Das Schreckgespenst der Sozialisierung und was das Grundgesetz dazu sagt

von ■ Andreas Fisahn

Transparent in Berlin-Neukölln, 19.4.2019 (Foto: dpa)

»Für Arbeiter deutscher Unternehmen ist diese SPD nicht mehr wählbar«, erklärte der Gesamtbetriebsratsvorsitzende von BMW – man wischte sich die Augen. Anlass war die Äußerung des Juso-Vorsitzenden Kevin Kühnert, der Sozialismus in der »Zeit« über Kollektivierung von Großunternehmen mit den Worten definiert hatte: »Mir ist weniger wichtig, ob am Ende auf dem Klingelschild von BMW ›staatlicher Automobilbetrieb‹ steht oder ›genossenschaftlicher Automobilbetrieb‹ oder ob das Kollektiv entscheidet, dass es BMW in dieser Form nicht mehr braucht.« RP-Online fasste das Interview mit dem Titel zusammen: »Kevin Kühnert will Besitz von Immobilien beschränken.« – das erinnert doch fatal an das Plakat von Klaus Staeck aus dem Jahre 1972 mit dem Aufruf: »Deutsche Arbeiter, die SPD will euch eure Villen im Tessin wegnehmen.« Nur Staeck meinte das ironisch, in diesen finsteren Zeiten ist das ganz ernst gemeint.

Weiter hat die Explosion der Mietpreise in den Großstädten zu einer neuen Diskussion um Enteignung und die Wirtschaftsordnung geführt. In Berlin gibt es gar ein Volksbegehren zur Enteignung des Wohnungskonzerns »Deutsche Mieten«. Die Aufregung des BMW-Betriebsrates überrascht, haben die Beschäftigten von BMW doch wenig mit den Eigentümern zu tun. Auch wenn der Familie Quandt fast 47% der BMW-Aktien gehören, 53% befinden sich in Streubesitz, so gilt auch für BMW: Aktiengesellschaften sind eine Form der Vergesellschaftung von Produktionsmitteln – nur ist diese eben nicht nur kapitalistisch, sondern auch unsozial und unökologisch. Die FDP ließ es sich nicht nehmen, diese Diskussion zum Anlass für eine alte Forderung zu nehmen, nämlich Art. 15 aus dem Grundgesetz zu streichen.

Was ist eigentlich das Eigentum?

Art. 15 GG muss mit Art. 14 GG zusammengelesen werden. Beide spiegeln die Kräfteverhältnisse bei der Entstehung des Grundgesetzes wider und lassen den Klassenkompromiss, der dem Grundgesetz zugrundeliegt, gut erkennen. Art. 14 GG schützt das Eigentum und Erbrecht. Aber was ist eigentlich das Eigentum, das da geschützt und vererbt werden soll? Einer der ersten Chefideologen des englischen Bürgertums, John Locke, legitimierte nicht nur die Arbeitsteilung zwischen Krone und Parlament, sondern lieferte auch eine Rechtfertigung des Eigentums. Eigentum entspringe aus eigener Arbeit. Locke schreibt: »Obwohl die Erde und alle niedrigeren Geschöpfe den Menschen gemeinschaftlich gehören, so hat doch jeder Mensch ein Eigentum an seiner eigenen Person; auf diese hat niemand ein Recht als er selbst. Die Arbeit seines Körpers und das Werk seiner Hände, können wir sagen, sind im eigentlichen Sinn sein Eigentum. Alles also, was er dem Zustand, den die Natur vorgesehen, und in dem sie es gelassen hat, entrückt, hat er mit seiner Arbeit gemischt, ihm etwas zugesellt, was sein eigen ist, und macht es dadurch zu seinem Eigentum.«[1] Locke kam allerdings schon in Zeiten eines arbeitenden Bürgertums und eines parasitären Adels mit diesem Begriff in Schwierigkeiten, als er versuchte, die Legitimität hoher Geldvermögen zu begründen.

