

Antrag

der Fraktion der CDU und der Fraktion der SPD

Rahmengesetz zur Regelung grundsätzlicher Fragen im Zusammenhang mit der Ausübung der Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin nach Artikel 15 Grundgesetz

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

Rahmengesetz zur Regelung grundsätzlicher Fragen im Zusammenhang mit der Ausübung der Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin nach Artikel 15 Grundgesetz

Das Abgeordnetenhaus hat das folgende Gesetz beschlossen:

Präambel

Gemäß Artikel 15 des Grundgesetzes 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.

Das Rahmengesetz regelt grundsätzliche Fragen, die der Berliner Landesgesetzgeber in Ausübung seiner Gesetzgebungskompetenz bei Vergesellschaftungen nach Artikel 15 in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 1, 74 Absatz 1 Nummer 15 des Grundgesetzes zu beachten hat.

Es soll der Rechtssicherheit der gemeinwohlorientierten Anwendung dieses praktisch bislang nicht angewandten Instruments dienen. Entschließt sich der Landesgesetzgeber zu einer Vergesellschaftung von Grund und Boden, Naturschätzen oder Produktionsmitteln zum Zwecke der Daseinsvorsorge, ist die konkrete Ausgestaltung in einem gesonderten bereichsspezifischen Anwendungsgesetz zu regeln.

§ 1 Anwendungsbereich

Das Gesetz setzt den Rahmen für Vergesellschaftungen von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln im Sinne des Artikels 15 des Grundgesetzes im Bereich der Daseinsvorsorge.

(1) Dieses Gesetz gilt nur für Vergesellschaftungen nach Artikel 15 des Grundgesetzes. Es gilt weder für Enteignungen im Sinne des Artikels 14 Absatz 3 des Grundgesetzes noch für Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums im Sinne des Artikels 14 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes.

§ 2 Ziel der Vergesellschaftung

Vergesellschaftungen dienen dem Gemeinwohl, insbesondere der Deckung eines allgemeinen Versorgungsinteresses breiter Schichten der Bevölkerung (öffentlicher Bedarf) an Gütern und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge. Eine Vergesellschaftung soll das Missverhältnis zwischen dem festgestellten Versorgungsinteresse der Allgemeinheit und der Versorgungswirklichkeit beseitigen. Das gemeinwohlorientierte Ziel der Vergesellschaftung ist für jede Vergesellschaftung zu prüfen und im jeweiligen Anwendungsgesetz zu benennen.

§ 3 Form der Vergesellschaftung

- (1) Der durch Gesetz vergesellschaftete Grund und Boden oder die durch Gesetz vergesell-schafteten Naturschätze und Produktionsmittel können in Gemeineigentum überführt werden. Erfolgt die Vergesellschaftung in dieser Form muss das Gesetz den Träger des Ge-meineigentums konkret bezeichnen oder zugleich durch Gesetz schaffen.
- (2) Durch Gesetz kann die Vergesellschaftung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln auch erfolgen, indem diese in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden.
- (3) Das Anwendungsgesetz hat darzulegen, dass zur Erreichung des Gemeinwirtschaftsziels bloße Inhalts- und Schrankenbestimmungen nach Artikel 14 Absatz 1 Satz 2 des Grundge-setzes nicht ausreichen und dass die gewählte Ausgestaltung erforderlich ist, um die in Absatz 1 verlangte Kollektivierung der Entscheidungsmacht dauerhaft herzustellen.
- (4) Durch die Vergesellschaftung darf die Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes nicht auf Dauer erheblich eingeschränkt sein.

§ 4 Verhältnismäßigkeit

Jede Vergesellschaftung muss verhältnismäßig sein. Sie muss mit Blick auf das verfolgte Ge-meinwohlziel geeignet, erforderlich und angemessen sein.

§ 5 Entschädigung

- (1) Vergesellschaftungen sind nur gegen angemessene Entschädigung zulässig. Sie ist unter ge-rechter Güterabwägung zu bestimmen.

(2) Bei der Bemessung der Entschädigung ist eine Gesamtschau anzustellen, bei der alle unmittelbaren und mittelbaren wirtschaftlichen Folgen der Vergesellschaftung betrachtet werden. Ausgangspunkt der Bestimmung der nach Artikel 15 Satz 2 in Verbindung mit Artikel 14 Absatz 3 Satz 3 des Grundgesetzes angemessenen Entschädigung ist der Verkehrswert.

§ 6 **Sicherung der Umsetzung**

(1) Der Vollzug des Gesetzes obliegt der jeweils durch Anwendungsgesetz bestimmten zuständigen Senatsverwaltung.

