

Entwurf für ein Vergesellschaftungsrahmengesetz (VergRG Berlin)

Das Abgeordnetenhaus hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Vergesellschaftungsrahmengesetz für das Land Berlin (VergRG Berlin)

Inhaltsverzeichnis:

Kapitel 1 – Allgemeine Vorschriften

§ 1 - Anwendungsbereich

§ 2 - Ziel und Zweck der Vergesellschaftung

§ 3 – Gegenstand der Vergesellschaftung

§ 4 – Überführung in Gemeineigentum

§ 5 – Überführung in andere Formen der Gemeinwirtschaft

§ 6 – Gemeinwohlbindung

§ 7 – Bestimmtheit der Anwendungsgesetze

Kapitel 2 – Zulässigkeit der Vergesellschaftung

§ 8 – Voraussetzung und Zulässigkeit der Vergesellschaftung

§ 9 – Maßstab der Verhältnismäßigkeit

§ 10 – Ersatz für entzogene oder überformte Rechte

Kapitel 3 – Entschädigung

§ 11 – Entschädigungsgrundsätze

Kapitel 4 – Verfahren

§ 12 - Vergesellschaftungsbehörden

§ 13 – Mitteilung der gesetzlichen Vergesellschaftung

§ 14 – Sicherung der Umsetzung

§ 15 - Rechtsweg

Kapitel 1

Allgemeine Vorschriften

§ 1

Anwendungsbereich

Dieses Gesetz schafft den rechtlichen Rahmen für Zwecke Vergesellschaftungen von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln sowie deren Überführung in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft im Land Berlin.

Die Überführung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft erfolgen nur durch ein gesondertes Vergesellschaftungsgesetz (Anwendungsgesetz).

§ 2

Ziel und Zweck der Vergesellschaftung

Ziel der Vergesellschaftung ist die unmittelbare Deckung eines öffentlichen Bedarfs der Daseinsvorsorge ohne Gewinnabsicht.

Vergesellschaftungen können insbesondere zum Zweck der öffentlichen Daseinsvorsorge erfolgen. Zwecke der öffentlichen Daseinsvorsorge können insbesondere sein

- a) die Schaffung und Erhaltung von angemessenem Wohnraum,
- b) die Grundversorgung mit Energie, Wasser und Wärme,
- c) die Abwasser- und Abfallbeseitigung,
- d) der öffentliche Verkehr,
- e) Post-, Telekommunikations- und digitale Kommunikationsdienste,
- f) Gesundheitsdienste.

§ 3

Gegenstand der Vergesellschaftung

Durch Gesetz können vergesellschaftet werden

1. das Eigentum an Grundstücken;
2. das Eigentum an Gebäuden, Baulichkeiten, Anlagen, Anpflanzungen oder Einrichtungen auf Grundstücken, die nicht Bestandteil des Grundstücks, sondern gemäß Artikel 231 § 5 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch in der Fassung des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 (BGBl. II S. 889) Anlage I B Kap. III Sachgebiet B Nr. 1 unabhängiges Eigentum sind;
3. andere Rechte an Grundstücken insbesondere Erbaurechte;
4. Rechte, die zum Erwerb, zum Besitz oder zur Nutzung von Grundstücken berechtigen oder die den Verpflichteten in der Benutzung von Grundstücken beschränken;

5. Zubehöre eines Grundstücks sowie Sachen, die nur zu einem vorübergehenden Zweck mit dem Grundstück verbunden oder in ein Gebäude eingefügt sind;
6. Naturschätze im Geltungsbereich des Landes Berlin;
7. Produktionsmittel natürlicher oder juristischer Personen, die im Land Berlin Waren und Güter herstellen oder Dienstleistungen anbieten. Voraussetzung ist dabei eine auf Dauer angelegte wirtschaftliche Tätigkeit im Gebiet des Landes Berlin.

§ 4

Überführung in Gemeineigentum

Der durch Gesetz vergesellschaftete Grund und Boden oder die durch Gesetz vergesellschafteten Naturschätze und Produktionsmittel müssen in Gemeineigentum überführt werden.

Gemeineigentum ist die Übertragung des Eigentums vom bisherigen privaten Eigentümer auf einen öffentlich-rechtlichen Träger des Gemeineigentums. Öffentlich-rechtliche Träger des Gemeineigentums können insbesondere das Land Berlin, öffentlich-rechtliche Stiftungen oder Anstalten des öffentlichen Rechts sein. Das Gesetz muss den Träger der Gemeinwirtschaft konkret bezeichnen oder schaffen (Trägersgesetz).

§ 5

Überführung in andere Formen der Gemeinwirtschaft

Durch Gesetz müssen Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden.

Andere Formen der Gemeinwirtschaft im Sinne des Art. 15 GG setzen eine grundsätzliche Änderung der rechtlichen oder tatsächlichen Verfügungsmacht voraus. Sie können den Verbleib des privaten Eigentums der bisherigen Inhaber wirtschaftlicher Vermögenswerte oder wirtschaftlicher Unternehmen ermöglichen, wenn dieses durch gesetzliche Mitbeteiligungs- und Einflussrechte gesellschaftlicher Kollektivorgane unterworfen wird und dadurch die Dispositions- und Verfügungsbefugnis des privaten Eigentümers beschränkt wird.

Diese Mitbeteiligungs- und Einflussrechte können insbesondere folgende Vorgaben enthalten:

1. Vorgaben zur Gewinnverwendung, einschließlich der Begrenzung von Ausschüttungen und der Pflicht zur Reinvestition in gemeinwirtschaftliche Zwecke;
2. Vorgaben zur Bewirtschaftung, zum Erwerb, zur Belastung und zur Veräußerung des Eigentums;
3. Verpflichtungen zu bestimmten Investitionsquoten oder zur vorrangigen Investition in gemeinwohlorientierte Vorhaben;
4. Vorgaben zur Preisbildung für wesentliche Leistungen und Produkte zur Gewährleistung der sozialen Daseinsvorsorge;
5. Vorgaben zur Erreichung von Klimaschutzzielen und zur Einhaltung ökologischer Standards;
6. Vorgaben zur Einhaltung und Erweiterung arbeits-, gesundheits- und sozialrechtlicher Mindeststandards;
7. Vorgaben zur Förderung von Inklusion, Gleichstellung und Antidiskriminierung;
8. Beteiligung von Nutzerinnen und Nutzern, Beschäftigten sowie gesellschaftlichen Akteuren in

Aufsichtsgremien oder Entscheidungsstrukturen;

9. Vorgaben zur Transparenz der wirtschaftlichen Tätigkeit und zur öffentlichen Rechenschaft;

10. Vorgaben zur Unveräußerlichkeit oder zur gemeinwohlorientierten Verwendungsbindung der betroffenen Vermögensgegenstände.

Weitere Vorgaben zur Sicherstellung der Gemeinwohlbindung können im Anwendungsgesetz festgelegt werden.

§ 6 Gemeinwohlbindung

Das Anwendungsgesetz muss den Zweck der Vergesellschaftung genau beschreiben und ausführlich begründen. Es hat sicherzustellen, dass die künftige Bewirtschaftung und Verwaltung des vergesellschafteten Eigentums dauerhaft dem Gemeinwohl dient. Dazu sind gesetzlich insbesondere folgende Elemente vorzusehen:

1. eine satzungsrechtlich verankerte Zweckbindung auf gemeinwirtschaftliche Zielsetzungen,
2. organisatorische Vorkehrungen zur demokratischen Kontrolle und Mitwirkung durch Beschäftigte, Nutzer*innen und die Öffentlichkeit,
3. Regelungen zur Transparenz und öffentlichen Rechenschaftspflicht,
4. ein Verbot der Reprivatisierung, soweit nicht gesetzlich anders bestimmt,
5. eine regelmäßige Überprüfung der Gemeinwohlbindung durch das Abgeordnetenhaus.

Die Beteiligung des Abgeordnetenhauses und der Öffentlichkeit ist im Gesetz durch konkrete Mitwirkungsformen oder Aufsichtsrechte zu regeln.

§ 7

Bestimmtheit der Anwendungsgesetze

Die Überführung in Gemeineigentum erfolgt durch Gesetz. Administrativvergesellschaftungen sind unzulässig.

Das Anwendungsgesetz muss selbst und unmittelbar den Entzug oder die gemeinwirtschaftliche Prägung der betroffenen konkreten Rechtspositionen bestimmen. Mit Inkrafttreten des Gesetzes müssen der Zeitpunkt des Rechtsentzuges, die betroffenen Grundstücke und Rechte und Personen bestimmbar sein. Das Anwendungsgesetz muss Kriterien enthalten, nach denen sich die betroffenen Rechtspositionen eindeutig und gerichtsfest identifizieren lassen. Verwaltungsakte zur Umsetzung der Vergesellschaftung sind nur zulässig, soweit der Verwaltung kein eigener Gestaltungs- und Ermessensspielraum verbleibt.

Kapitel 2

Zulässigkeit der Vergesellschaftung

§ 8

Voraussetzungen und Zulässigkeit der Vergesellschaftung

Die Vergesellschaftung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln ist im Einzelfall durch Gesetz nur zulässig, wenn ein Vergesellschaftungszweck nach § 2 vorliegt und diese verhältnismäßig ist.

§ 9

Maßstab der Verhältnismäßigkeit

Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit ist nicht nur auf die Zwecke des Allgemeinwohls auszurichten, die das Anwendungsgesetz verfolgt, sondern auch auf den entfalteten eigenständigen Zweck der Vergesellschaftung.

Die Prüfung der Erforderlichkeit beschränkt sich im Falle einer Vergesellschaftung auf die Frage nach Mitteln, die offensichtlich milder, aber gleich geeignet sind, um die weiteren Zwecke des Allgemeinwohls zu erreichen.

Bei der Prüfung der Angemessenheit sind der Vergesellschaftungszweck und die darin liegende Anerkennung eines öffentlichen Interesses an einer gemeinnützigen Bewirtschaftung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln im Hinblick auf den Umfang der entzogenen Rechte besonders zu berücksichtigen.

§ 10

Ersatz für entzogene oder überformte Rechte

Die Vergesellschaftung ist nur zulässig, wenn und soweit im Anwendungsgesetz die Entschädigung geregelt ist.

Kapitel 3

Entschädigung

§ 11

Entschädigungsgrundsätze

Für die Vergesellschaftung ist Entschädigung zu leisten. Sie ist unter gerechter Güterabwägung zu bestimmen. Die Entschädigung kann in Geld oder in anderen Werten erfolgen.

Für die Rechtsstellung als Beteiligter bei Vergesellschaftungen von Grund und Boden oder Naturschätzen ist nicht die wirtschaftliche Verfügungsmacht sondern die dingliche Berechtigung, wie sie im Grundbuch verzeichnet ist, maßgeblich.

Die Höhe der Entschädigung ist wegen der Ablösung der Privatnützigkeit des vergesellschafteten Eigentums durch eine Form der Gemeinwirtschaft niedriger zu bestimmen als der Verkehrswert.

Näheres zu Art und Ausmaß der Entschädigung wird im Anwendungsgesetz geregelt.

Kapitel 4 Verfahren

§ 12 Vergesellschaftungsbehörden

Vergesellschaftungsbehörden zur Umsetzung des Anwendungsgesetzes i.S.v. § Abs. 2 Satz 3 sind

- a) für Vergesellschaftungen von Grund und Boden und Naturschätzen die für Bauen, Wohnen und Stadtentwicklung zuständige Senatsverwaltung sowie
- b) für Vergesellschaftungen von Produktionsmitteln die für Wirtschaft, Energie und Betriebe zuständige Senatsverwaltung.

Soweit darüber hinaus Vergesellschaftungszwecke gem. § 2 betroffen sind, sind die jeweils fachlich zuständigen Senatsverwaltungen durch die Vergesellschaftungsbehörde angemessen zu beteiligen.

§ 13 Mitteilung der gesetzlichen Vergesellschaftung

Die Vergesellschaftungsbehörde unterrichtet die durch das Anwendungsgesetz betroffenen Personen am Tag der Verkündung des Gesetzes im Gesetz- und Verordnungsblatt über Art und Umfang der durch Gesetz angeordneten Vergesellschaftung.

