Der inkompetente Bund

Warum ein Vergesellschaftungsverhinderungsgesetz verfassungswidrig wäre

Quentin Herbster

10.08.2026 doi: 10.59704/b0d271c4f88ef2ad

Die Pläne des Koalitionsausschusses, die Vergesellschaftung von Wohnraum auf Landesebene durch Bundesgesetz zu verbieten, sind medial breit behandelt worden. Auf diese Weise will die Bundesregierung die Berliner Initiative „Deutsche Wohnen & Co enteignen“ endgültig stoppen und nach eigenen Angaben den privaten Wohnungsbau schützen. Damit wendet sich die SPD, also jene Partei, deren Vertreter sich im Parlamentarischen Rat dafür eingesetzt hatten, die Möglichkeit der Vergesellschaftung in Art. 15 GG in die Verfassung aufzunehmen, nicht nur wie bislang auf Landesebene gegen den Willen der Berlinerinnen und Berliner, sondern versucht nun auf Bundesebene, diesen aktiv zu verhindern. Auf dem Verfassungsblog hat schon Timo Laven argumentiert, dass sich das Vorhaben nicht mit dem Grundgesetz vereinbaren lässt. Einen weiteren Beitrag legte Sebastian Lutz-Bachmann vor, in dem er sich ausführlich mit der Frage der Gesetzgebungskompetenzen befasste. Seinen Ausführungen zu Art. 72 Abs. 2 GG muss jedoch deutlich widersprochen werden. In aller pauschalen Kürze trifft Lutz-Bachmann die implizite Feststellung, dass die im Land Berlin geplante Vergesellschaftung die Rechts- und Wirtschaftseinheit der Bundesrepublik gefährde. Dabei beweist schon die bloße Auflistung der Vergesellschaftung in Art. 72 Abs. 2 GG, dass eine Vergesellschaftung in einem Land nur ausnahmsweise die Rechts- oder Wirtschaftseinheit gefährdet – und dass dem Bund folglich die Kompetenz für ein pauschales Vergesellschaftungsverbot fehlt.

Erforderlichkeit als Kompetenzschranke

Die Frage der Vergesellschaftung ist gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG eine der konkurrierenden Gesetzgebung, die eine Ausnahme vom Grundsatz der Zuständigkeit der Länder aus Art. 70 Abs. 1 GG bildet. Nach Art. 72 Abs. 1 GG haben die Länder in diesem Bereich nur die Befugnis zur Gesetzgebung, solange der Bund selbst keine Gesetze erlassen hat. Dementsprechend plant die Koalition, die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes zu nutzen, um den Ländern die ihre abzuschneiden. Wieso ein solches bloßes Verhinderungsgesetz verfassungswidrig ist, diskutierte Timo Laven in seinem Beitrag. Doch liegt im Falle des Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG eine besondere, eingeschränkte Form der konkurrierenden Gesetzgebung vor: Gemäß Art. 72 Abs. 2 GG hat der Bund für die dort geregelten Nummern des Katalogs in Art. 74 Abs. 1 GG, darunter dessen Nr. 15, nur „das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“. Der Rechtsbegriff der „Erforderlichkeit“ kann vom Bundesverfassungsgericht vollständig überprüft werden. Der Begriff ist an jenen der Erforderlichkeit aus der Verhältnismäßigkeitsprüfung angelehnt: Es dürfen somit keine landesrechtlichen Regelungen als gleich geeignetes Mittel in Betracht kommen (BVerfGE 106, 62/148ff.). Voraussetzung ist damit, dass die in Art. 72 Abs. 2 GG genannten Schutzgüter ausschließlich durch Bundesgesetz gewahrt werden können (vgl. BVerfGE 111, 226/267). Eine enge Auslegung des Merkmals ergibt sich auch aus der Geschichte der Norm. Der bis 2006 geltende Art. 72 GG sah vor, dass sich die Erforderlichkeit, welche vom Bundesverfassungsgericht in seiner Altenpflegeentscheidung (BVerfGE 106, 62) streng ausgelegt wurde, auf alle Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung erstrecke. Aus dem Verständnis heraus, dass Bundesgesetze diese Anfor-

derungen nur selten erfüllen konnten, wurde das Merkmal der Erforderlichkeit im Zuge der Föderalismusreform für über zwei Drittel der in Art. 74 Abs. 1 GG benannten Materie gestrichen. Das bedeutet jedoch zugleich: Für weniger als ein Drittel der Materie wurde die Voraussetzung der Erforderlichkeit bewusst beibehalten. Der Verfassungsgesetzgeber hat sich somit dazu entschieden, diese Restriktionen samt der bisherigen, strengen verfassungsrechtlichen Rechtsprechung für den Bund aufrechtzuerhalten.