(2) Rechtsgeschäfte, die dem Vergesellschaftungszweck zuwiderlaufen oder dessen Umgehung bezoeken, sind der zuständigen Senatsverwaltung anzuzeigen.

(3) Die zuständige Senatsverwaltung wird ermächtigt, Rechtsgeschäfte im Sinne des Absatzes 2 zur Sicherung der Vergesellschaftung zu untersagen.

§ 7 **Rechtsschutz und Rechtsweg**

(1) Gegen dieses Gesetz ist die abstrakte Normenkontrolle durch die tauglichen Antragsteller statthaft.

(2) Wegen der Höhe der Entschädigung ist der Rechtsweg zu den Zivilgerichten offen.

§ 8 **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt 24 Monate nach der Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt in Kraft.

Begründung

Allgemeiner Teil

Artikel 15 des Grundgesetzes ermächtigt, jedoch verpflichtet den Gesetzgeber nicht, Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel zum Zwecke der Vergesellschaftung, in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft gegen Entschädigung zu überführen. Artikel 15 des Grundgesetzes ermächtigt nicht zu Enteignungen.

Das Instrument der Vergesellschaftung kann zur Deckung eines allgemeinen Versorgungsinteresses oder zumindest eines Versorgungsinteresses breiter Schichten der Bevölkerung – mit hin eines öffentlichen Bedarfs - an Gütern und Dienstleistungen dienen.

Dabei ist der Gesetzgeber nicht frei. Es dürfen nur solche Güter vergesellschaftet werden, die einerseits nicht beliebig vermehrbar sind und der Versorgung der Allgemeinheit oder zumindest breiter Schichten der Bevölkerung dienen und die andererseits von einem Anbieter-/Unternehmerkreis beherrscht werden, welcher die bestehende Versorgungslage unzureichend befriedigt. Eine Sozialisierung von Wirtschaftsgütern ist also nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich.

Insbesondere ist die Sozialisierung eines Wirtschaftsgutes im Sinne des Artikels 15 Satz 1 des Grundgesetzes kein Selbstzweck. Sie darf nicht aus rein ideologischen Gründen erfolgen.

Eine Vergesellschaftung, die nur durch den Willen getragen ist, die unter dem Grundgesetz entwickelte soziale Marktwirtschaft in dem der Sozialisierung unterliegenden Bereich zu überwinden, ist unzulässig. Vielmehr hat das Vergesellschaftungsziel nachweislich der Stärkung des Gemeinwohles zu dienen. Das Rahmengesetz dient damit der Konkretisierung dieses Grundprinzips.

Wie Artikel 14 des Grundgesetzes ermächtigt Artikel 15 des Grundgesetzes bereits zu gesetzlichen Eingriffen in das Eigentum. Daher stehen die beiden Vorschriften in enger Verbindung zueinander. Das macht auch der Verweis in Artikel 15 Satz 2 des Grundgesetzes auf Artikel 14 Absatz 3 Satz 3 und 4 des Grundgesetzes deutlich.

Artikel 15 des Grundgesetzes regelt mit der Vergesellschaftung ein eigenständiges Rechtsinstitut gegenüber der Enteignung. Vergesellschaftung und Enteignung sind daher strikt voneinander abzugrenzen. Die Eigenständigkeit von Artikel 15 des Grundgesetzes zeigt sich auch in der getrennten Regelung der Gesetzgebungsbefugnisse in Artikel 74 Absatz 1 Nummer 14 des Grundgesetzes (Enteignung) und Artikel 74 Absatz 1 Nummer 15 des Grundgesetzes (Vergesellschaftung) (vgl. *Axer*, in: *Epping/Hillgruber, BeckOK GG*, 63. Ed. Sep. 2025, Art. 15 Rn. 4). Dieses Rahmengesetz setzt den Rahmen für potentielle Anwendungen auf Basis des Art. 15 des Grundgesetzes und regelt nicht Enteignungen nach Art. 14 des Grundgesetzes. Enteignungen sind auf der Basis dieses Rahmengesetzes nicht möglich.

Vor dem Hintergrund, dass es sich bei der Vergesellschaftung nach Artikel 15 des Grundgesetzes um ein praktisch bislang nicht erprobtes Rechtsinstrument handelt, soll dieses Gesetz einen verbindlichen, verlässlichen und sicheren Rahmen setzen, der 24 Monate nach seiner Verkündung in Kraft treten soll, um eine verfassungsgerichtliche Kontrolle rechtzeitig vor Inkrafttreten zu ermöglichen.

Besonderer Teil

Zur Präambel

Das Rahmengesetz soll dem Berliner Landesgesetzgeber grundlegende Leitlinien im Zusammenhang mit der Ausübung der Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin nach Artikel 15 Grundgesetz an die Hand geben. Als einfaches Gesetzesrecht des Landes kann es Bundes- und Landesverfassungsrecht weder ersetzen noch ändern.

