht von Dauer sein dürfe. Wie von Dr. Ulrike Hamann vorgetragen, könnten sich die Unternehmen der Sozialbindung bei niedrigen Zinsen sogar durch frühere Rückzahlung des Darlehens lösen. Vor dem Hintergrund, dass 54 Prozent der Berlinerinnen und Berliner Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein (WBS) haben, müssen nach aktuellem Stand Umschichtungen vorgenommen werden – ob nun durch Vergesellschaftung oder anders. Das Problem werde sich jedenfalls nicht durch Neubau lösen: Diesen können die landeseigenen Unternehmen einerseits nicht leisten, andererseits führe Neubau wohl auch nicht weit genug. Das Mitglied verweist in diesem Zusammenhang auf einen Artikel des rbb zu einer Anfrage der Partei Die LINKE an den Senat über die Bestände und Bedarfe an Sozialwohnungen (<https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2022/07/berlin-sozialwohnungen-wbs-senat-bauen-miete.html>). Der Clou sei in diesem Artikel u.a. gewesen, dass das Mieten-Bündnis 5.000 sozialgebundene Wohnungen im Jahr herstellen müsse, um überhaupt nur die auslaufenden Sozialbindungen abzufangen. Den Angaben von Frau Kern zufolge werde das ja aber offensichtlich nicht passieren. Das Mieten-Bündnis von 2022, das ja nur auf freiwilligen Verpflichtungen beruhe, dürfte schwerlich ein geeignetes oder erforderliches Mittel darstellen.

Ein Kommissionsmitglied erkundigt sich, was genau aber eine Vergesellschaftung für eine Verteilung von Wohnraum bringe. Nach welchen Mechanismen werde der Wohnraum vergeben und was für Auswirkungen habe das auf die Preisstruktur? Diesbezüglich müsse auch über mildere Mittel nachgedacht werden.

Ein anderes Kommissionsmitglied verweist darauf, dass Maren Kern mit Zahlen aus dem BBU operiert habe, die auf den ersten Blick natürlich sehr gut aussehen. Das liege aber vor allem deswegen daran, dass im BBU viele gemeinwohlorientierte Unternehmen seien. Schlüsse, die man daraus auf die privaten Vermieterinnen und Vermieter ziehen wolle, seien insofern irreführend. Zu Jörn von der Lieth führt das Mitglied aus, dass die präsentierten Kostensteigerungen bestimmte Auswirkungen auf die Miete haben; jedenfalls sei damit zu rechnen, dass die Unternehmen das bestehende Mietrecht ausreizten. Zugleich könnte die Entwicklung der Zinsen dazu führen, dass Unternehmen Druck auf die politischen Akteure ausüben, das Mietrecht zu verändern – schließlich stehe ihre Existenz auf dem Spiel.

Ein Kommissionsmitglied verweist darauf, dass sicherlich alle Sachverständigen auch interessen geleitete Grundauffassungen haben; diese seien bei allen Bemühungen, um Objektivität durchaus herauszuhören gewesen. Bei den Wohnungsunternehmen, die sich aktuell als systemrelevant einstufen ließen, gebe es sicher einige, die versuchen würden, unter den Auswirkungen der Krise staatliche Gelder abzugreifen. Das sei zwar kein Punkt, der unmittelbar in der Kommission zu behandeln sei: Im Hinterkopf solle man diesen dennoch behalten. Außerdem sei festzustellen, dass auch diese Anhörung ergeben habe, dass eine Sozialisierung der Bestände nicht automatisch die Sicherheit biete, dass Wohnungssuchenden mit einem geringen Einkommen entsprechend bezahlbarer Wohnraum zur Verfügung gestellt würde: Hierfür bräuchte es weiterer Mechanismen. Relevanz habe der Aspekt Mietniveau, der auch bei einer Vergesellschaftung im Vordergrund stehen müsse. Für die nächste Anhörung seien schließlich auch die Auswirkungen einer ökologischen Modernisierung zu beachten.