Gegen die ungleichwertigen Lebensverhältnisse

Das geplante Bundesgesetz ist nach diesen Maßstäben nicht dazu erforderlich, im Bundesgebiet gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen. Es ist hierzu nicht einmal geeignet, sondern läuft ihnen sogar zuwider. Denn die Vergesellschaftung könnte in Berlin gerade dazu beitragen, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen. Die Lebensverhältnisse, insbesondere die Wohnverhältnisse, sind nach derzeitiger Lage im Bundesgebiet nicht gleich: Während in Berlin Rekordpreise für Neuvermietungen aufgerufen werden, formulieren Kleinstädte in den neuen Bundesländern seit Jahrzehnten Rückbauziele von Wohnraum, um dem Leerstand entgegenzuwirken. Das nach Art. 72 Abs. 2 GG zu bewahrende bundesstaatliche Sozialgefüge (BVerfGE 106, 62/144) wird hiervon erheblich beeinträchtigt. Es ist gerade der Föderalismus, der an dieser Stelle für die Angleichung der Lebensverhältnisse zu sorgen gedenkt, indem er den Ländern die Möglichkeit gibt, für ihre unterschiedlichen Probleme jeweils angepasste Lösungen zu formulieren. Dass dies besonders für Wohnraum der Fall ist, wird im Mietrecht deutlich, wo der nach Art. 72 Abs. 1 GG kompetente Bundesgesetzgeber beispielsweise in § 556d Abs. 2 BGB den Ländern erlaubt, Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten durch Rechtsverordnung zu bestimmen, um dort die Entwicklung der Mietpreise zu bremsen. Eine Verhinderung der Vergesellschaftung hingegen würde die Lebensverhältnisse zunehmend ungleicher werden lassen.

Investitionsrisiken als Teil der Verfassung

Die Einheit der Wirtschaft hingegen ist dann betroffen, wenn es um „die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik durch bundeseinheitliche Rechtssetzung geht“ (BVerfGE 112, 226/248f.). Es muss sich hierbei um die institutionellen Voraussetzungen des Bundesstaats handeln und nicht um die Erreichung von materiell-politischen Zielen (BVerfGE 106, 62/145). Denn diese politischen Ziele sind im Grundsatz von den Ländern zu definieren. Der springende Punkt in der Abgrenzung zwischen materiell-politischen Zielen und institutionellen Voraussetzungen ist dabei folgender: Wenn der Bund eine von einem Land geplante Maßnahme lediglich aus (wirtschafts-)politischen Erwägungen ablehnt, dann ist dies eine materiell-politische Frage. Nur wenn mehrere Länder unterschiedliche Wirtschaftsgesetzgebung verfolgen, wenn die Befürchtung also gerade das Abweichen der Länder untereinander ist, welche die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik gefährden soll, dann kann die Einheit der Wirtschaft im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG betroffen sein. Die Regelung der „Wirtschaftseinheit“ wurde in genau diesem Sinne aus dem alleinigen Grund wieder in den Absatz eingeführt, um eine bundeseinheitliche Berufsausbildung sicherzustellen (BVerfGE 106, 62/147f.): Es kommt nicht darauf an, welche Berufsausbildungsregeln die richtigen sind, sondern darauf, dass diese einheitlich sein müssen. Dem Koalitionsausschuss geht es jedoch um materiell-politische Ziele und nicht um den Erhalt der institutionellen Einheit des Bundesstaats. Dies ergibt sich schon aus der Begründung im Ergebnispapier des Koalitionsausschusses. Den Ländern solle die Vergesellschaftung von Wohnraum pauschal verboten werden, um „den privaten Wohnungsbau nicht zu gefährden“. Als materielles Ergebnis soll das politische Ziel des Erhalts des privaten Wohnungsbaus erreicht werden. Dass die flächendeckende Vergesellschaftung von Wohnraum als Lösung des behaupteten Problems nicht erörtert wird, zeigt, dass das Ziel die Verhinderung von Vergesellschaftung ist und nicht die Einheitlichkeit im Bundesgebiet. Da zudem in keinem anderen Bundes-