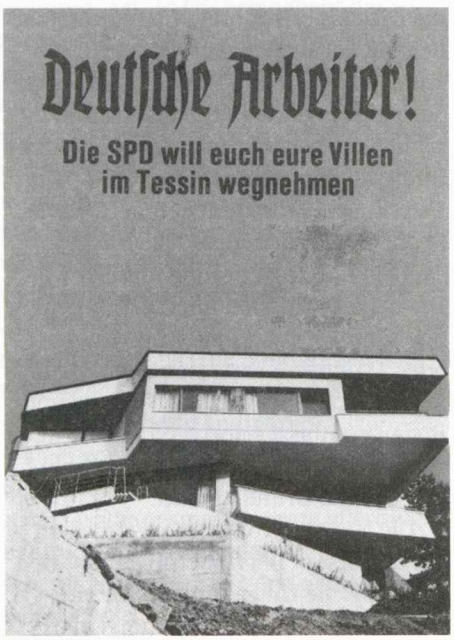
Bei der Beratung des Grundgesetzes überlegten einige, Lockes Ansatz zu übernehmen. Das Grundrecht auf Eigentum sollte sich nach einem Vorschlag nur auf das der »persönlichen Lebenshaltung oder der eigenen Arbeit dienende Eigentum« beziehen.[2] Aber dieser Vorschlag wurde in einem Abstimmungspatt abgelehnt. Eine Mehrheit bekam der Kompromiss, der nun im Grundgesetz steht. »Inhalt und Schranken« des Eigentums werden durch Gesetz definiert. Den Inhalt des Eigentums könnte man folglich auch im Sinne dieser obigen Bestimmung des Eigentums definieren, was »natürlich« nicht geschehen ist, denn es passt nicht zu einer kapitalistischen Ordnung.

Eigentum gibt es im Unterschied zum Besitz nur als rechtlich definiertes Institut. Besitz ist die tatsächliche Herrschaft über eine Sache. Eigentum wird rechtlich konstruiert und konstituiert. Dabei wird das Eigentumsrecht i.d.R. als Ausschließungsrecht verstanden, d.h. als Möglichkeit, andere von der Nutzung auszuschließen und sein Eigentum nur selbst zu nutzen oder auch nicht zu nutzen, wobei zur Nutzung auch die Veräußerung gehört.

Grenzen des Eigentums

Zum Kompromiss des Grundgesetzes gehörte allerdings auch, die Grenzen des Eigentums in der Verfassung durch seine Sozialpflichtigkeit zu bestimmen. So heißt es in Art. 14 Abs. 2 GG: »Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.« Die Rechtsprechung und die Rechtswissenschaft haben den Kompromiss verschoben. Als Eigentum gilt heute alles, was traditionell als Eigentum anerkannt war. Verstand man unter Eigentum ursprünglich nur das Sacheigentum, insbesondere das Grundeigentum, wurde dieser enge Begriff des Eigentums erweitert um z.B. Aktien oder Rentenansprüche, Hypotheken oder Urheberrechte. So fallen in die juristische Definition des Eigentums heute alle privatrechtlichen vermögenswerten Rechte und Güter. Und Eigentum erscheint in der herrschenden Diskussion als eine vorrechtliche, natürliche Gegebenheit, als etwas, das immer schon da war und nun durch Gesetze beschränkt wird. Daraus folgte, dass die Schranken- und Inhaltsbestimmung von der Jurisprudenz zusammengezogen werden. Jede Inhaltsbestimmung ist dann auch eine Schranke oder Begrenzung des Eigentums mit der Folge, dass diese Beschränkung nur zum Zwecke des Allgemeinwohls erfolgen darf. Die Rechtfertigungspflicht wurde damit umgekehrt: Nicht der Gebrauch des Eigentums muss mit dem Allgemeinwohl gerechtfertigt werden, sondern die Einschränkung des scheinbar ursprünglichen Ausschlussrechts, das mit dem Eigentum verbunden ist. Und die Beschränkung muss immer verhältnismäßig sein, will sagen: Das verfolgte Allgemeinwohl muss auf der Waage der Justitia schwerer wiegen als das individuelle Recht des Eigentümers. Die Schranken sind allerdings vielfältig und betreffen vielfältigste Nutzungen des Eigentums: Selbstverständlich darf man sein Kfz nicht dazu gebrauchen, um mit 180 km/h durch Ortschaften zu rasen. Oder Chemiefabrikanten werden in ihrem Eigentum durch das Immissionsschutzgesetz begrenzt, das z.B. verbietet, krebserregende Stoffe in der Luft freizusetzen.

