Kurzgutachten:

Verfassungsrechtliche Bewertung eines „Investitionsschutzgesetzes für den privaten Wohnungsbau“ auf Grundlage eines Eckpunktepapiers der Bundesregierung

von Prof. Dr. Isabel Feichtner[1], RA Dr. Johannes Franke[2] und RA Simon Simanovski[3]

Die rot-grün-roten Koalitionsverhandlungen in Berlin unter Führung der Partei Die Linke haben unter anderem die Vergesellschaftung von Wohnungsbeständen zum Gegenstand. Konkret ist nach den Sondierungen die Vergesellschaftung der Bestände profitorientierter Immobilienunternehmen beabsichtigt, soweit sie 10.000 Wohnungen in Berlin übersteigen. Hintergrund ist ein von der Initiative Deutsche Wohnen & Co. enteignen initiierter Volksentscheid aus dem Jahr 2021, in dem sich die Berlinerinnen und Berliner mit deutlicher Mehrheit dafür ausgesprochen haben, Wohnungsbestände großer profitorientierter Unternehmen mit mehr als 3.000 Wohnungen in Berlin zu vergesellschaften. Grundlage hierfür ist die verfassungsrechtliche Befugnis zur Vergesellschaftung in Art. 15 GG.

Die Bundesregierung hat öffentlichkeitswirksam angekündigt, dieses Vorhaben einer möglichen künftigen Landesregierung durch ein „Investitionsschutzgesetz“ auf Bundesebene zu verhindern. In der Folge haben mehrere Juristen grundsätzliche Zweifel an der Verfassungskonformität eines solchen Vorhabens geäußert.[4] Inzwischen liegt ein Eckpunktepapier vor, das konkretere Aussagen zu den Plänen der Bundesregierung enthält und das den Autor:innen vorliegt. Im vorliegenden Kurzgutachten wird die Verfassungskonformität des im Eckpunktepapier skizzierten Gesetzesvorhabens untersucht. Im Ergebnis erweisen sich die Pläne der Bundesregierung aus verschiedenen Gründen als verfassungswidrig.

---

[1] Universität Würzburg.

[2] Kanzlei Rechtsanwälte Günther, Hamburg.

[3] Kanzlei Rechtsanwälte Günther, Hamburg.

[4] Siehe etwa Laven, Ein bundesweites Vergesellschaftungsverbot? Zu Verfassungswidrigkeit des Rahmenprogramms der Regierungskoalition, https://verfassungsblog.de/ein-bundesweites-vergesellschaftungsverbot/; Herbster, Der inkompetente Bund – warum ein Vergesellschaftungsverhinderungsgesetz verfassungswidrig wäre, https://verfassungsblog.de/vergesellschaftung-bundesgesetz-kompetenz/; Krebs/Klinger, Bundesgesetz bricht nicht Grundgesetz, https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/vergesellschaftung-wohnungen-berlin-verbotsgesetz-verfassungswidrig.

I. Zentrale Aussagen des Eckpunktepapiers

Laut Eckpunktepapier beschloss der Koalitionsausschuss am 2. Juli 2026 durch ein Bundesgesetz, genannt Investitionsschutzgesetz, zu regeln, "dass die Verstaatlichung privater Mietwohnungsbestände durch Vergesellschaftungsgesetze auf Landesebene nicht mehr möglich ist" (S. 1). Vergesellschaftungen sollen unmöglich gemacht werden, indem das Gesetz hierfür abschließend enge Voraussetzungen aufstellt. Vergesellschaftungen sollen auf "marktbeherrschende Wohnungsunternehmen" beschränkt werden, nur "in einem dysfunktionalen Mietwohnungsmarkt" mit erheblicher "struktureller Unterversorgung" der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum und nur als "letzte Handlungsoption" zur Anwendung kommen, d.h. "wenn die vergesellschaftende Gebietskörperschaft alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel zur Beseitigung der erheblichen und strukturellen Unterversorgung ausgeschöpft hat, insbesondere die Förderung des Wohnungsbaus." Jede Vergesellschaftung soll ausschließlich den Zweck der Behebung oder Minderung einer strukturellen Unterversorgung verfolgen. Das Eckpunktepapier will Vergesellschaftungen an eine Verhältnismäßigkeitsprüfung knüpfen, bei der "keine weniger strengen Anforderungen als bei der Enteignung nach Art. 14 GG gelten" (S. 6). Es stellt dabei Anforderungen an die Verhältnismäßigkeitsprüfung, die über die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstäbe hinausgehen, etwa was den Nachweis der Geeignetheit zur Erreichung des Ziels der Minderung struktureller Unterversorgung betrifft. Die Entschädigung soll unmittelbar, in Höhe des Verkehrswerts und grundsätzlich durch einmalige Geldleistung erfolgen. Die vergesellschaftende Körperschaft soll entweder bestehende Grundpfandrechte ablösen oder die besicherten Forderungen als Schuldnerin übernehmen. Ausdrücklicher Zweck des "Investitionsschutzgesetzes" soll es sein, abweichende Länderregelungen gemäß Artikel 72 Abs. 1 GG zu sperren und dadurch den Wert bestehender Investitionen "nachhaltig zu schützen" und das "für künftige Investitionen notwendige bundesweite Vertrauen" zu stärken (S. 2).

