Wider den Verhinderungsfetisch

Was Art. 15 GG erlaubt und das Investitionsschutzgesetz verhindern will

Johannes Parisius & Andreas Fisahn

24.11.2026 doi: 10.59704/73e97c8d1aa450ac

Je konkreter die Vergesellschaftungspläne in Berlin werden, desto lauter fordert die Union ein bundesgesetzliches Einschreiten. Spätestens als bekannt wurde, dass Linke, Grüne und SPD in Berlin rund 160.000 Wohnungen vergesellschaften wollen, konkretisierten sich die Eckpunkte eines möglichen „Investitionsschutzgesetzes“ des Bundes. Danach sollen Vergesellschaftungen nur bei nachgewiesener „zwingender Notwendigkeit“ zulässig sein, wenn andere wohnungspolitische Maßnahmen bereits ausgeschöpft wurden. Zudem soll die Entschädigung 80 oder sogar 100 Prozent des Verkehrswerts betragen. Innenminister Dobrindt will damit in eigenen Worten „deutlich machen, dass willkürlicher linker Vergesellschaftungs-Fetisch mit dem Grundgesetz nicht vereinbar ist“ (ZDF).

Bereits die Gesetzgebungskompetenz des Bundes wird aus guten Gründen bezweifelt (siehe Laven). Doch selbst wenn der Bund ein solches Gesetz erlassen dürfte, zieht das Grundgesetz hier materielle Grenzen. Art. 15 GG ist kein wohnungspolitisches Notfallinstrument – die Verfassung erkennt Vergesellschaftung als eigenständigen Zweck an. Wer Vergesellschaftung von der Ausschöpfung sämtlicher wohnungspolitischer Alternativen abhängig macht, verkennt diesen Zweck.

Kein Grund zur Aufregung?

Aber von vorn: Warum sollte ein solches restriktives Investitionsschutzgesetz verfassungsrechtlich überhaupt problematisch sein?

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits klargestellt, dass Art. 15 GG keinen Verfassungsauftrag zur Vergesellschaftung enthält (BVerfGE 12, 354 [363 f.] – *VW-Privatisierung*). Der Wortlaut stellt die Vergesellschaftung vielmehr in das Entschließungs- und Auswahlermessen des Gesetzgebers. Außerdem lehnt es das BVerfG ab, in das Grundgesetz eine bestimmte Wirtschaftsordnung hineinzulesen, und betont stattdessen dessen „wirtschaftspolitische Neutralität“ (BVerfGE 4, 7 (17 f.) – Investitionshilfe). Das bedeutet auch, dass die Verfassung dem Gesetzgeber eine große Gestaltungsfreiheit zugesteht und die jeweilige demokratische Mehrheit ihre wirtschaftspolitischen Vorstellungen umsetzen darf; selbstverständlich auch mit einer starken Betonung rein privatwirtschaftlicher Formen (Kempny, in: Dreier, 4. Aufl. 2023, GG Art. 15 Rn. 17).

Die Besonderheiten des Art. 15 GG

Allerdings muss der Gesetzgeber, wenn er denn tätig wird – und das sind absolute Basics des Verfassungsrechts –, den Vorrang der Verfassung beachten (Art. 20 Abs. 3 GG). Er muss Gesetze so gestalten, dass sie mit den Inhalten und Wertsetzungen des Grundgesetzes vereinbar sind, und er darf keinesfalls unbegrenzt über Normen von Verfassungsrang verfügen (Heusch/Ullrich/Posser VerfassungsR-HdB/Heusch, 1. Aufl. 2024, Rn. 32 ff.).

Das Grundgesetz bildet dabei eine Rahmenordnung, innerhalb der sich der Gesetzgeber zu bewegen hat, auch um zwischen mehreren Alternativen seine (rechts-)politischen Programme zu gestalten. Um zu bestimmen, wo diese äußeren Rahmenlinien bei Vergesellschaftungen verlaufen, sind die Besonderheiten des – durchaus eigentümlichen – Art. 15 GG zu beachten.

Nach der Befreiung von der NS-Diktatur war die Meinung verbreitet, dass Großkapital und Monopole die Machtübernahme der Nazis befördert hatten. Das Grundgesetz enthält deshalb den Bonner Kompromiss: Das Eigentum wird als individuelles Privateigentum geschützt, soll aber gleichzeitig dem Wohle der Allgemeinheit dienen. Deshalb sind – unter bestimmten

Voraussetzungen – auch Enteignungen möglich (Art. 14 Abs. 2, 3 GG). Von der Enteignung strikt zu trennen ist die besondere Möglichkeit, Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel nach Art. 15 GG in Gemeinwirtschaft zu überführen. Die Vergesellschaftung entzieht also nicht konkret-individuelles Eigentum, um öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Ihr Ziel ist vielmehr die Überwindung privatnütziger Strukturen. Mit anderen Worten ermöglicht Art. 15 GG die Ablösung einer Wirtschaftsform, die auf privatem Eigentum und individueller Gewinnerzielung basiert, hin zu einer an Gemeinwirtschaftlichkeit ausgerichteten Umgestaltung des produktiven Eigentums – alles natürlich unter Entschädigung derjenigen, die von der Vergesellschaftung betroffen sind (Axer, in: BeckOK GG, Art. 15 Rn. 5).