Art. 14 GG erlaubt auch die Enteignung, also den Entzug und die Übertragung der Eigentumsrechte auf andere, wenn der Zweck dieser Enteignung dem Allgemeinwohl dient und der Eigentümer entschädigt wird. Entgegen der vermutlich vorherrschenden Vorstellung ist eine solche Enteignung nach Art. 14 GG keineswegs ungewöhnlich. Wenn eine neue Eisenbahntrasse gebaut werden soll, sich die Grundstückseigentümer aber weigern zu verkaufen, werden sie schlicht enteignet und ausgezahlt. Die Enteignung muss mit einer Entschädigung verbunden werden. Die Frage ist, wie hoch diese ausfällt. Das BVerfG bleibt seiner schon älteren Rechtsprechung treu und meint zur Entschädigungspflicht: »Eine starre, allein am Marktwert orientierte Entschädigung ist somit dem Grundgesetz fremd. Es trifft auch nicht zu, dass den Enteigneten durch die Entschädigung stets das ›volle Äquivalent für das Genommene gegeben werden muss‹. Der Gesetzgeber kann je nach den Umständen vollen Ersatz, aber auch eine darunter liegende Entschädigung bestimmen.«[3] Der Bundesgerichts-



Andreas Fisahn ist Professor für Öffentliches Recht und Rechtstheorie an der Universität Bielefeld

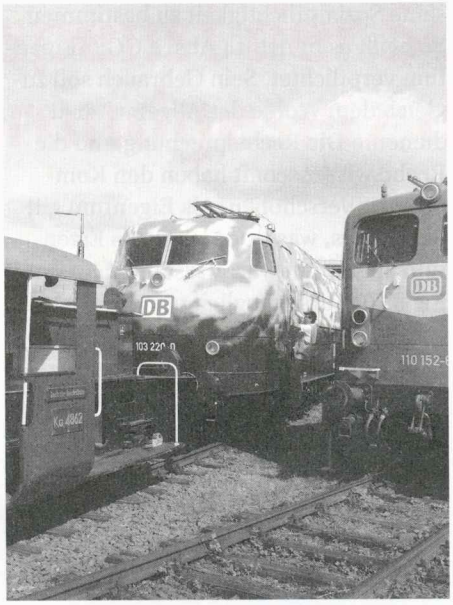
[1] Locke, John, Zwei Abhandlungen über die Regierung (Leipzig 2010), Kap. 5, Nr. 27, S. 133.
[2] Pikart, E./Werner, W. (Bearbeiter): Der Parlamentarische Rat 1948-1949 – Bd. 5 I Ausschuss für Grundsatzfragen (Boppard 1993), S. 198ff.; vgl. auch Speckmann, G.: Sozialisieren leicht gemacht – Fast wäre das Grundgesetz vor 70 Jahren mit einer eingeschränkten Eigentumsdefinition in Kraft getreten, Neues Deutschland v. 26.5.2019.
[3] BVerfGE 24, 367/420; 41, 126/161.

hof (BGH) gewährt im Einzelfall dagegen regelmäßig Wertersatz.[4]

Art. 15 GG normiert eine weitere Rechtsgrundlage, d.h. eine weitere Möglichkeit, in das Eigentum einzugreifen. Nach dieser Vorschrift dürfen Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel zum Zwecke der Vergesellschaftung in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden. Bei dieser Formulierung haben die Mütter und Väter des Grundgesetzes nicht ausschließlich an Enteignung und Verstaatlichung gedacht. Die Verfügungsgewalt über Produktionsmittel kann auch so organisiert werden, dass diese demokratischen Entscheidungen unterworfen werden, also demokratisch darüber entschieden wird, ob, was, wie und wo produziert wird, um so sozialen Belangen und dem Umweltschutz Genüge zu tun, ohne dass der Staat Eigentümer wird. Gemeineigentum und Gemeinwirtschaft sind nicht zwingend Staatseigentum. Aber die Vergesellschaftung des Eigentums meint etwas anderes als die kapitalistische Vergesellschaftung durch Aktiengesellschaften. Gemeint sind Verfügungsbefugnisse der Gesellschaft, die demokratischen Ansprüchen gerecht werden, also eben nicht exquisit ausschließend, sondern allgemein sind.