Zur ökologischen Modernisierung verweist ein anderes Kommissionsmitglied auf eine Arbeitsgruppe im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), die zur ökologischen Bilanzierung forsche. Zu überlegen sei, ob man versuchen solle, dort nach Informationen bezüglich der Auswirkungen ökologischer Sanierung zu bitten. In weiten Beständen sei ja noch keine ökologische Modernisierung erfolgt, aufgrund der neueren Entwicklungen sei dies wohl aber unumgänglich.

Ein Kommissionsmitglied gibt zu bedenken, dass selbst mit der geplanten Vergesellschaftung die 54 Prozent der WBS-berechtigten Haushalte womöglich nicht abgedeckt seien. Fraglich sei, wie das in Verbindung zu der Möglichkeit stehe, Wohngeld zu beantragen, wodurch man ja auch teurere Wohnungen finanzieren könne. Wohngeld sei ein Teilaspekt, den man bei der Gesamtwürdigung nicht aus den Augen verlieren dürfe.

Ein Kommissionsmitglied erläutert, dass mit dem Bezug von Wohngeld gleichsam die Wohnfläche vorgeschrieben werde. Eine Person sei dann womöglich gehalten, aus einer 100-Quadratmeter-Wohnung in eine wesentlich kleinere Wohnung einzuziehen.

Ein weiteres Kommissionsmitglied verweist diesbezüglich auf Unterschiede zwischen der Berechtigung auf Sozialhilfe und Wohngeld: Wohngeld könne auch bei etwas höheren Einkommen beantragt werden.

Ein Kommissionsmitglied erinnert daran, dass die 54 Prozent der WBS-Berechtigten ja schon irgendwie wohnen und ggf. gar nicht umziehen wollen. Es gehe in diesem Sinne nicht um eine deckungsgleiche Versorgung, sondern mehr um eine Annäherung, die es ja im Falle einer Vergesellschaftung durchaus gebe. Dann würde der gemeinwohlorientierte Wohnungsbestand nämlich immerhin auf 50 Prozent steigen, was im Verhältnis zu den 54 Prozent der Berechtigten grundsätzlich recht anständig klinge. Insgesamt habe die Anhörung viel Futter für eine Diskussion zu Art. 3 Abs. 1 GG gegeben: Sie habe vor allem auf prägnante Unterschiede zwischen Eigentümerformen verwiesen. Die gemeinwohlorientierten Vermieterinnen und Vermieter wiesen die im Kontext der Verhältnismäßigkeit genannten Punkte wie etwa Preisdämpfung, Demokratisierung, gemeinwohldienliche Umgestaltung des Wohnumfeldes etc. in unterschiedlichem Maße aus. Genossenschaften und landeseigene Unternehmen haben hierbei die deutlich günstigsten Ausgangsbedingungen für Mieterinnen und Mieter. Im Gegensatz dazu haben die börsennotierten Unternehmen ein klares Interesse daran, Mieten zu erhöhen. Das gehöre auf dem Finanzmarkt dazu, um Finanzgebende zu bedienen und weiter attraktiv zu sein. Inwiefern das Auswirkungen auf die Zahl der 3.000 habe, müsse gesondert überlegt werden.

Ein anderes Kommissionsmitglied erklärt daran anknüpfend, dass die Diskussion um Art. 3 Abs. 1 GG keinesfalls gelöst sei. Gerade die Größenordnung – so Jörn von der Lieth – lasse nicht pauschal auf gute oder böse Vermieterinnen und Vermieter schließen. Die Gesellschaftsform sei ebenso wenig relevant: Auch die landeseigenen Unternehmen treten schließlich mitunter als GmbH oder AG auf. Außerdem gehe es ja um die Vergesellschaftung von Grundstücken. Jörn von der Lieth habe außerdem darauf verwiesen, dass manch eine Sozialwohnung aus seinem Bestand teurer sei als frei finanzierte Wohnungen. Schließlich sei zu beachten, dass bestimmte Wohnungen auch nach einer Sozialisierung kaum als Sozialwohnungen vermietet werden könnten, weil sie eben aus einem bestimmten Preissegment stammen und ein bestimmtes Niveau aufweisen.

