

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 1542

**Art. 15 GG  
in der Sozialen Marktwirtschaft**

**Funktionen, Anwendbarkeit und Perspektiven**

Von

**André Landwehr**



**Duncker & Humblot · Berlin**

ANDRÉ LANDWEHR

Art. 15 GG in der Sozialen Marktwirtschaft

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1542

# Art. 15 GG in der Sozialen Marktwirtschaft

Funktionen, Anwendbarkeit und Perspektiven

Von

André Landwehr



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität zu Köln hat diese Arbeit  
im Wintersemester 2023/2024 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2024 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde

Druck: CPI books GmbH, Leck

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 978-3-428-19248-9 (Print)

ISBN 978-3-428-59248-7 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Meinen Eltern*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2023/24 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln als Dissertation angenommen. Sie befindet sich auf dem Stand von April 2023, als das Manuskript fertiggestellt wurde. Neu erschienene Literatur und aktuelle politische Entwicklungen konnten noch bis Frühjahr 2024 berücksichtigt werden.

Mein herzlicher Dank gilt meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Markus Ogorek, LL.M. (Berkeley). Ihm danke ich für die Betreuung und die Unterstützung während der Erstellung dieser Arbeit sowie für die lehrreiche Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre.

Bedanken möchte ich mich ferner bei Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Stefan Muckel für die wertvollen Anmerkungen und die Erstellung des Zweitgutachtens.

Mein Dank gilt außerdem allen Freundinnen und Freunden sowie Kolleginnen und Kollegen, die mich während der Erstellung dieser Arbeit begleitet und unterstützt haben.

Der größte Dank gebührt meinen Eltern, Ulrike und Dieter Landwehr, auf deren Rückhalt und Vertrauen ich während des Studiums und der Promotion immer bauen konnte. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Köln, im Mai 2024

*André Landwehr*





# Inhaltsverzeichnis

## *Teil 1*

<b>Einführung</b>	21
-------------------	----

## *Teil 2*

<b>Die Funktion des Sozialisierungsartikels in der Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes</b>	24
--	----

A. Die Fortgeltung des Art. 15 GG	25
I. Ausgangsüberlegungen	25
II. Dogmatische Grundlage für den möglichen Geltungsverlust des Art. 15 GG	26
1. Geltungsverlust durch Fristablauf	27
2. Geltungsverlust durch Zweckerreichung	27
3. Geltungsverlust durch Änderung normbegleitender Umstände	28
a) Die „Normativität des Faktischen“	30
b) Die Figur der „clausula rebus sic stantibus“	31
c) Das Recht als Ordnungsfaktor	33
d) Normintegraler Ansatz	35
aa) Herleitung	35
bb) Anwendbarkeit im Verfassungsrecht	37
e) Zwischenergebnis	41
4. Geltungsverlust durch Nichtausübung	41
a) Die Figur der sog. desuetudo	41
b) Anwendbarkeit der desuetudo im Verfassungsrecht	42
c) Zwischenergebnis	44
III. Ergebnis	45
B. Art. 15 GG als Ermächtigungsnorm	46
I. Der Wortlaut der Norm als Ausgangspunkt	46
II. Verfassungsauftrag zur Vergesellschaftung?	49
III. Der Begriff der Vergesellschaftung	51
1. Der Wortlaut des Art. 15 GG	52
2. Synonyme Verwendung und Abgrenzung	53
3. Vergesellschaftung im historischen Kontext	54
a) Der Ursprung des Vergesellschaftungsgedankens	55
b) Die Rezeption durch das Grundgesetz	57