Die Mitteilung dient der Rechtsklarheit und der Vorbereitung etwaiger Folgemaßnahmen zur Umsetzung der gesetzlichen Anordnung, insbesondere in Bezug auf Entschädigungsansprüche, Grundbuch- und Registeranpassungen sowie die tatsächliche Besitzübernahme durch den Träger der Gemeinwirtschaft. Sie entfaltet keine rechtsbegründende Wirkung.

Die betroffenen Personen sind insbesondere

1. die im Anwendungsgesetz namentlich oder identifizierbar bezeichneten Eigentümer oder Inhaber übriger Rechtspositionen,
2. Inhaber dinglicher oder sonstiger berechtigter Rechtspositionen an den betroffenen Gegenständen, soweit diese in öffentlichen Registern eingetragen oder gegenüber der Vergesellschaftungsbehörde glaubhaft gemacht sind.

Bestehen begründete Zweifel an einer geltend gemachten Rechtsposition, kann die Vergesellschaftungsbehörde zur Klärung geeignete Unterlagen anfordern. Bleibt eine solche Anforderung unbeantwortet, entfaltet die betreffende Rechtsposition bis zur Klärung keine Wirkungen im Vergesellschaftungs- oder Entschädigungsverfahren.

Die Vergesellschaftungsbehörde kann zur Sicherstellung der Umsetzung des Gesetzes geeignete verwaltungstechnische Maßnahmen treffen, die keinen eigenen rechtlichen Entscheidungsspielraum eröffnen und allein der Durchführung der gesetzlichen Anordnung dienen.

§ 14 Sicherung der Umsetzung

Bei Vergesellschaftungen, bei denen das Eigentum an Grund und Boden, Naturschätzen oder Produktionsmitteln durch Gesetz auf einen Gemeinwirtschaftsträger übergeht, dürfen ab dem Inkrafttreten des Anwendungsgesetzes bis zur Besitzübernahme keine Rechtsgeschäfte und Handlungen vorgenommen werden, die den Vollzug der gesetzlichen Anordnung vereiteln oder erheblich erschweren. Insbesondere unzulässig sind:

1. die Teilung, Veräußerung oder Belastung der betroffenen Gegenstände,
2. betriebliche oder rechtliche Strukturveränderungen, die die Erfüllung der Gemeinwirtschaftszwecke beeinträchtigen.

Bei Vergesellschaftungen, die auf die Überführung in andere Formen der Gemeinwirtschaft im Sinne von § 5 zielen, ist die Durchführung von Rechtsgeschäften über Grundstücke, Unternehmensanteile oder sonstige wesentliche Vermögenswerte, die dem Gesetzeszweck zuwiderlaufen oder dessen Umgehung bezwecken, unzulässig.

Das Anwendungsgesetz kann anordnen, dass bestimmte Rechtsgeschäfte in den in Absatz 2 genannten Fällen der vorherigen Anzeige und Zustimmung der zuständigen Vergesellschaftungsbehörde bedürfen. Die Zustimmung ist zu versagen, wenn das Rechtsgeschäft dem Zweck der Gemeinwirtschaftsbindung widerspricht.

Die Absätze 1 bis 3 lassen Maßnahmen der ordnungsgemäßen Unterhaltung oder bereits genehmigte Vorhaben unberührt.

§15 Rechtsweg

Gegen das Anwendungsgesetz zur Vergesellschaftung und Umsetzungsentscheidungen der Vergesellschaftungsbehörden ist die Verfassungsbeschwerde vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin zulässig. Die §§ 14 Nr. 6, 49 ff. VerfGHG gelten entsprechend.

Artikel 2 Inkrafttreten

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

Begründung

A. Allgemeiner Teil:

Artikel 15 des Grundgesetzes knüpft an eine lange rechtspolitische und sozialgeschichtliche Tradition in Deutschland an. Die Idee der Sozialisierung von Produktionsmitteln entstand in der Arbeiterbewegung des 19. Jahrhunderts und fand ihren programmatischen Niederschlag bereits im Gothaer Programm der SPD von 1875, das die Forderung nach „Überführung der Produktionsmittel in Gemeineigentum“ enthielt. In das Grundgesetz wurde Art. 15 auf Betreiben der SPD-Fraktion als Kompromiss gegenüber weitergehenden Sozialisierungsforderungen eingeführt. Er stellt eine bewusste Öffnung des Eigentumsrechts für gemeinwirtschaftliche Organisationsformen dar. Vor diesem Hintergrund dient das Vergesellschaftungsrahmengesetz dazu, die in Art. 15 GG angelegte Möglichkeit einer gemeinwirtschaftlichen Neuordnung im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge für das Land Berlin in eine konkrete gesetzliche Form zu überführen.

Am 26. September 2021 sprachen sich 1.035.950 Millionen der Abstimmungsberechtigten gem. Art. 62 Abs. 1 Satz 2. Absatz 4 VvB für den Beschlussvolksentscheid der Initiative „Deutsche Wohnen und Co. enteignen“ aus. Der am 6. August 2021 im Amtsblatt von Berlin veröffentlichte Beschlusstext hat im Wesentlichen folgenden Inhalt:

Der Senat wird aufgefordert, alle Maßnahmen einzuleiten, die zur Überführung von Immobilien in Gemeineigentum erforderlich sind:

- *Vergesellschaftung der Bestände aller privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen mit über 3.000 Wohnungen im Land Berlin. Ausgenommen sind Unternehmen in öffentlichem Eigentum, kommunale Wohnungsbaugesellschaften in privater Rechtsform und Bestände in kollektivem Besitz der Mieter*innenschaft,*
- *gemeinwirtschaftliche, nicht profitorientierte Verwaltung der Wohnungsbestände durch eine Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR),*
- *Verwaltung der in Gemeineigentum überführten Bestände unter mehrheitlicher, demokratischer Beteiligung von Belegschaft, Mieter*innen und Stadtgesellschaft,*
- *Verbot der Reprivatisierung dieser Wohnungsbestände in der Satzung der AöR,*
- *Zahlung einer Entschädigung deutlich unter Verkehrswert an die betroffenen Wohnungsunternehmen.*

Zur Vorbereitung der Umsetzung dieses Volksentscheides hat der Senat von Berlin eine Expertenkommission berufen. Diese ist in ihrem Abschlussbericht¹ im Juni 2023 mehrheitlich zu folgenden zentralen Ergebnissen gekommen:

1. *Das Land Berlin hat nach dem Grundgesetz die Kompetenz für eine Gesetzgebung zur Vergesellschaftung in Berlin belegener Immobilienbestände großer Wohnungsunternehmen. Der Bund hat von seiner Kompetenz für die Materie der Vergesellschaftung bisher keinen Gebrauch gemacht. Die Gesetzgebung des Bundes im Bereich des Mieterschutzes fällt nicht unter die Materie der Vergesellschaftung. Die Kompetenz des Landes erstreckt sich auf zivilrechtliche Nebenfragen einer Vergesellschaftung, wie etwa den Übergang von Mietverhältnissen. Zudem hält sich das Land Berlin mit einer Vergesellschaftung von in Berlin belegenen Grundstücken im Rahmen der räumlichen Reichweite seiner Hoheitsgewalt.*

¹ Expertenkommission Vergesellschaftung, Abschlussbericht, <https://www.berlin.de/kommission-vergesellschaftung/assets/abschlussbericht-vergesellschaftung-grosser-wohnungsunternehmen-230627.pdf?ts=1702396025>.

2. Ein Vergesellschaftungsgesetz steht tatbestandlich im Einklang mit den in Art. 15 GG ausdrücklich genannten Voraussetzungen. Die anvisierten Immobilien unterfallen dem Gegenstand Grund und Boden. Eine Vergesellschaftung erfasst grundsätzlich sowohl das Eigentum als auch die am Grundstück bestehenden beschränkten dinglichen Rechte unter Einschluss von Erbbaurecht und Wohnungseigentum. Die Überschreibung des Eigentums auf eine Anstalt öffentlichen Rechts erfüllt die Maßgabe einer Überführung in eine Form der Gemeinwirtschaft, sofern die gemeinnützige Bewirtschaftung für die Zukunft gesetzlich gesichert ist. Die betroffenen Grundstücke müssen durch das Gesetz abschließend bestimmt sein, was keine konkrete Bezeichnung der einzelnen Flurstücke verlangt. Eine Vergesellschaftungsreife der wirtschaftlich betroffenen Unternehmen ist nicht vorausgesetzt.
3. Nach Auffassung der Kommissionsmehrheit steht das Gebot der Verhältnismäßigkeit der Vergesellschaftung in Berlin belegener Immobilienbestände großer Wohnungsunternehmen nicht entgegen. Einzelne Kommissionsmitglieder innerhalb jener Mehrheit vertreten, dass eine Vergesellschaftung dem Gebot der Verhältnismäßigkeit grundsätzlich nicht unterstehe, weil sie die Ausübung eines demokratischen Grundrechts darstelle, die nach der grundgesetzlichen Konzeption einer offengehaltenen Wirtschaftsordnung nicht als Eingriff in das nach Art. 14 GG geschützte Privateigentum zähle. Nach Auffassung der übrigen Kommissionsmitglieder hingegen hat auch eine Vergesellschaftung das Gebot der Verhältnismäßigkeit zu wahren. Nach mehrheitlicher Auffassung ist das Gebot jedoch im Falle einer Vergesellschaftung (Art. 15 GG) gegenüber einem Fall einer Enteignung (Art. 14 Abs. 3 GG) zu modifizieren. Dadurch ist dem eigenständigen Anliegen einer Vergesellschaftung Rechnung zu tragen, nämlich der Beendigung privatrechtlicher Verwertung zur Aufhebung wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Macht. Nach dieser Modifikation ist eine Vergesellschaftung im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erforderlich, wenn keine Alternative besteht, die bei gleichem Ertrag für die Zwecke des Allgemeinwohls offensichtlich milder ist. Zudem ist in der Abwägung privater und öffentlicher Belange dem Anliegen der Vergesellschaftung selbst besonderes Gewicht beizulegen. Nach Maßgabe dieser Modifikation erscheint die Vergesellschaftung verhältnismäßig.
4. Die von der Vergesellschaftung durch den Entzug ihrer Rechte betroffenen Unternehmen sind zu entschädigen. In ihrer Mehrheit ist die Kommission der Auffassung, dass für die Höhe der Entschädigung im Falle einer Vergesellschaftung andere Anforderungen bestehen als im Falle einer Enteignung. Nach der Auffassung eines größeren Teils dieser Mehrheit können die Erträge aus der mit dem Vorhaben anvisierten gemeinnützigen Bewirtschaftung zugrunde gelegt werden, alternativ kann die Höhe der Entschädigung aus abstrakten fiskalischen Leistbarkeitsgrenzen abgeleitet werden, schließlich kann die Entschädigung auch nach einem hypothetischen Ertragswert bemessen werden, der bestimmt wird auf der Grundlage entschädigungsfrei möglicher Schrankenbestimmungen, welche denselben Allgemeinwohlzielen dienen. Der andere Teil hält zwar den Verkehrswert auch bei einer Vergesellschaftung als Ausgangspunkt für zwingend, ist aber der Auffassung, dass fiskalische Leistbarkeitsgrenzen bzw. hypothetische Ertragswerte in diesem Zusammenhang durchaus als Obergrenze fungieren können und zudem weitergehende Abschläge geboten sind als bei der Entschädigung einer Enteignung. Drei Mitglieder der Kommission haben in einem Sondervotum ihre Auffassung dargelegt, dass die Entschädigung im Falle einer Vergesellschaftung nicht derart grundsätzlich hinter der regulären Enteignungsentschädigung zurückbleiben könne, sondern stets vom Verkehrswert auszugehen habe, von dem allerdings Abschläge möglich seien. Außerdem seien die Mutterunternehmen von Objektgesellschaften zusätzlich zu entschädigen, soweit bei ihnen weitergehende Vermögensschäden anfallen. Ein weiteres Kommissionsmitglied stimmt in einer gesonderten Stellungnahme in Teilen mit dem

Sondervotum überein, weist aber auch eine Nähe zu einzelnen Positionen der Kommissionsmehrheit auf.