Dieses Rahmengesetz regelt die grundlegenden Weichenstellungen des Anwendungsbereiches, der Bestimmung von Zielsetzungen einer Sozialisierung in Berlin, der Ausgestaltung und Trägerschaft des zu bildenden Gemeineigentumes, der Grundsätze und Maßstäbe einer an den ursprünglichen Rechtsträger zu leistenden Entschädigung sowie die Grundzüge der Zuständigkeiten im Verfahren und des Rechtsweges.

Die Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin wird abgeleitet aus Artikel 30, 70 Absatz 1, 74 Absatz 1 Nummer 15 des Grundgesetzes (sog. konkurrierende Gesetzgebungskompetenz), auch wenn Zweifel an der Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin bleiben (vgl. *Durner/Waldhoff*, Abschlussbericht der Expertenkommission zum Volksentscheid – Sondervotum zur Landesverfassung, 2023, S. 130 ff.; *Waldhoff/Neumeier*, in: *LKV 2019*, 385, 399, auch *Schede/Schuldt/Karpenstein/Kottmann*, Rechtsgutachten zu Rechtsfragen eines Vergesellschaftungsrahmengesetzes, 2025, Rn. 37). Der Bund hat bisher keinen Gebrauch von der Kompetenz gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG gemacht und mithin keine erschöpfende und abschließende, die Länderkompetenz ausschließende Regelung getroffen (BVerfGE 138, 261 [280]).

Ob Vergesellschaftungen in Berlin zulässig sind, ist rechtlich umstritten (vgl.

Schede/Schuldt/Karpenstein/Kottmann, Rechtsgutachten zu Rechtsfragen eines Vergesellschaftungsrahmengesetzes, 2025, S. 3, Rn. 78). Diese verfassungsrechtliche Ungewissheit kann ein Rahmengesetz allein nicht lösen. Es kann durch die Möglichkeit der abstrakten Normenkontrolle dieses Gesetzes vor einer konkreten Anwendung von Art. 15 GG durch ein gesondertes bereichsspezifisches Anwendungsgesetz geklärt werden.

Zu § 1 Anwendungsbereich

Zu Absatz 1

Vor dem Hintergrund des Wortlautes des Grundgesetzes müssen Wirtschaftsgüter, die der Daseinsvorsorge zuzuordnen sind, unter eines der in Artikel 15 des Grundgesetzes explizit genannten Vergesellschaftungsgüter (Grund und Boden, Naturschätze, Produktionsmittel) gefasst werden können, da das Grundgesetz die Daseinsvorsorge selbst nicht nennt.

Der Begriff der „Daseinsvorsorge“ bedarf einer inhaltlichen Bestimmung. Ohne Bezug auf die Vergesellschaftungsgüter Grund und Boden, Naturschätze oder Produktionsmittel ist der Begriff unbestimmt. „Daseinsvorsorge“ ist primär ein soziologischer Begriff. Der Zusatz „im Bereich der Daseinsvorsorge“ konkretisiert den Anwendungsbereich des Gesetzes und soll diesen beschränken auf solche Vergesellschaftungsgüter, auf welche die Allgemeinheit oder zumindest eine breite Schicht der Bevölkerung tatsächlich zum Leben angewiesen ist. Der Begriff der Gemeinwirtschaft des Art. 15 GG bezieht sich auf die unmittelbare Deckung eines öffentlichen Bedarfs ohne Gewinnabsicht (Huber/Voßkuhle/Depenheuer/Froese GG Art. 15 Rn. 16; Klein, Sozialisierung, 1972, S. 21; Schliesky in BK GG Art. 15 Rn. 47; Bäumler, Staatliche Investitionsplanung unter dem Grundgesetz, 1980, S. 63 ff.; Huck, Die Sozialisierung nach Art. 15 GG und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, 1976, S. 10 f.). Hierunter fallen zentrale Infrastrukturen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge (Weber, in: Weber, Rechtswörterbuch, 32. Ed. 2024, Leistungsverwaltung; Rüfner, Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 3. Aufl. 2006, § 96 Rn. 10.)

Zu Absatz 2

Absatz 2 verdeutlicht, dass der Gesetzesentwurf lediglich einen Rahmen für Vergesellschaftungen nach Artikel 15 des Grundgesetzes geben soll. Diese Vergesellschaftung ist insbesondere abzugrenzen von Enteignungen nach Artikel 14 Absatz 3 des Grundgesetzes und von (ggf. ausgleichspflichtigen) Inhalts- und Schrankenbestimmungen nach Artikel 14 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes. Sie ist kein Sonderfall der Enteignung, sondern ein „eigenständiges Rechtsinstitut“ (Huber/Voßkuhle/Depenheuer/Froese GG Art. 15 Rn. 14 m.w.N.).

