

HALINA WAWZYNIAK

DAS GRUNDGESETZ UND DIE EIGENTUMSFRAGE

Pünktlich zum 70. Jahrestag des Grundgesetzes erlebte die Eigentumsdebatte eine Renaissance. Ausnahmsweise wurde sie nicht angestoßen durch einen juristischen Aufsatz oder eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, sondern durch politisches Handeln. Ausgangspunkte der jüngsten Debatten sind das Volksbegehren zur Vergesellschaftung großer Immobilienunternehmen in Berlin und der in Berlin geplante – und mittlerweile vom Senat beschlossene – Mietendeckel. In der Diskussion geraten Artikel 14 GG (Enteignung) und Artikel 15 GG (Vergesellschaftung) manchmal durcheinander. Für linke Politik ist die Unterscheidung allerdings zentral, da sich aus ihr unterschiedliche Handlungsoptionen eröffnen. Eine Vergesellschaftung ist dabei einer Enteignung vorzuziehen.

EIGENTUMSGARANTIE UND ENTEIGNUNG

Artikel 14 GG

(1) Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.

(2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.

(3) Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.

Da Art. 14 GG sowohl eine Eigentumsgarantie (Gewährleistungsgarantie) als auch die Möglichkeit der Enteignung zum Wohle der Allgemeinheit enthält, wird von wirtschaftsliberaler Seite bei Regulierungsbemühungen gern schnell das Wort «Eigentumsgarantie» in die Debatte geworfen oder der Vorwurf «das ist Enteignung» erhoben. Dabei wird vergessen, dass die allermeisten Eingriffe in das Eigentum eher Inhalts- und Schrankenbestimmungen sind, wie zum Beispiel beim Mietendeckel in Berlin. Der Unterschied zwischen diesen Bestimmungen und Enteignung muss kurz erläutert werden.

In den politischen Debatten wird sehr häufig auf die sogenannte Gewährleistungsgarantie des Rechtsinstituts Eigentum verwiesen, wie sie in Art. 14 Abs. 1 GG zu finden ist. Diese Gewährleistungsgarantie stellt sicher, dass Eingriffe in das Eigentum extra begründet werden müssen und einer Rechtfertigung bedürfen, da grundsätzlich der oder die Eigentümer*in mit dem Eigentum tun und machen kann, was er bzw. sie will.

Insbesondere Apologeten des Marktes setzen die Gewährleistungsgarantie absolut, so als sei unter gar keinen Bedingungen ein Eingriff in das Eigentum möglich. Das wiederum ist von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht gedeckt: «Die Gewährleistung des Rechtsinstituts wird nicht angetastet, wenn für die Allgemeinheit lebensnotwendige Güter zur Sicherung überragender Gemeinwohlbelange und zur Abwehr von Gefahren nicht der Privatrechtsordnung, sondern einer öffentlich-rechtlichen Ordnung unterstellt werden.»¹ Das Bundesverfassungsgericht macht an dieser Stelle den Weg frei, um mit öffentlich-rechtlichen Ge- und Verboten auf das Eigentum zuzugreifen, ohne dass die Eigentumsgarantie damit zwangsläufig infrage gestellt würde. Gerade im Hinblick auf den Mietendeckel ist dies eine sehr wertvolle Aussage, wie wir noch sehen werden.

Enteignungen sind an bestimmte Bedingungen geknüpft. Sie müssen durch das Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen und es müssen Art und Ausmaß der Entschädigung geregelt sein. Sie sind nur zum Wohle der Allgemeinheit erlaubt, wie dieses Wohl gesichert wird, darüber wird aber nichts gesagt.

Bei der Enteignung kann also beispielsweise einer GmbH etwas weggenommen und einer anderen GmbH übertragen werden. Das Bundesverfassungsgericht drückt dies so aus: «Die Enteignung im verfassungsrechtlichen Sinn ist auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver Eigentumspositionen im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben gerichtet.»² Damit ist noch nichts darüber gesagt, wie der neue Eigentümer mit dem Eigentum verfahren soll, etwa ob er mit ihm eine Gewinnerzielungsabsicht verfolgen darf, ob eine demo-

kratische Kontrolle des Umgangs mit dem Eigentum gewährleistet ist etc. Eine Enteignung von Grundstückseigentümern ist – wie beispielsweise in Bayern 2008 geschehen³ – möglich, um die Errichtung einer Pipeline einer GmbH & Co. KG auf den betreffenden Grundstücken zu ermöglichen.