aa) Die Vorgängerregelung in der WRV .....	57
bb) Die politische Ausgangslage .....	60
cc) Die Entstehung des Art. 15 GG .....	64
c) Zusammenfassung .....	70
4. Das Verhältnis zur Enteignung .....	71
a) Historische Einordnung .....	72
b) Systematische Positionierung .....	73
c) Schrankensystematik der Eigentumsgarantie .....	74
d) Schlussfolgerungen .....	78
C. Art. 15 GG als Grundrecht? .....	79
I. Art. 15 GG als Freiheitsrecht? .....	80
1. Mögliche Herleitung .....	80
2. Keine „Sozialisierungsvermeidungsnorm“ .....	82
II. Art. 15 GG als Leistungs- und Teilhaberecht? .....	83
1. Mögliche Herleitung .....	84
2. Kein grundrechtliches Teilhabe- bzw. Leistungsrecht .....	85
III. Art. 15 GG als wirtschaftsbezogenes Teilnahmerecht? .....	87
1. Das demokratisierende Element des Art. 15 GG .....	87
2. Kein Teilnahmerecht im klassischen Sinne .....	88
3. Teilnahmerecht sui generis? .....	89
IV. Ergebnis .....	91
D. Der wirtschaftsverfassungsrechtliche Kontext. ....	92
I. Das GG als wirtschaftspolitisch neutrale Verfassung? .....	93
1. Das Investitionshilfe-Urteil als Ausgangspunkt .....	93
a) Zentraler Aussagegehalt .....	94
b) Ausdrückliches rechtliches Bekenntnis zur Marktwirtschaft? ...	95
2. Abkehr von der Neutralitätsthese .....	98
II. Die Soziale Marktwirtschaft im Grundgesetz .....	99
1. Soziale Marktwirtschaft im volkswirtschaftlichen Sinne .....	99
a) Die „Marktwirtschaft“ als zentrales Element .....	99
b) Die „Soziale“ Marktwirtschaft .....	101
aa) Ordoliberalismus als Ursprung der Sozialen Marktwirtschaft	101
bb) Die Kernelemente der Sozialen Marktwirtschaft .....	102
cc) Schwächen des Begriffs .....	104
c) Zusammenfassung .....	105
2. Die verfassungsrechtliche Verankerung .....	106
a) Negativabgrenzung zur Planwirtschaft .....	106
aa) Formelle Einwände .....	106
bb) Materielle Einwände .....	108
b) Positive Entscheidungsmerkmale .....	110
aa) Grundrechtlicher Schutz des Markts und Wettbewerbs .....	110
bb) Schutz des Privateigentums .....	112

cc) Ergänzende Freiheitsgewährleistungen . . . . .	114
dd) Grenzen der Einschränkung . . . . .	115
ee) Das Gebot der „Sozialen“ Marktwirtschaft in der Verfassung	118
ff) Zwischenfazit . . . . .	121
III. Art. 15 GG im Kontext der Sozialen Marktwirtschaft . . . . .	123
1. Der Sozialisierungsartikel als Kontrapunkt? . . . . .	124
2. Beachtung bei der Auslegung der Norm . . . . .	125
3. Konsequenzen für Art. 15 GG . . . . .	127
E. Zusammenfassung . . . . .	128

*Teil 3*

**Voraussetzungen und Grenzen der Vergesellschaftung** 130

A. Die Gegenstände der Sozialisierung . . . . .	131
I. Produktionsmittel . . . . .	131
1. Der unergiebigere Wortlaut . . . . .	133
2. Die Bedeutung des Produktionsmittelbegriffs im sozialistischen Sinne . . . . .	134
3. Der Begriff der Volkswirtschaftslehre . . . . .	135
4. Abkehr von Art. 156 WRV . . . . .	137
5. Schlussfolgerungen . . . . .	138
a) Reichweite des Begriffs . . . . .	138
b) Reformbedarf . . . . .	140
II. Naturschätze . . . . .	143
III. Grund und Boden . . . . .	145
1. Reichweite des Begriffs . . . . .	145
2. Teleologische Reduktion? . . . . .	146
IV. Fazit . . . . .	148
B. „Sozialisierungsreife“ als ungeschriebene Voraussetzung? . . . . .	149
I. Begründungsansätze . . . . .	150
II. Wortlaut und Entstehungsgeschichte . . . . .	150
III. Funktion des Sozialisierungsartikels . . . . .	152
IV. Fazit . . . . .	153
C. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz . . . . .	154
I. Anwendbarkeit auf Art. 15 GG . . . . .	154
1. Eigentumseingriffe und Verhältnismäßigkeit . . . . .	156
2. Vergesellschaftung und Verhältnismäßigkeit . . . . .	156
a) Legitimer Zweck . . . . .	157
b) Geeignetheit und Erforderlichkeit . . . . .	157
c) Angemessenheit . . . . .	159
3. Dispens des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes? . . . . .	160