land eine Mehrheit für eine Vergesellschaftung absehbar ist, ändert sich für rationale Investoren auch nichts am Status quo. Dieser sieht seit 1949 in der Bundesrepublik die grundsätzliche Möglichkeit der Vergesellschaftung von Grund und Boden und damit dessen grundsätzliche Belastung durch Art. 15 GG vor (vgl. Ridder, Seite 137). Auf diese Weise ist Art. 15 GG bereits Teil der rechtlichen Rahmenbedingungen, deren Vorhersehbarkeit Lutz-Bachmanns vordringlichste Sorge ist. Die befürchtete rechtliche Veränderung wäre nicht die Anwendung des geltenden Verfassungsrechts, sondern deren Ausschluss durch Bundesgesetz. Damit verbleibt die Sorge, dass Investoren künftig das Land Berlin meiden könnten. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, käme dabei allerdings die dem föderalen System zugrundeliegende Idee zum Tragen, dass den Ländern die Abwägung der Vor- und Nachteile ihrer Gesetzgebung und die Bewältigung der Folgen überlassen sei, soweit das gesetzgebende Land betroffen ist (vgl. BVerfGE 112, 226/248). Zu beachten ist schließlich, dass Art. 15 GG nach seinem Sinn und Zweck mittelbar stets das Verschrecken von Investoren innewohnt. Der Vergesellschaftungsartikel sieht eine durch ihn zu schaffende Ordnung vor, in der bestimmte Bereiche des Wirtschaftslebens nicht mehr vom Privateigentum dominiert, sondern von der demokratischen Gesellschaft verwaltet werden. Wenn jede Anwendung des Art. 15 GG durch ein einzelnes Land zu einer Gefährdung der Wirtschaftseinheit im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG führen und so dem Bundesgesetzgeber seine Gesetzgebungskompetenz eröffnen würde, so wäre die Erwähnung der Vergesellschaftungskompetenz in diesem Absatz sinnlos. Denn dann würde faktisch immer ein Gleichlauf zu Art. 72 Abs. 1 GG bestehen. Da der Verfassungsgesetzgeber Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG jedoch in Art. 72 Abs. 2 GG aufgelistet hat, zeigt sich, dass er davon ausgegangen ist, dass die Bundeskompetenz grundsätzlich nicht durch Vergesellschaftungen auf Landesebene ausgelöst wird.

Rechtseinheit im Bundesstaat

Die Rechtseinheit ist ebenso wenig gefährdet. Einem Bundesstaat ist eine gewisse Vielfalt des Rechts immanent. Die bloße Unterschiedlichkeit von Landesrecht führt daher nicht dazu, dass eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich ist. Es muss nach dem Bundesverfassungsgericht eine Rechtszersplitterung zu befürchten sein, die sowohl für den Bund als auch die Länder eine nicht hinnehmbare Bedrohung des Erhalts einer funktionsfähigen Rechtsgemeinschaft bedeuten würde. Dabei muss es gerade die Unterschiedlichkeit des Gesetzesrechts sein, die dazu führt, dass die Rechtsgemeinschaft funktionsunfähig zu werden droht. Das BVerfG führt hier als denkbare Beispiele von Land zu Land grundlegend unterschiedliches Verfahrensrecht vor den Gerichten, welches den Rechtsweg zu den Bundesgerichten erschweren würde, oder unterschiedliche Personenstandsregelungen, wodurch Eheschließungen oder Scheidungen nicht gegenseitig anerkannt werden könnten, an (BVerfGE 106, 62/145f.). Wie durch eine Vergesellschaftung von Wohnraum in einzelnen Bundesländern eine solche Rechtszersplitterung entstünde, müsste der Bundesgesetzgeber darlegen, was ihm aber aller Voraussicht nach nicht gelingen wird. Zwar widerspricht Art. 15 GG nach seiner Konzeption einer von Privateigentum getragenen Marktwirtschaft. Diese ist verfassungsrechtlich indes nicht zwingend vorgesehen (BVerfGE 4, 7/17f.). Es ist gerade der Art. 15 GG, der hinter dieser Einsicht steht. Eine Rechtszersplitterung im verfassungsrechtlichen Bereich kann nicht vorliegen, wenn ein Land einen schon immer in der Verfassung angelegten Artikel anwendet. Der Gesetzesentwurf der Initiative „Deutsche Wohnen & Co enteignen“ sieht vor, den betroffenen Wohnungsunternehmen das Eigentum an bestimmten Immobilien in einem einmaligen Akt zu entziehen und es an eine Anstalt öffentlichen Rechts zu übertragen. Der bloße Entzug des Eigentums steht einer Enteignung, wie sie im gesamten Bundesgebiet Normalität ist, gleich. Auch sind Anstalten öffentlichen Rechts als Eigentümerinnen von Immobilien der deutschen Rechtspraxis nicht fremd. Letztlich gilt für die Rechtseinheit dasselbe Argument wie für die Wirtschaftseinheit: Wenn jede Anwendung des Art. 15 GG durch ein einzelnes Land zu einer Gefährdung der Rechtseinheit im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG führen und so dem Bundesgesetzge-