5. Während einzelne Kommissionsmitglieder die Auffassung vertreten, dass eine Vergesellschaftung keinen Eingriff in die Berufsfreiheit darstelle, ist nach Auffassung der Mehrheit der Kommissionsmitglieder die Berufsfreiheit zu wahren. Durch eine Vergesellschaftung in Berlin belegener Immobilienbestände großer Wohnungsunternehmen ist die Berufsfreiheit aber nicht verletzt. Soweit es sich bei den betroffenen Personen um Objektgesellschaften handelt, ist die Berufsfreiheit nicht berührt. In die Berufsfreiheit der die Bestände bewirtschaftenden Unternehmen wird eingegriffen, aber dieser Eingriff ist durch dieselben Zwecke gerechtfertigt wie die Entziehung des Eigentums. Dasselbe gilt für die Berufsfreiheit der bei diesen Unternehmen Beschäftigten.
6. Eine Vergesellschaftung lässt sich so ausgestalten, dass das Grundrecht auf Gleichbehandlung nicht verletzt ist. Eine Ausnahme für Bestände genossenschaftlicher, landeseigener und anerkannt gemeinnütziger Wohnungsunternehmen ist durch die bei diesen Unternehmensträgern gesicherte fehlende Privatnützigkeit der Bewirtschaftung gerechtfertigt. Weiterhin ist es, gemessen am Gleichbehandlungsgebot, zulässig, lediglich die Bestände derjenigen Wohnungsunternehmen einzubeziehen, die einen großen in Berlin belegenen Wohnungsbestand (3.000 oder vergleichbar) bewirtschaften. Die damit verbundene Ungleichbehandlung lässt sich nach in der Kommission einhellig vertretener Auffassung rechtfertigen mit Blick auf die mit solchem Vorgehen gewonnene Effizienz in der Erschließung des erforderlichen Gesamtbestands an gemeinnützig zu bewirtschaftenden Wohnungen. Nach einer in der Kommission mehrheitlich geteilten Auffassung lässt sich dieselbe Ungleichbehandlung auch unter Hinweis auf die mit der Bestandsgröße typischerweise korrespondierende gesellschaftliche Machtstellung der wirtschaftlich betroffenen Unternehmen rechtfertigen. Zudem ist eine Mehrheit der Kommissionsmitglieder der Auffassung, dass die Vergesellschaftung auch auf sämtliche Bestände sogenannter kapitalmarktorientierter Unternehmen ausgerichtet werden kann. Die damit verbundene Ungleichbehandlung lässt sich durch die besondere Form der Wertschöpfung durch solche Unternehmen rechtfertigen.
7. Die Eigentumsgewährleistung der Berliner Landesverfassung, die keine ausdrückliche, Art. 15 GG entsprechende Vergesellschaftungsbefugnis enthält, steht der Vergesellschaftung nach Auffassung der Kommissionsmehrheit nicht entgegen. Sie stimmt nicht in der Weise mit dem Grundgesetz überein, die Art. 142 GG für einen weiterreichenden Schutz durch Grundrechte einer Landesverfassung verlangt. Darum hat die nach dem Grundgesetz auch den Ländern verliehene Vergesellschaftungsbefugnis Vorrang.
8. Eine Vergesellschaftung in Berlin belegener Immobilienbestände großer Wohnungsunternehmen ist mit den Marktfreiheiten des Unionsrechts vereinbar. Zwar wird die Vergesellschaftung in Beschränkungen der Kapitalverkehrsfreiheit und der Niederlassungsfreiheit resultieren. Diese sind jedoch mit gleichen Gründen zu rechtfertigen wie die Entziehungen der Grundstücke und die Eingriffe in die Berufsfreiheit. Für den Berliner Gesetzgeber resultieren aus den Marktfreiheiten in diesem Zusammenhang keine engeren Grenzen als aus den Grundrechten des Grundgesetzes.
9. Eine Vergesellschaftung von Immobilienbeständen großer Wohnungsunternehmen ist mit dem Eigentumsschutz nach dem Zusatzprotokoll der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar. Dieser Eigentumsschutz steht Regelungen, die ein Konventionsstaat im Allgemeininteresse für erforderlich hält, nicht entgegen. Dabei ist den Konventionsstaaten ein

weiter Ermessensspielraum eingeräumt bei der Beurteilung, welche Regelungen das Allgemeininteresse erfordert. Daher resultieren aus dem konventionsrechtlichen Eigentumsschutz für den Berliner Gesetzgeber keine Maßgaben, die über diejenigen des Grundgesetzes hinausgehen.

10. Das Risiko des Erfolgs von Investorenklagen gegen Deutschland auf Grundlage völkerrechtlicher Investitionsschutzabkommen ist gering. Nach Kenntnis der Kommission sind derzeit keine der von der Vergesellschaftung voraussichtlich betroffenen Unternehmen klagebefugt. Aufgrund der Vielzahl und Unterschiedlichkeit der bestehenden Abkommen sowie der Vielgestaltigkeit möglicher Konstellationen wirtschaftlicher Beteiligung lassen sich einzelne Fälle erfolgreicher Klagen indes nicht ausschließen, die im Einzelfall zu einer höheren Entschädigung des klagenden Unternehmens führen können. Sie hätten aber weder die Völkerrechtswidrigkeit insgesamt noch die Verfassungswidrigkeit der Vergesellschaftung zur Folge. Klagebefugt sind allenfalls Unternehmen mit Sitz außerhalb der Europäischen Union. Diese werden nach dem Kenntnisstand der Kommission nicht als Eigentümer der anvisierten Wohnimmobilien, sondern lediglich als Anteilseigner von Immobilienunternehmen betroffen sein. Solche Anteile werden jedoch im Zuge einer Vergesellschaftung schon aufgrund der zu leistenden Entschädigung auch nach den Begriffen des völkerrechtlichen Investitionsschutzes nicht enteignet.

In den Richtlinien der Regierungspolitik 2023 bis 2026, die das Abgeordnetenhaus am 25. Mai 2023 beschlossen hat, wird vor dem Hintergrund des erfolgreichen Volksentscheides festgelegt:

„Unter der Voraussetzung, dass die vom Senat eingesetzte Expertenkommission zur Umsetzung des Volksentscheids „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“ eine verfassungskonforme Vergesellschaftungsempfehlung abgibt, verabschiedet der Senat ein Vergesellschaftungsrahmengesetz, das einen Rechtsrahmen und objektive qualitative Indikatoren bzw. Kriterien für eine Vergesellschaftung nach Art. 15 GG in den Geschäftsfeldern der Daseinsvorsorge (z. B. Wasser, Energie, Wohnen) sowie Grundsätze der jeweils erforderlichen angemessenen Entschädigung definiert. Hierbei wird der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt. Das Gesetz tritt zwei Jahre nach seiner Verkündung in Kraft.“²

Der vorliegende Gesetzentwurf dient der Umsetzung dieser Festlegung der vom Abgeordnetenhaus beschlossenen Richtlinien der Regierungspolitik. Dieser Gesetzgeber hat sich aus folgenden Erwägungen unbeschadet des konkreten Auftrages aus dem erfolgreichen Beschlussvolksentscheid die Bestände aller privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen mit über 3.000 Wohnungen im Land Berlin für das Instrument eines Rahmengesetzes entschieden:

1. Historisch erste gesetzliche Ausformung des Regelungsgehalts von Art. 15 GG

Die Vergesellschaftung von Produktionsmitteln ist spätestens seit den Verhandlungen zum Gothaer und Erfurter Programm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands eine alte Forderung sozialistischer Parteien³ und fand in Deutschland verfassungsrechtlich seine Verankerung in Art. 155 und 156 WRV. Verfassungsgeschichtlich knüpft Art. 15 GG an diesen Normen an und stellt zugleich den politischen Kompromiss zwischen den bürgerlichen Parteien und den Sozialdemokraten in den Beratungen des Parlamentarischen Rates dar: „Art. 15 war aus dieser Perspektive erforderlich, um gemeinwirtschaftliche Vorstellungen trotz der Garantie von Berufs- und Eigentumsfreiheit verwirklichen zu können.“⁴ In der Praxis wurde Art. 15 GG noch nie angewandt und es konnten sich in

² AGH-Drs.: 19/0980, S. 59.

³ Dreier GG/Kempry GG Art. 15 Rn. 1.

⁴ Huber/Voßkuhle/Depenheuer/Froese GG Art. 15 Rn. 2.

Praxis und Rechtsprechung daher keine konkreten Maßstäbe herausbilden.⁵ Dieser Gesetzgeber hat sich deswegen in Ausschöpfung seiner Einschätzungsprärogative wegen der besonderen Unbestimmtheit der Tatbestandsmerkmale des Art. 15 GG⁶ für das Instrument des Rahmengesetzes als ersten Schritt zur Umsetzung des Volksentscheides entschieden. Selbst wenn im Ergebnis einer möglichen verfassungsgerichtlichen abstrakten Normenkontrolle dieses Rahmengesetzes nur die Verfassungsmäßigkeit der Zwecke, Ziele, Gegenstände sowie die Arten und Kriterien der Überführung in Gemeineigentum sowie insbesondere die modifizierte Verhältnismäßigkeitsprüfung und Entschädigungen unterhalb des Verkehrswertes festgestellt werden sollte, wäre damit der Weg für die Anwendungs- und Trägersetze geebnet.

2. Grundsätzliche Bedeutung von Art. 15 GG im Zeitalter globaler Krisen:

Art. 15 GG ist die verfassungsrechtliche Chiffre für die Offenheit des Grundgesetzes für die Verwirklichung gemeinschaftlicher Vorstellungen und zur Bedarfsdeckung der Allgemeinheit.⁷ Ihm kommt im Zeitalter globaler Krisen und sektorialem Marktversagen neue Aktualität zu. Anwendungsfälle neben dem wohnungspolitischen Auftrag des Volksentscheides können z.B. alle vormals privatisierten Bereiche der Daseinsvorsorge sein, „wenn bei der Privatisierung grundlegender öffentlicher Aufgaben die „Gewährleistung“ der Leistungserbringung (vgl. Art. 87e und f GG) nicht erreicht wird und die Privatisierung daher rückgängig gemacht werden soll“.⁸ Der Gesetzgeber ist wegen der Ermächtigung des Art. 15 GG gerade nicht auf die Instrumente des Rückkaufs zum Verkehrswert oder der Enteignung nach Art. 14 GG limitiert. Deswegen ist es angezeigt mittels des Instruments des Rahmengesetzes allgemeine Kriterien auch für übrige Anwendungsfälle zu regeln.

B. Besonderer Teil:

Zu Artikel 1 (Vergesellschaftungsrahmengesetz Berlin):

Zu § 1 Anwendungsbereich

Absatz 1 regelt den Charakter des Rahmengesetzes für Vergesellschaftungen nach Art. 15 GG. Er wiederholt insoweit die Rechtsgüter und Tatbestandsmerkmale dieser Norm.

Absatz 2 dient der Klarstellung des sich aus dem Wortlaut von Art. 15 GG ergebenden Tatbestandsmerkmals der Vergesellschaftung „durch“ Gesetz. Die Überführung in gemeinwirtschaftliche Formen muss – Ausdruck der besonderen Bedeutung derartiger politischer Entscheidungen – »durch« Parlamentsgesetz erfolgen. Was ab wann in welcher Form der Gemeinwirtschaft stehe, muss die Volksvertretung selbst bestimmen. Etwa nötige Rechtsänderungen (-verluste, -begründungen, -übergänge) müssen kraft Gesetzes eintreten. Anders als bei der Enteignung nach Art. 14 III GG, die auch »auf Grund eines Gesetzes« erfolgen darf, reicht hier ein Verwaltungshandeln auf gesetzlicher Grundlage nicht aus. Ein Gesetz im Sinne des Art. 15 S. 1 GG kann und darf somit – je nach Art und Umfang der damit angestrebten Vergesellschaftung (es kann zum Beispiel auch eine Gruppe gleichartiger Unternehmen in einem Zuge erfasst werden) – eine individuelle und konkrete Regelung darstellen. Gleichwohl darf ein Gesetz im Sinne des Art. 15 S. 1 GG zusammenfassende und verallgemeinernde Begriffe verwenden. Wenn beispielsweise bestimmte Unternehmen vergesellschaftet werden

⁵ Dürig/Herzog/Scholz/Dürner GG Art. 15 Rn. 3.

