

Rechtsgutachten

**zu den rechtlichen Möglichkeiten
einer Rücküberführung
des Universitätsklinikums Gießen
und Marburg in öffentliches Eigentum**

Prof. Dr. Joachim Wieland

**Rechtsgutachten
zu den rechtlichen Möglichkeiten einer Rücküberführung
des Universitätsklinikums Gießen und Marburg
in öffentliches Eigentum**

Prof. Dr. Joachim Wieland

Rosa-Luxemburg-Stiftung – Gesellschaftsanalyse und Politische Bildung e. V.,
ver.di – Fachbereich Gesundheit, Soziale Dienste, Wohlfahrt und Kirchen Hessen,
ver.di Landesbezirk Hessen und Fraktion DIE LINKE im Hessischen Landtag



Zum Autor

Prof. Dr. Joachim Wieland LL.M.

Professor für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht
an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Impressum

Herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung

V. i. S. d. P.: Alrun Kaune-Nüßlein

Straße der Pariser Kommune 8A · 10243 Berlin · www.rosalux.de

ISBN 978-3-948250-32-4 · Redaktionsschluss: März 2021

Layout/Herstellung: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

Gedruckt auf: Circleoffset Premium White, 100% Recycling

Diese Publikation ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Rosa-Luxemburg-Stiftung.

Sie wird kostenlos abgegeben und darf nicht zu Wahlkampfzwecken verwendet werden.

Für Urte Sperling und Hans Mehrbrodt,
die als Krankenschwester bzw. Bürger zeitlebens
für eine gemeinwohlorientierte Gesundheitsversorgung stritten.

Inhalt

Vorwort: Gesundheit ist kein Wirtschaftsgut	7
Vorwort: Gesundheit darf keine Ware sein – Uniklinikum zurück in öffentliches Eigentum	8
«Eine Aufforderung, sich einzubringen und weiterzudenken» – Interview zu den Auseinandersetzungen um das privatisierte Universitätsklinikum Gießen und Marburg	10
Rechtsgutachten zu den rechtlichen Möglichkeiten einer Rücküberführung des Universitätsklinikums Gießen und Marburg in öffentliches Eigentum	17
1 Gutachtenauftrag	17
2 Sachverhalt	18
2.1 Die Universitätsklinikum Gießen und Marburg GmbH	18
2.2 Rechtliche Grundlagen	19
2.2.1 Grundgesetzliche Vorgaben zur Zulässigkeit und Entschädigungszahlungen	19
2.2.1.1 Formelle Anforderungen	19
2.2.1.2 Materielle Anforderungen	20
2.2.2 Verfassung des Landes Hessen	22
2.3 Fragestellungen	24
3 Rechtliche Bewertung	25
3.1 Gesetzgebungskompetenz des Landes	25
3.2 Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz im Übrigen	25
3.2.1 Vereinbarkeit einer Vergesellschaftung mit Art. 15 GG	26
3.2.1.1 Ermächtigung zur Sozialisierung	26
3.2.1.2 Vergesellschaftung von Produktionsmitteln	26
3.2.1.3 Überführung in Gemeinwirtschaft	28
3.2.1.4 «Vergesellschaftungsreife»	29
3.2.1.5 Verhältnismäßigkeit	30
3.2.1.6 Entschädigung	31
3.2.2 Vereinbarkeit des Gesetzes mit Art. 12 GG	32
3.2.3 Allgemeiner Gleichheitssatz	32
3.2.4 Verbot von Einzelfallgesetzen	34
3.2.5 Schuldenbremse	34
3.3 Vereinbarkeit mit der Verfassung des Landes Hessen	35
4 Antworten auf die Gutachtenfragen	36
5 Literatur	38

Vorwort:

Gesundheit ist kein Wirtschaftsgut

Am 20. Mai 2005 beteiligten sich mehrere Tausend Menschen an der Großdemonstration der Gewerkschaft ver.di in Marburg unter dem Titel «Gesundheit ist kein Wirtschaftsgut» gegen den von der damaligen Regierung unter Roland Koch vorangetriebenen Verkauf der fusionierten Universitätskliniken Gießen und Marburg.

Trotz dieses breiten Widerstands befindet sich das Universitätsklinikum Gießen und Marburg (UKGM) inzwischen als bundesweit einziges Universitätsklinikum seit mehr als 15 Jahren in privater Trägerschaft der Rhön-Klinikum AG. Die Folgen des Verkaufs ihrer Klinik an ein gewinnorientiertes Unternehmen haben die UKGM-Beschäftigten seitdem in ständigen Auseinandersetzungen gegen Stellenabbau und Outsourcing ebenso wie im Kampf um die Anhebung des Tarifniveaus auf den Stand öffentlicher Kliniken erfahren müssen.

Seit 2020 der Asklepios-Konzern die Aktienmehrheit an der Rhön-Klinikum AG übernommen hat, befürchten die Beschäftigten eine weitere Verschlechterung ihrer Arbeitssituation, da dieser Klinikkonzern in Hessen bisher nicht als seriöser Arbeitgeber, sondern vor allem durch Tarifflucht und Outsourcing aufgefallen ist. Nach Auffassung der Mehrheit im Hessischen Landtag bestand allerdings zum Zeitpunkt der Übernahme keine rechtliche Möglichkeit mehr, die Kliniken in öffentliche Trägerschaft zurückzuführen. Ein 2005 im Kaufvertrag mit der Rhön-Klinikum AG vereinbartes Rückkaufsrecht des Landes Hessen bei einem Inhaberwechsel im Rhön-Konzern war zeitlich befristet und ist Ende 2019 abgelaufen.

Dass das Land Hessen allerdings auch weiterhin die rechtlichen Möglichkeiten zur Rücküberführung des UKGM in öffentliche Trägerschaft hätte, zeigt das nun vorliegende Gutachten auf. Prof. Dr. Wieland liefert mit seinem Rechtsgutachten einen detaillierten Handlungsleitfaden für mögliche künftige politische Mehrheiten im Hessischen Landtag. Welche Bedeutung die beiden mittelhessischen Universitätskliniken für die Gesundheitsversorgung in ihrer Region haben, ist nicht zuletzt in der aktuellen COVID-19-Pandemie deutlich geworden.

Für die Beschäftigten des UKGM wird es unabhängig von der Trägerschaft weiterhin darum gehen, in Tarifverträgen Entgelte durchzusetzen, die ihrer hohen Verantwortung und oft auch großen Belastung gerecht werden, gute Arbeitsbedingungen regeln und eine ausreichende Personalbesetzung vorschreiben. Die weitere Verlagerung von Arbeitsplätzen durch Outsourcing gilt es zu verhindern. Die Umsetzung einer verbindlichen gesetzlichen Personalbemessung (PPR 2.0) durch die Bundesregierung wäre ebenfalls eine wichtige Maßnahme, um der Überlastung des Personals im UKGM entgegenzuwirken. Auch wenn das Land Hessen (noch) nicht selbst Träger

des UKGM ist, erwarten die Beschäftigten die konkrete Unterstützung durch die Landesregierung für ihre Forderungen.

*Sylvia Bühler (Bundesfachbereichsleiterin Gesundheit, Soziale Dienste, Wohlfahrt und Kirchen, ver.di),
Jürgen Bothner (Landesbezirksleiter Hessen, ver.di) und Georg Schulze (Landesfachbereichsleiter
Gesundheit, Soziale Dienste, Wohlfahrt und Kirchen, ver.di)*

Vorwort: Gesundheit darf keine Ware sein – Uniklinikum zurück in öffentliches Eigentum

Unmut und Protest in Mittelhessen waren groß, als die hessische CDU unter Ministerpräsident Roland Koch im Jahr 2006 getreu ihrer neoliberalen Dogmen, der Markt solle alles richten und Private könnten alles besser, in einem europaweit einmaligen Vorgang das fusionierte Universitätsklinikum Gießen und Marburg an die Rhön-Klinikum AG, einen börsennotierten Krankenhauskonzern, verscherbelte. Aus Roland Kochs viel gepriesenem «Leuchtturm» wurde eine Pleiten-Pech-und-Pannen-Privatisierung. Die rechtswidrige Überleitung der Beschäftigten, die zahlreichen Hilferufe von Mitarbeiter*innen und Patient*innen, Stellenabbaupläne, Überstundenberge und die schleppende Inbetriebnahme des Partikelzentrums zur Behandlung von Krebspatient*innen sind nur einige Belege für die lange Geschichte des Scheiterns der Privatisierung. In den für die Öffentlichkeit nicht zugänglichen Verkaufsverträgen zwischen dem Land Hessen und der börsennotierten Rhön-Klinikum AG war eine Change-of-Control-Klausel enthalten. Bei einem etwaigen Eigentümerwechsel hätte der Konzern dem Land das Uniklinikum zum Rückkauf anbieten müssen. Diese Klausel ist Ende 2019 ausgelaufen. Kurz danach übernahm der Krankenhauskonzern Asklepios das Uniklinikum. Ein Schelm, wer Böses dabei denkt. Die Übernahme der Rhön-Klinikum AG und damit des UKGM durch Asklepios droht die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten, die Bedingungen für die Patientenversorgung und für Forschung und Lehre noch weiter zu verschlechtern. Immerhin ist Asklepios für Tariffucht und Kündigungsversuche von Betriebsräten bekannt.

Das Auslaufen der Change-of-Control-Klausel und der Eigentümerwechsel scheinen die Hoffnungen in der Region auf einen Rückkauf des Uniklinikums durch das Land fürs Erste begraben zu haben. Viele Menschen fragen sich, ob das UKGM jetzt überhaupt noch entprivatisiert werden kann. Die Fraktion DIE LINKE im Hessischen Landtag hat gemeinsam mit der Gewerkschaft ver.di (dem Fachbereich Gesundheit, Soziale Dienste, Wohlfahrt und Kirchen und dem Landesbezirk Hessen) und der Rosa-Luxemburg-Stiftung deshalb den renommierten Rechtswissenschaftler Prof. Dr. Joachim Wieland (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer) gebeten, ein Gutachten zu erstellen, um zu prüfen, ob auch eine Rückführung per Gesetz rechtlich möglich wäre. Prof. Dr. Wieland kommt zu dem Schluss, dass eine Überführung in öffentliches Eigentum auf Grundlage von Artikel 15 des Grundgesetzes möglich ist. Auch die Schuldenbremse steht dem nicht entgegen.

DIE LINKE bleibt dabei: Die Rückführung des Uniklinikums in öffentliches Eigentum ist eine notwendige Bedingung dafür, eine gute Versorgung der Patient*innen, gute Arbeitsbedingungen und die Freiheit von Forschung und Lehre zu garantieren. Selbstverständlich müssen gleichzeitig die Rahmenbedingungen im Gesundheitswesen, die durch Kommerzialisierung und Verbetriebswirtschaftlichung (die sogenannten Fallpauschalen) geprägt sind, zugunsten einer Bedarfs- und Gemeinwohlorientierung verändert werden.

DIE LINKE steht an der Seite von Beschäftigten und Patient*innen, vom Aktionsbündnis «Gemeinsam für unser Klinikum», von Gewerkschaften und kritischen Bürgerinitiativen, wie Notruf 113, und Kommunalpolitiker*innen, die mit Blick auf die Missstände wiederholt eine Verbesserung der Versorgungs- und Arbeitsbedingungen sowie eine Rückkehr des Klinikums in öffentliches Eigentum gefordert haben.

Nicht zuletzt die Corona-Pandemie hat uns allen erneut vor Augen geführt, dass Ökonomisierung und Privatisierung im Gesundheitswesen grundsätzlich ein gefährlicher Irrweg gewesen sind. Die Gesundheitsversorgung ist ein öffentliches Gut, das für die Menschen und ihren Bedarf da sein soll und nicht für Profite von Kapitalgesellschaften.