Die eigentliche Schwierigkeit bei Eigentumseingriffen liegt darin, dass sie im Regelfall Inhalts- und Schrankenbestimmungen sind und gerade keine Enteignungen. Bei Inhalts- und Schrankenbestimmungen «handelt es sich um die in die Zukunft gerichtete, generelle und abstrakte Festlegung von Rechten und Pflichten durch den Gesetzgeber hinsichtlich solcher Rechtsgüter, die als Eigentum im Sinne der Verfassung zu verstehen sind».⁴ Es ist also keine Enteignung, wenn der Gesetzgeber Festlegungen über Einschränkungen der Nutzung des Eigentums trifft. Die juristische Debatte um den Mietendeckel in Berlin macht das deutlich. Eigentümer*innen wird das Eigentum gerade nicht weggenommen, sie können nur nicht komplett frei über dieses Eigentum verfügen, weil ihnen durch die drei Elemente des Mietendeckels (Einfrieren der Mieten, Beschränkung der Miethöhe bei Neu- und Wiedervermietung entsprechend des Mietspiegels, Kappung überhöhter Mieten) Beschränkungen hinsichtlich der Erzielung von Einkünften aus Eigentum auferlegt werden. Bei solchen Inhalts- und Schrankenbestimmungen muss der Gesetzgeber sowohl die Interessen der Eigentümer*innen aus der Anerkennung des Privateigentums (Gewährleistungsgarantie) als auch das Gebot, dass das Eigentum dem Wohl der Allgemeinheit (Sozialgebot) dienen soll, berücksichtigen. Beide Seiten müssen abgewogen werden und keine Seite darf sich dabei komplett durchsetzen.

Halten wir fest: Eingriffe in das Eigentum sind zunächst einmal nicht an sich antikapitalistisch. Eingriffe in das Eigentum finden tagtäglich statt, im Regelfall durch Inhalts- und Schrankenbestimmungen, aber auch Enteignungen sind kein Sonderfall, sondern finden fast täglich statt. Der Klassiker hierbei ist die Enteignung im Rahmen von Infrastrukturmaßnahmen wie dem Straßen- oder Autobahnbau oder dem Bau von Versorgungsleitungen, deren Voraussetzungen im § 87 BauGB geregelt ist. Eingriffe in das Eigentum haben erst dann demokratisch-sozialistischen Charakter, wenn mit ihnen eine Verpflichtung zu Gemeinwohlorientierung und demokratischer Kontrolle verbunden sind.

VERGESELLSCHAFTUNG

Artikel 15 GG

Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung durch ein Gesetz, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden. Für die Entschädigung gilt Artikel 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 entsprechend.

Die Vergesellschaftung geht einerseits weiter als die Enteignung und ist andererseits nur in einem eingeschränkteren Umfang möglich. Wenn Art. 15 GG für Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel die Option eröffnet, diese in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft zu überführen, dann heißt das zugleich, dass das Grundgesetz nur für bestimmte Rechtsgüter eine Vergesellschaftung zulässt. Dass die Aufzählung der genannten Rechtsgüter abschließend ist, wird in der juristischen Literatur nicht bestritten;⁵ umstritten ist auch nicht, dass bei der Vergesellschaftung eine Entschädigung zu zahlen ist.

Es geht also im Art. 15 GG im Unterschied zum Art. 14 GG nicht nur um eine Eigentumsübertragung, sondern um eine Überführung in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinschaft, das heißt, Art. 15 GG ermöglicht eine andere als eine privatwirtschaftlich organisierte Wirtschaftsform für die in ihm genannten Rechtsgüter. Mit Art. 15 GG ist es möglich, Wirtschaftszweige oder Teile davon institutionell zu sozialisieren bzw. zu vergesellschaften und gemeinwirtschaftlich zu organisieren. Und hier beginnt der Streit.

