Ein bundesweites Vergesellschaftungsverbot?

Zur Verfassungswidrigkeit des Rahmenprogramms der Regierungskoalition

Timo Laven

06.07.2026 doi: 10.59704/6e5c088ebfc29534

Die Regierungskoalition hat Anfang Juli ein „Rahmenprogramm für Aufschwung und Beschäftigung“ vorgestellt. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive ließ viele ein zunächst unscheinbares Detail aufhorchen: In Punkt 18 des Programms heißt es: „Um den privaten Wohnungsbau nicht zu gefährden, wird durch Bundesgesetz geregelt, dass die Verstaatlichung privater Mietwohnungsbestände durch Vergesellschaftungsgesetze auf Landesebene nicht mehr möglich ist.“ Fünf Jahre nach dem erfolgreichen Volksentscheid über die Vergesellschaftung von Grundstücken von Unternehmen mit mehr als 3.000 Wohneinheiten in Berlin bemüht man sich nun also um eine Verhinderung der Vergesellschaftung auf Bundesebene. Damit ist die Bundesregierung nicht allein. Bereits vor zwei Wochen hat das Bundesland Bayern einen Entschließungsantrag in den Bundesrat eingebracht, um zur „Investitionssicherheit“ durch ein Rahmengesetz auf Bundesebene festzulegen, dass eine Vergesellschaftung nur zu einer Entschädigung in Höhe des Verkehrswerts zulässig sein soll. Die Debatte um die Vergesellschaftung verlagert sich also auf eine Ebene, die schon im Kampf gegen den Berliner Mietendeckel in Karlsruhe zum Erfolg verholfen hat: das Recht der Gesetzgebungskompetenzen. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich jedoch, dass die Pläne gleich aus mehreren Gründen verfassungswidrig sind.

Die Angst vor dem Gespenst des Sozialismus

Anlass für beide Vorstöße ist, dass die Vergesellschaftung von Wohnungsunternehmen mit Eigentum an mehr als 3000 Wohnungen in Berlin wieder Fahrt aufnimmt. Die Initiative Deutsche Wohnen und Co. enteignen hat im September letzten Jahres einen Gesetzesentwurf vorgelegt, über den erneut durch Volksentscheid abgestimmt werden soll. Anders als der letzte Volksentscheid, der mit 57,6 % der Stimmen angenommen wurde, würde der zweite Volksentscheid nicht nur das Berliner Abgeordnetenhaus zum Erlass eines Gesetzes auffordern, sondern unmittelbar dazu führen, dass ein Gesetz in Kraft treten würde. Als Antwort darauf hat die Berliner SPD den Plan eines Vergesellschaftungsrahmengesetzes beschlossen, das letztlich einen Mietendeckel unter dem Gewand der Vergesellschaftung einführen sollte.

Zudem wird im September das Abgeordnetenhaus neu gewählt, wobei nach der letzten Umfrage die Partei Die Linke, die sich als einzige ausdrücklich für Vergesellschaftung ausspricht, als stärkste Kraft vor der CDU liegt, während es die SPD nur noch auf Platz fünf schafft. Danach wäre eine Koalition aus rot-rot-grün mit der SPD als Juniorpartnerin möglich und eine Vergesellschaftung auch ohne Volksentscheid wahrscheinlich.

Innerhalb der Union formiert sich demgegenüber deutlicher Widerstand. Friedrich Merz sieht den Wirtschaftsstandort Deutschland ebenso wie sein internationales Ansehen gefährdet. Jan Marco Luczak spricht von „sozialistischen Enteignungsfantasien“ als „Todesstoß für den privaten Wohnungsbau“. Auch in Bayern findet man deutliche Worte: Der Bauminister spricht von einer „DDR 2.0“, Markus Söder sieht den Sozialismus aufkommen. In NRW wünscht man sich ein Bundesgesetz, das „verfassungsrechtliche Klarheit“ (durch einen Ausschluss der Vergesellschaftung) schaffen solle. Doch wie kann durch ein einfaches Bundesgesetz verfassungsrechtliche Klarheit gegenüber dem Landesgesetzgeber erreicht werden? Bislang hat sich in der Presse vor allem Unklarheit darüber breit gemacht, ob die Pläne, die Kompetenzen der Länder zu beschränken, ihrerseits verfassungsgemäß wären. Das ist aus mehreren Gründen nicht der Fall.

Der Vorschlag als verfassungswidriges Sperrgesetz

Die Gesetzgebungskompetenz für die Vergesellschaftung findet sich ausdrücklich in Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG, also in einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz. Spätestens seit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts über den Berliner Mietendeckel ist klar, dass die Abgrenzung von Bundes- und Landeszuständigkeit in den Fällen des Art. 74 GG zu grundlegenden Fragen führen kann.