Janine Wissler (Fraktionsvorsitzende), Jan Schalauske (stellvertretender Fraktionsvorsitzender und Abgeordneter aus Marburg) und die Fraktion DIE LINKE im Hessischen Landtag

«Eine Aufforderung, sich einzubringen und weiterzudenken»

Interview zu den Auseinandersetzungen um das privatisierte Universitätsklinikum Gießen und Marburg

Interview mit Bettina Böttcher-Dutton – ehemalige Betriebsratsvorsitzende am Universitätsklinikum Marburg und aktive Mitstreiterin im «Aktionsbündnis Gemeinsam für unser Klinikum» –, Fabian Dzeawas-Rehm – ver.di Gewerkschaftssekretär, zuständig für das UKGM – und Johannes Eidens – Krankenpfleger und Betriebsratsmitglied am Universitätsklinikum Gießen. Das Gespräch führten Jan Schalauske – Mitglied des Hessischen Landtags, stellvertretender Fraktionsvorsitzender und ebenfalls aktiv im Aktionsbündnis – und Julia Dück – Referentin für soziale Infrastruktur, verbindende Klassenpolitik, Gesundheit und Care am Institut für Gesellschaftsanalyse der Rosa-Luxemburg-Stiftung.

Mit Wirkung zum 1. Juli 2005 wurden das Universitätsklinikum Gießen und das Universitätsklinikum Marburg durch das Land Hessen zu der neu errichteten Anstalt des öffentlichen Rechts «Universitätsklinikum Gießen und Marburg» (UKGM) fusioniert. Anfang 2006 übernahm die Rhön-Klinikum AG das UKGM zu 95 Prozent, fünf Prozent der Geschäftsanteile verblieben beim Land Hessen. Das UKGM wurde damit zum ersten privatisierten Universitätsklinikum in Deutschland. Das war vor 15 Jahren. Was hat sich durch die Privatisierung seither verändert?

Bettina Böttcher-Dutton: Als die Privatisierung vom damaligen Ministerpräsidenten Roland Koch (CDU) bekannt gegeben wurde, war das für Marburg ein großer Schock. Die Beschäftigten in Marburg waren gegen die Privatisierung. In dieser Zeit gab es eine Menge Proteste. So wurde etwa eine Bürgerinitiative gegründet. Wir haben 30.000 Unterschriften gegen die Privatisierung gesammelt und unter anderem eine Demonstration mit über 3.000 Teilnehmer*innen organisiert. Als die Privatisierung kam, wurden viele Stellen abgebaut – ohne dass man sich die Abläufe genauer angeschaut hat. Das haben wir Rasenmäherprinzip genannt. Für Marburg kann

ich sagen, dass 2007 allein in der Pflege über 97 Vollzeitstellen reduziert wurden. Auch vor der Fusionierung wurde hier zwar gekürzt. Alles, um die schwarze Null zu halten. Es ging dann aber fleißig weiter.

Johannes Eidens: Seit Jahrzehnten gibt es zu wenig Personal in der Pflege. Als wir verkauft wurden und der Neubau entstand, hieß es, dass wir in der Folge weniger Betten hätten und daher mit dem Personal gut auskämen. Wir kommen mit dem Personal aber nicht aus. Denn es sind schon vor der Privatisierung Stellen abgebaut worden. Aufgebaut wurde hingegen nur dort, wo es unbedingt nötig war – etwa wo eine neue Abteilung entstanden ist oder wo gesetzliche Vorgaben eine Mindestmenge an Personal vorschreiben. Zu einer Verbesserung der Personalsituation hat das nicht geführt.

Waren es vor allem Einsparungen in der Pflege?

Bettina: Nein, eingespart wurde auch in anderen Bereichen. 2008 wurde zum Beispiel die Wäscherei in Marburg geschlossen und mit dem Standort Gießen zusammengelegt. Somit sparte man im ersten Schritt Personalressourcen ein. In zähen Verhandlungen haben wir versucht klarzumachen, dass die Wäscherei in Marburg rentabel ist. Aber sie wurde 2008 trotzdem geschlossen. Die Mitarbeiter*innen wurden entweder nach Gießen versetzt. Oder sie wurden über den Sozialfonds umgeschult. Die Rhön AG hat schließlich auch eine Servicegesellschaft Gießen Marburg gegründet: Lager, Fahrdienst, interner Transportdienst, Küche, Reinigungskräfte, Hausangestellte und Gärtner*innen – rund 520 Beschäftigte wurden in diese Servicegesellschaft ausgliedert. Wir haben zwar einen Service-Tarifvertrag für die Servicegesellschaft ausgehandelt, aber das war eine Wahl zwischen Pest und Cholera.

Johannes: Übrigens wurde die Wäscherei in Gießen dann auch sehr schnell geschlossen mit dem Argument, dass die Maschinen zu alt und das Gebäude marode wären. Seitdem wird unsere Wäsche in Hagen gewaschen. Die Wäsche fährt nun also einmal quer durchs Sauerland und zurück.

Gibt es noch andere Punkte, die zeigen, dass sich die Situation durch die Privatisierung verschlechtert hat?

Johannes: Wir merken das praktisch bei jeder Auseinandersetzung mit dem Arbeitgeber. Die Standardantwort lautet: Das geben die Zahlen nicht her. Die Geschäftsführung schaut auf die Ergebnisse nur in Form von Zahlen, vergleicht, was die Abteilung liefert, und dann kommt immer dieselbe Antwort: Die Zahlen geben das nicht her. Die Situation vor Ort wird nicht berücksichtigt – dass man sich totrennt, keine Luft mehr bekommt und kaum Pausen macht. Es besteht

gar nicht die Chance, der Geschäftsführung begreiflich zu machen, dass es manchmal mit den Zahlen auf dem Papier nicht getan ist. Entsprechend gibt es zahlreiche Überlastungen bei den Beschäftigten.

Fabian Dzewas-Rehm: Ja, der Benchmark ist das wesentliche Instrument, mit dem Stationen untereinander verglichen werden. Personalstellen werden also nicht vom Bedarf der Patient*innen aus geplant. Die Geschäftsführung bestreitet daher auch, dass es eine Personalbemessung gibt, nach der Stellen berechnet werden. Es gibt deswegen zum Beispiel auch keine öffentlich zugänglichen Stellenpläne. Vielmehr werden einfach Zahlen unterschiedlicher Stationen miteinander verglichen.

Was ist das Problem an den Benchmarks?

Fabian: Du kannst ein Kreiskrankenhaus nicht mit einer Uniklinik vergleichen. Eine Uniklinik hat eine ganz andere Komplexität von Fällen. Hier gibt es besonders schwere Fälle mit hohem Pflegeaufwand. Eine Patientin hat dann beispielweise mehrere Leiden, die behandelt werden müssen. Ein Kreiskrankenhaus hat ganz andere Fälle. Der Pflegebedarf lässt sich nicht gleichsetzen, wenn unterschiedliche Größen verglichen werden. Wenn ich also nicht von den Bedürfnissen der Patient*innen ausgehe, sondern nur irgendeine internistische Station mit einer beliebigen anderen internistischen Station vergleiche.

Johannes: Ich denke, es wird geschaut, mit wie wenig Personal die Arbeit gerade noch geleistet werden kann. Im Vordergrund steht die Maßgabe, mit möglichst wenig Leuten möglichst viel zu leisten.

Man kann sicher sagen, dass die europaweit einmalige Privatisierung eines Universitätsklinikums der Höhepunkt einer neoliberalen Politik war, die das Dogma vertritt, dass Markt und Wettbewerb alles regeln. Aber ist das UKGM ein Einzelfall?

Fabian: Na ja, zum Kontext der Privatisierungen der Unikliniken Gießen und Marburg gehört auch, dass etwa in Lich, einer Kleinstadt bei Gießen, das Kreiskrankenhaus an Asklepios verkauft wurde. Im Landkreis Marburg ist es ähnlich verlaufen. In beiden Landkreisen existieren heute also keine öffentlichen Kliniken mehr. Wenn wir zum Beispiel im Bereich der Geburtshilfe schauen, gibt es keine Wahlfreiheit für Gebärende. Im Kreis Marburg-Biedenkopf gibt es einen gewinnorientierten Anbieter; und im Kreis Gießen gibt es entweder kirchliche, konfessionelle Häuser oder Privathäuser zum Entbinden. Gute Gesundheitsversorgung sieht für mich schlicht und einfach anders aus.

Was habt ihr gegen die Privatisierung des UKGM und die Verschlechterungen gemacht?

Fabian: Es ist eine große Solidarität der Bevölkerung mit den Beschäftigten und ihren Kliniken entstanden sowie das Bewusstsein, dass auch Bürger*innen dafür etwas tun müssen. Unter den Beschäftigten hat sich ein stärkeres gewerkschaftliches Bewusstsein entwickelt. Über die Jahre gesehen konnten wir die schlimmsten Pläne verhindern. Mittlerweile gibt es im Wesentlichen zwei Ausgliederungsbereiche: eine Servicegesellschaft und die Reinigung. Eine unserer wesentlichen Auseinandersetzungen ist bis heute, diese Ausgliederungen möglichst einzudämmen bzw. zurückzudrehen. Es ist uns gelungen, einen Teil der Beschäftigten aus der Rhön-Reinigungsgesellschaft wieder auf die tarifpflichtige Ebene des Konzerns zurückzuholen. Aber das ist eine andauernde Auseinandersetzung bis heute. Was aber nicht verhindert wurde, war die Leistungsverdichtung mit dem Stellenabbau. Das hatte zur Folge, dass sowohl die Arbeit als auch deren Ergebnisse schlechter geworden sind. Obwohl in vielen Bereichen natürlich gute Pflege stattfindet, wäre sie ohne die Verdichtung ohne Zweifel besser.

Waren das vor allem betriebliche Auseinandersetzungen?

Bettina: Im Betrieb selber gab es viele Aktionen gegen den Stellenabbau, gegen Leistungsverdichtung und die Forderung, keine weiteren Bereiche auszugliedern. Gleichzeitig wurde uns eine große Solidarität in Marburg und dem Landkreis entgegengebracht. Auch das Marburger Stadtparlament hat in Beschlüssen immer wieder festgehalten, dass die Privatisierung ein Fehler ist, und für die Beschäftigten gestimmt. Es gab mehrfach Anträge an die Landesregierung und offene Briefe an den Ministerpräsidenten. In Marburg wurde von Bürger*innen und Ärzt*innen die Initiative Notruf 113 gegründet. Sie hat die Mängel öffentlich gemacht, die Patient*innen im Krankenhaus erleben. Anfang 2012 entstand das «Aktionsbündnis Gemeinsam für unser Klinikum», das die Kirche, die Gewerkschaften, Bürger*innen, Patienten*innen und Parteien auch außerhalb von Marburg zusammenbrachte. Wir sind auf die Straße gegangen, haben mit den Menschen geredet, viele Aktionen gemacht. Wir haben die Politik sofort mit eingebunden und sind in die Öffentlichkeit gegangen. Intern wurde immer diskutiert, wie wir als Arbeitnehmervertretung oder auch als Gewerkschaft nach außen gehen. Wir haben versucht, alle mitzunehmen, und das hat funktioniert. Ich bin sicher: Die Privatisierung des UKGM war ein Testballon für bundesweite Privatisierungen von Universitätskliniken. Dass es so weit nicht gekommen ist, ist ein Erfolg unserer Proteste.