Die Besonderheit dieser Regelung beschreibt Krüger (zit. nach Oerke 2025) eindrücklich:

> *„Art. 15 ist der einzige Satz des Grundgesetzes, in dem nicht der Einzelne, sondern die Gesamtheit als Gesellschaft, als Wirtschaftssubjekt und als Eigentümerin positiv bewertet wird.“*

Ob man Art. 15 GG dann als kollektives Grundrecht sui generis (Oerke 2025) oder mit einem Großteil der Literatur als Erlaubnis- bzw. Ermächtigungsnorm versteht, spielt für den materiellen Gehalt zunächst eine untergeordnete Rolle. Entscheidender ist das hinter der Norm stehende Telos, von Teilen der Berliner Expertenkommission treffend beschrieben, als sog. „wirtschaftspolitische Offenhaltungsnorm“ (Abschlussbericht Rn. 114).

Die Mütter und Väter des Grundgesetzes wollten die Wirtschaftsverfassung bewusst offenhalten. Sie schufen die Möglichkeit, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung durch staatliche oder weitere Formen vergesellschafteter Unternehmen anders zu steuern als über die „*invisible hand*“ des Marktes. Denn die unsichtbare Hand kann die Ökonomie demokratischer Kontrolle entziehen (dazu ein Überblick).

Dazu passt auch der eindeutige Wortlaut. Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG bindet bereits die Enteignung nur an eine offene Formel, das „Wohl der Allgemeinheit“, die der Gesetzgeber ausfüllen muss. Art. 15 S. 1 GG formuliert hingegen:

> *„Grund und Boden (...) können zum Zwecke der Vergesellschaftung (...) in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden.“*

Auch wenn dahinter praktisch natürlich weitere mittelbare Ziele stehen, setzt die Verfassung Vergesellschaftungen damit als Selbstzweck.

Für die Entschädigung verweist Art. 15 S. 2 dann auf Art. 14 Abs. 3 S. 3 und 4 – und eben nicht auf die Gemeinwohlklausel von Art. 14 Abs. 3 S. 1. Das ist folgerichtig: Der überführungswillige Gesetzgeber muss sich nur daran messen lassen, ob er tatsächlich eine Form der Gemeinwirtschaft herstellt. Dass diese dem Wohl der Allgemeinheit dient, hat die Verfassung schon entschieden und vorgegeben – es handelt sich also stets um einen legitimen Zweck (Kempny, in: Dreier, Art. 15 Rn. 35). Aus dieser besonderen Konzeption des Art. 15 GG folgt, dass auch die weiteren Kriterien der Verhältnismäßigkeitsprüfung – Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit – hier zumindest nicht im klassischen Sinne gelten. Dies zeigt sich am Investitionsschutzgesetz.

Die Pläne des Investitionsschutzgesetzes

So ist es bereits mit Art. 15 GG unvereinbar, dass das Investitionsschutzgesetz einen externen Zweck erfordert. Das Gesetz behandelt die Vergesellschaftung als wohnungspolitisches Instrument und macht sie von der Versorgung mit Wohnraum abhängig – ein Zweck, den Art. 15 GG nicht voraussetzt. Die „zwingende Notwendigkeit“ der Vergesellschaftung würde verlangen, dass andere wohnungspolitische Maßnahmen ausgeschöpft sind. Gemessen daran wäre die Vergesellschaftung tatsächlich nur ein Mittel unter vielen, und wohl immer das eingriffsintensivste.[1] Neubau, Förderprogramme, Mietpreisbremse – alles erscheint milder.

[1] In Anbetracht der sich über Jahrzehnte zuspitzenden Wohnsituation und erfolglosen (Nicht)-Erprobungen der anderen wohnungspol. Instrumente könnten selbst diese verfassungswidrigen, hohen Hürden hier erfüllt sein.

Das eigenständige Rechtsinstitut der Vergesellschaftung würde so zu einem nutzlosen Sonderfall der Enteignung verkommen.