Vergesellschaftung oder Verstaatlichung?

Das Problem und den Unterschied zwischen Vergesellschaftung und Verstaatlichung kann man an zwei Beispielen diskutieren: Nach der Finanzkrise 2008 wurde intensiv über die Möglichkeit, Sinn und Unsinn der Verstaatlichung von Banken diskutiert. Das war eine Forderung, die angesichts der Krise der Landesbanken kaum ausreichend war, um Finanzmarktkrisen zu verhindern. Die Kontrolle von Banken durch überforderte Politiker*innen, die im Zweifel schon das Kreditwesengesetz und das Wertpapierhandelsgesetz nicht einmal dem Namen nach kennen, ist kein Modell, um die Logik der Finanzmärkte zu durchbrechen. Die Landesbanken handelten nur in einem Punkt anders als die privaten Banken: Sie haben sich offensichtlich dümmer angestellt.



DB-Museum Koblenz-Lützel, 17.6.2018 (Foto: Joschi71/wikimedia)

Das zweite Beispiel ist die Deutsche Bundesbahn. In der EU-Verfassung, dem Lissabon-Vertrag, wird vorgeschrieben, dass europäische Netze dem Wettbewerb geöffnet werden sollen. Gemeint sind z.B. das Stromnetz, das Telefonnetz und das Eisenbahnnetz – überall soll der Markt regieren. Durch EU-Richtlinien wurde dieses Gebot ergänzt und konkretisiert. Folglich wurden in Deutschland die staatlichen Dienstleister, die diese Netze betrieben, nämlich Post und Bahn, privatisiert. Die Privatisierung der Bahn wurde von der Kohl-Regierung – also von CDU und FDP – im Jahre 1993 beschlossen. Verwirklicht wurde die Privatisierung – Juristen sprechen von formaler Privatisierung – dann 1999, also unter der Regierung Schröder. Die Bahn wurde zu einer Aktiengesellschaft, die allerdings immer noch zu 100% dem Bund gehört, weil der Gang an die Börse immer wieder gescheitert ist. Aber mit der formalen Privatisierung wurde die Logik des Unternehmens umgestellt auf die Logik einer Aktiengesellschaft und Aktiengesellschaften haben nicht das Ziel, Menschen zu transportieren, Aktiengesellschaften sollen Gewinn machen. Die Folgen sind für jeden spürbar und müssen nicht erörtert werden. Worauf es ankommt: Es ist nicht entscheidend, wer Eigentümer ist, sondern welcher Logik das Unternehmen folgt oder folgen muss. Vergesellschaftung und Gemeinwirtschaft muss also anders verstanden werden als Überführung in staatliches Eigentum ohne Änderung der Geschäfts- oder Unternehmensziele, ohne Umstellung der Organisationsweise und Logik und letztere kann eben auch stattfinden ohne den Eigentumstitel zu ändern.

Auf Art. 15 wurde in der Geschichte der Bundesrepublik bisher keine Umorganisation von Eigentum gestützt. Selbst als 2008 die Hypo-Real-Estate-Bank in die Insolvenz zu rutschen drohte und die Bundesregierung eine Verstaatlichung für notwendig hielt, um das System zu retten, wollte sie sich nicht auf Art. 15, nicht einmal auf Art. 14 stützen. Die Bundesregierung nutzte das Aktienrecht, das ein sog. Squeeze-out erlaubt, um die Hypo-Real-Estate zu verstaatlichen. Squeeze-out bedeutet, dass derjenige, der 95% der Aktien hält, die restlichen Eigentümer zwingen kann, ihre Aktien an ihn zu verkaufen (§ 327 AktG). Im Falle der Bank wurden die Aktionäre zunächst aufgefordert, ihre Aktien freiwillig an die Bundrepublik zu verkaufen, als diese dann die erforderliche Mehrheit hatte, wurden die übrigen rausgekauft. Der Staat wurde Eigentümer der Bank, aber eine formale Enteignung durch Gesetz wurde vermieden – das machte sich für eine schwarzgelbe Regierung nicht so gut – und die kapitalistische Logik wurde beibehalten, es blieb bei der kapitalistischen Vergesellschaftung.