Fabian: Das Besondere am Aktionsbündnis ist – das große Lob geht an die betrieblich Aktiven –, dass sie immer dieses breite Bündnis gesucht haben. Es gab das Bewusstsein, dass man das gemeinsam mit anderen schaffen muss. Auf den Bildern von den Großdemos sind von Autonomen bis zur Kirche alle zu sehen. Wir waren bemüht, uns gegenseitig nicht abzugrenzen. Wir

haben das gemeinsame Ziel gesehen und zunächst versucht, die Privatisierung zu verhindern. Das hat zwar nicht geklappt. Aber daraus ist Solidarität mit den Beschäftigten gegen den späteren Stellenabbau entstanden. Das ist der Lernerfolg für mich: Es kann funktionieren, wenn Leute zusammenarbeiten, die vielleicht nicht in jedem einzelnen Punkt einer Meinung sind, die aber einen gemeinsamen Blick auf Gesundheitsversorgung haben. Das Aktionsbündnis ist ein ernst zu nehmender Akteur in der Region geworden. Es findet in beiden Städten, auch jeweils in der Lokalpresse, Widerhall.

Es gab im letzten Jahr neuere Entwicklungen. Ihr habt nicht mehr die Rhön AG als Gegnerin, sondern den Asklepios-Konzern, der die Rhön AG aufgekauft hat. Gegen diese Übernahme habt ihr protestiert. Was befürchtet ihr?

Johannes: Für Gießen-Marburg, einen nicht geringen Teil der Rhön AG, ist das derzeit noch etwas schwer abzuschätzen. In Ankündigungen oder Verlautbarungen von Asklepios war aber schon von Synergien die Rede. Da wird man schon ein bisschen vorsichtig und muss nachfragen. Was kann das bedeuten? Synergie hatte meist die Bedeutung, dass mit weniger Leuten die gleiche Arbeit geschafft werden muss. Als Betriebsrat haben wir dem Arbeitgeber daher eine Betriebsvereinbarung zukommen lassen, in der steht, dass es für die nächsten fünf oder sechs Jahre keine Ausgliederung, keine Entlassungen und Ähnliches geben wird. Aber eine Antwort haben wir darauf noch nicht bekommen.

Ihr habt vor Kurzem auch einen offenen Brief an die Landesregierung überreicht. Mit Blick auf die Übernahme geht es um die Sorge, dass Asklepios Ausgliederungen anstreben könnte und arbeitnehmerfeindlich agiert. Was fordert ihr?

Fabian: In erster Linie geht es darum, dass die Inhalte der Vereinbarung zur Trennungsrechnung¹ bestehen bleiben. Das bedeutet die Übernahme der Auszubildenden, Kündigungsschutz und Ausgliederungsverbot. Uns geht es aber auch um den Erhalt der Ausbildungseinrichtungen wie der Schulen, die es am Uniklinikum gibt, und die Einführung von Personalmindeststandards sowie den Erhalt und eine weitere Verhandlung der Tarifverträge. Die große Sorge ist, dass

¹ Mit der Trennungsrechnung werden die Kosten für Forschung und Lehre von den Kosten für die Krankenversorgung voneinander getrennt. Festgelegt ist dies in einem Vertrag zwischen den Universitäten, dem UKGM sowie dem Land Hessen. Teil der Vereinbarungen sind Sicherungsmechanismen für die Beschäftigten sowie Investitionszusagen des UKGM und Sonderzahlungen durch das Land.

perspektivisch ein Ausstieg aus den Tarifverträgen drohen könnte. Wir fordern aber auch klare Mindeststandards – zum Beispiel, wie viele Quadratmeter muss eine Kollegin in der Reinigung saubermachen, wie viele Patient*innen muss ein Pfleger auf Station versorgen. Diese Fragen soll die Landesregierung klären und entweder mehr Geld in die Hand nehmen. Oder sie muss politisch dafür einstehen und entsprechende gesetzliche Rahmenbedingungen schaffen. Aber auch hier sehen wir ein bisschen Bewegung: Roland Koch hat das Gespräch mit den Beschäftigten noch konsequent verweigert; von Volker Bouffier (CDU) werden Schreiben des Aktionsbündnisses immerhin beantwortet.

Welche Erwartungen habt ihr an das Land Hessen,
das bis heute immerhin noch einen Anteil am UKGM hält?

Fabian: Asklepios scheint eine Investitionskostenförderung durch das Land zu beabsichtigen. Auf die Förderung durch das Land wurde bei der Privatisierung seinerzeit jedoch verzichtet. Wenn das Land nun doch Investitionskosten zahlen sollte, fordern wir, dass dies an Bedingungen geknüpft werden muss. Es darf kein Geld geben, wenn keine Verbesserung für die Beschäftigten stattfindet. Gleichzeitig ist es problematisch, dass das Uniklinikum wahrscheinlich eines der wenigen Krankenhäuser in Deutschland ist, das alle Investitionen selbst erwirtschaften muss. Das heißt: Die Beschäftigten müssen dies zusätzlich zur Rendite erwirtschaften. Wir sind also dafür, dass das Land für Investitionen aufkommt. Der Konzern darf nicht einfach so Geld bekommen. Es braucht ganz klare Absicherungen für die Beschäftigten. Dass solche Absicherungen nötig sind, zeigt das Beispiel der Klinik Lich deutlich. Hier ist Asklepios aus allen Tarifverträgen ausgestiegen. Das wollen wir für das UKGM verhindern.

Die Rosa-Luxemburg-Stiftung, die Fraktion DIE LINKE im Hessischen Landtag, ver.di – Fachbereich Gesundheit, Soziale Dienste, Wohlfahrt und Kirchen und der ver.di Landesbezirk Hessen – haben ein Gutachten in Auftrag geben, um Möglichkeiten einer Rückführung des Uniklinikums in öffentliches Eigentum prüfen zu lassen. Das Gutachten kommt zu dem Schluss, dass eine Rekommunalisierung möglich ist. Kann euch das bei diesen Auseinandersetzungen helfen?

Johannes: Ich denke, dass Rückführung eine ganze Zeit lang zumindest in Gießen kein Thema mehr war. Aber mit dem Gutachten und den Erfahrungen des letzten Jahres, in dem die ganze Gesellschaft gesehen hat, wie wichtig eine funktionierende öffentliche Gesundheitsversorgung ist, kann es klappen, die Diskussion um Rekommunalisierung neu zu entfachen. Wenn die Leute dann aufgehört haben zu klatschen, ist das Gutachten eine Aufforderung, sich einzubringen und weiterzudenken. Das müssen wir schaffen. Viele meiner Kolleg*innen, vielleicht 50 Prozent,

kennen das Klinikum nur privatisiert. Die wird man vielleicht dazu bringen können, sich an der Diskussion und den folgenden Auseinandersetzungen zu beteiligen. Das ist eine Chance.

Bettina: Wir haben die Frage der Rückführung damals im Betrieb auch einmal abstimmen lassen. Die Mehrheit war dafür, dass die Klinik zurück in öffentliche Hand kommt. Wenn das Thema im Betrieb wieder zur Diskussion gebracht wird, öffnen sich Möglichkeiten. Ein Schritt wäre daher, die Abstimmung zu wiederholen und auf dieser Grundlage politische Forderungen zu stellen.

Fabian: Aus meiner Sicht ist das Gutachten wirklich wichtig, um zu zeigen, was möglich wäre. Eine andere Zukunft für das Uniklinikum ist möglich. Der politische Handlungsspielraum dafür ist vorhanden. Wenn man wollte, könnte man das Wesen der Gesundheitsversorgung in Mittelhessen nachhaltig anders gestalten. Die spannendere Auseinandersetzung wird sein durchzusetzen, dass dieser Wille sich auch manifestiert. Unabhängig von den Mehrheiten im Landtag ist es wichtig, dass wir weiterhin öffentlich wahrnehmbar dafür kämpfen. Wenn das Gutachten das Selbstbewusstsein der Beschäftigten, des Aktionsbündnisses und anderer politischer Akteur*innen stärkt, weil sie andere Möglichkeiten kennenlernen, hilft uns das auch in der Auseinandersetzung mit Asklepios.

Rechtsgutachten zu den rechtlichen Möglichkeiten einer Rücküberführung des Universitätsklinikums Gießen und Marburg in öffentliches Eigentum

I Gutachtauftrag

Mit Wirkung zum 1. Juli 2005 fusionierten das Universitätsklinikum Gießen und das Universitätsklinikum Marburg zu der neu errichteten Anstalt des öffentlichen Rechts «Universitätsklinikum Gießen und Marburg» (im Folgenden: UKGM). Anfang 2006 übernahm die Rhön-Klinikum AG das UKGM zu 95 Prozent, fünf Prozent der Geschäftsanteile verblieben beim Land Hessen. Das UKGM wurde damit zum ersten privatisierten Universitätsklinikum in Deutschland.¹

Die Rosa-Luxemburg-Stiftung – Gesellschaftsanalyse und Politische Bildung e.V., die Fraktion DIE LINKE im Hessischen Landtag, ver.di – Fachbereich Gesundheit, Soziale Dienste, Wohlfahrt und Kirchen und ver.di Landesbezirk Hessen sind bestrebt, Klarheit über die Möglichkeit einer Vergesellschaftung des UKGM zu gewinnen. Dieses Rechtsgutachten untersucht deshalb die rechtliche Zulässigkeit einer solchen Vergesellschaftung.

Im Mittelpunkt stehen dabei folgende Fragestellungen:

- Wäre ein Gesetz zur Sozialisierung des UKGM mit dem Grundgesetz, insbesondere der föderalen Kompetenzordnung, der sogenannten Schuldenbremse und den Artikeln 14 und 15 Grundgesetz sowie der Landesverfassung von Hessen vereinbar?
- Wie wäre im Falle eines Gesetzes zur Sozialisierung des UKGM die Entschädigung der Rhön-Klinikum AG verfassungsgemäß auszugestalten?

¹ UKGM: Über uns, Homepageeintrag, unter: www.ukgm.de/ugm_2/deu/105.html.

2 Sachverhalt

2.1 Die Universitätsklinikum Gießen und Marburg GmbH

Aufgrund einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation des Universitätsklinikums Gießen beabsichtigte die Fraktion der CDU im Hessischen Landtag im Jahr 2005, die Standorte Gießen und Marburg zu einer wirtschaftlichen und organisatorischen Einheit zusammenzuführen.² Die Fusionierung der beiden Universitätskliniken wurde durch das hessische Gesetz über die Errichtung des Universitätsklinikums Gießen und Marburg (UK-Gesetz) vom 16. Juni 2005 umgesetzt. In § 5 dieses Gesetzes wurde zugleich die Möglichkeit eines Wechsels der Rechtsform geschaffen:

« § 5 Formwechsel

Die Landesregierung ist ermächtigt, durch Rechtsverordnung die nach Maßgabe dieses Gesetzes errichtete Anstalt des öffentlichen Rechts mit dem Namen «Universitätsklinikum Gießen und Marburg» nach ihrer rechtswirksamen Errichtung nach Maßgabe der §§ 301 bis 304 des Umwandlungsgesetzes vom 28. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3210, 1995 I S. 428), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Juni 2003 (BGBl. I S. 838, 842), in der jeweils geltenden Fassung, durch Formwechsel in eine Kapitalgesellschaft in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung, einer Aktiengesellschaft oder einer Kommanditgesellschaft auf Aktien, deren persönlich haftende Gesellschafterin eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung ist, umzuwandeln. Der erste Teil des fünften Buches des Umwandlungsgesetzes findet auf diesen Formwechsel keine Anwendung. Die nach Satz 1 zu erlassende Rechtsverordnung regelt die nähere Ausgestaltung des Formwechsels im Hinblick auf die Firma, das Stamm- bzw. Grundkapital sowie den Gesellschaftsvertrag bzw. die Satzung der Kapitalgesellschaft. »³

² Hessischer Landtag: Gesetzentwurf der Fraktion der CDU für ein Gesetz über die Errichtung des Universitätsklinikums Gießen und Marburg (UK-Gesetz), Landtags-Drucksache 16/3758, 8.3.2005, S. 1, unter: <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/16/8/03758.pdf>.