ber seine Gesetzgebungskompetenz eröffnen würde, so würde die Auflistung in Art. 72 Abs. 2 GG in die Leere führen. Es kann also nicht die Vergesellschaftung an sich sein, die die Rechtseinheit gefährdet. Schließlich wäre das geplante Bundesgesetz nach der strengen Handhabung des Bundesverfassungsgerichts nicht erforderlich, um die Einheit im Falle einer unterstellten Gefährdung zu wahren. Denn hierfür müsste dargelegt werden, dass als milderes Mittel auch ein koordiniertes Vorgehen mehrerer Länder nicht zur Wahrung der institutionellen Einheit führen würde (BVerfGE 106, 62/150). Ein koordiniertes Vorgehen mehrerer Länder, die vom Mangel an bezahlbarem Wohnraum betroffen sind, würde aber eben hierzu führen, weil damit die Anwendung des Art. 15 GG zur verbreiteten Verfassungsrealität würde. Diese Verfassungsrealität wiederum würde Teil der neuen Rechts- und Wirtschaftseinheit der Bundesrepublik Deutschland, sodass diese nicht länger gefährdet wäre.

Die Gefahr einer verfassungswidrigen Blockade

Unabhängig von alledem birgt eine weitere Rechtsprechungslinie des Bundesverfassungsgerichts die Gefahr, dass ein verfassungswidriger Zustand auf Jahre fortgeschrieben würde. Nach dieser würde auch ein verfassungswidriges Bundesgesetz die Sperrwirkung für Landesgesetze auslösen (BVerfGE 98, 265/318ff.; 157, 223/256 Rn. 88). Denn das BVerfG prüft bei der verfassungsgerichtlichen Kontrolle eines Landesgesetzes nicht inzident die Verfassungsmäßigkeit jenes Bundesgesetzes, das der Gesetzgebungskompetenz für das Land wegen Art. 72 GG im Wege stünde. Ein möglicherweise verfassungswidriges Bundesgesetz sperrt demnach trotzdem das ansonsten verfassungsmäßige Landesgesetz – solange es nicht in einem eigenen Verfahren für verfassungswidrig erklärt wurde (BVerfGE 98, 265/318). Somit gilt: Selbst ein verfassungswidriges Bundesgesetz entzöge dem Landesgesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz. Hierdurch würde das Landesgesetz seinerseits verfassungswidrig. Das Land könnte erst wieder gesetzgeberisch tätig werden, nachdem es das Bundesgesetz per abstrakter Normenkontrolle vom Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklären ließe. Auch ein verfassungswidriges Gesetz könnte sich so als Sozialisierungsbremse auswirken. Der hier beabsichtigte Fall könnte aber Raum bieten, von dieser Rechtsprechung abzuweichen. Die Entscheidung, in der das Bundesverfassungsgericht die Rechtsprechungslinie entwickelt hatte, betraf ein Bundesgesetz, das die Landeskompetenz sperrte und dessen *materielle* Verfassungsmäßigkeit in Frage stand. Eine mögliche Verfassungswidrigkeit aus anderen Gründen als der fehlenden Bundeskompetenz ist aber etwas anderes, als wenn der Bund von vornherein keine Kompetenz hätte und mit einem Gesetz, das gerade deswegen verfassungswidrig ist, nichts anderes bezweckt, als den eigentlich zuständigen Ländern ihre Kompetenz abzuschneiden. Hier läge ein Missbrauch des kompetenzrechtlichen Verfassungssystems durch den Bund so nahe, dass die Frage des kompetenten Gesetzgebers zum Schutz der Gesetzgebungskompetenz der Länder in der verfassungsgerichtlichen Prüfung des Landesgesetzes vollumfänglich geklärt werden sollte – einschließlich einer inzidenten Prüfung des Bundesgesetzes. Diesen Fall hatte das Gericht bislang aber noch nicht zu entscheiden. Es bleibt jedoch zu hoffen, dass das Gericht hier auch nicht die Gelegenheit dazu bekommt. Denn schon aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten sollte der Bundestag dem Vorschlag der Koalition nicht folgen. Den Erlass eines verfassungswidrigen Gesetzes, aus dem Kalkül heraus, dass es seine politischen Ziele zunächst dennoch erreichen könnte, müssen verfassungstreue Abgeordnete der Koalitionsfraktionen verhindern.

AUTOR*IN

Quentin Herbster

Quentin Herbster berät bei „Mieter helfen Mietern“ in Hamburg zum Mietrecht. Daneben promoviert er an der Universität Würzburg zu den Maßstäben der Entschädigung bei der Vergesellschaftung.

EMPFOHLENE ZITATION

Herbster, Quentin: Der inkompetente Bund: Warum ein Vergesellschaftungs-verhinderungsgesetz verfassungswidrig wäre, Verfassungsblog, 10.08.2026, doi: 10.59704/b0d271c4f88ef2ad.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260810-145300-0.