Zu § 2 Ziel der Vergesellschaftung

Satz 1 stellt klar, dass Vergesellschaftungen dem Gemeinwohl dienen müssen. Das ist der Fall, wenn mit der Vergesellschaftung das Ziel verfolgt wird, das Missverhältnis zwischen dem Versorgungsinteresse der Allgemeinheit und der Versorgungswirklichkeit zu beseitigen.

Das Instrument der Vergesellschaftung kann zur Deckung eines allgemeinen Versorgungsinteresses oder zumindest eines Versorgungsinteresses breiter Schichten der Bevölkerung – mithin eines öffentlichen Bedarfs- an Gütern und Dienstleistungen dienen.

Nach Satz 2 muss das Versorgungsinteresse explizit festgestellt werden. Die Feststellung eines Versorgungsinteresses der Allgemeinheit erfolgt im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens des Anwendungsgesetzes durch den Gesetzgeber. Dabei ist der Gesetzgeber nicht frei. Es dürfen nur solche Güter vergesellschaftet werden, die einerseits nicht beliebig vermehrbar sind und der Versorgung der Allgemeinheit oder zumindest breiter Schichten der Bevölkerung dienen und die andererseits von einem Anbieter-/Unternehmerkreis beherrscht werden, welcher die bestehende Versorgungslage unzureichend befriedigt. Eine Sozialisierung von Wirtschaftsgütern ist also nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Art. 15 GG verpflichtet den Gesetzgeber auch nicht dazu, das gesamte Wirtschaftsleben eines Bereiches in gemeinwirtschaftliche Strukturen zu überführen. Vielmehr steht es ihm frei, die Vergesellschaftung nur punktuelle oder sektorspezifische Eingriffe vorzunehmen (Dreier GG/Kempny GG Art. 15 Rn. 20 m.w.N.).

Nach Satz 3 ist das Gemeinwohlziel für jede Vergesellschaftung gesondert zu prüfen und im jeweiligen Anwendungsgesetz zu benennen. Insbesondere ist die Sozialisierung eines Wirtschaftsgutes im Sinne des Artikels 15 Satz 1 des Grundgesetzes kein Selbstzweck. Sie darf nicht aus rein ideologischen Gründen erfolgen.

Eine Vergesellschaftung, die nur durch den Willen getragen ist, die unter dem Grundgesetz entwickelte soziale Marktwirtschaft in dem der Sozialisierung unterliegenden Bereich zu überwinden, ist unzulässig. Vielmehr hat das Vergesellschaftungsziel nachweislich der Stärkung des Gemeinwohles zu dienen. Das Rahmengesetz dient damit der Konkretisierung dieses Grundprinzips.

Zu § 3 Form der Vergesellschaftung

Zu Absatz 1

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass bei potentiellen Vergesellschaftungen in Form der Überführung in Gemeineigentum im Land Berlin das jeweilige Vergesellschaftungsgut in öffentliche Trägerschaft überführt wird (Trägerwechsel). Um das jeweilige Vergesellschaftungsgut in öffentliche Trägerschaft zu überführen, ist insbesondere die Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) geeignet.

Satz 2 sichert, dass sich aus dem Anwendungsgesetz der konkrete öffentlich-rechtliche Träger des Vergesellschaftungsgutes ergibt. Im Anwendungsgesetz ist der Träger deshalb klar zu benennen. Wird das Eigentum nicht auf einen bestehenden Träger übertragen, kann der Träger entweder durch das Anwendungsgesetz oder durch ein zeitgleiches Errichtungsgesetz errichtet werden.

Zu Absatz 2

Absatz 2 konkretisiert die zweite Alternative des Art. 15 S. 1 GG („Überführung in andere Formen der Gemeinwirtschaft“). Der Begriff der Gemeinwirtschaft wird auch als „der verfassungsrechtliche Schlüsselbegriff des Art. 15 GG“ bezeichnet (Huber/Voßkuhle/Depenheuer/Froese GG Art. 15 Rn. 15; vgl. Schliesky in BK GG Art. 15 Rn. 46; Durner in Dürig/Herzog/Scholz GG Art. 15 Rn. 43.). Er bringt als tatbestandliche Alternative zum Gemeineigentum zum Ausdruck, „dass das Grundgesetz nicht zu einem Entweder-oder zwingt. Gemeinwirtschaft setzt nicht voraus, dass ein Eigentümer aus seiner Stellung verdrängt werde. Es kann genügen, den Umgang mit den Eigentumsgegenständen anderen Regeln zu unterwerfen“ (Dreier GG/Kempny GG Art. 15 Rn. 21).