³ Hessischer Landtag: Gesetz über die Errichtung des Universitätsklinikums Gießen und Marburg (UK-Gesetz) vom 16. Juni 2005 (in: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil I, S. 432, 23.6.2005).

Nach einer Umwandlung in die Universitätsklinikum Gießen und Marburg GmbH erfolgte Anfang 2006 im Rahmen eines «strukturierten Bieterverfahrens» eine Übernahme von 95 Prozent der Geschäftsanteile durch die Rhön-Klinikum AG. Fünf Prozent der Anteile verblieben beim Land Hessen.⁴ Eine ursprünglich zwischen dem Land Hessen und der Rhön-Klinikum AG vereinbarte Change-of-Control-Klausel, welche es dem Land ermöglicht hätte, die verkauften Anteile bei einer Änderung der Mehrheitsverhältnisse zurückzuerlangen, ist im August 2019 ausgelaufen. Die Rhön-Klinikum AG wurde daraufhin im Juli 2020 mehrheitlich von der Asklepios Kliniken GmbH & Co. KGaA übernommen.⁵

2.2 Rechtliche Grundlagen

Ein Gesetz zur Vergesellschaftung des UKGM muss den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechen. Dabei sind zum einen die Maßstäbe des Grundgesetzes zu beachten (siehe Kap. 2.2.1), zum anderen jene der Hessischen Landesverfassung (siehe Kap. 2.2.2).

2.2.1 Grundgesetzliche Vorgaben zur Zulässigkeit und Entschädigungszahlungen

2.2.1.1 Formelle Anforderungen

Das Land Hessen muss über die Gesetzgebungsbefugnis für das angestrebte Gesetz verfügen. Maßgeblich für die bundesstaatliche Verteilung der Gesetzgebungsbefugnisse ist grundsätzlich Artikel 70 Grundgesetz (GG):

« Art. 70 [Gesetzgebung des Bundes und der Länder]

- (1) Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.
- (2) Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemisst sich

4 Hessischer Minister für Wissenschaft und Kunst: Privatisierung des Universitätsklinikums Gießen und Marburg, Wiesbaden 2006, unter: www.ukgm.de/ugm_2/deu/ugm_gfu/Uniklinik_Flyer.pdf.

5 Weissenborn, Bodo: Klinik-Übernahme löst Zukunftsängste in Gießen und Marburg aus, Hessenschau, 25.4.2020, unter: www.hessenschau.de/wirtschaft/klinik-uebernahme-loest-zukunftsangste-in-giessen-und-marburg-aus,ukgm-asklepios-rhoen-sorgen-100.html; Rhön-Klinikum AG: Vorstand der Rhön-Klinikum-AG begrüßt die neue Partnerschaft mit Asklepios, 9.7.2020, unter: www.zentralklinik.de/presse-veranstaltungen-filme/pressemeldungen/news/article/vorstand-der-rhoen-klinikum-ag-begruesst-die-neue-partnerschaft-mit-asklepios.html.

nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung. »

Im Zweifel sind demnach die Länder zur Gesetzgebung befugt. Soweit sich im Grundgesetz nicht ein ausdrücklicher Kompetenztitel zugunsten des Bundes findet, der das Gesetzgebungsrecht des Landes Hessen ausschließt, ist der Landesgesetzgeber zuständig.

In Betracht kommt eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit von Bund und Ländern gemäß Art. 72 GG:

« **Art. 72 [Konkurrierende Gesetzgebung]**

- (1) Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. [...] »

Art. 74 GG zählt abschließend die Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung auf. Von diesen kommt hier der folgende in Betracht:

« **Art. 74 [Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung ...]**

- (1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:

[1. bis 14.] [...]

15. die Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft;

[...]. »

Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG spiegelt den Wortlaut der Sozialisierungsvorschrift des Art. 15 GG wider. Der Bund hat von dieser Gesetzgebungskompetenz jedoch bislang keinen Gebrauch gemacht.

2.2.1.2 Materielle Anforderungen

Materiell bemisst sich die Verfassungsmäßigkeit eines künftigen Vergesellschaftungsgesetzes vor allem an den Grundrechten, wobei neben der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG und der Sozialisierungsermächtigung in Art. 15 GG auch die Berufsfreiheit des Art. 12 GG, der Allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 GG und das Verbot eines Einzelfallgesetzes gemäß Art. 19 Abs. 1 GG einschlägig sein könnten. Zu beachten ist auch die Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 GG.

Kern der verfassungsrechtlichen Prüfung ist die Vergesellschaftungsermächtigung in Art. 15 GG:

« **Art. 15 [Sozialisierung, Überführung in Gemeineigentum]**

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 Ermächtigung war im Parlamentarischen Rat von dem Gedanken getragen, dass «im Falle der Sozialisierung nicht etwa ein Sonderfall der Individualenteignung, sondern eine strukturelle Änderung der Wirtschaftsverfassung [eintritt]».⁶ Gegenüber Art. 14 Abs. 3 GG handelt es sich bei Art. 15 GG also um ein eigenständiges Rechtsinstitut, welches sich von der Enteignung durch Zielsetzung, Voraussetzungen und Formtypik grundsätzlich unterscheidet.⁷ Die Enteignung ist auf den Entzug vermögenswirksamer Rechtspositionen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben gerichtet, während die Sozialisierung auf eine Gemeinwirtschaftlichkeit der Unternehmensführung zielt, welche Ausprägung eines weiter greifenden Gestaltungswillens zu einer das privatwirtschaftliche Erwerbsprinzip überwindenden Wirtschaftsverfassung ist.⁸

Diese Möglichkeit der Sozialisierung hält Art. 15 GG dem Gesetzgeber offen. Die Verfassung versteht unter Sozialisierung, dass das für eine Marktwirtschaft typische Handeln mit eigennütziger Gewinnerzielungsabsicht durch eine wirtschaftliche Betätigung abgelöst wird, die auf die Bedürfnisbefriedigung im Interesse der Allgemeinheit ausgerichtet ist.⁹

Im vorliegenden Fall wird gerade eine solche Rückführung des UKGM aus der gewinnorientierten Privatwirtschaft in die öffentliche Hand beabsichtigt. Durch eine Überführung in die Gemeinwirtschaft soll die Bedürfnisbefriedigung im Sinne der Allgemeinheit sichergestellt werden. Die einschlägige Ermächtigungsgrundlage ist damit nicht Art. 14 Abs. 3 GG, sondern Art. 15 GG.

Durch Art. 15 GG wird ausschließlich der Gesetzgeber ermächtigt, da eine Sozialisierung nur «durch» ein Gesetz, nicht «aufgrund» eines Gesetzes ermöglicht wird. Erforderlich ist ein förmliches Parlamentsgesetz, dagegen genügt Verwaltungshandeln auf gesetzlicher Grundlage nicht.

Die möglichen Gegenstände dieser Sozialisierung sind ausweislich des Wortlauts begrenzt auf Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel. Rechtsfolge des Gesetzes muss die Schaffung von Gemeineigentum oder anderer Formen von Gemeinwirtschaft sein. Im Gegensatz zu Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG enthält Art. 15 GG nicht den Vorbehalt, eine Sozialisierung sei nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. In verschiedenen Vorentwürfen des Parlamentarischen Rats war eine solche Klausel noch enthalten. Letztlich hat sich aber die Einschätzung des Abgeordne-

6 Abgeordneter Dr. Schmid (SPD) in: Lepsius, Oliver/Nußberger, Angelika/Schönberger, Christoph/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.): Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Neue Folge (JöR n.F.), Bd. 1, 1951, S. 156.

7 Bryde, Brun-Otto: Art. 15 Rn. 6, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip: Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl., München 2012.

8 Deppenheuer, Otto/Froese, Judith: Art. 15 Rn. 14, in: von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl., München 2018.

9 Bryde, Brun-Otto: Art. 15 Rn. 7, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip: Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl., München 2012; Wieland, Joachim: Art. 15 Rn. 16, in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 3. Aufl., Tübingen 2013.

ten Dr. Greve durchgesetzt, dass im besonderen Fall der Vergesellschaftung eine solche Prüfung nicht nötig ist.¹⁰

Wie bei einer Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG muss das Sozialisierungsgesetz eine Entschädigung der Betroffenen vorsehen. Satz 2 verweist für die Modalitäten der Abwägung und den Rechtsschutz auf Art. 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 GG.

2.2.2 Verfassung des Landes Hessen

Auch die Verfassung des Landes Hessen (HessVerf) enthält eine Sozialisierungsermächtigung in Art. 39 HessVerf:

« Art. 39 [Missbrauch wirtschaftlicher Macht; Sozialisierung]

- (1) Jeder Missbrauch der wirtschaftlichen Freiheit – insbesondere zu monopolistischer Machtzusammenballung und zu politischer Macht – ist untersagt.
- (2) Vermögen, das die Gefahr solchen Missbrauchs wirtschaftlicher Freiheit in sich birgt, ist auf Grund gesetzlicher Bestimmungen in Gemeineigentum zu überführen. Soweit die Überführung in Gemeineigentum wirtschaftlich nicht zweckmäßig ist, muß dieses Vermögen auf Grund gesetzlicher Bestimmungen unter Staatsaufsicht gestellt oder durch vom Staate bestellte Organe verwaltet werden.
- (3) Ob diese Voraussetzungen vorliegen, entscheidet das Gesetz.
- (4) Die Entschädigung für das in Gemeineigentum überführte Vermögen wird durch das Gesetz nach sozialen Gesichtspunkten geregelt. Bei festgestelltem Missbrauch wirtschaftlicher Macht ist in der Regel die Entschädigung zu versagen. »

Ferner sieht zudem Art. 41 HessVerf die Sozialisierung von Unternehmen bestimmter Bereiche vor:

« Art. 41 [Sozialisierte Unternehmen]

- (1) Mit Inkrafttreten dieser Verfassung werden
 1. in Gemeineigentum überführt: der Bergbau (Kohlen, Kali, Erze), die Betriebe der Eisen- und Stahlerzeugung, die Betriebe der Energiewirtschaft und das an Schienen oder Oberleitungen gebundene Verkehrswesen;
 2. vom Staat beaufsichtigt oder verwaltet: die Großbanken und Versicherungsunternehmen und diejenigen in Ziffer 1 genannten Betriebe, deren Sitz nicht in Hessen liegt.

¹⁰ Abgeordneter Dr. Greve (SPD) in: Lepsius, Oliver/Nußberger, Angelika/Schönberger, Christoph/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.): Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Neue Folge (JöR n.F.), Bd. 1, 1951, S. 156.

- (2) Das Nähere bestimmt ein Gesetz.
- (3) Wer Eigentümer eines danach in Gemeineigentum überführten Betriebes oder mit seiner Leitung betraut ist, hat ihn als Treuhänder des Landes bis zum Erlaß von Ausführungsgesetzen weiterzuführen. >>

Während der Hessische Staatsgerichtshof mit Urteil vom 6. Juni 1952 entschied, dass diese Sozialisierung bereits im Wege eines unmittelbaren Verfassungsvollzugs mit «dinglicher Automatik» stattgefunden hat, wird im Schrifttum ungeachtet des Wortlauts des Art. 41 HessVerf die Auffassung vertreten, die Vorschrift enthalte bloß einen Sozialisierungsbefehl, nicht jedoch einen Sozialisierungsvollzug.¹¹

Ungeachtet dieser Frage fällt ein Universitätsklinikum wie das UKGM aber unter keinen der in Art. 41 HessVerf genannten Tatbestände. Eine Vergesellschaftung des UKGM wäre auf landesverfassungsrechtlicher Ebene damit an Art. 39 HessVerf zu messen.