II.	Modifizierte Verhältnismäßigkeitsprüfung . . . . .	161
1.	Grundsätze . . . . .	162
a)	Auflösung der praktischen Hürden hinsichtlich der Zweck-Mittel-Relation . . . . .	162
b)	Angemessenheit und Wesensgehalt . . . . .	163
c)	Zwischenfazit . . . . .	166
2.	Betroffene Grundrechte . . . . .	166
a)	Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG . . . . .	166
b)	Art. 12 Abs. 1 GG . . . . .	169
c)	Art. 9 Abs. 1 GG . . . . .	170
d)	Art. 3 Abs. 1 GG . . . . .	171
D.	Die Entschädigungspflicht, Art. 15 Satz 2 GG . . . . .	173
I.	Die „entsprechende“ Anwendbarkeit des Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG . . . . .	174
1.	Bloße Billigkeitsentschädigung? . . . . .	175
2.	Entschädigung zum Verkehrswert als Regelfall? . . . . .	177
3.	Interessenabwägung bei systematischer Betrachtung . . . . .	178
a)	Zweck der Enteignungsentschädigung . . . . .	178
b)	Zweck der Sozialisierungsentschädigung . . . . .	180
II.	Berechnungskriterien . . . . .	183
1.	Die Wesensgehaltsgarantie als Untergrenze . . . . .	183
a)	Notwendiger erster Schritt: Verkehrswertermittlung . . . . .	183
b)	Zweiter Schritt: Einschränkung aufgrund der Funktion des Sozialisierungsartikels . . . . .	186
c)	Zwischenergebnis . . . . .	188
2.	Differenzierung nach der Sozialisierungszielform . . . . .	189
3.	Privater oder unternehmerischer Gebrauch . . . . .	190
4.	Berücksichtigung eigener (Nicht-)Leistung . . . . .	192
III.	Zusammenfassung . . . . .	193
E.	Sozialisierung durch Gesetz . . . . .	194
I.	Das Erfordernis eines formalen Gesetzes . . . . .	194
1.	Gesetzgebungskompetenz . . . . .	194
2.	Gesetzgebungsverfahren . . . . .	196
a)	Allgemeine Anforderungen . . . . .	196
b)	Sozialisierung auf dem Weg der Volksgesetzgebung? . . . . .	196
II.	Bestimmtheitsgebot . . . . .	198
III.	Verbot des Einzelfallgesetzes? . . . . .	199
IV.	Anwendbarkeit des Zitiergebots? . . . . .	200
F.	Vereinbarkeit von Vergesellschaftungen mit europäischem Unionsrecht . . . . .	201

*Teil 4*

<b>Die Zielformen der Vergesellschaftung</b>	<b>203</b>
A. Verfassungsrechtliche Anforderungen	203
I. Die Gemeinwirtschaft als Oberbegriff	203
II. Negative Abgrenzung	205
1. Verstaatlichung im erwerbswirtschaftlichen Sinne	205
2. Betriebliche Mitbestimmung	207
3. Planwirtschaftliche Modelle	208
III. Positive Begriffsmerkmale der Gemeinwirtschaft	209
1. Materielle Anforderungen	209
a) Abkehr von der privatnützigen Bewirtschaftung	210
b) Unmittelbare Bedarfsdeckung als Leitmotiv	211
c) Zulässigkeit der Gewinnerzielung als Nebenfolge	214
2. Institutionelle Anforderungen	215
a) Notwendigkeit der „gemeinsamen“ Bewirtschaftung	215
b) Kollektive Verfügungsgewalt in repräsentativer Form	217
c) Definition der Gemeinschaft durch den Gesetzgeber	221
d) Sicherung des gemeinwirtschaftlichen Zwecks	222
IV. Zwischenfazit	224
B. Definitionsansätze	225
I. Das Gemeineigentum	225
II. Andere Formen der Gemeinwirtschaft	227
C. Praktische Ausgestaltungsmöglichkeiten	229
D. Verbleibende praktische Hürden	231

