

*John Philipp Thurn*

## Vergesellschaftung als sozialstaatliche Entprivatisierung und als Grundrecht

Die Kampagne „Deutsche Wohnen & Co enteignen!“<sup>1</sup> hat einer breiteren Öffentlichkeit wieder bewusst gemacht, dass nach dem Grundgesetz „Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel [...] zum Zwecke der Vergesellschaftung [...] in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden“ können: Im Wege der Volksinitiative bzw. des Volksbegehrens soll der Berliner Senat dazu gebracht werden, ein Gesetz zur Vergesellschaftung von profitorientierten Wohnungsunternehmen mit über 3.000 Wohnungen zu erarbeiten. Die Sozialisierungsbefugnis nach Art. 15 GG, deren Abschaffung die FDP mehrfach vergeblich im Bundestag beantragt hatte, schien während des „Kalten Kriegs“ vergessen worden zu sein. Mit der über Berlin hinaus relevanten Debatte um die Sozialisierung von – teils zuvor aus kommunalen Beständen privatisierten – Wohnungen könnte Art. 15 GG erstmals auch rechtspraktisch bedeutsam werden: Welche Wirtschaftsbereiche kann eine Vergesellschaftung unter welchen Voraussetzungen erfassen, welche Form könnte ihr Ergebnis haben, und wie hoch müsste eine Entschädigung sein?<sup>2</sup>

Wie bei vielen anderen Themen lohnt auch dabei ein Blick in die Schriften von Helmut Ridder. Denn der radikaldemokratische Verfassungsrechtler prägte nach 1949 ein Verständnis der Sozialisierungsbefugnis im Grundgesetz, das die sozialstaatliche und grundrechtliche Bedeutung der Norm freilegt.<sup>3</sup>

### *Ridders Kontext*

Ironischerweise dürfte ausgerechnet Ridders eigene Einschätzung aus seinem Staatsrechtslehrerreferat von 1951 widerlegt sein, wonach Art. 15 GG keine „Ermächtigung von unbegrenzter Dauer“ sei und „bei Nichtbenutzung in verhältnismäßig kurzer Zeit obsolet zu werden“ drohe.<sup>4</sup> Jedenfalls nachträglich deutete Ridder seine Aussage als „po-

1 Siehe <https://www.dwenteignen.de/2018/11/beschlusstext-fuer-unseren-volksentscheid/>.

2 Die dazu von der zuständigen Senatsverwaltung eingeholten Rechtsgutachten finden sich online: <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraum/vergesellschaftung/>. Vgl. dazu jüngst Franziska Drohsel, Über die Frage der Sozialisierung am Beispiel „Deutsche Wohnen & Co. Enteignen“, KJ 2020, 30-42.

3 Vgl. dazu jüngst Cara Röhner, Eigentum und Vergesellschaftung in der Wohnungskrise, KJ 2020, 16-29.

4 Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDSRL) 10 (1951 [hier zitiert nach Tagungs-, nicht Erscheinungsjahr]), 146 f. In seinem Leitsatz 9 (149) versah Ridder dies mit einem Fragezeichen: „Verfassungsermächtigungen zur Vornahme von Sozialisierungen durch den Staat können bei Nichtbenutzung obsolet werden (?).“

lisch gerichtet an die Adresse damaliger sozialdemokratischer Landesgesetzgeber. Und die Prognose meinte: Schon wenn es bis zum Ende der ersten Bundeslegislaturperiode nicht passiert, ist der Zug der Sozialisierung endgültig abgefahren“. <sup>5</sup> Wenn der rechtspositivistisch überzeugte Ridder, der ansonsten versuchte, „aus dem Grundgesetz das herauszulesen, was in ihm drin steckt“, <sup>6</sup> hier eine heimliche politische Agenda verfolgt haben sollte, blieb sie bekanntlich erfolglos: Obgleich einige frühe Landesverfassungen die Sozialisierung von Produktionsmitteln ermöglichten oder sogar vorschrieben, hatte sich in Westdeutschland einzig Hessen ernsthaft um eine Vergesellschaftung von Schlüsselindustrien bemüht; bei einem Volksentscheid im Dezember 1946 war der maßgebliche Art. 41 der Hessischen Verfassung (HV) mit einer Mehrheit von 72% angenommen worden. <sup>7</sup> Unter dem Grundgesetz kam es, zumal nach der überraschenden Niederlage der SPD bei der ersten Bundestagswahl, zu einer grundlegend anderen Wirtschaftspolitik. <sup>8</sup> Die „Soziale Marktwirtschaft“ schnitt nach Brun-Otto Bryde „die Alternative eines systemüberwindenden Sozialstaatsverständnisses ab“ <sup>9</sup> – jedenfalls bis zur Finanzkrise von 2008 und zur Corona-Pandemie von 2020.