⁶ Dürig/Herzog/Scholz/Dürner GG Art. 15 Rn. 25.

⁷ Sachs/Wendt GG Art. 15 Rn.

⁸ v. Münch/Kunig/Bryde GG Art. 15 Rn. 5.

sollen, genügt es, wenn das Gesetz sie verständlich, etwa mittels ihrer Firma, benennt. Es ist nicht erforderlich, ihre Bestandteile (Wirtschaftsgüter) im Einzelnen aufzuzählen. Insoweit verbleibt Raum für die Tätigkeit der Verwaltung im Rahmen der Vollziehung des Gesetzes. Auch darf das Gesetz nicht zur unmittelbaren Staatsverwaltung gehörende Träger der Gemeinwirtschaft – man denke etwa an genossenschaftliche Lösungen – mit Selbstverwaltungsrechten, beispielsweise Satzungsgewalt ausstatten.⁹

Absatz 3 unterstreicht den Charakter des Rahmengesetzes. In Ansehung der konkreten umzusetzenden Art und des Ausmaßes der Vergesellschaftung kann dieses Rahmengesetz nur abstrakt-generelle Vorgaben machen.

Zu § 2 Ziel und Zweck der Vergesellschaftung:

Die Norm statuiert das Ziel und regelbeispielhaft die daraus folgenden Zwecke der Vergesellschaftung. Materiellrechtlich zielt der Begriff der Gemeinwirtschaft iSv Art. 15 auf die unmittelbare Deckung eines öffentlichen Bedarfs ohne Gewinnabsicht ab.¹⁰

Hinsichtlich der Sozialisierungsziele wird in der Literatur unter Rekurs auf die historischen Zielsetzungen ein breiter Anwendungsbereich vertreten:

„Im Hinblick auf die Motivation der Sozialisierung bieten neben dem vagen Wortsinn – auch wenn dies selten ausgesprochen wird – letztlich nur die vielfältigen historischen Zielsetzungen der Sozialisierung Orientierung (vgl. bereits oben Rn. 26). Entsprechend weit sind auch die Zielsetzungen, die als gemeinwirtschaftlich angesehen werden: Wird in negativer Hinsicht noch überwiegend festgestellt, Gemeinwirtschaft dürfe nicht auf Gewinnmaximierung gerichtet sein, so gelten als im positiven Sinne gemeinwirtschaftlich beispielsweise die Befriedigung der Bedürfnisse der Allgemeinheit, das Ziel der Herstellung sozialer Gerechtigkeit, die unmittelbare Bedarfsdeckung der Gesellschaft, die Vorbeugung privater wirtschaftlicher Machtkonzentration, der Abbau produktionstechnischer Fremdbestimmung und damit die „Freiheit der Arbeit“, die Schaffung von Arbeitsplätzen oder schlicht die Orientierung am Gemeinwohl oder an der Gemeinnützigkeit. Sogar Ziele des Umweltschutzes sollen durch solche Vergemeinschaftung verfolgt werden können. In diesem Zusammenhang wird auch die – letztlich wohl akademische – Frage überwiegend bejaht, ob die Erzielung von Gewinn zumindest noch legitimes Nebenziel der Gemeinwirtschaft sein darf. Rein fiskalische Interessen können eine Sozialisierung hingegen nach allgemeiner Auffassung nicht legitimieren.“¹¹

Als öffentliche Bedarfe werden hier regelbeispielhaft und nicht abschließend folgende elementare Bereiche der Daseinsvorsorge erfasst:

a) die Schaffung und Erhaltung von angemessenem Wohnraum

Wiederholung des Wortlautes des Leistungsgrundrechts aus Art. 28 Abs. 1 VvB und Nennung des vom erfolgreichen Volksentscheid adressierten Rechtsgut.

⁹ Dreier GG/Kempny GG Art. 15 Rn. 24, 25.

¹⁰ 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.

¹¹ Dürig/Herzog/Scholz/Durner GG Art. 15 Rn. 51 mWN.

b) die Grundversorgung mit Energie, Wasser und Wärme,

Energie, Wasser und Wärme gehören unstrittig zu den öffentlichen Bedarfen der Daseinsvorsorge.¹² Hinsichtlich der Energieversorgung als öffentlicher Aufgabe besteht wie für vergleichbare Aufgaben auch eine besondere staatliche Gewährleistungsaufgabe mit ggf. in Betracht kommenden Bezügen zu Art. 15 GG:

„Seine Organe haben dafür Sorge zu tragen, dass ständig ausreichend Energie für eine menschenwürdige Existenz und eine Aufrechterhaltung der Funktionen eines modernen Gemeinwesens zur Verfügung steht. Die Verfassung verpflichtet den Staat jedoch nicht dazu, die Versorgung selbst wahrzunehmen; er kann sich auch auf die Überwachung und Steuerung der Energieversorgung beschränken und die Energieerzeugung und -versorgung privaten Unternehmen überlassen. Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur privatwirtschaftlichen Organisation der Energieerzeugung und -versorgung besteht indes nicht. Rückverlagerungen auf die staatliche Ebene und unmittelbare Aufgabenerledigungen im Bereich der Energieversorgung durch den Staat sind grundgesetzlich zulässig und können, unter Beachtung der Vorgaben des Art. 14 Abs. 3 GG (zum Eigentumsschutz durch Art. 14 Abs. 1 GG → Rn. 35 f.), unter Umständen mit Enteignungen verbunden sein, wie auch Art. 15 GG zum Ausdruck bringt. Wegen der überragenden Bedeutung der Energieerzeugung und -versorgung für die Aufrechterhaltung der Staatsfunktionen und die Gewährleistung einer menschenwürdigen Existenz wird man an die Rechtfertigung der damit verbundenen Grundrechtseingriffe keine zu hohen Anforderungen zu stellen haben. Das Eigentum an Energieerzeugungs- und Energieversorgungsanlagen unterliegt einer gesteigerten Sozialbindung. Einen verfassungsrechtlichen Anspruch, mit der Energieerzeugung und -verteilung privatnützige Gewinne zu erzielen, gibt es nicht.“¹³

c) die Abwasser- und Abfallbeseitigung

Die Abwasser- und Abfallbeseitigung gehört traditionell zum Kernbereich der öffentlichen Daseinsvorsorge. Es handelt sich um infrastrukturelle Leistungen, die unmittelbar dem Schutz der Allgemeinheit, der Gesundheit der Bevölkerung und der natürlichen Lebensgrundlagen dienen. Der ordnungsgemäße Vollzug dieser Aufgaben ist unerlässlich für die Daseinsbedingungen in verdichteten Siedlungsräumen und damit für die soziale und ökologische Nachhaltigkeit des Gemeinwesens.

d) der öffentliche Verkehr

Der öffentliche Verkehr – insbesondere der öffentliche Personennahverkehr – stellt eine wesentliche Voraussetzung für die soziale Teilhabe und die Mobilität der Bevölkerung dar. Er ist damit ein elementarer Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge. Dies gilt umso mehr im Hinblick auf ökologische und stadtentwicklungspolitische Ziele, die ohne einen funktionierenden öffentlichen Verkehr nicht erreichbar sind. In der verfassungsrechtlichen Diskussion wird z.B. dem Schienenverkehr attestiert „dem Wohl der Allgemeinheit“ zu dienen.¹⁴ Er eignet sich daher als Sozialisierungszweck im Sinne einer dauerhaften Ausrichtung auf Gemeinwohlbelange im Rahmen von Art. 15 GG.

e) Post-, Telekommunikations- und digitale Kommunikationsdienste

¹² Weber, in: Weber, Rechtswörterbuch, 32. Ed. 2024, Leistungsverwaltung; Rübner, Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 3. Aufl. 2006, § 96 Rn. 10.

¹³ Heusch/Ullrich/Posser VerfassungsR-HdB/Altenschmidt § 17 Rn. 23.

¹⁴ BeckOK GG/Remmert GG Art. 87e Rn. 17.

Moderne Kommunikationsinfrastrukturen – einschließlich Post-, Telekommunikations- und digitaler Dienste – sind unverzichtbar für das gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Leben. Sie gewährleisten die Kommunikationsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG), ermöglichen demokratische Teilhabe und sind Grundlage für wirtschaftliche Betätigung.

f) Gesundheitsdienste

Gesundheitsdienste sind ein herausgehobener Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge. Sie sichern das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) und gewährleisten den gleichberechtigten Zugang zur medizinischen Versorgung.

Zu § 3 Gegenstand der Vergesellschaftung

Die Norm gliedert unter Wahrung der in Art. 15 GG enumerativ abschließenden Aufzählung der zulässigen Vergesellschaftungsgegenstände diese einfachgesetzlich aus. Die Nummern 1 bis 5 entsprechen der in den Enteignungsgesetzen der Länder üblichen Ausbuchstabierung des Grundeigentums im Sinne des BGB. Dies ist vom Wortlaut und Sinn und Zweck des Art. 15 GG („Grund und Boden“) gedeckt:

„Trotz der begrifflichen Verdopplung sind „Grund“ und „Boden“ in der Sache gleichbedeutende Begriffe und werden vor allem aus sprachlichen und historischen Gründen kumulativ nebeneinander aufgeführt. Sie beziehen sich nach herrschender Sicht auf Grundstücke jeglicher Art im Sinne des bürgerlich-rechtlichen Grundeigentums. Eine Gegenauffassung will – unabhängig vom bürgerlich-rechtlichen Grundstücksbegriff – als „Grund und Boden“ die Erdoberfläche in ihrer Gesamtheit ansehen und begründet dies insbesondere mit der Weite der Gestaltungsmöglichkeiten, die Art. 15 habe eröffnen wollen. Da aber auch im Zuge einer Sozialisierung, die den überkommenen bürgerlich-rechtlichen Grundstücksbegriff zu überwinden sucht, Gegenstand dieser Maßnahme zunächst die vorhandenen Grundstücke wären, ist eine inhaltliche Abweichung unter Zugrundelegung dieser Auslegung nicht ersichtlich. Im Übrigen dürfte das Leitbild des Immobiliarsachenrechts des Bürgerlichen Gesetzbuchs den Verfassungsgebern als selbstverständlich vor Augen gestanden haben. Maßgeblich für die Reichweite der ersten Alternative ist daher insbesondere auch die Definition der wesentlichen Bestandteile eines Grundstücks oder Gebäudes nach § 94 BGB und die des Zubehörs nach § 97 BGB. Nach § 96 BGB gelten auch Rechte, die mit dem Eigentum an einem Grundstück verbunden sind, als Bestandteile des Grundstücks. Dasselbe muss für Rechte an einem Grundstück – etwa ein Erbbaurecht – gelten, die ebenso wie das Grundstück selbst sozialisierungsfähig sind. Einzelne Wohnungen im Sinne des Wohnungseigentumsgesetzes fallen hingegen begrifflich wohl nicht mehr unter die Fallgruppe „Grund und Boden“.“¹⁵

Die Nummer 6 wiederholt den Wortlaut von Art. 15 GG hinsichtlich des Begriffs der Naturschätze und ordnet selbstverständlich an, dass nur solche im Geltungsbereich des Landes Berlin betroffen sein können.