*Teil 5*

<b>Zur Vereinbarkeit des Berliner Vergesellschaftungsvorhabens mit Art. 15 GG</b>	<b>234</b>
A. Der Inhalt des Vergesellschaftungsgesetzesentwurfs	235
I. Anwendungsbereich und Sozialisierungsgegenstand	235
II. Zielform der Vergesellschaftung	237
III. Entschädigungsregelung	237
B. Formelle Verfassungsmäßigkeit	239
I. Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin	239
II. Gesetzgebungsverfahren	241
C. Materielle Vereinbarkeit mit Art. 15 GG	242
I. Anwendbarkeit von Art. 15 GG durch den Berliner Gesetzgeber	242
1. Historische Betrachtung	244
2. Vergesellschaftung gemäß Art. 23 Abs. 2 VvB?	245

3. Weitergehender Grundrechtsschutz durch die VvB? . . . . .	245
II. Sozialisierungsfähiger Gegenstand . . . . .	247
1. Wohnungsunternehmen als Produktionsmittel? . . . . .	247
2. Grund und Boden . . . . .	248
III. Vergesellschaftungsreife . . . . .	249
IV. Verhältnismäßigkeit . . . . .	250
1. Relevanter Maßstab . . . . .	250
2. Keine Vollsozialisierung . . . . .	252
3. Keine evidente Ungeeignetheit der Gemeinwirtschaft . . . . .	252
4. Keine Unzumutbarkeit im Einzelfall . . . . .	253
a) Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG . . . . .	253
b) Art. 12 Abs. 1 GG . . . . .	254
5. Insbesondere: Keine verfassungswidrige Ungleichbehandlung . . . . .	255
a) Grenzziehung bei 3.000 Wohnungen . . . . .	255
b) Ausnahme für Unternehmen ohne Gewinnerzielungsabsicht . . . . .	257
6. Zwischenergebnis . . . . .	258
V. Entschädigung . . . . .	259
1. Art der Entschädigung . . . . .	259
2. Ausmaß der Entschädigung . . . . .	259
VI. Überführung in Gemeinwirtschaft . . . . .	261
1. Institutionelle Anforderungen . . . . .	261
2. Materielle Anforderungen . . . . .	263
VII. Fazit . . . . .	263

*Teil 6*

<b>Zusammenfassung und Ausblick</b>	265
<b>Literaturverzeichnis</b> . . . . .	269
<b>Stichwortverzeichnis</b> . . . . .	287

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
AbgHBerlin	Abgeordnetenhaus des Landes Berlin
AbstG	Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Abstimmungsgesetz – AbstG)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AG	Aktiengesellschaft
AktG	Aktiengesetz
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BauGB	Baugesetzbuch
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BB	Betriebsberater
Bd.	Band
Bearb.	Bearbeiter/in
BeckRS	beck-online.RECHTSPRECHUNG
Begr.	Begründer/in
BerlVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BKR	Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BremStGH	Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen
BremVerf	Bremische Verfassung
BRZ	Berliner Rechtszeitschrift
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BV	Bayerische Verfassung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
COVuR	COVID-19 und Recht



CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DAP	Deutsche Arbeiterpartei
DAX	Deutscher Aktienindex
DDP	Deutsche Demokratische Partei
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
DNVP	Deutschnationale Volkspartei
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DP	Deutsche Partei
Drs.	Drucksache
DS	Der Sachverständige
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Volkspartei
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
ehem.	ehemalige/r
Einf.	Einführung
EMRKZusProt	Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
Entsch.	Entscheidung
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
e. V.	eingetragener Verein
f.	folgende (Seite)
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	folgende
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GenG	Genossenschaftsgesetz
GewArch	Gewerbearchiv
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GlüStV	Glücksspielstaatsvertrag
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	GmbH-Gesetz
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht

HChE	Herrenchiemseer Entwurf
Hdb.	Handbuch
HessVerf	Verfassung des Landes Hessen
HGB	Handelsgesetzbuch
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber/in
HStR	Handbuch des Staatsrechts
i. E.	im Ergebnis
ImmoWertV	Immobilienwertermittlungsverordnung
insb.	insbesondere
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KGaA	Kommanditgesellschaft auf Aktien
KJ	Kritische Justiz
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen   Rheinland-Pfalz   Saarland
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
Ls.	Leitsatz
MitbestG	Mitbestimmungsgesetz
MSPD	Mehrheitssozialdemokratische Partei Deutschlands ( <i>informell</i> )
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
n. F.	neue Fassung
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NS	Nationalsozialismus
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
NZM	Neue Zeitschrift für Miet- und Wohnungsrecht
RettungsG	Rettungsübernahmegesetz
RhPfVerf	Rheinland-Pfälzische Verfassung

Rn.	Randnummer
RuP	Recht und Politik
S.	Seite
s.	siehe
SächsVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
SaVerf	Sächsische Verfassung
SE	Societas Europaea (Europäische Gesellschaft)
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SHVerf	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
sog.	sogenannt/e
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
s. u.	siehe unten
stRspr	ständige Rechtsprechung
ThürVerf	Thüringische Verfassung
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
u. a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UmwG	Umwandlungsgesetz
Urt.	Urteil
USA	United States of America
USPD	Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
v.	von/vom
VerfDDR	Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik
VerfGH Berlin	Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin
VerfGH NRW	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
Verf NRW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
VerfR	Verfassungsrecht
VergG-E	Gesetzesentwurf der Initiative „Deutsche Wohnen & Co enteignen“, Gesetz zur Überführung von Wohnimmobilien in Gemeineigentum, Stand: Mai 2021
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VvB	Verfassung von Berlin
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WiR	Wirtschaftsrecht – Beiträge und Berichte aus dem Gesamtbereich des Wirtschaftsrechts
WRV	Weimarer Reichsverfassung

WuM	Wohnungswirtschaft und Mietrecht
z. B.	zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZfIR	Zeitschrift für Immobilienrecht
ZGuG	Zeitschrift für Gemeinwirtschaft und Gemeinwohl
ZRGK	Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte – Kanonistische Abteilung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
zul.	zuletzt
ZVglRWiss	Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft



## Teil 1

# Einführung

„Deutsche Wohnen & Co enteignen“ – mit diesen plakativen Worten erregte ein Berliner Volksbegehren<sup>1</sup> im Herbst 2018 nicht nur die Aufmerksamkeit der breiten Öffentlichkeit. In der rechtswissenschaftlichen Diskussion rückte die Initiative eine Norm ins Licht,<sup>2</sup> die bisher ein eher spärlich beleuchtetes Dasein fristete. Denn entgegen dem Wortlaut der Forderung wird keinesfalls eine Enteignung der Wohnungsunternehmen im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG angestrebt. Vielmehr sollen die Immobilien zur Gewährleistung der Wohnraumversorgung in Berlin durch Gesetz *vergesellschaftet* werden. Als verfassungsrechtliches Vehikel soll ausweislich des Beschlusstextes Art. 15 GG dienen.