Im Jahr 1951 war den Beteiligten an der Staatsrechtslehrerdebatte in Göttingen noch präsent, dass nach 1945 durchaus auch Länder wie Frankreich oder Großbritannien mit Sozialisierungen als Mitteln demokratischer Umgestaltung der Wirtschaft experimentiert hatten. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund interpretierte Ridders Mitreferent, der konservative Etablierte Hans-Peter Ipsen (1907-1998), <sup>10</sup> die Sozialisierungsbefugnis als grundlegenden Teil der „wirtschaftspolitischen Entscheidung“ des Grundgesetzes: Eine „Ablösung der kapitalistischen Ordnung“ könne „ohne einen Bruch der legalen Kontinuität stattfinden“. <sup>11</sup> Für Ipsen war es fraglich, ob in den seinerzeit noch besatzungsrechtlich geregelten Industrien Kohle, Eisen und Stahl eine „Neuordnung anderer Art und Zielsetzung als der Vergesellschaftung“ überhaupt zulässig wäre, sogar im Wege einer Verfassungsänderung: Art. 79 Abs. 3 GG verordne schließlich die Unantastbarkeit

5 Diskussionsbemerkung, in: Peter Römer (Hrsg.), *Kampf um das Grundgesetz*, 1977, 263.

6 VVDStRL 10 (1951), 174.

7 Art. 41 Abs. 1 Nr. 1 HV lautet: „Mit Inkrafttreten dieser Verfassung werden 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.“ Eingehend zum Thema Gerd Winter, *Sozialisierung in Hessen 1946-1955*, KJ 1974, 157-175. Entgegen der herrschenden Literaturmeinung bejahte der Hessische Staatsgerichtshof letztlich die (verfassungsunmittelbare) Wirksamkeit der Vorschrift, legte ihren Anwendungsbereich aber sehr eng aus.

8 Näher dazu John Philipp Thurn, *Welcher Sozialstaat? Ideologie und Wissenschaftsverständnis in den Debatten der bundesdeutschen Staatsrechtslehre 1949-1990*, 2013, 28 ff.

9 Brun-Otto Bryde, *Das Sozialstaatsprinzip als Programm, Deskription und Norm*, in: Adalbert Evers (Hrsg.), *Sozialstaat*, 1998, 34-53 (42).

10 Zu Ipsens Biographie und Werk siehe nur Christian Joerges, *Europe a Großraum?*, in: ders./Singh Ghaleigh (Hrsg.), *Darker Legacies of Law in Europe*, 2003, 167-191 (182-184 Fn. 92); John Philipp Thurn, *Welcher Sozialstaat?* (Fn. 8), 36-38; Katharina Mangold, *Ein technokratischer Meister der Begriffsprägung*, in: Carsten Kremer (Hrsg.), *Die Verwaltungsrechtswissenschaft in der frühen Bundesrepublik (1949-1977)*, 2017, 177-201.

11 VVDStRL 10 (1951), 102.

der Sozialstaatlichkeit.<sup>12</sup> Solche Standpunkte vertraten also in den Anfangsjahren der Bundesrepublik keineswegs allein Marxisten wie Wolfgang Abendroth.<sup>13</sup>