Besonders am Falle eines bundesgesetzlichen Verbots der Vergesellschaftung auf Länderebene ist, dass das Vorgehen die Systematik der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz letztlich umkehrt: Im Regelfall besteht eine Gesetzgebungskompetenz der Länder, soweit der Bund die Materie nicht abschließend geregelt hat. Gemeint sind damit Fälle, in denen ein Rechtsbereich durch Bundesrecht positiv normiert wird (vgl. etwa BVerfGE 102, 99 (114, Rn. 81)). Nun soll aber keine Vergesellschaftung auf Bundesebene angestrebt werden, sondern ihr Gegenteil. Von der Gesetzgebungskompetenz Gebrauch zu machen, soll schlicht verboten werden. Die Kompetenz der Länder soll also nicht dadurch ausgeschlossen werden, dass der Bund den Bereich so erschöpfend geregelt hat, dass kein Raum für ein Landesgesetz mehr besteht, sondern dadurch, dass der Bund entschieden hat, dass gar nicht erst eine Regelung erlassen werden soll.

Ein solches Vorgehen steht im Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Grundsätzlich zulässig ist danach zwar ein abschließender Regelungsverzicht durch ein absichtsvolles Unterlassen, wenn daraus erkennbar wird, dass (zusätzliche) Regelungen ausgeschlossen werden sollen (BVerfGE 98, 265 (Rn. 165)). Unzulässig ist hingegen ein Bundesgesetz, das nur dem Zweck dient, den Landesgesetzgeber auszuschließen, ohne eine eigene Regelung zu treffen. Das Bundesverfassungsgericht führt dies in genau jener Entscheidung aus, in der es die Kompetenzen des Bundes im Bereich der Wohnungspolitik auf vielfach kritisierte Weise ausgeweitet hat (etwa hier, hier, hier und hier auf diesem Blog). In Rn. 94 des Beschlusses heißt es:

> *„Eine abschließende Regelung liegt auch vor, wenn der Bundesgesetzgeber ergänzende Regelungen, die ein Landesgesetzgeber der Sache nach treffen könnte, als Bestandteil seiner inhaltlichen Konzeption im Sinne einer Teilsperre ausgeschlossen hat (vgl. BVerfGE 2, 232 <236>; 32, 319 <327>; 138, 261 <280 Rn. 43>). Das gilt allerdings dann nicht, wenn das Bundesgesetz ausschließlich dazu dienen soll, den Landesgesetzgeber von der Gesetzgebung auszuschließen (vgl. BVerfGE 34, 9 <28>).“*

Das lässt wenig Interpretationsspielraum zu und entspricht schon nach der Auffassung des Gerichts der ständigen Rechtsprechung. Noch ausdrücklicher hat es den Maßstab in BVerfGE 34, 9 (28, Rn. 91) gefasst. Danach setzt es voraus, dass das Gesetz „selbst und materiell alles oder etwas über die rechtliche Gestaltung der Gesetzgebungsmaterie bestimmen“ muss, während Regelungen unzulässig seien, die „ohne eigene inhaltliche Regelung“ darauf gerichtet seien, den Landesgesetzgeber auszuschließen. Damit würde der Bund letztlich aus einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz im Sinne des Art. 74 GG eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz im Sinne des Art. 73 GG machen, indem er jeglichen Handlungsspielraum der Länder kategorisch ausschließen würde, ohne positive Normen zu erlassen.

Deutlichere Maßstäbe gegen ein geplantes Gesetzgebungsvorhaben finden sich selten. Ein bundesgesetzliches Verbot landesrechtlicher Vergesellschaftungen würde offenkundig und ausdrücklich lediglich dem Zweck dienen, eine landesrechtliche Regelung zu verhindern, ohne einen positiven Regelungsgehalt zu haben.

Ein Rahmen als faktisches Verbot

Etwas weniger eindeutig scheint die Lage im Hinblick auf den bayerischen Vorschlag. Das begehrte Rahmengesetz soll eine bundesrechtliche Rahmenregelung schaffen, die einen „unmittelbaren und äquivalenten Ausgleich“ als Entschädigung festlegt, um Investitionen auf dem Wohnungsmarkt zu schützen. Diese hätte zwar mehr Regelungsgehalt als ein bloßes Verbot,

stellt sich jedoch bei näherem Hinsehen ebenfalls als Verstoß gegen die Systematik der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz heraus.