Mit dem Squeeze-out hatte sich auch die Diskussion erübrigt, ob die Verstaatlichung der Banken auf Art. 15 GG gestützt werden kann. Pfiffig hatten einige Juristen eingewendet, Banken seien schließlich keine Produktionsmittel. Der Streit, ob die »Schöpfung« von Geld juristisch als Produktion definiert werden kann, hatte sich in dem Fall erledigt, weil die Bundesregierung pfiffiger war. Die neue Diskussion um die Enteignung der Miethaie von »Deutsche Wohnen« oder »Vonovia« kann sich ohne Zweifel auf Art. 15 GG berufen. »Grund und Boden« umfasst selbstverständlich auch den bebauten Boden und die Immobilien auf den Grundstücken.

Die Nutzung von Squeeze-out sieht auf den ersten Blick allerdings aus wie eine typische Umgehung des Gesetzes, konkret der Voraussetzungen in

Art. 14 und 15 GG. Denn Squeeze-out muss weder dem Allgemeinwohl dienen noch durch Gesetz erfolgen. Und die Umgehung gesetzlicher Vorschriften durch die Wahl einer anderen Rechtsform und/oder durch die Flucht ins Privatrecht sind grundsätzlich unzulässig. Dem Bundesverfassungsgericht wurde die Frage vorgelegt, ob diese Enteignung durch die Hintertür verfassungskonform ist. Das Gericht hielt sich aus dem schmutzigen Geschäft der Börsianer vornehm heraus und erklärte die Squeeze-out-Vorschriften für verfassungskonform, weil Aktien eher als Kapitalanlage denn als Unternehmensbeteiligung zu verstehen seien und das Vermögen durch die Entschädigungspflicht ausreichend geschützt sei.[5] Die Klage gegen die konkrete Enteignung im Falle Hypo-Real-Estate wurde schon als unzulässig verworfen.[6]

Wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes

Mit der Formulierung »zum Zwecke der Vergesellschaftung« und »Überführung in Gemeinwohl« wird deutlich, dass die Mütter und Väter des Grundgesetzes es keineswegs für eine ausgemachte Sache hielten, dass die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik eine kapitalistische Marktwirtschaft sein wird. Die Sozialisierungsvorschrift ermöglicht auch den Übergang zu einer postkapitalistischen, sozialen und ökologischen Wirtschaftsordnung. Art. 15 GG ermöglicht die Sozialisierung, aber er gebietet sie nicht.

Das war wenige Jahre vorher noch anders. In der Hessischen Landesverfassung wird die Sozialisierung der Großindustrie nicht nur ermöglicht, sondern direkt durch die Verfassung angeordnet. Nach dem Krieg bestand große Einigkeit, dass die deutsche Groß- und vor allem Schwerindustrie so eng mit den Nazis verbandelt war und der deutsche Faschismus eine Sonderform kapitalistischer Herrschaft war, dass die Sozialisierung dieser Industrien allgemein – auch von der CDU – auf die Tagesordnung gesetzt wurde. Die US-amerikanische Besatzungsmacht sorgte allerdings dafür, dass die Rechtslage der Hessischen Verfassung nie Verfassungswirklichkeit wurde. 1949, als das Grundgesetz beraten und verabschiedet wurde, hatten sich die Kräfteverhältnisse verschoben. So sah die Kompromissstruktur des Grundgesetzes anders aus: Sozialisierung ist Möglichkeit, nicht Auftrag.

Der ehemalige Verfassungsrichter, Hans-Jürgen Papier, vertritt nun die Auffassung, dass eine Enteignung der Wohnungskonzerne eben aus diesem Grunde verfassungswidrig sei: »Der Artikel 15 ist 1949 vom Parlamentarischen Rat als Ausdruck der Offenheit in Bezug auf die künftige Wirtschaftsverfassung Deutschlands eingeführt worden. Damals wollte man auch planwirtschaftliche Entwicklungen nicht ausschließen«, erklärte Papier der FAZ. »Nur: Dieser Sozialisierungsartikel ist noch nie zur Anwendung gekommen. Und mit der Entwicklung der sozialen Marktwirtschaft sollte er sich erledigt haben.«[7] Ein merkwürdiges Rechtsverständnis. Man stelle sich nur kurz vor, es geschähen keine Morde mehr, würde man dann – nach welcher Zeit eigentlich? – den Mordparagrafen für nicht mehr anwendbar erklären, weil die Gesellschaft sich anders entwickelt hat? – Wohl kaum. Recht verfällt nicht mit der Zeit, solange es im Großen und Ganzen noch angewendet wird. Folgte man Papier, hieße das auch, dass die Wirtschaftsordnung nie gewechselt werden kann, weil sich zunächst eine bestimmte Form etabliert hat. Nur meinen viele, die Ordnung habe sich faktisch geändert, von einem regulierten Kapitalismus zu einem radikal marktwirtschaftlichen Kapitalismus – sollte das auch schon verfassungsrechtlich verboten gewesen sein? Papier hat die Konsequenzen seiner Überlegungen nicht bedacht.