II. Zur Bedeutung und Zielsetzung von Artikel 15 Grundgesetz

Das Eckpunktepapier verkennt die Bedeutung von Art. 15 Grundgesetz, wenn es Vergesellschaftung mit Verstaatlichung gleichsetzt; wenn es meint, strengere Anforderungen für die Vergesellschaftung einfachgesetzlich verankern zu können, als sie für die Enteignung gem. Art. 14 Abs. 3 gelten; wenn es den Zweck der Vergesellschaftung

von Boden und Wohnungen auf die Behebung und Minderung struktureller Unterversorgung mit Wohnraum reduziert und wenn es meint, eine Vergesellschaftung könne nur ohne “Wertverluste” erfolgen.

1. Vergesellschaftung ist weder Enteignung noch Verstaatlichung

Vergesellschaftung ist kein Sonderfall der Enteignung.[5] Eine Enteignung ist auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver, durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleisteter Rechtspositionen zum Zwecke der Güterbeschaffung zur Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben oder Vorhaben gerichtet.[6] Artikel 14 Abs. 3 GG regelt die Anforderungen an einen solchen Eigentumseingriff, der außerdem den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Anforderungen an Grundrechtseingriffe, insbesondere dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen muss. In der Regel kommt die Enteignung als ultima ratio, bzw. In der Terminologie des Eckpunktepapiers als “letzte Handlungsoption” zur Anwendung, wenn der Staat das benötigte Gut nicht durch Kauf erwerben kann. Auch wenn eine Orientierung am Verkehrswert nach dem Bundesverfassungsgericht selbst bei der Enteignung nicht zwingend ist,[7] schreibt der Gesetzgeber für Enteignungen nach dem Baugesetzbuch eine Entschädigung in Höhe des Verkehrswerts vor (§§ 95, 194 BauGB). Zweck dieser Regelung ist, dass die Eigentümerin sich gleichwertigen Ersatz beschaffen kann: Das Privateigentum als vermögenswertes Recht soll nach der Enteignung seine Fortsetzung in der Entschädigung finden.[8] Die Enteignung stellt also im konkreten Fall einen Eingriff in das Privateigentum dar, stellt das Privateigentum jedoch nicht grundsätzlich infrage, sondern bestätigt es vielmehr.

Anders die Vergesellschaftung nach Art. 15: Art. 15 GG garantiert die Möglichkeit, das Privateigentum in bestimmten Bereichen grundsätzlich in Frage zu stellen. Durch die Überführung in Gemeineigentum soll die mit dem Privateigentum eröffnete Möglichkeit des privatnützigen Gebrauchs, insbesondere als Kapital, aufgehoben werden. Auf die Vergesellschaftungsinitiative von Boden und Wohnungen in Berlin gewendet: Bei der in Berlin anvisierten Vergesellschaftung sollen Wohnungen und Boden ihren Status

[5] Ipsen, Enteignung und Sozialisierung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer 10 (1951), Berlin, S. 74, 105. (aliud zur Enteignung).

[6] BVerfGE 143, 246 (Ls. 3).

[7] BVerfGE 24, 367: “Eine starre, allein am Marktwert orientierte Entschädigung ist somit dem Grundgesetz fremd.”

[8] BVerfGE 24, 367 (397): “Die Bestandsgarantie wandelt sich bei zulässiger Enteignung in eine Eigentumswertgarantie.”

als Kapitalanlagen verlieren und einer gemeinwirtschaftlichen Verwaltung zugeführt werden, an der Mieterinnen und Stadtgesellschaft direkt beteiligt sind. So wird einerseits das Machtverhältnis überwunden, das daraus resultiert, dass Privateigentümer*innen (in den gesetzlich bestimmten Grenzen) einseitig über die Nutzung ihres Eigentums bestimmen dürfen. Andererseits wird den betroffenen großen Unternehmen die Möglichkeit genommen, die Wohnungen als Kapitalanlagen mit Ziel der Gewinnmaximierung zu bewirtschaften. Artikel 15 GG ermöglicht also Strukturreformen, um Alternativen zur marktwirtschaftlichen Verwaltung zu etablieren, die sich nicht darin erschöpfen Privateigentum von Privaten an den Staat zu übertragen, sondern neue Formen der Selbstverwaltung und Mitbestimmung ermöglichen. Deshalb ist es ein Widerspruch die Vergesellschaftung, die den Zweck verfolgt Privateigentum als Kapitalanlage in Gemeineigentum zu überführen, mit dem Erhalt des Verkehrswerts dieser Kapitalanlagen vereinbaren zu wollen. Außerdem ist es falsch, die Vergesellschaftung mit Verstaatlichung gleichzusetzen. Die alleinige Überführung von Privateigentum in Staatseigentum wäre keine Vergesellschaftung.