Entscheidend dafür ist, ob das Rahmengesetz auch dann von der Gesetzgebungskompetenz Gebrauch macht, wenn es selbst keine Vergesellschaftung anordnet.

Hier kommt ein grundlegender Unterschied von Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG gegenüber den übrigen Kompetenzen ins Spiel: Die Norm erfasst keinen ganzen Lebensbereich, sondern ermächtigt nur zu einer spezifischen Maßnahme. Während etwa das Jagdrecht (Nr. 28) auf vielfältige Weise geregelt werden kann, kann eine Vergesellschaftung entweder umgesetzt werden oder nicht. Die Kompetenz ist insofern binär; es gibt kein „teilweises Gebrauchmachen“ durch bestimmte Regelungen. Daraus folgt im Übrigen auch, dass aus dem Nichtgebrauchmachen kein absichtsvolles Schweigen zu schließen ist. Andernfalls entstünde faktisch eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz, bis der Bund erstmals teilweise von ihr Gebrauch macht.

Für diese enge Auslegung spricht auch der Wortlaut, der die Kompetenz zur „Überführung“ von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln einräumt. Davon kann der Bund also nur Gebrauch machen, indem er selbst eine Überführung in die Wege leitet. Überführt wird hier jedoch nichts. Es werden lediglich die Modalitäten einer hypothetischen, gerade zu unterbindenden Überführung geschaffen.

Auch auf subjektiver Ebene wird deutlich, dass das Gesetz kein abschließendes „Gebrauchmachen“ von der Gesetzgebungskompetenz sein kann, sondern ein unzulässiges Sperrgesetz ist.

Es hätte erklärtermaßen ausschließlich den Zweck, den von Art. 15 GG gesetzten Spielraum zur Vergesellschaftung auf Landesebene durch Festsetzung einer bestimmten Entschädigung zu beschränken. Das ergibt sich schon daraus, dass der Rahmen nur einen einzigen Punkt, nämlich die Beschränkung des Art. 15 GG, enthält und damit weniger einen Rahmen und vielmehr ein teilweises Verbot darstellt.

Der Zweck des Gesetzes geht faktisch sogar über eine Beschränkung hinaus. Hierin zeigt sich zugleich der Charakter des Gesetzes als Sperrgesetz. Was ein solches Sperrgesetz ist, kann nicht nur formal bestimmt werden, sondern muss auch die tatsächliche und beabsichtigte Wirkung mit einbeziehen. Sinn und Zweck der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es nicht nur, formalistisch Sperrgesetze auszuschließen, die als solche bezeichnet sind. Es sollen vielmehr Gesetze verhindert werden, in denen der Bund ohne eigene Regelung keinen Handlungsspielraum für den Landesgesetzgeber bestehen lässt. Das wäre im Hinblick auf Art. 15 GG faktisch der Fall, wenn die Vergesellschaftung nur noch zum Verkehrswert möglich sein sollte.

Eine solche Beschränkung würde ein entscheidendes Wesensmerkmal des Art. 15 GG beschneiden und dazu führen, dass eine Vergesellschaftung nicht mehr sinnvoll möglich wäre. Dass eine Vergesellschaftung zum Verkehrswert politisch unmöglich wäre, war schon seit der Entstehung des Grundgesetzes klar. Daher ging die nahezu einhellige Meinung seit jeher davon aus, dass eine geringere Entschädigung zulässig ist; lediglich die genaue Höhe und die Berechnungsart waren umstritten. Die Entschädigung durch „gerechtes Addieren zum Nichts“ wurde insoweit schon früh als charakteristisches Element der Vergesellschaftung ausgemacht. Hierin liegt eines der Merkmale des Art. 15 GG als Norm zur strukturellen Veränderung der Wirtschaftsordnung.

Das Rahmengesetz würde nun dazu führen, dass eine Vergesellschaftung ihre Ziele verfehlen und politisch unmöglich werden würde. Am Beispiel der Berliner Initiative zeigt sich das bereits daran, dass die Senkung bzw. Stabilisierung der Mieten ohne Belastung des Haushalts nur möglich wäre, wenn die Entschädigungssumme niedrig genug wäre, um sie aus niedrigeren Mieten zu finanzieren. Bei einer Verkehrswertentschädigung müssten entweder hohe Mieten verlangt werden oder der Haushalt müsste Zuschüsse zahlen. Ersteres würde dazu führen, dass es sich nicht mehr um Gemeinwirtschaft i.S.d. Art. 15 GG handeln würde, Letzteres würde das Projekt politisch erheblich schwächen.

Der Vorschlag der Bundesregierung unterscheidet sich insoweit nur auf den ersten Blick von demjenigen

aus Bayern. Beiden ist gemein, dass sie lediglich darauf abzielen, den Handlungsspielraum des Landes zu beschränken.