Nummer 7 greift den Wortlaut von Art. 15 GG hinsichtlich des Begriffs der Produktionsmittel auf und stellt klar, dass solche Produktionsmittel natürlicher oder juristischer Personen, die im Land Berlin Waren und Güter herstellen oder Dienstleistungen anbieten, gemeint sind. Damit interpretiert dieser Gesetzgeber in Wahrnehmung seiner Einschätzungsprärogative das Tatbestandsmerkmal weit:

„Im neueren Schrifttum wird – zu Recht – wieder stärker betont, dass eine restriktive Auslegung vom Wortlaut des Art. 15 GG nicht geboten, ahistorisch und auch sonst methodisch

¹⁵ Dürig/Herzog/Scholz/Dürner GG Art. 15 Rn. 32-33.

fernliegend sei. K. A. Bettermann wies schon 1973 darauf hin, dass man in der Bundesrepublik über die Sozialisierung der Industrie nicht zu reden brauche, wenn man die Banken nicht für sozialisierbar halte. Berücksichtigt man insbesondere, dass die Sozialdemokraten sich im Parlamentarischen Rat die Möglichkeit einer weitgehenden Sozialisierung der Wirtschaft offenhalten wollten und einem dies ausschließenden Grundgesetz wohl niemals zugestimmt hätten – dann hätte das Grundgesetz keine Mehrheit gefunden und dementsprechend nicht beschlossen werden können –, erscheint eine Schmälerung des Bedeutungsgehalts des Begriffs »Produktionsmittel«, verglichen mit dem geschichtlich und volkswirtschaftlich begründeten weiten Sprachgebrauch, nicht sachgerecht. Das zuweilen vorgebrachte Argument, bei einem weiten Verständnis der Produktionsmittel sei die Aufzählung des Grund und Bodens sowie der Naturschätze nicht zu erklären, greift nicht durch, denn deren Nennung erklärt sich dadurch, dass Grund und Boden sowie Naturschätze unabhängig von einer unternehmerischen Nutzung (eben ohne Rücksicht darauf, ob sie »Produktionsmittel« sind) vergesellschaftet werden dürfen, während alle übrigen Gegenstände nur dann der Vergesellschaftung zugänglich sind, wenn sie in einem betrieblichen Zusammenhang stehen. Unter den Begriff der Produktionsmittel im Sinne des Art. 15 S. 1 GG fallen demnach alle wirtschaftlichen Unternehmungen, gleich, welches Wirtschaftszweiges (insbesondere des Urproduktions-, des Industrie-/Gewerbe-/Handwerks- und des Dienstleistungssektors), in ihrer Gesamtheit wie in ihren Teilen. Auf die (zivil-)rechtliche Gestalt kommt es nicht an. Der Gesetzgeber ist frei darin, seinen Zugriff nach politischem Plan und juristisch-handwerklichen Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten unmittelbar auf einzelne Wirtschaftsgüter (wie Betriebsanlagen und -mittel) oder auf Gesamtheiten, namentlich Rechtsträger (wie [nach in- wie ausländischem Recht gegründete] Kapital- und Personengesellschaften [einschließlich deren Anteile bzw. der Beteiligungen daran]) oder Betriebe zu richten. Beispielsweise kann für die Überführung eines von einer Stiftung oder einer Vermögensmasse ausländischen Rechts getragenen Unternehmens in Gemeinwirtschaft ein anderer Weg sinnvoll erscheinen als für die eines von einer Aktiengesellschaft oder einem Einzelkaufmann betriebenen.“¹⁶

Zu § 4 Überführung in Gemeineigentum

Die Norm ordnet in Wiederholung des Tatbestandsmerkmals aus Art. 15 GG an, dass die vergesellschafteten Rechtsgüter in Gemeineigentum überführt werden.

Mit der Klarstellung, dass der neue Eigentümer ein öffentlich-rechtlicher Träger sein muss, wird die unmittelbare Gemeinwohlbindung durch Trägerschaft institutionell für die Fälle des vollständigen Entzug des Eigentums gesichert. Die exemplarische Benennung des Landes Berlin, öffentlich-rechtlicher Stiftungen oder Anstalten öffentlichen Rechts verdeutlicht die Bandbreite verfassungskonformer Organisationsformen, ohne auf eine bestimmte Lösung festgelegt zu sein.

„Bereits begrifflich deutet die „Überführung in Gemeineigentum“ darauf hin, dass diese Variante mit einem Entzug der formalen Stellung als Privateigentümer, also mit einem Eigentumsentzug verbunden ist. Vor diesem Hintergrund wird die „Überführung in Gemeineigentum“ zumeist mit der Übertragung des Eigentums auf einen gemeinnützigen Träger (näher dazu Rn. 54 ff.) gleichgesetzt.“¹⁷

Zu § 5 Überführung in andere Formen der Gemeinwirtschaft

§ 5 konkretisiert die zweite Alternative des Art. 15 GG, nämlich die Überführung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln in andere Formen der Gemeinwirtschaft. Absatz 1 stellt klar,

¹⁶ Dreier GG/Kempeny GG Art. 15 Rn. 30-33.

¹⁷ Dürig/Herzog/Scholz/Dürner GG Art. 15 Rn. 44.

dass es sich um eine gesetzlich geregelte Alternative zur Eigentumsübertragung auf einen öffentlich-rechtlichen Träger handelt, bei der der private Eigentümer seine formale Eigentümerstellung behalten kann, jedoch strukturell der Gemeinwohlbindung unterworfen wird.

Absatz 2 legt die rechtssystematische Schwelle für eine Vergesellschaftung im Sinne von Art. 15 GG in der Form der Überführung in andere Formen der Gemeinwirtschaft fest: Erforderlich ist eine grundsätzliche Änderung der Verfügungsmacht. Der Gesetzgeber definiert diese Schwelle hier in Abgrenzung zu bloßen Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Damit wird klargestellt, dass Vergesellschaftung im Sinne von § 5 nicht bereits bei einfacher Regulierung oder ordnungsrechtlicher Steuerung, sondern erst bei einer substantiellen Strukturveränderung der wirtschaftlichen Macht- und Nutzungsverhältnisse vorliegt. Dies ist nach der Literatur erforderlich, weil andernfalls begrifflich bereits keine Sozialisierung vorliegen würde:

„Trotz aller begrifflichen Weite bleibt aber zu beachten, dass Art. 15 nur Maßnahmen legitimiert, die tatsächlich zu einer Überführung in Gemeinwirtschaft führen, sodass ohne eine solche Überführung bereits begrifflich keine Sozialisierung vorliegt. So sprach im Fall der Ermächtigung zur staatlichen Übernahme von Banken nach dem Rettungsübernahmegesetz (vgl. oben Rn. 2) bereits die gesetzlich normierte Reprivatisierungspflicht gegen das Vorliegen einer Sozialisierung. Mit derselben Erwägung konnte das BVerfG im Investitionshilfe-Urteil überzeugend feststellen, es sei nicht einsichtig, wie durch die Einschaltung eines Sondervermögens „eine Sozialisierungsmaßnahme bewirkt worden sein soll. Das Sondervermögen verwandelt die Einzahlungen der Aufbringungsschuldner nicht in Gemeineigentum, sondern es ist lediglich Durchgangsstelle““.¹⁸

Absatz 3 enthält eine nicht abschließende Aufzählung möglicher Mitbeteiligungs- und Einflussrechte, durch die private Eigentümer in eine gemeinwirtschaftliche Struktur eingebunden werden können. Die Aufzählung differenziert bewusst zwischen wirtschaftlicher Steuerung (Nr. 1–4), ökologischen und sozialen Vorgaben (Nr. 5–7), sowie Governance-Elementen (Nr. 8–10). Diese Systematik dient der besseren Einordnung der jeweiligen Instrumente.

Nr. 1 regelt die Begrenzung von Gewinnausschüttungen und die Pflicht zur Reinvestition. Sie zielt auf die Transformation des Eigentumsnutzens in eine gemeinwohlorientierte Gewinnverwendung. Nr. 2 betrifft die klassische Verfügungsmacht und ordnet verbindliche Regeln für Erwerb, Bewirtschaftung, Belastung und Veräußerung an. Nr. 3 konkretisiert das Gebot nachhaltiger unternehmerischer Entwicklung durch Investitionspflichten. Nr. 4 regelt die Möglichkeit der gesetzlichen Preisbindung – ein wesentliches Instrument der sozialen Daseinsvorsorge.

Nr. 5 adressiert ökologische Nachhaltigkeit und die Einhaltung gesetzlicher Klimaziele. Nr. 6 betrifft die Weiterentwicklung von Arbeits-, Gesundheits- und Sozialstandards über bestehendes Recht hinaus. Nr. 7 stellt Anforderungen an Gleichstellung, Inklusion und Antidiskriminierung und fördert soziale Gerechtigkeit innerhalb gemeinwirtschaftlicher Strukturen.

Nr. 8 stellt klar, dass die Gemeinwirtschaftlichkeit auch eine demokratische Einbindung von Beschäftigten, Nutzerinnen und der Stadtgesellschaft erfordert. Diese Governance-Komponente geht über Mitbestimmung hinaus und verankert demokratische Kontrolle.

Nr. 9 verlangt Transparenz und Rechenschaft gegenüber der Öffentlichkeit als Voraussetzung für die Legitimität gemeinwirtschaftlichen Handelns. Nr. 10 dient der Sicherung der Dauerhaftigkeit durch Unveräußerlichkeits- und Verwendungsbindungen.

¹⁸ Dürig/Herzog/Scholz/Dürner GG Art. 15 Rn. 49.

Die Norm erkennt an, dass auch andere geeignete Mechanismen in einem Anwendungsgesetz bestimmt werden können, sofern diese eine vergleichbare gemeinwirtschaftliche Wirkung entfalten. Die Aufzählung in Absatz 3 ist somit bewusst offengehalten, um Spielräume für gesetzgeberische Weiterentwicklung zu eröffnen.

Zu § 6 Gemeinwohlbindung

§ 6 stellt sicher, dass die gesetzlich angeordnete Vergesellschaftung nicht nur in formeller Hinsicht vollzogen wird, sondern sich auch materiell und strukturell in eine dauerhafte Gemeinwohlorientierung übersetzt. Die Vorschrift dient damit der Ausfüllung der Verfassungsanforderungen aus Art. 15 GG, der die Vergesellschaftung funktional an eine gemeinwirtschaftliche Nutzung koppelt.

Der erste Satz verpflichtet das Anwendungsgesetz zur präzisen und nachvollziehbaren Beschreibung des Gemeinwohlzwecks. Dies schafft Transparenz und ermöglicht eine gerichtliche Kontrolle der verfassungsrechtlich gebotenen Zweckbindung.

Der zweite Satz stellt klar, dass der Gemeinwohlbezug nicht nur deklaratorisch bestehen darf, sondern durch konkrete gesetzliche Regelungen abgesichert werden muss. Erforderlich sind strukturelle Sicherungsmechanismen, die die gemeinwirtschaftliche Nutzung dauerhaft institutionell verankern. Die Norm benennt satzungsrechtliche und organisatorische Vorkehrungen, ergänzt durch weitere verbindliche Mindeststandards:

- Die satzungsrechtliche Zweckbindung dient der rechtlich überprüfbaren Absicherung der Gemeinwohlorientierung.
- Demokratische Kontroll- und Mitwirkungsrechte sorgen für eine Beteiligung der Stadtgesellschaft und verhindern eine Entfremdung öffentlicher Aufgaben von öffentlichen Interessen.
- Transparenzpflichten stärken die Legitimität gemeinwirtschaftlicher Trägerschaft.
- Ein gesetzlich normiertes Reprivatisierungsverbot gewährleistet, dass das durch Gesetz umgestaltete Eigentum nicht durch organisatorische Maßnahmen der Gemeinwirtschaftlichkeit entzogen wird.

Schließlich fordert die Vorschrift eine gesetzliche Regelung zur Beteiligung des Abgeordnetenhauses und der Öffentlichkeit. Dies dient der demokratischen Rückbindung und ergänzt die institutionelle Gemeinwohlbindung durch parlamentarische und gesellschaftliche Kontrolle.

Die Norm konkretisiert damit zentrale Anforderungen einer verfassungsgemäßen Ausgestaltung von Vergesellschaftungen im Sinne des Art. 15 GG und trägt zur rechtsstaatlichen Qualität der Anwendungsgesetze bei.

Zu § 7 Bestimmtheit der Anwendungsgesetze

§ 7 regelt die Anforderungen an die inhaltliche Bestimmtheit und rechtstechnische Ausgestaltung der Anwendungsgesetze, mit denen eine Vergesellschaftung gemäß Art. 15 GG umgesetzt werden soll. Die Vorschrift sichert die verfassungsrechtlich gebotene Gesetzesbindung und Parlamentsverantwortung und grenzt die Vergesellschaftung nach Art. 15 GG deutlich von der Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG ab.

Der erste Satz bekräftigt den Grundsatz, dass Vergesellschaftungen ausschließlich durch Gesetz erfolgen dürfen. Damit wird die Besonderheit des Art. 15 GG betont, wonach das Gesetz nicht nur die Grundlage für einen Verwaltungsakt bildet (wie bei Art. 14 Abs. 3 GG), sondern selbst die verändernde

Maßnahme ist. Administrativvergesellschaftungen sind ausgeschlossen. Dies sichert die demokratische Legitimation eines tiefgreifenden Strukturwandels in der Eigentumsordnung.

