

2159 B

An den
Vorsitzenden des Hauptausschusses
über die
Präsidentin des Abgeordnetenhauses von Berlin
über die
Senatskanzlei - G Sen -

Vergesellschaftungsrahmengesetz - Inhalte des Rechtsgutachtens

Rote Nummern: 2159

Vorgang: 78. Sitzung des Hauptausschusses vom 18.06.2025

Der Hauptausschuss hat in seiner oben bezeichneten Sitzung folgenden Bericht erbeten:

„SenFin wird gebeten, dem Hauptausschuss bis November 2025 den Inhalt des Rechtsgutachtens zu verfassungsrechtlichen Fragen im Rahmen der Erarbeitung des Vergesellschaftungsrahmengesetzes darzustellen.“

Hierzu wird berichtet:

In der Anlage zu diesem Bericht wird das von SenFin in Auftrag gegebene Rechtsgutachten der Rechtsanwaltskanzleien Greenberg Traurig und Redeker, Sellner, Dahs vorgelegt. Dieses setzt sich mit Blick auf ein Vergesellschaftungsrahmengesetz mit einer Reihe von verfassungs- und verfahrensrechtlichen Fragen auseinander.

Insbesondere sind die folgenden Aspekte im Rechtsgutachten weitergehend erörtert worden:

1. Nach dem Grundgesetz steht grundsätzlich den Ländern die Gesetzgebungskompetenz für eine mögliche Vergesellschaftung zu, weil der Bund von seiner

Gesetzgebungsbefugnis im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung bislang keinen erschöpfenden Gebrauch gemacht hat.

2. Die Verfassung von Berlin sieht, anders als die Bundes- bzw. Landesverfassung weiterer vierzehn von sechzehn Bundesländern, allerdings keine Ermächtigung zu Eigentumseingriffen im Wege einer Vergesellschaftung im Sinne des Art 15 GG vor. Nach dem Wortlaut, Zweck und Entstehungsgeschichte von Art. 23 der Verfassung von Berlin sprechen gewichtige Gründe dafür, dass die Berliner Verfassung eine Vergesellschaftung, und damit auch den Erlass eines Vergesellschaftungsrahmengesetz auf den Gebieten Wohnen, Energie und Wasser nicht zulässt.
3. Unterstellt man hingegen eine Regelungsbefugnis des Berliner Landesgesetzgebers, so könnte ein Vergesellschaftungsrahmengesetz insbesondere unbestimmte Rechtsbegriffe konkretisieren. Dies gilt etwa für mögliche Gegenstände einer Vergesellschaftung, Maßgaben zur verhältnismäßigen und gleichheitsgerechten Anwendung der Vergesellschaftung sowie Maßstäbe zur Ermittlung der angemessenen Entschädigung. Ein Rahmengesetz selbst hätte keinen Vorrang vor einem möglichen späteren Anwendungsgesetz.
4. Vergesellschaftungsfähige Güter sind nach Art. 15 GG Grund und Boden, Naturschätze sowie Produktionsmittel. Anlagen der Energie- oder Wasserwirtschaft dürften grundsätzlich unter diese Bestimmung fallen. Ob Wohnungsbestände hierunter fallen, ist in der einschlägigen Literatur umstritten, da Dienstleitungssektoren, im Gegensatz zu Waren- und Güterprodukten nicht ohne Weiteres Art. 15 GG unterfallen. Es könnte daher ein nicht unerhebliches Risiko bestehen, dass sich Gerichte dieser Auffassung anschließen.
5. Eine Vergesellschaftung wäre an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden und hätte den Maßgaben der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit zu entsprechen. Sie käme daher nur als ultima ratio in Betracht. Soweit Hauptziel der Vergesellschaftung die Verbesserung der Versorgung mit Wohnraum ist, ist zu beachten, dass allein die Überführung in Gemeinwirtschaft als solche die Versorgungslage nicht verbessert und insoweit Zweifel an der Geeignetheit bestehen könnten. Außerdem wäre das Gleichheitsgebot zu beachten. Ob vor diesem Hintergrund ein Schwellenwert von einer bestimmten Anzahl an Wohnungen und Ausnahmen für bestimmten Arten von Unternehmensorganisation (z.B. Genossenschaften) rechtfertigbar sind, ist fraglich.
6. Eine Vergesellschaftung ist nur bei einer angemessenen Entschädigung zulässig. Das gilt auch für Formen der Vergesellschaftung, bei denen die ursprünglichen Eigentümer ihre Rechtspositionen formal behalten. Eine angemessene Entschädigung ist grundsätzlich ausgehend vom Verkehrswert der vergesellschafteten Güter zum Zeitpunkt der Eigentumsentziehung zu bemessen. Nur in begründeten Ausnahmen können Abschläge zulässig sein. Eine solche Ausnahmekonstellation dürfte nur im Einzelfall und nicht für

ganze Marktsegmente begründbar sein. In jedem Fall dürfen solche Abschläge Eigenleistungen der Betroffenen nicht entwerten. Zudem muss die Entschädigung den Betroffenen zum Zeitpunkt des Eigentumsentzugs zur Verfügung stehen. Ein Vergesellschaftungsrahmengesetz könnte den rechtlichen Rahmen für die Maßstäbe eines späteren Umsetzungsgesetzes abstecken.

7. Eine Vergesellschaftung könnte für das Land Berlin zu überfordernden finanziellen Konsequenzen führen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf den Bericht des Rechnungshofs von Berlin vom 20.02.2024 zu den Auswirkungen einer Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen auf den Landeshaushalt hinzuweisen. Der Rechnungshof kommt in dem Bericht zu dem Ergebnis, dass bei einer verkehrswertorientierten Entschädigungssumme, wie nach dem vorliegenden Gutachten erforderlich, große finanzielle Risiken für den Landeshaushalt und die Berliner Mieterinnen und Mieter entstehen. In diesem Fall geht der Rechnungshof aufgrund der hohen Fremdfinanzierungskosten von einem jährlichen Zuschussbedarf von 700 Mio. Euro bis zu 1 Milliarde aus, der über die Einnahmen aus der Bewirtschaftung hinaus aus dem Landeshaushalt zu decken wäre.
8. Bereits beim Erlass eines Vergesellschaftungsrahmengesetzes sind die unions- und völkerrechtlichen Vorgaben zu beachten. Ein Vergesellschaftungsrahmengesetz könnte eine rechtfertigungsbedürftige Beschränkung der EU-Niederlassungsfreiheit bzw. Kapitalverkehrsfreiheit darstellen. Sollte ein Rahmengesetz in hinreichend qualifizierter Weise gegen Unionsrecht verstößen, könnte es unionsrechtliche Staatshaftungsansprüche auslösen. Zu beachten wären daher unions- und völkerrechtlichen Vorgaben, das EU-Beihilferecht sowie die Rechtsprechung des EuGH.

Ich bitte, den Berichtsauftrag damit als erledigt anzusehen.

In Vertretung

Wolfgang Schyrocki
Senatsverwaltung für Finanzen

Rechtsfragen eines Vergesellschaftungsrahmengesetzes

Rechtsgutachten

erstellt im Auftrag der Senatsverwaltung für Finanzen

Greenberg Traurig Germany, LLP

Redeker Sellner Dahs Partnerschaft mbB

Berlin, im November 2025

INHALTSVERZEICHNIS

A. Zusammenfassung	3
B. Prüfungsauftrag und Hintergrund.....	6
I. Prüfungsauftrag.....	6
II. Hintergrund.....	7
C. Rechtliche Bewertung	10
I. Gesetzgebungskompetenz.....	10
1. Föderale Kompetenzverteilung	10
2. Keine Vergesellschaftungsermächtigung in Berliner Landesverfassung...	17
II. Charakteristika eines Rahmengesetzes	30
1. Begriff und Beispiele	30
2. Stellung in der Normenhierarchie	33
3. Möglicher Inhalt.....	36
III. Voraussetzungen einer Vergesellschaftung.....	37
1. Vergesellschaftungsgegenstand	38
2. Form	45
3. „Vergesellschaftungsreife“.....	53
4. Rechtfertigung.....	54
IV. Entschädigung.....	61
1. Verfassungsrechtlicher Maßstab für die Entschädigung.....	61
2. Regelungsdichte eines Rahmengesetzes	77
V. Verfahrensrechtliche Vorgaben	78
VI. Haushaltrechtliche Implikationen	79
VII. Unions- und völkerrechtliche Vorgaben.....	80
1. Unionsrecht	80
2. Völkerrecht.....	88

A.
Zusammenfassung

- (1) Nach dem Grundgesetz steht den Ländern grundsätzlich die Gesetzgebungskompetenz für eine mögliche Vergesellschaftung zu, weil der Bund von seiner Gesetzgebungsbeifugnis im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG bislang keinen erschöpfenden Gebrauch gemacht hat.
- (2) Anders als die Bundesverfassung in Art. 15 GG und vierzehn der sechzehn Landesverfassungen sieht die Verfassung von Berlin jedoch keine Ermächtigung zu Eigentumseingriffen im Wege einer Vergesellschaftung vor. Nach Wortlaut, Zweck und Entstehungsgeschichte von Art. 23 VvB spricht alles dafür, dass die Berliner Landesverfassung eine Vergesellschaftung, und damit auch den Erlass eines Vergesellschaftungsrahmengesetzes, etwa auf den Feldern Wohnen, Energie und Wasser nicht zulässt.
- (3) Unterstellt man eine Regelungsbefugnis des Berliner Landesgesetzgebers, so könnte ein Vergesellschaftungsrahmengesetz insbesondere die unbestimmten Rechtsbegriffe in Art. 15 GG für das Land Berlin konkretisieren. Dabei wäre der Landesgesetzgeber an die Vorgaben des höherrangigen Rechts gebunden. Das Rahmengesetz selbst hätte keinen Vorrang vor einem möglichen späteren Anwendungsgesetz. Es wäre jedoch geeignet, verfassungsrechtliche Bindungen mit Blick auf das Gleichbehandlungsgebot und den Grundsatz des Vertrauensschutzes zu erzeugen.
- (4) Vergesellschaftungsfähige Güter sind nach Art. 15 GG nur Grund und Boden, Naturschätze sowie Produktionsmittel. Anlagen der industriellen Produktion oder beispielsweise der Energie- oder Wasserwirtschaft dürften grundsätzlich unter „Produktionsmittel“ fallen. Nach einer beachtlichen Literaturmeinung lässt sich demgegenüber eine Vergesellschaftung von Wohnungsbeständen auf keine der drei Tatbestandsvarianten von Art. 15 GG stützen. Es besteht daher ein nicht unerhebliches Risiko, dass sich das Bundesverfassungsgericht dieser Auslegung anschließt und eine Vergesellschaftung von Wohnungsbeständen bereits tatbestandlich als nicht von Art. 15 GG gedeckt einstuft.
- (5) Eine Vergesellschaftung wäre an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden. Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG garantieren, dass Grundrechtseingriffe nur dann erfolgen, wenn sie ein legitimes Ziel anstreben und dazu geeignet, erforderlich und angemessen sind. Gemessen an dem diskutierten Ziel, die Versorgungssicherheit etwa in den Bereichen Wohnen, Energie oder Wasser zu erhöhen, bestünden bereits erhebliche Zweifel an der Eignung einer Vergesellschaftung: Eine Überführung in

Gemeinwirtschaft verbessert als solche nicht die Versorgungslage. Nach den Kriterien der Erforderlichkeit und Angemessenheit kommt eine Vergesellschaftung schließlich nur als *ultima ratio* in Extremsituationen in Betracht. Die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ließen sich in einem Rahmengesetz konkretisieren.

- (6) Darüber hinaus müsste bei einer Vergesellschaftung das Gleichheitsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG beachtet werden. Differenzierungen – insbesondere hinsichtlich des Anwendungsbereichs der Vergesellschaftung – müssten durch Sachgründe gerechtfertigt sein, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Politische Opportunitätserwägungen oder die Beliebtheit von Branchen in der Öffentlichkeit zählen nicht dazu. Auch zu den Anforderungen des Art. 3 Abs. 1 GG ließen sich Kriterien in ein Rahmengesetz aufnehmen.
- (7) Eine Vergesellschaftung ist nach Art. 15 GG nur bei einer angemessenen Entschädigung der betroffenen Eigentümer zulässig. Die Entschädigung muss grundsätzlich ausgehend vom Verkehrswert der vergesellshaferten Güter zum Zeitpunkt der Eigentumsentziehung bemessen werden. Nur in besonderen Ausnahmekonstellationen können gewisse Abschläge vom Verkehrswert zulässig sein. Eine solche Ausnahmekonstellation dürfte sich bei einer Vergesellschaftung ganzer Marktsegmente nicht begründen lassen. Jedenfalls aber dürfen etwaige Abschläge vom Verkehrswert Eigenleistungen der Betroffenen nicht entwerten und die Ausgleichsfunktion der Entschädigung nicht aushöhlen. Als Eigenleistung in diesem Sinne sind neben in die vergesellshaferten Vermögensgegenstände getätigten Investitionen auch solche Wertsteigerungen einzustufen, die aus einer allgemeinen Marktentwicklung resultieren. Zudem muss die Entschädigung den Betroffenen grundsätzlich im Zeitpunkt des Eigentumsentzugs zur Verfügung stehen. Im Fall einer Vergesellschaftung dürfte eine Leistung der Entschädigung in Form von Schuldverschreibungen mit gestreckter Tilgung deshalb verfassungsrechtlich unzureichend sein. Ein Vergesellschaftungsrahmengesetz könnte sich darauf beschränken, den rechtlichen Rahmen für die in einem möglichen späteren Umsetzungsgesetz näher ausgestaltete Entschädigung nach den vorstehenden Maßstäben abzustecken.
- (8) Eine Vergesellschaftung hätte wegen der damit verknüpften Entschädigungspflicht erhebliche, den Landeshaushalt potenziell überfordernde finanzielle Konsequenzen. Selbst ein bloßes Vergesellschaftungsrahmengesetz könnte bereits haushaltsrelevant sein, soweit es unmittelbar Handlungszwänge begründet oder zu Einbußen bei den Betroffenen führt. Sollte es in hinreichend qualifizierter Weise gegen Unionsrecht verstößen, könnte es unionsrechtliche Staatshaftungsansprüche auslösen. Ferner könnte

es unter Umständen als sog. „indirekte Enteignung“ begriffen werden, die im Unions- und Völkerrecht eine Entschädigungspflicht auslösen kann.

- (9) Bereits beim Erlass eines Vergesellschaftungsrahmengesetzes, umso mehr aber bei einer möglichen Vergesellschaftung, sind die unions- und völkerrechtlichen Vorgaben zu beachten. Hierzu gehören die EU-Grundfreiheiten und -Grundrechte, das EU-Beihilfenrecht, EU-Sekundärrechtsakte, die Eigentumsgarantie der EMRK und völkerrechtliche Investitionsschutzverträge.
- (10) Bereits ein Vergesellschaftungsrahmengesetz könnte eine rechtfertigungsbedürftige Beschränkung der EU-Niederlassungs- bzw. Kapitalverkehrsfreiheit darstellen. Nach ständiger Rechtsprechung gilt dies für alle Maßnahmen, die geeignet sind, grenzüberschreitende Niederlassungen bzw. Investitionen zu verhindern, zu beschränken oder auch nur weniger attraktiv zu machen. Es spricht vieles dafür, dass schon der Erlass eines Vergesellschaftungsrahmengesetzes eine solche Wirkung entfalten würde. Beschränkungen der EU-Grundfreiheiten müssen durch „zwingende Gründe des Allgemeinwohls“ gerechtfertigt und verhältnismäßig sein. Dabei gelten nach der Rechtsprechung des EuGH strenge Anforderungen, insbesondere an die Eignung und Kohärenz der Maßnahme. Zudem muss der Gesetzgeber seine Annahmen mit einer (empirischen) Studie untermauern.
- (11) Die Durchführung einer Vergesellschaftung kann eine unionsrechtlich unzulässige staatliche Beihilfe darstellen, wenn der betreffende Gegenstand auf ein Unternehmen der Gemeinwirtschaft übertragen wird, ohne dass dieses eine marktgerechte Gegenleistung entrichten muss. Staatliche Beihilfen müssen der Europäischen Kommission notifiziert und von dieser genehmigt werden.

B.
Prüfungsauftrag und Hintergrund

I. Prüfungsauftrag

- (12) Die Senatsverwaltung für Finanzen hat uns gebeten, zu den folgenden Fragen gutachterlich Stellung zu beziehen:
1. Steht dem Land Berlin die Gesetzgebungskompetenz für den Erlass eines Rahmengesetzes für die Durchführung von Vergesellschaftungen in Berlin nach Art. 15 GG („**Vergesellschaftungsrahmengesetz**“) zu?
 2. Ob und inwieweit kann der Anwendungsbereich eines Vergesellschaftungsrahmengesetzes (z.B. beschränkt auf Bereiche der Daseinsvorsorge; vgl. Frage 5) den Anwendungsbereich des Art. 15 GG verfassungskonform abschließend einschränken?
 3. In welchem Verhältnis stehen die Regelungen eines Rahmengesetzes zu sowohl den Regelungen gem. Art. 15 GG als auch zu den Regelungen eines ggf. nicht unter den Anwendungsbereich des Rahmengesetzes, aber unter Art. 15 GG fallenden Anwendungsgesetzes zueinander?
 4. Welche verfassungsrechtlichen Grenzen gibt Art. 15 GG einem Vergesellschaftungsrahmengesetz vor und welche weiteren verfahrensrechtlichen Vorgaben und Rechtsbehelfe müssen im Rahmengesetz zur Vergesellschaftung Berücksichtigung finden?
 5. Kann der Anwendungsbereich eines Vergesellschaftungsrahmengesetzes auf den Bereich der Daseinsvorsorge, insbesondere die Geschäftsfelder Wasser, Energie und Wohnen eingeschränkt werden?
 6. In welcher Form sollte Versorgungssicherheit, verstanden als Grundrechtsbezug, zu dem auch zukünftige Herausforderungen im Zusammenhang mit Klimaschutzmaßnahmen und der nachhaltigen Transformation der Versorgungssektoren gehören, in einem Rahmengesetz der Vergesellschaftung Berücksichtigung finden?
 7. Welche europarechtlichen und internationalen Verpflichtungen berühren ein Rahmengesetz der Vergesellschaftung insbesondere im Energiebereich?

8. Sollten und könnten im Rahmengesetz Anhaltspunkte definiert werden, was für die jeweiligen Vergesellschaftungsbereiche unter Gemeineigentum bzw. Formen der Gemeinwirtschaft verstanden wird?
9. Sollten und könnten mögliche Vergesellschaftungsgegenstände in einem Rahmengesetz näher bestimmt werden?
10. Welche Festlegungen zu Art und Ausmaß der Entschädigung sollten und können in einem Rahmengesetz zur Vergesellschaftung bestimmt werden?
11. Welcher Maßstab ist für die Entschädigung unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten gem. Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG anzusetzen. Kann dieser Maßstab unterhalb des ggf. in Betracht zu ziehenden Marktwertes liegen?
12. In welcher Form sollte mittelbaren Auswirkungen auf den Landeshaushalt im Vergesellschaftungsrahmengesetz Rechnung getragen werden?

II. Hintergrund

- (13) Der vorstehende Prüfauftrag wurde vor dem Hintergrund des folgenden Sachverhaltes erteilt:
- (14) Die Bürgerinitiative „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“ („**Enteignungsinitiative**“) fordert seit dem Jahr 2019 eine Vergesellschaftung der Bestände privater Wohnungsunternehmen, die mindestens 3.000 Wohnungen in Berlin halten. Dazu sollen die zu vergesellschaftenden Bestände auf eine neu zu errichtende Anstalt des öffentlichen Rechts übertragen und von dieser gemeinwirtschaftlich verwaltet werden. Die Enteignungsinitiative will diese Ziele durch ein Vergesellschaftungsgesetz auf der Grundlage von Art. 15 GG erreichen. Art. 15 GG lautet wie folgt:

„Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden. Für die Entschädigung gilt Artikel 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 entsprechend.“

- (15) Über die Forderungen der Enteignungsinitiative wurde am 26. September 2021 ein Volksentscheid in Berlin abgehalten. Gegenstand des Volksentscheids war nicht der Entwurf eines Vergesellschaftungsgesetzes, sondern ein von der Enteignungsinitiative

vorgelegter Beschlusstext. Der Berliner Senat („**Senat**“) wurde darin zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfes zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen nach Maßgabe der o.g. von der Enteignungsinitiative vorgeschlagenen Rahmenbedingungen aufgefordert.¹

- (16) Am 26. September 2021 erzielte die Enteignungsinitiative beim Volksentscheid eine Mehrheit von 57,6%. Das Ergebnis des Volksentscheids ist für den Berliner Gesetzgeber rechtlich nicht bindend.
- (17) Am 29. März 2022 setzte der Berliner Senat unter Führung der damaligen Ersten Bürgermeisterin Franziska Giffey (SPD) eine Expertenkommission ein, um die Verfassungsmäßigkeit der im Volksentscheid vom 26. September 2021 geforderten Vergesellschaftung zu prüfen. Die Kommission bestand aus 13 Mitgliedern und wurde von der ehemaligen Bundesjustizministerin Herta Däubler-Gmelin geleitet („**Expertenkommission**“).
- (18) Am 16. November 2022 wurde die Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus („**Abgeordnetenhaus**“) 2021 vom Berliner Verfassungsgerichtshof für ungültig erklärt.²
- (19) Die Wahlwiederholung fand am 12. Februar 2023 statt und führte zu veränderten Mehrheitsverhältnissen. Seitdem führt die CDU mit dem Ersten Bürgermeister Kai Wegner in einer Koalition mit der SPD den Senat. In dem zwischen CDU und SPD geschlossenen Koalitionsvertrag vom 26. April 2023 wurde folgende Vereinbarung getroffen:

„Unter der Voraussetzung, dass die vom Senat eingesetzte Expertenkommission zur Umsetzung des Volksentscheids „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“ eine verfassungskonforme Vergesellschaftungsempfehlung abgibt, verabschiedet die Koalition ein Vergesellschaftungsrahmengesetz, das einen Rechtsrahmen und objektive qualitative Indikatoren bzw. Kriterien für eine Vergesellschaftung nach Art. 15 GG in den Geschäftsfeldern der Daseinsvorsorge (z. B. Wasser, Energie, Wohnen) sowie Grundsätze der jeweils erforderlichen

¹ Beschlusstext für den Volksentscheid am 26. September 2021, abrufbar unter: <https://www.berlin.de/wahlen/abstimmungen/deutsche-wohnen-und-co-enteignen/artikel.1040424.php>.

² VerfGH Berlin, Urteil vom 16. November 2022 – 154/21 –, LVerfGE 33, 53-204.

angemessenen Entschädigung definiert. Hierbei wird der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt. Das Gesetz tritt zwei Jahre nach seiner Verkündung in Kraft.“³

- (20) Am 28. Juni 2023 legte die Expertenkommission ihren Abschlussbericht über die Verfassungsmäßigkeit der von der Enteignungsinitiative geforderten Vergesellschaftung vor („**Abschlussbericht**“). Darin kommt die Kommissionsmehrheit zu dem Ergebnis, dass die geforderte Vergesellschaftung prinzipiell mit dem Grundgesetz und der Berliner Landesverfassung vereinbar sei. Zu zentralen Fragestellungen der juristischen Begutachtung (verfassungsrechtliche Möglichkeit einer Vergesellschaftung; Anwendbarkeit und Maßstäbe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes; Höhe der erforderlichen Entschädigung; erforderliche Ausnahmen von der Vergesellschaftung) enthält der Abschlussbericht Sondervoten von Kommissionsmitgliedern.⁴

³ Koalitionsvertrag von CDU und SPD für die Jahre 2023-2026 – Das Beste für Berlin, S. 50-51; abrufbar unter: <https://www.berlin.de/rbmskzl/politik/senat/koalitionsvertrag/>.

⁴ Abschlussbericht der Expertenkommission vom 28. Juni 2023, abrufbar unter: <https://www.berlin.de/kommission-vergesellschaftung/>.

C.
Rechtliche Bewertung

I. Gesetzgebungskompetenz

- (21) Nach dem Grundgesetz steht den Ländern grundsätzlich die Gesetzgebungskompetenz für eine mögliche Vergesellschaftung zu, weil der Bund von seiner Gesetzgebungsbeifugnis im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG bislang keinen erschöpfenden Gebrauch gemacht hat (hierzu 1.). Anders als die Bundesverfassung in Art. 15 GG und vierzehn der sechzehn Landesverfassungen sieht die Verfassung von Berlin jedoch keine Ermächtigung zu Eigentumseingriffen im Wege einer Vergesellschaftung vor. Nach Wortlaut, Zweck und Entstehungsgeschichte von Art. 23 VvB spricht alles dafür, dass die Berliner Landesverfassung eine Vergesellschaftung und damit auch den Erlass eines Vergesellschaftungsrahmengesetzes nicht zulässt (hierzu 2.).

1. Föderale Kompetenzverteilung

- (22) Nach der in Art. 70 ff. GG geregelten föderalen Kompetenzordnung (hierzu a)) fällt die Regelungsmaterie der Vergesellschaftung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung. Der Bund hat von seiner Gesetzgebungskompetenz noch keinen erschöpfenden Gebrauch gemacht, so dass nach Art. 72 Abs. 1 GG keine Sperrwirkung für eine eigenständige landesrechtliche Regelung besteht (hierzu b)). Eine solche Sperrwirkung würde erst dann eintreten, wenn der Bund eine erschöpfende Regelung trifft, was auch durch das absichtsvolle Unterlassen einer Regelung möglich wäre (hierzu c)).

- a) Prinzipien der föderalen Kompetenzverteilung

- aa) Grundsatz der Länderkompetenz

- (23) Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder die Kompetenz zur Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund die Gesetzgebungsbeifugnis verleiht. Das Grundgesetz geht damit vom Grundsatz der Länderkompetenz aus.⁵ Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemisst sich gem. Art. 70 Abs. 2 GG nach den Vorschriften über die ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebung.

⁵ Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 70 Rn. 51.

bb) Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes

(24) Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes haben die Länder gem. Art. 71 GG nur dann eine Gesetzgebungsbefugnis, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden. In den Regelungsmaterien der ausschließlichen Gesetzgebung, die in Art. 73 Abs. 1 GG aufgeführt sind, ist damit allein der Bund zur Gesetzgebung befugt. Die dort aufgeführten Regelungsmaterien betreffen die Vergesellschaftung der Daseinsvorsorgebereiche Wohnen, Energie und Wasser jedoch nicht.

cc) Konkurrierende Gesetzgebung des Bundes

(25) Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder gemäß Art. 72 Abs. 1 GG die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungs Zuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Die Vorschrift ist – wie die Art. 70 ff. GG insgesamt – im Sinne einer möglichst eindeutigen vertikalen Gewaltenteilung strikt auszulegen.⁶ Danach liegt die Gesetzgebungs Zuständigkeit für einen Regelungsbereich grundsätzlich entweder beim Bund oder bei den Ländern. Parallelkompetenzen für dieselbe Materie können im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nicht bestehen.⁷

(26) Von der Gesetzgebung sind die Länder dann ausgeschlossen, wenn der Bund von seiner Kompetenz erschöpfend Gebrauch gemacht hat.⁸ Ist eine Bundesregelung erschöpfend, so tritt gem. Art. 72 Abs. 1 GG eine Sperrwirkung für Regelungen der Länder in dieser Sachmaterie ein – und zwar unabhängig davon, ob diese dem Bundesrecht widerstreiten oder es nur ergänzen.⁹ Maßgebend für die Zuordnung der Regelungen zu einem bestimmten Kompetenztitel sind der Regelungsgegenstand und der Gesamtzusammenhang.¹⁰

⁶ BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2015 – 1 BvR 931/12 –, BVerfGE 138, 261-296, Rn. 43.

⁷ Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 72 Rn. 118.

⁸ BVerfG, Beschluss vom 29. März 2000 – 2 BvL 3/96 –, BVerfGE 102, 99-122, Rn. 65; BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2015 – 1 BvR 931/12 –, BVerfGE 138, 261-296, Rn. 44.

⁹ BVerfG, Urteil vom 10. Februar 2004 – 2 BvR 834/02 u.a. –, BVerfGE 109, 190-244, Rn. 143; 113, BVerfG, Urteil vom 27. Juli 2005 – 1 BvR 668/04 –, BVerfGE 113, 348-392, Rn. 104.

¹⁰ BVerfG, Urteil vom 17. Februar 1998 – 1 BvF 1/91 –, BVerfGE 97, 228-270, Rn. 89; BVerfG, Urteil vom 27. Oktober 1998 – 1 BvR 2306/96 u.a. –, BVerfGE 98, 265-365, Rn. 161.

b) Gesetzgebungskompetenz der Länder

- (27) In Anwendung dieses Maßstabs steht den Ländern nach der föderalen Kompetenzordnung eine Gesetzgebungsbefugnis für eine mögliche Vergesellschaftung und damit auch den Erlass eines möglichen Vergesellschaftungsrahmengesetzes auf den Feldern Wohnen, Energie und Wasser grundsätzlich zu (hierzu aa)). Trotz der bereits bestehenden bundesgesetzlichen Regelungen auf den Feldern Wohnen, Energie und Wasser hat der Bundesgesetzgeber von seiner Gesetzgebungskompetenz für die Regelungsmaterie der Vergesellschaftung keinen erschöpfenden Gebrauch gemacht und eine Regelung auch nicht absichtsvoll unterlassen (hierzu bb)).
- aa) Vergesellschaftungsrahmengesetz als Teil der konkurrierenden Gesetzgebung gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG
- (28) Die Länder können sich für den Erlass eines Vergesellschaftungsrahmengesetzes für die Bereiche Wohnen, Energie und Wasser auf den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG stützen. Danach erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung auf „die Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft.“ Dies entspricht im ganz Wesentlichen der Formulierung in der Vergesellschaftungsermächtigung des Art. 15 Satz 1 GG („Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden.“).
- (29) Vor diesem Hintergrund wird die Vergesellschaftung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG gemeinhin als eine Regelungsmaterie der konkurrierenden Gesetzgebung angesehen.¹¹ Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG kann insofern als kompetenzielles Gegenstück zur Eingriffsermächtigung des Art. 15 GG betrachtet werden.
- bb) Keine Sperrwirkung durch erschöpfende Bundesregelung
- (30) Der Bundesgesetzgeber hat von seiner Gesetzgebungskompetenz für die Vergesellschaftung der Daseinsvorsorgefelder Wohnen, Energie und Wasser noch keinen

¹¹ *Degenhart*, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 64; *Seiler*, in: BeckOK, GG, 62. Ed. 15.6.2025, Art. 74 Rn. 56; *Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 74 Rn. 338.

erschöpfenden Gebrauch gemacht. Eine Sperrwirkung für den Erlass eines Vergesellschaftungsrahmengesetzes durch die Länder besteht deshalb nicht.

- (31) Maßgeblich dafür, ob der Bund i.S.d. Art. 72 Abs. 1 GG erschöpfend und abschließend von seiner Gesetzgebungskompetenz „Gebrauch gemacht“ hat, sind die gesetzliche Regelung selbst, der hinter ihr stehende Regelungszweck und die Gesetzgebungs geschichte.¹² Entscheidend ist, dass ein bestimmter Sachbereich tatsächlich umfassend und lückenlos vom Bund geregelt ist oder nach dem aus Gesetzgebungsgeschichte und Materialien ablesbaren objektivierten Willen des Gesetzgebers abschließend geregelt werden sollte.¹³ Von seiner Gesetzgebungskompetenz erschöpfend Gebrauch machen kann der Bund dabei nicht nur durch Erlass einer positiven Regelung. Vielmehr kann auch das absichtsvolle Unterlassen eine Sperrwirkung für die Länder erzeugen.¹⁴ Der Landesgesetzgeber darf sich nicht in Widerspruch setzen zu einem erkennbar gewordenen Willen des Bundesgesetzgebers, ein Landesgesetz nicht zuzulassen.¹⁵

(1) Keine erschöpfende positive Regelung des Bundes

- (32) Der Bund hat vom Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG bisher insgesamt keinen Gebrauch gemacht. Insofern fehlt es auch an einer positiven Regelung des Bundes für eine Vergesellschaftung der Wohnungs-, Energie- und Wasserwirtschaft.
- (33) Insbesondere kann eine Sperrwirkung für die Länder auch nicht aus den durchaus umfangreichen Regelungen des Bundes zum sozialen Mietpreisrecht (§§ 556d ff. BGB), zur Regulierung der Energiewirtschaft (Energiewirtschaftsgesetz und Nebengesetze) und zur Regulierung der Wasserwirtschaft (Wasserhaushaltsgesetz und Nebengesetze) abgeleitet werden. Denn diese Gesetze regeln allesamt in der Sache keine Vergesellschaftung. Und sie sind auch nicht auf Grundlage des speziellen Kompetenztitels des Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG erlassen worden, sondern fallen in die Gesetzgebungsma terien des bürgerlichen Rechts nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, des Rechts der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG bzw. des Wasserhaushalts nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG. Ein zur Sperrwirkung führendes Gebrauchmachen i.S.d. Art. 72 Abs. 1 GG

¹² BVerfG, Beschluss vom 29. März 2000 – 2 BvL 3/96 –, BVerfGE 102, 99-122, Rn. 81; BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2015 – 1 BvR 931/12 –, BVerfGE 138, 261-296, Rn. 44.

¹³ BVerfG, Beschluss vom 29. März 2000 – 2 BvL 3/96 –, BVerfGE 102, 99-122, Rn. 81; BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2015 – 1 BvR 931/12 –, BVerfGE 138, 261-296, Rn. 44.

¹⁴ BVerfG, Beschluss vom 9. Februar 1972 – 1 BvR 111/68 –, BVerfGE 32, 319-332, Rn. 26; BVerfG, Urteil vom 27. Juli 2005 – 1 BvR 668/04 –, BVerfGE 113, 348-392, Rn. 103; BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2015 – 1 BvR 931/12 –, BVerfGE 138, 261-296, Rn. 43.