Seit dem Beginn der Vergesellschaftungsinitiative im Jahr 2018 entwickelte das Vorhaben eine kaum vorhersehbare Dynamik. Während der unfreiwillige Namensgeber der Kampagne – die Deutsche Wohnen SE – von der Vonovia SE übernommen wurde<sup>3</sup>, überwand das Vergesellschaftungsvorhaben sämtliche Hürden der Berliner Volksgesetzgebung. Am 26. September 2021 stimmten die Berliner Bürgerinnen und Bürger schließlich mit einer deutlichen Mehrheit von 57,8% der abgegebenen Stimmen für die Vergesellschaftung von großen Immobilienwirtschaftsunternehmen.<sup>4</sup> Ob die Idee, Wohnungsunternehmen in Berlin zu „enteignen“, in die Tat umgesetzt werden wird, ist al-

---

<sup>1</sup> Beschlusstext der Initiative Deutsche Wohnen & Co enteignen, abrufbar unter [https://content.dwenteignen.de/uploads/Beschlusstext\\_Volksbegehren\\_ecccd8d6b0c.pdf](https://content.dwenteignen.de/uploads/Beschlusstext_Volksbegehren_ecccd8d6b0c.pdf), zul. abgerufen am 5.4.2024.

<sup>2</sup> Vgl. etwa *Drohse*, KJ 53 (2020), S. 30; *J. Ipsen*, NVwZ 2019, 527; *Kloepfer*, NJW 2019, 1656; *Kühling/Litterst*, DVBl. 2022, 871; *Lörler*, NJ 2019, 273; *Petersen/Maier*, ZfIR 2019, 737; *Schede/Schuldt*, ZRP 2019, 78; *Schmidt*, DÖV 2019, 508; *Sodan/Ferlemann*, LKV 2019, 193.

<sup>3</sup> Siehe die Pressemitteilung der Deutsche Wohnen SE vom 24.5.2021, abrufbar unter <https://www.deutsche-wohnen.com/ueber-uns/presse-news/pressemitteilungen/deutsche-wohnen-und-vonovia-unterzeichnen-vereinbarung-ueber-zusammenschluss-beider-unternehmen>, zul. abgerufen am 5.4.2024.

<sup>4</sup> Endgültiges Ergebnis zum Volksentscheid über einen Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände, S. 4, abrufbar unter <https://www.berlin.de/wahlen/abstimmungen/deutsche-wohnen-und-co-enteignen/ergebnisse/artikel.1130038.php>, zul. abgerufen am 5.4.2024.

lerdings offen. Das Votum ist für den Senat rechtlich nicht bindend.<sup>5</sup> Er setzte aber eine Expertenkommission ein, die zunächst klären sollte, ob und unter welchen Umständen die Vergesellschaftung großer Immobilienunternehmen in Berlin realisiert werden kann.<sup>6</sup> Da die Kommission das Vorhaben in ihrem Abschlussbericht mehrheitlich für verfassungsrechtlich zulässig erachtete,<sup>7</sup> soll im nächsten Schritt ein sog. Vergesellschaftungsrahmengesetz beschlossen werden, 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“.<sup>8</sup>

Im Windschatten des Berliner Modells haben sich weitere Initiativen formiert, die ebenfalls Vergesellschaftungen nach Art. 15 GG fordern. Unter dem Motto „Hamburg Enteignet“ wird für die Vergesellschaftung des Wohnungsbestandes großer Immobilienunternehmen in Hamburg geworben.<sup>9</sup> In Nordrhein-Westfalen strebt eine Initiative mit dem Namen „RWE & Co enteignen“ die Vergesellschaftung der Energieproduktion an.<sup>10</sup>

Auch wenn fraglich ist, ob die beschriebenen Vergesellschaftungsideen in die Tat umgesetzt werden, sind sie ein Beleg dafür, dass der bislang kaum beachtete Art. 15 GG an Bedeutung für aktuelle politische Debatten gewonnen hat.<sup>11</sup> Dies mag mit Blick auf den derzeitigen Stand der Literatur verwundern. Dort wird der Sozialisierungartikel als „Ikone sozialistischer Illusion“<sup>12</sup> beschrieben, was impliziert, dass die Idee der Vergesellschaftung der Vergan-

---

<sup>5</sup> Näher zur fehlenden rechtlichen Bindung des Senats im Hinblick auf die Umsetzung unter Teil 5, B. II.