Zur korrekten Einordnung der landesverfassungsrechtlichen Normen ist zu beachten, dass nach Art. 31 GG Bundesrecht Landesrecht bricht. Eine spezifische Bestimmung für den besonderen Bereich der Grundrechte enthält Art. 142 GG:

« **Art. 142 GG [Grundrechte in Landesverfassungen]**

Ungeachtet der Vorschrift des Artikels 31 bleiben Bestimmungen der Landesverfassungen auch insoweit in Kraft, als sie in Übereinstimmung mit den Artikeln 1 bis 18 dieses Grundgesetzes Grundrechte gewährleisten. >>

Auf landesverfassungsrechtlicher Ebene ist neben der Eigentumsgarantie in Art. 45 HessVerf im konkreten Fall auch der Schutz der Gesundheit durch Art. 3 HessVerf zu beachten. Soweit diese Bestimmungen also in ihrem Gewährleistungsgehalt mit dem Schutzbereich des Art. 2 Abs. 2 bzw. Art. 14 Abs. 1 GG übereinstimmen, bleiben sie gemäß Art. 142 GG in Kraft.

Weitere Vorschriften der Landesverfassung können den programmatischen Rahmen für den Landesgesetzgeber abstecken und Einfluss auf seine Abwägungsentscheidung haben. So geben Art. 30 Abs. 1 und Art. 35 Abs. 3 HessVerf vor:

« **Art. 30 [Arbeitsbedingungen; Mutterschutz; Verbot der Kinderarbeit]**

- (1) Die Arbeitsbedingungen müssen so beschaffen sein, daß sie die Gesundheit, die Würde, das Familienleben und die kulturellen Ansprüche des Arbeitnehmers sichern; insbesondere dürfen sie die leibliche, geistige und sittliche Entwicklung der Jugendlichen nicht gefährden.

¹¹ Hessischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 6. Juni 1952, VerwRspr. 5, 1953, 13 ff.; vgl. die Nachweise bei Wieland, Joachim: Art. 15 Rn. 16, in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Bd. I, 3. Aufl., Tübingen 2013.

[...]

Art. 35 [Sozialversicherung; Gesundheitswesen]

(1) [...]

(2) [...]

(3) Die Ordnung des Gesundheitswesens ist Sache des Staates. Das Nähere bestimmt das Gesetz. >>

2.3 Fragestellungen

Konkret befasst sich dieses Rechtsgutachten mit folgenden Fragestellungen:

- (1) Gibt es eine Gesetzgebungszuständigkeit des Landes Hessen für ein Vergesellschaftungsgesetz nach Art. 15 GG?
- (2) Sind auch Unternehmen aus dem Dienstleistungssektor vom Begriff der Produktionsmittel in Art. 15 GG erfasst und damit sozialisierungsfähig?
- (3) Ist für eine Vergesellschaftung nach Art. 15 GG eine «Sozialisierungsreife» notwendig?
- (4) Ist im Rahmen des Art. 15 GG der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten?
- (5) Welcher Entschädigungsmaßstab ist bei Vergesellschaftungen nach Art. 15 GG zu beachten?
- (6) Setzt die sogenannte Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 GG) Grenzen?
- (7) Welche Anforderungen sind an die Überführung in Gemeinwirtschaft zu stellen und in welchem Umfang sind diese im Vergesellschaftungsgesetz zu verankern?

3 Rechtliche Bewertung

Das Gesetz müsste in die Gesetzgebungskompetenz des Landes fallen (siehe Kap. 3.1) und auch sonst mit dem Grundgesetz (siehe Kap. 3.2) sowie mit der Verfassung des Landes Hessen (siehe Kap. 3.3) vereinbar sein.

3.1 Gesetzgebungskompetenz des Landes

Die Länder haben gemäß Art. 70 Abs. 1 GG das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.

Eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes für ein Vergesellschaftungsgesetz ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG. Danach erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes auf die Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder gemäß Art. 72 Abs. 1 GG die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Da der Bund bislang kein Gesetz zur Überführung von Grund und Boden in eine Form der Gemeinwirtschaft erlassen hat,¹² hat das Land Hessen die Befugnis zum Erlass eines Gesetzes zur Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft.

3.2 Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz im Übrigen

Zentrale Vorschrift für die Prüfung der Vereinbarkeit eines Gesetzes zur Vergesellschaftung des UKGM mit dem Grundgesetz ist Art. 15 GG (siehe Kap. 3.2.1). Ferner ist die Vereinbarkeit mit der Berufsfreiheit nach Art. 12 GG (siehe Kap. 3.2.2), dem allgemeinen Gleichheitssatz ge-

¹² Dazu Seiler, Christoph: Art. 74 Rn. 56, in: Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 44. Edition, Stand 15.8.2020; Wittreck, Fabian: Art. 74 Rn. 70 f., in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Bd. II, 3. Aufl., Tübingen 2015 mit weiteren Nachweisen.

mäß Art. 3 Abs. 1 GG (siehe Kap. 3.2.3), dem Verbot von Einzelfallgesetzen nach Art. 19 GG (siehe Kap. 3.2.4) und der in Art. 109 Abs. 3 GG geregelten Schuldenbremse (siehe Kap. 3.2.5) zu überprüfen.

3.2.1 Vereinbarkeit einer Vergesellschaftung mit Art. 15 GG

3.2.1.1 Ermächtigung zur Sozialisierung

Art. 15 GG erhält eine Ermächtigung zur Sozialisierung an den Gesetzgeber. Von seiner politischen Entscheidung hängt es ab, ob und in welchem Umfang er von dieser Ermächtigung Gebrauch macht und zu einer Eigentumsneuordnung in sozialisierungsfähigen Wirtschaftszweigen schreitet.¹³ Die Sozialisierung gehört zu den traditionellen Beschränkungen des Eigentums und ist vom Grundgesetz in Art. 15 GG ausdrücklich zugelassen.¹⁴ Das Grundgesetz garantiert weder die wirtschaftspolitische Neutralität der Regierungs- und Gesetzgebungsgewalt noch eine nur mit marktkonformen Mitteln zu steuernde «soziale Marktwirtschaft».¹⁵ Der Gesetzgeber muss zwar die Grundrechte beachten, darf in ihrem Rahmen jedoch jede ihm sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik verfolgen. Ihm kommt eine weitgehende Gestaltungsfreiheit zu,¹⁶ die bis zur Vergesellschaftung reicht. Indem Art. 15 GG ausdrücklich klarstellt, dass auch eine Überführung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft mit den Grundrechten vereinbar ist, zeigt er, welchen Spielraum die Grundrechte der politischen Gestaltung lassen.¹⁷

3.2.1.2 Vergesellschaftung von Produktionsmitteln

Als Gegenstand der Vergesellschaftung nennt Art. 15 GG Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel. Eine Sozialisierung des UKGM könnte auf die Befugnis zur Vergesellschaftung von Produktionsmitteln gestützt werden, wobei die Reichweite dieses Begriffs umstritten ist: Er könnte so verstanden werden, dass alle Wirtschaftsunternehmen eingeschlossen sind, also neben Handel, Banken und Versicherungen gerade auch Krankenhäuser.¹⁸

¹³ Vgl. die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts: BVerfGE 12, 354 (363 f.).

¹⁴ BVerfGE 22, 387 (422).

¹⁵ BVerfGE 4, 7 (17).

¹⁶ BVerfGE 50, 290 (339).

¹⁷ Wieland, Joachim: Art. 15 Rn. 19, in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Bd. I, 3. Aufl., Tübingen 2013.

¹⁸ So etwa Bryde, Brun-Otto: Art. 15 Rn. 18, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip: Grundgesetz. Kommentar, 6. Aufl., München 2012; Wieland, Joachim: Art. 15 Rn. 25 ff., in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Bd. I, 3. Aufl., Tübingen 2013.

Die Gegenauffassung befürwortet demgegenüber eine einschränkende Auslegung. Demnach würden nur solche sachliche und rechtliche Mittel erfasst, die der Gewinnung und Herstellung von Gütern, also von gegenständlichen Produkten, dienen.¹⁹ Der Wortlaut des Art. 15 Satz 1 GG gebietet eine derartig enge Deutung nicht. Auch Vertreter*innen einer engeren Auslegung erkennen an, dass der Wortlaut «Produktionsmittel» ein Verständnis als «sämtliche Mittel zur Produktion oder Bereitstellung von Wirtschaftsgütern, Waren und Dienstleistungen» trägt.²⁰

Zum Teil wird vorgetragen, nur eine Beschränkung auf die Sachproduktion würde der enumerativen Aufzählung des Art. 15 GG gerecht werden, da andernfalls die weiteren sozialisierungsfähigen Güter vollständig im Begriff der Produktionsmittel aufgingen und ihre Aufzählung damit überflüssig wäre. Dies zeige sich auch in der gleichrangigen Verbindung der Sozialisierungsgegenstände durch ein «und», welche eine Einordnung der Produktionsmittel als Oberbegriff nicht zulasse.²¹ Diese Argumentation berücksichtigt jedoch nicht, dass sich selbst nach einem einschränkenden Begriffsverständnis Überschneidungen zwischen den Gütern des Art. 15 GG ergeben. Obwohl Rohstoffe wie Kohle und Erdöl zu den Produktionsmitteln gezählt werden, sind sie richtigerweise zugleich als Naturschätze zu bezeichnen. Auch mit den Vergesellschaftungsgegenständen «Grund und Boden» enthält schon der Verfassungstext einen Pleonasmus.²² Der Wortlaut verlangt eine Beschränkung auf den Bereich der gegenständlichen Produktion demzufolge nicht.

Aus historischer Sicht wird darauf hingewiesen, dass der Begriff der Produktionsmittel in Art. 15 GG auf die Forderungen der sozialistischen Bewegungen zurückzuführen sei und schon im Erfurter Programm der Sozialdemokratie von 1891 weit zu verstehen war.²³ Der Begriff der Produktionsmittel entstamme letztlich der Volkswirtschaftslehre und sei entsprechend extensiv auszulegen.²⁴ Auch mit Blick darauf, dass die Sozialdemokrat*innen sich im Parlamentarischen Rat die Möglichkeit einer weitgehenden Sozialisierung der Wirtschaft offenhalten wollten, erscheint eine Reduktion des Bedeutungsgehalts des Begriffs Produktionsmittel über diesen Sprachgebrauch hinaus auch aus historischer Sicht nicht sachgerecht.²⁵

19 Vgl. Axer, Peter: Art. 15 Rn. 17, in: Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 44. Edition, Stand 15.8.2020; Durner, Wolfgang: Art. 15 Rn. 36 ff., in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Loseblattsammlung seit 1958, München, 91. Ergänzungslieferung, April 2020.

20 So Durner, Wolfgang: Art. 15 Rn. 37, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Loseblattsammlung seit 1958, München, 91. Ergänzungslieferung, April 2020.

21 Durner, Wolfgang: Art. 15 Rn. 39, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Loseblattsammlung seit 1958, München, 91. Ergänzungslieferung, April 2020.

22 Vgl. für diese Beispiele Depenheuer, Otto/Froese, Judith: Art. 15 Rn. 34, in: von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl., München 2018; Bryde, Brun-Otto: Art. 15 Rn. 18, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip: Grundgesetz. Kommentar, 6. Aufl., München 2012.

23 Weber, Werner: Zur Problematik von Enteignung und Sozialisierung nach neuem Verfassungsrecht, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1950, S. 401–405.

24 Scholtissek, Herbert: Die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes, in: Der Betriebs-Berater (BB) 1952, S. 981–983.