¹⁵ BVerfG, Beschluss vom 9. Februar 1972 – 1 BvR 111/68 –, BVerfGE 32, 319-332, Rn. 26.

kommt aber grundsätzlich nur dann in Betracht, wenn Bund und Land objektiv unter demselben Kompetenztitel tätig werden.¹⁶

(2) Kein absichtsvolles Unterlassen einer Regelung

- (34) Eine Sperrwirkung für ein landesrechtliches Vergesellschaftungsrahmengesetz ergibt sich auch nicht daraus, dass der Bund eine eigene Regelung zur Vergesellschaftung der Bereiche Wohnen, Energie und Wasser absichtsvoll unterlassen hätte.
- (35) Das Bundesverfassungsgericht nimmt zur Beurteilung eines absichtsvollen Regelungsverzichts eine Gesamtwürdigung des betreffenden Normenkomplexes vor. Eine Sperrwirkung für die Länder setzt dabei stets voraus, dass die Ausübung der Kompetenz durch den Bund hinreichend erkennbar ist.¹⁷
- (36) Wie bereits ausgeführt, hat das Bund auf den Feldern Wohnen, Energie und Wasser von dem Instrument der Vergesellschaftung bisher keinen Gebrauch gemacht. Es bestehen keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür, dass der Bund mit dieser Nichtregelung den Ländern einen Rückgriff auf das Instrument der Vergesellschaftung insgesamt verwehren wollte. Ein solcher objektivierter Wille des Gesetzgebers lässt sich den einschlägigen Gesetzesmaterialien nicht entnehmen.¹⁸ Und eine Vergesellschaftung für die Bereiche Wohnen, Energie und Wasser ist auf Bundesebene – soweit ersichtlich – auch nicht ausdrücklich diskutiert und verworfen worden.¹⁹

¹⁶ *Oeter/Krönke*, in: Huber/Voßkuhle, GG, Art. 72, 8. Auflage 2024, Rn. 71.

¹⁷ BVerfG, Urteil vom 27. Oktober 1998 – 1 BvR 2306/96 u.a. –, BVerfGE 98, 265-365, Rn. 161.

¹⁸ Vgl. nur BT-Drs. 14/4553 (Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung, Vereinfachung und Reform des Mietrechts (Mietrechtsreformgesetz)); BT-Drs. 18/3121 (Entwurf eines Gesetzes zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz – MietNovG)); BT-Drs 15/3917 (Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts); BT-Drs. 16/12275 (Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Wasserrechts) *passim*.

¹⁹ Wie *Sodan*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, 2019, S. 25 zurecht anmerkt, reicht dafür dazu die bloße Erstellung von Gutachten zur Vergesellschaftung durch den wissenschaftlichen Dienst des Bundestags nicht aus (siehe dazu, Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Zur Zulässigkeit der Vergesellschaftung von Wohneigentum eines privaten Wohnungsunternehmens, WD 3 – 3000 – 108/19, 12. April 2019, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/648700/3508b74884039a3808e9cdef30289254/WD-3-108-19-pdf-data.pdf> und Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Zur Vergesellschaftung eines privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmens nach Art. 15 GG, WD3 – 3000 – 445/18, 29. Januar 2019, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/591138/56a3abe5d99481d9f72144aeae96bfce/WD-3-445-18-pdf-data.pdf>.

- (37) Aus diesen Gründen ist auch die für den Bereich des Wohnens vereinzelt vertretene Auffassung abzulehnen, wonach der Bundesgesetzgeber durch das soziale Mietpreisrecht (§§ 556d ff. BGB) bereits erschöpfende Vorgaben zur Sicherung sozialverträglicher Mieten getroffen und in diesem Zusammenhang bewusst darauf verzichtet habe, die Vergesellschaftung von Immobilien bzw. Immobilienunternehmen als Instrument zur Sicherung sozialverträglicher Mieten einzusetzen.²⁰
- (38) Es ist zwar zutreffend, dass Forderungen nach einer Vergesellschaftung im Bereich des Wohnens u.a. damit begründet werden, dass so bezahlbarer Wohnraum zur Verfügung gestellt werden soll. Insofern besteht eine Überschneidung mit der Zielsetzung des sozialen Mietpreisrechts.²¹ Daraus kann mangels belastbarer Anhaltspunkte aber nicht abgeleitet werden, dass der Bundesgesetzgeber mit den Regelungen zum sozialen Mietpreisrecht auch abschließend über die (Un-)Zulässigkeit einer Vergesellschaftung entscheiden wollte. Insbesondere ist aus den einschlägigen Gesetzgebungsmaterialien nicht erkennbar, dass der Bund mit den Regelungen zum sozialen Mietpreisrecht einer Vergesellschaftung als *ultima ratio* zuvorkommen wollte. Die bundesrechtlichen Regelungen des maßgeblichen Normenkomplexes lassen deshalb eine Sperrwirkung nicht mit der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Deutlichkeit erkennen.²²

cc) Reichweite der Gesetzgebungskompetenz der Länder

- (39) Die Gesetzgebungsbefugnis der Länder für eine Vergesellschaftung auf den Feldern Wohnen, Energie und Wasser ist nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes somit dem Grunde nach eröffnet.
- (40) Die Gesetzgebungskompetenz der Länder erstreckt sich einerseits auf die öffentlich-rechtlichen Regelungen, die für das Setzen des Rahmens für eine Vergesellschaftung erforderlich sind. Erfasst sind andererseits aber auch alle erforderlichen zivilrechtlichen Begleitregelungen (z.B. betreffend die rechtlichen Auswirkungen der

²⁰ Diesen Ansatz vertreten *Battis/Henning/Lauer*, Rechtsgutachtliche Stellungnahme zur verfassungsrechtlichen Umsetzbarkeit des Berliner Volksentscheids über einen Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen, 2021, S. 57 ff.

²¹ Vgl. nur BT-Drs. 18/3121, S. 15.

²² So auch *Waldhoff/Neumeier*, LKV 2019, 385 (388); *Schmidt*, DÖV 2019, 508 (508 f.); *Sodan*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, 2019, S. 24; Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 27; *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, 2019, S. 18; *Wieland*, Verfassungsfragen der Vergesellschaftung von Wohnraum, 2019, S. 17.

Vergesellschaftung auf zivilrechtliche Nutzungsverhältnisse).²³ Denn Teilregelungen, die mit dem kompetenzbegründenden Schwerpunkt der Gesamtregelung derart eng verzahnt ist, dass sie als Teil dieser Gesamtregelung erscheinen, gehören zum Kompetenzbereich der Gesamtregelung.²⁴ Jedenfalls aber würden solche erforderlichen zivilrechtlichen Begleitregelungen kraft Sachzusammenhangs in die Gesetzgebungs-kompetenz des Landes Berlin fallen.²⁵

c) Sperrwirkung durch mögliches Bundesgesetz

- (41) Grundsätzlich wäre es dem Bund möglich, durch eine eigenständige Regelung zur Vergesellschaftung auf den Feldern Wohnen, Energie und Wasser die Gesetzgebungs-kompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG an sich zu ziehen und eine Gesetzgebungs-befugnis der Länder damit auszuschließen. Ebenso wäre es für den Bund möglich, die bewusste Nicht-Regelung einer Vergesellschaftung in hinreichender Deutlichkeit ge-setzlich zu verankern und eine Vergesellschaftung auf Landesebene damit zu sperren.
- (42) Der Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG fällt in den Anwendungsbereich der Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG. Danach hat der Bund das Gesetzge-bungsrecht nur, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamt-staatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Zur Herstel-lung gleichwertiger Lebensverhältnisse i.S.d. Art. 72 Abs. 2 GG kann ein rechtferti-gendes Interesse an einer bundesgesetzlichen Regelung insbesondere dann bestehen, wenn sich abzeichnet, dass Regelungen in einzelnen Ländern auf Grund ihrer Mängel zu einer mit der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unvereinbaren Benachteili-gung der Einwohner dieser Länder führen und diese deutlich schlechter stellen als die Einwohner anderer Länder.²⁶ Zur Wahrung der Wirtschaftseinheit ist der Bund zur Gesetzgebung befugt, wenn Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder er-hebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich brächten.²⁷
- (43) In Anwendung dieses Maßstabs dürfte jedenfalls ein Bundes-Vergesellschaftungsge-setz für den Bereich des Wohnens nach Art. 72 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich

²³ So auch Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 27.

²⁴ BVerfG, Urteil vom 17. Februar 1998 – 1 BvF 1/91 –, BVerfGE 97, 228-270, Rn. 89; Urteil vom 27. Oktober 1998 – 1 BvR 2306/96 u.a. –, BVerfGE 98, 265-365, Rn. 157.

²⁵ Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 27.

²⁶ BVerfG, Urteil vom 21. Juli 2015 – 1 BvF 2/13 –, BVerfGE 140, 65-99, Rn. 35 m.w.N.

²⁷ BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2014 – 1 BvL 21/12 –, BVerfGE 138, 136-255, Rn. 109 m.w.N.

zulässig sein. Denn angesichts der hohen Mieterquote und starken Mietendynamik in den Ballungszentren – beim gleichzeitigen Auseinanderklaffen mit der Mietenentwicklung auf dem Land – kann ein solches Bundes-Vergesellschaftungsgesetz als zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich angesehen werden.²⁸ Da Landes-Vergesellschaftungsgesetze durch den mit ihnen verbundenen wirtschaftlichen „Systemwechsel“ zudem erhebliche Nachteile für die als soziale Marktwirtschaft verfasste Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland insgesamt mit sich brächten, dürften unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Wirtschaftseinheit auch Bundes-Vergesellschaftungsgesetze auf den Feldern von Energie und Wasser (und ebenso für das Wohnen) zulässig sein. Demzufolge stünde es dem Bund auch frei, eine Vergesellschaftung auf Landesebene durch die bewusste, mit hinreichender Deutlichkeit gesetzlich verankerte Nicht-Regelung einer Vergesellschaftung zu sperren.

- (44) Davon unabhängig bleibt es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dabei, dass der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das Mietpreisrecht als Teil des bürgerlichen Rechts durch die §§ 556 bis 561 BGB bereits abschließend Gebrauch gemacht hat.²⁹ Landesrechtliche Mietpreisregelungen für frei finanzierten Wohnraum, der auf dem freien Wohnungsmarkt angeboten werden kann, sind deshalb gesperrt. Dies kann auch durch eine mögliche, auf Art. 15 GG gestützte Vergesellschaftung nicht umgangen werden.

2. Keine Vergesellschaftungsermächtigung in Berliner Landesverfassung

- (45) Indes steht die Verfassung von Berlin dem Erlass eines Vergesellschaftungsrahmen gesetzes auf den Feldern Wohnen, Energie und Wasser entgegen. Ein Vergesellschaftungsrahmengesetz müsste neben den Anforderungen des Grundgesetzes auch die Anforderungen der Berliner Landesverfassung wahren (hierzu a)). Anders als die Bundesverfassung in Art. 15 GG und vierzehn der sechzehn Landesverfassungen sieht die Verfassung von Berlin jedoch keine Ermächtigung zu Eigentumseingriffen in Form einer Vergesellschaftung vor (hierzu b)). Durch eine historische Auslegung lässt sich nachweisen, dass der Berliner Verfassungsgeber bewusst entschieden hat, einen über das Schutzniveau des Grundgesetzes hinausgehenden Eigentumsschutz zu gewährleisten (hierzu c)). Dieser verstärkte Schutz des Privateigentums ist auch verfassungskonform (hierzu d)).

²⁸ So auch *Sodan*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, 2019, S. 22.

²⁹ BVerfG, Beschluss vom 25. März 2021 – 2 BvF 1/20 u.a. –, BVerfGE 157, 223-289.

- a) Bindung des Vergesellschaftsgesetzgebers an die Landesverfassung
- (46) Als einfaches Landesgesetz müsste ein Vergesellschaftsrahmengesetz des Landes Berlin nicht nur den Anforderungen des Grundgesetzes genügen (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 1 Abs. 3 VvB). Es müsste auch die Anforderungen der Berliner Landesverfassung als höherrangiges (Landes-)Recht wahren, sofern diese Anforderungen ihrerseits mit dem Grundgesetz im Einklang stehen.³⁰
- (47) Diese doppelte verfassungsrechtliche Bindung ist eine Folge der Verfassungsautonomie der Länder, die durch das Grundgesetz als Teil des in Art. 20 Abs. 1 GG verankerten Bundesstaatsprinzips gewährleistet wird.³¹ Danach steht es den Bundesländern in bestimmten Grenzen frei, ihr politisches System und das Verhältnis der öffentlichen Gewalt zu den Bürgern selbstständig zu regeln.³² Als Konsequenz können die Länder – auch bei einer Vergesellschaftung – weiterreichenden verfassungsrechtlichen Beschränkungen unterliegen als der Bund.
- (48) Soweit das Bundes- und das Landesrecht sich nicht widersprechen, gelten sie nebeneinander.³³ Kommt es zu einer Normenkollision, weil Bundes- und Landesrecht hinsichtlich desselben Regelungsgegenstandes widersprechende Normenbefehle erteilen, ordnet Art. 31 GG einen generellen Vorrang des Bundesrechts an.³⁴ Art. 142 GG regelt jedoch eine Ausnahme von dieser Vorrangregelung für die von den Landesverfassungen gewährleisteten Grundrechte. Diese gelten unter bestimmten Voraussetzungen auch dann fort, wenn sie von den Grundrechtsgewährleistungen des Grundgesetzes abweichen – insbesondere dann, wenn sie einen weitergehenden Schutz als das Grundgesetz gewährleisten.³⁵

³⁰ Siehe auch noch unten Rn. 67 ff.

³¹ *Battis/Henning/Lauer*, Rechtsgutachtliche Stellungnahme zur verfassungsrechtlichen Umsetzbarkeit des Berliner Volksentscheids über einen Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen, 2021, S. 60; *Waldhoff/Neumeier*, LKV 2019, 385 (389).

³² *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, 2019, S. 18-19.

³³ Siehe hierzu *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, 2019, S. 19.

³⁴ Siehe dazu näher unter Rn. 68 ff.

³⁵ Siehe dazu näher unter Rn. 71 f., 74 f.

(49) Vor diesem Hintergrund gelten für Grundrechtseingriffe des Landesgesetzgebers folgende Anforderungen:³⁶ Greift der Landesgesetzgeber in ein vom Grundgesetz gewährleistetes Grundrecht ein, muss dieser Eingriff auf eine Grundrechtsschranke des Grundgesetzes gestützt werden können. Greift der Landesgesetzgeber in ein Landesgrundrecht ein, bedarf es dafür einer Rechtfertigung auf Grundlage einer in der Landesverfassung vorgesehenen Grundrechtsschranke. Ein „überkreuzter“ Eingriff, wonach ein Eingriff in ein Landesgrundrecht durch eine Grundrechtsschranke aus dem Grundgesetz gerechtfertigt wird, ist dem Verfassungsrecht fremd und verkennt die doppelte verfassungsrechtliche Bindung der Länder.³⁷ Landesverfassungsrechtliche Eingriffsermächtigungen wären insgesamt obsolet, wenn zur Rechtfertigung von Eingriffen in Landesgrundrechte stets auf die Eingriffsermächtigungen des Grundgesetzes zurückgegriffen werden könnte.³⁸

b) Eingriffsbefugnisse in das Eigentum nach der Berliner Landesverfassung

- (50) Die Berliner Landesverfassung gewährleistet in Art. 23 Abs. 1 VvB die Eigentumsfreiheit. Dabei ist Art 23 Abs. 1 VvB weitgehend parallel zur Eigentumsgarantie in Art. 14 Abs. 1 GG formuliert. Art. 23 Abs. 1 Satz 2 VvB ermöglicht eine Beschränkung des Eigentumsrechts in Gestalt von Inhalts- und Schrankenbestimmungen. Art. 23 Abs. 2 VvB ist Art. 14 Abs. 3 GG nachgebildet und erlaubt einen Eigentumsentzug durch (Administrativ-)Enteignung. Eine Befugnis zur Legalenteignung ist in der Berliner Landesverfassung hingegen nicht vorgesehen.³⁹
- (51) Darüber hinaus sieht die Verfassung von Berlin auch keine Eingriffsermächtigung für eine Vergesellschaftung vor. Anders als vierzehn der sechzehn Landesverfassungen⁴⁰ enthält die Verfassung von Berlin kein Äquivalent zu Art. 15 GG. Schon dem Wortlaut des Verfassungstextes nach reicht der in der Berliner Landesverfassung verankerte

³⁶ Siehe hierzu *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, 2019, S. 33 f.

³⁷ Entsprechende Ansätze (vgl. nur *Kloepfer*, NJW 2019, 1656 (1659)) sind, soweit ersichtlich, erstmals im Zusammenhang mit dem Vorschlag der Enteignungsinitiative für eine Vergesellschaftung von Wohnungsbeständen in Berlin vertreten worden und scheinen dadurch motiviert zu sein, das Vergesellschaftungsvorhaben zu rechtfertigen.

³⁸ Näher *Waldhoff/Neumeier*, LKV 2019, 385 (396).

³⁹ Vgl. den Wortlaut von Art. 23 Abs. 2 VvB, der eine Enteignung nur „auf gesetzlicher Grundlage“, nicht aber „durch Gesetz“ gestattet.

⁴⁰ Neben Berlin sieht lediglich die Thüringische Landesverfassung ebenfalls keine Ermächtigung zur Vergesellschaftung vor.

Schutz des Privateigentums damit weiter als der Eigentumsschutz nach dem Grundgesetz.

- (52) Eine Vergesellschaftung kann auch nicht auf die in der Verfassung von Berlin geregelten Ermächtigungen für eine Inhalts- und Schrankenbestimmung (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 VvB) oder Administrativenteignung (Art. 23 Abs. 2 VvB) gestützt werden.
- (53) Anders als eine Inhalts- und Schrankenbestimmung setzt eine Vergesellschaftung der privatnützigen Verwendung und der privatautonomen Verfügung über das Eigentum nicht nur Grenzen, sondern hebt diese für die betroffenen Eigentumspositionen vollständig auf.⁴¹ Über den Gebrauch von vergesellschafteten Eigentumspositionen kann der Eigentümer nicht mehr selbst entscheiden, und deren ökonomische Nutzung kommt nicht mehr ihm selbst zugute. Bei der Vergesellschaftung handelt es sich somit um einen ungleich schwereren und kategorisch anderen Grundrechtseingriff. Sie unterliegt höheren Rechtfertigungsanforderungen als eine Inhalts- und Schrankenbestimmung. Insbesondere ist sie nur gegen eine Entschädigung und beschränkt auf bestimmte vergesellschaftungsfähige Güter zulässig.⁴²
- (54) Von der Enteignung unterscheidet sich die Vergesellschaftung bzgl. der Zielsetzung und Voraussetzungen.⁴³ Wie die Enteignung führt zwar auch die Vergesellschaftung zu einem Ende der privatnützigen Verwendung und der privatautonomen Verfügung über das Eigentum. An deren Stelle tritt eine Nutzung im Allgemeininteresse. Anders als die Enteignung begründet eine Vergesellschaftung aber eine neue Form der Bewirtschaftung, namentlich eine institutionalisierte, kollektiv organisierte Erzeugung des Eigentumsgegenstandes infolge der Überführung in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft.⁴⁴ Auch im Vergleich zur Enteignung stellt die Vergesellschaftung deshalb den schwereren Grundrechtseingriff dar.
- (55) Angesichts dieser typologischen Unterschiede der verschiedenen Eingriffsarten in die Eigentumsfreiheit würde eine auf Art 23 Abs. 1 Satz 2 VvB oder auf Art. 23 Abs. 2

⁴¹ Zur Unterscheidung von Vergesellschaftung und Inhalts- und Schrankenbestimmung näher unter Rn. 133 ff.

⁴² Siehe dazu *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, 2019, S. 27.

⁴³ Siehe dazu *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Auflage 2024, Art. 14 Rn. 479.

⁴⁴ Grundlegend dazu *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, 2019, S. 28; *Waldhoff/Neumeier*, LKV 2019, 385 (392). Zur Unterscheidung von Vergesellschaftung und Enteignung siehe näher unter Rn. 130 ff.

VvB gestützte Vergesellschaftung einen „Formenmissbrauch“ darstellen, mittels dessen die strengeren Anforderungen an die Vergesellschaftung umgangen würden. Dementsprechend ist es verfassungsrechtlich nicht zulässig, eine Vergesellschaftung gestützt auf die Ermächtigung zur Inhalts- und Schrankenbestimmung oder Enteignung vorzunehmen. Erst recht abzulehnen ist vor diesem Hintergrund auch der Ansatz, eine ungeschriebene Vergesellschaftungsermächtigung in die Berliner Landesverfassung hineinzulesen.

- c) Entstehungsgeschichte der Berliner Landesverfassung belegt bewussten Verzicht auf Vergesellschaftungsermächtigung
- (56) Dass die Berliner Landesverfassung keine Ermächtigung zur Vergesellschaftung vor sieht, wird auch durch eine historische Auslegung bestätigt. Die Entstehungsgeschichte der Berliner Landesverfassung zeigt, dass der Berliner Verfassungsgeber sowohl bei der Verabschiedung der ursprünglichen Berliner Landesverfassung von 1950 (hierzu aa)) als auch bei der Verfassungsrevision im Jahr 1995 (hierzu bb)) bewusst auf die Aufnahme einer Ermächtigung zur Vergesellschaftung verzichtet hat.
- aa) Verfassung des Landes Berlin von 1950
- (57) Der Wortlaut der Regelung zum Eigentumsschutz in Art. 15 der ursprünglichen West-Berliner Verfassung aus dem Jahr 1950 entsprach wortgleich der heutigen Regelung in Art. 23 VvB. Eine Vergesellschaftungsermächtigung war somit in der Berliner Landesverfassung dem Wortlaut nach von vornherein nicht vorgesehen. Eine nähere Be trachtung der zugrunde liegenden Verfassungsberatungen belegt, dass eine Ermächtigung zur Vergesellschaftung bewusst nicht geregelt wurde:⁴⁵
- (58) Die West-Berliner Verfassung vom 1. Oktober 1950 war das Resultat eines Kom promisses auf Grundlage von drei unterschiedlichen Entwürfen, die von den Parteien CDU, SPD und SED vorgelegt worden waren. Die Entwürfe der CDU⁴⁶ und der SED⁴⁷ enthielten jeweils einen Passus, der den Landesgesetzgeber zu einer

⁴⁵ Grundlegend dazu *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, 2019, S. 20 ff.

⁴⁶ Siehe dazu *Reichhardt* (Hrsg.), Die Entstehung der Verfassung von Berlin. Eine Dokumentation, 1990, Band 1, S. 711, Art. 97 des CDU-Entwurfs: „Soweit es zur Sicherung gemeinwirtschaftlicher Leistung des Betriebes erforderlich ist, kann er in Gemeineigentum überführt werden.“

⁴⁷ Siehe dazu *Reichhardt* (Hrsg.), Die Entstehung der Verfassung von Berlin. Eine Dokumentation, 1990, Band 1, S. 707, Art. 19 des SED-Entwurfs: „Private wirtschaftliche Unternehmen, die dafür geeignet sind, können durch Gesetz nach den für die Enteignung geltenden Bestimmungen in Gemeineigentum überführt werden.“

Vergesellschaftung ermächtigte. Der Verfassungsentwurf der SPD enthielt demgegenüber keine Ermächtigung zur Vergesellschaftung, sondern sah in seinem Art. 15 lediglich die Möglichkeit einer Enteignung auf gesetzlicher Grundlage vor.⁴⁸ Die an den Beratungen ebenfalls beteiligte LDP brachte keinen eigenen Verfassungsentwurf ein, sprach sich aber klar gegen eine Vergesellschaftungsermächtigung aus.⁴⁹

- (59) In den daran anknüpfenden Beratungen versuchten vor allem die SPD und die CDU, durch einen Verzicht auf programmatische Bestimmungen eine Kompromissbildung zu ermöglichen.⁵⁰ So erklärte z.B. der SPD-Stadtverordnete *Dr. Suhr* in Richtung der LDP, deren Unterstützung die SPD sich sichern wollte, dass die SPD zu einem Verzicht auf diejenigen Teile des SED-Verfassungsentwurfs bereit sei, die die Vergesellschaftung zum Gegenstand hätten.⁵¹ Als Kompromiss wurde schließlich vereinbart, das Privateigentum zu schützen und Eigentumseingriffe nur in Gestalt einer Inhalts- und Schrankenbestimmung und einer Enteignung zu regeln.⁵² Der Verzicht auf die Eingriffsmöglichkeit einer Vergesellschaftung wurde von dem SPD-Stadtverordneten *Dr. Lucht* noch einmal ausdrücklich bekräftigt.⁵³ Demgegenüber wurde ein Änderungsantrag, wonach die Vergesellschaftung doch noch in den Verfassungstext hätte aufgenommen werden sollen, wieder zurückgezogen.⁵⁴
- (60) In der Folge wurde Art. 15 in dem heutigen Art. 23 VvB wortgleicher Form als Verfassungsbestimmung angenommen.⁵⁵ Und obgleich vor der endgültigen Verabschiebung der Verfassung noch ein Abgleich mit dem zwischenzeitlich am 24. Mai 1949 in Kraft getretenen Grundgesetz (einschließlich des dort geregelten Art. 15 GG) erfolgte,

⁴⁸ Siehe dazu *Reichhardt* (Hrsg.), Die Entstehung der Verfassung von Berlin. Eine Dokumentation, 1990, Band 1, S. 705.

⁴⁹ Siehe dazu *Waldhoff/Neumeier*, LKV 2019, 385 (390).

⁵⁰ Siehe dazu *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, 2019, S. 21.

⁵¹ Siehe dazu *Waldhoff/Neumeier*, LKV 2019, 385 (391).

⁵² Siehe dazu *Reichhardt* (Hrsg.), Die Entstehung der Verfassung von Berlin. Eine Dokumentation, 1990, Band 1, Dr. Suhr, 35. Sitzung, S. 1159.

⁵³ Siehe dazu *Reichhardt* (Hrsg.), Die Entstehung der Verfassung von Berlin. Eine Dokumentation, 1990, Band 2, Dr. Lucht, 60. Sitzung, S. 1530.

⁵⁴ Siehe dazu *Reichhardt* (Hrsg.), Die Entstehung der Verfassung von Berlin. Eine Dokumentation, 1990, Band 2, 1612, 1629, 1630.

⁵⁵ Siehe dazu *Reichhardt* (Hrsg.), Die Entstehung der Verfassung von Berlin. Eine Dokumentation, 1990, Band 2, S. 1630.

wurde eine Vergesellschaftungsermächtigung bis zum Inkrafttreten nicht mehr in den Verfassungstext aufgenommen.⁵⁶

- (61) Der vorstehend dargelegte Befund, wonach eine Vergesellschaftungsermächtigung im Zuge der Verfassungsverabschiedung im Jahr 1950 bewusst nicht geregelt wurde, kann auch nicht mit dem Hinweis entkräftet werden, dass angesichts der parallel zu den Verfassungsberatungen erfolgten Ausarbeitung eines Berliner „Gesetzes zur Überführung von Konzernen und sonstigen wirtschaftlichen Einrichtungen in Gemeineigentum“ ein politisches Einvernehmen über die Zulässigkeit einer Vergesellschaftung bestanden habe.⁵⁷ Zum einen handelte es sich bei diesem Sozialisierungsgesetz nur um ein einfaches Landesgesetz, dem keine Auslegungsmaßgabe für die Landesverfassung entnommen werden kann. Die landesverfassungsrechtliche Diskussion spricht, wie dargelegt, gegen die Zulässigkeit einer Vergesellschaftung. Und zum anderen kam dieses Sozialisierungsgesetz nur im östlichen Teil der Stadt zur Anwendung; im Westteil scheiterte es am Widerstand der Alliierten.⁵⁸

bb) Revision der Berliner Landesverfassung von 1995

- (62) Auch im Zuge der Revision der Berliner Landesverfassung im Jahr 1995 hat der Landesverfassungsgeber bewusst auf die Aufnahme einer Vergesellschaftungsermächtigung in den Verfassungstext verzichtet.
- (63) Nach der Wiedervereinigung hatte das Abgeordnetenhaus im Jahr 1991 eine Enquete-Kommission eingesetzt, die in den folgenden Jahren mehrere Reformvorschläge für eine Gesamtberliner Verfassung prüfte. Die Vorschläge wurden anschließend im Abgeordnetenhaus diskutiert und zum Gegenstand eines Volksentscheids gemacht. Mit dem Volksentscheid wurde die Verfassungsrevision im Jahr 1995 bestätigt.⁵⁹ Die Regelung zum Eigentumsschutz wurde dabei in Art. 23 VvB überführt. Der Wortlaut wurde im Vergleich zur vorherigen Regelung des Art. 15 der Verfassung vom 1950 jedoch nicht verändert.

⁵⁶ *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, 2019, S. 23.

⁵⁷ So aber *Wieland*, Verfassungsfragen der Vergesellschaftung von Wohnraum, 2019, S. 29 f.; Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 94.

⁵⁸ Siehe dazu *Reichhardt* (Hrsg.), Die Entstehung der Verfassung von Berlin. Eine Dokumentation, 1990 Band 1, S. 386 f. sowie *Fijalkowski/Hauch/Holst*, Hauptstadtanspruch und Westintegration, S. 183-189.

⁵⁹ Siehe dazu *Pestalozza*, LKV 1995, 344 ff.

- (64) In dem von der Enquete-Kommission veröffentlichten Abschlussberichts wurde das Thema der Eigentumsfreiheit nur untergeordnet behandelt.⁶⁰ Demgegenüber wurden mehrere Anträge abgelehnt, wonach der Grundrechtskatalog des Grundgesetzes (einschließlich Art. 15 GG) in die Berliner Landesverfassung hätte inkorporiert werden sollen.⁶¹ Auch ein Änderungsvorschlag der PDS, wonach Teile der Ostberliner Verfassung übernommen und Formen gemeinwirtschaftlichen Eigentums hätten geschützt werden sollen, fand keine Zustimmung der übrigen Parteien.⁶² Stattdessen verwies die Enquete-Kommission darauf, dass den Landesgrundrechten eine selbständige Bedeutung zukomme. Dabei wurde hervorgehoben, dass durch die Landesgrundrechte ein weitergehender Grundrechtsschutz als auf Bundesebene gewährleistet werden könne.⁶³
- (65) Vor diesem Hintergrund muss davon ausgegangen werden, dass der Landesverfassungsgeber zu einem Eigentumsentzug durch Vergesellschaftung ausdrücklich nicht ermächtigen wollte. Dies gilt umso mehr, als in der Enquete-Kommission für alle Parteien namhafte Verfassungsrechtler vertreten waren, denen die Unterscheidung von Enteignung und Vergesellschaftung – zumal angesichts einer bereits 45 Jahre währenden Geltungsdauer des Grundgesetzes einschließlich seines Art. 15 – bekannt war. Gleichwohl entschied sich die Kommission gegen die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung in die Berliner Landesverfassung.
- (66) Historisch betrachtet erscheint dies auch schlüssig. Denn den Mitgliedern der Enquete-Kommission war – ebenso wie den Berliner Wählern, die die Verfassungsrevision anschließend im Volksentscheid akzeptierten – die Erfahrung des wirtschaftlichen Niedergangs der DDR noch frisch in Erinnerung. Die Verfasser des Grundgesetzes hatten diese Erfahrung noch nicht.⁶⁴ Wenn demgegenüber aus der untergeordneten Behandlung der Eigentumsfreiheit in der Enquete-Kommission eine Fortschreibung der geltenden Verfassungslage einschließlich der Geltung einer Vergesellschaftungsermächtigung abgeleitet wird⁶⁵, überzeugt dies nicht. Dies gilt schon deshalb, weil bereits die

⁶⁰ Waldhoff/Neumeier, LKV 2019, 385 (390).

⁶¹ Siehe nur Abschlussbericht der Enquete-Kommission, Drucksache 12/4376, S. 26, 31.

⁶² Siehe dazu Waldhoff, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, 2019, S. 24.

⁶³ Vgl. Abschlussbericht der Enquete-Kommission, Drucksache 12/4376, VII. Sondervoten (Minderheitsvoten), S. 26-27.

⁶⁴ Darauf weisen zu Recht hin Wolfers/Opper, NJW-aktuell, 8/2019, S. 15.

⁶⁵ Siehe dazu Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 94.

Verfassung von 1950, wie ausgeführt⁶⁶, keine Vergesellschaftungsermächtigung enthielt. Im Übrigen untermauern auch die im Zuge der Verfassungsrevision gestellten Änderungsanträge zur Einfügung einer solchen Ermächtigung, dass die bis dato „geltende Verfassungslage“ gerade keine Vergesellschaftungsermächtigung einschloss.

- d) Zulässigkeit eines weitergehenden landesverfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes
- (67) Dass die Berliner Landesverfassung durch den Verzicht auf eine Vergesellschaftungsermächtigung in Art. 23 VvB einen weitergehenden Eigentumsschutz gewährleistet als das Grundgesetz, kollidiert nicht mit dem Vorrang des Bundesrechts (hierzu aa)). Jedenfalls ist der weitergehende landesverfassungsrechtliche Eigentumsschutz nach Art. 142 GG verfassungsrechtlich zulässig (hierzu bb)), weil die grundgesetzlichen Grundrechtsgewährleistungen nicht beeinträchtigt werden (hierzu cc)). Im Ergebnis führt das Fehlen einer landesverfassungsrechtlichen Vergesellschaftungsermächtigung dazu, dass der Berliner Landesgesetzgeber von der grundgesetzlich dem Grunde nach eingeräumten Möglichkeit zur Vergesellschaftung nach Art. 15 GG keinen Gebrauch machen kann (hierzu dd)).
- aa) Keine Kollision mit vorrangigem Bundesrecht
- (68) Art. 31 GG ordnet einen generellen Vorrang des Bundesrechts vor dem Landesrecht an („*Bundesrecht bricht Landesrecht*“). Die Vorschrift greift jedoch nur ein, wenn es zu einer Normenkollision von Bundes- und Landesrecht kommt. Dies setzt voraus, dass Regelungen des Bundes- und des Landesrechts auf denselben Sachverhalt anwendbar sind und bei ihrer Anwendung zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.⁶⁷
- (69) An einer solchen Normenkollision dürfte es mit Blick auf die Vergesellschaftung fehlen. Denn Art. 15 GG und Art. 23 VvB betreffen nicht denselben Gegenstand: Art. 15 GG regelt einen Eingriff in Art. 14 GG. Demgegenüber betreffen die Eingriffsbefugnisse nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 VvB und Art. 23 Abs. 2 VvB nur den Eigentumsschutz unter der Berliner Landesverfassung nach Art. 23 Abs. 1 Satz 1 VvB. Erst wenn der Bund selbst ein Vergesellschaftungsgesetz erlassen würde, würde sich dieses gegenüber Art. 23 VvB durchsetzen.⁶⁸

⁶⁶ S.o. unter Rn. 56.