2. Qualifikation von Artikel 15 GG als Offenhaltungsnorm und Berechtigung

Wegen der Beschriebenen Zielsetzung ist Artikel 15 sowohl als Offenhaltungsnorm qualifiziert worden (Offenhaltung der Wirtschaftsverfassung für andere als marktwirtschaftliche Versorgungs- und Verteilungsweisen), als Grenznorm (die es erlaubt die Grenzen des Marktes zu definieren)[9] und als kollektive Berechtigung bzw. Grundrecht, das genutzt werden kann, um das Demokratie- und Freiheitsversprechen des Grundgesetzes zu realisieren.[10]

Die Möglichkeit der Vergesellschaftung muss auch in einer Demokratie verfassungsrechtlich garantiert sein, um die Funktion der Offenhaltung zu erfüllen.[11] Das demonstrieren die vielfältigen Versuche durch die Geschichte hinweg, zu denen auch das im

[9] Ridder, Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, 1975, S. 104.

[10] Für die Qualifikation als Grundrecht siehe Ipsen, Enteignung und Sozialisierung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer 10 (1951), S. 74, 105; Otto, Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 1971, S. 86; Ridder, Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, 1975, S. 103; Dopatka, Darstellung und Kritik der herrschenden Auslegung von Art. 15 Grundgesetz, in: Winter, Gerd (Hg.), Sozialisierung von Unternehmen, 1976, S. 155, 198;

[11] Abendroth, Das Grundgesetz – antifaschistischer und sozialer Auftrag, in: ders. u. a., Der antifaschistische Auftrag des Grundgesetzes: Eine Waffe der Demokraten. Texte eines Kolloquiums von Antifaschisten zum 25. Jahrestag der Verkündung des Grundgesetzes, 1974, S. 16 (Artikel 15 als “Garantie einer Möglichkeit”).

Eckpunktepapier beschriebene Bundesgesetz zählt, das Privateigentum gegen demokratische Gestaltung abzuschirmen und so strukturelle Reformen der Wirtschaftsordnung unmöglich zu machen und die Offenheit für unterschiedliche Wirtschaftsformen zu verschließen. Art. 15 GG auf die Regelung eines Grundrechtseingriffs, also einer bestimmte Art der Enteignung, zu reduzieren, verkennt seine strukturelle Bedeutung. Das Anliegen des Eckpunktepapiers, die für Grundrechtseingriffe entwickelte Dogmatik auf die Vergesellschaftung zu übertragen und noch strengere Anforderungen als an Enteignungen an Vergesellschaftungen zu stellen, ist mit der Funktion und normativen Zielsetzung von Art. 15 unvereinbar und steht im Widerspruch zum Grundgesetz.

III. Keine Änderung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen einer Vergesellschaftung durch einfaches Bundesrecht

Art. 15 GG enthält nach alldem erstens eine Strukturentscheidung für die Offenheit der Verfassung für unterschiedliche Wirtschaftssysteme und Eigentumsordnungen. Zweitens beinhaltet Art. 15 eine Berechtigung des demokratischen Gesetzgebers zur Änderung der Eigentumsordnung durch konkrete Maßnahmen (darunter die Überführung von Privat- in Gemeineigentum), deren tatbestandliche Voraussetzungen unmittelbar in Art. 15 GG geregelt sind. Führende GG-Kommentare sind sich hier einig. Beispielhaft ist das folgende Zitat:

> "*Bei Art. 15 GG handelt es sich erstens um eine (...) Staatsstrukturvorgabe im Sinne des Demokratieprinzips und zweitens um eine* ***Erlaubnisnorm*** ***zugunsten des jeweiligen Gesetzgebers****. Die Vorschrift stellt Voraussetzungen auf, die im Sinne einer* ***hinreichenden Bedingung*** *(...) die Verfassungsmäßigkeit bestimmter Maßnahmen wirtschaftsverfassungsrechtlicher Art insoweit festschreiben.*"[12]

Oder:

> *"Damit* ***erlaubt die Verfassung dem Gesetzgeber unter den Voraussetzungen des Art. 15 GG*** *in das Eigentum einzugreifen. Es handelt sich bei Art. 15 GG um mehr als einen bloßen Programmsatz."*[13]

[12] Dreier/Kempny, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 15 Rn. 16, eig. Hervorhebung.
[13] BeckOK/Axer, GG, 66. Ed. 15.08.2026, Art. 15 Rn. 7, eig. Hervorhebung.

Andere bezeichnen Art. 15 GG als “Verfassungsermächtigung”[14] oder als “besonderen Eingriffstitel”, der bei Schaffung des Grundgesetzes als erforderlich angesehen wurde, “um gemeinwirtschaftliche Vorstellungen verwirklichen zu können”[15].