### *Die dritte Dimension der Sozialstaatlichkeit in einem „therapeutischen“ Grundgesetz*

Die aus heutiger Sicht überraschend wirkende Verknüpfung der Sozialisierung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG machte auch Ridder stark. Für ihn war Art. 15 GG die „einzige Bestimmung des GG. [sic], die der sozialstaatlichen Dynamik unmittelbar Raum geben kann“.<sup>14</sup> Neben der von Ridder „Sozialpflichtigkeit“ genannten staatlichen Aufgabe, sozialrechtliche Institute an die jeweiligen gesellschaftlichen Erfordernisse anzupassen, und neben der eingreifenden Wirkung auf grundrechtliche Positionen wie die Eigentums- oder Vertragsfreiheit konzipierte er eine dritte Dimension des Sozialstaatsgebots: ein – die Grenze zur Privatsphäre nicht überschreitendes – Demokratisierungsgebot für gesellschaftliche Kollektive mit dem Ziel ungehinderter gleicher Partizipation aller an der politischen Meinungsbildung, wie in Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG für Parteien konkretisiert. Die Sozialstaatlichkeit als „wichtigste aller Optionen des Grundgesetzgebers“<sup>15</sup> auf diese Weise für die Demokratisierung zu aktivieren, entsprach Ridders theoretischem Verständnis des Grundgesetzes als einer „Gesamtverfassung“ für Staat und Gesellschaft, welche er unterschied, aber nicht voneinander trennte. Hinzu kam bei Ridder eine Deutung zentraler Grundgesetznormen aus dem historischen Entstehungskontext heraus als „Gegenentscheidungen“ zur NS-Verfassung und zu als defizitär erkannten Bestimmungen der Weimarer Reichsverfassung: Wie das erstmals explizit in einer deutschen Verfassung genannte Demokratiegebot sei das Sozialstaatsprinzip mit Bedacht „zementiert“ worden, weil der Verfassungsgeber sich „in durchgängiger Auseinandersetzung mit der WeimRV als Therapeut versteht und ein Maximum an vorbeugenden Maßnahmen gegen eine Wiederholung der Katastrophe des Jahres 1933 in die Verfassung hineinnehmen will“.<sup>16</sup>

12 VVDStRL 10 (1951), 102 f. Ähnlich sein Leitsatz 13: In diesem Sinne sei Art. 15 GG „bedingt-verbindlich“. Helmut Ridder, Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, 1975, 102, entnahm später Art. 15 GG eine Sperrwirkung gegen Privatisierungen und kritisierte die abweichende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Volkswagenwerk (Urteil v. 17.5.1961 – 1 BvR 561/60, BVerfGE 12, 354).

13 Näher dazu John Philipp Thurn, Abendroth in der öffentlich-rechtlichen Sozialstaatsdebatte der 1950er Jahre, in: Andreas Fischer-Lescano/Joachim Perels/Thilo Scholle (Hrsg.), Der Staat der Klassengesellschaft. Rechts- und Sozialstaatlichkeit bei Wolfgang Abendroth, 2012, 121-135.

14 VVDStRL 10 (1951), 146.

15 Helmut Ridder, Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (im Folgenden: Gewerkschaftsgutachten), 1960, 3.

16 Helmut Ridder, Gewerkschaftsgutachten (Fn. 15), 9. Das formulierte später Helmut Ridder, VVDStRL 20 (1963), 173, so: Bei der Grundgesetzinterpretation müsse man „die besonderen Notwendigkeiten im unmittelbaren Ansatz an ein unter rechtsstaatlichen und demokratischen Gesichtspunkten völlig pervertiertes politisches System in Rechnung stellen“. Auch Helmut Ridder, Vom Grund des Grundgesetzes, JZ 1958, 322-324 (322), betonte die Bedeutung „vorgrundgesetzlicher Verfassungsentscheidungen“, schließlich habe „im Mai 1945 ein immerhin quasi-revolutionärer Umsturz der Staats- und Verfassungsordnung des NS-Regimes stattgefunden“.

### Vergesellschaftungszweck und Eigentumsgrenzen

Vor diesem Hintergrund werden zwei Leitlinien in Ridders Interpretation der Sozialisierungsbefugnis verständlich: ihre „negatorische Zweckbestimmung“ und ihr Verständnis (auch) als ein Grundrecht.

Art. 15 GG war für Ridder, erstens, bewusst kein bloßer Unterfall der Enteignung. Er sah darin vielmehr eine „Sozialentwährung“ im Sinne Lorenz von Steins: Während die Enteignung „Rechtsaufhebung mit der positiven Zweckrichtung unmittelbarer Ermöglichung konkreter Verwaltungsvorhaben durch Zuführung von Werten zur Förderung des allgemeinen Wohls“ sei, bestehe die Sozialentwährung in einer „Rechtsaufhebung mit der negativen Zweckrichtung der Beseitigung oder Verhütung sozialschädlicher Rechtsausübung unter Erhaltung der betroffenen Werte durch Rechtspositivierung von Geboten sozialer Gerechtigkeit, was u.U. erst mittelbar eine (wohlverständene) Förderung des allgemeinen Wohls bewirkt“. <sup>17</sup> Gegenüber „positiven“ Sozialisierungszwecken war Ridder skeptisch: Erwartungen, wonach vergesellschaftete Wirtschaftszweige rentabler seien oder zu einem höheren Lebensstandard beitragen, würden erfahrungsgemäß enttäuscht, zuletzt in der französischen Industrie nach 1945. Ähnlich einer Konfiskation, aber ohne deren punitiven Charakter, richte sich eine Vergesellschaftung „negativ“ gegen Vermögen, deren Privatcharakter (aktuell oder potentiell) für sozialschädlich gehalten werde.