Der Vergesellschaftung durch Überführung in andere Formen der Gemeinwirtschaft kommt insoweit eine Auffangfunktion zu. Artikel 15 des Grundgesetzes legitimiert allerdings auch in dieser Alternative nur Maßnahmen, die tatsächlich zu einer Überführung in Gemeinwirtschaft führen, sodass ohne eine solche Überführung bereits begrifflich keine Sozialisierung vorliegt (vgl. *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 108. EL Aug. 2025, Art. 15 Rn. 47 ff.).

Bei entsprechender Ausgestaltung kommen für die Verwirklichung einer Gemeinwirtschaft im Ergebnis sämtliche Organisationsformen in Betracht, bei denen nicht die Privatnützigkeit des Einzelnen im Vordergrund steht. Geeignete Organisationsformen sind vor allem Genossenschaften und juristische Personen des Öffentlichen Rechts sowie gemischt-wirtschaftliche Unternehmen. Privatrechtliche Gesellschaftsformen – insbesondere Stiftungen – kommen in Betracht, sofern die entsprechenden Gründungsverträge eine gemeinwirtschaftliche Verwaltung sicherstellen (vgl. *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 108. EL Aug. 2025, Art. 15 Rn. 55). Wenn und soweit Gemeinwirtschaft durch privatrechtliche Gesellschaftsformen gewährleistet wird, „kommen auch juristische Personen des Privatrechts in Betracht. Vor allem in diesem Fall werden sich aber gesteigerte Anforderungen an die dauerhafte Sicherstellung gemeinwirtschaftlicher Verwendung ergeben“ (vgl. *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 108. EL Aug. 2025, Art. 15 Rn. 56).

Das genaue Verhältnis zwischen den „anderen Formen der Gemeinwirtschaft“ im Sinne des Artikels 15 Satz 1 des Grundgesetzes und den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne des Artikels 14 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.07.1981 – 1 BvL 24/78, juris Rn. 41 ff., Beschl. v. 30.11.1988 – 1 BvR 1301/84, juris Rn. 59) ist bisher noch unklar. Bei einer Vergesellschaftung als Überführung in andere Formen der Gemeinschaft besteht die Notwendigkeit zur Abgrenzung zu den durch dieses Gesetz nicht geregelten ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmungen.

Zu Absatz 3

Absatz 3 stellt klar, dass das Instrument der Vergesellschaftung nach Artikel 15 des Grundgesetzes subsidiär zu Inhalts- und Schrankenbestimmungen nach Artikel 14 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes ist. Eine Vergesellschaftung ist danach nur dann sachgerecht, wenn das jeweilige Gemeinwohlziel nicht durch Inhalts- oder Schrankenbestimmungen erreicht werden kann. Es darf im Ergebnis kein milderes, gleich wirksames Mittel zur Verfügung stehen, um das Versorgungsinteresse der Allgemeinheit zu befriedigen.

Durch diese Regelung wird sichergestellt, dass die nachfolgenden Anwendungsgesetze tatsächlich eine Vergesellschaftung im Sinne des Artikels 15 des Grundgesetzes und keine Enteignung oder Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne des Artikels 14 Absatz 1 Satz 2, Absatz 3 des Grundgesetzes regeln und das sie dies nur tun, wenn es das Gemeinwohlziel erfordert.

Während die Enteignung nach Artikel 14 Absatz 3 des Grundgesetzes ein rechtsstaatliches Instrument der Güterbeschaffung (vgl. BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/12, juris Rn. 243; *Bryde/Wallrabenstein*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 8. Aufl. 2025, Artikel 14 Rn. 119 ff.) – insbesondere für Infrastrukturprojekte wie Eisenbahnbau und Straßenbau – ist, dient die Vergesellschaftung gerade dazu, ganze Bereiche der in Artikel 15 Satz 1 des Grundgesetzes genannten Vergesellschaftungsgegenstände in öffentliche Trägerschaft zu überführen (*Schede/Schuldt*, ZRP 2019, 78, 79).

Beiden Instrumenten sind durch den Verweis in Artikel 15 Satz 2 des Grundgesetzes die Entschädigungsmaßstäbe des Artikels 14 Absatz 3 Satz 3 des Grundgesetzes gemein, wonach die

Entschädigung unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen ist.