Dabei ist die Verfassung ganz anders ausgestaltet: Gemessen an dem Selbstzweck der Vergesellschaftung, den Art. 15 GG ausdrücklich nennt, gibt es kein milderes, ebenso effektives Mittel. Neubau schafft zwar zusätzliche Wohnungen, ändert aber nichts daran, wie die bestehenden bewirtschaftet werden. Mietregulierung begrenzt ggf., was Vermieter verlangen dürfen, lässt aber die private Verwertungslogik unberührt, die die Vergesellschaftung beenden will. Gemeinwirtschaft lässt sich eben nicht durch eine schärfere Mietpreisbremse herstellen. Somit ist die Vergesellschaftung immer geeignet und auch erforderlich, solange die jeweilige Überführung tatsächlich zur Vergesellschaftung führt.

Zu diesem Ergebnis kam auch ein Teil der Berliner Expertenkommission (Rn. 114 ff.). Und selbst der Teil der Kommission, der eine klassische Erforderlichkeitsprüfung für verfassungsrechtlich möglich hielte (Rn. 143 f.), möchte nur danach fragen, ob es „offensichtlich“ mildere Alternativen gibt. Von einer Pflicht, sämtliche wohnungspolitischen Instrumente vor der Vergesellschaftung auszuschöpfen, ist das weit entfernt.

Das entspricht auch der jüngeren Enteignungsrechtsprechung zum Tagebau in Garzweiler, in der das BVerfG der RWE AG ermöglichte, den Braunkohletagebau fortzusetzen. Dieser Tagebau ging mit erheblichen Umsiedlungen und Enteignungen einher (dazu Steinbeis). Das BVerfG formuliert, dass die konkrete Enteignungsmaßnahme für das Vorhaben „unverzichtbar“ sein müsse (Rn. 183), also einer sehr strengen Prüfung standzuhalten habe. Konkret prüft das BVerfG, ob gerade das betroffene Stück Obstwiese für das Vorhaben, den Braunkohletagebau, „unverzichtbar“ ist (Rn. 183). Zugleich signalisiert das BVerfG, dass es selbst bei Enteignungen durchaus ähnliche Probleme sieht wie bei Vergesellschaftungen. Zur Frage, welche Anforderungen an die Erforderlichkeit des Gesamtvorhabens (Tagebau) zum Erreichen des Gemeinwohlziels (Energieversorgung) zu stellen sind, formuliert das Gericht:

> *„Würde das Grundgesetz ein unabweisbares Bedürfnis für das jeweilige Vorhaben voraussetzen, stellte es eine zumeist unerfüllbare Zulässigkeitsvoraussetzung für eine Enteignung und damit im praktischen Ergebnis ein weitgehendes Verbot der Enteignung auf.“ (Rn. 184)*

Dobrindts „zwingende Notwendigkeit“ verlangt genau jenes „unabweisbare Bedürfnis“, das Karlsruhe schon für Enteignungen verworfen hat. Selbst bei Enteignungen genügt dem Verfassungsgericht für die Erforderlichkeit eines Vorhabens, dass es zum Wohle der Allgemeinheit „vernünftigerweise geboten ist“ (Rn. 184, 226). Wenn schon Art. 14 Abs. 3 GG, der die Enteignung an das Wohl der Allgemeinheit bindet, keine zwingende Notwendigkeit verlangt, muss das erst recht für Art. 15 GG gelten. Eine zwingende wohnungspolitische Notwendigkeit, wie das Investitionsschutzgesetz sie voraussetzt, ist also mit Art. 15 nicht vereinbar.

Mit der Verfassung unvereinbar ist außerdem, die Eigentümer pauschal am vollen bzw. 80-prozentigen Verkehrswert zu entschädigen. Selbstverständlich darf der Gesetzgeber zum vollen Verkehrswert vergesellschaften, wenn er Eigentum in Gemeinwirtschaft oder -eigentum überführt. Er hat dabei einen weiten Spielraum, und es sind durchaus spezielle Konstellationen denkbar, in denen selbst der volle Verkehrswert zu gering sein könnte. Problematisch ist jedoch, dass der Bundesgesetzgeber selbst überhaupt nicht vergesellschaften will. Vielmehr ist das eindeutige Ziel des Investitionsschutzgesetzes, den Ländern die Vergesellschaftung möglichst zu erschweren. Deshalb fordert der Gesetzgeber, die Eigentümer anhand eines starren Marktwerts zu entschädigen, obwohl dies dem Grundgesetz fremd ist (siehe BVerfG, *Hamburgisches Deichordnungsgesetz*, Rn. 161). Der Bundesgesetzgeber zieht also den Korridor für die Landesgesetzgeber enger, als es das Grundgesetz vorsieht.