⁶⁷ Vgl. nur BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2008 – 1 BvR 3262/07 u.a.–, BVerfGE 121, 317-388, Rn. 99.

⁶⁸ So auch *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, 2019, S. 34.

(70) Gegen eine Normenkollision zwischen Art. 15 GG und Art. 23 VvB spricht auch, dass Art. 15 GG gerade keinen Verfassungsauftrag zur Vergesellschaftung enthält, sondern nur eine Ermächtigung an den Gesetzgeber.⁶⁹ Ob und in welchem Umfang der Gesetzgeber von dieser Ermächtigung Gebrauch macht, bleibt seiner politischen Entscheidung überlassen. Das Bundesverfassungsgericht hat dabei betont, dass „Art. 15 GG keinesfalls ein Gebot enthält, vom Inkrafttreten des Grundgesetzes an alles zu unterlassen, was die künftige Sozialisierung erschweren könnte“.⁷⁰ Die Nicht-Regelung einer Vergesellschaftungsermächtigung in der Berliner Landesverfassung setzt sich zu Art. 15 GG deshalb nicht in Widerspruch.

bb) Regelungsgehalt und Funktion des Art. 142 GG

(71) Jedenfalls aber ist der weitergehende landesverfassungsrechtliche Eigentumsschutz nach Art. 142 GG verfassungsrechtlich zulässig. Art. 142 GG sieht eine Ausnahme von der Vorrangregelung des Art. 31 GG vor. Die Vorschrift regelt Folgendes:

„Art. 142 GG

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

(72) Die Vorrangregelung des Art. 31 GG wird durch Art. 142 GG demnach insoweit durchbrochen, wie die Landesverfassungen „*in Übereinstimmung mit den Art. 1 bis 18 des Grundgesetzes*“ Grundrechte gewährleisten. Das ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dann der Fall,

„[...] wenn der Gewährleistungsbereich der jeweiligen Grundrechte und ihre Schranken einander nicht widersprechen. Diese Widerspruchsfreiheit besteht bei Grundrechten, die inhaltsgleich sind, weil sie den gleichen Gegenstand im gleichen Sinne, mit gleichem Inhalt und gleichem Umfang regeln. Aber auch soweit Landesgrundrechte gegenüber dem Grundgesetz einen weitergehenden Schutz oder auch einen geringeren Schutz

⁶⁹ BVerfG, Urteil vom 17. Mai 1961 – 1 BvR 561/60 u.a. –, BVerfGE 12, 354-369, Rn. 39 f.

⁷⁰ BVerfG, Urteil vom 17. Mai 1961 – 1 BvR 561/60 u.a. –, BVerfGE 12, 354-369, Rn. 40.

verbürgen, widersprechen sie den entsprechenden Bundesgrundrechten als solchen nicht, wenn das jeweils engere Grundrecht als Mindestgarantie zu verstehen ist und daher nicht den Normbefehl enthält, einen weitergehenden Schutz zu unterlassen.“⁷¹

- (73) In Anwendung dieses Maßstabs werden Landesgrundrechte solange nicht vom Bundesrecht verdrängt, wie sie mit den Grundrechten des Grundgesetzes nicht in Widerspruch treten. Dies setzt voraus, dass die Landesgrundrechte nicht hinter dem im Grundgesetz gewährleisteten Maß an Freiheitsschutz zurückbleiben.⁷² Es liegt daher kein Widerspruch zum Grundgesetz vor, wenn die Landesverfassungen einen über das Schutzniveau des Grundgesetzes hinausgehenden Grundrechtsschutz gewährleisten⁷³ – vorausgesetzt, dass das betreffende Grundrecht nur als Mindestgarantie zu verstehen ist⁷⁴ und dass durch den weitergehenden landesverfassungsrechtlichen Grundrechtsschutz keine anderen Bundesgrundrechte betroffen werden.⁷⁵ Das Grundgesetz setzt in diesem Sinne nur einen Mindeststandard an Freiheitsschutz, aber keinen Höchststandard.⁷⁶
- cc) Übereinstimmung der Grundrechte in Grundgesetz und Landesverfassung
- (74) Für eine „Übereinstimmung“ der Grundrechtsgewährleistung in Grundgesetz und Landesverfassung kann es keinen Unterschied machen, ob das „Mehr“ an Freiheitsschutz durch eine Erweiterung des grundrechtlichen Schutzbereiches erfolgt – oder durch verringerte Einschränkungsmöglichkeiten.⁷⁷ Eine Differenzierung nach der Art der Freiheitserweiterung ist der vorstehend zitierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht zu entnehmen. Maßgeblich ist nach dem Gericht allein, dass das

⁷¹ BVerfG, Beschluss vom 15. Oktober 1997 – 2 BvN 1/95 –, BVerfGE 96, 345-375, Rn. 66.

⁷² Siegel/Waldhoff, Öffentliches Recht in Berlin, 4. Auflage 2023, S. 8 ff.

⁷³ So auch Huber, in: Sachs, GG, 10. Auflage 2024, Art. 142 Rn. 12; Durner, in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 15 Rn. 89; Schmidt, DÖV 2019, 508, 512; Waldhoff, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, 2019, S. 34 f.

⁷⁴ BVerfG, Beschluss vom 15. Oktober 1997 – 2 BvN 1/95 –, BVerfGE 96, 345-375, Rn. 66.

⁷⁵ Dies wäre in einem mehrpoligen Rechtsverhältnis der Fall, das im Fall einer Vergesellschaftung aber gerade nicht vorliegt. Siehe dazu Sodan, Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, 2019, S. 79; Waldhoff, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, 2019, S. 35.

⁷⁶ So zutreffend Wolfers/Opper, NJW-aktuell, 8/2019, S. 15.

⁷⁷ So auch Durner, in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 15 Rn. 89.

betreffende Grundrecht nur als Mindestgarantie zu verstehen ist und ein „Mehr“ an Freiheitsschutz nicht untersagt. Das „Mehr“ kann dann wahlweise dadurch entstehen, dass der Schutzbereich größer, die Einschränkungsmöglichkeiten geringer oder der Kreis der Berechtigten größer ist.⁷⁸

- (75) Eine von diesem Verständnis abweichende Auslegung, wonach ein weitergehender landesverfassungsrechtlicher Grundrechtsschutz durch verringerte Einschränkungsmöglichkeiten nicht zulässig wäre, würde dem Schutzzweck von Art. 142 GG widersprechen. Danach soll in Ausfluss der durch das Bundesstaatsprinzip gewährleisteten Verfassungsautonomie der Länder eine selbständige Bedeutung der Landesgrundrechte sichergestellt werden.⁷⁹ Unter diesem Betrachtungswinkel kann es keinen Unterschied machen, ob das „Mehr“ an Freiheit auf Landesebene durch eine Erweiterung des Schutzbereiches oder durch verringerte Einschränkungsmöglichkeiten verwirklicht wird.
- (76) Zum Teil wird hiergegen eingewandt, eine Grundrechtsgewährleistung „*in Übereinstimmung mit den Art. 1 bis 18 des Grundgesetzes*“ sei nur dann gegeben, wenn auch die in den Art. 1 bis 18 GG geregelten Befugnisse zum Eingriff in die Grundrechte – einschließlich Art. 15 GG – gewahrt blieben. Das Fehlen einer in den Art. 1 bis Art. 18 GG vorgesehenen Eingriffsbefugnis in der Landesverfassung führe deshalb zu einem von Art. 142 GG nicht gestatteten Widerspruch mit dem Grundgesetz, weil die grundgesetzliche Eingriffsbefugnis in dem betreffenden Bundesland faktisch außer Kraft gesetzt werde.⁸⁰ Eine solche Auslegung überzeugt schon deshalb nicht, weil sie den Bezugspunkt des Art. 142 verkennt. Dieser macht nicht die Befugnis zum Eingriff in Grundrechte zum Maßstab, sondern die Grundrechtsgewährleistung selbst („*Grundrechte gewährleisten*“). Dies ist auch der Ansatz in der o.g. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Übernimmt eine Landesverfassung eine grundgesetzliche Befugnis zum Eingriff in ein bestimmtes Grundrecht nicht, berührt dies nicht die durch Art. 142 GG gesicherte Gewährleistung dieses Grundrechts als solche. So ändert etwa in Berlin die Abwesenheit eines Äquivalents zu Art. 15 GG nichts daran, dass die Eigentumsfreiheit nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG und die Eigentumsfreiheit nach Art. 23

⁷⁸ *Sodan*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, 2019, S. 79 m.w.N.

⁷⁹ Siehe dazu *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, 2019, S. 35.

⁸⁰ Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 94.

Abs. 1 VvB inhaltsgleiche Eigentumsgewährleistungen darstellen.⁸¹ Art. 15 GG selbst gewährleistet kein Grundrecht; ihm kommt kein Grundrechtscharakter zu.⁸² Art. 15 GG regelt nur, dass und unter welchen Voraussetzungen eine Vergesellschaftung mit der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes vereinbar ist. Sie regelt aber nicht die weitergehende Frage, ob ein Land nach seiner eigenen Verfassung zu einem solchem Eingriff ermächtigt ist oder nicht. Diese Frage bleibt gemäß Art. 142 GG der Verfassung des Bundeslandes vorhalten.⁸³ Im Übrigen ist auch Art. 14 GG kein Anhaltspunkt zu entnehmen, dass ein weitergehender Schutz des Eigentums auf Landesebene unzulässig sein könnte.⁸⁴

dd) Konsequenzen für ein Vergesellschaftungsrahmengesetz

(77) Für den Erlass eines Vergesellschaftungs- bzw. Vergesellschaftungsrahmengesetzes durch den Landesgesetzgeber ergeben sich hieraus die folgenden Konsequenzen:⁸⁵

- Stellt eine Landesverfassung geringere Anforderungen an eine Vergesellschaftung als Art. 15 GG, kollidiert sie mit der Eigentumsgarantie nach Art. 14 GG. Eine Unterschreitung des grundgesetzlichen Mindeststandards ist nicht zulässig (Art. 31, 142 GG).
- Stellt eine Landesverfassung höhere Anforderungen an eine Vergesellschaftung als Art. 15 GG, ist dies zulässig (Art. 142 GG). Ein Vergesellschaftungs- bzw. Vergesellschaftungsrahmengesetz müsste dann sowohl den Anforderungen des Art 15 GG als auch den Anforderungen der Landesverfassung genügen.
- Sieht eine Landesverfassung – wie die Berliner Landesverfassung – keine Vergesellschaftung vor, ist dies nach Art. 142 GG zulässig. Der Erlass eines Vergesellschaftungs- bzw. Vergesellschaftungsrahmengesetzes mag dann theoretisch nach

⁸¹ So auch *Sodan*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, 2019, S. 79. Zum identischen Gewährleistungsgehalt von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 23 Abs. 1 VvB siehe VerfGH Berlin, Beschluss vom 24. August 2000 – VerfGH 107/99 –, NZM 2001, 847 (848).

⁸² Dies erkennt auch die Mehrheit der Expertenkommission an, siehe Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 95.

⁸³ Darauf weist zurecht hin *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, 2019, S. 34.

⁸⁴ So auch *Sodan*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, 2019, S. 79.

⁸⁵ Siehe dazu *Waldhoff/Neumeier*, LKV 2019, 385 (395).

dem Grundgesetz zulässig sein – landesverfassungsrechtlich ist er untersagt und damit verfassungswidrig.

- (78) Dieses Ergebnis wird auch durch die folgende Kontrollüberlegung bestätigt: Wie bereits ausgeführt, ermächtigt die Verfassung von Berlin lediglich zur Durchführung von Administrativenteignungen. Legalenteignungen sind vom Wortlaut des Art. 23 Abs. 2 VvB nicht erfasst. Aus diesem Fehlen der landesverfassungsrechtlichen Befugnis zur Legalenteignung wird jedoch nicht gefolgert, dass eine Legalenteignung in Berlin direkt gestützt auf Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG erfolgen kann. Sondern es ist vielmehr anerkannt, dass eine Legalenteignung in Berlin landesverfassungsrechtlich unzulässig ist.⁸⁶ Dasselbe muss dann für eine Vergesellschaftung gelten, für die ebenfalls keine landesverfassungsrechtliche Eingriffsermächtigung besteht.⁸⁷

e) Zwischenergebnis

- (79) Vor diesem Hintergrund lässt die Berliner Landesverfassung für eine Vergesellschaftung, und mithin auch für den Erlass eines Vergesellschaftungsrahmengesetzes auf den Feldern Wohnen, Energie und Wasser, dem Grunde nach keinen Spielraum. Denn nach Wortlaut, Zweck und Entstehungsgeschichte von Art. 23 VvB spricht alles dafür, dass die Berliner Landesverfassung eine Vergesellschaftung nicht zulässt.

II. Charakteristika eines Rahmengesetzes

- (80) Unterstellt man eine Regelungsbefugnis des Berliner Landesgesetzgebers, so könnte ein Vergesellschaftungsrahmengesetz insbesondere die unbestimmten Rechtsbegriffe in Art. 15 GG für das Land Berlin konkretisieren.

1. Begriff und Beispiele

- (81) Nach dem Koalitionsvertrag 2023-2026 von CDU und SPD soll – unter der Voraussetzung, dass die vom Senat eingesetzte Expertenkommission eine verfassungskonform Vergesellschaftungsempfehlung abgibt – ein Vergesellschaftungsrahmengesetz verabschiedet werden, „das einen Rechtsrahmen und objektive qualitative Indikatoren bzw. Kriterien für eine Vergesellschaftung nach Art. 15 GG in den Geschäftsfeldern

⁸⁶ Siehe dazu *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, 2019, S. 36; *Driehaus/Quabeck*, in: *Driehaus, Verfassung von Berlin*, 4. Auflage 2020, Art. 23 Rn. 1; *Stöhr*, in: *Pfennig/Neumann, Verfassung von Berlin*, 3. Auflage, 2000, Art. 23 Rn. 3.

⁸⁷ So auch *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, 2019, S. 36.

der Daseinsvorsorge (z. B. Wasser, Energie, Wohnen) sowie Grundsätze der jeweils erforderlichen angemessenen Entschädigung definiert“.⁸⁸

- (82) Geplant ist daher ein Rahmengesetz, das selbst keine Vergesellschaftung bewirkt, sondern lediglich in abstrakter Weise grundsätzliche Fragen zu den Voraussetzungen und Rechtsfolgen einer möglichen Vergesellschaftung regelt. Sollte künftig eine Vergesellschaftung beabsichtigt sein, so bedürfte es dafür in jedem Fall eines gesonderten Gesetzes: Nach dem eindeutigen Normwortlaut ist eine Vergesellschaftung gemäß Art. 15 Satz 1 GG nur „durch ein Gesetz“ zulässig. Hierin liegt ein Unterschied zur Enteignung, die gemäß Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG auch „auf Grund eines Gesetzes“ erfolgen kann.⁸⁹
- (83) Für ein Vergesellschaftungsrahmengesetz gibt es unter der Geltung des Grundgesetzes kein Beispiel; seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland ist es auch nicht zu einer Vergesellschaftung nach Art. 15 GG oder einer entsprechenden Norm des Landesverfassungsrechts gekommen.⁹⁰ Insofern kann also nicht auf praktische Erfahrungen zurückgegriffen werden. Aus vorkonstitutioneller Zeit findet sich zwar das Sozialisierungsgesetz von 1919.⁹¹ Dieses wurde jedoch noch vor Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung erlassen, blieb ohne Anwendungsfall und ging in seiner

⁸⁸ Koalitionsvertrag „Für Berlin das Beste“ 2023-2026 von CDU und SPD, S. 51.

⁸⁹ Siehe etwa *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 15 Rn. 79; *Kempny*, in: Dreier, GG, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Art. 15 Rn. 24; *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl., Art. 15 Rn. 44; *Seeberger*, Inhalt und Grenzen der Sozialisierung nach Art. 15 GG, 1978, S. 90.

⁹⁰ Dazu *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 15 Rn. 1; *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl., Art. 15 Rn. 3 ff.; *Brückner*, Sozialisierung in Deutschland, 2012, S. 2 ff.

⁹¹ „Sozialisierungsgesetz vom 23. März 1919: „[...]“

§ 2 Das Reich ist befugt, im Wege der Gesetzgebung gegen angemessene Entschädigung

1. für eine Vergesellschaftung geeignete wirtschaftliche Unternehmungen, insbesondere solche zur Gewinnung von Bodenschätzen und zur Ausnutzung von Naturkräften, in Gemeinwirtschaft zu überführen,
2. im Falle dringenden Bedürfnisses die Herstellung und Verteilung wirtschaftlicher Güter gemeinwirtschaftlich zu regeln.

Die näheren Vorschriften über die Entschädigung bleiben den zu erlassenden besonderen Reichsgesetzen vorbehalten.

§ 3 Die Aufgaben der durch Reichsgesetz geregelten Gemeinwirtschaft können beim Reiche, den Gliedstaaten, Gemeinden und Gemeindeverbänden oder wirtschaftlichen Selbstverwaltungskörpern übertragen werden. Die Selbstverwaltungskörper werden vom Reiche beaufsichtigt. Das Reich kann sich bei der Durchführung der Aufsicht der Behörden der Gliedstaaten bedienen. [...]“.

(RGBI. 1919, Nr. 68, S. 341); dazu *Brückner*, Sozialisierung in Deutschland, 2013, S. 18 f., 40 ff.; *Grupp*, Sozialisierung und Mitbestimmung, 1966, S. 12 ff.; *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 15 Rn. 7.

Regelungstiefe nicht über Art. 156 WRV, den Vorläufer von Art. 15 GG,⁹² hinaus. Auch insofern taugt es also nicht als Regelungsvorbild.

- (84) Jenseits dieser Thematik gibt es verschiedene Beispiele für Rahmen- oder Grundlagen gesetze.⁹³ So regelte Art. 75 GG bis zur Föderalismusreform I⁹⁴ im Jahr 2006 die sogenannte Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes.⁹⁵ Auf dieser Grundlage wurden etwa das Hochschulrahmengesetz und das Beamtenrechtsrahmengesetz erlassen, die gemäß Art. 125b Abs. 1 Satz 1 GG grundsätzlich bis heute fortgelten. Wesensmerkmal der Rahmengesetzgebungskompetenz war, dass der Bundesgesetzgeber prinzipiell nur die Grundzüge eines Sachbereichs regeln durfte (Art. 75 Abs. 2 GG). Die Konkretisierung erfolgte durch den Landesgesetzgeber, der dabei zwar an die Vorgaben des Rahmengesetzes gebunden war, dem jedoch zugleich ein normativer Ausgestaltungsspielraum verbleiben musste. Punktuelle Vollregelungen durch den Bund waren nur ausnahmsweise zulässig. Weiterhin war der Bund grundsätzlich daran gehindert, durch Rahmengesetz unmittelbar geltendes Recht zu setzen; Adressat eines Rahmengesetzes war i.d.R. allein der Landesgesetzgeber.⁹⁶
- (85) Ein weiteres Beispiel bietet das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG), das auf Basis des Art. 109 Abs. 4 GG erlassen wurde und u.a. gemeinsame Grundsätze für das Haushaltsrecht von Bund und Ländern enthält.⁹⁷ Zu nennen ist ferner das Maßstäbegesetz (MaßStG), das die Grundzüge der Verteilung des Finanzaufkommens zwischen Bund und Ländern regelt.⁹⁸
- (86) Die vorgenannten Beispiele sind ebenenübergreifend: Es handelt sich um Bundesgesetze, die Vorgaben (auch) für die Länder aufstellen. Indes gibt es auch Rahmen- oder Grundsatzgesetze auf einer Ebene. Hierzu gehören etwa verschiedene Vorschriften in

⁹² Dazu *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 15 Rn. 6.

⁹³ Näher dazu *Kloepfer/Jessen*, DÖV 2025, 581; *Smeddinck*, ZG 2007, 62; *Schärdel*, Die Bücherkodifikation, 2012, S. 205 f.

⁹⁴ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl. I 2006, S. 2034.

⁹⁵ Dazu v. Knobloch/Stephan, in: Hömig/Wolff/Kluth, GG, 14. Aufl. 2025, Art. 75 Rn. 1; Lindner, JuS 2005, 577.

⁹⁶ Zum Ganzen BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 1954 – 2 BvG 1/54 –, BVerfGE 4, 115-142, Rn. 47 ff., juris; BVerfG, Urteil vom 27. Juli 2004 – 2 BvF 2/02 –, BVerfGE 111, 226-286, Rn. 80 ff., juris und umfassend Lindner, JuS 2005, 577 (578 f., 581).

⁹⁷ Dazu etwa *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 109 Rn. 245; *Jarass/Pieroth*, GG, 18. Aufl., Art. 109 Rn. 22; *Siekmann*, in: Sachs, GG, 10. Aufl., Art. 109 Rn. 96 ff.

⁹⁸ Dazu BVerfG, Urteil vom 11. November 1999 – 2 BvF 2/98 –, BVerfGE 101, 158-238, Rn. 262 ff., juris; *Siekmann*, in: Sachs, GG, 10. Aufl., vor Art. 104a Rn. 61 ff.; *Schmidt*, Öffentliches Finanzrecht, 2023, § 11 Rn. 363; *Smeddinck*, ZG 2007, 62 (65 f.); *Kloepfer/Jessen*, DÖV 2025, 581 (583).

den Haushaltordnungen des Bundes und der Länder.⁹⁹ Weiter ließe sich das Standortauswahlgesetz (StandAG) in gewisser Weise als Rahmengesetz einordnen: Es regelt das Verfahren der Suche und Auswahl eines Standorts zurendlagerung radioaktiver Abfälle; der verfahrensabschließende Standortvorschlag (§ 19 Abs. 2 StandAG) bedarf sodann einer „Umsetzung“ durch ein (weiteres) Bundesgesetz, der Standortentscheidung (§ 20 StandAG).¹⁰⁰ Ähnliche Ausgestaltungen finden sich z.T. in den kommunalrechtlichen Vorschriften der Länder zu gemeindlichen Gebietsreformen.¹⁰¹

2. Stellung in der Normenhierarchie

- (87) Ein Vergesellschaftungsrahmengesetz müsste die Vorgaben des Grundgesetzes und der Verfassung von Berlin beachten (Art. 1 Abs. 3, Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 1 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3, 36 Abs. 1 VvB). Insbesondere dürfte es den durch Art. 15 GG gesteckten Rahmen nicht überschreiten. Eine gegenüber Art. 15 GG restriktivere Ausgestaltung wäre indes verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen. Auch das einfache Bundesrecht ginge einem Vergesellschaftungsrahmengesetz vor (Art. 31 GG). Nach ständiger Rechtsprechung hat zudem das Recht der EU Vorrang gegenüber jeglichem nationalen Recht,¹⁰² mithin auch gegenüber einem Vergesellschaftungsrahmengesetz auf Landesebene. Vorrangig wären schließlich die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland (Art. 25 und Art. 59 Abs. 2 GG).¹⁰³
- (88) Für den Zeitraum zwischen seinem Inkrafttreten und der (etwaigen) Verabschiedung eines „Anwendungsgesetzes“ entfaltete ein Rahmengesetz Geltung entsprechend derjenigen jedes förmlichen Landesgesetzes. Aufgrund seiner verbindlichen Rechtswirkung könnte es potentiell von einer Vergesellschaftung Betroffenen in gewissem Umfang Rechtssicherheit gewähren.¹⁰⁴ Dies gilt insbesondere für denkbare

⁹⁹ Dazu *Kloepfer/Jessen*, DÖV 2025, 581 (583); *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, 2011, § 26 Rn. 177, 179; *Schmidt*, Öffentliches Finanzrecht, 2023, § 3 Rn. 80.

¹⁰⁰ Zum Ganzen *Kloepfer/Jessen*, DÖV 2025, 581 (583). Vgl. auch *Smeddinck/Semper*, in: Brunnengräber, Problemfälle Endlager, 2016, S. 235 (250 f.).

¹⁰¹ Näher *Kloepfer/Jessen*, DÖV 2025, 581 (584).

¹⁰² EuGH, Urteil v. 15.7.1964, Rs. 6/64 (Costa/ENEL), Slg. 1964, 1253 (1269 f.); EuGH, Gutachten 2/13 v. 18.12.2014 (EMRK II), Rn. 166.

¹⁰³ Zu Art. 25 GG *Herdegen*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 25 Rn. 93. Zu Art. 59 Abs. 2 GG *Huber*, in: Sachs, GG, 10. Aufl., Art. 31 Rn. 10.

¹⁰⁴ Vgl. zur Beständigkeit des geltenden Rechts als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips *Sachs/von Coelln*, in: Sachs, 10. Aufl., Art. 20 Rn. 131. Zur „Unverbrüchlichkeit des Parlamentsgesetzes“ als „Fundament des demokratischen Rechtsstaats“ *Leisner-Egensperger*, in: Kischel/Kube, Handbuch des Staatsrechts Bd. 2, 1. Aufl. 2024, § 37 Rn. 4.

Konkretisierungen der Vergesellschaftungsgegenstände, mögliche Formen der Gemeinwirtschaft oder Maßgaben für die Berechnung der Entschädigung.

- (89) Indes hätte ein Vergesellschaftungsrahmengesetz keinen Vorrang vor einem möglichen späteren „Anwendungsgesetz“. Ein Rahmengesetz würde also keine unmittelbare rechtliche (Selbst-)Bindung für den Gesetzgeber entfalten.¹⁰⁵ Nach allgemeinen Grundsätzen hat ein früheres Gesetz keine rechtliche Bindungswirkung für spätere Gesetze. Eine derartige Selbstbindung kollidierte mit dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG, Art. 1 Abs. 2 Satz 1 VvB): Dem Gesetzgeber muss die Gestaltungsmacht verbleiben, ältere Regelungen durch neue Regelungen der gleichen Hierarchiestufe zu ersetzen („*lex posterior derogat legi priori*“).¹⁰⁶ Entsprechendes folgt u.a. auch aus dem Wortlaut des Art. 20 Abs. 3 GG: Anders als die Exekutive und die Judikative ist der Gesetzgeber ausschließlich an die Verfassung, nicht hingegen an einfache Gesetze gebunden.¹⁰⁷
- (90) Vor diesem Hintergrund kommt eine (Selbst-)Bindung des Gesetzgebers nur in Betracht, wenn es dafür eine verfassungsrechtliche Grundlage gibt.¹⁰⁸ Eben dies ist gemäß Art. 109 Abs. 4 GG für das HGrG der Fall¹⁰⁹ und wurde vom BVerfG für das Maßstäbengesetz aus Art. 106, 107 GG hergeleitet.¹¹⁰ Bei der früheren Rahmengesetzgebung des Bundes ergab bzw. ergibt sich die Bindungswirkung für die Länder im Wesentlichen aus Art. 75 und Art. 31 GG.¹¹¹ Ob die Bundeshaushaltssordnung (BHO) bzw. die Landeshaushaltssordnungen (LHO) die jeweiligen Gesetzgeber bei der Auf-

¹⁰⁵ Ebenso *Freiβ/Laven*, Vergesellschaftungsverzögerungsgesetz, 7. Juli 2023, Verfassungsblog, <https://verfassungsblog.de/vergesellschaftungsverzogerungsgesetz/> (abgerufen am 26.09.2025).

¹⁰⁶ *Kloepfer*, in: ders. (Hrsg.), GS Brandner, 2. Aufl. 2018, S. 93 ff.; *Kloepfer/Jessen*, DÖV 2025, 581 (585); *Püttner*, DÖV 1970, 322 (323); *Kischel*, in: BeckOK GG, 62. Ed. 15.6.2025, Art. 3 Rn. 96; *Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 165. Einschränkend *Smeddinck*, ZG 2007, 62 (70). Zu Art. 59 Abs. 2 Satz 2 GG auch BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2015 – 2 BvL 1/12 –, BVerfGE 141, 1-56, juris, Rn. 53 (zu Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG). Aus der Literatur *Gurlit*, Verwaltungsvertrag und Gesetz, 2000, S. 173 f.; *Hofmann*, DVBl. 2013, 215 (2019). Zum Sonderfall der Zulässigkeit der haushalterischen Selbstbindung des Parlaments (gerade) zum Erhalt der demokratischen Gestaltungsfähigkeit BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, BVerfGE 167, 86-163, juris, Rn. 140.

¹⁰⁷ *Püttner*, DÖV 1970, 322 (323); *Kloepfer/Jessen*, DÖV 2025, 581 (585). Vgl. auch *Kotzur*, in: von Münch/Kunig, GG Bd. 1, 8. Aufl., Art. 20 Rn. 137; *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 20 Rn. 25 ff.

¹⁰⁸ *Kloepfer/Jessen*, NVwZ – Online-Aufsatz 5/2023 (7); Vgl. auch *Pierothe*, NJW 2000, 1086 (1087).

¹⁰⁹ *Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 165 f.; *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 109 Rn. 239 ff.

¹¹⁰ BVerfG, Urteil vom 11. November 1999 – 2 BvF 2/98 –, BVerfGE 101, 158-238, Rn. 262 ff., juris. Hierzu *Kloepfer/Jessen*, DÖV 2025, 581 (583).

¹¹¹ Dazu *Lindner*, JuS 2005, 577 (581 f.).

bzw. Feststellung des Haushalts binden, ist umstritten: Eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage gibt es dafür nicht. Gleichwohl wird teilweise eine Bindungswirkung mit der (zweifelhaften) Erwägung bejaht, dass die Haushaltsaufstellung „materielle Verwaltung“ sei.¹¹²

- (91) Mit Blick auf die Vergesellschaftung nach Art. 15 GG gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass ein Rahmengesetz des Landes für den Landesgesetzgeber verbindlich sein könnte. Eine solche Bindungswirkung widerspräche vielmehr der verfassungsrechtlichen Vorgabe, wonach eine Vergesellschaftung „durch ein Gesetz“ zu erfolgen hat, das u.a. Art und Ausmaß der Entschädigung selbst regelt. Folglich würde ein Vergesellschaftungsrahmengesetz den Landesgesetzgeber grundsätzlich nicht daran hindern, in einem späteren Anwendungsfall davon abzuweichen.
- (92) Abhängig vom Inhalt eines Rahmengesetzes können jedoch unter Umständen mittelbar verfassungsrechtliche Bindungen bewirkt werden. Ein möglicher Ansatzpunkt wäre der Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG bzw. Art. 10 Abs. 1 VvB und der daraus abgeleitete Grundsatz der Systemgerechtigkeit.¹¹³ Entscheidet sich der Gesetzgeber hinsichtlich eines bestimmten Regelungsgegenstandes für ein bestimmtes System oder bestimmte Strukturprinzipien, darf er diese nicht beliebig, sondern nur bei Vorliegen eines hinreichenden sachlichen Grundes durchbrechen.¹¹⁴ Sollte daher ein Vergesellschaftungsrahmengesetz derartige Vorfestlegungen – etwa im Hinblick auf mögliche Vergesellschaftungsgegenstände, Arten der Vergesellschaftung oder Art und Höhe der Entschädigung – enthalten, so könnten im Falle einer späteren Abweichung durch ein Anwendungsgesetz die Betroffenen einwenden, dass ein Systembruch vorliege, der gegen das Gleichheitsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG verstöße. Ob solche

¹¹² So *Kloepfer/Jessen*, DÖV 2025, 581 (583); *Kloepfer*, Verfassungsrecht Band 1, 2011, § 26 Rn. 179; *Kloepfer*, in: ders. (Hrsg.), GS Brandner, 2. Aufl. 2018, S. 93 (98). Dagegen *Schmidt*, Öffentliches Finanzrecht, § 3 Rn. 110; *Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989, S. 174 ff.; *Püttner*, DÖV 1970, 322 (323); *Kube*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, 107. EL März 2025, Art. 110 Rn. 61.

¹¹³ Vgl. hierzu *Kloepfer/Jesse*, DÖV 2025, 581 (584); *Püttner*, DÖV 1970, 322 (323); *Maurer*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts Bd. 4, 3. Aufl., § 79 Rn. 83 ff.

¹¹⁴ Allgemein *Boysen*, in: von Münch/Kunig, GG Bd. 1, 8. Aufl., Art. 3 Rn. 85 ff.; *Nußberger/Hey*, in: *Sachs*, GG, 10. Aufl., Art. 3 Rn. 98 ff.; *Wollenschläger*, in: *Huber/Voßkuhle*, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 3 Rn. 197 ff. Für den Bereich der kommunalen Neugliederung VerfGH Rheinland-Pfalz, NVwZ-RR 2015, 761 (767); ThürVerfGH NVwZ-RR 1997, 639 (643); ThürVerfGH Urteil vom 9. Juni 2017 – 61/16 –, Rn. 136, juris. Für die kommunale Finanzausstattung StGH Hessen, Urteil vom 12. Oktober 2022 – P.St. 2793 –, Rn. 282, juris. Zum Steuerrecht BVerfG, Urteil vom 9. Dezember 2008 – 2 BvL 1/07 –, BVerfGE 122, 210-248, Rn. 80 ff., juris; BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2014 – 1 BvL 21/12 –, BVerfGE 138, 136-255, Rn. 123, juris. Kritisch aber *Kischel*, in: *BeckOK GG*, 62. Ed. 15.6.2025, Art. 3 Rn. 95.

Einwände von Erfolg gekrönt wären, hängt vom Einzelfall ab und lässt sich nicht abstrakt prognostizieren.