Von den Rechtsinstrumenten der Enteignung und Vergesellschaftung sind die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten (ggf. ausgleichspflichtigen) Inhalts- und Schrankenbestimmungen zu unterscheiden. Artikel 14 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes hat dem Gesetzgeber zur rechtlichen Ausformung der Zuordnung eines Rechtsgutes, z.B. Grundeigentumes, zu einem Rechtsträger die Aufgabe übertragen, Inhalt und Schranken des Eigentumes durch abstrakte und generelle Normen des privaten und/oder öffentlichen Rechtes, zu bestimmen.

Gesetzliche Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentumes müssen verhältnismäßig, gleichheitsgerecht und vertrauensschützend sein; sie können ausnahmsweise ausgleichspflichtig sein (vgl. *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 16. Aufl. 2025, Vorb. zu den §§ 85-122 Rn. 4). Bei besonderem Vertrauen schützt Artikel 14 Absatz 1 des Grundgesetzes den Bestand einer Rechtslage als Grundlage von Investitionen und führt zu ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmungen (vgl. BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/12, juris Rn. 371 ff.).

Zu Absatz 4

Es ist sicherzustellen, dass die Folgen der Vergesellschaftung den Landeshaushalt nicht dauerhaft so stark belasten, dass dadurch die Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes erheblich gefährdet wird. Die im Falle eines durch Gemeineigentum durch Trägerwechsel entstehende juristische Person muss langfristig finanziell tragfähig sein und ihre Aufwendungen aus eigener Kraft decken können. Auch im Falle der Überführung durch andere Formen der Gemeinwirtschaft dürfen die anfallenden Entschädigungsleistungen die Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes nicht dauerhaft erheblich gefährden.

Absatz 4 trägt damit den Ergebnissen des Landesrechnungshofes im Bericht zu den Auswirkungen einer Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen auf den Landeshaushalt Rechnung (Rechnungshof von Berlin, Bericht nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltssordnung zu den Auswirkungen einer Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen auf den Landeshaushalt vom 20.02.2024). Der vom Rechnungshof aufgezeigte Zielkonflikt zwischen verfassungsrechtlich gebotenen Entschädigungen für die betroffenen (juristischen) Personen und einer langfristig eingeschränkten finanziellen Handlungsfähigkeit der Landesregierung, muss im Rahmen der Vergesellschaftung eines Wirtschaftsgutes geprüft und berücksichtigt werden.

Zu § 4 Verhältnismäßigkeit

Die Vergesellschaftung muss dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen. Dies stellt § 4 klar. Zur Ermittlung der Verhältnismäßigkeit ist die Wirkung der geplanten Vergesellschaftung auf hinreichender Datengrundlage zu analysieren und sachgerecht zu prognostizieren, dass durch die Vergesellschaftung das Missverhältnis dauerhaft beseitigt wird.

Dazu ist der Gegenstand der Vergesellschaftung zu bezeichnen, das Interesse der Allgemeinheit bezüglich dieses Vergesellschaftungsgegenstandes zu bestimmen und das bestehende Missverhältnis zwischen Interessen der Allgemeinheit und der Versorgungsrealität zu messen.

Dies ist in der Begründung des jeweiligen Anwendungsgesetzes darzulegen. Die Vergesellschaftung muss geeignet, erforderlich und angemessen sein.

Geeignetheit der Vergesellschaftung

Das jeweilige Anwendungsgesetz muss dem Geeignetheitsgebot genügen. Es ist geeignet, wenn durch die Vergesellschaftung das Gemeinwohlziel erreicht wird.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts genügt für die verfassungsrechtliche Eignung

„bereits die Möglichkeit, durch die gesetzliche Regelung den Gesetzeszweck zu erreichen [...]. Bei der Beurteilung der Eignung einer Regelung steht dem Gesetzgeber ein Spielraum zu, der sich auf die Einschätzung und Bewertung der tatsächlichen Verhältnisse, auf die etwa erforderliche Prognose und auf die Wahl der Mittel bezieht, um die Ziele des Gesetzes zu erreichen. Dieser Spielraum reicht nicht stets gleich weit. Insoweit hängt sein Umfang vielmehr einzelfallbezogen etwa von der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und der Bedeutung der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter ab.“ (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 – 1 BvR 781/21, 1 BvR 798/21, 1 BvR 805/21, 1 BvR 820/21, 1 BvR 854/21, 1 BvR 860/21, 1 BvR 889/21, juris Rn. 185 m.w.N.)

Um diesen Anforderungen zu genügen und Unsicherheiten zu vermeiden ist die Geeignetheit der Vergesellschaftung im Gesetzgebungsverfahren des jeweiligen Anwendungsgesetzes durch wissenschaftlich fundierte Prognosen auf hinreichender Datengrundlage nachzuweisen.