Der zweite Absatz konkretisiert, dass das Anwendungsgesetz die betroffenen Rechtspositionen unmittelbar regeln muss. Der Gesetzgeber muss also selbst – und nicht delegierend an die Verwaltung – über den Entzug oder die Modifikation konkreter Eigentumsrechte entscheiden. Die Norm verlangt hierzu, dass der Zeitpunkt des Rechtsübergangs, der betroffene Gegenstand (Grundstücke, Rechte, Personen) und die konkreten Entzugswirkungen gesetzlich bestimmbar sind. Das Verbot des Einzelfallgesetzes gem. Art. 19 Abs. 1 GG wird als *lex specialis* durch den Wortlaut des Art. 15 GG abbedungen.

„Dieses Gesetz kann – und wird im Regelfall – ein Einzelfallgesetz sein, da die Sozialisierung unmittelbar durch Gesetz erfolgt und typischerweise konkrete Unternehmen betrifft. Die Anwendung des Verbots des Einzelfallgesetzes (Art. 19 Abs. 1) auf Sozialisierungsgesetze ist unter diesen Umständen ausgeschlossen.“¹⁹

Dabei muss das Gesetz entweder durch Einzelbenennung oder durch klare Kriterien ermöglichen, dass die betroffenen Rechtspositionen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens eindeutig identifizierbar und gerichtsfest überprüfbar sind. Dies dient der Rechtssicherheit und gewährleistet, dass die Adressaten der Maßnahme wissen, ob und in welchem Umfang sie betroffen sind:

„Gleichwohl darf ein Gesetz im Sinne des Art. 15 S. 1 GG zusammenfassende und verallgemeinernde Begriffe verwenden. Wenn beispielsweise bestimmte Unternehmen vergesellschaftet werden sollen, genügt es, wenn das Gesetz sie verständlich, etwa mittels ihrer Firma, benennt. Es ist nicht erforderlich, ihre Bestandteile (Wirtschaftsgüter) im Einzelnen aufzuzählen. Insoweit verbleibt Raum für die Tätigkeit der Verwaltung im Rahmen der Vollziehung des Gesetzes.“²⁰

Zugleich wird eine administrative Durchführung nicht vollständig ausgeschlossen, sondern auf Vollzugsakte beschränkt, die keinen eigenen Entscheidungsspielraum enthalten. Die Verwaltung darf keine Ermessensentscheidungen über den Entzug oder Umfang der Vergesellschaftung treffen (Wortlaut des Art. 15 GG „durch Gesetz“, sondern lediglich nach gesetzlicher Vorgabe handeln (z. B. Durchführung von Umschreibungen im Grundbuch oder Einleitung von Entschädigungsregelungen).

„Dem Charakter einer Legalenteignung steht nicht entgegen, dass die praktische Implementierung des Gesetzes noch Verwaltungshandeln erfordert, solange der Rechtsentzug selbst gleichwohl ipso iure erfolgt. Damit darf der Verwaltung beim Vollzug des legalenteignenden Gesetzes kein Beurteilungs- oder Ermessensspielraum im Einzelfall verbleiben. Entsprechendes muss für ein Legalvergesellschaftung gelten: Mit Inkrafttreten müssen neben dem Zeitpunkt die Grundstücke und darüber vermittelt auch der Personenkreis bestimmt sein, so dass der Rechtsentzug ipso iure eintritt. Das bedeutet, dass die Betroffenheit und der Zeitpunkt des Verlusts unmittelbar durch das Gesetz bestimmbar sein muss, sich aber nicht direkt aus dem Gesetz ablesen lassen muss, solange der Verwaltung kein eigener gestalterischer Spielraum verbleibt. In zeitlicher Hinsicht etwa wird der Übergang des Eigentums sinnigerweise mit der amtlich vorzunehmenden Eintragung im Grundbuch wirksam werden. Ebenso können noch gebundene Verwaltungsakte erfolgen, die lediglich verbindlich feststellen, dass ein bestimmtes Grundstück zu einem nach dem Gesetz von der Vergesellschaftung betroffenen Bestand zählt.“²¹

¹⁹ v. Münch/Kunig/Bryde GG Art. 15 Rn. 23.

²⁰ Dreier GG/Kempny GG Art. 15 Rn. 25.

²¹ Expertenkommission Vergesellschaftung, Abschlussbericht, S.34/35.

Die Norm sichert damit die dogmatische Trennung zwischen Legislative und Exekutive und wahrt den Gesetzesvorbehalt für Eigentumseingriffe im Sinne von Art. 15 GG. Zugleich gewährleistet sie die Normenklarheit und Justiziabilität des Anwendungsgesetzes und schützt so die betroffenen Grundrechtsträger.

Zu § 8 Voraussetzungen und Zulässigkeit der Vergesellschaftung

§ 8 legt die materiellen Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Vergesellschaftung nach Art. 15 GG fest. Dabei werden zwei kumulative Bedingungen normiert: ein konkreter Vergesellschaftungszweck gemäß § 2 und die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

Mit der Bezugnahme auf § 2 wird sichergestellt, dass eine Vergesellschaftung nur dann zulässig ist, wenn sie zur Deckung eines legitimen öffentlichen Bedarfs im Sinne der Daseinsvorsorge erfolgt. Die in § 2 aufgeführten Zwecke sind dabei exemplarisch zu verstehen und dienen der inhaltlichen Begrenzung des gesetzgeberischen Ermessens auf gemeinwohlorientierte Zielsetzungen.

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entspricht der allgemeinen verfassungsrechtlichen Schranke für Eingriffe in grundrechtlich geschützte Positionen. Auch wenn Art. 15 GG ein eigenständiges Institut jenseits von Art. 14 Abs. 3 GG konstituiert, bleibt eine Prüfung am Maßstab der Verhältnismäßigkeit erforderlich. Diese muss allerdings in einer an Art. 15 GG orientierten, modifizierten Weise erfolgen, was in § 9 näher geregelt wird.

§ 8 stellt klar, dass der Gesetzgeber im jeweiligen Einzelfall die tragenden Gründe einer Vergesellschaftung offenlegen und begründen muss. Damit schafft die Norm eine rechtsstaatlich gebotene Grundlage für die gerichtliche Kontrolle der Anwendungsgesetze. Sie verhindert zugleich missbräuchliche oder willkürliche Vergesellschaftungen.

Zu § 9 Maßstab der Verhältnismäßigkeit

Die Norm regelt den Maßstab der Verhältnismäßigkeit für Anwendungsfälle des Art. 15 GG. Der Gesetzgeber schließt sich hinsichtlich des modifizierten Maßstabes der sonst üblichen Verhältnismäßigkeitsprüfung den dogmatisch überzeugenden Argumenten der vom Senat eingesetzten Kommission an:

„Die Anerkennung der Vergesellschaftung und des darin enthaltenen Interesses an einer Beendigung der Privatnützigkeit und die Einführung einer gemeinnützigen Bewirtschaftung der in Art. 15 S. 1 GG genannten Güter als eigenständiger Zweck modifizieren die Prüfung der Verhältnismäßigkeit. Einzelne Mitglieder in der Kommission stehen auf dem Standpunkt, dass eine Vergesellschaftung kraft Art. 15 GG nicht nur einen eigenständigen, sondern auch einen allein tragfähigen Zweck darstellt. Ein Gesetzgeber könne daher durchaus die Vergesellschaftung etwa der gesamten Stahlbranche, der verschiedenen Versorgungsnetze oder aller Waldflächen unternehmen, auch wenn er damit keine weiteren Zwecke des Allgemeinwohls verfolgt, sondern nur die mit einer Vergesellschaftung verbundenen Effekte erzielen will, die oben entfaltet wurden, d.h. allein auf die Aufhebung der Privatnützigkeit des betreffenden Guts und die darin angelegten wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Machtasymmetrien zielt. Ein Missbrauch dieser Befugnis wird diesem Standpunkt zufolge hinreichend durch das prozedurale Erfordernis einer demokratischen Parlamentsmehrheit ausgeschlossen. Indessen bedarf dies keiner weiteren Vertiefung. Denn das zu beurteilende Vorhaben bezweckt nicht die Vergesellschaftung allein. Vielmehr sollen mit der Überführung der Bestände in Gemeineigentum zugleich gewichtige (weitere) Zwecke des Allgemeinwohls verfolgt werden. Diese Zwecke sind in die Verhältnismäßigkeitsprüfung einzubeziehen. Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit erfährt im Rahmen von Art. 15 GG jedoch Modifikationen

gegenüber einer Prüfung der Verhältnismäßigkeitsprüfung eines Eigentumseingriffs, der keine Vergesellschaftung bezweckt. Die Modifikationen sind die Folgenden: Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit ist nicht nur auf die (weiteren) Zwecke des Allgemeinwohls auszurichten, die das Vorhaben verfolgt, sondern auch auf den oben entfalteten eigenständigen Zweck der Vergesellschaftung. Das bedeutet in einem ersten Schritt, dass die in der Vergesellschaftung liegende Beendigung privatnützigen Wirtschaftens mit den in Art. 15 GG genannten Gegenständen und die gemeinnützige Bewirtschaftung dieser als ein legitimer Zweck zählt. Die Prüfung der Eignung ist sodann wie sonst auf jeden einzelnen Zweck einer Maßnahme zu beziehen, hier also sowohl auf den eigenständigen Zweck der Vergesellschaftung als auch auf die (weiteren) Allgemeinwohlziele.

Die Prüfung der Erforderlichkeit beschränkt sich im Falle einer Vergesellschaftung auf die Frage Mitteln, die offensichtlich milder, aber gleich geeignet sind, um die weiteren Zwecke des zu erreichen. Würde man in diesem Schritt den Zweck der Vergesellschaftung selbst einbeziehen, könnte die Prüfung nur positiv ausgehen und liefe damit leer. Denn kein anderes Mittel als eine Überführung in eine Form der Gemeinwirtschaft erreicht eine Vergesellschaftung und das darin liegende allgemeine Ziel der Aufhebung der Privatnützigkeit und einer gemeinnützigen Bewirtschaftung der in Art. 15 S. 1 GG genannten Güter. Dadurch erhalte die Vergesellschaftung innerhalb der Prüfung der Erforderlichkeit stets durchschlagendes Gewicht. Es liegt daher näher darauf abzustellen, ob die anderen Zwecke des Allgemeinwohls offensichtlich mit milderem Mitteln verfolgt werden können. Die Abschwächung der Prüfungsdichte durch das Kriterium der Offensichtlichkeit rechtfertigt sich dadurch, dass eine Vergesellschaftung als umfassendes Vorhaben angelegt ist, dessen Folgen vorab schwerlich in Gänze und in Einzelheiten absehbar sind. Da andererseits der Vergesellschaftungszweck kraft Art. 15 GG zulässig verfolgt werden darf, erscheint es konsequent, den Gesetzgeber nur auf offensichtlich mildere, gleich geeignete Mittel zu verweisen. Bei der Prüfung der Angemessenheit schließlich fallen der allgemeine Vergesellschaftungszweck und die darin liegende Anerkennung eines öffentlichen Interesses an einer gemeinnützigen Bewirtschaftung der in Art. 15 S. 1 GG genannten Güter besonders ins Gewicht, und zwar gerade mit Blick auf den Umfang der entzogenen Rechte. Das bedeutet im Ergebnis, dass eine Entziehung von Eigentum, deren Verhältnismäßigkeit als Enteignung zum Wohl der Allgemeinheit nach Art. 14 Abs. 3 GG womöglich gerade angesichts ihres Ausmaßes zweifelhaft oder sogar zu verneinen wäre, wegen des zusätzlichen Zwecks der Vergesellschaftung als verhältnismäßig ausgewiesen werden könnte.²²

Zu § 10 Ersatz für entzogene oder überformte Rechte

§ 10 konkretisiert die Verpflichtung des Gesetzgebers, im Falle einer Vergesellschaftung nach Art. 15 GG eine Entschädigungsregelung vorzusehen. Die Vorschrift stellt klar, dass eine Vergesellschaftung nur dann zulässig ist, wenn und soweit das Anwendungsgesetz selbst eine Regelung zur Entschädigung enthält. Dies dient der rechtsstaatlichen Absicherung und signalisiert den Betroffenen, dass der Gesetzgeber die Eingriffsfolgen nicht unbeachtet lässt.