Alle diese Formulierungen laufen auf eines hinaus: Die tatbestandlichen Voraussetzungen der Vergesellschaftung sind durch den Verfassungsgeber unmittelbar in Art. 15 GG geregelt worden. Insofern besteht in der verfassungsrechtlichen Literatur, soweit ersichtlich, vollständige Einigkeit – ganz unabhängig von der im Übrigen vertretenen Auffassung zum Instrument der Vergesellschaftung, die in den zitierten Kommentaren durchaus sehr unterschiedlich ist.

Dem Charakter als unmittelbare verfassungsrechtliche Erlaubnisnorm entspricht es, dass Art. 15 GG nur die Legalvergesellschaftung zulässt. Die Vergesellschaftung muss unmittelbar *durch Gesetz* erfolgen und dabei (nur) die Voraussetzungen des Art. 15 GG beachten. Sie darf (anders als eine Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG, bei der eine Legalenteignung die Ausnahme ist[16]) nicht *aufgrund eines Gesetzes* erfolgen, das nur Grundlagen regelt und die Vergesellschaftung selbst der Verwaltung überlässt.

Art. 15 GG enthält also eine abschließende Regelung der Vorgaben, die vom Gesetzgeber im Land oder im Bund im Rahmen einer Vergesellschaftung durch Gesetz zu beachten sind. Diese Vorgaben mögen im Einzelnen *verfassungsrechtlich* umstritten sein (Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, Höhe der Entschädigung usw.). Sie können aber nicht durch *einfaches Recht* determiniert oder modifiziert werden.

Dies gilt erst recht für die hier beabsichtigten Regelungen, welche die verfassungsrechtliche Ermächtigung (auch) des Landesgesetzgebers zur Vergesellschaftung fundamental umwandeln bzw. abschaffen würde und damit im Gewand des einfachen Gesetzes eine Verfassungsänderung bewirken würde. Nur zwei Punkte seien herausgegriffen:

- Die absolute (letztlich nie überwindbare) Subsidiarität der Anwendung der Verfassungsermächtigung (“letzte Handlungsoption”) ist in Art. 15 GG nicht nur

[14] Dürig/Herzog/Scholz/Durner, GG, 111. EL Juni 2026, Art. 15 Rn. 18.
[15] Sachs/Wendt, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 15 Rn. 1.
[16] z.B. BVerfGE 24, 367.

nicht angelegt, sondern widerspricht dem Inhalt der Norm fundamental. Sie verwandelt die unmittelbare verfassungsrechtliche Erlaubnis des Art. 15 GG in eine wettbewerbs- und gefahrenabwehrrechtliche Notstandsmaßnahme, die mit einer Vergesellschaftung nichts mehr zu tun hat.[17]

- Die Festlegung von Art und Höhe der Entschädigung muss gemäß Art. 15 iVm Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG *im Vergesellschaftungsgesetz* anhand einer Einzelfallabwägung erfolgen. Die undifferenzierte Festlegung auf eine sofortige Geldentschädigung zum Verkehrswert verkehrt dies in eine vom konkreten Vergesellschaftungsvorgang losgelöste Pauschalvorgabe, und legt dabei zudem die Maßstäbe der wesensverschiedenen Enteignung zugrunde bzw. geht darüber noch hinaus.[18]

Dabei ist zu betonen, dass es auf die Intensität der beabsichtigten Änderung der Tatbestandsvoraussetzungen der verfassungsrechtlichen Ermächtigung letztlich gar nicht ankommt. Der Änderungsversuch als solcher ist materiell verfassungswidrig (und wäre es übrigens auch "in die andere Richtung", wenn etwa eine pauschale Entschädigung von der Hälfte des Verkehrswertes festgelegt würde).

IV. Keine Gesetzgebungskompetenz für das "Investitionsschutzgesetz"

Dem Bund steht eine Gesetzgebungskompetenz für das "Investitionsschutzgesetz" nicht zu. Die im Eckpunktepapier angeführten Kompetenztitel sind nicht einschlägig und vermitteln von vornherein keine Befugnis zu der hier beabsichtigten Verhinderungsgesetzgebung.

1. Keine Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG

Eine Zuständigkeit des Bundes ergibt sich nicht aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG, der einen eigenständigen Kompetenztitel für "die Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft" enthält. Diese fällt zwar in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung, in dem die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur haben, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht Gebrauch gemacht hat.

[17] Vgl. etwa Dreier/Kempny, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 15 Rn. 18 ff. zu den "Rettungsgesetzen" zum Zwecke der Finanzmarktstabilität.

[18] Weder Verkehrswertentschädigung noch eine sofortige Entschädigung in Geld sind im Rahmen der Enteignung zwingend geboten.