Auf Art. 14 GG, meint Papier weiter, lasse sich eine Enteignung durch Volksbegehren nicht stützen, denn »dieses Ziel kann mit viel milderen Mitteln verfolgt werden als dem Schwert des totalen Entzugs von Eigentum. Zum Beispiel über die Sozialbindung des Grundeigentums und durch mehr Wohnungsbau.«[8] Es ließe sich schon darüber streiten, ob die Enteignung zum Zwecke des Allgemeinwohls auf ihre Verhältnismäßigkeit geprüft werden muss bzw. ob das Allgemeinwohl nicht immer höher zu bewerten ist. Und Papier bestreitet nicht, dass es zum Allgemeinwohl gehört, dass Mieten bezahlbar sein müssen. Hinzu kommt aber, dass die milderen Mittel eben versagt haben, die Effekte der »Mietpreisbremse« lassen sich kaum messen. Der Effekt der Preisbremse sei »allerdings minimal, wie die Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) im Auftrag des Ministeriums zeigt. Viele zweifeln ihn sogar ganz an«, berichtete der Merkur.[9]

Hervorzuheben ist noch einmal, dass Art. 15 GG die Möglichkeit zur Sozialisierung eröffnet. »Das Grundgesetz ist wirtschaftspolitisch neutral«, erklärte deshalb auch das BVerfG mehrfach.[10] Das Grundgesetz kennt eben nicht nur den Schutz des Eigentums, sondern benennt auch die Gemeinwirtschaft als mögliche Wirtschaftsform. Es fordert den Sozialstaat, aber keineswegs die Marktwirtschaft. Allerdings ist abschließend darauf hinzuweisen, dass die EU-Verträge den Kompromiss des Grundgesetzes weiter verschoben haben – weg von der Gemeinwirtschaft. Die EU-Grundrechtecharta kennt – anders als das Grundgesetz – ein »Recht auf unternehmerische Freiheit« (Art. 16) und die EU-Verträge verpflichten die Wirtschafts- und Finanzpolitik der EU und der Mitgliedsstaaten auf eine »offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb« (Art. 119, 120, 127 AEUV). Die Eigentumsordnung bleibt Sache der Mitgliedsstaaten (Art. 345), aber die Logik des kapitalistischen Wettbewerbs und mit ihm die Gewinnmacherei dürfen nicht infrage gestellt werden. Die »offene Marktwirtschaft« ist eben keine Gemeinwirtschaft.

[4] BGHZ 38, 198/200; 41, 354/358; 57, 359/368; 67, 190/192; 120, 38/46ff.
[5] BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 30. Mai 2007 – 1 BvR 390/04, www.bverfg.de/e/rk20070530_1bvr039004.html.
[6] BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 5. Mai 2009 – 1 BvR 971/09, www.bverfg.de/e/rk20090505_1bvr097109.html.
[7] Ebenda.
[8] FAZ 20.4.2019, www.faz.net/aktuell/wirtschaft/ehemaliger-verfassungsrichter-hans-juergen-papier-haelt-enteignungen-fuer-unzulaessig-16149639.html.
[9] Merkur v. 3.6.2019, www.merkur.de/politik/staedte-und-gemeinden-mietpreisbremse-kuriert-nur-symptome-zr-11468490.html.
[10] BVerfGE 4, 7/17f.; 7, 377/400; 50, 290/338; vgl. zusammenfassend: Ocak, O., Die zivilgesellschaftliche Unternehmensmitbestimmung und ihre verfassungs- und europarechtliche Bewertung (Baden-Baden 2016), S. 77ff.