- (93) Ferner ist denkbar, dass ein Vergesellschaftungsrahmengesetz einen qualifizierten Vertrauenstatbestand schafft, auf den sich Betroffene im Hinblick auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes aus Art. 20 Abs. 3 und Art. 14 GG berufen können. Zwar kann grundsätzlich kein verfassungsrechtlich geschütztes Vertrauen darin bestehen, dass eine günstige Rechtslage unverändert bleibt.¹¹⁵ Anders liegt die Sache jedoch, wenn der Gesetzgeber im Rahmen einer Rechtsänderung zunächst Übergangsregelungen schafft und diese dann nachträglich zum Nachteil der Betroffenen erneut ändert. In einem solchen Fall besteht ein geschütztes Vertrauen in den Bestand der Übergangsregelung, das nur aus überwiegenden Gemeinwohlgründen enttäuscht werden darf.¹¹⁶ Weiter schützt Art. 14 Abs. 1 GG Investitionen in das Eigentum, die im berechtigten Vertrauen auf eine besondere gesetzliche Regelung vorgenommen wurden. Bejaht wurde dies etwa bei Investitionen aufgrund der sog. Laufzeitverlängerung für Kernkraftwerke.¹¹⁷ Ob ein Vergesellschaftungsrahmengesetz tatsächlich einen solchen Vertrauenstatbestand schafft, hängt vom Einzelfall ab und lässt sich nicht abstrakt prognostizieren. Vorstellbar wäre dies etwa, wenn das Gesetz in einer Branche gezielt die Erwartung schürt, bei einem bestimmten Verhalten von Vergesellschaftungen verschont zu bleiben.
- (94) Schließlich könnte, abhängig von den Umständen, ein Rahmengesetz gewisse politische Bindungswirkung entfalten. Solche zu beurteilen, ist nicht Gegenstand dieses Gutachtens.

3. Möglicher Inhalt

- (95) Vor diesem Hintergrund gibt es keinen rechtlich zwingenden Inhalt, den ein Vergesellschaftungsrahmengesetz notwendigerweise haben müsste. Im Rahmen der verfassungs-, europa- und völkerrechtlichen Vorgaben kommt dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu, welche Regelungen er in ein Rahmengesetz aufnimmt.

¹¹⁵ BVerfG, Beschluss vom 5. Februar 2002 – 2 BvR 305/93 –, BVerfGE 105, 17-48, Rn. 73; *Maurer*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts Bd. 4, 3. Aufl., § 79 Rn. 75.

¹¹⁶ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. März 2000 – 1 BvL 16/96 –, BVerfGE 102, 68-99, juris, Rn. 95 ff.; Urteil vom 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11 u.a. –, BVerfGE 143, 246-396, Rn. 335 ff. (juris); *Sachs/von Coelln*, in: *Sachs*, GG, 8. Aufl., Art. 20 Rn. 139; *Grzeszick*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, 107. EL März 2025, Art. 20 Rn. 71.

¹¹⁷ Siehe BVerfG, Urteil vom 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11 u.a. –, BVerfGE 143, 246-396, Rn. 371 ff. (juris).

Dieser ist primär nach fachlichen und politischen Erwägungen auszufüllen, die nicht Teil unseres Auftrags sind. Ein Gesichtspunkt kann dabei auch sein, ein mögliches Rahmengesetz einer verfassungsgerichtlichen Prüfung zu unterstellen, um verfassungsrechtlich umstrittene Fragen klären zu lassen.

- (96) So kann – muss aber nicht – ein Rahmengesetz die möglichen Gegenstände einer Vergesellschaftung gegenüber dem Wortlaut von Art. 15 Satz 1 GG („Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel“) näher definieren. Angesichts der umstrittenen Reichweite von Art. 15 GG¹¹⁸ könnte eine solche Vorgehensweise, falls einem eher weiten Verständnis gefolgt würde, das Risiko bergen, dass ein Verfassungsgericht die verfassungsrechtlichen Vorgaben enger interpretiert und das Rahmengesetz folglich für nichtig erklärt. Umgekehrt wäre es grundsätzlich zulässig, in einem Rahmengesetz den möglichen Anwendungsbereich einer Vergesellschaftung stärker einzuschränken, als dies Art. 15 GG vorsieht. Wie oben ausgeführt, würde dies den Gesetzgeber indes nicht daran hindern, in einem späteren Fall davon abzuweichen, sofern es dafür hinreichende sachliche Gründe gäbe.¹¹⁹
- (97) Vergleichbares gilt für eine mögliche Konkretisierung der Begriffe „Gemeineigentum“ und „andere Formen der Gemeinwirtschaft“ aus Art. 15 Satz 1 GG¹²⁰ sowie der Art und Höhe der Entschädigung¹²¹ nach Art. 15 Satz 2 i.V.m. Art. 14 Abs. 3 GG. Ein solcher Schritt könnte ebenfalls das Risiko bergen, die verfassungsrechtlichen Anforderungen zu verfehlten. Zugleich könnte er aber zur Klärung streitiger Rechtsfragen beitragen. Umgekehrt stünde es dem Gesetzgeber auch hier frei, für sich selbst strengere Vorgaben zu formulieren als das Grundgesetz. Davon könnte er dann aber später wieder abweichen, sollten hinreichende sachliche Gründe vorliegen.¹²²

III. Voraussetzungen einer Vergesellschaftung

- (98) Ein auf Art. 15 GG gestütztes Vergesellschaftungsrahmengesetz muss neben den landesverfassungsrechtlichen Anforderungen – die, wie dargelegt, nicht erfüllt sind – auch die von Art. 15 GG gezogenen tatbestandlichen Grenzen einhalten. Das Vergesellschaftungsrahmengesetz darf deshalb nur Güter betreffen, die nach Art. 15 GG zulässige Gegenstände einer Vergesellschaftung sein können (hierzu 1.). Darüber hinaus

¹¹⁸ Siehe unten Rn. 98 ff.

¹¹⁹ Oben Rn. 91.

¹²⁰ Siehe unten Rn. 116 ff.

¹²¹ Siehe unten Rn. 157 ff.

¹²² Oben Rn. 91 f.

muss es in der Sache eine Vergesellschaftung regeln, d.h. die zu vergesellschaftenden Gegenstände müssen in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden. Demgegenüber darf das Vergesellschaftungsrahmengesetz keine Enteignung und keine Inhalts- und Schrankenbestimmung regeln (hierzu 2.). Während eine „Vergesellschaftungsreife“ nach Art. 15 GG nicht erforderlich ist (hierzu 3.), muss das Vergesellschaftungsrahmengesetz den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und das Gleichbehandlungsgebot wahren (hierzu 4.).

1. Vergesellschaftungsgegenstand

- (99) Nach Art. 15 Satz 1 GG können Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden. Die vergesellschaftungsfähigen Güter i.S.d. Art. 15 Satz 1 GG sind damit auf Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel begrenzt. Diese Aufzählung ist abschließend.¹²³ Eine Vergesellschaftung anderer Güter lässt das Grundgesetz bereits tatbestandlich nicht zu.
- (100) Hinsichtlich einer möglichen Vergesellschaftung auf den Feldern Wohnen, Energie und Wasser kommen nur die Tatbestandsvarianten Produktionsmittel (hierzu a)) und Grund und Boden (hierzu b)) in Betracht. Anlagen der industriellen Produktion oder beispielsweise der Energie- oder Wasserwirtschaft dürften grundsätzlich unter „Produktionsmittel“ fallen. Nach einer beachtlichen Literaturmeinung lässt sich demgegenüber eine Vergesellschaftung von privaten Wohnungsbeständen auf keine der Tatbestandsvarianten von Art. 15 GG stützen. Es besteht daher ein nicht unerhebliches Risiko, dass sich das Bundesverfassungsgericht dieser Auslegung anschließt und eine Vergesellschaftung von Wohnungsbeständen bereits tatbestandlich als nicht von Art. 15 GG gedeckt einstuft (hierzu c)).

a) Produktionsmittel

- (101) Unter den Begriff der Produktionsmittel fallen alle sachlichen und rechtlichen Mittel, die der Gewinnung und Herstellung von Gütern, d.h. von gegenständlichen Produkten, dienen.¹²⁴ Dies sind jedenfalls die der Produktion unmittelbar dienenden

¹²³ *Wendt*, in: *Sachs*, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 15 Rn. 7; *Axer*, in: *Epping/Hillgruber*, BeckOK GG, 62. Ed. Stand: 15.6.2025, Art. 15 Rn. 17; *Durner*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, 107. EL März 2025, Art. 15 Rn. 29.

¹²⁴ *Axer*, in: *Epping/Hillgruber*, BeckOK GG, 62. Ed. 15.6.2025, Art. 15 Rn. 17; *Wendt*, in: *Sachs*, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 15 Rn. 9.

Betriebsanlagen wie Gebäude oder Maschinen, die für die Produktion verwendeten Betriebsmittel wie Rohstoffe und die für die Produktion eingesetzten Patente oder Warenzeichen.¹²⁵

- (102) Zum Teil wird vertreten, dass der Begriff der Produktionsmittel über den Bereich der Waren- und Güterproduktion hinaus auch alle solchen Mittel erfasse, die unmittelbar oder mittelbar der ökonomischen Produktion dienten, einschließlich der Herstellung von Dienstleistungen.¹²⁶ Erklärtes Ziel dieser Ansicht ist, mit Banken, Versicherungen, Handels- und Verkehrsunternehmen die „Kommandohöhen der Wirtschaft“¹²⁷ einer Sozialisierung zugänglich zu machen.
- (103) Gegen diese weite Auslegung sprechen jedoch gewichtige historische und systematische Argumente. So unterscheidet sich der Wortlaut von Art. 15 GG klar von der Vorgängervorschrift in Art. 156 der Weimarer Reichsverfassung („WRV“). Art. 156 WRV regelte Folgendes:

„Art. 156 WRV

Das Reich kann durch Gesetz, unbeschadet der Entschädigung, in sinngemäßer Anwendung der für Enteignung geltenden Bestimmungen, für die Vergesellschaftung geeignete private wirtschaftliche Unternehmungen in Gemeineigentum überführen.“

- (104) Die Bezugnahme auf „private wirtschaftliche Unternehmungen“ wurde in Art. 15 GG bewusst nicht übernommen, sondern durch den engeren Begriff der Produktionsmittel ersetzt.¹²⁸ Erklärtes Zielobjekt einer möglichen Vergesellschaftung nach Art. 15 GG waren im Parlamentarischen Rat dabei die „Schlüsselindustrien“.¹²⁹ Dies spricht für

¹²⁵ *Wendt*, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 15 Rn. 9.

¹²⁶ *Wieland*, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2013, Art. 15 Rn. 25 f.; *Bryde*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 15 Rn. 21; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Auflage 2024, Art. 15 Rn. 2.

¹²⁷ So ausdrücklich *Bryde*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 15 Rn. 21.

¹²⁸ *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, 2019, S. 66.

¹²⁹ Siehe dazu *Depenheuser/Froese*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Auflage 2024, Art. 15 Rn. 36; Schmidt, DÖV 2019, 508 (509). Siehe auch die Aussage des SPD-Abgeordneten *Menzel* (Parlamentarischer Rat, 10. Sitzung vom 8.5.1949, in: Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 9, 1996, S. 528): „Bei den weiteren Bestimmungen begrüßen wir es, dass erstmals in einer Verfassung – und wohl in einem Gesetz überhaupt – die Begriffe Gemeineigentum und Gemeinwirtschaft gesetz- und verfassungsmäßig verankert worden sind. Gerade hieraus erhoffen wir Sozialdemokraten in der

ein enges Verständnis des Begriffs der Produktionsmittel, das auf den Bereich der Waren- und Güterproduktion beschränkt ist.¹³⁰

- (105) In systematischer Hinsicht lässt sich für eine enge Auslegung des Begriffs der Produktionsmittel anführen, dass Art. 15 GG die zulässigen Vergesellschaftungsgegenstände gleichrangig nebeneinander aufzählt.¹³¹ Dies wird durch die semantische Verknüpfung der drei Vergesellschaftungsgegenstände über das Wort „und“ deutlich. Würde der Begriff der Produktion derart weit verstanden, dass er alle Mittel erfasste, die unmittelbar oder mittelbar der Produktion dienen, hätte es einer gesonderten Nennung der Vergesellschaftungsgegenstände Grund und Boden und Naturschätze nicht bedurft.¹³² Es erscheint jedoch abwegig, dass die Verfasser des Grundgesetzes die Tatbestandsvarianten Grund und Boden und Naturschätze leer laufen lassen wollten. Zumindest hätte es dann nahe gelegen, den weiten Charakter der Tatbestandsvariante „Produktionsmittel“ durch ein zusätzliches Wort wie „andere“ oder „weitere“ deutlich zu machen.¹³³
- (106) Vor diesem Hintergrund ist Art. 15 GG nach der wohl herrschenden Literaturansicht so zu verstehen, dass eine Vergesellschaftung unter der Tatbestandsvariante „Produktionsmittel“ nur im Bereich der Waren- und Güterproduktion, nicht aber im Dienstleistungssektor verfassungsrechtlich zulässig ist.¹³⁴ Im Bereich der Waren- und Güterproduktion soll sich die Vergesellschaftungsermächtigung dann allerdings nicht nur auf die zur Produktion eingesetzten Anlagen beschränken, sondern auch die

Vorstellungswelt der Deutschen eine zunehmende Einsicht über die Notwendigkeit, die deutschen Schlüsselindustrien in Gemeineigentum zu überführen.“

¹³⁰ So auch *Wendt*, in: *Sachs*, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 15 Rn. 12; dazu *Depenheuser/Froese*, in: *Huber/Voßkuhle*, GG, 8. Auflage 2024, Art. 15 Rn. 36 ff.; *Sodan*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, 2019, S. 40; *Wolfers/Opper*, DVBl 2019, 542 (547).

¹³¹ *Durner*, in; *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, 107. EL März 2025, Art. 15 Rn. 40; *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, 2019, S. 66.

¹³² *Wendt*, in: *Sachs*, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 15 Rn. 13; *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, 2019, S. 66.

¹³³ *Sodan*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, 2019, S. 41; *Durner*, in; *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, 107. EL März 2025, Art. 15 Rn. 40.

¹³⁴ So auch *Wendt*, in: *Sachs*, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 15 Rn. 9 ff.; *Depenheuser/Froese*, in: *Huber/Voßkuhle*, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 15 Rn. 38; *Durner*, in; *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, 107. EL März 2025, Art. 15 Rn. 40; *Axer*, in: *Epping/Hillgruber*, BeckOK GG, 62. Ed. 15.6.2025, Art. 15 Rn. 17; *Sodan*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, 2019, S. 40; *Wolfers/Opper*, DVBl 2019, 542 (547).

Unternehmen selbst erfassen, sofern diese der Produktion von Waren und Gütern dienen.¹³⁵ Dies hat zur Folge, dass nicht nur die Vermögensgegenstände solcher Unternehmen vergesellschaftet werden können, sondern auch die Gesellschaftsanteile an solchen Unternehmen.¹³⁶

b) Grund und Boden

- (107) Die Begriffe Grund und Boden bezeichnen Grundstücke aller Art im Sinne des bürgerlich-rechtlichen Grundeigentums.¹³⁷ Mit erfasst sind auch die wesentlichen Bestandteile eines Grundstücks nach § 94 BGB und das Zubehörs nach § 97 BGB.¹³⁸ Darüber hinaus werden nach § 96 BGB auch Rechte, die mit dem Eigentum an einem Grundstück verbunden sind, als Bestandteile des Grundstücks anerkannt.¹³⁹ Dasselbe soll für Rechte an einem Grundstück gelten, beispielsweise Erbbaurechte.¹⁴⁰
- (108) Zu den wesentlichen Bestandteilen eines Grundstücks gehören gem. § 94 Abs. 1 Satz 1 BGB die mit dem Grund und Boden fest verbundenen Sachen, insbesondere Gebäude. Nach § 94 Abs. 2 BGB gehören zu den wesentlichen Bestandteilen eines Gebäudes die zur Herstellung des Gebäudes eingefügten Sachen. Bei einem Zugriff auf die jeweiligen Grundstücke im Wege der Vergesellschaftung sind daher grundsätzlich auch die auf dem Grundstück aufstehenden Gebäude einschließlich der darin befindlichen Wohnungen erfasst.¹⁴¹

¹³⁵ Vgl. nur *Durner*, in; Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 15 Rn. 41; *Depenheuser/Froese*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 15 Rn. 37 f.

¹³⁶ Siehe dazu *Franke et al.*, Vergesellschaftung für die Energiewende, 2025, S. 17 f.

¹³⁷ *Durner*, in; Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 15 Rn. 33; *Depenheuser/Froese*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Auflage 2024, Art. 15 Rn. 31.

¹³⁸ *Axer*, in: BeckOK GG, 62. Ed. 15.6.2025, Art. 15 Rn. 15; *Depenheuser/Froese*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Auflage 2024, Art. 15 Rn. 31.

¹³⁹ *Durner*, in; Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 15 Rn. 34; *Depenheuser/Froese*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Auflage 2024, Art. 15 Rn. 31.

¹⁴⁰ *Wieland*, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2013, Art. 15 Rn. 23; *Durner*, in; Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 15, Rn. 33.

¹⁴¹ Zum Teil wird zusätzlich danach differenziert, ob das Grundstück nach dem Wohnungseigentumsgesetz aufgeteilt ist oder nicht. Im Fall eines aufgeteilten Grundstücks soll nach dieser Ansicht bzgl. der einzelnen Wohnungseigentumseinheiten eine Vergesellschaftungssperre greifen, weil Art. 15 GG nur den Zugriff auf das Grundstück als Ganzes erlaube, siehe *Sodan*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, 2019, S. 39 f.

c) Konsequenzen für ein Vergesellschaftungsrahmengesetz

- (109) Anlagen der industriellen Produktion und Anlagen der Energie- oder Wasserwirtschaft dürften als „Produktionsmittel“ i.S.d. Art. 15 GG einzustufen sein.¹⁴² Denn diese Anlagen dienen der Herstellung bzw. Bereitstellung eines Gutes – der jeweiligen Produkte, Energie oder Trinkwasser – und sind damit der Sach- und nicht der Dienstleistungsproduktion zuzuordnen.¹⁴³ Hinsichtlich der Energiewirtschaft spricht für diese Zuordnung auch, dass „Elektrizitätswerke“ schon im Parlamentarischen Rat als Beispiel für Produktionsmittel i.S.d. Art. 15 GG bezeichnet wurden.¹⁴⁴ Und die Wasserwirtschaft – selbst wenn es sich bei ihr nicht um eine derjenigen „Schlüsselindustrien“ handeln dürfte, die den Verfassern des Grundgesetzes mit der Fallgruppe der „Produktionsmittel“ unmittelbar vor Augen stand¹⁴⁵ – stellt einen zentralen Bereich der Daseinsvorsorge mit elementarer Wichtigkeit für das Gemeinwesen dar. Es liegt vor diesem Hintergrund nahe, dass wasserwirtschaftliche Anlagen als „lebenswichtige“ Produktionsmittel im Sinne des Art. 15 GG anzusehen sind.¹⁴⁶
- (110) Demgegenüber sind Wohnungsunternehmen nicht als Produktionsmittel i.S.d. Art. 15 GG einzustufen. Denn Wohnungsunternehmen produzieren keine sachlichen Güter, sondern erbringen nur Dienstleistungen, namentlich die Vermietung und Bewirtschaftung von Wohnraum. Nach dem aus historischen und systematischen Gründen zu grunde zu legenden engen Begriffsverständnis fallen Unternehmen der Dienstleistungsbranche aber gerade nicht unter „Produktionsmittel“.
- (111) Aus dieser Feststellung zieht eine beachtliche Literaturmeinung den Schluss, dass eine Vergesellschaftung der Wohnungsbestände privater Wohnungsunternehmen nach Art. 15 GG bereits tatbestandlich nicht zulässig ist.¹⁴⁷ Die Vertreter dieser Ansicht verweisen darauf, dass die „Vergesellschaftungssperre“ für Wohnungsunternehmen

¹⁴² Für die Energiewirtschaft so auch *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 15 Rn. 38; *Franke et al.*, Vergesellschaftung für die Energiewende, 2025, S. 16.

¹⁴³ Vgl. dazu *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 15 Rn. 38.

¹⁴⁴ Siehe dazu *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 15 Rn. 38.

¹⁴⁵ Siehe dazu Rn. 104.

¹⁴⁶ Vgl. zur „Lebenswichtigkeit“ von Produktionsmitteln i.S.d. Art. 15 GG *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 15 Rn. 30.

¹⁴⁷ So *Depenheuser/Froese*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Auflage 2024, Art. 15 Rn. 38; *Wendt*, in: *Sachs*, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 15 Rn. 13a; *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 15 Rn. 34; *Sodan*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, 2019, S. 41; *Wolfers/Opper*, DVBl 2019, 542 (547); *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, 2019, S. 68 f. und 71 f.

unter der Tatbestandsvariante „Produktionsmittel“ umgangen würde, wenn die Grundstücke und darauf aufstehenden Gebäude und Wohnungen dieser Unternehmen unter der weiteren Tatbestandsvariante „Grund und Boden“ vergesellschaftet werden könnten.¹⁴⁸ Das vom Verfassungsgeber gewollte enge Begriffsverständnis der „Produktionsmittel“ sperre deshalb den Rückgriff auf die Tatbestandsvariante „Grund und Boden“. Jedenfalls müsste diese Sperrwirkung dann eingreifen, wenn das Kapital des betroffenen Dienstleistungsunternehmens, das nicht als „Produktionsmittel“ vergesellschaftet werden dürfe, ausschließlich oder ganz überwiegend in Grund und Boden bestehe. Genau so liege der Fall bei Wohnungsunternehmen.

- (112) Ergänzend verweisen Vertreter dieser Ansicht darauf, dass es dem Gesetzgeber auch mit Blick auf seine Bindung an den allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG verwehrt sein müsse, die Befugnis zur Vergesellschaftung von „Grund und Boden“ gezielt zum Zweck der Vergesellschaftung von durch Art. 15 GG als „Produktionsmittel“ nicht erfasste Unternehmen einzusetzen.¹⁴⁹ Darüber hinaus sprächen in systematischer Hinsicht auch die Grundsätze der Einheit der Verfassung und der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung dafür, dass die „Vergesellschaftungssperre“ für Wohnungsunternehmen unter der Tatbestandsvariante der Produktionsmittel nicht über die „Hintertür“ der Tatbestandsvariante Grund und Boden umgangen werden dürfe.¹⁵⁰
- (113) Gegen diese Literaturmeinung wird zwar eingewandt, dass der Vergesellschaftungsgegenstand „Grund und Boden“ damit seinen eigenständigen Regelungsgehalt verliere.¹⁵¹ Zudem wird darauf verwiesen, dass es nicht zu rechtfertigen sei, Grund und Boden von selbst nicht vergesellschaftungsfähigen Unternehmen stärker zu schützen als Grundstücke von Privateigentümern.¹⁵²

¹⁴⁸ *Wendt*, in: *Sachs*, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 15 Rn. 7a; *Sodan*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, 2019, S. 42 ff.; *Wolters/Opper*, DVBl 2019, 542 (547); *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, 2019, S. 71 f.

¹⁴⁹ So auch *Durner*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, 107. EL März 2025, Art. 15 Rn. 34; *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, 2019, S. 71 f.

¹⁵⁰ *Sodan*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, 2019, S. 42.

¹⁵¹ Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 30.

¹⁵² So aber *Schmidt*, DÖV 2019, 508 (509); *Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages*, Zur Vergesellschaftung eines privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmens nach Art. 15 GG – WD 3 – 3000 – 445/18, S. 5; *Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses*, Gutachten zur rechtlichen

- (114) Gegen diese Kritik lässt sich jedoch einwenden, dass den Verfassern des Grundgesetzes als möglicher Anwendungsfall der Tatbestandsvariante „Grund und Boden“ eine andere Fallkonstellation vor Augen gestanden haben dürfte: nämlich große landwirtschaftlich genutzte Grundbesitztümer. Diese wären von der Sperrwirkung nicht betroffen.¹⁵³ Denn bei solchen Unternehmen würde gerade keine Umgehung der auf die Güter- und Warenproduktion beschränkten Tatbestandsvariante der „Produktionsmittel“ eintreten.¹⁵⁴ Darüber hinaus tritt auch keine ungerechtfertigte Benachteiligung von Privateigentümern ein. Denn angesichts des für die Vergesellschaftung von Wohnungsbeständen diskutierten Schwellenwerts von 3.000 Wohnungen wären auch Privateigentümer mit entsprechender Wohnungsanzahl als Inhaber eines wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs zu werten.¹⁵⁵ Im Übrigen würde eine Vergesellschaftung von Privateigentümern – abgesehen davon, dass das gegenüber Privateigentümern eingesetzte Instrument in aller Regel die Enteignung sein dürfte¹⁵⁶ – am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit scheitern.¹⁵⁷ Die Frage einer Ungleichbehandlung stellt sich daher nicht. Maßgeblich erscheint vielmehr der Vergleich von Wohnungsunternehmen zu Unternehmen der Waren- und Güterproduktion. Nur letztere wollten die Verfasser des Grundgesetzes als „Schlüsselindustrien“ vergesellschaftungsfähig machen.¹⁵⁸
- (115) Vor diesem Hintergrund besteht ein nicht unerhebliches Risiko, dass sich das Bundesverfassungsgericht der engen Auslegung anschließen und aufgrund der Unzulässigkeit der Vergesellschaftung von Wohnungsunternehmen als „Produktionsmittel“ eine Sperrwirkung für die Vergesellschaftung der Grundstücke solcher Unternehmen als „Grund und Boden“ annehmen würde.¹⁵⁹

Bewertung der Forderungen der Initiative „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“ vom 21. August 2019, 12.

¹⁵³ Darauf weist zurecht hin *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, 2019, S. 71, Fn. 184.

¹⁵⁴ *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, 2019, S. 71, Fn. 184.

¹⁵⁵ Vgl. die Praxis zu § 13b Abs. 4 Nr. 1 Satz 2 Buchst. d) ErbStG, wonach die Schwelle für das Vorliegen eines wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs bei 300 Wohnungen liegt (R E 13b.17 Abs. 3 ErbStR).

¹⁵⁶ Zur Abgrenzung von Vergesellschaftung und Enteignung siehe Rn. 130 ff.

¹⁵⁷ Zur Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Rahmen des Art. 15 GG siehe Rn. 139 ff.

¹⁵⁸ S.o. unter Rn. 104.

¹⁵⁹ So auch *Depenheuser/Froese*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Auflage 2024, Art. 15 Rn. 38; *Wendt*, in: *Sachs*, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 15 Rn. 7a; *Axer*, in: BeckOK GG, 62. Ed. 15.6.2025, Art. 15 Rn. 15; *Durner*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, 107. EL März 2025, Art. 15 Rn. 34; *Sodan*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, 2019, S. 42 ff.; *Wolfers/Opper*, DVBl 2019, 542 (547); *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Grenzen

2. Form

- (116) Nach Art. 15 Satz 1 GG erfolgt eine Vergesellschaftung in der Form, dass die zu vergesellschaftenden Gegenstände „in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft“ überführt werden.
- a) Gemeineigentum
- (117) Die Überführung in Gemeineigentum bildet nach dem Wortlaut von Art. 15 GG einen Unterfall der Überführung in Gemeinwirtschaft.¹⁶⁰ Sie besteht zum einen darin, dass die Rechtsposition des bisherigen Eigentümers entzogen und auf einen neuen Träger übertragen wird. Ob dieser Träger zwingend öffentlich-rechtlicher Natur sein muss oder unter Umständen auch eine privatrechtliche Form haben kann, ist nicht abschließend geklärt. Überwiegend wird angenommen, dass Gemeineigentum öffentliches Eigentum sein muss.¹⁶¹ Teilweise wird beispielsweise auch eine Genossenschaft als mögliche Organisationsform von Gemeineigentum angesehen.¹⁶²
- (118) Wortlaut und Zweck von Art. 15 GG dürften es jedenfalls nahelegen, dass Träger des *Gemeineigentums* zumindest mittelbar auch die jeweilige Allgemeinheit sein muss – d.h. nicht nur Teile davon. Dem würde beispielsweise die Übertragung auf das Land, eine landesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts oder eine juristische Person des Privatrechts entsprechen, die zu 100 % vom Land gehalten wird. Ob eine Übertragung auf eine Privatrechtsperson mit nur wenigen privaten Mitgliedern oder Anteilseignern als „Gemeineigentum“ verstanden werden könnte, ist demgegenüber zweifelhaft. Letztlich kann dies aber offenbleiben, da Art. 15 Satz 1 GG ausdrücklich auch andere Formen der Gemeinwirtschaft zulässt.
- (119) Zum andern reicht die Überführung in öffentliches Eigentum nicht aus. Vielmehr muss gesetzlich sichergestellt werden, dass der zu vergesellschaftende Gegenstand dort auch gemeinwirtschaftlich verwendet wird. Mit anderen Worten erlaubt Art. 15 GG keine

der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, 2019, S. 71 f.

¹⁶⁰ *Brückner*, Sozialisierung in Deutschland, 2013, S. 188; *Durner*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 15 Rn. 44 f.; *Kempny*, in: *Dreier*, GG Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Art. 15 Rn. 22; *Bryde*, in: *v. Münch/Kunig*, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 15 Rn. 14.

¹⁶¹ Vgl. etwa *Klein*, Eigentumsbindung, Enteignung, Sozialisierung und Gemeinwirtschaft im Sinne des Bonner Grundgesetzes, 1972, S. 17; Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 33; *Bryde*, in: *v. Münch/Kunig*, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 15 Rn. 15; *Durner*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 15 Rn. 54 ff.

¹⁶² So etwa *Kempny*, in: *Dreier*, GG Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Art. 15 Rn. 22; *Kluth*, ZGuG 2021, 57 (64).

Verstaatlichung von Gegenständen, die dann anschließend von der öffentlichen Hand weiter für erwerbswirtschaftliche Zwecke genutzt werden.¹⁶³

b) Gemeinwirtschaft

- (120) „Gemeinwirtschaft“ ist der Oberbegriff, der das Gemeineigentum mit umfasst. Was er konkret bedeutet, ist unklar. Der Normwortlaut und die Materialien zum Grundgesetz sind insoweit wenig ergiebig. Auch der historische Vorläufer, Art. 156 WRV, hilft dabei kaum weiter.¹⁶⁴ Mangels praktischer Anwendungsfälle konnte sich bislang kein einheitliches Verständnis herausbilden.
- (121) Weitgehende Einigkeit besteht zunächst darin, dass „Gemeinwirtschaft“ gewissermaßen den Gegenbegriff zu „Privatwirtschaft“ bildet. Eine Überführung in Gemeinwirtschaft bedeutet demnach eine fundamentale Abkehr von einer privatnützigen, gewinnorientierten Wirtschaftsweise und den Wechsel zu einem anderen, gemeinnützigen bzw. gemeinwohlorientierten Modell.¹⁶⁵
- (122) Ebenso lässt sich eine weitgehende Übereinstimmung darin feststellen, was *keine* Überführung in Gemeinwirtschaft ist: Hierzu zählen die bloße Mehrung des

¹⁶³ Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 33; *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 15 Rn. 44 f.; *Kempny*, in: Dreier, GG Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Art. 15 Rn. 23; *Bryde*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 15 Rn. 15; *Axer*, in: BeckOK GG, 62. Ed. 15.6.2025, Art. 15 Rn. 12; *Klein*, Eigentumsbindung, Enteignung, Sozialisierung und Gemeinwirtschaft im Sinne des Bonner Grundgesetzes, 1972, S. 17.

¹⁶⁴ Art. 156 WRV lautete: „(1) Das Reich kann durch Gesetz, unbeschadet der Entschädigung, in sinnmäßer Anwendung der für Enteignung geltenden Bestimmungen, für die Vergesellschaftung geeignete private wirtschaftliche Unternehmungen in Gemeineigentum überführen. Es kann sich selbst, die Länder oder die Gemeinden an der Verwaltung wirtschaftlicher Unternehmungen und Verbände beteiligen oder sich daran in anderer Weise einen bestimmenden Einfluß sichern.“

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

(3) Die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften und deren Vereinigungen sind auf ihr Verlangen unter Berücksichtigung ihrer Verfassung und Eigenart in die Gemeinwirtschaft einzugliedern.“

¹⁶⁵ *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 15 Rn. 51; *Axer*, in: BeckOK GG, 62. Ed. 15.6.2025, Art. 15 Rn. 11; *Depenheuser/Froese*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 15 Rn. 16 f.; *Bryde*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 15 Rn. 14; *Dietlein*, in: Stern, Das Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV/1, 2006, S. 2309; *Klein*, Eigentumsbindung, Enteignung, Sozialisierung und Gemeinwirtschaft im Sinne des Bonner Grundgesetzes, 1972, S. 21 f.; *Wieland*, Verfassungsfragen der Vergesellschaftung von Wohnraum, 2019, S. 20.

Staatsvermögens¹⁶⁶ und der bloße Austausch privater gegen öffentliche Entscheidungsträger bei im Wesentlichen unveränderter erwerbswirtschaftlicher Orientierung.¹⁶⁷ Auch die Umverteilung von Privatvermögen von einer zu einer anderen Gruppe stellt keine Gemeinwirtschaft dar.¹⁶⁸ Schließlich ist die Überführung in Gemeinwirtschaft – oder auch nur deren Androhung – kein zulässiges Instrument zur Disziplinierung oder Sanktionierung privater Unternehmen.¹⁶⁹

- (123) Indes fehlt eine greifbare *positive* Definition, was eine gemeinnützige bzw. gemeinwohlorientierte Wirtschaftsweise in Abgrenzung von einer privatnützigen und gewinnorientierten ausmachen soll. In der Literatur finden sich teils primär ökonomisch geprägte Umschreibungen, wonach Gemeinwirtschaft auf die Befriedigung der Bedürfnisse der Allgemeinheit gerichtet sei.¹⁷⁰ Teils werden ausdrücklich andere bzw. weitere Allgemeinwohlziele genannt, darunter die Bekämpfung wirtschaftlicher Machtkonzentration, soziale Gerechtigkeit, die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Überwindung von Fremdbestimmung in der Produktion sowie Versorgungssicherheit, Umwelt- und Klimaschutz.¹⁷¹ Schließlich wird teilweise sogar vertreten, dass die Gewinnerzielung zwar nicht Haupt-, aber doch Nebenziel der Gemeinwirtschaft sein dürfe.¹⁷² Worin sich bei alledem eine *Gemeinwirtschaft* noch kategorisch von bereits existierenden Formen der *Privatwirtschaft* – zumal im Zeitalter von Verantwortungseigentum, „ESG“ und „CSR“ – unterscheiden soll, bleibt offen.
-

¹⁶⁶ So für die Enteignung auch BVerfG, Beschluss vom 12. November 1974 – 1 BvR 32/68 –, BVerfGE 38, 175-187, Rn. 16.