Der Bund kann von dieser Zuständigkeit jedoch nicht auf die Art und Weise Gebrauch machen, wie er es mit dem "Investitionsschutzgesetz" offensichtlich vorhat:

Erstens kann die Gesetzgebungskompetenz zur Vergesellschaftung allein dadurch wahrgenommen werden, dass einer der in Art. 15 GG genannten Gegenstände "durch Gesetz" vergesellschaftet wird. Hierfür spricht zunächst der Wortlaut, dem "mit Bedacht (...) derselbe Tatbestand der Sozialisierung zugrunde [liegt]" wie Art. 15 GG[19] und der unmittelbar auf "die Überführung (...) in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft" gerichtet ist. Es handelt sich um die einzige Kompetenznorm der konkurrierenden Gesetzgebung, die keine Materie, sondern eine konkrete Maßnahme betrifft, eben weil diese Maßnahme nach Art. 15 GG allein unter den dort geregelten Voraussetzungen durch Gesetz erfolgen kann (s.o.). Gerade im Vergleich zur Enteignung tritt der Unterschied des Kompetenztitels zur Vergesellschaftung systematisch besonders deutlich hervor: Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 14 GG ist Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung das "Recht der Enteignung", während Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG direkt im Anschluss gerade nicht "das Recht der Gemeinwirtschaft"[20] betrifft, sondern die Überführung von Privateigentum in die Gemeinwirtschaft. Eine solche Überführung ist mit dem "Investitionsschutzgesetz" aber unstreitig nicht beabsichtigt, sondern soll im Gegenteil verhindert werden.

Diese Verhinderungsabsicht ist der zweite Grund, weshalb sich das Investitionsschutzgesetz nicht auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG stützen lässt. Denn der Bund unternimmt hier gar nicht den Versuch einer Regelung von Vergesellschaftungen. Stattdessen will er verhindern, dass das Land Berlin die Kompetenz zur Vergesellschaftung nutzt. Das Bundesverfassungsgericht erkennt eine Sperrwirkung von Bundesgesetzen jedoch nicht an, wenn diese ohne eine eigene inhaltliche Regelung des Gegenstandes darauf zielen, den Landesgesetzgeber von eigener Gesetzgebung auszuschließen. Denn solche Gesetze „regeln" die Materie nicht selbst, sondern sollen nur eine Regelung durch die Länder verhindern.[21]

[19] Dürig/Herzog/Scholz/Uhle, GG, 111. EL Juni 2026, Art. 74 Rn. 338.

[20] In diese Richtung noch eine diskutierte aber im Endeffekt nicht beschlossene Formulierungsalternative in der Beratung zu Art. 36 Nr. 14 des Herrenchiemseeer Entwurfs, vgl. die Darstellung bei Dürig/Herzog/Scholz/Uhle, 111. EL Juni 2026, GG Art. 74 Rn. 22.

[21] BVerfGE 34, 9 (21).

Dass mit dem “Investitionsschutzgesetz” laut Eckpunktepapier keine Regelung zur Vergesellschaftung getroffen werden soll, sondern es stattdessen um bloße Verhinderung geht, wird besonders deutlich, wenn man sich Funktion und Anwendungsbereich des Art. 15 GG vor Augen führt, wie sie oben dargestellt wurden (unter I.) Das geplante “Investitionsschutzgesetz” ignoriert diese Funktion vollständig und unternimmt stattdessen den Versuch, die Vergesellschaftung auf eine Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG zu reduzieren. Dies macht das Eckpunktepapier transparent:

> *“Es sollen keine weniger strengen Anforderungen als bei der Enteignung nach Art. 14 GG gelten.”*

Damit wird aber eine Situation angestrebt, die bestehen würde, wenn Art. 15 GG nicht in der Verfassung stünde. Eben darin wird der Charakter des “Investitionsschutzgesetzes” als Verhinderungsgesetz deutlich. Anschaulich machen dies folgende Punkte:

- Eine Vergesellschaftung von Wohnungsbeständen soll nach dem Eckpunktepapier absolut subsidiär sein. Sie soll nur in einem dysfunktionalen Mietmarkt und nur gegenüber Wohnungsunternehmen mit einer marktbeherrschenden Stellung zulässig sein.[22] Außerdem müssen zuvor sämtliche andere Maßnahmen “ausgeschöpft” worden sind, insbesondere der Wohnungsbau und der Wohnungskauf. Das Investitionsschutzgesetz knüpft also an eine absolute Notlage an, zu deren Behebung sich der Staat private Wohnungsbestände beschaffen muss. Das Abstellen auf diesen erzwungenen Güterbeschaffungsvorgang[23] als *ultima ratio* ist kennzeichnend für die Enteignung unter Art. 14 Abs. 3 GG und von Art. 15 GG gerade nicht gefordert.
- Die strengen Voraussetzungen, die eine dem Investitionsschutzgesetz entsprechende “Vergesellschaftung” erlauben würden, können zudem in der Praxis nicht erfüllt werden. Inwieweit Maßnahmen des “Wohnungsbaus” und “Wohnungskaufs” überhaupt im Sinne des Eckpunktepapiers “ausgeschöpft” werden können, erschließt sich nicht. Nach dem Stadtentwicklungsplan Wohnen des Berliner Senats werden bis 2040 220.000 neue Wohnungen gebraucht. Das Investitionsschutzgesetz würde vom Landesgesetzgeber verlangen, dass diese

[22] Eine marktbeherrschende Stellung im Sinne des § 18 GWB hat kein Wohnungsunternehmen in Berlin. Eine für mehrere Berliner Banken angefertigte Studie kommt zum Ergebnis, dass auch keine Marktmacht existiert, vgl. empirica, Untersuchung zu den Auswirkungen einer Vergesellschaftung auf den Berliner Wohnungsmarkt, Juni 2026.