25 Wieland, Joachim: Art. 15 Rn. 26, in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Bd. I, 3. Aufl., Tübingen 2013.

Im Ergebnis ist eine Beschränkung auf den Bereich der gegenständlichen Produktion damit abzulehnen. Vielmehr ist der Produktionsmittelbegriff weit zu verstehen, er schließt alle Wirtschaftsunternehmen ein,²⁶ sodass auch das UKGM erfasst ist. Eine Vergesellschaftung könnte also durch ein Gesetz erfolgen, welches auf Art. 15 GG in der Variante der Produktionsmittel gestützt wäre. Geregelt werden muss auch die konkrete Höhe der angemessenen Entschädigung, gegebenenfalls das Verfahren zur Ermittlung ihrer Höhe. Auch die Organisationsstruktur der neu zu errichtenden Anstalt des öffentlichen Rechts sollte im Vergesellschaftungsgesetz festgelegt sein.

3.2.1.3 Überführung in Gemeinwirtschaft

Das Gesetz zur Vergesellschaftung des UKGM müsste eine Überführung der Universitätsklinikum Gießen und Marburg GmbH in Gemeinwirtschaft vorsehen. Art. 15 GG sieht in der Überführung in Gemeinwirtschaft den Oberbegriff, unter den auch die gesondert genannte Überführung in Gemeineigentum fällt.²⁷ Die Überführung in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft zum Zwecke der Vergesellschaftung ist als rechtliche Umschreibung der Sozialisierung zu verstehen.²⁸ Vergesellschaftung bedeutet, dass das für eine Marktwirtschaft typische Handeln mit eigennütziger Gewinnerzielungsabsicht abgelöst werden soll durch eine wirtschaftliche Betätigung, die auf die Bedürfnisbefriedigung im Interesse der Allgemeinheit ausgerichtet ist.²⁹

In diesem Sinne ist auch der Begriff der Gemeinwirtschaft zu verstehen, der in Art. 15 GG als Oberbegriff zum Gemeineigentum erscheint. Gemeinwirtschaftliches Handeln bemüht sich um eine Bedarfsdeckung ohne den zusätzlichen Anreiz des Gewinnstrebens.³⁰ Die Ordnung der Wirtschaft kann neben marktwirtschaftlichen auch gemeinwirtschaftliche Elemente enthalten.³¹ Gemeineigentum zeichnet sich dadurch aus, dass nicht einzelne Individuen, sondern die Allgemeinheit – konstituiert im Staat, in den Kommunen oder in anderen Organisationseinheiten des öffentlichen Rechts wie einer Anstalt –³² Träger des Eigentumsrechts ist.

26 Bryde, Brun-Otto: Art. 15 Rn. 18, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip: Grundgesetz. Kommentar, 6. Aufl., München 2012; Wieland, Joachim: Art. 15 Rn. 26, in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Bd. I, 3. Aufl., Tübingen 2013; Jarass, Hans D.: Art. 15 Rn. 3, in: Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo: Grundgesetz. Kommentar, 16. Aufl., München 2020.

27 Wieland, Joachim: Art. 15 Rn. 27, in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Bd. I, 3. Aufl., Tübingen 2013.

28 Sieckmann, Jan-Reinard: Art. 15 Rn. 12, in: Friauf, Karl/Höfling, Wolfram: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, 14. Ergänzungslieferung, Berlin 2005.

29 Bryde, Brun-Otto: Art. 15 Rn. 7, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip: Grundgesetz. Kommentar, 6. Aufl., München 2012.

30 Becker, Florian: Art. 15 Rn. 21 f., in: Stern, Klaus/Becker, Florian: Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl., Köln 2018.

31 Peters, Alexander: Art. 15 GG und die Notverstaatlichungen von Banken, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2/2012, S. 64–67.

32 Siehe dazu Durner, Wolfgang: Art. 15 Rn. 56, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Loseblattsammlung seit 1958, München, 91. Ergänzungslieferung, April 2020.

Mit dem Wechsel des Rechtsträgers muss auch eine Veränderung des Wirtschaftens verbunden sein: Die Betätigung der öffentlichen Hand darf nicht rein erwerbswirtschaftlich sein.³³ Ein Gesetz zur Vergesellschaftung des UKGM müsste demgemäß die Übernahme durch einen neuen Rechtsträger vorsehen. Für diesen müsste ferner gesetzlich festgelegt sein, dass er sich nicht rein erwerbswirtschaftlich betätigen darf. Statt einer Gewinnerzielung muss also vielmehr eine Bedürfnisbefriedigung der Allgemeinheit angestrebt werden, konkret in Form einer angemessenen Gesundheitsversorgung.

3.2.1.4 «Vergesellschaftungsreife»

In der Literatur wird als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal die «Sozialisierungsreife» gefordert. Danach soll eine Vergesellschaftung eine gewisse wirtschaftliche Bedeutung des Objekts erfordern.³⁴ Durner weist jedoch zu Recht darauf hin, dass weder der Normtext noch die Entstehungsgeschichte von Art. 15 GG Anhaltspunkte für ein solches ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal geben. Im Gegenteil ist der Vorschlag des Redaktionsausschusses des Parlamentarischen Rats, Sozialisierung nur zum «Wohl der Allgemeinheit» zuzulassen, nicht angenommen worden.³⁵ Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb zu Recht hervorgehoben, dass es von der politischen Entscheidung des Gesetzgebers abhängt, ob es zu einer Vergesellschaftung kommt.³⁶ Die Befürworter*innen des Merkmals der «Sozialisierungsreife» als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal des Art. 15 GG setzen eine gewisse wirtschaftliche Bedeutung der zu sozialisierenden Unternehmen voraus. Ausgenommen wären demgegenüber etwa kleinbäuerliche und handwerkliche Betriebe.³⁷ Ginge man vom Erfordernis einer «Sozialisierungsreife» aus, so wäre diese im vorliegenden Fall gegeben. Als drittgrößtes Universitätsklinikum in der Bundesrepublik Deutschland beschäftigt das UKGM rund 9.600 Mitarbeitende und versorgt jährlich rund 436.000 Patient*innen.³⁸ Es handelt sich damit um ein Großunternehmen, welches nicht mit «kleinbäuerlichen und handwerklichen» Betrieben vergleichbar ist. Die Schwelle der «Sozialisierungsreife» ist überschritten.

33 Wieland, Joachim: Art. 15 Rn. 28 f., in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Bd. I, 3. Aufl., Tübingen 2013.

34 Depenheuer, Otto/Froese, Judith: Art. 15 Rn. 40, in: von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl., München 2018 mit weiteren Nachweisen.

35 Siehe dazu Durner, Wolfgang: Art. 15 Rn. 13 f. und 94, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Loseblattsammlung seit 1958, München, 91. Ergänzungslieferung, April 2020; Wieland, Joachim: Art. 15 Rn. 9, in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Bd. I, 3. Aufl., Tübingen 2013.

36 BVerfGE 12, 354 (363).

37 Depenheuer, Otto/Froese, Judith: Art. 15 Rn. 40, in: von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl., München 2018; Axer, Peter: Art. 15 Rn. 19, in: Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 44. Edition, Stand 15.8.2020.

38 UKGM: Über uns, Homepageeintrag, unter: www.ukgm.de/ugm_2/deu/105.html.

3.2.1.5 *Verhältnismäßigkeit*

Weiter wird in der Literatur gefordert, dass eine Vergesellschaftung den Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit entsprechen müsse.³⁹ Dem wird zu Recht entgegengehalten, dass die Sozialisierungsermächtigung ihre materiellen Grenzen allein im Katalog der sozialisierungsfähigen Güter und in dem durch das Sozialisierungsziel «Gemeinwirtschaft» definierten Zweck findet.⁴⁰

Das Grundgesetz enthält in Art. 15 selbst die Konkretisierung der Verhältnismäßigkeit. Legitimer Zweck der Überführung in Gemeinwirtschaft ist die Vergesellschaftung. Dafür ist die Überführung in Gemeineigentum geeignet und erforderlich. Sie wird von der Verfassung grundsätzlich auch als zumutbar angesehen, weil sie gegen Entschädigung erfolgt. Durner ist deshalb zuzustimmen, dass sich die Angemessenheitsprüfung lediglich auf die Modalitäten der sozialen Sicherung beziehen kann und nur eine Verletzung vorliegt, wenn im konkreten Einzelfall eine mildere Form der Vergesellschaftung die vorgesehenen Zwecke in gleicher Weise erfüllt.⁴¹

Ein Gesetz zur Vergesellschaftung des UKGM würde dem von der Verfassung selbst anerkannten legitimen Zweck der Vergesellschaftung von Produktionsmitteln dienen. Die Überführung in Gemeineigentum ist zur Erreichung dieses Zwecks geeignet. Ein milderer Mittel zur Erreichung der Vergesellschaftung ist nicht ersichtlich. Die zwingende Entschädigung sichert die Zumutbarkeit der Überführung in Gemeineigentum für die Betroffenen.

Selbst wenn man weiter gehende Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit stellen wollte, wäre diesen Genüge getan. Die Sozialisierung des UKGM verfolgt auch den legitimen Zweck der Sicherstellung der optimalen Gesundheitsversorgung für die Bevölkerung ohne die Beeinflussung durch eine Gewinnerzielungsabsicht. Dieser Zweck wird schon durch die in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG enthaltenen Schutzpflichten durch die Verfassung als legitim anerkannt. Ferner stellt auch der Schutz der Arbeitnehmer*innen des UKGM vor unangemessenen Arbeitsbedingungen einen legitimen Zweck im Sinne des Grundgesetzes dar. Auch in dieser Hinsicht ist die Vergesellschaftung geeignet, mangels eines milderen Mittels erforderlich und aufgrund der zu leistenden Entschädigung zumutbar.

39 Depenheuer, Otto/Froese, Judith: Art. 15 Rn. 40, in: von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl., München 2018; Dietlein, Johannes: Zwangsmitgliedschaften in öffentlich-rechtlichen Körperschaften, in: Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV/1: Die einzelnen Grundrechte, München 2006, S. 2317; Schliesky, Utz: Art. 15 Rn. 38, in: Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.): Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, 153. Ergänzungslieferung, Heidelberg 2011.

40 Bryde, Brun-Otto: Art. 15 Rn. 10, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip: Grundgesetz. Kommentar, 6. Aufl., München 2012; Kloepfer, Michael: Verfassungsrecht, Bd. II, München 2010, § 72 Rn. 187.

41 Durner, Wolfgang: Art. 15 Rn. 95, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Loseblattsammlung seit 1958, München, 91. Ergänzungslieferung, April 2020.