Das wirft neben der Kompetenzfrage auch Fragen der materiellen Verfassungsmäßigkeit auf. Denn eigentlich muss das Ausführungsgesetz, mit dem das Land die Güter überführt, auch Art und Ausmaß der Entschädigung regeln. Das ist logisch: Wer vergesell-

schaftet, muss die Entschädigung selbst festlegen. Nach dem Investitionsschutzgesetz wäre das Land Berlin jedoch bereits vorab an eine bestimmte Entschädigungshöhe gebunden. Es könnte nur noch die Modalitäten der Überführung in einem Ausführungsgesetz bestimmen, also die Schwelle der Bestandsgröße, den Selbstbehalt und die Form der Gemeinwirtschaft. Das widerspricht der in Art. 15 S. 2 i.V.m. Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG geforderten gerechten Interessenabwägung: Der Bund träfe eine Abwägung, ohne die genaue Ausgestaltung eines Landes-Vergesellschaftungsgesetzes zu kennen.

Zugespitztes Beispiel: Angenommen, ein Bundesland vergesellschaftet ausschließlich selbstgenutzte Einfamilienhäuser, die ihren Eigentümern als einzige Immobilie gehören. Hier würde der Adressat keine Kapitalanlage, sondern sein Zuhause verlieren. Die Abwägung könnte dann gebieten, über den vollen Verkehrswert hinaus etwa Umzugs- und Wiederbeschaffungskosten zu ersetzen. Ganz anders liegt es bei einem Wohnungskonzern mit mehreren zehntausend Einheiten – hier kann die Abwägung auch eine Entschädigung deutlich unter dem Verkehrswert zulassen. Die pauschale bundesrechtliche Festlegung behandelt jedoch beide Fälle gleich, sodass die verfassungsrechtlich vorgesehene Abwägung nicht mehr stattfinden kann. Dadurch ergeben sich auch erhebliche verfassungsrechtliche Probleme hinsichtlich der staatlichen Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem im Sinne des Art. 3 Abs. 1 GG, die es genauer zu diskutieren gilt, sobald ein konkreter Gesetzentwurf vorliegt.

Fazit

Das Kalkül des Investitionsschutzgesetzes ist damit offensichtlich: Es soll eine alternative Wirtschaftspolitik, in der die öffentliche Hand stärker steuert, delegitimieren. Die privatkapitalistische Wirtschaft wird als das „Normale“, das verfassungsrechtlich Vorgesehene unterstellt – und jede andere Form der Wirtschaft wird rechtfertigungsbedürftig.

Doch Vergesellschaftung ist gemäß Art. 15 GG kein wohnungspolitisches Notfallinstrument, sondern Selbstzweck. Wer Vergesellschaftungen nur im Notfall zulassen will, kann das nicht einfachgesetzlich ausgestalten, sondern muss dafür das Grundgesetz ändern.Auch die zweite Regelung des Investitionsschutzgesetzes, Entschädigungshöhen vorab pauschal festzulegen, würde bei restriktiver Ausgestaltung zur weitgehenden Unmöglichkeit der Vergesellschaftung führen und so demokratische Handlungsspielräume auf Länderebene verkürzen.

Diese Fragen wirken über Berlin hinaus. Art. 15 GG erfasst neben Grund und Boden auch Naturschätze und Produktionsmittel. Gerade im Energiesektor werden angesichts der ökologischen Herausforderungen und der Energiewende gemeinwirtschaftliche Modelle für verfassungs- und unionsrechtlich möglich gehalten. Vergesellschaften ließen sich nicht nur Übertragungsnetze, Verteilernetze und Erzeugungsanlagen, sondern auch Anteile von Unternehmen, die auf einen gemeinwirtschaftlichen Träger übergingen. So ließe sich erneuerbare Energie als allgemeines Gemeingut bedarfsgerecht zur Verfügung stellen und in demokratischer Verantwortung vorantreiben (Rechtsgutachten, S. 7). Das mag noch nach realitätsentkoppelter Träumerei klingen. Doch der Rahmen des Art. 15 GG sieht solche „anderen Formen der Gemeinwirtschaft“ ausdrücklich vor.

AUTOR*INNEN

Johannes Parisius
Johannes Parisius ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Umwelt- und Technikrecht, Rechtstheorie (Prof. Dr. Fisahn) an der Universität Bielefeld.
Andreas Fisahn
Andreas Fisahn ist Professor für Öffentliches Recht, Umwelt- und Technikrecht, Rechtstheorie an der Universität Bielefeld.

EMPFOHLENE ZITATION

Parisius, Johannes; Fisahn, Andreas: Wider den Verhinderungsfetisch: Was Art. 15 GG erlaubt und das Investitionsschutzgesetz verhindern will, Verfassungsblog, 24.11.2026, doi: 10.59704/73e97c8d1aa450ac.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.