[23] BVerfGE, 143, 246.

Wohnungen zunächst gebaut werden, bevor er vergesellschaften dürfte. Sollte sich in der Zwischenzeit weiterer Bedarf für Wohnraum ergeben, müsste abermals weitergebaut und ggf. gekauft werden. Die vom Verfassungsgesetzgeber gewollte Offenheit für den (partiellen) Übergang in eine andere Wirtschaftsordnung würde damit zur Makulatur.

- Auch verfassungsrechtliche Spielräume, die der Gesetzgeber mit Blick auf die Vergesellschaftungsentschädigung hat, werden beschnitten. So entspricht es der ganz herrschenden Auffassung, dass für die Entschädigung nach Art. 15 S. 2 GG eine deutlich unter dem Verkehrswert liegende Entschädigung zulässig sein kann, da die Vergesellschaftung nicht von dem Gedanken geprägt ist, dem Entschädigungsberechtigten die Beschaffung einer gleichwertigen Ersatzsache zu ermöglichen.[24] Nach dem "Investitionsschutzgesetz" soll hingegen nur zum Verkehrswert und nur in Geld entschädigt werden können. Auch insoweit wird der spezifische Gehalt der Vergesellschaftungsberechtigung in Art. 15 GG auf Null reduziert.

Nach alldem liegt eine unzulässige Verhinderungsgesetzgebung vor, die darauf zielt, das verfassungsrechtlich eigens geregelte Institut der Vergesellschaftung in eine Enteignung umzuwandeln. So soll die Vergesellschaftungskompetenz des Landesgesetzgebers gesperrt werden, ohne selbst etwas zur Vergesellschaftung zu regeln.

2. Keine Umgehung durch Rückgriff auf andere Kompetenztitel

Auch die anderen im Eckpunktepapier vorgeschlagenen Kompetenztitel können keine Kompetenz für die vorgeschlagenen Regelungen begründen. Dies gilt schon deswegen, weil ein Rückgriff auf allgemeine Kompetenztitel eine verbotene Verhinderungsgesetzgebung hinsichtlich eines spezielleren Kompetenztitels nicht heilen kann.

Unabhängig davon sind die weiteren im Eckpunktepapier genannten Kompetenztitel aber auch nicht einschlägig:

Der Bund kann sich nicht auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG – die Kompetenz für Regelungen des bürgerlichen Rechts – berufen. Diese erfasst den Erlass von Vorschriften zur Regelung von Rechtsverhältnissen zwischen Privaten und die sich aus ihnen ergebenden

[24] Expertenkommission zum Volksentscheid Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen, Abschlussbericht, Juni 2023, S. 63 ff., https://www.berlin.de/ kommission-vergesellschaftung/downloads/.

Rechte und Pflichten.[25] Offensichtlich fallen darunter nicht die durch das “Investitionsschutzgesetz” aufgestellten Voraussetzungen, unter denen ein Landesgesetzgeber seine Befugnisse aus Art. 15 GG in Anspruch nehmen können sollen.

Ebenso wenig ergibt sich eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, der das Recht der Wirtschaft erfasst. Dieser hat lediglich die Funktion eines subsidiären Auffangtatbestands.[26] Eine vorrangige und spezielle Kompetenznorm[27] stellt Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG dar, der die Vergesellschaftung durch Gesetz ermöglicht und, wie soeben dargestellt, maßnahmenbezogen ist. Die Voraussetzungen dieser Vorschrift dürfen nicht durch einen Rückgriff auf den allgemeinen Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG unterlaufen werden. Eine “Rahmengesetzgebung” scheitert zudem auch kompetenziell daran, dass der Verfassungsgesetzgeber unmittelbar in Art. 15 GG eine bewusste und abschließende Entscheidung über die Voraussetzungen einer Überführung in Gemeineigentum getroffen hat (siehe oben, III.). Für eine Änderung dieser Voraussetzungen ist eine Verfassungsänderung notwendig, die gemäß Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändern muss und nach Art. 79 Abs. 2 GG einer Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat bedarf.[28]

3. Keine Erforderlichkeit (Art. 72 II GG)

Die Gesetzgebungskompetenz fehlt dem Bund auch deswegen, weil eine bundeseinheitlichen Regelung nicht im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG erforderlich ist. Die Erforderlichkeit ist eine zusätzliche, einschränkende Voraussetzung für die Zuständigkeit des Bundes. "Erforderlich" ist in diesem Sinne eine bundesgesetzliche Vorgehensweise, wenn ohne sie die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder die im gesamtstaatlichen Interesse stehende Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit nicht hinlänglich erreicht werden kann.[29]

---

[25] BVerfGE 157, 223, Rn. 111.

[26] BVerfGE 157, 223, Rn. 117.