3.2.1.6 Entschädigung

Art. 15 Satz 2 GG verweist bezüglich der Höhe der Entschädigung auf Art. 14 Abs. 3 Sätze 3 und 4 GG. Danach hängt die Höhe der Entschädigung von einer gerechten Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten ab. Sie muss dabei keinesfalls am Verkehrswert orientiert sein. Andernfalls wäre entgegen dem ausdrücklichen Zweck des Art. 15 GG eine Vergesellschaftung praktisch kaum möglich.⁴² Hier kann nichts anderes gelten als bei der Enteignung gemäß Art. 14 Abs. 3 GG. Insoweit geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass eine «starre, allein am Marktwert orientierte Entschädigung» dem Grundgesetz fremd sei und der Gesetzgeber «je nach den Umständen vollen Ersatz, aber auch eine darunterliegende Entschädigung bestimmen» könne.⁴³

Das Abwägungsgebot des Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG, auf das Art. 15 Satz 2 GG verweist, ermöglicht es dem Gesetzgeber, «auf situationsbedingte Besonderheiten des Sachverhalts und die Zeitumstände Rücksicht zu nehmen», es kann ihn unter Umständen zu dieser Rücksichtnahme sogar zwingen. Die Enteignungsentschädigung soll Ergebnis eines Interessenausgleichs sein und nicht einseitig die Interessen des Betroffenen – allerdings ebenfalls nicht einseitig die der Allgemeinheit – anerkennen.⁴⁴

Dementsprechend hat auch die Große Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) 2006 entschieden, dass «bei berechtigten Zielen öffentlichen Interesses, wie Maßnahmen einer Wirtschaftsreform oder zur Herbeiführung größerer sozialer Gerechtigkeit», eine Entschädigung unter dem vollen Marktwert ausreichend sein kann.⁴⁵

Ein Gesetz zur Vergesellschaftung des UKGM müsste sich für eine angemessene Entschädigung folglich nicht am Marktwert orientieren. Einen Ausgangspunkt für die Berechnung einer angemessenen Entschädigung könnte der ursprünglich gezahlte Kaufpreis von 112 Millionen Euro liefern. Zudem müssten bei der Berechnung die von der Rhön-Klinikum AG getätigten Investitionen angemessen berücksichtigt werden, welche sich schon 2012 auf über 500 Millionen Euro belaufen.⁴⁶

42 Bryde, Brun-Otto: Art. 15 Rn. 22, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip: Grundgesetz. Kommentar, 6. Aufl., München 2012; Wieland, Joachim: Art. 15 Rn. 31, in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Bd. I, 3. Aufl., Tübingen 2013; anderer Ansicht Depenheuer, Otto/Froese, Judith: Art. 15 Rn. 46, in: von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl., München 2018; Sieckmann, Jan-Reinard: Art. 15 Rn. 12, in: Friauf, Karl Heinrich/Höfling, Wolfram: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, 14. Ergänzungslieferung, Berlin 2005.

43 BVerfGE 24, 367 (421).

44 BVerfGE 24, 367 (421).

45 EGMR NJW 2007, 1259 (1260); zum Ganzen vgl. Wieland, Joachim: Art. 14 Rn. 129 ff., in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Bd. I, 3. Aufl., Tübingen 2013.

46 Grabitz, Ileana: Das teure Drama um die Uniklinik Gießen-Marburg, in: Die Welt, 11.11.2012, unter: www.welt.de/wirtschaft/artikel110890643/Das-teure-Drama-um-die-Uniklinik-Giessen-Marburg.html.

3.2.2 Vereinbarkeit des Gesetzes mit Art. 12 GG

Neben den Anforderungen des Art. 15 GG müsste eine Vergesellschaftung des UKGM auch mit dem übrigen Verfassungsrecht vereinbar sein. Insofern gilt es zu prüfen, ob die Rhön-Klinikum AG oder ihre Anteilseignerin, die Asklepios Kliniken GmbH & Co. KGaA, von einer Sozialisierung in ihrer Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG betroffen wären.

Die von der Vergesellschaftung betroffenen Unternehmen können nach der Überführung des UKGM in die öffentliche Hand ihre Berufstätigkeit in der bisherigen Form nicht weiter ausüben. Das ist unmittelbare Folge des Vergesellschaftungsgesetzes. Die Unternehmen können allerdings weiterhin als Klinikbetreiber tätig sein, etwa als Betreiber der weiteren gegenwärtig von ihnen gehaltenen Kliniken.⁴⁷

Es wird kein öffentliches Monopol im Bereich der Gesundheitsversorgung errichtet, das Private von der Berufstätigkeit als Betreiber von Kliniken ausschließt. Die selbstständige unternehmerische Betätigung im sozialisierten Bereich der Gesundheitsversorgung bleibt rechtlich zulässig und praktisch möglich. Das Land Hessen würde die Vergesellschaftung zwar zur Überführung eines Segments des Marktes in Gemeinwirtschaft nutzen, außerhalb des vergesellschafteten Bereichs aber ein gewinnorientiertes Handeln in diesem Wirtschaftszweig weiter zulassen. Es handelt sich damit um eine bloße Berufsausübungsregelung, nicht dagegen um subjektive oder gar objektive Zulassungsvoraussetzungen. Diese Einschränkung der Berufsfreiheit ist verfassungsgemäß, weil Art. 15 GG als *lex specialis* der Berufsfreiheit des Art. 12 GG vorgeht, soweit die Ermächtigung zur Vergesellschaftung reicht.⁴⁸

3.2.3 Allgemeiner Gleichheitssatz

Weiterhin müsste ein Gesetz zur Vergesellschaftung des UKGM mit dem Allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar sein. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss Gleiches gleich und Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden behandelt werden. Weder darf wesentlich Gleiches willkürlich ungleich noch darf wesentlich Ungleiches willkürlich gleich behandelt werden.⁴⁹

⁴⁷ Vgl. die Übersicht über die Kliniken der Rhön-Klinikum AG unter: www.rhoen-klinikum-ag.com/kliniken.html bzw. der Asklepios Gruppe unter: www.asklepios.com/konzern/standorte/kliniken/.

⁴⁸ Wieland, Joachim: Art. 15 Rn. 32, in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Bd. I, 3. Aufl., Tübingen 2013; siehe auch Bryde, Brun-Otto: Art. 15 Rn. 23, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip: Grundgesetz. Kommentar, 6. Aufl., München 2012; Leisner, Walter: Sozialbindung des Eigentums, Berlin 1972, S. 70.

⁴⁹ BVerfGE 3, 58 (135 f.); 4, 144 (155); st. Rspr.

Ein Verstoß gegen dieses Gleichheitsgebot liegt nicht etwa schon deshalb vor, weil im vorliegenden Fall nur ein Klinikum, also das UKGM, vergesellschaftet werden soll. Vielmehr muss im Rahmen des Art. 3 Abs. 1 GG für die Vergleichsgruppenbildung ein gemeinsamer Oberbegriff ermittelt werden, welcher die verschiedenen Sachverhalte abschließend und vollständig erfasst.⁵⁰ Zieht man im konkreten Fall den Begriff Universitätsklinikum als Oberbegriff heran, muss ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG schon von vornherein ausscheiden: Das UKGM ist das einzige Universitätsklinikum Deutschlands, das sich nahezu vollständig in privater Trägerschaft befindet.⁵¹ Eine Vergesellschaftung anderer Universitätskliniken in dem für das UKGM geplanten Ausmaß ist also nicht denkbar. Im Gegenteil würde die Rückkehr zur staatlichen Trägerschaft eine Gleichbehandlung mit anderen Universitätskliniken bedeuten.

Wollte man den gemeinsamen Oberbegriff für die Zwecke des Art. 3 Abs. 1 GG weiter wählen, so könnte man etwa einen Vergleich mit anderen, nicht an eine Universität angegliederten Kliniken unter dem allgemeinen Begriff «Klinikum» anstellen. Dann erscheint es aber bereits fraglich, ob es sich bei einem Universitätsklinikum und einem sonstigen Klinikum noch um «wesentlich Gleiches» handelt. Jedenfalls wäre eine Ungleichbehandlung der beiden Tatbestände aber verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Von einer solchen Rechtfertigung ist im Falle einer Ungleichbehandlung auszugehen, wenn «Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten».⁵² Schon die Stellung des UKGM als drittgrößtes Universitätsklinikum Deutschlands,⁵³ die angebotene Maximalversorgung und die mit diesen Faktoren einhergehende zentrale Bedeutung für die Gesundheitsversorgung stellen gewichtige Unterschiede zu vielen anderen Kliniken dar. Ein maßgeblicher Unterschied ist auch die Anbindung des UKGM an die Justus-Liebig-Universität und die Philipps-Universität Marburg, deren Fachbereichen es bei der Erfüllung von Aufgaben in Forschung und Lehre dienen soll.⁵⁴ Schon im Juli 2013 bezeichnete die Arbeitsgemeinschaft Hochschulmedizin den Versuch, die von privaten Unternehmen geforderten Renditeerwartungen mit den Aufgabenfeldern eines Universitätsklinikums in Forschung und Lehre in Einklang zu bringen, als «gescheitert». In einer Pressemitteilung wurde deshalb die Empfehlung abgegeben, die Hochschulmedizin solle als Teil der staatlichen Daseinsfürsorge öffentlich-rechtlich organisiert sein.⁵⁵

50 Wollenschläger, Ferdinand: Art. 3 Rn. 80, in: von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl., München 2018.

51 UKGM: Über uns, Homepageeintrag, unter: www.ukgm.de/ugm_2/deu/105.html.

52 BVerfGE 55, 72 (88).

53 UKGM: Über uns, Homepageeintrag, unter: www.ukgm.de/ugm_2/deu/105.html.

54 Hessischer Minister für Wissenschaft und Kunst: Privatisierung des Universitätsklinikums Gießen und Marburg, Wiesbaden 2006, unter: www.ukgm.de/ugm_2/deu/ugm_gfu/Uniklinik_Flyer.pdf.

55 Arbeitsgemeinschaft Hochschulmedizin: Privatisierung der Hochschulmedizin gescheitert, Resolution, Juli 2013, unter: www.ag-hochschulmedizin.de/files/2013/Resolution-Privatisierung_der_Hochschulmedizin_7-2013.pdf.

Selbst bei einem weiten Vergleichsgruppenverständnis lägen somit Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht vor, dass sie eine etwaige Ungleichbehandlung des UKGM rechtfertigen würden. Ein Vergesellschaftungsgesetz wäre folglich auch mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar.

3.2.4 Verbot von Einzelfallgesetzen

Ein Gesetz, das ein Grundrecht einschränkt, muss gemäß Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten. Indem Art. 15 GG eine Sozialisierung nur durch ein Gesetz zulässt, enthält er eine vorrangige Spezialregelung. Das zeigt der Vergleich mit Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG, der eine Enteignung durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes vorsieht. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine Legalenteignung wegen der begrenzten Rechtsschutzmöglichkeiten nur ausnahmsweise zulässig.⁵⁶

Im Regelfall erfolgt eine Enteignung also auf der Grundlage eines allgemeinen Gesetzes, im Einzelfall durch eine Administrativentscheidung. Diesen Weg sieht Art. 15 GG gerade nicht vor, sondern verlangt eine Sozialisierung durch Gesetz. Diese speziellere Regelung schließt die Anwendung des allgemeineren Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG aus. Jede Sozialisierung muss durch ein auf den jeweiligen Fall ausgerichtetes Gesetz erfolgen. Kraft Verfassung gilt deshalb das Verbot eines Einzelfallgesetzes nicht.⁵⁷ Damit kann auch Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG einer Vergesellschaftung des UKGM nicht entgegenstehen.

3.2.5 Schuldenbremse

Ein Vergesellschaftungsgesetz wäre auch mit der Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG vereinbar. Danach sind die Haushalte von Bund und Ländern von 2020 an⁵⁸ grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen (Satz 1). Die Länder entsprechen dieser Vorgabe nur, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden (Satz 5). Diese verfassungsrechtliche Vorgabe betrifft nur das Haushaltsgesetz des Landes, nicht das Sozialisierungsgesetz. Der Haushaltsgesetzgeber ist also grundsätzlich nur verpflichtet, den Landeshaushalt ohne Aufnahme von Krediten auszugleichen. Bundesverfassungsrechtliche Vorgaben für das erstrebte Sozialisierungsgesetz enthält Art. 109 Abs. 3 GG nicht. Art. 109 Abs. 3 GG regelt vielmehr nur die Kreditaufnahme durch Bund und Länder, nicht durch selbstständige juristische Personen des öffentlichen Rechts.⁵⁹

⁵⁶ BVerfGE 24, 367 (398 ff.); 95, 1 (22); näher dazu Wieland, Joachim: Art. 14 Rn. 111 f., in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Bd. I, 3. Aufl., Tübingen 2013.