Die juristische Schwierigkeit besteht darin, den Begriff «Gemeinwirtschaft» genauer zu definieren. Gemeinsam ist allen bekannten Definitionen, dass es bei Gemeinwirtschaft um die Deckung eines öffentlichen oder gesellschaftlichen Bedarfs ohne Gewinnabsicht zur Verfolgung von Gemeinwohlzielen geht.⁶ Eine Form der Gemeinwirtschaft wiederum ist das Gemeineigentum. Gemeineigentum «bedeutet Eigentum einer kollektiven Gesamtheit und zeichnet sich dadurch aus, dass statt eines Individuums der Staat, die Gemeinden oder sonstige Selbstverwaltungseinrichtungen Träger des Eigentumsrechts sind».⁷ Mithin ist Gemeinwirtschaft im Geltungsbereich des Grundgesetzes Demokratisierung von Wirtschaft. Sie ist notwendige Voraussetzung für eine Vergesellschaftung nach Art. 15 GG. Sie ist auch bei einer Enteignung nach Art. 14 GG nicht ausgeschlossen, muss aber explizit festgeschrieben werden.

Die Vergesellschaftung nach Art. 15 GG lässt es zu, dass der Staat Träger des Eigentumsrechts wird. Mit einer gesunden Skepsis gegen den Staat sollte sich linke Politik aber eher für Selbstverwaltungseinrichtungen als Träger des Eigentumsrechts starkmachen. Auch wenn der Staat Träger des Eigentumsrechts ist, hat Art. 15 GG nichts mit Verstaatlichung zu tun: «Gemeineigentum ist von der Verstaatlichung zu unterscheiden, da es nicht ausreicht, Eigentum in Händen des Staates zu begründen, sondern es muss auch die Form des Wirtschaftens geändert werden.»⁸ Um es am Beispiel des Volksbegehrens «Deutsche Wohnen & Co enteignen» zu veranschaulichen: Es geht eben gerade nicht nur darum, den großen Wohnungskonzernen etwas wegzunehmen, sondern durch die Überführung in Gemeineigentum oder eine andere Form der Gemeinwirtschaft die demokratische Kontrolle über die Bewirtschaftung und den Neubau von Wohnraum zu bekommen.

DIE AUSEINANDERSETZUNG UM VERGESELLSCHAFTUNGSFÄHIGE RECHTSGÜTER – EINE ZUKUNFTSFRAGE

Da das Bundesverfassungsgericht bislang nicht über eine Vergesellschaftung nach Art. 15 GG zu entscheiden hatte, ist in der juristischen Wissenschaft umstritten, was alles unter die vergesellschaftungsfähigen Rechtsgüter fällt. Was unter Grund und Boden sowie Naturschätzen zu verstehen ist, ist relativ klar umrissen. Deswegen kommt der Auslegung des Rechtsgutes «Produktionsmittel» eine entscheidende Bedeutung zu, insbesondere wenn Art. 15 GG auch zukünftig noch Geltung beanspruchen will und in einer digitalisierten Welt der Art. 15 GG nicht nur ein musealer Gegenstand sein soll.

Auf der einen Seite gibt es diejenigen, die ein enges Verständnis im Sinne von «der Produktion unmittelbar dienenden Betriebsanlagen» präferieren.⁹ Sie stellen auf die Debatten im Parlamentarischen Rat zur Entstehung des Grundgesetzes ab, in denen es um Schlüsselindustrien gegangen sei und der Dienstleistungssektor ausgenommen worden sei. Die Verfasser*innen des Grundgesetzes hätten,

so heißt es, bewusst auf die Formulierung aus der Weimarer Republik «privat wirtschaftliche Unternehmungen» verzichtet und auch die in den Debatten zum Grundgesetz enthaltene Variation «gleichartige Unternehmen» finde sich nicht im Grundgesetz.¹⁰ Dieser Position widersprechen diejenigen, die aus dem Wortlaut des Art. 15 GG schlussfolgern, dass mit dieser sämtliche Mittel zur Produktion oder Bereitstellung von Wirtschaftsgütern und damit auch Handels- und Dienstleistungsunternehmen erfasst seien.¹¹