Erforderlichkeit der Vergesellschaftung

Das jeweilige Anwendungsgesetz muss dem Erforderlichkeitsgebot genügen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfen Grundrechtseingriffe

„nicht weitergehen, als es der Schutz des Gemeinwohls erfordert [...]. Daran fehlt es, wenn ein gleich wirksames Mittel zur Erreichung des Gemeinwohlziels zur Verfügung steht, das den Grundrechtsträger weniger und Dritte und die Allgemeinheit nicht stärker belastet [...]. Die sachliche Gleichwertigkeit der alternativen Maßnahmen zur Zweckerreichung muss dafür in jeder Hinsicht eindeutig feststehen [...].“ (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 – 1 BvR 781/21, 1 BvR 798/21, 1 BvR 805/21, 1 BvR 820/21, 1 BvR 854/21, 1 BvR 860/21, 1 BvR 889/21, juris Rn. 203 m.w.N.)

Vor diesem Hintergrund ist die Erforderlichkeit der jeweiligen Vergesellschaftung im Detail zu prüfen. Im Gesetzgebungsverfahren des jeweiligen Anwendungsgesetzes ist deshalb der Nachweis zu erbringen, dass die Vergesellschaftung zur Beseitigung des Missverhältnisses führt und es kein für den Gesetzgeber weniger intensiv in Rechte Dritter eingreifendes (milderes), das Missverhältnis aber in gleicher Weise beseitigendes Mittel gibt, um damit den gemeinwohlorientierten Zweck der Vergesellschaftung zu erreichen.

Angemessenheit der Vergesellschaftung

Vergesellschaftungen müssen angemessen im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes sein:

„Die Angemessenheit und damit die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne erfordern, dass der mit der Maßnahme verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs stehen [...]. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, in einer Abwägung Reichweite und Gewicht des Eingriffs in Grundrechte einerseits der Bedeutung der Regelung für die Erreichung legitimer Ziele andererseits

gegenüberzustellen [...]. Um dem Übermaßverbot zu genügen, müssen hierbei die Interessen des Gemeinwohls umso gewichtiger sein, je empfindlicher die Einzelnen in ihrer Freiheit beeinträchtigt werden [...]. Umgekehrt wird gesetzgeberisches Handeln umso dringlicher, je größer die Nachteile und Gefahren sind, die aus gänzlich freier Grundrechtsausübung erwachsen können [...].“ (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 – 1 BvR

781/21, 1 BvR 798/21, 1 BvR 805/21, 1 BvR 820/21, 1 BvR 854/21, 1 BvR 860/21, 1 BvR 889/21, juris Rn. 216 m.w.N.)

Im Gesetzgebungsverfahren ist für jedes Anwendungsgesetz daher die Wirkung der Vergesellschaftung auf alle betroffenen (juristischen) Personen in den Blick zu nehmen und gegen das verfolgte Gemeinwohlziel und den voraussichtlichen Erreichungsgrad abzuwegen. Betroffen sind in erster Linie die bisherigen Eigentümer der zu vergesellschaftenden Wirtschaftsgüter. Daneben sind als weitere Betroffene unter anderem dinglich Berechtigte, Gläubiger und andere Vertragspartner sowie verbundene Unternehmen in den Blick zu nehmen.

Zu § 5 Entschädigung

Zu Absatz 1

Vergesellschaftungen sind nach Artikel 15 Satz 2 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 14 Absatz 3 Satz 3 des Grundgesetzes nur gegen angemessene Entschädigung zulässig. Dies stellt Absatz 1 Satz 1 klar.

Zu Absatz 2

Absichtlich beinhaltet der Gesetzesentwurf keine detaillierten Vorgaben zur Bemessung der Entschädigung, denn die Vergesellschaftungsgüter sind jeweils unterschiedlich, sodass derartige Regelungen erst in dem jeweiligen Anwendungsgesetz getroffen werden können. Ausgehend vom Verkehrswert sind unterschiedliche Modifikationen denkbar.

Verfassungsrechtliche Grenzen sind der Bemessung der Entschädigung durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu Artikel 14 Absatz 3 des Grundgesetzes gesetzt. Der Verkehrswert muss Ausgangspunkt der Entschädigungsbemessung sein. Er darf nicht beliebig und ohne sachliche Gründe unterschritten werden (BVerfGE 24, 367 Rn. 184. - Hamburgisches Deichordnungsgesetz).

Um den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu wahren, muss die Berechnungsgrundlage der Entschädigung so ausgestaltet werden, dass Unternehmen bei einer teilweisen Vergesellschaftung weiterhin tragfähig wirtschaften können. Sonst droht, dass das Gemeinwohl durch die Vergesellschaftung nicht verbessert, sondern möglicherweise sogar verschlechtert wird, sodass das Vergesellschaftungsziel verfehlt würde.