⁵⁷ Bryde, Brun-Otto: Art. 15 Rn. 20, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip: Grundgesetz. Kommentar, 6. Aufl., München 2012; Wieland, Joachim: Art. 15 Rn. 32, in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Bd. I, 3. Aufl., Tübingen 2013.

⁵⁸ Dieses Datum ergibt sich aus Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG.

⁵⁹ Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetz-

Dementsprechend sollte die Übernahme des UKGM durch die öffentliche Hand durch eine selbstständige juristische Person erfolgen. Diese könnte im Gegenzug für die Übernahme des UKGM die Kreditaufnahme für die Entschädigung der ursprünglichen Eigentümer übernehmen. Da diese Entschädigung unterhalb des Verkehrswerts erfolgen sollte, stünde den von der Anstalt aufgenommenen Krediten, für die das Land Hessen haften könnte, ein wirtschaftlich wertvolleres Gemeineigentum am UKGM gegenüber. Angesichts der gegenwärtigen Niedrigzinsen führte das zu einem für das Land wirtschaftlich positiven Ergebnis.

3.3 Vereinbarkeit mit der Verfassung des Landes Hessen

Ein Sozialisierungsgesetz ist mit der Verfassung von Hessen vereinbar. Diese enthält mit Art. 39 und Art. 41 HessVerf Bestimmungen, welche ihrem Wortlaut nach sogar über die Möglichkeiten des Art. 15 GG hinausgehen. Allerdings bricht gemäß Art. 31 GG Bundesrecht Landesrecht. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts löst Art. 31 GG die Kollision von Normen. Die Vorschrift setzt voraus, dass bundes- und landesrechtliche Normen auf denselben Sachverhalt anwendbar sind. Trifft das zu, gilt Folgendes: «Können die sich in ihrem Regelungsbereich überschneidenden Normen bei ihrer Anwendung zu verschiedenen Ergebnissen führen, so bricht Bundesrecht jeder Rangordnung eine landesrechtliche Regelung auch dann, wenn sie Bestandteil des Landesverfassungsrechts ist.»⁶⁰ Soweit Landesverfassungen also über Art. 15 GG hinausgehende Sozialisierungsermächtigungen enthalten, sind sie gemäß Art. 31 GG verfassungswidrig.⁶¹ Die Hessische Landesverfassung bleibt also insoweit unangewendet.⁶²

Bedeutung kann sie aber insofern erlangen, als sie die Abwägungsentscheidung des Gesetzgebers bezüglich eines Vergesellschaftungsgesetzes beeinflussen kann. Im Rahmen der Entscheidung über eine Vergesellschaftung sind die oben genannten Art. 30 und Art. 35 HessVerf zu beachten, die den Schutz von Arbeitnehmer*innen vorschreiben und die Ordnung des Gesundheitswesens ausdrücklich zur Sache des Staates erklären. Beide Normen sprechen damit im vorliegenden Fall für eine Vergesellschaftung des UKGM.

Im Ergebnis steht die Hessische Verfassung einer Vergesellschaftung damit nicht entgegen. Vielmehr sind ihre Vorschriften bei einer Abwägung zugunsten einer Vergesellschaftung zu berücksichtigen.

zes, [«Schuldenbremse»], 24.3.2009, BT-Drs. 16/12410, S. 10 f.; Tappe, Henning: Die neue «Schuldenbremse» im Grundgesetz, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 21/2009, S. 881–889 mit weiteren Nachweisen zur herrschenden Meinung.

60 BVerfGE 96, 345 (364); st. Rspr.

61 Wieland, Joachim: Art. 15 Rn. 32, in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Bd. I, 3. Aufl., Tübingen 2013.

62 Zu dieser Rechtsfolge BVerfGE 36, 342 (363, 367); BVerfGE 96, 345 (364).

4 Antworten auf die Gutachtenfragen

- (1) Da der Bundesgesetzgeber von seiner konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis für ein Vergesellschaftungsgesetz bislang keinen Gebrauch gemacht hat, hat das Land Hessen die Befugnis zum Erlass des vorgeschlagenen Gesetzes zur Vergesellschaftung von Produktionsmitteln.
- (2) Der Begriff der Produktionsmittel in Art. 15 GG ist nicht dahingehend einzuschränken, dass nur der Bereich der gegenständlichen Produktion erfasst wäre. Vielmehr sind unter diesem Tatbestandsmerkmal alle Wirtschaftsunternehmen taugliche Sozialisierungsgegenstände.
- (3) Art. 15 GG macht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Vergesellschaftung nur von der politischen Entscheidung des Gesetzgebers und nicht von einer «Sozialisierungsreife» im Sinne einer gewissen wirtschaftlichen Bedeutung des vergesellschafteten Objekts abhängig; abgesehen davon wäre das UKGM als drittgrößtes Universitätsklinikum Deutschlands in jedem Fall «vergesellschaftungsreif».
- (3) Das Grundgesetz enthält in Art. 15 GG selbst die Konkretisierung der Verhältnismäßigkeit; ein Gesetz zur Sozialisierung des UKGM würde dem von der Verfassung selbst anerkannten legitimen Zweck der Vergesellschaftung von Produktionsmitteln dienen. Die Überführung in Gemeineigentum ist zur Erreichung dieses Zwecks geeignet, ein milderes Mittel zum Erreichen der Vergesellschaftung ist nicht ersichtlich und die zwingende Entschädigung sichert die Zumutbarkeit der Überführung in Gemeineigentum für die von der Vergesellschaftung Betroffenen.
- (5) Die Höhe der Entschädigung hängt von einer gerechten Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten ab, muss aber keinesfalls notwendig am Verkehrswert orientiert sein.
- (6) Die sogenannte Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG steht dem Sozialisierungsgesetz nicht entgegen, weil die Trägerschaft durch eine Anstalt des öffentlichen Rechts als selbstständige juristische Person übernommen werden kann, die im Gegensatz zu Bund und Ländern nicht durch die Schuldenbremse gebunden ist, wenn sie Kredite für die Entschädigung unterhalb des Verkehrswerts aufnimmt, auch wenn das Land Hessen Gewährträger der Anstalt ist und für deren Schulden haftet.
- (7) Die Überführung in Gemeineigentum zum Zwecke der Vergesellschaftung setzt voraus, dass das UKGM auf die zu errichtende selbstständige Anstalt des öffent-

lichen Rechts überführt wird. Zugleich muss gesetzlich festgelegt werden, dass die Anstalt des öffentlichen Rechts nicht mit Gewinnerzielungsabsicht handelt, sondern eine Bedürfnisbefriedigung im Sinne der Allgemeinheit in Form der Gewährleistung der Gesundheitsvorsorge bezweckt wird.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Wieland'.

(Wieland)

Literatur

- Arbeitsgemeinschaft Hochschulmedizin: Privatisierung der Hochschulmedizin gescheitert, Resolution, Juli 2013, unter: www.ag-hochschulmedizin.de/files/2013/Resolution-Privatisierung_der_Hochschulmedizin_7-2013.pdf.
- Axer, Peter: Art. 15, in: Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 44. Edition, Stand 15.8.2020.
- Becker, Florian: Art. 15 Rn. 21 f., in: Stern, Klaus/Becker, Florian: Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl., Köln 2018.
- Bryde, Brun-Otto: Art. 15, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip: Grundgesetz. Kommentar, 6. Aufl., München 2012.
- Depenheuer, Otto/Froese, Judith: Art. 15, in: von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl., München 2018.
- Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, [«Schuldenbremse»], 24.3.2009, BT-Drs. 16/12410.
- Dietlein, Johannes: Zwangsmitgliedschaften in öffentlich-rechtlichen Körperschaften, in: Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV/1: Die einzelnen Grundrechte, München 2006, S. 1315–1319.
- Durner, Wolfgang: Art. 15, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Loseblattsammlung seit 1958, München, 91. Ergänzungslieferung, April 2020.
- Grabitz, Ileana: Das teure Drama um die Uniklinik Gießen-Marburg, in: Die Welt, 11.11.2012, unter: www.welt.de/wirtschaft/article110890643/Das-teure-Drama-um-die-Uniklinik-Giessen-Marburg.html.
- Hessischer Landtag: Gesetzentwurf der Fraktion der CDU für ein Gesetz über die Errichtung des Universitätsklinikums Gießen und Marburg (UK-Gesetz), Landtagsdrucksache 16/3758, 8.3.2005, S. 1, unter: <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/16/8/03758.pdf>.
- Hessischer Landtag: Gesetz über die Errichtung des Universitätsklinikums Gießen und Marburg (UK-Gesetz) vom 16. Juni 2005 (GVBl I S. 432), in: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil I, S. 432, 23.6.2005.
- Hessischer Minister für Wissenschaft und Kunst: Privatisierung des Universitätsklinikums Gießen und Marburg, Wiesbaden 2006, unter: www.ukgm.de/ugm_2/deu/ugm_gfu/Uniklinik_Flyer.pdf.
- Jarass, Hans D.: Art. 15 Rn. 3, in: Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo: Grundgesetz. Kommentar, 16. Aufl., München 2020.
- Kloepfer, Michael: Verfassungsrecht, Bd. II, München 2010.
- Leisner, Walter: Sozialbindung des Eigentums, Berlin 1972.
- Lepsius, Oliver/Nußberger, Angelika/Schönberger, Christoph/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.): Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Neue Folge (JöR n.F.), Bd. 1.
- Peters, Alexander: Art. 15 GG und die Notverstaatlichungen von Banken, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2/2012, S. 64–67.
- Rhön-Klinikum AG: Vorstand der Rhön-Klinikum-AG begrüßt die neue Partnerschaft mit Asklepios, 9.7.2020, unter: www.zentralklinik.de/presse-veranstaltungen-filme/pressemeldungen/news/article/vorstand-der-rhoen-klinikum-ag-begruesst-die-neue-partnerschaft-mit-asklepios.html.
- Schliesky, Utz: Art. 15 Rn. 38, in: Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.): Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, 153. Ergänzungslieferung, Heidelberg 2011.
- Scholtissek, Herbert: Die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes, in: Der Betriebs-Berater (BB) 1952, S. 981–983.

- Seiler, Christoph: Art. 74 Rn. 56, in: Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 44. Edition, Stand 15.8.2020;
- Sieckmann, Jan-Reinard: Art. 15, in: Friauf, Karl/Höfling, Wolfram: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, 14. Ergänzungslieferung, Berlin 2005.
- Tappe, Henning: Die neue «Schuldenbremse» im Grundgesetz, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 21/2009, S. 881–889.
- UKGM – Universitätsklinikum Gießen und Marburg: Über uns, Homepageeintrag, unter: www.ukgm.de/ugm_2/deu/105.html.
- Weber, Werner: Zur Problematik von Enteignung und Sozialisierung nach neuem Verfassungsrecht, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1950, S. 401–405.
- Weissenborn, Bodo: Klinik-Übernahme löst Zukunftsängste in Gießen und Marburg aus, Hessenschau, 25.4.2020, unter: www.hessenschau.de/wirtschaft/klinik-uebernahme-loest-zukunftsangste-in-giessen-und-marburg-aus.ukgm-asklepios-rhoen-sorgen-100.html.
- Wieland, Joachim: Art. 14, in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Bd. I, 3. Aufl., Tübingen 2013.
- Wieland, Joachim: Art. 15, in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Bd. I, 3. Aufl., Tübingen 2013.
- Wittreck, Fabian: Art. 74 Rn. 70 f., in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Bd. II, 3. Aufl., Tübingen 2015 mit weiteren Nachweisen.
- Wollenschläger, Ferdinand: Art. 3 Rn. 80, in: von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl., München 2018.