Der juristische Streit um die Auslegung des Begriffs Produktionsmittel ist nicht nur ein theoretischer Streit und geht weit über die gegenwärtigen Debatten um die Vergesellschaftung von Immobilienkonzernen hinaus. Angesichts der zunehmenden Digitalisierung könnte eine enge Auslegung des Begriffs Produktionsmittel im Sinne von «der Produktion unmittelbar dienenden Betriebsanlagen» sehr schnell das historische Aus des Art. 15 GG bedeuten, weil es insbesondere für Patente und Algorithmen keiner solcher Betriebsanlagen bedarf. Patente und Algorithmen bestimmen aber zunehmend unser Leben und dürfen deshalb nicht der privaten Verfügungsgewalt überlassen werden. Eine Vergesellschaftung mit der Verpflichtung zur Gemeinwirtschaft zur Deckung eines öffentlichen oder gesellschaftlichen Bedarfes ohne Gewinnabsicht wäre eine grundlegende gesellschaftliche Umgestaltung, die jetzt angegangen werden muss. Um so dringlicher ist eine progressive Debatte für eine weite Auslegung des Begriffs Produktionsmittel in Art. 15 GG, nicht zuletzt, weil in Bezug auf Digitalisierung kaum der «Umweg» über Grund und Boden genommen werden kann.

Das Rechtsgut «Grund und Boden» ist klar einordbar. Da sich das Volksbegehren «Deutsche Wohnen & Co enteignen» auf Art. 15 GG stützt, ist eine Debatte entfacht worden, die sich um die Frage einer Sperrwirkung bei nichtsozialisierungsfähigen Unternehmen dreht. Darunter wird eine Auffassung verstanden, nach der sich für eine Vergesellschaftung nicht auf das Rechtsgut «Grund und Boden» gestützt werden kann, wenn sich auf diesem nicht auch Produktionsmittel befinden, die einer Vergesellschaftung zugänglich sind. So wird in der Literatur unter Zugrundelegung eines engen Produktionsmittelbegriffs von sozialisierungsunfähigen Unternehmen gesprochen, die eine Sperrwirkung für die Vergesellschaftung von Grund und Boden entfalten.¹² Der Überlegung dahinter ist, wenn schon das Unternehmen nicht vergesellschaftet werden darf, dann geht das auch nicht unter Bezugnahme auf Grund und Boden, auf dem das Unternehmen liegt. Dem wird von anderen entgegengehalten, dass keinerlei rechtliche oder tatsächliche Hindernisse für eine Vergesellschaftung allein des Grundstücks eines Wirtschaftsunternehmens ersichtlich sind. Weder Wortlaut noch Systematik noch Entstehungsgeschichte bieten Anhaltspunkte für eine restriktive Interpretation.¹³ Auch hier ist es um der Wirksamkeit des Art. 15 GG willen zentral, einer einengenden Interpretation entgegenzutreten. Denn diese Interpretation würde aus einer Aufzählung einzelner Rechtsgüter, die für sich eine Vergesellschaftung erlauben, eine Abhängigkeit von Rechtsgütern voneinander für eine Vergesellschaftung machen, was klar erkennbar dem Wortlaut des Art. 15 GG widerspricht.

Unter die Naturschätze wiederum fallen nach allgemeiner Auffassung Bodenschätze wie Kohle, Erdöl oder Eisenerze und wirtschaftlich nutzbare Naturkräfte wie Wasserkraft oder Windenergie.¹⁴ Selbst wenn man den Oberbegriff noch weiter fasst und auch lebende Ressourcen wie Wald

und Fische darunter fasst,¹⁵ werden sich Patente und Algorithmen schwerlich unter diesen Begriff subsumieren lassen. Bleibt als nur der Begriff Produktionsmittel, dessen weite Auslegung noch durchzusetzen ist.