Ein weiteres Kommissionsmitglied betont die Differenzierung zwischen sozial und bezahlbar: Letztlich gehe es ja um die Bezahlbarkeit von Mieten. Aus der Anhörung sei klargeworden, dass die freifinanzierten Wohnungen offensichtlich nicht auf die Mieten der gemeinwohlorientierten Unternehmen heruntergehen können, weil die Unternehmen ja ihren Aktionären gegenüber verpflichtet seien. Im Gegensatz dazu nivellieren sich Mieten im gemeinwohlorientierten Sektor. Das spreche dafür, dass über die gemeinwohlorientierte Eigentumsform bezahlbare Mieten geschaffen werden könnten.

Ein anderes Kommissionsmitglied führt an, dass bei landeseigenen Unternehmen auch in Form einer AG oder GmbH das Land ganz andere Einflussmöglichkeiten auf die Unternehmen habe und insofern von den privatwirtschaftlichen Unternehmen zu unterscheiden sei. Diese Unterscheidung sei relevant für die Frage, welche Vergleichsgruppen man unter Art. 3 Abs. 1 GG aufstellen wolle. Zu dem von einem anderen Kommissionsmitglied angeführten Punkt einer Systemrelevanz sei zu bemerken, dass Unternehmen, die kurz vor einem Bankrott stehen, durch eine Vergesellschaftung letztlich auch gerettet werden könnten.

Drei Kommissionsmitglieder erklären sich bereit, bis zur nächsten Sitzung eine Zusammenstellung der aufgeworfenen und noch zu bearbeitenden Fragen zusammenzustellen. Ein weiteres Kommissionsmitglied bietet wegen der ökonomischen Schwerpunkte Unterstützung an.

Die Vorsitzende bedankt sich bei der Vorbereitungsgruppe ganz besonders für die gute Vorbereitung.

TOP 8 - Vorbereitung der nächsten Sitzung

Herr Moschke fasst zusammen, dass für die nächste Sitzung laut Arbeitsprogramm die Diskussion um die Berliner Landesverfassung, Besonderheiten gemeinnütziger und sozialer Wohnungsunternehmen, Fragen zu Verhältnismäßigkeit und Subsumtion sowie die Anhörung zum Thema Entschädigung anstehen (bislang eingeladen: Dr. Ulrich Herrmann und Prof. Theo Kötter. Eine dritte Person gelte es noch zu bestimmen).

Ein Kommissionsmitglied wiederholt, dass in der nächsten Sitzung die Frage diskutiert werden solle, in wessen Eigentum eine Vergesellschaftung eingreife.

Ein anderes Kommissionsmitglied erklärt, bei der Entschädigungshöhe sei der Bezugspunkt zu bedenken: Sei das der Wert aller Grundstücke zusammengenommen oder der Unternehmenswert? Das führe schließlich zu unterschiedlichen Werten.

Ein weiteres Kommissionsmitglied regt an, dass die Arbeitsgruppe zu Fragen der Entschädigung einen Fragenkatalog vorbereite.

Ein anderes Kommissionsmitglied weist darauf hin, dass noch nicht feststehe, wer als dritte Person eingeladen werde. Das bereite Schwierigkeiten beim Erstellen eines Fragenkatalogs. Außerdem müsse man an dieser Stelle schon differenzieren, ob sich die Entschädigung nach dem Unternehmen oder den Grundstücken ausrichte.

Ein weiteres Kommissionsmitglied wendet ein, im Groben könne man die Fragen wohl schon festlegen. Sollte eine Person zu Fragen ökologischer Transformation eingeladen werden, sei etwa zu fragen, welche Rolle ökologische Entschädigungspflichten hätten.