Die Norm trägt der Tatsache Rechnung, dass Art. 15 GG im Gegensatz zu Art. 14 Abs. 3 GG keine ausdrückliche Entschädigungsregelung enthält, jedoch nach herrschender Meinung eine Entschädigungspflicht jedenfalls in den Fällen anzunehmen ist, in denen es zu einem vollständigen oder funktional gleichwertigen Entzug vermögenswerter Rechtspositionen kommt. Die verfassungsrechtlich gebotene Abwägung zwischen Allgemeinwohlinteresse und Individualinteressen verlangt in solchen Fällen einen angemessenen finanziellen Ausgleich.

²² Abschlussbericht Expertenkommission, Rn. 139 – 142.

Gleichzeitig wahrt § 10 die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, die konkrete Ausgestaltung – etwa die Bemessungsgrundlage, die Art der Entschädigung (Geld oder andere Werte) oder auch die Differenzierung nach Art und Umfang der betroffenen Rechte – dem jeweiligen Anwendungsgesetz vorzubehalten. Die Regelung dient damit nicht nur der Verfahrenssicherung, sondern eröffnet zugleich einen Rahmen für unterschiedliche Vergesellschaftungsszenarien.

§ 10 ist schließlich auch vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu sehen: Eine Vergesellschaftung, die ohne jede Entschädigungsregelung erfolgt, wäre in der Regel unverhältnismäßig und daher verfassungswidrig. Die Vorschrift dient daher der Gewährleistung materieller Gerechtigkeit und der verfassungsrechtlichen Absicherung des gesamten Vergesellschaftungsverfahrens.

Zu § 11 Entschädigungsgrundsätze

§ 11 konkretisiert die Anforderungen an die Art und Weise der Entschädigung bei einer Vergesellschaftung gemäß Art. 15 GG. Die Vorschrift trifft eine Grundentscheidung zugunsten einer Entschädigungspflicht, regelt deren mögliche Ausgestaltungsformen und legt zugleich fest, dass die Entschädigung unterhalb des Verkehrswertes bemessen werden kann.

Die Entschädigung erfolgt unter gerechter Güterabwägung zwischen den Interessen der Allgemeinheit und den betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümern. Dies trägt dem offenen Charakter des Art. 15 GG Rechnung, der – anders als Art. 14 Abs. 3 GG – kein starres Entschädigungsregime vorgibt. Art. 15 GG verfolgt nicht die punktuelle Inanspruchnahme von Eigentum zum Zweck der Daseinsvorsorge, sondern zielt auf eine strukturelle Veränderung der Eigentumsordnung zugunsten einer gemeinwirtschaftlichen Nutzung. Diese Transformation rechtfertigt es, die Entschädigung nicht am Verkehrswert zu orientieren, sondern sie im Licht des Wechsels von einer privatnützigen zu einer gemeinwohlorientierten Verwendung zu bemessen.

Die Norm bringt dies in Absatz 3 ausdrücklich zum Ausdruck: Die Entschädigung ist niedriger als der Verkehrswert zu bemessen, weil die durch Art. 15 GG legitimierte Vergesellschaftung die privatnützige Eigentumsfunktion ablöst. Grundlage der Bemessung kann beispielsweise der gemeinwirtschaftliche Ertragswert oder ein hypothetischer Wert unter den Bedingungen bereits bestehender Gemeinwohlbindung sein. Diese Herangehensweise steht im Einklang mit dem Bericht der vom Berliner Senat eingesetzten Expertenkommission sowie mit rechtswissenschaftlichen Positionen, die eine eigene Entschädigungsdogmatik für Art. 15 GG befürworten:

„Das resultiert aus der eigenständigen Normierung von Anwendungsbereich und Voraussetzungen einer Vergesellschaftung in Art. 15 GG und der darin liegenden Anerkennung des besonderen Interesses an einer gemeinnützigen Bewirtschaftung der in Art. 15 S. 1 GG genannten Güter. Das muss sich auch im Rahmen der gebotenen „gerechten Abwägung“ der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten niederschlagen. Die Anliegen einer Vergesellschaftung prägen einerseits die rechtlich anzuerkennenden Interessen der Beteiligten, und sie verleihen andererseits den Interessen der Allgemeinheit zusätzliche Aspekte. Im Falle der Enteignung unter Art. 14 Abs. 3 GG ist das berechnete Interesse des Eigentümers im Ausgangspunkt durch den Verkehrswert bestimmt. Im Hintergrund steht dabei nicht, dass der grundgesetzliche Eigentumsschutz letztlich das Vermögen als Summe der Werte aller vermögenswerten Rechte schützt. Vielmehr gilt im Gegenteil der Grundsatz, dass Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG gerade keinen Wertschutz liefert, sondern Rechtsschutz (BVerfGE 105, 17 [30] – Sozialpfandbriefe). Auf anderer Grundlage wäre die Entschädigungsfreiheit von wertmindernden Schrankenbestimmungen nicht zu rechtfertigen. Bei diesem Grundsatz bleibt es auch im Falle der Enteignung. Trotzdem ist Ausgangspunkt für die Entschädigung bei Enteignung jedenfalls im Regelfall der Verkehrswert. Denn wenn Eigentum durch Enteignung

entzogen wird, ist rechtlich grundsätzlich das Interesse anzuerkennen, sich einen vergleichbaren Gegenstand als Ersatz zu beschaffen. Eben auf die Ersatzbeschaffung zielt die Entschädigung zum Verkehrswert. Der Enteignungsgesetzgeber legt im Interesse der Erfüllung staatlicher Aufgaben fest, unter welchen Umständen der Staat für eine ganz konkrete Sache auch ohne Konsens mit dem bisherigen Eigentümer in die Rolle des Eigentümers eintreten kann, wenn und weil der Staat die Sache zur Erfüllung einer seiner Aufgaben benötigt. Dem Enteignungsgesetzgeber geht es daher nicht darum, den privatnützigen Gebrauch und die privatnützige Verwertung bestimmter Sachen an sich aufzuheben. Das ist aber die Intention des Vergesellschaftungsgesetzgebers. Er zielt gerade auch auf den privatnützigen Gebrauch und die Verwertung der betroffenen Sachen und auf die privatnützige Verwendung der aus der Verwertung erzielten Gewinne. Deshalb gehört es zu den tatbestandlichen Voraussetzungen einer Vergesellschaftung nach Art. 15 S. 1 GG, die Privatnützigkeit durch eine Form der Gemeinwirtschaft abzulösen (oben II.2.). Darin liegt der unterschiedliche Sinn von Enteignung und Vergesellschaftung. Dabei bleibt es, auch wenn letztere wie im vorliegenden Fall neben den Zielen der Vergesellschaftung noch weitere Zwecke zum Wohle der Allgemeinheit verfolgt, die womöglich auch eine Enteignung unter Art. 14 Abs. 3 GG rechtfertigen könnten. Dieser Unterschied schlägt sich nach der Regelung des Grundgesetzes in Art. 15 S. 2 GG nicht schon darin nieder, dass – was an sich denkbar wäre – eine Vergesellschaftung auch entschädigungslos erfolgen könnte. Wohl aber schlägt sich der Unterschied aufgrund der abweichenden Interessenlage im Maßstab gerechter Abwägung und damit am Ende in der Höhe der Entschädigung nieder. Weil normativ die Privatnützigkeit der betroffenen Sachen an sich abgelöst und durch Gemeinnützigkeit ersetzt werden soll, ist ein Interesse der Beteiligten an der Ersatzbeschaffung eines vergleichbaren Gegenstands rechtlich gerade nicht in gleicher Weise anzuerkennen. Der Verkehrswert einer Sache, die der Verwertung dient, spiegelt die künftig möglichen Erträge aus der privatnützigen Verwertung dieser Sache. Gegen gerade diese privatnützige Verwertung aber richtet sich die Vergesellschaftung. Eine Entschädigung zum Verkehrswert wäre darum eigentlich die Erstattung des Barwertes derjenigen der privatnützigen Verwendung inhärenten Machtposition, die mit der Vergesellschaftung gerade aufgehoben werden soll. Eine solche kann von Art. 15 S. 2 GG nicht verlangt sein.²³

Der Bezug auf die dingliche Berechtigung bei Grundstücken und Naturschätzen sichert zudem Klarheit darüber, wer als Beteiligter im Entschädigungsverfahren zu behandeln ist, und orientiert sich an der im Grundbuch ausgewiesenen Rechtslage.

Die nähere Ausgestaltung – etwa die Berechnungsgrundlage, das Bewertungsverfahren oder etwaige Differenzierungen nach Unternehmensform – bleibt dem jeweiligen Anwendungsgesetz vorbehalten. Dies ermöglicht eine flexible und sachgerechte Anpassung an den konkreten Regelungsgegenstand, etwa bei der Vergesellschaftung von Wohnungsunternehmen, Energieversorgern oder Infrastrukturanlagen.

Zu § 12 Vergesellschaftungsbehörden

§ 12 bestimmt die für die Umsetzung der Anwendungsgesetze zuständigen Behörden. Sie legt fest, welche Senatsverwaltungen im Land Berlin jeweils die Leitverantwortung für die Durchführung der gesetzlich angeordneten Vergesellschaftungen übernehmen.

²³ Abschlussbericht Expertenkommission, Rn. 226 – 227.

Die Differenzierung erfolgt sachgerecht nach dem Gegenstand der Vergesellschaftung: Für Grund und Boden sowie Naturschätze ist aufgrund ihrer raumbezogenen, siedlungs- und infrastrukturbezogenen Bedeutung die Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Stadtentwicklung zuständig. Für Produktionsmittel ist die Zuständigkeit bei der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe angesiedelt, da sie die ökonomischen Strukturen und betrieblichen Zusammenhänge besser überblickt und fachlich begleiten kann.

Die Norm trägt damit der Komplexität der möglichen Anwendungsfälle von Art. 15 GG Rechnung und stellt sicher, dass die Umsetzung in der Verwaltung sachgerecht, fachkompetent und effektiv erfolgt. Gleichzeitig wird durch Satz 2 gewährleistet, dass bei interdisziplinären Sachverhalten auch andere fachlich betroffene Senatsverwaltungen angemessen beteiligt werden. Dies sichert eine ressortübergreifende Kohärenz der Umsetzung.

Die Vorschrift wahrt damit das verfassungsrechtliche Gebot der Gesetzesbindung und der Bestimmtheit staatlichen Handelns, ohne der Exekutive eigene inhaltliche Ermessensspielräume hinsichtlich der Frage des Ob und Wie der Vergesellschaftung zu eröffnen. Sie dient der klaren Zuständigkeitsverteilung und einer verwaltungspraktischen Umsetzbarkeit der durch Gesetz angeordneten Strukturveränderungen.

Zu § 13 Mitteilung der gesetzlichen Vergesellschaftung

§ 13 regelt die verwaltungsseitige Mitteilung der gesetzlich angeordneten Vergesellschaftung an die hiervon betroffenen natürlichen oder juristischen Personen. Die Norm dient der rechtsstaatlichen Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Gesetzesvollzugs und stellt zugleich sicher, dass sich potenziell Betroffene auf die durch Gesetz eingetretenen Rechtsänderungen sachgerecht einstellen und etwaige Folgerechte (insbesondere Entschädigungsansprüche) wahrnehmen können.

Der Absatz 1 verpflichtet die Vergesellschaftungsbehörde, die betroffenen Personen zeitgleich mit der Verkündung des Anwendungsgesetzes im Gesetz- und Verordnungsblatt über Art und Umfang der Vergesellschaftung zu unterrichten. Damit wird sichergestellt, dass die Umsetzung nicht im Verwaltungsverborgenen geschieht, sondern durch eine förmliche Information flankiert wird. Die Unterrichtung ersetzt keinen Verwaltungsakt und entfaltet keine konstitutive Rechtswirkung, sondern erfüllt rein deklaratorische und klarstellende Zwecke.

Absatz 2 stellt die Funktion der Mitteilung im Kontext der Gesetzesumsetzung klar: Sie dient nicht der Rechtsbegründung, sondern der Vorbereitung technischer und rechtlicher Folgeprozesse wie Grundbuch- oder Registeränderungen, Besitzübertragungen und der Abwicklung von Entschädigungen. Die Verwaltung erhält insoweit eine klar begrenzte Umsetzungsrolle ohne eigene Entscheidungskompetenz über die Vergesellschaftung selbst.