Das Rahmengesetz als Verfassungsfossil

Doch der Verfassungsmäßigkeit des bayerischen Gesetzes steht noch ein weiterer gewichtiger Aspekt entgegen. Der Plan eines Rahmengesetzes, das die Leitlinien der Vergesellschaftung auf Bundesebene für die Länder festlegt, verstößt gegen den ausdrücklichen Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers.

Das Grundgesetz hat seit seinem Inkrafttreten in Art. 75 a.F. eine eigene Gesetzgebungskompetenz für sog. Rahmenvorschriften enthalten. Danach sollte der Bund Gesetze erlassen können, deren konkrete Ausgestaltung durch die Länder erfolgen sollte. Möglicherweise hätte eine Vergesellschaftung des Grund und Bodens von Wohnungsunternehmen sogar unter die Kompetenz zur Bodenverteilung aus Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG a.F. subsumiert werden können.

Ein Blick in die aktuelle Fassung des Grundgesetzes offenbart jedoch, dass die Kompetenz zur Rahmengesetzgebung der Föderalismusreform zum Opfer gefallen ist. Mit der ersten Reform im August 2006 wurde Art. 75 GG ersatzlos gestrichen. Der Gesetzesentwurf führt hierzu ausdrücklich aus (S. 8): „Die Kategorie der Rahmengesetzgebung mit der Notwendigkeit von zwei nacheinander geschalteten Gesetzgebungsverfahren auf der Ebene des Bundes und in den Ländern hat sich insbesondere bei der Umsetzung europäischen Rechts als ineffektiv erwiesen und hat sich auch im Übrigen nicht bewährt.“ Auch im Plenum wurde deutlich, dass eine „ganze Gesetzgebungskategorie“ (Norbert Röttgen, S. 1772) abgeschafft werden sollte. Hierbei war die vermeintliche Ineffizienz einer Vermischung von Bund und Ländern ausschlaggebend. Eine föderale Kooperation, in der Rahmen geschaffen und nachrangig ausgefüllt werden, sollte gerade abgeschafft werden.

Genau diese, ausdrücklich nicht mehr unter dem Grundgesetz zulässige Form der Gesetzgebung würde der bayerische Vorschlag aber darstellen. Es handelt sich bei Art. 75 GG a.F. auch nicht um eine bloß deklaratorische Norm, deren Wegfall folgenlos bliebe. Das Recht der Gesetzgebungskompetenzen ist abschließend. Ist eine bestimmte Form der Gesetzgebung ausdrücklich abgeschafft, kann nicht mehr verfassungsgemäß auf sie zurückgegriffen werden.

Eine Vergesellschaftungssperre nur durch Vergesellschaftung

Die bezweckte Beschränkung der Zuständigkeit der Länder durch den Bund ist nicht verfassungsgemäß. Weder ein ausdrückliches Verbot, wie es die Bundesregierung plant, noch ein einschränkendes Rahmengesetz, wie von Bayern beabsichtigt, ist mit dem Kompetenzgefüge vereinbar. Dass ein Bundesgesetz voraussichtlich auch nicht mit den engen Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vereinbar sein dürfte, sei hier nur angemerkt. In den aufgeregten Entwürfen kommt die Angst zum Ausdruck, dass sieben Jahre nach den ersten Schlagzeilen tatsächlich eine Vergesellschaftung Wirklichkeit werden könnte. Es bleibt ein ironisches Ergebnis: Die Kompetenz der Länder könnte der Bund allenfalls dann ausschließen, wenn er selbst von Art. 15 GG Gebrauch macht, indem er Vergesellschaftungsgüter in Gemeinwirtschaft überführt und dabei zum Ausdruck bringt, die Materie abschließend regeln zu wollen. Die Vergesellschaftung der Wohnungsunternehmen in Berlin wäre also genau dann versperrt, wenn der Bund sie selbst umsetzen würde.

Für den Hinweis auf Art. 75 GG a.F. danke ich Max Putzer.

AUTOR*IN

Timo Laven
Timo Laven ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Habilitand an der Friedrich-Schiller-Universität Jena und promovierte zuvor an der Universität zu Köln aus rechtshistorischer Perspektive zu Art. 15 GG.

EMPFOHLENE ZITATION

Laven, Timo: Ein bundesweites Vergesellschaftungsverbot?: Zur Verfassungswidrigkeit des Rahmenprogramms der Regierungskoalition, Verfassungsblog, 06.07.2026, doi: 10.59704/6e5c088ebfc29534.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260706-190741-0.