¹⁶⁷ *Bryde*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 15 Rn. 15; *Schröder*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Sozialisierung, 1978, S. 39; *Franke et al.*, Vergesellschaftung für die Energiewende, 2025, S. 22; Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 33.

¹⁶⁸ *Leisner*, JZ 1975, 272 (275); *Klein*, Eigentumsbindung, Enteignung, Sozialisierung und Gemeinwirtschaft im Sinne des Bonner Grundgesetzes, 1972, S. 10; *Depenheuser/Froese*, in: *Huber/Voßkuhle*, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 15 Rn. 26.

¹⁶⁹ *Durner*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 15 Rn. 53; *Gramlich*, ZVglRWiss 82 (1983), 165 (170); *Klein*, Eigentumsbindung, Enteignung, Sozialisierung und Gemeinwirtschaft im Sinne des Bonner Grundgesetzes, 1972, S. 10; *Isensee*, DÖV 1978, 233 (237); *Geulen*, Rechtliche Stellungnahme, 2018, S. 13.

¹⁷⁰ Siehe etwa *Bryde*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 15 Rn. 14; *Klein*, Eigentumsbindung, Enteignung, Sozialisierung und Gemeinwirtschaft im Sinne des Bonner Grundgesetzes, 1972, S. 21; *Ule*, Verfassungsrechtliche Probleme der Sozialisierung, 1948, S. 25.

¹⁷¹ Zusammenfassend *Durner*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 15 Rn. 51; s.a. *Kemppny*, in: *Dreier*, GG Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Art. 15 Rn. 19; *Franke et al.*, Vergesellschaftung für die Energiewende, 2025, S. 23; *Geulen*, Rechtliche Stellungnahme, 2018, S. 9.

¹⁷² *Durner*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 15 Rn. 51; *Schell*, Art. 15 GG im Verfassungsgefüge, 1996, S. 67.

- (124) Letztlich ist der Begriff der Gemeinwirtschaft ausgehend vom Zweck und der systematischen Stellung des Art. 15 GG zu erschließen: Nach ständiger Rechtsprechung machen die Verfügungsbefugnis und Privatnützigkeit den Kern des von Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Privateigentums aus.¹⁷³ Gemeinwirtschaft bedeutet demnach nicht mehr, aber auch nicht weniger als die Negation dieser Elemente.¹⁷⁴ Welche höheren Gemeinwohlziele damit im Einzelnen verfolgt werden, ist bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit relevant,¹⁷⁵ für den Begriff der Gemeinwirtschaft aber nicht prägend.
- (125) Die Gemeinwirtschaft muss vom Gesetzgeber dauerhaft abgesichert werden.¹⁷⁶ Dies gilt sowohl bei einer Überführung in Gemeineigentum als auch bei anderen Formen der Gemeinwirtschaft. Eine bestimmte Organisationsform schreibt Art. 15 GG nicht vor. Entscheidend ist, dass die Gemeinwirtschaft im Ergebnis sichergestellt wird.¹⁷⁷
- (126) Zur Frage, wie dies konkret zu bewerkstelligen ist, finden sich in der Literatur nur Ansätze einer Antwort. So soll etwa bei einer Überführung in Gemeineigentum – etwa durch Übertragung auf eine öffentlich-rechtliche Stiftung oder Anstalt – die gemeinwirtschaftliche Nutzung im Organisationsstatut des jeweiligen Trägers festgeschrieben werden.¹⁷⁸ Hierzu soll auch die Schaffung speziell zusammengesetzter Leitungs- und Kontrollgremien gehören.¹⁷⁹ Dies erscheint inhaltlich plausibel. Zweifelhaft ist allerdings, ob es ausreichen würde, derartige Vorkehrungen lediglich in einer Satzung oder ähnlichen Instrumenten zu verankern. Näher liegt eine Regelung in einem Vergesellschaftungsrahmengesetz oder in einem konkreten Vergesellschaftungsgesetz.
- (127) Zur Überführung in Gemeinwirtschaft ist grundsätzlich auch eine Übertragung auf eine juristische Person des Privatrechts zulässig – sofern deren gemeinwirtschaftliche

¹⁷³ BVerfG, Beschluss vom 23. Mai 2018 – 1 BvR 97/14 –, BVerfGE 149, 86-126, Rn. 70 m.w.N.

¹⁷⁴ Ähnlich *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 15 Rn. 60.

¹⁷⁵ Dazu unten Rn. 141 ff.

¹⁷⁶ *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 15 Rn. 90 ff.; *Bryde*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 15 Rn. 18; *Depenheuser/Froese*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 15 Rn. 19 ff.; *Sodan*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, 2019, S. 44; *Huck*, Die „Sozialisierung“ und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, 1976, S. 10 ff.; *Henkel*, DVBl. 1975, 317 (322); Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 34.

¹⁷⁷ *Peters*, DÖV 2012, 64 (65).

¹⁷⁸ *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 15 Rn. 91.

¹⁷⁹ *Kluth*, ZGuG 2021, 57 (64).

Verwendung des betreffenden Gegenstands sichergestellt wird.¹⁸⁰ Dabei sollen höhere Anforderungen zu stellen sein als bei einer Übertragung auf öffentliche Träger.¹⁸¹ Als potenziell geeignete Rechtsformen werden in der Literatur verbreitet Genossenschaften, privatrechtliche Stiftungen und Vereine genannt,¹⁸² freilich ohne nähere privatrechtliche Erwägungen. Insoweit ist allerdings zu beachten, dass die ggf. einschlägigen bundesrechtlichen Regelungen nicht zur Disposition des Landesgesetzgebers stehen. Vorkehrungen zur Sicherstellung einer Gemeinwirtschaft können also nur innerhalb dieses Rahmens erfolgen.

- (128) Weiter ist eine (gleichermaßen entschädigungspflichtige) Gestaltungsvariante einer Vergesellschaftung denkbar, bei der die ursprünglichen Eigentümer ihre Rechtsposition formal behalten, in ihrer Dispositionsbefugnis aber so weit eingeschränkt werden, dass die privatnützige Verwendung von einer gemeinwirtschaftlichen abgelöst wird.¹⁸³ In der Literatur werden insoweit gesetzliche Vorgaben zur Unternehmensführung als mögliches Instrument genannt,¹⁸⁴ aber auch eine staatliche Zwangsbeteiligung oder die (Mit-)Entscheidung durch gesellschaftliche Kollektivorgane.¹⁸⁵ Bei einer Vergesellschaftung auf Landesebene sind dabei aber erneut die einschlägigen Vorgaben des Bundesrechts zu beachten: So kann beispielsweise der Landesgesetzgeber keine Entscheidungsorgane in einer Aktiengesellschaft schaffen, die das Aktiengesetz nicht vorsieht. Ebenso wenig kann er die Leitungskompetenz des Vorstands (§ 76 Abs. 1 AktG) beschneiden (Art. 31 GG).
- (129) Das verfassungsrechtliche Erfordernis, eine gemeinwirtschaftliche Nutzung dauerhaft sicherzustellen, führt zu enormen Herausforderungen: Auch ein gemeinwirtschaftliches Unternehmen muss sich im Wettbewerb behaupten, weil und sofern das Wirtschaftssystem im Übrigen unverändert bleibt. Eine Vergesellschaftung, die absehbar

¹⁸⁰ Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 33; *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 15 Rn. 55.

¹⁸¹ *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 15 Rn. 56.

¹⁸² *Bryde*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 15 Rn. 18; *Geulen*, Rechtliche Stellungnahme, 2018, S. 10.

¹⁸³ *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 15 Rn. 91; *Brückner*, Sozialisierung in Deutschland, 2013, S. 188; *Klein*, Eigentumsbindung, Enteignung, Sozialisierung und Gemeinwirtschaft im Sinne des Bonner Grundgesetzes, 1972, S. 22; *Depenheuser/Froese*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 15 Rn. 22.

¹⁸⁴ Siehe *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 15 Rn. 91

¹⁸⁵ Siehe *Brückner*, Sozialisierung in Deutschland, 2013, S. 188; *Klein*, Eigentumsbindung, Enteignung, Sozialisierung und Gemeinwirtschaft im Sinne des Bonner Grundgesetzes, 1972, S. 22; *Depenheuser/Froese*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 15 Rn. 22.

zu einem ökonomisch nicht tragfähigen Zustand führt, würde ihrem Ziel nicht gerecht und könnte die mit ihr verbundenen Grundrechtseingriffe nicht rechtfertigen, wäre also verfassungswidrig. Auf der anderen Seite verlangt Art. 15 Satz 1 GG eine Abkehr von der privatwirtschaftlichen Logik. Hieraus folgt ein fortwährender Zielkonflikt, für dessen Lösung bislang keine praktischen Erfahrungen bestehen.

c) Abgrenzung von der Enteignung

- (130) Bei der Vergesellschaftung handelt es sich nach herrschender Ansicht um ein eigenständiges, von der Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG abzugrenzendes Rechtsinstitut.¹⁸⁶ Für eine solche Abgrenzung der Rechtsinstitute spricht auch die Unterscheidung der Gesetzgebungskompetenz für die Enteignung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 14 GG) und die Vergesellschaftung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG). Der in Art. 15 Satz 2 GG enthaltene Verweis auf die Entschädigungsregelung des Art. 14 Abs. 3 GG wäre zudem überflüssig, stellte die Vergesellschaftung nur einen Spezialfall der Enteignung dar.¹⁸⁷
- (131) Eine Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG setzt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver, durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleisteter Rechtspositionen im Wege der Güterbeschaffung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben voraus.¹⁸⁸ Dagegen führt eine Vergesellschaftung auf Grundlage von Art. 15 GG nicht zwangsläufig zum Wechsel der Eigentumsposition. Eine Überführung in „andere Formen der Gemeinwirtschaft“ lässt sich somit ohne weiteres von der Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG abgrenzen.
- (132) Praktisch schwieriger erscheint dagegen die Abgrenzung von Überführungen in „Gemeineigentum“ auf Grundlage von Art. 15 GG zu Enteignungen nach Art. 14 Abs. 3 GG. Während Vergesellschaftungen zur Überführung in Gemeineigentum zulässig sind, ist die Enteignung „zum Wohl der Allgemeinheit“ zulässig. Enteignungen können auch zugunsten Privater erfolgen, wenn bspw. ein privatrechtliches Unternehmen

¹⁸⁶ *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Auflage 2024, Art. 15 Rn. 14; i. E. so auch *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 15 Rn. 62; *Ipsen*, VVDStRL 10 (1952), S.105.

¹⁸⁷ *Schede/Schuldt*, ZRP 2019, 78 (79).

¹⁸⁸ BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 – 1 BvR 2821/11 –, BVerfGE 143, 246-396, Rn. 243; BVerfG, Beschluss vom 21. November 2023 – 1 BvL 6/21 –, BVerfGE 167, 163-238, Rn. 97; *Axer*, in: BeckOK GG, 62. Ed. 15.6.2025, Art. 14 Rn. 73; *Bryde/Wallrabenstein*, in: Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 14 Rn. 93.

eine öffentliche Aufgabe erfüllt.¹⁸⁹ Prima facie scheinen die Voraussetzungen beider Rechtsinstitute recht nah beieinander zu liegen. Nach wohl herrschender Ansicht lassen sich beide Institute über deren Zweck voneinander abgrenzen: Die Vergesellschaftung dient anders als die Enteignung nicht der staatlichen Güterbeschaffung, sondern soll die Art der wirtschaftlichen Verwendung des zu vergesellschaftenden Eigentums grundlegend ändern.¹⁹⁰ Im Einzelfall dürfte eine Abgrenzung – insbesondere im Fall der Vergesellschaftung eines einzelnen Unternehmens – dennoch schwerfallen. Denn auch ein Enteignungsgesetz muss den Enteignungszweck – einen Allgemeinwohlzweck – langfristig sicherstellen.¹⁹¹

d) Abgrenzung von Inhalts- und Schrankenbestimmungen

- (133) Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG sind generelle und abstrakte Festlegungen von Rechten und Pflichten durch den Gesetzgeber hinsichtlich solcher Rechtsgüter, die als Eigentum von der Verfassung geschützt werden.¹⁹² Dem Gesetzgeber steht nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG ein weiter, wenn auch nicht unbegrenzter Gestaltungsspielraum zu. Inhalts- und Schrankenbestimmungen sind als Ausfluss der Sozialgebundenheit des Eigentums grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen; die sog. ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung stellt insoweit eine besonders rechtfertigungsbedürftige Ausnahme dar.¹⁹³
- (134) So darf der Gesetzgeber Eigentumsrechten einen neuen Inhalt geben. Ebenso wie er neue Rechte einführen darf, kann er auch das Entstehen von Rechten, die nach bisherigem Recht vorgesehen waren, für die Zukunft ausschließen. Es ist ihm auch nicht ausnahmslos verwehrt, die nach altem Recht begründeten Rechte der Neuregelung anzugeleichen, selbst wenn dabei die bisher mit dem Recht verbundenen Befugnisse eingeschränkt werden; die Eigentumsgarantie gebietet insoweit nicht, einmal ausgestaltete Rechtspositionen für alle Zukunft in ihrem Inhalt unangetastet zu lassen. Selbst die völlige Beseitigung bisher bestehender, durch die Eigentumsgarantie geschützter

¹⁸⁹ BVerfG, Urteil vom 24. März 1987 – 1 BvR 1046/85 –, BVerfGE 74, 264-297, Rn. 53; BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2013 – 1 BvR 3139/08 –, BVerfGE 134, 242-357, Rn. 178.

¹⁹⁰ *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Auflage 2024, Art. 15 Rn. 14; *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 15 Rn. 68.

¹⁹¹ BVerfG, Urteil vom 24. März 1987 – 1 BvR 1046/85 –, BVerfGE 74, 264-297, Rn. 68 ff.

¹⁹² BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2004 – 2 BvR 564/95 –, BVerfGE 110, 1-33, Rn. 89; *Axer*, in: BeckOK GG, 62. Ed. 15.6.2025, Art. 14 Rn. 72.

¹⁹³ BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 – 1 BvR 2821/11 –, BVerfGE 143, 246-396, Rn. 245, 258 ff.; *Axer*, in: BeckOK GG, 62. Ed. 15.6.2025, Art. 14 Rn. 72.

Rechtspositionen kann unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sein.¹⁹⁴ Im Rahmen von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG kann der Gesetzgeber dementsprechend auch Maßnahmen sozialordnender Art treffen, die die Verfügungsbefugnisse von Eigentümern eines Unternehmens weitreichend einschränken.¹⁹⁵ Absolut begrenzt wird der nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG gewährte gesetzgeberische Spielraum durch den Wesensgehalt des Eigentums.¹⁹⁶ Diesen machen die Privatnützigkeit des Eigentums und grundsätzliche Verfügungsbefugnis des Eigentümers aus.¹⁹⁷

- (135) Eine Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG ist daher von einer Vergesellschaftung nach Art. 15 GG anhand der Zielrichtung abzugegrenzen: Sie macht – unter Umständen weitreichende – Vorgaben für die Nutzung von Privateigentum, bezweckt aber nicht, dessen grundsätzliche Privatnützigkeit aufzuheben, auch wenn diese Schwelle im Einzelfall unzulässigerweise überschritten sein mag. Demgegenüber soll eine Vergesellschaftung die Privatnützigkeit des Eigentums vollständig überwinden und durch eine Gemeinwirtschaft ablösen.¹⁹⁸ Folglich sind Maßnahmen staatlicher Wirtschaftsregulierung, etwa Vorgaben zur betrieblichen Mitbestimmung, zum Arbeits- und Gesundheitsschutz, zum Umwelt- und Klimaschutz, zum Verbraucherschutz, zur Nichtdiskriminierung, zur Gewinnverwendung, zur Investitionstätigkeit oder Preisgestaltung, im Grundsatz Inhalts- und Schrankenbestimmungen. Dies gilt auch dann, wenn sie im Einzelfall unverhältnismäßig sind oder den Kernbereich der Eigentumsgarantie verletzen.¹⁹⁹

e) Folgerungen für ein mögliches Vergesellschaftungsrahmengesetz

- (136) Wie vorstehend ausgeführt wurde, besteht wenig Klarheit darüber, was eine Überführung in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft bedeutet. Insofern kann ein Rahmengesetz einen Beitrag zur Konkretisierung leisten – freilich auf die Gefahr hin, die verfassungsrechtlichen Anforderungen zu verfehlen.²⁰⁰ Auf der

¹⁹⁴ Zum BBG BVerfG, Beschluss vom 9. Januar 1991 – 1 BvR 929/89 –, BVerfGE 83, 201-216, Rn. 46.

¹⁹⁵ Zur Regelung der Mitbestimmung der Arbeitnehmer BVerfG, Urteil vom 1. März 1979 – 1 BvR 532/77 –, BVerfGE 50, 290-381, Rn. 144; kritisch dazu, dass das BVerfG Art. 15 GG in diesem Zusammenhang nicht einmal geprüft hat *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 15 Rn. 76; siehe auch *Kluth*, ZguG 2021, 57 (63).

¹⁹⁶ *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 14 Rn. 445 f.

¹⁹⁷ *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Auflage 2024, Art. 14 Rn. 236 f.

¹⁹⁸ *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 15 Rn. 66 f.

¹⁹⁹ Vgl. entsprechend BVerfG BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 1981 – 1 BvL 77/78 –, BVerfGE 58, 300-353, Rn. 135 ff.

²⁰⁰ Oben Rn. 95.

anderen Seite sind – wie aufgezeigt – mehrere unterschiedliche Varianten denkbar, wie ein Gegenstand in Gemeineigentum oder Gemeinwirtschaft überführt werden kann. In einem Rahmengesetz für jede potentielle Fallgestaltung abstrakte Vorgaben zu formulieren, dürfte sich als äußerst anspruchsvoll erweisen.

3. „Vergesellschaftungsreife“

- (137) Eine Vergesellschaftung nach Art. 15 GG setzt nicht voraus, dass über den Wortlaut der Vorschrift hinaus auch eine „Vergesellschaftungsreife“ vorliegt. Teile des Schrifttums nehmen eine solche ungeschriebene Tatbestandsvoraussetzung der „Vergesellschaftungsreife“ allerdings an.²⁰¹
- (138) Dabei wird unter dem Gesichtspunkt der „Vergesellschaftungsreife“ zum Teil gefordert, dass die zu vergesellschaftenden Güter eine gewisse wirtschaftliche Bedeutung haben müssten.²⁰² Damit soll insbesondere die Vergesellschaftung von Unternehmen und Vermögenswerten ausgeschlossen werden, von denen keine spürbaren Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft ausgehen.²⁰³ Andere Anhänger des Erfordernisses einer „Vergesellschaftungsreife“ verlangen als ungeschriebene Voraussetzung einer Vergesellschaftung, dass durch die Vergesellschaftung essenzielle menschliche Bedürfnisse befriedigt werden, was über den marktwirtschaftlichen Wettbewerb nicht mehr ausreichend möglich sei.²⁰⁴ Dieser Ansatz stellt demnach nicht auf die Eigenschaften der zu vergesellschaftenden Unternehmen, sondern auf die bestehende Versorgungslage ab.
- (139) Gegen beide Begründungsansätze spricht indes ein Vergleich zur Weimarer Rechtsverfassung. Diese regelte in der Vorgängervorschrift von Art. 15 GG, Art. 156 Abs. 1 Satz 1 WRV, dass sich die Vergesellschaftungsermächtigung lediglich auf „für die Vergesellschaftung geeignete“ private wirtschaftliche Unternehmungen erstrecken

²⁰¹ *Axer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 62. Ed. 15.6.2025, Art. 15 Rn. 19; *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Auflage 2024, Art. 15 Rn. 40; *Sodan*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, 2019, S. 45.

²⁰² *Sodan*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, 2019, S. 45; *Axer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 62. Ed. 15.6.2025, Art. 15 Rn. 19; *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Auflage 2024, Art. 15 Rn. 40.

²⁰³ Vgl. *Brückner*, Sozialisierung in Deutschland, 2013, S. 189.

²⁰⁴ Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 27.

sollte.²⁰⁵ Art. 15 GG enthält eine solche Einschränkung der „Vergesellschaftungseignung“ gerade nicht.

- (140) Im Übrigen lassen sich die von den Vertretern des Erfordernisses einer „Vergesellschaftungsreife“ angenommenen tatbestandlichen Eingrenzungen angemessen über den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bewältigen, der auch im Rahmen des Art. 15 GG einzuhalten ist.²⁰⁶ Danach ist auch bei einer Vergesellschaftung stets zu prüfen, ob die mit ihr verbundene Einschränkung des Eigentumsrechts verfassungsrechtlich legitime Zwecke verfolgt und nicht außer Verhältnis zu ihrem Nutzen bei der Verfolgung dieser Zwecke steht. Fragen nach der Möglichkeit der Zweckerreichung des Vergesellschaftungsvorhabens oder der Befriedigung essenzieller menschlicher Bedürfnisse können insbesondere im Rahmen der Prüfung der Geeignetheit oder der Angemessenheit des Vergesellschaftungsvorhabens Berücksichtigung finden.²⁰⁷

4. Rechtfertigung

- (141) Eine Vergesellschaftung gemäß Art. 15 GG wäre an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden. Danach kommt ein solches Mittel nur als *ultima ratio* in Extremsituationen in Betracht. Zudem gilt der Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG. Die näheren Maßgaben könnten in einem Rahmengesetz konkretisiert werden.
- a) Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes
- (142) Ob eine Vergesellschaftung entsprechend der etablierten Grundrechtsdogmatik am Verhältnismäßigkeitsprinzip zu messen wäre, ist umstritten.²⁰⁸ Die deutlich besseren Gründe sprechen dafür.
- (143) Teilweise wird allerdings vertreten, dass eine Vergesellschaftung gemäß Art. 15 GG nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen müsse.²⁰⁹ Dahinter steht im Wesentlichen die dogmatische Konstruktion, wonach Art. 15 GG – anders als etwa die

²⁰⁵ *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 15 Rn. 93.

²⁰⁶ So auch *Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Vergesellschaftung privater Wohnungsunternehmen mit religiösem Selbstverständnis in Berlin, 2019, S. 72.

²⁰⁷ Zur Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes i.R.d. Art. 15 GG siehe nachfolgend unter Rn. 141 ff.

²⁰⁸ Dazu *Kottmann*, in: Meyer, Handbuch Immobilienwirtschaftsrecht, 2022, Kapitel 3 Rn. 56.

²⁰⁹ Siehe *Berkemann*, in: Umbach/Clemens, Grundgesetz, Bd. I, 2002, Art. 15 Rn. 91; *Bryde*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 15 Rn. 13; *Rittstieg*, in: Alternativkommentar-GG, 3. Aufl. 2001, Art. 14/15 Rn. 250; *Peters*, DÖV 2012, 64 (65); *Wieland*, Verfassungsfragen der Vergesellschaftung von Wohnraum, 2019, S. 22.

Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG – angesichts seiner Entstehungsgeschichte und systematischen Stellung keine Grundrechtsschranke regele, eine Vergesellschaftung mit anderen Worten also kein Eigentumseingriff sei. Vielmehr zeige die Vorschrift, dass die Eigentumsgarantie von vornherein nicht vor einer Vergesellschaftung schütze; Art. 15 GG sei eine „demokratische Offenhaltungsnorm“ zur Einführung einer anderen Wirtschaftsordnung. Zudem stellten die Beschränkung der vergesellschaftungsfähigen Gegenstände, das Erfordernis eines Parlamentsgesetzes und die zu gewährende Entschädigung hinreichend hohe Hürden auf.²¹⁰

- (144) Diese Ansicht überzeugt nicht. Insbesondere erscheint die Konstruktion, wonach eine Vergesellschaftung von vornherein keinen rechtfertigungsbedürftigen Eigentumseingriff darstelle, schwer haltbar: Aus der Perspektive des einzelnen Grundrechtsträgers – und diese liegt den Art. 1 bis 19 GG zugrunde (vgl. Art. 1 Abs. 1, 2 und 3 GG)²¹¹ – macht es keinen Unterschied, ob er sein Eigentum in Folge einer Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG oder einer Vergesellschaftung gemäß Art. 15 GG verliert. Zudem ist jede Vergesellschaftung nur gegen Entschädigung zulässig, wofür gemäß Art. 15 Satz 2 GG die Regeln der Enteignungsentschädigung entsprechend gelten. Diesem systematischen Zusammenhang widerspräche es, die Enteignung als rechtfertigungsbedürftigen Eigentumseingriff zu behandeln, die Vergesellschaftung dagegen als etwas kategorisch anderes.²¹²
- (145) Auch aus der Entstehungsgeschichte, die primär den kompromisshaften Charakter von Art. 15 GG belegt,²¹³ lässt sich nicht ableiten, dass eine vollständige Freistellung von jeder Rechtfertigung bezweckt war.²¹⁴ Dergleichen wäre auch nicht mit der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu vereinbaren, wonach sich das Übermaßverbot und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit „als übergreifende Leitregeln allen staatlichen Handelns zwingend aus dem Rechtsstaatsprinzip und im Grunde schon aus dem Wesen der Grundrechte selbst ergeben.“²¹⁵ Die These, das Erfordernis

²¹⁰ So zwei Mitglieder der Expertenkommission, siehe Abschlussbericht der Kommission zum Volksentscheid, 2023, S. 37 f. Rn. 114 ff.; *Kempny*, in: Dreier, GG, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Art. 15 Rn. 16.

²¹¹ Vgl. dazu *Dreier*, in: Dreier, GG, Band 1, 4. Aufl. 2023, Art. 1 Abs. 1 Rn. 40; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Auflage 2024, Art. 1 Rn. 1.

²¹² So drei Mitglieder der Expertenkommission im Sondervotum, siehe Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 111 ff.

²¹³ Vgl. *Kempny*, in: Dreier, GG, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Art. 15 Rn. 3.

²¹⁴ Hierzu *Kühling/Litterst*, DVBl. 2022, 871 (876).

²¹⁵ Siehe etwa BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 1987 – 2 BvR 1226/83 –, BVerfGE 76, 1-83, Rn. 104; *Kühling/Litterst*, DVBl. 2022, 871 (876).

eines Parlamentsgesetzes sei eine hinreichende Vorkehrung gegen Willkür, widerspricht dem Grundansatz der Verfassung (Art. 1 Abs. 3, Art. 20 Abs. 3 GG). Zuletzt erschien eine Freistellung von der Verhältnismäßigkeit auch im Ergebnis nicht zielführend, da die unions- und völkerrechtlichen Vorgaben weiterhin gelten und dergleichen nicht vorsehen.²¹⁶

- (146) Demgegenüber wird von anderen vertreten, dass die Verhältnismäßigkeit einer Vergesellschaftung zu prüfen sei, indes in modifizierter Form. Hintergrund ist die – u.a. mit dem Wortlaut von Art. 15 GG begründete – Auffassung, wonach eine Vergesellschaftung gewissermaßen „Selbstzweck“ sei, also einen potenziell rechtfertigenden Allgemeinwohlgrund bereits in sich trage. Die daraus gezogenen Schlüsse für die Verhältnismäßigkeitsprüfung unterscheiden sich im Detail: Teils wird gefolgert, dass logisch sinnvollerweise nur die Modalitäten, nicht aber das „Ob“ einer Vergesellschaftung zu prüfen seien.²¹⁷ Teils wird gefordert, in der Prüfung (auch des „Ob“) den besonderen „Vergesellschaftungszweck“ neben den weiteren Gemeinwohlzielen einer Vergesellschaftung besonders zu berücksichtigen.²¹⁸
- (147) Auch diese Auffassung überzeugt letztlich nicht. Der Wortlaut von Art. 15 Satz 1 GG („zum Zwecke der Vergesellschaftung“) gebietet kein Verständnis, wonach eine Vergesellschaftung „Selbstzweck“ sein soll. Ebenso wenig besagt der Verzicht auf die in Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG enthaltene Formulierung, wonach Enteignungen nur „zum Wohle der Allgemeinheit“ zulässig sind, dass eine Vergesellschaftung von solchen Anforderungen freigestellt sein könnte. Beide Umstände lassen sich mit anderen Erwägungen des historischen Verfassungsgebers erklären.²¹⁹
- (148) Allgemein stellt das Grundgesetz – in Abkehr von totalitären Staatsformen – den Menschen und dessen Rechte ins Zentrum (Art. 1 GG).²²⁰ In diesem System wäre das Verständnis einer staatlichen Maßnahme als Selbstzweck, ohne Bindung an höhere

²¹⁶ Unten Rn. 209 ff.

²¹⁷ *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 15 Rn. 95; *Wieland*, Verfassungsfragen der Vergesellschaftung von Wohnraum, 2019, S. 22; ähnlich *Klein*, Eigentumsbindung, Enteignung, Sozialisierung und Gemeinwirtschaft im Sinne des Bonner Grundgesetzes, 1972, S. 19; allein eine Angemessenheitsüberprüfung schlägt *Landwehr*, Art. 15 GG in der sozialen Marktwirtschaft, 2024, S. 163, vor.

²¹⁸ So die Mehrheit der Expertenkommission, siehe Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 38 ff.; *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 15 Rn. 95.

²¹⁹ Ebenso drei Mitglieder der Expertenkommission im Sondervotum, siehe Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 111 ff.

²²⁰ Dazu oben Rn. 141; Art. 1 Abs. 1 des Entwurfs von Herrenchiemsee formulierte insofern einprägsam: „Der Staat ist um des Menschen willen da, nicht der Mensch um des Staates willen“.

Gemeinwohlziele, ein schwer erklärlicher Fremdkörper. Dergleichen entspräche auch weder dem historischen noch dem aktuellen Anliegen hinter Art. 15 GG: Befürworter von Vergesellschaftungen unterstützen diese ja gerade nicht als Selbstzweck, sondern als Mittel, um bestimmte Gemeinwohlziele (nach ihrer Auffassung) besser zu erreichen als in einer privatwirtschaftlichen Ordnung.²²¹ Insofern erscheint es auch nur konsequent, die mit einer Vergesellschaftung verbundenen Grundrechtseingriffe darauf zu überprüfen, ob sie geeignet, erforderlich und angemessen sind, diese Ziele zu erreichen. Für eine vollständige Verhältnismäßigkeitsprüfung spricht im Übrigen, dass ansonsten nicht unerhebliche Umgehungsgefahren entstünden, zumal die Abgrenzung zwischen Inhalts- und Schrankenbestimmungen, Enteignung und Vergesellschaftung in der Praxis schwierig sein kann.²²²

- (149) Im Ergebnis wäre eine Vergesellschaftung daher einer vollständigen Verhältnismäßigkeitsprüfung zu unterziehen.²²³ Davon scheint im Übrigen auch der aktuelle Koalitionsvertrag auszugehen.²²⁴

b) Kriterien der Verhältnismäßigkeit

- (150) Danach wäre eine Vergesellschaftung nur verfassungsgemäß, wenn sie einem hinreichend gewichtigen Gemeinwohlziel dient sowie zur Erreichung dieses Ziels geeignet, erforderlich und angemessen ist. Dabei genießt der Gesetzgeber zwar einen gewissen Beurteilungsspielraum. Er muss seine Entscheidung jedoch auf eine hinreichend tragfähige Faktengrundlage stellen.²²⁵ Im Unionsrecht ist er sogar verpflichtet, die Verhältnismäßigkeit durch Vorlage einer (empirischen) Studie zu untermauern.²²⁶

²²¹ Vgl. oben Rn. 121.

²²² Oben Rn. 130 ff.

²²³ Ebenso drei Mitglieder der Expertenkommission, siehe Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 111 ff.; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 18. Auflage 2024, Art. 15 Rn. 3; *Depenheuer/Froese*, in: *Huber/Voßkuhle*, GG, 8. Auflage 2024, Art. 15 Rn. 40; *Axer*, in: *BeckOK GG*, 62. Ed. 15.6.2025, Art. 15 Rn. 20; *Dietlein*, in: *Stern*, Das Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV/1, 2006, S. 2317; *Kühling/Litterst*, DVBl. 2022, 871 (876); *Kloepfer*, NJW 2019, 1656 (1660); *Wolfers/Oppers*, DVBl. 2019, 542 (548); *Sodan*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, 2019, S. 48.

²²⁴ Vgl. Koalitionsvertrag „Für Berlin das Beste“ 2023-2026 von CDU und SPD, S. 51.

²²⁵ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 19.11.2021 – 1 BvR 781/21 –, BVerfGE 159, 223, Rn. 275 ff.; BVerfG, Urteil vom 11. Juli 2017 – 1 BvR 1571/15 –, BVerfGE 146, 71-163, Rn. 159; dazu auch *Hesler*, Gesetzgebungsrelevante Tatsachen und ihre Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof und das Bundesverfassungsgericht, 2020, S. 88 ff.; *Sanders/Preisner*, DÖV 2015, 761 ff.; *Redeker/Karpenstein*, NJW 2001, 2825; *Dersarkissian*, DÖV 2024, 473 (479).

²²⁶ Siehe unten Rn. (216).

- (151) Eine Vergesellschaftung stellt den denkbar schwersten Eingriff in das Eigentum dar, da sie dessen grundrechtlichen Kern – die Privatnützigkeit – aufhebt.²²⁷ Insofern liegt es nahe, zumindest keine geringeren Maßstäbe an die Rechtfertigung anzulegen als bei einer Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG. Mithin reicht nicht jedes beliebige öffentliche Interesse aus, um eine Vergesellschaftung zu rechtfertigen. Vielmehr bedarf es eines besonders schwerwiegenden, dringenden öffentlichen Interesses.²²⁸ Ziele wie etwa Versorgungssicherheit in der öffentlichen Daseinsvorsorge²²⁹ sowie Klimaschutz²³⁰ erscheinen im Grundsatz hinreichend gewichtig, um eine Vergesellschaftung prinzipiell begründen zu können. Anderes gilt dagegen für fiskalische Erwägungen, eher unspezifische Vorstellungen einer „anderen Politik“ bzw. „anderen Wirtschaftsordnung“, das Bestreben, vermeintlich unbotmäßige Unternehmen zu sanktionieren, oder die mögliche Reue einer künftigen Parlamentsmehrheit über frühere Privatisierungen.
- (152) Geeignet ist eine Maßnahme nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Möglichkeit besteht, dass sie den bezweckten Erfolg fördert.²³¹ Bereits diese Stufe dürfte unter normalen Umständen eine erhebliche Hürde für Vergesellschaftungen insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge bilden: Die bloße Überführung etwa von Wohnungsbeständen, Wasser- oder Energieinfrastruktur in Gemeinwirtschaft bewirkt für sich genommen nicht, dass die Versorgungssicherheit steigt oder Treibhausgasemissionen sinken.
- (153) So würde beispielsweise die Vergesellschaftung von Wohnungsbeständen den zur Verfügung stehenden Wohnraum nicht vermehren.²³² Angesichts der erforderlichen

²²⁷ Oben Rn. 121.