Absatz 3 grenzt den Kreis der Mitteilungsempfänger anhand objektiver Kriterien ab. Maßgeblich sind namentlich oder bestimmbar bezeichnete Eigentümer sowie solche, die im Grundbuch oder in anderen öffentlichen Registern als berechtigte Rechtsinhaber ausgewiesen oder gegenüber der Vergesellschaftungsbehörde glaubhaft gemacht sind. Dies gewährleistet sowohl Rechtssicherheit als auch einen effektiven Rechtsschutz der Betroffenen.

Absatz 4 regelt das Verfahren bei Zweifeln an der geltend gemachten Rechtsposition. Die Behörde ist befugt, Unterlagen zur Glaubhaftmachung anzufordern und im Falle ausbleibender Mitwirkung die vorläufige Nichtberücksichtigung der betreffenden Person im Vergesellschaftungs- oder Entschädigungsverfahren anzuordnen. Dadurch wird der missbräuchlichen Geltendmachung von Beteiligungsrechten begegnet, ohne den rechtlichen Anspruch grundsätzlich auszuschließen.

Absatz 5 schließlich beschreibt die zulässigen verwaltungstechnischen Maßnahmen, die der Sicherung und Durchführung der gesetzlich angeordneten Vergesellschaftung dienen. Diese Maßnahmen sind streng auf die Vollzugsebene begrenzt. Sie dürfen keinen Ermessensspielraum eröffnen oder in die gesetzlich geregelten Eigentumsverhältnisse gestaltend eingreifen. Damit wird eine klare Trennung zwischen gesetzgeberischer Entscheidung und exekutiver Umsetzung sichergestellt.

Insgesamt dient § 13 der verfassungsrechtlich gebotenen Transparenz und Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns und sichert zugleich die verfahrensmäßige Umsetzung der durch Gesetz angeordneten Vergesellschaftung.

Zu § 14 Sicherung der Umsetzung

§ 14 dient dem Schutz der gesetzlich angeordneten Vergesellschaftung vor faktischer oder rechtlicher Vereitelung durch zwischenzeitliche Dispositionen privater Eigentümer oder Unternehmensverantwortlicher. Die Vorschrift ist als Vollzugssicherung konzipiert und unterscheidet – der Systematik des § 5 folgend – zwischen zwei Fallgruppen: der Überführung in Gemeineigentum und der Überführung in andere Formen der Gemeinwirtschaft.

Absatz 1 betrifft Fälle, in denen das Eigentum durch Gesetz vollständig auf einen öffentlich-rechtlichen Gemeinwirtschaftsträger übergeht. In diesem Fall bedarf es einer rechtlichen Sicherung der Eigentumsübertragung gegen Maßnahmen, die diese konterkarieren könnten. Die Regelung verbietet insbesondere strukturelle Veränderungen, die geeignet sind, die wirtschaftliche Substanz des Gegenstandes oder die Wirksamkeit des Vergesellschaftungszwecks zu unterlaufen, etwa durch Teilung, Veräußerung, Belastung oder gesellschaftsrechtliche Umstrukturierungen. Diese Schutzmaßnahmen sind notwendig, um den gesetzlich angeordneten Eigentumsübergang effektiv durchzusetzen und eine Umgehung durch faktisch irreversible Maßnahmen im Vorfeld zu verhindern.

Absatz 2 erweitert den Anwendungsbereich auf Fälle, in denen keine vollständige Eigentumsübertragung erfolgt, sondern eine funktionale Vergesellschaftung im Sinne von § 5 vorgenommen wird. Gerade hier besteht ein erhöhtes Risiko, dass durch gezielte Rechtsgeschäfte – etwa die Veräußerung von Grundstücken, Betriebsvermögen oder Unternehmensanteilen – die gemeinwirtschaftliche Bindung ausgehöhlt wird, ohne dass formell gegen das Gesetz verstoßen würde. Die Vorschrift wirkt dem entgegen, indem sie solche Geschäfte unterbindet, sofern sie den Gesetzeszweck gefährden oder Umgehungscharakter haben.

Absatz 3 erlaubt es dem Gesetzgeber, bestimmte Transaktionen zusätzlich einer Anzeige- und Zustimmungspflicht zu unterwerfen. Diese Regelung dient als flexible Vollzugskomponente für besonders sensible Anwendungsfälle, in denen präventive Kontrolle im Einzelfall geboten erscheint. Die Zustimmung kann in diesen Fällen versagt werden, wenn das jeweilige Rechtsgeschäft objektiv mit dem Zweck der Gemeinwirtschaft unvereinbar ist.

Absatz 4 enthält eine Ausnahmeregelung für ordnungsgemäße Unterhaltung sowie bereits genehmigte Vorhaben. Dadurch wird ein angemessener Ausgleich zur Wahrung berechtigter Interessen geschaffen und das Verhältnismäßigkeitsprinzip gewahrt.

Die Norm trägt dem Umstand Rechnung, dass eine gesetzliche Gemeinwohlbindung – insbesondere in der Variante nach § 5 – nur dann wirksam wird, wenn sie durch geeignete Instrumente gegen unterlaufende Maßnahmen abgesichert ist. Gerade weil bei funktionalen Vergesellschaftungen die formale Eigentümerstellung erhalten bleibt, bedarf es flankierender Vorkehrungen, um die materiellen Gemeinwohlziele des Gesetzes durchzusetzen. § 14 schafft hierfür eine differenzierte und verfassungsrechtlich tragfähige Grundlage.

Zu § 15 Rechtsweg

§ 15 regelt den zulässigen Rechtsweg gegen Anwendungsgesetze zur Vergesellschaftung sowie gegen Umsetzungsmaßnahmen der Vergesellschaftungsbehörden. Die Vorschrift stellt klar, dass in beiden Fällen die Verfassungsbeschwerde zum Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin eröffnet ist.

Dies trägt der verfassungsrechtlichen Besonderheit von Art. 15 GG Rechnung: Da die Vergesellschaftung durch Gesetz erfolgt und nicht durch Verwaltungsakt, steht der reguläre Verwaltungsrechtsweg nicht zur Verfügung. Zugleich werden mit dem Gesetz Grundrechte – insbesondere das Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 GG – betroffen. Die Verfassungsbeschwerde dient daher als spezifisch angemessener Rechtsschutzmechanismus für Betroffene.

Die Verweisung auf die einschlägigen Vorschriften des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof (VerfGHG) stellt sicher, dass das Verfahren nach festen verfahrensrechtlichen Maßgaben durchgeführt wird und die materiellen Voraussetzungen – insbesondere die Beschwerdebefugnis und der Grundsatz der Subsidiarität – Beachtung finden.

Die Regelung wahrt das Gebot des effektiven Rechtsschutzes gemäß Art. 19 Abs. 4 GG in seiner landesverfassungsrechtlichen Ausprägung. Sie stellt zugleich sicher, dass die gerichtliche Kontrolle zentralisiert und spezialisierter Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof unterworfen wird, was der grundlegenden Bedeutung von Vergesellschaftungen für die Eigentumsordnung entspricht.

§ 15 trägt damit zur Rechtssicherheit und zur verfassungsrechtlichen Nachvollziehbarkeit der Anwendungsgesetze und ihrer Umsetzung bei. Er schafft für Betroffene einen klaren und zielgerichteten Rechtsweg, ohne die Gesetzgebungsautonomie oder das strukturprägende Moment der gesetzlich angeordneten Vergesellschaftung in Frage zu stellen.

Zur Artikel 2 Inkrafttreten

Artikel 2 bestimmt, dass das Gesetz 24 Monate nach seiner Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt in Kraft tritt. Die Regelung orientiert sich an der in den vom Berliner Abgeordnetenhaus beschlossenen Richtlinien der Regierungspolitik 2023–2026 vorgesehenen Fristsetzung. Danach soll das Vergesellschaftungsrahmengesetz unter der Voraussetzung einer verfassungskonformen Ausgestaltung innerhalb eines festen Zeitrahmens beschlossen und zur Anwendung vorbereitet werden.

Die Frist von 24 Monaten dient zudem dem verfassungsrechtlich gebotenen Zweck, etwaigen verfassungsrechtlichen Klärungen im Wege eines abstrakten Normenkontrollverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht ausreichend Zeit und Raum zu verschaffen. Da es sich bei dem Vergesellschaftungsrahmengesetz um ein bundesverfassungsrechtlich neuartiges Gesetz handelt, das erstmals die Anwendung des Art. 15 GG in allgemeiner Form vorbereitet, besteht ein legitimes Interesse daran, mögliche verfassungsrechtliche Fragen vor einem tatsächlichen Anwendungsfall verbindlich klären zu lassen.

Auch wenn das Rahmengesetz selbst keine unmittelbaren dinglichen Rechtsänderungen anordnet und damit die Betroffenheit Privater nicht im klassischen Sinne des Eingriffsrechts vorliegt, kann eine verfassungsgerichtliche Kontrolle angezeigt sein. Denn das Gesetz entfaltet normative Vorwirkung für künftige Anwendungsgesetze, definiert wesentliche verfassungsrechtliche Maßstäbe für die Vergesellschaftung und greift in die Gestaltungsfreiheit des künftigen Gesetzgebers sowie die Erwartungssicherheit der potenziell betroffenen Eigentümer ein. Die Möglichkeit einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle ist damit Teil der rechtsstaatlichen Absicherung des Gesetzgebungsvorhabens.

Dieser Gesetzgeber geht von der Verfassungsmäßigkeit des Vergesellschaftungsrahmengesetzes aus. Die Regelungen orientieren sich an den Vorgaben aus der verfassungsrechtlichen Literatur, dem Stand der Diskussion in der vom Senat eingesetzten Expertenkommission sowie den Prinzipien des Rechtsstaates, der Demokratie und des sozialen Eigentumsbegriffs des Grundgesetzes. Gleichwohl soll durch die gestreckte Inkraftsetzung ermöglicht werden, dass etwaige verfassungsrechtliche Einwände im dafür vorgesehenen Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht rechtzeitig geprüft und ausgeräumt werden können.

Die Verzögerung des Inkrafttretens schafft damit nicht nur Rechtssicherheit für die Umsetzung, sondern stärkt zugleich das Vertrauen in die Verfassungsfestigkeit des Gesetzes. Der Gesetzgeber nutzt damit den durch Art. 15 GG eröffneten Gestaltungsspielraum verantwortungsbewusst, ohne unnötige Rechtsunsicherheit für Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft zu erzeugen., dass das Gesetz 24 Monate nach seiner Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt in Kraft tritt. Die Regelung orientiert sich an der in den vom Berliner Abgeordnetenhaus beschlossenen Richtlinien der Regierungspolitik 2023–2026 vorgesehenen Fristsetzung. Danach soll das Vergesellschaftungsrahmengesetz unter der Voraussetzung einer verfassungskonformen Ausgestaltung innerhalb eines festen Zeitrahmens beschlossen und zur Anwendung vorbereitet werden.

Die Frist von 24 Monaten dient zudem dem verfassungsrechtlich gebotenen Zweck, etwaigen verfassungsrechtlichen Klärungen im Wege eines abstrakten Normenkontrollverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht ausreichend Zeit und Raum zu verschaffen. Da es sich bei dem Vergesellschaftungsrahmengesetz um ein bundesverfassungsrechtlich neuartiges Gesetz handelt, das erstmals die Anwendung des Art. 15 GG in allgemeiner Form vorbereitet, besteht ein legitimes Interesse daran, mögliche verfassungsrechtliche Fragen vor einem tatsächlichen Anwendungsfall verbindlich klären zu lassen.

Durch die gestreckte Inkrafttretensregelung wird zugleich vermieden, dass die Verwaltung in die Vorbereitung von Vollzugsmaßnahmen eintritt, bevor die rechtliche Tragfähigkeit des Rahmengesetzes abschließend gesichert ist. Der Gesetzgeber nutzt damit den durch Art. 15 GG eröffneten Gestaltungsspielraum, ohne Rechtsunsicherheit für Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft zu schaffen.

Saleh Schneider Schlüsselburg Lehmann XXX
und die übrigen Mitglieder
der Fraktion der SPD