[27] In diesem Sinne etwa Dürig/Herzog/Scholz/Uhle, GG, 111. EL Juni 2026, Art. 74 Rn. 349.

[28] Wegen des engen Zusammenhangs zwischen dem Grundsatz der Sozialstaatlichkeit und Artikel 15 haben sowohl Ipsen als auch Abendroth mit Blick auf den unveränderlichen Kerngehalt der Verfassung (Art. 79 Abs. 3 GG) bezweifelt, ob eine solche Verfassungsänderung überhaupt zulässig ist: Ipsen, Enteignung und Sozialisierung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer 10 (1951), S. 103; Abendroth, Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in: Abendroth, Gesammelte Schriften. Band 2: 1949-1955, 2008, S. 338, 345.

[29] BVerfGE 106, 62 (149).

Mit Blick auf die Wahrung der Wirtschaftseinheit heißt es im Eckpunktepapier, eine Vergesellschaftung auf Landesebene könnte Investitionsanreize bundesweit senken und die Attraktivität des Finanzstandorts Deutschland schwächen. Geschützt werden soll mithin nicht die Einheitlichkeit des Rechts- und Wirtschaftsraums, sondern im Kern das Vertrauen von Investoren, dass sie mit ihrer Investition eine erwartungsgemäße Rendite werden erwirtschaften können.

Diese Zielsetzung wird den gesetzlichen Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG nicht gerecht. Unter Berufung auf die "Wahrung der Wirtschaftseinheit" können lediglich institutionelle Schranken und Hindernisse für den wirtschaftlichen Verkehr im Bundesgebiet beseitigt werden, und nicht inhaltlich-politische Zielsetzungen verfolgt werden.[30] Die Beseitigung dieser Schranken muss "erforderlich" sein, um die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik zu erhalten.[31]

Zu der Funktionsfähigkeit des deutschen Wirtschaftsraums gehört nach der Staatsstrukturvorgabe des Art. 15 GG[32] aber auch die Möglichkeit, Grund und Boden in Gemeineigentum zu überführen. Es ist der ureigene Charakter und das Ziel von Vergesellschaftungen, Wirtschaftsgüter dem Markt und der privatnützigen Verwertung zu entziehen und ihre Eigenschaft als Investitionsobjekt zugunsten einer gemeinnützigen Bewirtschaftung aufzuheben. Eine Vergesellschaftung frustriert also notwendigerweise private Investoreninteressen.

Es mag daher politischer Wille der Bundesregierung sein, diesen Interessen einen Vorrang gegenüber anderen Belangen einzuräumen. Unter dem Deckmantel der "Wahrung der Wirtschaftseinheit" kann jedoch nicht die "privatnützige Wirtschaftseinheit" gewahrt werden. Andernfalls wäre über Art. 72 Abs. 2 GG abermals eine Verhinderungsgesetzgebung gegenüber Art. 15 GG möglich und damit eine Verkürzung seines materiellen Gehalts durch die Inanspruchnahme einer formellen Kompetenznorm.

Die Offenhaltungsnorm des Art. 15 GG wäre auch dann fundamental missverstanden, würde man meinen, sie dürfe in einer marktwirtschaftlichen Ordnung, wie sie heute existiert, nicht unter voller Ausschöpfung ihres Gestaltungsspielraums zur Anwendung

[30] BVerfGE 138, 136 (177); BVerfGE 106, 62 (323).
[31] BVerfGE 106, 62 (146); BVerfGE 112, 226 (248f.); BVerfGE 111, 226 (254); BVerfGE 122, 1 (22); BVerfGE 135, 155 (204); BVerfGE 138, 136 (177).
[32] Dreier/Kempny, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 15 Rn. 16.

gelangen, weil dann privatnützige Marktwirtschaft und Gemeinwirtschaft parallel zueinander bestehen würden und eben damit die "Wirtschaftseinheit" gefährdet wäre. Art. 15 GG ist eigen, dass er ein inkrementelles Vorgehen erlaubt, also die Vergesellschaftung einzelner Wirtschaftsgüter und Wirtschaftszweige unter Beibehaltung der im Übrigen bestehenden Wirtschaftsordnung.

Soweit die Bundesregierung nicht auf den Schutz des Eigentums, sondern auf den Schutz von Investoren und ihren Erwartungen abstellt, sei festgehalten, dass Gewinnerwartungen, Erwerbschancen und zukünftige Gewinnmöglichkeiten nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts schon nicht von Art. 14 GG geschützt sind.[33] Sie stellen daher ihrerseits keine Komponenten der bundesdeutschen Rechts - und Wirtschaftsordnung dar.[34]

Mit Blick auf die Wahrung der Rechtseinheit wird im Eckpunktepapier angeführt, dass landesrechtlich divergierende Vergesellschaftungen unterschiedliche rechtliche Regimes schaffen würden. Das ist jedoch für jede Landesgesetzgebung zutreffend und sagt noch nichts darüber, ob eine Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse hergestellt werden muss. Nach dem Bundesverfassungsgericht muss nicht der Inhalt, sondern gerade die Unterschiedlichkeit des Gesetzesrechts zum befürchteten Funktionsverlust der Rechtsordnung führen.[35] Dies ist durch die Bundesregierung weder vorgetragen worden noch ersichtlich.