²²⁸ BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2013 – 1 BvR 3139/08 –, BVerfGE 134, 242-357, Rn. 173.

²²⁹ Zur Versorgungssicherheit als legitimes Ziel der Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2013 – 1 BvR 3139/08 –, BVerfGE 134, 242-357, Rn. 283 ff.

²³⁰ Vgl. zur Bedeutung des Klimaschutzes etwa BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 198.

²³¹ BVerfG, Beschluss vom 23. März 2022 – 1 BvR 1187/17 –, BVerfGE 161, 63-136, Rn. 110; BVerfG, Beschluss vom 30. Juni 2020 – 1 BvR 1679/17 –, BVerfGE 155, 238-310, Rn. 102; BVerfG, Urteil vom 11. Juli 2017 – 1 BvR 1571/15 –, BVerfGE 146, 71-163, Rn. 159.

²³² Dazu *Kloepfer/Jessen*, NVwZ Online-Aufsatz 5/2023, 4; *Schmidt*, DÖV 2019, 508 (510); *Schede/Schuldt*, ZRP 2019, 78 (80); *Kloepfer*, NVwZ 2019, 1656 (1660); *Sodan*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, 2019, S. 53; *Battis/Henning/Lauer*, Rechtsgutachtliche Stellungnahme zur verfassungsrechtlichen Umsetzbarkeit des Berliner Volksentscheids über einen Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsbauunternehmen, 2021, S. 29 f.

Entschädigungszahlungen bezweifelt der Landesrechnungshof zudem, ob eine Vergesellschaftung positive Effekte auf die Miethöhe der betroffenen Wohnungen haben könnte.²³³ Erst recht fraglich ist daher, ob sie mittelbar das Mietpreisniveau auch der nicht betroffenen Wohnungsbestände stabilisieren oder gar senken könnte.²³⁴

- (154) Für Wasser- und Energieinfrastruktur gelten vergleichbare Erwägungen. Bisherige Erfahrungen in Teilen Deutschlands sprechen nicht gerade dafür, dass eine gemeinwirtschaftliche Herangehensweise einer privatwirtschaftlichen unter dem Aspekt der Versorgungssicherheit überlegen sein könnte.
- (155) Überdies müsste jede Vergesellschaftung zumindest nach dem Unionsrecht,²³⁵ wohl aber auch nach deutschem Verfassungsrecht,²³⁶ das angestrebte Ziel kohärent und systematisch verfolgen. Dies erschiene beispielsweise bei einer selektiven Verstaatlichung von Teilen einer Branche und im Übrigen gleichbleibenden Umständen durchaus zweifelhaft.
- (156) Erforderlich ist eine Maßnahme, wenn keine gleich geeigneten Mittel existieren, die weniger intensiv in Grundrechte eingriffen. Auch insoweit verfügt der Gesetzgeber über einen Beurteilungs- und Prognosespielraum.²³⁷ Angesichts der Eingriffstiefe einer Vergesellschaftung stellt sich ein solches Instrument als *ultima ratio* dar.²³⁸ Auch

²³³ Siehe Rechnungshof von Berlin, Bericht nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltssordnung zu den Auswirkungen einer Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen auf den Landeshaushalt, 20. Februar 2024, S. 23. So auch *Battis/Henning/Lauer*, Rechtsgutachtliche Stellungnahme zur verfassungsrechtlichen Umsetzbarkeit des Berliner Volksentscheids über einen Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen, 2021, S. 30. Anders aber Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 46; *Kloepfer/Jessen*, NVwZ Online-Aufsatz 5/2023, 4

²³⁴ Dazu *Sodan*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, 2019, S. 54 f.; *Kloepfer/Jessen*, NVwZ Online-Aufsatz 5/2023, 4; *Battis/Henning/Lauer*, Rechtsgutachtliche Stellungnahme zur verfassungsrechtlichen Umsetzbarkeit des Berliner Volksentscheids über einen Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen, 2021, S. 30; *Schmidt*, DÖV 2019, 508 (510). Einen solchen Effekt bejahend allerdings Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 46 f.

²³⁵ Rn. 215.

²³⁶ In diese Richtung, allerdings beschränkt auf das Glücksspielrecht, BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017 – 1 BvR 1314/12 –, BVerfGE 145, 20-105, Rn. 122 ff.

²³⁷ BVerfG, Beschluss vom 21. Juli 2010 – 1 BvL 8/07 –, BVerfGE 126, 331-369, Rn. 92; BVerfG, Beschluss vom 6. Juni 2018 – 1 BvL 7/14 –, BVerfGE 149, 126-160, Rn. 50; BVerfG, Beschluss vom 23. März 2022 – 1 BvR 1187/17 –, BVerfGE 161, 63-136, Rn. 125.

²³⁸ Vgl. zur Enteignung BVerfG, Urteil vom 18. Dezember 1968 – 1 BvR 638/64 –, BVerfGE 24, 367-424, Rn. 128; BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 16. Dezember 2002 – 1 BvR 171/02 –, Rn. 7, juris.

diese Stufe der Verhältnismäßigkeitsprüfung wird unter normalen Umständen eine erhebliche Herausforderung für ein Vergesellschaftungsvorhaben bilden: So liegt es etwa im Bereich der Daseinsvorsorge als milderes und zugleich regelmäßig effektiveres Mittel nahe, dass der Staat die Versorgungssicherheit durch Schaffung zusätzlicher – statt Vergesellschaftung bereits bestehender – Angebote vergrößern könnte.

- (157) Angemessen ist eine Maßnahme, wenn die verfolgten Ziele in einem angemessenen Verhältnis zu den damit verbundenen Grundrechtseingriffen stehen.²³⁹ Eine Vergesellschaftung wäre daher unzulässig, wenn der Eingriff in seiner Schwere und in seinem Ausmaß außer Verhältnis zum Nutzen für das Allgemeinwohl stünde. Für diese Beurteilung spielt die zu leistende Entschädigung keine Rolle.²⁴⁰ Angesichts der Schwere des Grundrechtseingriffs einerseits sowie der zweifelhaften Wirksamkeit und regelmäßig gegebenen Handlungsalternativen andererseits dürfte daher außerhalb von Extremsituationen letztlich kaum ein verfassungsrechtlich zulässiges Anwendungsfeld für Vergesellschaftungen bestehen.

c) Gleichheitsgebot

- (158) Zuletzt sind bei der Rechtfertigung einer Vergesellschaftung auch Gleichheitserwägungen zu beachten. Nach Art. 3 Abs. 1 GG müssen Belastungen des Eigentumsgrundrechts bei wesentlich gleichen Sachverhalten gleich verteilt werden. Differenzierungen bedürfen stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind.²⁴¹
- (159) Sachgründe, die eine Differenzierung rechtfertigen können, müssen sich aus dem Zweck der Maßnahme ergeben.²⁴² Im Falle einer Vergesellschaftung, die beispielsweise mit der Versorgungssicherheit begründet würde, wären sie also daraus abzuleiten. Erwägungen politischer Opportunität oder die öffentliche Beliebtheit einer Branche wären daher keine tauglichen Auswahlkriterien. Die Unternehmensgröße steht (jedenfalls außerhalb von Monopol- und Oligopolsituationen) ebenfalls nicht unmittelbar in Zusammenhang mit der Versorgungssicherheit. Entsprechend bestehen erhebliche Zweifel, ob etwa ein aktuell diskutierter Schwellenwert von 3.000 Wohneinheiten bei

²³⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Juni 2016 – 1 BvR 1015/15 –, BVerfGE 142, 268-302, Rn. 64; BVerfG, Beschluss vom 6. Juni 2018 – 1 BvL 7/14 –, BVerfGE 149, 126-160, Rn. 43.

²⁴⁰ Vgl. zur Enteignung BVerfG, Urteil vom 10. März 1981 – 1 BvR 92/71 –, BVerfGE 56, 249-296, Rn. 48.

²⁴¹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 – 1 BvR 2821/11 –, BVerfGE 143, 246-396, Rn. 348.

²⁴² BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 2004 – 1 BvL 3/98 –, BVerfGE 111, 115-146, Rn. 63.

der Vergesellschaftung von Wohnungsbeständen mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar wäre.²⁴³ Ferner steht angesichts aktueller Vorschläge in Frage, ob etwa die steuerrechtliche Gemeinnützigkeit eines Unternehmensträgers,²⁴⁴ eine genossenschaftliche Organisation²⁴⁵ oder ein religiöser Hintergrund²⁴⁶ wirklich sachliche Differenzierungskriterien mit Blick das Ziel sein können, die Versorgungssicherheit für die Allgemeinheit zu erhöhen.

d) Folgerungen für ein mögliches Vergesellschaftungsrahmengesetz

- (160) Die soeben dargestellten Maßgaben ergeben sich aus der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der die Landesverfassungsgerichte folgen.²⁴⁷ In einem Rahmengesetz könnten entsprechende Maßstäbe verankert werden. Naheliegend wären insbesondere Vorschriften zur Ermittlung der relevanten Tatsachen und Darlegung der maßgeblichen Erwägungen für ein etwaiges Anwendungsgesetz. Ein Rahmengesetz könnte so zur Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe beitragen. Zudem könnte so unter Umständen der Streit, ob und inwieweit der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit für Vergesellschaftungen gilt, einer gerichtlichen Klärung zugeführt werden.

IV. Entschädigung

- (161) Eine Vergesellschaftung wäre verfassungsrechtlich nur bei einer angemessenen Entschädigung der betroffenen Eigentümer zulässig (hierzu 1.). Dies müsste auch in einem Vergesellschaftungsrahmengesetz berücksichtigt werden (hierzu 2.).

1. Verfassungsrechtlicher Maßstab für die Entschädigung

- (162) Das Grundgesetz schreibt eine Entschädigung für vergesellschaftete Güter in Art. 15 GG zwingend vor, enthält aber nur rudimentäre Vorgaben für die Bemessung der Entschädigung (hierzu a)). Rechtsprechung zur Frage der Bemessung einer Vergesellschaftungsentschädigung existiert nicht (hierzu b)). Vor diesem Hintergrund werden

²⁴³ Vgl. dazu *Sodan/Ferlemann*, LKV 2019, 193 (197); *Schmidt*, DÖV 2019, 508 (511); *Kloepfer*, NJW 2019, 1656 (1661 f.); *Kloepfer/Jessen*, NVwZ – Online-Aufsatz 5/2023 (5 f.).

²⁴⁴ Vgl. dazu Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 84.

²⁴⁵ Vgl. dazu *Schede/Schuldt*, DVBl 2022, 284 ff., die keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung für eine Ausnahme von Genossenschaften von der Vergesellschaftung sehen.

²⁴⁶ Vgl. dazu *Waldhoff/Neumeier*, KuR 2020, 195, die aus Art. 4 Abs. 1 GG das Erfordernis einer Ausnahme von Wohnungsunternehmen mit religiösem Hintergrund von der Vergesellschaftung ableiten.

²⁴⁷ Vgl. etwa Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Beschluss vom 20. Juni 2014 – 96/13 –, Rn. 45 ff., juris.

verschiedene Ansätze zur erforderlichen Höhe der Vergesellschaftungsentschädigung vertreten, die teilweise von deutlich unter dem Verkehrswert liegenden Entschädigungsbeträgen ausgehen (hierzu c)). Richtigerweise muss die Entschädigung jedoch grundsätzlich ausgehend vom Verkehrswert der vergesellschafteten Güter zum Zeitpunkt der Eigentumsentziehung bemessen werden. Lediglich in besonderen Ausnahmekonstellationen können gewisse Abschläge vom Verkehrswert zulässig sein. Diese Abschläge dürfen aber weder Eigenleistungen der Betroffenen entwerten noch die Ausgleichsfunktion der Entschädigung an sich aushöhlen (hierzu d)). Die Entschädigung muss dem Betroffenen grundsätzlich im Zeitpunkt des Eigentumsentzugs zur Verfügung stehen. Eine Leistung der Entschädigung in Form von Schuldverschreibungen ist deshalb grundsätzlich nicht zulässig (hierzu e)). Entschädigungsberechtigt sind dabei alle an den Vergesellschaftungsgegenständen dinglich Berechtigten (hierzu f)).

a) Junktimgesetz und Verweis auf Enteignungsentschädigung

- (163) Nach Art 15 Satz 1 GG ist eine Vergesellschaftung nur auf Grundlage eines Gesetzes gestattet, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Vergesellschaftung steht damit ebenso wie die Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG unter einem Junktimgesetz – keine Vergesellschaftung bzw. Enteignung ohne Entschädigung.²⁴⁸
- (164) Gem. Art. 15 Satz 2 GG sollen für die Vergesellschaftungsentschädigung die für die Enteignungsentschädigung in Art. 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 GG geregelten Vorgaben „entsprechend“ gelten. Nach Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG ist die Entschädigung unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Der Verfassungsgesetzgeber wollte durch den Verweis auf die Regelungen zur Enteignungsentschädigung klarstellen, dass bei einer Vergesellschaftung ein entschädigungsloser Zugriff auf die vergesellschafteten Vermögenswerte ausgeschlossenen ist und den betroffenen Eigentümern grundsätzlich wie im Falle der Enteignung ein äquivalenter Ausgleich für den Rechtsverlust gewährleistet werden muss.²⁴⁹

b) Fehlen von Rechtsprechung zur Ausgestaltung der Vergesellschaftungsentschädigung

- (165) Das Grundgesetz enthält keine konkreten Vorgaben für die Bemessung der Vergesellschaftungsentschädigung. Seit Inkrafttreten des Grundgesetzes kam Art. 15 GG noch

²⁴⁸ Hermann/Schott, NJW 2023, 3041.

²⁴⁹ Durner, in: Dürig/Hezog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 15 Rn. 97 ff.; Depenheuer/Froese, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Auflage 2024, Art. 15 Rn. 46.

nicht zur Anwendung. Das Bundesverfassungsgericht und die Zivilgerichte – zu letzteren ist der Rechtsweg nach Art. 15 Satz 2 GG i.V.m. Art. 14 Abs. 3 Satz 4 GG für Streitigkeiten über die Entschädigungshöhe eröffnet – haben sich deshalb bisher nicht mit der Frage der erforderlichen Entschädigungshöhe im Fall einer Vergesellschaftung befassen müssen. Aus diesem Grund lässt sich nicht mit Sicherheit vorhersagen, welche Anforderungen Gerichte, insbesondere Verfassungsgerichte, an die Höhe der Entschädigung stellen würden.

c) Ansätze zur Bemessung der Entschädigung

(166) In der Literatur werden die folgenden Ansätze zur Bemessung der Entschädigung im Falle einer Vergesellschaftung vertreten.

aa) Entschädigungsmaßstab der Enteignung gem. Art. 14 Abs. 3 GG

(167) Ein weit verbreiteter Ansatz möchte für die Bemessung der Entschädigungshöhe bei der Vergesellschaftung auf die Maßstäbe der Enteignungsentschädigung zurückgreifen. Gerechtfertigt wird dies mit dem in Art. 15 Satz 2 GG enthaltenen Verweis auf Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG, wonach die für die Enteignungsentschädigung geltenden Maßstäbe auf die Vergesellschaftungsentschädigung „entsprechend“ anzuwenden sind. Zu entschädigen ist nach diesem Ansatz deshalb grundsätzlich²⁵⁰ der Verkehrswert der vergesellschafteten Güter.²⁵¹

bb) Reduzierter Verkehrswert

(168) Ein anderer Ansatz geht davon aus, dass Ausgangspunkt für die Entschädigung bei einer Vergesellschaftung zwar der Verkehrswert ist, will im Vergleich zu einer Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG aufgrund der Sozialbindung des Eigentums jedoch höhere Abschläge vom Verkehrswert zulassen.²⁵²

²⁵⁰ Zu den Ausnahmekonstellationen, in denen Abschläge vom Verkehrswert in Betracht kommen können, siehe näher unter Rn. 180.

²⁵¹ Siehe etwa *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 15 Rn. 104; *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Auflage 2024, Art. 15 Rn. 46; *Wendt*, in: Sachs, GG, 10. Auflage 2024, Art. 15 Rn. 17 f. *Axer*, in: BeckOK GG, 62. Ed. 15.06.2025, Art. 15 Rn. 22; *Hermann/Schott*, NJW 2023, 3041.

²⁵² Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 69; *Wieland*, Verfassungsfragen der Vergesellschaftung von Wohnraum, 2019, S. 23. So wohl auch *Kloepfer/Jessen*, NVwZ Online-Aufsatz 5/2023, 6; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 15, Rn. 4. Dagegen *Durner/Eichberger/Waldhoff* in: Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 122 ff. (Sondervotum zur Entschädigung).

(169) So sollen nach dieser Auffassung alle Wertsteigerungen vom Verkehrswert abgezogen werden, die nicht auf eigenen Investitionen oder Bemühungen des Eigentümers beruhen.²⁵³ Dies soll auch Wertsteigerungen umfassen, die aus einer allgemeinen Marktdynamik resultieren.²⁵⁴ Um solchen „spekulativen“ Wertsteigerungen aufgrund einer „besonderen Marktdynamik“ entgegenzuwirken, soll die Entschädigung nach diesem Ansatz regelmäßig auf den Kaufpreis begrenzt werden, den der aktuelle Eigentümer für das jeweilige Grundstück gezahlt hat.²⁵⁵

cc) Fiskalische Leistbarkeit

(170) Ein weiterer Ansatz will die Entschädigungszahlungen danach bestimmen, was aus fiskalischer Sicht „leistbar“ ist.²⁵⁶ Wo genau die Grenze der "fiskalischen Leistbarkeit" gezogen werden soll, wird dabei offen gelassen. Es wird lediglich angedeutet, dass die Grenze der "fiskalischen Leistbarkeit" im Lichte der Belastbarkeit des jeweiligen Haushalts festgelegt – und damit tendenziell eher niedrig angesetzt – werden könne.²⁵⁷

dd) Erträge gemeinnütziger Bewirtschaftung

(171) Ein anderer Ansatz will die Entschädigungshöhe nach der Höhe der Erträge einer gemeinwirtschaftlichen Nutzung der vergesellschafteten Vermögensgegenstände bestimmen.²⁵⁸ Die für die konkrete Höhe des Betrags maßgebliche Ausgestaltung der gemeinwirtschaftlichen Nutzung soll sich dabei nach den Allgemeinwohlzwecken richten, die der Gesetzgeber mit ihr verbindet. Die sich auf dieser Grundlage ergebenden Erträge der gemeinnützigen Bewirtschaftung sollen als Entschädigung an die Eigentümer der vergesellschafteten Wohnungsbestände ausgezahlt werden.

ee) Hypothetischer Verkehrswert auf Basis potenzieller Schrankenbestimmungen

(172) Ein weiterer Ansatz geht schließlich dahin, die entzogenen Eigentumsgegenstände einer hypothetischen Bewertung auf Grundlage potenzieller Schrankenbestimmungen

²⁵³ Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 68.

²⁵⁴ Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 68.

²⁵⁵ Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 69.

²⁵⁶ Diesen Ansatz vertreten acht Mitglieder der Expertenkommission, siehe Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 65 ff. Dagegen *Durner/Eichberger/Waldhoff* in: Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 122 ff. (Sondervotum zur Entschädigung).

²⁵⁷ Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 65 ff.

²⁵⁸ Diesen Ansatz vertreten sieben Mitglieder der Expertenkommission, siehe Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 64 f. Dagegen *Durner/Eichberger/Waldhoff* in: Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 122 ff. (Sondervotum zur Entschädigung).

zu unterwerfen, mit denen dieselben Allgemeinwohlzwecke wie bei der Vergesellschaftung verfolgt würden.²⁵⁹ Da die Betroffenen solche Schrankenbestimmungen ohnehin entschädigungsfrei hinzunehmen hätten, stelle der nach solchen Schrankenbestimmungen verbleibende Wert das angemessene Maß für die Bemessung der Entschädigung dar.²⁶⁰

d) Rechtliche Bewertung der zur Entschädigungshöhe vertretenen Ansätze

- (173) Richtigerweise muss die Vergesellschaftungsentschädigung grundsätzlich ausgehend vom Verkehrswert der vergesellschafteten Gegenstände zum Zeitpunkt der Eigentumsentziehung bemessen werden (hierzu aa)). Auch wenn in besonderen Ausnahmekonstellationen gewisse Abschläge vom Verkehrswert zulässig sein können (hierzu bb)), dürfen diese insbesondere keine Eigenleistungen der Betroffenen entwerten und die Ausgleichsfunktion der Entschädigung nicht aushöhlen (hierzu cc)).

aa) Verkehrswert als Ausgangspunkt der Vergesellschaftungsentschädigung

- (174) Schon der Wortlaut von Art. 15 GG gebietet, die Entschädigung grundsätzlich ausgehend vom Verkehrswert der vergesellschafteten Gegenstände zu bemessen. Denn die Vorschrift spricht von einer „Entschädigung“ und setzt damit terminologisch an einer Kompensation des „Schadens“ an, der bei dem durch die Enteignung oder Vergesellschaftung Betroffenen entsteht.²⁶¹ Die „Entschädigung“ ist zwar kein Schadensersatz im privatrechtlichen Sinne (umfasst also insbesondere nicht den entgangenen Gewinn). Sie zielt aber ebenfalls auf einen Ausgleich in Geld für den durch den staatlichen Eingriff bewirkten Eigentumsverlust ab²⁶² und soll – in den Worten des Bundesgerichtshofs – „das dem Betroffenen Genommene wertmäßig aufwiegen“.²⁶³

²⁵⁹ Diesen Ansatz vertreten acht Mitglieder der Expertenkommission, siehe Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 67. Dagegen *Durner/Eichberger/Waldhoff* in: Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 122 ff. (Sondervotum zur Entschädigung).

²⁶⁰ Hinsichtlich der Vergesellschaftung von Wohnimmobilien wird nach den Vertretern dieser Ansicht z.B. eine Wohnraumbewirtschaftung als entsprechende Schrankenbestimmung eingestuft. Dies liefe auf einen hypothetischen Verkehrswert als Entschädigungssumme hinaus, der für solcherart öffentlich bewirtschaftete Grundstücke anzusetzen ist (siehe dazu Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 67).

²⁶¹ Darauf weisen zurecht hin *Durner/Eichberger/Waldhoff* in: Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 123 (Sondervotum zur Entschädigung).

²⁶² *Durner/Eichberger/Waldhoff* in: Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 123 (Sondervotum zur Entschädigung).

²⁶³ BGH, Urteil vom 17. Oktober 1974 – III ZR 53/72, NJW 1975, 157.

- (175) Danach kommt der Entschädigung eine Ausgleichsfunktion zu.²⁶⁴ Das bedeutet, dass der Betroffene in die Lage versetzt werde soll, sich einen gleichartigen oder gleichwertigen Gegenstand wieder zu beschaffen.²⁶⁵ Zudem soll die Entschädigung sicherstellen, dass der Betroffene das durch den Eigentumsentzug erbrachte Sonderopfer nicht endgültig trägt.²⁶⁶ Dies ist jedoch von vornherein nur dann möglich, wenn sich die Höhe der Entschädigung am tatsächlichen Wert der zu vergesellschaftenden Güter ausrichtet – also an deren Verkehrswert. Wird hingegen ein anderer Anknüpfungspunkt für die Höhe der Entschädigung gewählt, kommt die mit der Entschädigung intendierte Ausgleichsfunktion gerade nicht zum Tragen.
- (176) Für die Wahl des Verkehrswerts als Ausgangspunkt für die Entschädigungsberechnung spricht auch die durch die Gesetzessystematik nach Art. 15 Satz 2 GG vorgegebene „entsprechende“ Anwendung der Maßstäbe für die Enteignungsentschädigung nach Art. 14 Abs. 3 GG. Die entsprechende Anwendung der Maßstäbe zur Enteignungsentschädigung erfordert, dass auch bei der Vergesellschaftung eine gerechte Abwägung der Interessen der Allgemeinheit mit den Interessen der Beteiligten vorzunehmen ist. Eine solche Abwägung wird in aller Regel nur dann möglich sein, wenn Ausgangspunkt für die Bestimmung der Entschädigung der konkrete Wert des entzogenen Rechtsguts, also dessen Verkehrswert ist. Denn nur so kann ermittelt werden, ob und in welchem Maß der festgelegte Entschädigungswert einen Wertverlust für den Eigentümer bedeutet, und auf dieser Grundlage ein gerechter Ausgleich mit den Interessen der Allgemeinheit hergestellt werden.
- (177) Soweit mitunter vertreten wird, aufgrund der (vermeintlich „nur“) „entsprechenden“ Anwendung der Vorschriften zur Enteignungsentschädigung sei ein davon abweichender Maßstab anzuwenden²⁶⁷, überzeugt dies schon nach dem gewöhnlichen Wortsinn des Begriffs „entsprechend“ nicht. Auch unterscheidet sich die von der Verfassung geschützte Interessenslage des Betroffenen im Fall der Vergesellschaftung nach Art. 15 GG nicht von dem Fall der Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG. In beiden Fällen wird der ursprüngliche Eigentümer einen adäquaten Ersatz für das ihm entzogene Eigentum beschaffen wollen. Dabei kann es keinen Unterschied machen, dass im Rahmen der Vergesellschaftung die Privatnützigkeit des betroffenen Eigentums beseitigt und das

²⁶⁴ *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 14 Rn. 710; *Wendt*, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 15 Rn. 17.

²⁶⁵ BGH, Urteil vom 11. Oktober 2007 – III ZR 298/06 –, BGHZ 174, 25-32, Rn. 8; BGH, Urteil vom 8. November 1962 – III ZR 86/61 –, BGHZ 39, 198-220, Rn. 33.

²⁶⁶ *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 14 Rn. 700 m.w.N.

²⁶⁷ Siehe dazu Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 63 f.

Eigentum in Gemeinwirtschaft überführt wird.²⁶⁸ Diese von der Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG abweichende Rechtsfolge mag zwar Auswirkungen auf die spätere Nutzung der in die Gemeinwirtschaft überführten Rechtsgüter haben. Sie ist aber ungeeignet, abweichende Entschädigungsmaßstäbe zu begründen. Denn der zu entschädigende Rechtszustand vor der Eigentumsentziehung ist jeweils identisch.²⁶⁹ Daraus folgt, dass auch die Entschädigung „entsprechend“ zu gestalten ist.

- (178) Im Übrigen würde eine Bemessung der Vergesellschaftentschädigung auf Grundlage der anschließenden gemeinwirtschaftlichen Nutzung einer mit Blick auf die Enteignungsentschädigung elementaren Anforderung widersprechen: für die Entschädigungsbemessung ist der Zeitpunkt vor bzw. während der Eigentumsentziehung, nicht aber der Zeitpunkt nach der Eigentumsentziehung maßgeblich.²⁷⁰ Würde man hingegen im Falle der Vergesellschaftung die Entschädigung im Hinblick auf die anschließende gemeinwirtschaftliche Nutzung bemessen, ginge man implizit von einer bereits vollzogenen Vergesellschaftung aus. Wenn schon die Vorwirkungen einer Enteignung bei der Entschädigungsbemessung keine Berücksichtigung finden dürfen²⁷¹, muss dies erst recht für die Folgen einer (hypothetisch) vollzogenen Enteignung oder Vergesellschaftung gelten.
- (179) Zudem würde eine Bemessung der Entschädigung nach dem vorstehenden Ansatz – ebenso wie politisch motivierte größere Abschläge vom Verkehrswert unter Verweis auf einen „Sozialbindungsabschlag“ – dazu führen, dass die Interessen der Allgemeinheit einseitig höher gewichtet werden als die Interessen der Betroffenen des Eigentumsentzugs. Eine solche einseitige Privilegierung der Interessen der Allgemeinheit widerspricht nach der Rechtsprechung zu Art. 14 Abs. 3 GG dem dort verankerten Abwägungsgebot.²⁷² Die Maßstäbe für die Bestimmung der Enteignungsentschädigung sind danach einerseits die Interessen der Beteiligten und andererseits die

²⁶⁸ So aber Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 64.

²⁶⁹ Siehe zum Ganzen *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 15, Rn. 101 ff.; *Wendt*, in: Sachs, GG, 10. Auflage 2024, Art. 15 Rn. 17 f.; *Axer*, in: BeckOK, GG, 62. Ed. 15.06.2025, Art. 15 Rn. 22; *Shirvani*, Wohnraum vergesellschaften?, FAZ, 6. Juli 2023, abrufbar unter <https://www.faz.net/einspruch/die-vergesellschaftung-von-wohnraum-birgt-grosse-risiken-19015684.html>.

²⁷⁰ Siehe dazu *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 14 Rn. 729.

²⁷¹ Siehe dazu *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 15 Rn. 103; BGH, Urteil vom 22. Mai 1967 – III ZR 121/66 –, Rn. 16, juris; *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 16. Aufl. 2025, § 95 Rn. 5.

²⁷² Siehe hierzu BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 1968 – 1 BvR 638/64 u.a. –, BVerfGE 24, 367-424, Rn. 182 f.

Interessen der Allgemeinheit. Diese Interessen sind in gerechter Weise gegeneinander abzuwägen. Die Entschädigung soll das Ergebnis eines Interessenausgleichs sein und nicht die einseitige Anerkennung der Interessen des Betroffenen, aber auch nicht allein die der Allgemeinheit darstellen.²⁷³ Wegen der „entsprechenden“ Anwendbarkeit der Regelungen zur Enteignungentschädigung muss dieser Grundsatz auch für die Vergesellschaftung gelten. Denn für die verfassungsrechtlich geschützte Interessenlage der betroffenen Eigentümer ist es unerheblich, ob das Eigentum im Wege der Enteignung oder der Vergesellschaftung entzogen wird.

- (180) Wenn hiergegen eingewandt wird, die Vergesellschaftung werde so deutlich erschwert bzw. sogar ausgeschlossen²⁷⁴, verfängt dies nicht.²⁷⁵ Eine Bemessung der Entschädigung nach der „fiskalischen Leistbarkeit“ würde zu einer Bereicherung des Staates auf Kosten der Beteiligten führen. Dies widerspräche nicht nur dem staatlichen Bereicherungsverbot.²⁷⁶ Es würde auch der im Grundgesetz vorgegebenen Struktur des Finanzstaats als Steuerstaat widersprechen. Ein Steuerstaat generiert seine Einnahmen durch die Steuern seiner Bürger, nicht durch politisch motivierte, niedrige Entschädigungszahlungen für Privateigentum, dem ein deutlich höherer Verkehrswert zukommt. Darüber hinaus ist anerkannt, dass fiskalische Belange keine Allgemeinheitsinteressen darstellen und damit nicht in die Abwägung nach Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG einzustellen sind.²⁷⁷ Hätte der Verfassungsgeber eine von der Enteignungentschädigung abweichende Entschädigung beabsichtigt, hätte er eigenständige Entschädigungsvorgaben in Art. 15 GG getroffen und nicht vorbehaltlos auf das Entschädigungsregime des Art. 14 GG verwiesen.²⁷⁸
- (181) Vor diesem Hintergrund muss die Vergesellschaftungentschädigung grundsätzlich ausgehend vom Verkehrswert der vergesellschafteten Gegenstände zum Zeitpunkt der Eigentumsentziehung bemessen werden. Daneben müssen grundsätzlich auch Folgeschäden entschädigt werden, die dem Eigentümer infolge des Eigentumsentzuges

²⁷³ BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 1968 – 1 BvR 638/64 u.a. –, BVerfGE 24, 367-424, Rn. 182.

²⁷⁴ Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 66 f.

²⁷⁵ So auch *Axer*, in: BeckOK, GG, 62. Ed. 15.6.2025, Art. 15 Rn. 22; *Wendt*, in: *Sachs*, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 15 Rn. 19; *Depenheuer/Froese*, in: *Huber/Voßkuhle*, GG, 8. Auflage 2024, Art. 15 Rn. 46.

²⁷⁶ Hierzu etwa *Papier/Shirvani*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, 107. EL März 2025, Art. 14 Rn. 714.

²⁷⁷ *Depenheuer/Froese*, in: *Huber/Voßkuhle*, GG, 8. Auflage 2024, Art. 15 Rn. 46; *Papier/Shirvani*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, 107. EL März 2025, Art. 14 Rn. 714 m.w.N; *Durner/Eichberger/Waldhoff* in: Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 126 (Sondervotum zur Entschädigung).

²⁷⁸ Ebenso wenig überzeugt es, den Verweis auf Art. 14 Abs. 3 GG in Art. 15 Satz 2 GG wie *Ipsen* (VVDSRL 10 (1952), 74 (112 ff.)) als „Redaktionsversehen“ einzustufen, so zu Recht auch *Durner*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, 107. EL März 2025, Art. 15 Rn. 100 f., 105.

entstehen.²⁷⁹ Solche Folgeschäden können z.B. dadurch entstehen, dass von den von der Vergesellschaftung betroffenen Unternehmen unterhaltene Servicegesellschaften wertlos werden, wenn die vergesellschafteten Wohnungen oder Produktionsmitteln wegfallen.²⁸⁰

bb) Zulässigkeit von Abschlägen vom Verkehrswert in Ausnahmekonstellationen

- (182) Die grundsätzliche Ausrichtung der Entschädigung am Verkehrswert bedeutet nicht, dass Eigentümer stets den vollen Verkehrswert ersetzt bekommen müssen. Der Gesetzgeber kann je nach den Umständen vollen Ersatz, in besonderen Ausnahmekonstellationen aber auch eine darunter liegende Entschädigung bestimmen.
- (183) Die Aufnahme des Grundsatzes einer vollen Entschädigung in das Grundgesetz wurde schon im Parlamentarischen Rat abgelehnt.²⁸¹ Ein solcher Grundsatz lässt sich auch angesichts der Abwägungsklausel in Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG nicht halten, weil die Interessen der von der Eigentumsentziehung betroffenen Eigentümer dann den Interessen der Allgemeinheit strukturell vorgezogen würden.²⁸² Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seiner zur Enteignungsentschädigung gefällten Grundsatzentscheidung zum „Hamburgischen Deichordnungsgesetz“ aufgrund der Besonderheiten des dortigen Sachverhalts Abschläge vom Verkehrswert gestattet. Dort heißt es:

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

²⁷⁹ Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 14 Rn. 738 ff; Durner/Eichberger/Waldhoff in: Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 124 (Sondervotum zur Entschädigung).