<sup>6</sup> Pressemitteilung der Senatskanzlei vom 29.3.2022, abrufbar unter <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2022/pressemitteilung.1191202.php>, zul. abgerufen am 5.4.2024.

<sup>7</sup> Abschlussbericht der Expertenkommission, S. 14 ff., abrufbar unter <https://www.berlin.de/kommission-vergesellschaftung/downloads/>, zul. abgerufen am 5.4.2024; zu den abweichenden Sondervoten Abschlussbericht der Expertenkommission, S. 110 ff.; s. ferner zu den Ergebnissen der Expertenkommission *Breudel/Lenz*, DÖV 2024, 139 ff.; *Tietzsch*, WuM 2023, 725 (727 ff.).

<sup>8</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU Berlin und SPD Berlin, S. 50 f., abrufbar unter <https://www.berlin.de/rbmskzl/politik/senat/koalitionsvertrag/>, zul. abgerufen am 5.4.2024.

<sup>9</sup> Beschlusstext der Initiative Hamburg Enteignet, abrufbar unter <https://hamburg-enteignet.de/de/material>, zul. abgerufen am 5.4.2024.

<sup>10</sup> Vgl. Forderungen der Initiative RWE & Co enteignen, abrufbar unter <https://rwe-enteignen.de/forderungen/>, zul. abgerufen am 5.4.2024.

<sup>11</sup> So in Bezug auf das Berliner Vergesellschaftungsvorhaben auch *Kühling/Litterst*, DVBl. 2022, 871.

<sup>12</sup> *Kloepfer*, Verfassungsgebung als Zukunftsbewältigung aus Vergangenheitserfahrung, S. 55.

genheit angehört. In eine ähnliche Richtung stößt die Ansicht, dass Art. 15 GG reif für die „Musealisierung“ sei und im Zeitalter der Globalisierung lediglich ein „Verfassungsfossil“ darstelle.<sup>13</sup> Jedenfalls nach dem Berliner Votum zugunsten der Vergesellschaftung großer Immobilienunternehmen kann diesem Befund nicht mehr zugestimmt werden. Im Gegenteil: Der Sozialisierungsartikel des Grundgesetzes ist aktueller denn je.

Vergesellschaftungen auf Grundlage von Art. 15 GG hat es in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland bislang nicht gegeben.<sup>14</sup> Viele Fragen betreffend die Umsetzbarkeit des Berliner Vergesellschaftungsvorhabens sind durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung daher noch nicht geklärt.<sup>15</sup> Auch in der Literatur besteht keine Einigkeit über entscheidende Fragen: Ist Art. 15 GG überhaupt noch anwendbar? Unter welchen Voraussetzungen können Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden? Welche Maßstäbe gelten für die Entschädigungspflicht? Und worin besteht der Unterschied zur Enteignung?

Die nachfolgende Untersuchung soll dazu beitragen, ein klares Bild von den Funktionen von Art. 15 GG in der Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes zu zeichnen. Erörtert werden soll insbesondere, ob und unter welchen Voraussetzungen Vergesellschaftungen in verfassungsgemäßer Weise realisierbar sind. Zu beleuchten ist außerdem die Frage, welche Rechtsfolgen ein Vergesellschaftungsgesetz mit sich bringt und was unter dem Begriff der Gemeinwirtschaft zu verstehen ist. Auf Grundlage dieser Untersuchungen ist zu diskutieren, ob die Berliner Vergesellschaftungsinitiative „Deutsche Wohnen & Co enteignen“ in verfassungsgemäßer Weise umgesetzt werden könnte.

---

<sup>13</sup> So ausdrücklich *Deppenheuer/Froese*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1, Art. 15 Rn. 5 f.; ähnlich auch *Brückner*, Sozialisierung in Deutschland, S. 223.

<sup>14</sup> Siehe nur *Axer*, in: BeckOK GG, Art. 15 Rn. 1; *J. Ipsen*, NVwZ 2019, 527.

<sup>15</sup> Vgl. *Kühling/Litterst*, DVBl. 2022, 871.