ABWÄGUNG ZWISCHEN ENTEIGNUNG UND VERGESELLSCHAFTUNG

Für eine demokratisch-sozialistische Politik ist die Unterscheidung zwischen Enteignung und Vergesellschaftung keine Nebensächlichkeitsfrage. Enteignung nämlich ist nicht per se demokratisch-sozialistische Politik, sie findet – wie der Straßenbau zeigt – im Kapitalismus tagtäglich statt.

Der Vorteil der Enteignung gegenüber der Vergesellschaftung ist, dass diese nicht auf bestimmte Rechtsgüter beschränkt ist. Andererseits findet mit einer Enteignung nicht zwingend die Überführung in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft statt. Enteignung bedeutet deshalb nicht, dass Eigentum zwangsläufig demokratischer kontrolliert und eingesetzt wird.

Vergesellschaftung hingegen mit der strengen Bindung an die Überführung in Gemeinwohl oder andere Formen der Gemeinwirtschaft ist der umfassendere gesellschaftsverändernde Ansatz. Und gerade deshalb wollen Marktliberale den Art. 15 GG lieber heute als morgen abschaffen.

Die historisch bedingte Beschränkung der Vergesellschaftung auf bestimmte Rechtsgüter stellt eine Herausforderung für die Zukunft dar. Aufgabe linker Jurist*innen muss es sein, für einen weiten Begriff des vergesellschaftungsfähigen Rechtsgutes Produktionsmittel einzutreten und dies gegebenenfalls auch juristisch durchzukämpfen. Nur so wird es gelingen, den Art. 15 GG auch für die Vergesellschaftung der für eine digitalisierte Welt zentralen Produktionsmittel Patente und Algorithmen anwendbar zu halten. Ob es gelingt, diese in Formen der Gemeinwirtschaft zu überführen und damit einer demokratischen Kontrolle zu unterstellen, wird eine der zentralen Fragen der Zukunft sein. Denn die Möglichkeit der Überführung in Gemeineigentum ist die Möglichkeit, gemeinsam zu bestimmen, wie sich die digitalisierte Gesellschaft zukünftig entwickelt.

Halina Wawzyniak war von 2009 bis 2017 Bundestagsabgeordnete und von 2013 bis 2017 rechtspolitische Sprecherin der Bundestagsfraktion der LINKEN. Sie ist Volljuristin und arbeitet bei der Linkenfraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin.

¹ Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 58, 300, Rdnr. 174. ² BVerfGE 70, 191, Rdnr. 3. ³ Vgl. Bayerischer Landtag, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/10316, 1.4.2008, unter: www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP15/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000005500/0000005814.pdf. ⁴ Grundgesetzkommentar, Dreier, GG, Art. 14, Rdnr. 90. ⁵ Vgl. Kommentar zum Grundgesetz, BeckOK, GG, Art. 15, Rdnr. 14. ⁶ Grundgesetzkommentar, von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 15, Rdnr. 16; BeckOK, GG, Art. 15, Rdnr. 11. ⁷ BeckOK, GG, Art. 15, Rdnr. 12. ⁸ Ebd. ⁹ Vgl. ebd., Art. 15, Rdnr. 17. ¹⁰ Grundgesetzkommentar, Maunz/Dürig, GG, Art. 14, Rdnr. 10 u. 12. ¹¹ Vgl. Engels, Andreas: «Lex Hypo Real Estate» – Das Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz auf verfassungsrechtlichem Prüfstand, in: Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht (BKR) 2009, S. 365–367. ¹² Vgl. BeckOK, GG, Art. 15, Rdnr. 1. ¹³ Vgl. Dreier, GG, Art. 15, Rdnr. 23. ¹⁴ Vgl. BeckOK, GG, Art. 15, Rdnr. 16. ¹⁵ Vgl. Maunz/Dürig, GG, Art. 15, Rdnr. 35.

IMPRESSUM

STANDPUNKTE 11/2019 erscheint online und wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung V. i. S. d. P.: Alrun Kaune-Nüßlein Franz-Mehring-Platz 1 · 10243 Berlin · www.rosalux.de ISSN 1867-3171 Redaktionsschluss: November 2019 Lektorat: TEXT-ARBEIT, Berlin Satz/Herstellung: MediaService GmbH Druck und Kommunikation