Beispielhaft führt der Rechnungshof von Berlin zur diskutierten Vergesellschaftung von Wohnimmobilien aus:

„Verkehrswertorientierte Entschädigungssummen würden große finanzielle Risiken für den Landeshaushalt und die Berliner Mieterinnen und Mieter mit sich bringen. Grund dafür sind die Finanzierungskosten. [...]. Das vom Rechnungshof entwickelte Berechnungsmodell hat ergeben, dass bereits Entschädigungssummen über 11 Mrd. EUR [...] unweigerlich zu Defiziten bei der Bewirtschaftung der zu vergesellschaftenden Bestände durch eine AöR führen. Diese Zuschüsse müssten entweder durch alljährliche Zuschüsse aus dem Landeshaushalt ausgeglichen werden. Oder die Mieten könnten nicht gesenkt,

sondern müssten sogar auf ein Niveau über der durchschnittlichen Miete [...] bis zu einem mittleren zweistelligen Quadratmeterpreis pro Monat erhöht werden. Das Ziel einer Vergesellschaftung würde damit verfehlt.“ (Rechnungshof von Berlin, Bericht nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung zu den Auswirkungen einer Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen auf den Landeshaushalt vom 20.02.2024, S. 23)

Der Rechnungshof hält deshalb den folgenden Zielkonflikt fest:

„Diese Befunde führen zu folgendem Zielkonflikt einer Vergesellschaftung:

- 1. Um die Mieten zu senken oder zumindest zu entdynamisieren, müsste die Entschädigungssumme sehr niedrig ausfallen. Aber je weiter sich die Entschädigung vom Verkehrswert entfernt, desto größer wird das rechtliche Risiko.*
- 2. Um bei verkehrswertorientierten Entschädigungssummen die Mieten zu entdynamisieren oder gar zu senken, müssten die Defizite der AöR durch Zusätze aus dem Landeshaushalt ausgeglichen werden. Dadurch wäre die finanzielle Handlungsfähigkeit der Landesregierung langfristig stark eingeschränkt. [...]“ (Rechnungshof von Berlin, Bericht nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung zu den Auswirkungen einer Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen auf den Landeshaushalt vom 20.02.2024, S. 24)*

Der Rechnungshof fasst zusammen: „Eine Vergesellschaftung kann nur verhältnismäßig sein, wenn dadurch die Mieten gesenkt oder zumindest entdynamisiert werden.“ (Rechnungshof von Berlin, Bericht nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung zu den Auswirkungen einer

Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen auf den Landeshaushalt vom 20.02.2024, S. 24)

Dies ist auch für die weiteren Vergesellschaftungsgegenstände im Sinne des Artikels 15 Satz 1 des Grundgesetzes übertragbar: Eine Vergesellschaftung kann nur dann verhältnismäßig sein, wenn die Höhe der Entschädigung nicht dazu führt, dass entweder das Vergesellschaftungsziel im Ergebnis nicht erreicht wird oder andererseits die finanzielle Handlungsfähigkeit der Landesregierung langfristig stark eingeschränkt ist.

Zu § 6 Sicherung der Umsetzung

Die Umsetzungssicherung ist angelehnt an diejenigen Sicherungsmaßnahmen, wie sie im Infrastruktur- und Planungsrecht üblich sind (vgl. etwa § 14 des Baugesetzbuches). Sie ist erforderlich, um den Zweck zu sichern und missbräuchliche Umgehung zu verhindern.

Zu § 7 Rechtsschutz und Rechtsweg

Zu Absatz 1

Gegen dieses (Rahmen-)Gesetz ist sowohl vor dem Bundesverfassungsgericht als auch vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin die abstrakte Normenkontrolle statthaft. Dies begründet das Inkrafttreten des Gesetzes erst 24 Monate (vgl. § 8) nach dessen Verkündung.

Zu Absatz 2

Nach Artikel 15 Satz 2 in Verbindung mit Artikel 14 Absatz 3 Satz 4 des Grundgesetzes steht wegen der Höhe der Entschädigung der Rechtsweg zu den Zivilgerichten offen. Dies wiederholt Absatz 2.

Zu § 8 Inkrafttreten

Das Gesetz soll 24 Monate nach seiner Verkündung in Kraft treten, um eine verfassungsgerichtliche Kontrolle rechtzeitig vor Inkrafttreten zu ermöglichen.

Berlin, 17. Dezember 2025

Stettner Melzer
und die übrigen Mitglieder
der Fraktion der CDU

Saleh Schneider Schlüsselburg
und die übrigen Mitglieder
der Fraktion der SPD