Ein Kommissionsmitglied fragt, ob die geladenen Sachverständigen Fragen zum Unternehmenswert überhaupt beantworten könnten. Nach Meinung des Mitglieds kommen die aus einer anderen Expertise. Wenn der Gesichtspunkt des Unternehmenswerts zu einer neuen Fragestellung führe, sollte man noch eine weitere Person einladen.

Ein Kommissionsmitglied schlägt vor, die Fragestellungen ähnlich wie für die vorangegangenen Anhörungen auszuformulieren.

Ein anderes Kommissionsmitglied informiert zu Prof. Kötter, dieser werde unterschiedliche Verfahren vorstellen, die aus der Immobilienberechnung stammen. Es gehe darum festzustellen, wie man Werte und Nutzungen in unterschiedlicher Weise kalkuliere, um hierbei insbesondere Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen Grundstücken und Immobilien zu beleuchten.

Ein Kommissionsmitglied stellt den Antrag, noch eine vierte Sachverständige zu laden, die von der Arbeitsgruppe bestimmt werde. Alle sind einverstanden.

Ein Kommissionsmitglied ruft in Erinnerung, dass in der nächsten Sitzung die Frage diskutiert werden sollte, auf welcher Unternehmensebene Grundrechtseingriffe bei Art. 14 GG genau stattfinden und bittet ein Mitglied aus der Gruppe daher, das schon einmal vorzubereiten.

Ein anderes Kommissionsmitglied pflichtet bei, dass dieses Problem in den letzten Sitzungen immer wieder aufgeworfen worden sei, etwa im Kontext des Unionsrechts oder des Investitionsschutzrechts. Auch das Gesellschaftsrecht habe hierauf verwiesen: Wenn ein Initiator unter 90 Prozent der Anteile einer Gesellschaft halte, sei nicht klar, wo der Grundrechtseingriff liege. Deswegen müsse man das jetzt klären.

Ein Kommissionsmitglied erklärt sich bereit, das vorzubereiten.

Die Vorsitzende leitet über zu Fragen der Verhältnismäßigkeit. Sie regt an, dem berichterstattenden Kommissionsmitglied für sein Papier ggf. weitere Fragen vor der nächsten Sitzung, nach Möglichkeit bis zum 6. Januar 2023, zuzusenden.

Das angesprochene Kommissionsmitglied regt an, das Arbeitsprogramm weiter zu besprechen.

Ein weiteres Kommissionsmitglied verweist darauf, dass es noch fünf Termine gebe und bald doch die Abstimmungen kommen müssen. Ab Februar müsse festgelegt werden, in welche Phase man übergehe.

Ein anderes Kommissionsmitglied macht den Vorschlag einer Themensammlung.

Die Vorsitzende gibt zu bedenken, dass die Kommissionsmitglieder heute nicht vollständig anwesend seien. Sie regt an – ausgehend von dem Arbeitsprogramm in der aktuellen Fassung – noch vor Weihnachten Vorschläge mit Fragen bzw. Problemen an alle zu senden, die noch besprochen werden sollten.

Ein Kommissionsmitglied informiert, dass sich eine Arbeitsgruppe mit Fragen der vorgeschlagenen AÖR und einer gemeinwirtschaftlichen Bewirtschaftung beschäftigen werde.

Die Vorsitzende dankt für die Beiträge und stellt fest, dass es keine weiteren Anmerkungen zur Tagesordnung der nächsten Sitzung gebe.

TOP 9 - Sonstiges

Die Vorsitzende fragt Herrn Moschke, ob es Neuigkeiten in der Presse zu dem Zwischenbericht gebe.

Herr Moschke bestätigt, es handele sich um den von Prof. Rödl formulierten und den Mitgliedern der Kommission zugesandten Vorentwurf, das könne man einem wörtlichen Zitat entnehmen.

Die Vorsitzende schließt die Sitzung um 14.35 Uhr und verabschiedet alle Anwesenden mit dem Wunsch für einige schöne Feiertage zu Weihnachten und für einen guten Übergang für ein friedvolleres und gerechteres neues Jahr.