²⁸⁰ Durner/Eichberger/Waldhoff in: Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 124 (Sondervotum zur Entschädigung).

²⁸¹ Der Parlamentarische Rat 1948 – 1949, Akten und Protokolle, Bd. 14, Teilband 2, 2009, S. 1406.

²⁸² So auch Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 14 Rn. 702 m.w.N.

vollen Ersatz, aber auch eine darunter liegende Entschädigung bestimmen.“²⁸³

- (184) Auch in späteren Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht – ebenso wie der Bundesgerichtshof²⁸⁴ – diese Auffassung bekräftigt.²⁸⁵ Dabei hat es mögliche Abschläge vom Verkehrswert mit der Sozialbindung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG gerechtfertigt.²⁸⁶ Wertminderungen müssten von den Eigentümern bis zu einem gewissen Grade als entschädigungsfreie Sozialbindung hingenommen werden.²⁸⁷ Da der Entschädigungsanspruch nur der Kompensation eines gleichheitswidrigen Sonderopfers diene, muss er nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich auch nur diejenige Belastung ausgleichen, die die von der Sozialgebundenheit gerechtfertigte Belastung des Eigentums übersteigt.²⁸⁸
- (185) Bei einer entsprechenden Anwendung dieser für die Enteignungsentschädigung entwickelten Grundsätze kann die Entschädigung auch bei einer Vergesellschaftung in besonderen Ausnahmekonstellationen unterhalb des Verkehrswertes angesetzt werden.

cc) Grenzen für Abschläge vom Verkehrswert

- (186) Ob und ggf. in welchem Umfang Abschläge vom Verkehrswert zulässig sein können, hängt bei einer Vergesellschaftung stets von den Umständen des Einzelfalls ab. Welche Faktoren dabei in die gesetzgeberische Abwägung einfließen müssen und Abschläge vom Verkehrswert und etwaigen Folgeschäden rechtfertigen können, ist weder gerichtlich noch in der Literatur abschließend geklärt. Es lassen sich aber die folgenden Maßstäbe herausarbeiten:
- Abschläge vom Verkehrswert sind generell unzulässig, soweit der Verkehrswert des entzogenen Vermögensgegenstandes das Äquivalent eigener Leistungen des

²⁸³ BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 1968 – 1 BvR 638/64 u.a. –, BVerfGE 24, 367-424, Rn. 183; BVerfG, Beschluss vom 21. Juli 1955 – 1 BvL 33/51 –, BVerfGE 4, 219-250, Rn. 38.

²⁸⁴ BGH, Urteil vom 7.7.2016 – III ZR 28/15 –, NJW 2017, 829 (833) m.w.N.

²⁸⁵ BVerfG, Beschluss vom 23. Februar 2010 – 1 BvR 2736/08 –, BVerfGK 17, 68-88, Rn. 43 ff.; BVerfG, Beschluss vom 20. 1. 2005 - 1 BvR 290/01 –, NJW-RR 2005, 741 (742).

²⁸⁶ Siehe etwa BVerfG, Beschluss vom 23. Februar 2010 – 1 BvR 2736/08 –, BVerfGK 17, 68-88, Rn. 43 ff.; BVerfG, Beschluss vom 20. 1. 2005 - 1 BvR 290/01 –, NJW-RR 2005, 741 (742).

²⁸⁷ BVerfG, Beschluss vom 23. Februar 2010 – 1 BvR 2736/08 –, BVerfGK 17, 68-88, Rn. 45.

²⁸⁸ BVerfG, Beschluss vom 23. Februar 2010 – 1 BvR 2736/08 –, BVerfGK 17, 68-88, Rn. 43.

Entschädigungsberechtigten ist.²⁸⁹ Dies ist z.B. bei Wertsteigerungen der Fall, die aufgrund von in den Vermögensgegenstand getätigten Investitionen eingetreten sind.

- In der Rechtsprechung anerkannt ist demgegenüber die Abzugsfähigkeit von Wertsteigerungen, die auf staatlicher Leistung beruhen.²⁹⁰ Dies gilt allerdings nicht für Wertsteigerungen, die aus einer Marktentwicklung resultieren. Denn für diese hat der Eigentümer das wirtschaftliche Risiko getragen und in diesem Sinne eine eigene Leistung erbracht.²⁹¹
- Ebenfalls unzulässig sind Abschläge vom Verkehrswert unter Berufung auf Eigentumswertminderungen, die auch durch grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG hervorgerufen werden könnten.²⁹² Denn solche Einschränkungen der Privatnützigkeit des Eigentums setzen voraus, dass das Eigentum in der Hand des Eigentümers verbleibt. Sie sind deshalb nicht vergleichbar mit einer Vergesellschaftung, bei der das Eigentum dem Eigentümer entzogen wird. Im Übrigen spricht gegen eine solche kalkulatorische Berücksichtigung von fiktiven Inhalts- und Schrankenbestimmungen der Gesichtspunkt des Rechtsschutzes.²⁹³ Denn die Inhalts- und Schrankenbestimmung hat – anders als in dem Vergleichsfall einer entschädigungslosen Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG – tatsächlich nicht stattgefunden und kann deshalb auch nicht unmittelbar gerichtlich überprüft werden. Im Übrigen können ausnahmsweise auch Inhalts- und Schrankenbestimmungen entschädigungspflichtig sein, wenn nur so die Verhältnismäßigkeit gewahrt wird.²⁹⁴

²⁸⁹ *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 14 Rn. 715 f.; *Herrmann/Schott*, NJW 2023, 3041 (3042).

²⁹⁰ Vgl. nur BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 – 1 BvR 2821/1 u.a. –, BVerfGE 143, 246-396, Rn. 292 ff.

²⁹¹ So auch *Durner/Eichberger/Waldhoff* in: Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 124 (Sondervotum zur Entschädigung). Nicht haltbar sind aus diesem Grund Ansätze, wonach Abschläge vom Verkehrswert bis zum Beleihungswert oder zu Marktpreisen vor dem Einsetzen einer „besonderen Marktdynamik“ gestattet sein sollen (siehe dazu Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 69 f.).

²⁹² Siehe dazu grundlegend *Durner/Eichberger/Waldhoff* in: Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 126 (Sondervotum zur Entschädigung).

²⁹³ *Durner/Eichberger/Waldhoff* in: Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 126.

²⁹⁴ Vgl. nur BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 – 1 BvR 2821/1 u.a. –, BVerfGE 143, 246-396, Rn. 258 ff.

- Die in Art. 14 Abs. 2 GG verankerte Sozialbindung des Eigentums vermag einen gewissen Abschlag vom Verkehrswert zu rechtfertigen – allerdings nur in besonderen Ausnahmekonstellationen, in denen konkrete situative Besonderheiten dies unter dem Gesichtspunkt der Sozialbindung des Eigentums erforderlich machen. Etwas anderes ist auch durch die vorstehend zitierte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesgerichtshofs zum „Sozialabschlag“ nicht gedeckt. Denn den maßgeblichen Entscheidungen lässt sich entnehmen, dass die Verkehrswertentschädigung die Regel bleiben soll, die nur beim Vorliegen besonderer Sachverhaltsumstände durchbrochen wird.²⁹⁵ In der o.g. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Hamburgischen Deichordnungsgesetz ging es z.B. um die Enteignung von Deichgrundstücken nach der Flutkatastrophe in Hamburg im Jahr 1962. Die betroffenen Grundstücke dienten bereits dem Hochwasserschutz und waren in ihrer wirtschaftlichen Nutzbarkeit ohnehin schon in erheblichem Umfang beschränkt, weil sie lediglich als Grasland nutzbar waren. (Nur) vor diesem Hintergrund hat das Bundesverfassungsgericht Abschläge von der Entschädigung gegenüber höheren Kaufpreisen, die zum Teil für Deichgrundstücke auf dem privaten Markt erzielt wurden, für verfassungskonform erachtet.
- Dass die Entschädigung in aller Regel eine volle Entschädigung des Verkehrswerts und der Folgeschäden umfasst, ist auch der Ansatzpunkt in § 95 Abs. 1, § 96 und § 194 BauGB, ebenso wie in den vielfach darauf verweisenden Enteignungsgesetzen der Länder.²⁹⁶
- In jedem Fall unzulässig sind unter dem Deckmantel der „Sozialbindung“ vorgenommene Abschläge, die zu einer Entschädigung wesentlich unter dem Verkehrswert führen und dabei das Ziel verfolgen, einzelne Unternehmen oder Investoren zu sanktionieren oder die Vergesellschaftung aus staatlicher Sicht „bezahlbar“ zu machen.²⁹⁷ Derartige Abschläge würden die Ausgleichsfunktion der Entschädigung aushöhlen.

- (187) Diese Maßstäbe machen deutlich, dass Abschläge vom Verkehrswert bei einer Vergesellschaftung nur in besonderen Ausnahmekonstellationen und begrenztem Umfang verfassungsrechtlich zulässig sind. Dass im Falle einer Vergesellschaftung ganzer

²⁹⁵ Siehe dazu den Überblick bei *Herrmann/Schott*, NJW 2023, 3041 ff.

²⁹⁶ Darauf weisen zurecht hin *Durner/Eichberger/Waldhoff* in: Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 124 (Sondervotum zur Entschädigung).

²⁹⁷ So auch *Durner/Eichberger/Waldhoff* in: Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 125 (Sondervotum zur Entschädigung).

Marktsegmente überhaupt Abschläge vom Verkehrswert zulässig sein könnten, erscheint verfassungsrechtlich höchst zweifelhaft. Denn eine besondere Ausnahmekonstellation, aufgrund derer über die Sozialbindung des Eigentums eine Absenkung der Entschädigungshöhe gerechtfertigt werden könnte, dürfte sich mit Blick auf ganze Marktsegmente nicht begründen lassen. Jedenfalls folgt daraus, dass, je größer der vom Vergesellschaftungsgesetzgeber vorgegebene Abschlag vom Verkehrswert bemessen wird, desto höher das Risiko ist, dass die Entschädigung verfassungsrechtlich unzureichend ist.²⁹⁸

dd) Berechnung der Entschädigung

- (188) Für die Berechnung der konkreten Entschädigungshöhe ist zunächst der Verkehrswert der zu vergesellschaftenden Güter zu ermitteln. Denn dieser stellt, wie ausgeführt, den Ausgangspunkt einer jeden Vergesellschaftungsentschädigung dar.²⁹⁹ Neben der Berücksichtigung etwaiger Abschläge vom Verkehrswert in besonderen Ausnahmekonstellationen sind darüber hinaus auch Folgeschäden in die Berechnung der Entschädigungshöhe einzustellen, die dem bisherigen Eigentümer durch den Eigentumsentzug entstehen.³⁰⁰ Der maßgebliche Zeitpunkt für die Ermittlung des Verkehrswerts bei einer Vergesellschaftung ist der Zeitpunkt der Eigentumsentziehung.³⁰¹ Ausgeklammert sind deshalb solche Wertänderungen, die infolge der bevorstehenden Eigentumsentziehung eingetreten sind.³⁰²
- (189) Bei der Berechnung des Verkehrswerts für vergesellschaftete Produktionsmittel auf den Feldern der Energie- und Wasserwirtschaft kann auf die anerkannten Verfahren zur Ermittlung von Unternehmenswerten zurückgegriffen werden, namentlich das Ertragswertverfahren, das Discounted Cashflow-Verfahren, das Substanzwertverfahren und das Marktwertverfahren.³⁰³
- (190) Der Verkehrswert für Grundstücke – sofern man diese, entgegen zahlreicher Stimmen in der Literatur, auch bei der Vergesellschaftung der Bestände von

²⁹⁸ So auch *Durner/Eichberger/Waldhoff* in: Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 125 (Sondervotum zur Entschädigung).

²⁹⁹ Siehe dazu näher unter Rn. 162.

³⁰⁰ S.o. unter Rn. 181.

³⁰¹ *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 14 Rn. 729.

³⁰² Zu den Maßnahmen, die eine solche Vorwirkung, entfalten siehe etwa *Papier/Shirvani*, in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 14 Rn. 730.

³⁰³ Vgl. nur *Fahrholz/Röver*, in: Fahrholz/Röver, Investment Banking, 2. Aufl. 2024, Teil 1 Rn. 113.

Wohnungsunternehmen als zulässigen Vergesellschaftungsgegenstand ansehen wollte – ist in § 194 BauGB definiert. Er wird durch den Preis bestimmt, der in dem Zeitpunkt, auf den sich die Ermittlung bezieht, im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach den rechtlichen Gegebenheiten und tatsächlichen Eigenschaften, der sonstigen Beschaffenheit und der Lage des Grundstücks zu erzielen wäre. Für die Berechnung des Verkehrswertes von Immobilien kommen grundsätzlich drei Verfahren in Betracht, die in der Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertV) geregelt sind: das Vergleichswertverfahren³⁰⁴, das Ertragswertverfahren³⁰⁵ und das Sachwertverfahren.³⁰⁶

e) Art der Entschädigung

- (191) Dem Wortlaut von Art. 15 Satz 2 GG und von Art. 14 Abs. 3 Satz 3 und S. 4 GG ist nicht zu entnehmen, in welcher Art die Entschädigung zu leisten ist.
- (192) In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Enteignung ist anerkannt worden, dass die Entschädigung nicht zwingend in Geld geleistet werden muss, sondern im Einzelfall auch in anderen Werten (z.B. Rechten, Ersatzland) erfolgen kann.³⁰⁷ Dessen ungeachtet muss die Entschädigung aber stets angemessen (ggf. unter Berücksichtigung in besonderen Ausnahmekonstellationen verfassungsrechtlich zulässiger Abschläge vom Verkehrswert) den Substanzverlust kompensieren, der durch die Enteignung bewirkt wird. Aus diesem Grund muss die Entschädigung dem Betroffenen grundsätzlich in dem Augenblick zur Verfügung stehen, in dem ihm das Eigentum entzogen wird.³⁰⁸ Auch § 99 Abs. 1 BauGB und die Landesenteignungsgesetze³⁰⁹ gehen davon aus, dass die Entschädigung in einem einmaligen Betrag geleistet wird. Denn nur so wird der Betroffene in die Lage versetzt, anstelle der nicht mehr möglichen Substanznutzung das Entschädigungskapital zu nutzen.
- (193) Entfällt die Möglichkeit der Substanznutzung, ohne dass zugleich der Entschädigungsbetrag dem Betroffenen zur Nutzung zur Verfügung steht, so ist ihm (auch) insoweit

³⁰⁴ Siehe §§ 24 ff. ImmoWertV.

³⁰⁵ Siehe §§ 27 ff. ImmoWertV.

³⁰⁶ Siehe §§ 35 ff. ImmoWertV.

³⁰⁷ BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 1968 – 1 BvR 638/64 u.a. –, BVerfGE 24, 367-424, Rn. 176 ff.

³⁰⁸ Dazu *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 14 Rn. 746 f.

³⁰⁹ Siehe u.a. § 13 Abs. 1 Thüringer Enteignungsgesetz (ThürEG); § 17 Abs. 1 Satz 1 Niedersächsisches Enteignungsgesetz (NEG); § 14 Abs. 1 Satz 1 Enteignungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (EnteigG LSA); § 15 Abs. 1 Satz 1 Enteignungsgesetz des Landes Brandenburg (EntGBbg); § 13 Abs. 1 Satz 1 Landesenteignungsgesetz (LEntG BW); § 17 Abs. 1 Satz 1 Landesenteignungsgesetz (LEntG RLP).

eine Entschädigung zu gewähren. Diese ist regelmäßig in Gestalt von Zinsen zu leisten. Die Zinsen müssen ab dem Zeitpunkt gezahlt werden, in dem das Entschädigungskapital dem Betroffenen hätte zur Verfügung stehen müssen. Die Zinsen fungieren dann als Entschädigung für die entgangenen Nutzungsmöglichkeiten.³¹⁰ Der Bundesgerichtshof führt dazu aus:

„Der gesetzlich vorgeschriebenen Verzinsung liegt der Gedanke zugrunde: Eine Enteignungsentschädigung stellt sich – die richtige Bemessung des Umfangs des Substanzentzuges vorausgesetzt – erst dann als angemessen dar, wenn im Zeitpunkt der Entziehung des Substanzwertes der dafür zu gewährende Geldgegenwert dem Enteigneten sofort zur Nutzung anstelle des entzogenen Substanzwertes zur Verfügung steht oder ihm bei einstweiliger Vorenthaltung des Geldgegenwertes die aus entgangener Nutzung eben dieses Geldwertes entstehenden Nachteile ersetzt werden.“³¹¹

- (194) Der Ansatz „Enteigne jetzt, zahle später“ ist danach grundsätzlich nicht verfassungsrechtlich zulässig. Nichts anderes kann für die Vergesellschaftungsentschädigung gelten, auf die die Grundsätze der Enteignungsentschädigung „entsprechend“ anwendbar sind.
- (195) Daraus folgt, dass eine Vergesellschaftungsentschädigung in Form von Schuldverschreibungen mit gestreckter Tilgung verfassungsrechtlich grundsätzlich nicht zulässig ist. In diesem Zusammenhang wird zwar auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Entschädigungsgesetz³¹² zurückgegriffen, um den Einsatz von Schuldverschreibungen als Mittel zur Vergesellschaftungsentschädigung generell zu rechtfertigen.³¹³ Die angeführte Entscheidung betraf die Frage, ob die nach der Wiedervereinigung in § 1 Abs. 1 des Entschädigungsgesetzes vorgesehene Entschädigung in verfassungskonformer Form grundsätzlich in Form von Schuldverschreibungen mit gestreckter Tilgung geleistet werden kann. Bei dieser Entschädigung handelte es sich

³¹⁰ Vgl. BGH, Urteil vom 4. Juni 1962 – III ZR 163/61 –, BGHZ 37, 269-281, Rn. 39; BGH, Urteil vom 4. Juni 1962 – III ZR 163/61 –, NJW 1962, 2051 (2053); *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 14 Rn. 746.

³¹¹ BGH, Urteil vom 4. Juni 1962 – III ZR 163/61 –, BGHZ 37, 269-281, Rn. 39.

³¹² BVerfG, Urteil vom 22. November 2000 – 1 BvR 2307/94 u.a. –, BVerfGE 102, 254-346

³¹³ So im Ergebnis aber Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 62.

um eine politische, aus dem allgemeinen Sozialstaatsprinzip abgeleitete Entscheidung der BRD zur Wiedergutmachung von enteignungsbedingtem Unrecht aus Zeiten der DDR und der sowjetischen Besatzung. In dieser besonderen Ausnahmekonstellation hat das Bundesverfassungsgericht eine Ausnahme vom Grundsatz der sofortigen Entschädigung mit dem Argument anerkannt, die Entschädigung in Form von Schuldverschreibungen sei als Kompromiss zwischen dem Interesse des Wiedergutmachungsberechtigten an einer möglichst zeitnahen Entschädigungsleistung und den finanziellen Möglichkeiten des Staates angemessen und den Leistungsberechtigten daher zumutbar.³¹⁴

- (196) Der dieser Entscheidung zugrunde liegende Sachverhalt ist in keiner Weise mit der Fallkonstellation einer Entschädigung vergleichbar, die im Falle einer Vergesellschaftung zwingend zu leisten wäre. So betraf der vom Bundesverfassungsgericht entschiedene Fall eine Kompensation von Unrecht, das durch die DDR und eine fremde Besatzungsmacht verübt worden war. Die Pflicht der BRD zur Entschädigung der Betroffenen wurde dabei aus dem Sozialstaatsprinzip hergeleitet.³¹⁵ Vor diesem Hintergrund erscheint es nachvollziehbar, dass das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber einen gewissen Spielraum bei der Ausgestaltung der Entschädigung zugestanden hat, um einen Kompromiss zwischen dem Interesse der Wiedergutmachungsberechtigten an einer möglichst zeitnahen Entschädigungsleistung und den finanziellen Möglichkeiten des Staates herzustellen. Bei einer Vergesellschaftung liegt der Fall grundlegend anders: Dort geht es nicht um eine Entschädigung für durch Dritte begangenes Unrecht. Sondern es ist eine vom Grundgesetz zwingend angeordnete Entschädigung zu leisten für einen planvoll vom Staat selbst vorgenommenen Grundrechtseingriff mit großer Streubreite. Die Entschädigungspflicht folgt nicht aus dem Sozialstaatsprinzip, sondern unmittelbar aus den Grundrechten. Bei einem solch gravierenden – und historisch beispiellosen – Grundrechtseingriff besteht kein Spielraum für eine Ausnahme vom Grundsatz der sofortigen Entschädigung.
- (197) Im Übrigen ist absehbar, dass der Marktwert etwaiger Schuldverschreibungen im Fall einer Vergesellschaftung unmittelbar nach deren Ausgabe weit unter den Nennwert fallen würde. Denn die betroffenen Unternehmen wären gezwungen, die Schuldverschreibungen in großer Zahl zum Verkauf anzubieten, um ihre laufenden

³¹⁴ BVerfG, Urteil vom 22. November 2000 – 1 BvR 2307/94 u.a. –, BVerfGE 102, 254-346, Rn. 264.

³¹⁵ BVerfG, Urteil vom 22. November 2000 – 1 BvR 2307/94 u.a. –, BVerfGE 102, 254-346, Rn. 238 ff.

Verbindlichkeiten bedienen zu können. Die Schuldverschreibungen würden deshalb jedenfalls keine angemessene Kompensation für den Substanzverlust darstellen.

f) Entschädigungsberechtigte

- (198) Dem Grundgesetz lässt sich entnehmen, dass im Fall einer Vergesellschaftung alle an den Vergesellschaftungsgegenständen dinglich Berechtigten entschädigungsberechtigt sind. Diese Betroffenen bezeichnet das Grundgesetz als „Beteiligte“ (vgl. Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG). Entschädigungsberechtigt im Fall einer Vergesellschaftung sind daher einerseits die Eigentümer der betroffenen Grundstücke und Produktionsmittel. Und andererseits sind auch alle weiteren an den Vergesellschaftungsgegenständen dinglich Berechtigten entschädigungsberechtigt (z.B. Grundpfandrechtsgläubiger).
- (199) Gibt es in Bezug auf ein vergesellschaftetes Grundstück oder Produktionsmittel mehrere Entschädigungsberechtigte, enthält das Grundgesetz keine Vorgabe dafür, wie die Entschädigung zwischen den Entschädigungsberechtigten aufzuteilen ist (z.B. zwischen dem Eigentümer und der aus der Grundschuld berechtigten Bank). Es erscheint angemessen, die Entschädigung dann anteilig zwischen den Entschädigungsberechtigten aufzuteilen.

2. Regelungsdichte eines Rahmengesetzes

- (200) Art. 15 Satz 1 GG enthält die Vorgabe, dass Art und Ausmaß der Entschädigung in dem Gesetz geregelt werden müssen, durch das Grund und Boden, Naturschätze oder Produktionsmittel zum Zwecke der Vergesellschaftung in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden. Diese Vorgabe betrifft demnach das Umsetzungsgesetz für die Vergesellschaftung. Demgegenüber kann sich ein Vergesellschaftungsrahmengesetz darauf beschränken, einen rechtlichen Rahmen für die im späteren Umsetzungsgesetz näher ausgestaltete Entschädigung abzustecken. Eine Abweichung von diesem Rahmen in einem späteren Umsetzungsgesetz wäre dann nur unter Beachtung des durch das Rahmengesetz ggf. begründeten Vertrauenschutzes zulässig.³¹⁶
- (201) Sofern in dem Rahmengesetz eine Regelung zur Entschädigung getroffen wird, muss sie die vorstehend ausgeführten verfassungsrechtlichen Maßstäbe einhalten. Dasselbe

³¹⁶ Zu einem möglichen Vertrauenschutz aufgrund eines Rahmengesetzes s.o. unter Rn. 93.

gilt für die Entschädigungsregelungen in einem möglichen späteren Umsetzungsgesetz.

V. Verfahrensrechtliche Vorgaben

- (202) Zuständigkeitsregelungen sind ein denkbarer, jedoch kein verfassungsrechtlich zwingender Regelungsgegenstand eines Rahmengesetzes. Die Zuständigkeit für eine Vergesellschaftung folgt bereits unmittelbar aus Art. 15 GG selbst: zuständig ist stets der (Landes-)Gesetzgeber. Eine entsprechende Regelung im Rahmengesetz hätte lediglich deklaratorische Bedeutung. Denkbar wäre indes, in einem Rahmengesetz Regelungen zur behördlichen Zuständigkeit für die Umsetzung eines Anwendungsgesetzes zu treffen. Die Beschränkung des Art. 15 GG auf die Handlungsform des Gesetzes dürfte sich auf den grundsätzlichen Vollzug der Vergesellschaftung beschränken; die Durchführung von Folgemaßnahmen kann der Verwaltung übertragen werden.³¹⁷ Aus verfassungsrechtlicher Sicht spräche aber auch nichts dagegen, solche Regelungen erst in einem Anwendungsgesetz zu treffen.
- (203) Verfahrensrechtliche Regelungen für den Erlass eines Vergesellschaftungsgesetzes ergeben sich aus den Art. 59 f. VvB, §§ 29 ff. GO Abghs. Gesonderte Vorschriften in einem Vergesellschaftungsrahmengesetz sind nicht angezeigt. Grundsätzlich denkbar wären verfahrensrechtliche Regelungen, die sich auf die behördliche Umsetzung der Folgen eines Vergesellschaftungsanwendungsgesetzes beschränken. Auch hier spräche aber verfassungsrechtlich auch nichts dagegen, solche Vorschriften erst in einem mögliches Anwendungsgesetz aufzunehmen.
- (204) Nicht sinnvoll wäre es schließlich, Einzelheiten zum Rechtsschutz in ein Rahmengesetz aufzunehmen. Aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben und bestehender einfachgesetzlicher Regelungen besteht insoweit kaum Regelungsbedarf. Für Streitigkeiten über die Höhe der Entschädigung folgt der Rechtsweg zu den Zivilgerichten bereits aus Art. 15 Satz 2 i.V.m. Art. 14 Abs. 3 Satz 4 GG. Für eine Vergesellschaftung im Übrigen betreffende Streitigkeiten kommt verfassungsrechtlicher (Art. 94 Abs. 1 Nr. 4a GG; Art. 84 Abs. 2 Nr. 5 VvB) oder verwaltungsgerichtlicher³¹⁸ Rechtsschutz in

³¹⁷ So *Schell*, Art. 15 GG im Verfassungsgefüge, 1996, S. 184; *Kempny*, in: Dreier, GG, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Art. 15 Rn. 25.

³¹⁸ Welche Klage- bzw. Antragsart in Betracht kommt, hängt von den Umständen des Einzelfalles ab. Denkbar ist eine unmittelbar gegen das (Rahmen- und/oder Anwendungs-)Gesetz gerichtete Feststellungsklage gem. § 43 VwGO (vgl. hierzu im Einzelnen *Marsch*, in: Schoch/Schneider, 47. EL Februar 2025, VwGO § 43 Rn. 54 ff.), wobei auch in diesem Fall die Voraussetzungen des § 42 Abs. 2 VwGO analog erfüllt sein müssen. Nicht ausgeschlossen ist, dass im Einzelfall Anfechtungs-

Betracht. Angesichts der bereits existierenden Regelungen in VwGO, BVerfGG und VerfGHG dürfte wenig Raum für ergänzende Bestimmungen sein.

VI. Haushaltsrechtliche Implikationen

- (205) Aus dem Erlass eines reinen Vergesellschaftungsrahmengesetzes würde keine Verpflichtung folgen, eine Entschädigung zu leisten. Zwar wäre es möglich, bereits in ein Rahmengesetz grundlegende Vorschriften zu Art und Höhe der Entschädigung aufzunehmen. Indes präjudiziert ein bloßes Rahmengesetz nicht, ob es jemals – geschweige denn in welcher Haushaltsperiode – zu einem Anwendungsfall kommt. Zudem wären die konkrete Art und Höhe der Entschädigung, sollte es dazu kommen, zwingend (auch) in einem Anwendungsgesetz zu regeln. Dies folgt aus dem Wortlaut des Art. 15 Satz 1 GG („zugleich“) sowie aus dem Zweck der dortigen Junktimsklausel. Ihre Warnfunktion gegenüber dem Gesetzgeber hinsichtlich der finanziellen Folgen einer Vergesellschaftung kann die Entschädigungsregel nur erfüllen,³¹⁹ wenn Art und Ausmaß der Entschädigung (auch) in demselben Gesetz, das die Vergesellschaftung bewirkt, geregelt werden.
- (206) Dementsprechend hätte der bloße Erlass eines reinen Vergesellschaftungsrahmengesetzes keine Implikationen für den Haushalt, denen haushaltsrechtlich Rechnung getragen werden müsste. Anders läge der Fall, wenn bereits ein „Rahmengesetz“ inhaltliche Festlegungen träfe, die unmittelbar Handlungszwänge bei den Betroffenen auslösen, oder sonst zu Einbußen führt. Derartige Regelungen könnten – soweit sie in hinreichend qualifizierter Weise gegen Unionsrecht verstößen – unionsrechtliche Staatshaftungsansprüche begründen.³²⁰ Ferner könnten sie unter Umständen als sog. „indirekte Enteignung“ begriffen werden, die im Unions- und Völkerrecht eine Entschädigungspflicht auslösen kann.³²¹
- (207) Potenziell weitreichende haushaltsrechtliche Implikationen hätte demgegenüber ein Vergesellschaftungsgesetz. Sollte ein derartiges Vorhaben im Raum stehen, wäre

³¹⁹ /Verpflichtungsklagen statthaft sein können, gerichtete gegen bzw. auf den Erlass von im Rahmen der Gesetzesumsetzung ergehende Verwaltungsakte.

³²⁰ Zu dem Zweck *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 15 Rn. 80; *Wendt*, in: Sachs, GG, 10. Aufl., Art. 15 Rn. 16; *Antoni*, in: Hömig/Wolff/Kluth, GG, 14. Aufl. 2025, Art. 15 Rn. 5.

³²¹ Vgl. EuGH, Urteil v. 5.3.1996, verb. Rs. C-46/93 und C-48/93 (Brasserie du pêcheur), Rn. 34 f.; näher *Jacob/Kottmann*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 85. EL Mai 2025, AEUV Art 340 Rn. 133 ff. insb. Rn. 156 ff. zur Haftung für legislatives Unrecht.

³²² Dazu unten Rn. 232.

zwingend Haushaltsvorsorge für die verfassungsrechtlich gebotene Entschädigung zu treffen (vgl. § 8 HGrG). Insofern zieht die sogenannte Schuldenbremse gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG in Verbindung mit dem BerlSchuldenbremseG eine weitere verfassungsrechtliche Grenze für Vergesellschaftungen. Diese lässt sich auch nicht ohne weiteres umgehen, indem die Entschädigungsleistung auf eine selbstständige juristische Person ausgelagert wird: Bei missbräuchlichen Gestaltungen ist die Verschuldung selbstständiger Rechtsträger dem Bund bzw. dem jeweiligen Land zuzurechnen.³²²

- (208) Der Rechnungshof von Berlin hat in einem Gutachten zu den budgetären Auswirkungen der möglichen Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen festgehalten, dass die voraussichtliche Entschädigungssumme angesichts der jüngsten wirtschaftlichen Entwicklungen wohl noch deutlich über die amtliche Schätzung des Senatsaus dem Jahr 2018³²³ hinausgehen würde. Bereits die vom Senat genannte Größenordnung von 29 bis 36 Mrd. EUR würde aber nach Ansicht des Rechnungshofes den Berliner Landeshaushalt überfordern.³²⁴

VII. Unions- und völkerrechtliche Vorgaben

- (209) Bereits beim Erlass eines Vergesellschaftungsrahmengesetzes, umso mehr aber bei einer möglichen Vergesellschaftung, sind die unions- und völkerrechtlichen Vorgaben zu beachten.

1. Unionsrecht

a) Eigentumsrechtliche Neutralität

- (210) Nach Art. 345 AEUV lassen die Verträge die Eigentumsordnung in den Mitgliedstaaten unberührt. Aufgrund der darin zum Ausdruck kommenden eigentumsrechtlichen Neutralität steht das Unionsrecht zwar grundsätzlich weder einer Verstaatlichung³²⁵

³²² Dazu *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 109 Rn. 121.

³²³ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Schreiben Nr. 1701 A an die Vorsitzende des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 23. April 2018, Anlage 2, Kostenschätzung zum Volksbegehren über den Beschluss für ein Gesetz zur Vergesellschaftung von Grund und Boden (Rekommunalisierung), S. 16.

³²⁴ Rechnungshof von Berlin, Bericht nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltssordnung zu den Auswirkungen einer Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen auf den Landeshaushalt, 20. Februar 2024, S. 22 f.