Zudem müsse laut dem Eckpunktepapier bei der Bemessung der Entschädigung auch das Interesse der gesamtstaatlichen Allgemeinheit berücksichtigt werden, was nur der Bund tun könne. Auch das erklärt sich nicht. Wenn die Berücksichtigung eines gesamtstaatlichen Allgemeininteresse von Art. 15 GG ohnehin gefordert wird, dann muss jeder Landesgesetzgeber dieser Voraussetzung entsprechen, möchte er ein rechtmäßiges Vergesellschaftungsgesetz erlassen. Wird sie nicht gefordert, so ist sie auch nicht Teil der Rechtsordnung.

V. Ergebnis: Verfassungswidrigkeit und prozessuale Folgen

Nach alldem wäre das beabsichtigte “Investitionsschutzgesetz” des Bundes verfassungswidrig. Dies gilt unabhängig davon, ob die eine oder andere Voraussetzung in

[33] Dreier/Kempny, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 14 Rn. 68.

[34] Siehe dazu den Hinweis bei Herbster (Fn. 4) auf Ridder, Verhandlungen der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Göttingen am 18. und 19. Oktober 1951, S. 137.

[35] BVerfGE 106, 62 (146); BVerfGE 111, 226 (254).

den vorliegenden Eckpunkten abgeschwächt oder modifiziert würde – die materiellen Voraussetzungen der Vergesellschaftung sind unmittelbar in Art. 15 GG geregelt und können nicht durch einfaches Gesetz verändert werden. Der Bund kann von seiner konkurrierenden Zuständigkeit für die Vergesellschaftung zudem nur Gebrauch machen, wenn er selbst durch Gesetz vergesellschaftet.

Allerdings: Auch verfassungswidrige Gesetze treten in Kraft und sind gültig, solange das BVerfG sie nicht im Rahmen seines Verwerfungsmonopols (vgl. Art. 100 GG) aufhebt. Daher stellt sich die Frage, inwieweit auch ein verfassungswidriges Sperrgesetz eine Sperrwirkung entfalten könnte und bis zu seiner Aufhebung einem Vergesellschaftungsgesetz des Landes Berlin entgegenstehen könnte.

Eine Aufhebung des Sperrgesetzes könnte im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle (Art. 94 Abs. 1 Nr. 2 GG) oder eines Bund-Länder-Streits (Art. 94 Abs. 1 Nr. 3 GG) erreicht werden. Zur Überprüfung der Erforderlichkeit in Art. 72 Abs. 2 GG gibt es zudem ein spezielles verfassungsgerichtliches Verfahren (Art. 94 Abs. 1 Nr. 2a GG).

Ist das Sperrgesetz zum Zeitpunkt einer etwaigen Verfassungsbeschwerde oder Normenkontrolle gegen ein Vergesellschaftungsgesetz des Landes Berlin noch nicht verfassungsgerichtlich aufgehoben, stellt sich die Frage, ob es gleichwohl eine Sperrwirkung entfalten kann. Nach der Rechtsprechung des BVerfG soll eine inzidente Prüfung der materiellen Verfassungsmäßigkeit eines kompetenzsperrenden Bundesgesetzes im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde gegen ein Landesgesetz nicht möglich sein.[36] Die zugrundeliegende Entscheidung wird in der Literatur überwiegend kritisiert[37] und war auch im Senat nicht einstimmig.[38] Letztlich kommt es darauf im vorliegenden Fall aber auch nicht an, denn der angenommene Ausschluss der Inzidentprüfung betrifft lediglich die *materielle* Verfassungsmäßigkeit des Sperrgesetzes. Sehr wohl inzident (bzw. originär) zu prüfen ist aber, ob der Bund die Anforderungen der *Kompetenzordnung selbst* beachtet hat. Denn auch nach der Rechtsprechung des BVerfG ist Voraussetzung einer Sperrwirkung, dass “der Bund die Gesetzgebungskompetenz zulässigerweise in Anspruch nimmt”.[39] Dies ist im Hinblick auf das “Investitionsschutzgesetz”, wie oben aufgezeigt, jedoch aus verschiedenen Gründen nicht

[36] BVerfGE 98, 265 (318ff.).
[37] Siehe etwa Dürig/Herzog/Scholz/Uhle, GG, 111. EL Juni 2026, Art. 72 Rn. 80 f.
[38] Abweichende Meinung der Richter:innen Papier, Graßhoff und Haas, BVerfGE 98, 265 (353 ff.)
[39] BVerfGE 157, 223 (Rn. 88).

der Fall. Eine Sperrwirkung würde daher nicht eintreten und das Investitionsschutzgesetz würde einem Vergesellschaftungsgesetz durch das Land Berlin auch dann nicht entgegenstehen, wenn es im Zeitpunkt noch nicht durch das BVerfG aufgehoben worden wäre.