³²⁵ EuGH, Urteil v. 22.10.2013, verb. Rs. C-105/12 bis C-107/12 (Essent), Rn. 30 sowie bereits EuGH, Urteil v. 15.7.1964, Rs. 6/64 (Costa/ENEL), Slg. 1964, 1253, (1274).

von Unternehmen noch deren Privatisierung³²⁶ entgegen. Art. 15 GG ist also nicht aufgrund des Vorrangs des Unionsrechts *per se* unanwendbar.³²⁷ Art. 345 AEUV entbindet die Mitgliedstaaten jedoch nach ständiger EuGH-Rechtsprechung nicht von ihrer Verpflichtung, bei der Ausgestaltung ihrer Eigentumsordnung die sonstigen Vorgaben des Unionsrechts zu beachten, zu denen insbesondere auch die Grundfreiheiten gehören.³²⁸ Demzufolge wäre eine Vergesellschaftung ebenso wie ein Vergesellschaftungsrahmengesetz am Maßstab des Unionsrechts zu messen.³²⁹

b) Grundfreiheiten

- (211) Bereits der Erlass eines Vergesellschaftungsrahmengesetzes könnte mit der Kapitalverkehrsfreiheit (Art. 63 Abs. 1 AEUV) und/oder mit der Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) kollidieren. Für ein Vergesellschaftungsgesetz gilt dies umso mehr.
- (212) Art. 63 Abs. 1 AEUV schützt die Übertragung von Geld- oder Sachwerten zu Anlage-, Investitions- oder Finanzierungszwecken.³³⁰ Erfasst sind gleichermaßen Direktinvestitionen (Erwerb von Unternehmensbeteiligungen, die die Möglichkeit der Beteiligung an der Verwaltung und Kontrolle des Unternehmens verschaffen) als auch Portfolioinvestitionen (Erwerb von Wertpapieren, ohne Einfluss auf die Verwaltung oder

³²⁶ EuGH, Urteil v. 8.11.2012, Rs. C-244/11 (Kommission/Griechenland), Rn. 17; EuGH, Urteil v. 22.10.2013, verb. Rs. C-105/12 bis C-107/12 (Essent), Rn. 30.

³²⁷ *Kempny*, in: Dreier, GG, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Art. 15 Rn. 6; *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, Art. 15 Rn. 24; *Depenheuer/Froese*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl., Art. 15 Rn. 42; *Jungbluth*, EuR 2010, 471 (479 ff.).

³²⁸ EuGH, Urteil v. 1.6.1999, Rs. C-302/97 (Konle), Rn. 38; EuGH, Urteil v. 23.9.2003, Rs. C-452/01 (Ospelt), Rn. 24; EuGH, Urteil v. 8.7.2010, Rs. C-171/08 (Kommission/Portugal), Rn. 64; EuGH, Urteil v. 8.11.2012, Rs. C-244/11 (Kommission/Griechenland), Rn. 17; EuGH, Urteil v. 6.3.2018, verb. Rs. C-52/16 und C-113/16 (SEGRO), Rn. 51; EuGH, Urteil v. 27.2.2019, Rs. C-563/17 (Associação Peço a Palavra), Rn. 46. S. auch schon EuGH, Urteil v. 6.11.1984, Rs. 182/83 (Fearon), Rn. 7; EuGH, Urteil v. 18.2.1992, Rs. C-235/89 (Kommission/Italien), Rn. 14.

³²⁹ Abgeordnetenhaus von Berlin, Gutachten zur rechtlichen Bewertung der Forderungen der Initiative „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“, 21. August 2019, S. 35 f.; Abschlussbericht der Kommission zum Volksentscheid, 2023, S. 98 f., Rn. 368; *Battis/Henning/Lauer*, Rechtsgutachtliche Stellungnahme zur verfassungsrechtlichen Umsetzbarkeit des Berliner Volksentscheids über einen Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen, 2021, S. 43 f.; *Derksen*, EuZW 2022, 157 (158 f.); *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, 107. EL März 2025, GG Art. 15 Rn. 24; *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 345 Rn. 8. I.E. auch *Franke et al.*, Vergesellschaftung für die Energiewende, 2025, S. 26. Vgl. auch schon *Schröder*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Sozialisierung, 1978, S. 229 f. Anders wohl *Peters*, DÖV 2012, 64 (66).

³³⁰ EuGH, Urteil v. 31.1.1984, verb. Rs. 286/82 und 26/83 (Luisi und Carbone), Rn. 21; *Sedlaczek/Züger*, in: *Streinz*, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 63 Rn. 20.

Kontrolle des Unternehmens zu nehmen).³³¹ Art. 49 AEUV schützt selbstständige wirtschaftliche Tätigkeiten in Form der stabilen und kontinuierlichen Teilnahme am Wirtschaftsleben des Aufnahmemitgliedstaates.³³² Erfasst ist auch die Gründung oder Beteiligung an Gesellschaften (vgl. Art. 54 AEUV), sofern letztere die Form eines Kontrollerwerbs hat.³³³ Die Anwendbarkeit beider Grundfreiheiten setzt ein grenzüberschreitendes Element voraus,³³⁴ wobei Art. 63 Abs. 1 AEUV auch den Kapitalverkehr zwischen EU- und Drittstaaten schützt.³³⁵

- (213) Ob ein Vergesellschaftungsrahmen- oder -anwendungsgesetz in den Anwendungsbereich einer oder beider³³⁶ Grundfreiheiten fiele, hängt von der konkreten Ausgestaltung ab. Indes liegt es nahe, dass von solchen Maßnahmen Unternehmen betroffen sein können, deren Anteile zumindest auch von Personen aus dem (EU-)Ausland gehalten werden.
- (214) Bereits ein Vergesellschaftungsrahmengesetz könnte eine rechtfertigungsbedürftige Beschränkung der Grundfreiheiten darstellen. Darunter versteht der EuGH alle Maßnahmen, die geeignet sind, Investoren anderer Mitgliedstaaten von Investitionen in Unternehmen abzuhalten³³⁷ bzw. die Niederlassungen zu verhindern, zu beschränken oder auch nur weniger attraktiv zu machen.³³⁸ Es liegt nicht fern, dass schon der Erlass eines Vergesellschaftungsrahmengesetzes eine solche Wirkung entfalten würde und daher als Beschränkung einzuordnen wäre.

³³¹ EuGH, Urteil v. 22.10.2013, verb. Rs. C-105/12 bis C-107/12 (Essent), Rn. 40; EuGH, Urteil v. 26.2.2019, Rs. C-135/17 (X GmbH), Rn. 26.

³³² EuGH, Urteil v. 25.7.1991, Rs. C-221/89 (Factortame), Rn. 20; EuGH, Urteil v. 30.11.1995, Rs. C-55/94, (Gebhard), Rn. 25.

³³³ EuGH, Urteil v. 20.9.2018, Rs. C-685/16 (EV), Rn. 34; EuGH, Urteil v. 24.11.2016, Rs. C-464/14 (SECIL), Rn. 32.

³³⁴ S. nur *Korte*, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 63 Rn. 31 ff. und AEUV Art. 49 Rn. 22 ff.

³³⁵ *Korte*, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 63 Rn. 36.

³³⁶ Inwieweit eine mitgliedstaatliche Maßnahme zugleich an Art. 63 Abs. 1 und Art. 49 AEUV zu messen ist, oder ob ein Vorrang einer der beiden Grundfreiheiten anzunehmen ist, ist im Einzelnen umstritten, *Ukrow/Ress*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 85. EL Mai 2025, AEUV Art. 63 Rn. 381. Vgl. zu dieser Frage auch *Battis/Henning/Lauer*, Rechtsgutachtliche Stellungnahme zur verfassungsrechtlichen Umsetzbarkeit des Berliner Volksentscheids über einen Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen, 2021, S. 45 f.

³³⁷ EuGH, Urteil v. 22.10.2013, verb. Rs. C-105/12 bis C-107/12 (Essent), Rn. 41; EuGH, Urteil v. 4.6.2002, Rs. C-367/98 (Kommission/Portugal), Rn. 45 f.

³³⁸ EuGH, Urteil v. 30.11.1995, Rs. C-55/94, (Gebhard), Rn. 37.

- (215) Ob eine solche Beschränkung zu rechtfertigen wäre, ist offen. Voraussetzung wäre, dass das Vergesellschaftsrahmengesetz zur Erreichung zwingender Allgemeinwohlbelange geeignet, erforderlich und angemessen ist.³³⁹ Die Versorgung der Bevölkerung mit (bezahlbarem) Wohnraum kann einen zwingenden Allgemeinwohlbelang bilden.³⁴⁰ Gleiches dürfte für die Sicherung der Energieversorgung gelten.³⁴¹ Für die Eignung einer Maßnahme zur Zielerreichung verlangt der EuGH indes ein kohärentes und systematisches Vorgehen des Mitgliedstaates.³⁴² Vorliegend dürfte dies zum einen voraussetzen, dass sich das Vergesellschaftsrahmengesetz in kohärenter Weise in die sonstige Politik des Landes Berlin einfügt. Zum anderen müssten auch Anwendungsbereich und Reichweite eines Vergesellschaftsrahmengesetzes in sich kohärent ausgestaltet sein. Dies gilt insbesondere für Differenzierungen hinsichtlich der erfassten Vergesellschaftsgegenstände und etwaige Ausnahmen.³⁴³ Das Gebot der Kohärenz wird erfahrungsgemäß zahlreichen Maßnahmen zum Verhängnis.³⁴⁴ Insofern ist mit Blick auf aktuelle Diskussionen durchaus zweifelhaft, ob es etwa bei einer selektiven Vergesellschaftung nur bestimmter Wohnungsbestände und ansonsten gleichbleibenden Umständen gewahrt wäre.
- (216) Im Hinblick auf die Erforderlichkeit und Angemessenheit gelten im Grundsatz vergleichbare Maßstäbe wie nach deutschem Verfassungsrecht. Allerdings verlangt der EuGH in ständiger Rechtsprechung, dass der betroffene Mitgliedstaat eine (empirische) Untersuchung vorlegt, um die Tragfähigkeit seiner Annahmen und die

³³⁹ Zu Art. 63 Abs. 1 AEUV: EuGH, Urteil v. 18.6.2020, Rs. C-78/18 (Kommission/Ungarn), Rn. 76. Zu Art. 49 AEUV: EuGH, Urteil v. 21.4.2005, Rs. C-140/03 (Kommission/Griechenland), Rn. 34.

³⁴⁰ EuGH, Urteil v. 1.10.2009, Rs. C-567/07 (Woningstichting Sint Servatius), Rn. 29 f.; EuGH, Urteil v. 8.5.2013, verb. Rs. C-197/11 und C-203/11 (Libert u.a.), Rn. 52; EuGH, Urteil v. 22.9.2020, verb. Rs. C-724/18 und C-727/18 (Cali Apartments), Rn. 68; EuGH, Urteil v. 12.10.2023, Rs. C-670/21 (BA), Rn. 70 ff.

³⁴¹ Vgl. EuGH, Urteil v. 10.7.1984, Rs. 72/83 (Campus Oil), Rn. 34, wo der EuGH sogar von der Einschlägigkeit eines geschriebenen Rechtfertigungsgrundes ausging.

³⁴² Speziell zur Wohnungspolitik EuGH Urteil v. 12.10.2023, Rs. C-670/21 (BA), Rn. 74. Allgemein EuGH, Urteil v. 19.5.2009, verb. Rs. C-171/07 und C-172/07 (Apothekenkammer des Saarlandes), Rn. 42.

³⁴³ Vgl. hierzu bezogen auf Wohnraum *Battis/Henning/Lauer*, Rechtsgutachtliche Stellungnahme zur verfassungsrechtlichen Umsetzbarkeit des Berliner Volksentscheids über einen Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen, 2021, S. 48 ff.

³⁴⁴ Vgl. etwa zum Glücksspielmonopol EuGH, Urteil v. 30.4.2014, Rs. C-390/12 (Pfleger), Rn. 43, 49, 54; zur HOAI EuGH, Urteil v. 4.7.2019, Rs. C-377/17 (Kommission/Deutschland), Rn. 89 ff.

Verhältnismäßigkeit seines Vorgehens zu untermauern.³⁴⁵ Diese Vorgabe könnte ebenfalls in ein Rahmengesetz übernommen werden.

c) Grundrechte

- (217) Jedenfalls ein Vergesellschaftungsgesetz, unter Umständen auch bereits ein Vergesellschaftungsrahmengesetz, könnte in EU-Grundrechte eingreifen.
- (218) Nach Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh gelten die EU-Grundrechte für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Darunter fallen im Wesentlichen zwei Konstellationen: mitgliedstaatliche Maßnahmen im Anwendungsbereich von EU-Sekundärrechtsakten³⁴⁶ und Beschränkungen der EU-Grundfreiheiten.³⁴⁷ Je nach den Umständen liegt es daher nahe, dass eine mögliche Vergesellschaftung auch die EU-Grundrechte zu beachten hätte.
- (219) Zumindest eine Vergesellschaftung griffe in das Eigentumsgrundrecht (Art. 17 GRCh) und potenziell auch in die unternehmerische Freiheit (Art. 16 GRCh) ein. Für die Rechtfertigung würden vergleichbare Maßstäbe wie bei den EU-Grundfreiheiten gelten.³⁴⁸ Zudem verlangt Art. 17 Abs. 1 Satz 2 GRCh für Enteignungen eine rechtzeitige und angemessene Entschädigung. Da das Unionsrecht kein gesondertes Institut der Vergesellschaftung kennt, ist davon auszugehen, dass eine Vergesellschaftung dort als Enteignung eingestuft würde.³⁴⁹ Das Gebot der „rechtzeitigen“ Entschädigung bedeutet, dass die Entschädigung unverzüglich zu leisten ist.³⁵⁰ Es verhindert also, dass entsprechende Leistungen wirtschaftlich effektiv in die Zukunft verschoben werden.
- (220) Zu beachten ist ferner, dass die Entschädigungspflicht aus Art. 17 Abs. 1 Satz 2 GRCh – anders als Art. 14 Abs. 3 GG – nicht lediglich förmliche, sondern auch de-facto Enteignungen erfasst.³⁵¹ Eine de-facto-Enteignung soll beispielsweise vorliegen, wenn

³⁴⁵ Siehe etwa EuGH, Urteil v. 23.01.2014, Rs. C-296/12 (Kommission / Belgien), Rn. 33 m.w.N.

³⁴⁶ Vgl. EuGH, Urteil v. 25.5.2016, Rs. C-559/14 (Meroni), Rn. 43 f.

³⁴⁷ Vgl. EuGH, Urteil v. 30.4.2014, Rs. C-390/12 (Pfleger u.a.), Rn. 35 f.

³⁴⁸ EuGH, Urteil v. 5.7.2017, Rs. C-190/16 (Fries), Rn. 48 f.

³⁴⁹ Vgl. zu Art. 1 ZP I EMRK *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, 107. EL März 2025, GG Art. 15 Rn. 23. Gem Art. 52 Abs. 3 GRCh dürfte Selbiges für Art. 17 GRCh gelten. Implizit auch Abschlussbericht der Kommission zum Volksentscheid, 2023, S. 99 Rn. 370.

³⁵⁰ Vgl. *Bernsdorff*, in: Meyer/Hölscheidt, 6. Aufl. 2024, GRC Art. 17 Rn. 19; *Jarass*, GRCh, 4. Aufl. 2021, EU-Grundrechte-Charta Art. 17 Rn. 30.

³⁵¹ *Jarass*, GRCh, 4. Aufl. 2021, EU-Grundrechte-Charta Art. 17 Rn. 18; *Bernsdorff*, in: Meyer/Hölscheidt, 6. Aufl. 2024, GRC Art. 17 Rn. 19.

eine staatliche Maßnahme jede sinnvolle Art der Vermarktung ausschließt.³⁵² Je nach Ausgestaltung ist nicht ausgeschlossen, dass diese Schwelle schon durch ein Vergesellschaftsrahmengesetz überschritten werden könnte. Dies könnte beispielsweise der Fall sein, wenn mögliche Vergesellschaftsgegenstände bereits derart konkretisiert würden, dass den bisherigen Eigentümern eine Veräußerung am Markt faktisch verunmöglich würde.

d) EU-Sekundärrecht

- (221) Soweit ein Vergesellschafts- oder Vergesellschaftsrahmengesetz mögliche Vergesellschaftsgegenstände umfasst, die zugleich Regelungen durch das EU-Sekundärrecht erfahren haben – beispielsweise im Bereich des Telekommunikations-³⁵³ oder Energiebinnenmarktes³⁵⁴ –, erscheint auch ein Verstoß gegen das entsprechende Sekundärrecht nicht von vornherein ausgeschlossen.³⁵⁵ Denkbar wäre etwa eine Verletzung von Art. 9 RL (EU) 2019/944 bzw. Art. 6 RL (EU) 2024/1788, die die Voraussetzungen bestimmen, unter denen Energieunternehmen gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegt werden können.³⁵⁶
- (222) Zwar würde ein Rahmengesetz die rechtliche Zuordnung der entsprechenden Infrastruktur nicht verändern. Insoweit dürften (etwaige) Verstöße gegen das Sekundärrecht allenfalls aus konkreten Anwendungsgesetzen folgen. Etwas anderes könnte gelten, wenn das Vergesellschaftsrahmengesetz selbst weitergehende Regelungen zur Art und Weise der Bewirtschaftung bzw., allgemeiner, der Nutzung von Gegenständen in sekundärrechtlich erfassten Bereichen trifft. Angesichts der umfassenden Verpflichtung der EU-Mitgliedstaaten, alle Maßnahmen zu unterlassen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten (Art. 4 Abs. 3 UAbs. 3 EUV), dürften insoweit auch etwaige faktische Folgewirkungen des Vergesellschaftsrahmengesetzes zu berücksichtigen sein. Solche könnten beispielsweise darin bestehen, dass die

³⁵² EuGH, Urteil v. 12.5.2005, Rs. C-347/03 (Friuli-Venezia), Rn. 122. Hierzu *Jarass*, GRCh, 4. Aufl. 2021, EU-Grundrechte-Charta Art. 17 Rn. 18.

³⁵³ S. etwa Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation, ABl. L 321 v. 17.12.2018, S. 36.

³⁵⁴ S. etwa Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt, ABl. L 158 v. 14.6.2019, S. 125 sowie die Richtlinie (EU) 2024/1788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 über gemeinsame Vorschriften für die Binnenmärkte für erneuerbares Gas, Erdgas und Wasserstoff, ABl. L 2024/1788 v. 15.7.2024.

³⁵⁵ Vgl. in diese Richtung auch *Franke et al.*, Vergesellschaftung für die Energiewende, 2025, S. 35.

³⁵⁶ Vgl. hierzu EuGH, Urteil v. 20.4.2010, Rs. C-265/08 (Federutility), Rn. 17 ff., 25 ff.; EuGH, Urteil v. 14.10.2021, Rs. C-683/19 (Viesgo Infraestructuras Energéticas), Rn. 28 ff,

Eigentümer potentiell vergesellschaftungsfähiger Gegenstände zu bestimmten Maßnahmen veranlasst werden (sollen), um eine Vergesellschaftung abzuwenden.

e) Beihilferecht (Art. 107, 108 AEUV)

- (223) Ein Vergesellschaftungsrahmengesetz würde weder die Güterzuordnung der potentiell betroffenen Gegenstände ändern noch Zahlungspflichten bzw. -ansprüche begründen. Die Frage einer Beihilfe i.S.d. Art. 107 Abs. 1 AEUV dürfte sich daher nicht stellen.³⁵⁷ Die Durchführung einer Vergesellschaftung, also der Erlass eines Vergesellschaftungsumsetzungsgesetz, könnte hingegen eine unionsrechtlich unzulässige Beihilfe beinhalten.
- (224) Eine gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV unzulässige Beihilfe liegt vor, wenn einem Unternehmen ein staatlicher oder aus staatlichen Mitteln stammender selektiver Vorteil gewährt wird, diese Maßnahme geeignet ist, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen und sie den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht.³⁵⁸ Unternehmen i.S.d. Art. 107 Abs. 1 AEUV sind alle wirtschaftlich tätigen, also am Markt Güter oder Dienstleistungen anbietende oder nachfragende Unternehmen, unabhängig von einer Gewinnerzielungsabsicht.³⁵⁹ Zu bejahen ist dies beispielsweise bei der Vermietung von Wohnungen – grundsätzlich auch bei Sozialwohnungen.³⁶⁰
- (225) Vor diesem Hintergrund könnte eine Überführung zu vergesellschaftender Gegenstände in Gemeineigentum bzw. andere Formen der Gemeinwirtschaft i.S.d. Art. 15 Satz 1 GG als Beihilfe zu qualifizieren sein. Dies gilt jedenfalls dann, wenn das Eigentum oder die Nutzungsrechte auf andere Rechtsträger übertragen würden. Selbst

³⁵⁷ Zwar nimmt der EuGH an, dass unter bestimmten Voraussetzungen sogar nicht-rechtsverbindliche Ankündigungen, der Staat werde künftig (finanzielle) Unterstützungsmaßnahmen zugunsten eines Unternehmens ergreifen, den Beihilfetatbestand erfüllen können (EuGH, Urteil v. 19.3.2013, verb. Rs. C-399/10 P und C-401/10 P (Bouygues) und hierzu *Soltész* in: MüKoEuWettbR, 4. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Rn. 487 ff.). Jedoch liegt es fern, das Rahmengesetz als eine mit einer solchen Ankündigung vergleichbare staatliche Maßnahme einzuordnen, insbesondere, weil es die bei einer Umsetzung der Vergesellschaftung begünstigten Unternehmen der Gemeinwirtschaft nicht hinreichend konkretisieren dürfte. Es fehlte (jedenfalls) an der Vorteilsgewährung zugunsten bestimmter Unternehmen i.S.d. Art. 107 Abs. 1 AEUV.

³⁵⁸ S. nur EuGH, Urteil v. 26.09.2024, verb. Rs. C-795/21 P und C-796/21 P (WEPA Hygieneprodukte), Rn. 120; EuGH, Urteil v. 17.07.2008, Rs. C-206/06 (Essent Netwerk Noord), Rn. 64.

³⁵⁹ EuGH, Urteil v. 16.11.1995, Rs. C-244/94 (FFSA), Rn. 14, 21. Umfassend auch *Arhold*, in: MüKoEuWettbR, 4. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Rn. 498.

³⁶⁰ Zum Ganzen *Wagner*, in: MüKoEuWettbR, 4. Aufl. 2022, Teil 9, Rn. 1238 ff. Vgl. auch Kommission, Entscheidung 2005/842/EG, ABl. L 312 v. 29.11.2005, S. 67, wo die Förderung des sozialen Wohnungsbaus als unter bestimmten Voraussetzungen nach Art. 106 Abs. 2 AEUV rechtfertigungsfähige Beihilfe eingestuft wird.

wenn es sich bei diesen begünstigten Rechtsträgern um öffentliche oder zur Wahrnehmung von Allgemeinwohlbelangen verpflichtete Entitäten handeln sollte, dürfte es sich, wie auch aus einem Gegenschluss zu Art. 106 Abs. 1, Abs. 2 AEUV folgt, regelmäßig um Unternehmen i.S.d. Art. 107 Abs. 1 AEUV handeln. Dies gilt jedenfalls dann, wenn sie Leistungen am Markt anbieten – beispielsweise als Vermieter oder als Anbieter von Energie, Wasser, Verkehrs- oder Kommunikationsdienstleistungen.

- (226) Sofern solche Unternehmen keine marktgerechte Gegenleistung für den Erhalt der vergesellschafteten Gegenstände zu erbringen hätten, wäre auch ein selektiver wirtschaftlicher Vorteil zu bejahen.³⁶¹ Ob eine Gegenleistung marktgerecht ist, beurteilt sich danach, ob das begünstigte Unternehmen etwas erhält, was es unter normalen Marktbedingungen so nicht erhalten würde.³⁶² Maßgeblich ist insoweit, ob ein (hypothetischer) marktwirtschaftlich handelnder Investor die Leistung unter vergleichbaren Bedingungen erbracht hätte.
- (227) Eine staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe i.S.d. Art. 107 Abs. 1 AEUV setzt voraus, dass die Vergünstigung zum einen unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt wird und zum anderen dem Staat zurechenbar ist.³⁶³ Für die Zurechenbarkeit genügt es, dass eine staatliche Stelle – hier: der Berliner Gesetzgeber – am Erlass der Maßnahme beteiligt ist.³⁶⁴ Die Staatlichkeit der Mittel liegt vor, wenn staatliche Stellen solche Mittel tatsächlich zur Unterstützung von Unternehmen verwenden können, ohne dass es darauf ankäme, dass die Mittel dauerhaft zum Vermögen des Staates gehören.³⁶⁵ Im Einzelnen ist die Frage der Staatlichkeit der Mittelgewährung äußerst kasuistisch geprägt.³⁶⁶ Es liegt jedoch nahe, dass eine hoheitliche

³⁶¹ Vgl. zum Ganzen von *Wallenberg/Schütte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 85. EL Mai 2025, AEUV Art. 107 Rn. 59 ff.

³⁶² EuGH, Urteil v. 29.4.1999, Rs. C-342/96 (Spanien/Kommission), Rn. 41; EuGH, Urteil v. 4.9.2014, verb. Rs. C-533/12 P und C-536/12 P (SNCM), Rn. 30.

³⁶³ EuGH, Urteil v. 28.3.2019, Rs. C-405/16 P (Deutschland/Kommission), Rn. 48; EuGH, Urteil v. 13.9.2017, Rs. C-329/15 (ENEA), Rn. 20; EuGH, Urteil v. 19.12.2013, Rs. C-262/12 (Association Vent De Colère! u. a.), Rn. 16 ; EuGH, Urteil v. 30.5.2013, Rs. C-677/11 (Doux Élevage SNC), Rn. 27 ; EuGH, Urteil v. 15.7.2004, Rs. C-345/02 (Pearl u.a.), Rn. 35.

³⁶⁴ EuGH, Urteil v. 28.3.2019, Rs. C-405/16 P (Deutschland/Kommission), Rn. 49 f.; EuGH, Urteil v. 13.9.2017, Rs. C-329/15 (ENEA), Rn. 21; EuGH, Urteil v. 19.12.2013 (Association Vent De Colère! u. a.), Rn. 17.

³⁶⁵ EuGH, Urteil v. 21.10.2020, Rs. C-556/19 (Eco TLC), Rn. 36; EuGH, Urteil v. 28.3.2019, Rs. C-405/16 P (Deutschland/Kommission), Rn. 57; EuGH, Urteil v. 13.9.2017, Rs. C-329/15 (ENEA), Rn. 25; EuGH, Urteil v. 16.5.2002, Rs. C-482/99 (Frankreich/Kommission), Rn. 37.

³⁶⁶ Umfassend etwa *Soltész*, in: MüKoEuWettbR, 4. Aufl. 2022, AEUV Art. 107 Rn. 426 ff., insb. Rn. 445 ff.

Übertragung von Vergesellschaftungsgegenständen als Zuwendung staatlicher Mittel zu qualifizieren wäre: Ein Vergesellschaftungsgesetz würde die betroffenen Gegenstände nicht nur ihrem vormaligen Eigentümer entziehen, sondern zumindest für eine juristische Sekunde in staatliche Verfügungsmacht überleiten.

- (228) Ein tatbestandlicher Ausschluss des Art. 107 Abs. 1 AEUV nach den vom EuGH in der *Rs. Altmark Trans*³⁶⁷ definierten Kriterien oder eine Rechtfertigung gem. Art. 106 Abs. 2 AEUV dürfte kaum in Betracht kommen. Art. 106 Abs. 2 AEUV dürfte eine bereits erfolgte Betrauung voraussetzen, also auf eine mit der Vergesellschaftung erst einhergehende Betrauung nicht anwendbar sein.³⁶⁸ Zudem würde eine Rechtfertigung voraussetzen, dass das betraute Unternehmen ohne die streitige Maßnahme – hier: die Übertragung der Vergesellschaftungsgegenstände – an der Erfüllung seiner Aufgaben rechtlich oder tatsächlich gehindert ist. Dies ist zumindest nicht ersichtlich. Auch die vom EuGH in der Entscheidung *Altmark Trans* aufgestellten Maßgaben verlangen, dass ein Unternehmen mit der Wahrnehmung von Gemeinwohlaufgaben bereits beauftragt wurde. Voraussetzung wäre überdies, dass der Wert der Zuwendungen nicht die mit der Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen einhergehenden Kosten übersteigt.
- (229) Soweit Vergesellschaftungsregelungen tatbestandlich eine Beihilfe darstellen, wären sie gemäß Art. 108 Abs. 3 Satz 1, Satz 3 AEUV der EU-Kommission zu notifizieren; bis zu einer Kommissionsentscheidung über ihre Zulässigkeit bestünde ein Durchführungsverbot.³⁶⁹ Das bedeutet konkret, dass die Durchführung einer Vergesellschaftung in der Praxis – zumindest vorsorglich – mit der EU-Kommission abgestimmt werden müsste.

2. Völkerrecht

a) Art. 1 ZP I EMRK

- (230) Nach Art. 1 Abs. 1 EMRK hat jede natürliche oder juristische Person das Recht auf Achtung ihres Eigentums. Eine Eigentumsentziehung ist nur zulässig, wenn das öffentliche Interesse eine solche verlangt und nur unter den durch Gesetz und durch die

³⁶⁷ EuGH, Urteil v. 24.7.2003, Rs, C-280/00 (Altmark Trans), Rn. 87 ff.

³⁶⁸ Anderes würde u.U. dann gelten, wenn nach einer erfolgten Vergesellschaftung dem Unternehmen, auf das die Vergesellschaftungsgegenstände übertragen wurden, Zuwendungen gewährt würden. S. hierzu *Franke et al.*, Vergesellschaftung für die Energiewende, 2025, S. 30 ff. Dagegen allerdings *Schröder*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Sozialisierung, 1978, S. 231.

³⁶⁹ *Werner*, in: MüKoEuWettbR, 4. Aufl. 2022, AEUV Art. 108 Rn. 136 ff.

allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorgesehenen Bedingungen. Zwischen dem mit der enteignenden Maßnahme verfolgten Ziel und der Belastung des Betroffenen muss ein angemessenes Verhältnis bestehen, die Eigentumsentziehung muss also verhältnismäßig sein.³⁷⁰ Im Regelfall setzt dies voraus, dass eine Entschädigung vorgesehen wird, die in einem angemessenen Verhältnis zum Marktwert des entzogenen Gegenstandes steht, wobei nicht in jedem Fall zwingend der Verkehrswert zugrunde zu legen ist.³⁷¹ Der Schutzgehalt des Art. 1 Abs. 1 EMRK ist weitgehend identisch mit Art. 17 GRCh. Dies ergibt sich aus Art. 52 Abs. 3, 53 GRCh.³⁷²

b) Investitionsschutzverträge

- (231) Bi- und multilaterale Investitionsschutzverträge, die die Bundesrepublik mit Drittstaaten geschlossen hat³⁷³ bzw. ebensolche der EU, die in der Bundesrepublik als Unionsrecht gelten,³⁷⁴ begrenzen die rechtliche Zulässigkeit enteignender Maßnahmen. Angesichts der Vielzahl in Betracht kommender Verträge und ihres nicht gänzlich übereinstimmenden Wortlauts ist eine Prüfung im Einzelnen an dieser Stelle nicht möglich.
- (232) In der Regel beschränken Investitionsschutzverträge sowohl direkte als auch indirekte Enteignungen von Direktinvestitionen. Wie indirekte Enteignungen im Einzelnen zu definieren sind, ist umstritten. Zum Teil werden auch staatliche Maßnahmen, die dem Investor die erstrebte wirtschaftliche Tätigkeit unmöglich machen, hierzu gezählt.³⁷⁵ Darüber hinaus verpflichten Investitionsschutzverträge einen Staat typischerweise zur „gerechten und billigen Behandlung“ („fair and equitable treatment“) von Investoren. Erfasst werden hiervon Belange der Rechtssicherheit, der Transparenz von

³⁷⁰ EGMR, Urteil v. 24.7.2012, 55167/11 (Nowakowski/Poland), Rn. 47; *Kaiser*, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, 3. Aufl., Art. 1 EMRKZusProt Rn. 39; *von Raumer*, in: HK-EMRK, 5. Aufl. 2023, Prot. Nr. 1 Art. 1 Rn. 41 ff.

³⁷¹ *Kaiser*, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, 3. Aufl., Art. 1 EMRKZusProt Rn. 44; *von Raumer*, HK-EMRK, 5. Aufl. 2023, Prot. Nr. 1 Art. 1 Rn. 43 ff.

³⁷² Vgl. EuGH, Urteil v. 13.6.2017, Rs. C-258/14 (Florescu), Rn. 49; *Kaiser*, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, 3. Aufl., Art. 1 EMRKZusProt Rn. 6.

³⁷³ S. die Übersicht unter <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Navigation/DE/Service/Investitions-schutzverträge/investitionsschutzverträge.html>.

³⁷⁴ EuGH, Urteil v. 30.4.1974, Rs. 181/73 (Haegeman), Rn. 2/6; EuGH, Urteil v. 16.6.1998, Rs. C-162/96 (Racke, Rn. 41). Die Reichweite der unionsrechtlich (und nicht nur völkerrechtlich) begründeten Bindung der Mitgliedstaaten an gemischte Abkommen (z.B. CETA) ist umstritten, s. nur *Lorenzmeier*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, 85. EL Mai 2025, AEUV Art. 218 Rn. 18). Auf diese Frage kommt es hier jedoch nicht an.

³⁷⁵ Zum Ganzen *Oeter*, in: *Ipsen*, Völkerrecht, 8. Aufl., § 51 Rn. 25, 31; *Kreuter-Kirchhof*, in: *Graf Vitzthum/Proelß*, Völkerrecht, 8. Aufl., 6. Abschnitt Rn. 45; Expertenkommission, Abschlussbericht, 2023, S. 108.

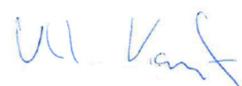
Rechtsvorschriften und der Schutz des Vertrauens der Investoren in den Bestand der Rechtslage.³⁷⁶ Nach der Rechtsprechung des EuGH gelten die betreffenden Vorgaben jedoch nicht im Verhältnis zu Investoren aus EU-Mitgliedstaaten.³⁷⁷

- (233) Ob ein Vergesellschaftungsrahmengesetz diesen völkerrechtlichen Maßgaben genügt, hängt von seiner Ausgestaltung im Einzelnen ab.

Berlin, den 10. November 2025



Dr. Christian Schede
Greenberg Traurig Germany



Dr. Ulrich Karpenstein
Redeker Sellner Dahs



Dr. Johann-Frederik Schuldt
Greenberg Traurig Germany



Dr. Matthias Kottmann
Redeker Sellner Dahs

³⁷⁶ Oeter, in: Ipsen, Völkerrecht, 8. Aufl., § 51 Rn. 39 f.

³⁷⁷ Siehe EuGH, Urteil v. 6.3.2018, Rs. C-284/16 (Achmea); Urteil v. 2.9.2021, Rs. C-741/19 (Komstroy); vgl. auch das Übereinkommen zur Beendigung bilateraler Investitionsschutzverträge zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. L 169 vom 29.5.2020, S. 1.