So scheint es heute auch die – aus verfassungsrechtlicher Sicht ungeschickt benannte – Kampagne „Deutsche Wohnen & Co enteignen!“ zu sehen: Wohnungsbestände ab einer bestimmten Größe seien in der Hand profitorientierter Unternehmen nachteilig für eine Stadt. Mit Ridder lässt sich auch plausibel erklären, dass die „entsprechende“ Geltung der Entschädigungsregelung des Art. 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 GG nicht zu einem Ersatz des Verkehrswerts führt: Anders als der enteignete Mensch gerät „der Sozialentwährte [...] der werdenden Ordnung gegenüber in einen Unrechtszustand“; wegen der – anders als bei einer Konfiskation – früheren Schutzwürdigkeit seines Vermögens erhalte er zwar eine Billigkeitsentschädigung, die jedoch nicht vom Äquivalenzgrundsatz ausgehe. <sup>18</sup> Ridder brachte den Unterschied zur Enteignungsentschädigung auf folgende Formel: „Gerechtes Subtrahieren vom vollen Wertersatz auf der einen, gerechtes Addieren zum Nichts auf der andern Seite!“ <sup>19</sup> In der heutigen Auseinandersetzung um die Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen wird die Entschädigungshöhe nach Art. 15 Satz 2 in Verbindung mit Art. 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 GG womöglich erstmals praktisch relevant. Während Ridder im Falle von hoher Ausgleichszahlungen noch den „Ruin der Staatsfinanzen“ <sup>20</sup> befürchten musste, wären heute sogar Entschädigungen zum Verkehrswert durchführbar, zumal die vom Land Berlin für entsprechende Darlehen zu leistenden Zinsen minimal sein dürften. Der ehemalige Wirtschaftssenator Harald Wolf machte für

17 VVDStRL 10 (1951), 140.

18 VVDStRL 10 (1951), 141, 149, Leitsatz 8. Ähnlich Hans-Peter Ipsen, ebd., 174: „Sicherlich darf hier Äquivalenzvorstellungen kein Raum gegeben werden“.

19 VVDStRL 10 (1951), 145. Heute geht etwa Michael Antoni, in: Dieter Hömig/Heinrich A. Wolff (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 6, davon aus, die Interessenabwägung werde hier zu einer weniger am Verkehrswert orientierten Entschädigung führen als bei der Enteignung; a.A. Rudolf Wendt, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 18.

20 VVDStRL 10 (1951), 145. Für Ridder, ebd., drohte bei einer Entschädigung nach den Maßstäben der Enteignungsentschädigung eine „praktische Undurchführbarkeit“ von Sozialisierungen.

die „Deutsche Wohnen“ mit ihren rund 100.000 Wohnungen in Berlin eine Beispielsrechnung auf, wonach die Mieteinnahmen oberhalb der jährlichen Kosten für Zins und Tilgung liegen würden.<sup>21</sup>

Art. 15 GG war nach Ridder, zweitens, zu Recht kein Art. 14 Abs. 4 GG: Die Sozialisierung sei nicht allein eine Beschränkung des Eigentums, sondern durchaus selbst ein Grundrecht. Für Ridder wäre es insbesondere eine „andere Form der Gemeinwirtschaft“, die betriebliche Mitbestimmung so zu vertiefen, dass sie der Arbeitnehmenseite „die Majorisierung der Eigentümer und Kapitaleigner bei den Verwaltungsentscheidungen in den Aufsichtsräten und Vorständen ermögliche“.<sup>22</sup> Grundrechte waren nach Ridders skizzierten Verständnis einer „Gesamtverfassung“ eben nicht, wie es eine aus seiner Sicht zu stark zivilrechtlich geprägte Dogmatik wollte, *nur* als individuelle und einklagbare Ansprüche zu denken, sondern *auch* als Gewährleistungen freiheitsdienender Organisationen oder Institutionen. An derartige wirtschaftsdemokratische Ansätze knüpft die Kampagne „Deutsche Wohnen und Co. enteignen!“ zumindest insoweit an, als sie die in Gemeineigentum zu überführenden Wohnungsbestände in der Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts demokratisch verwalten möchte „durch Mieter\*innen, gewählte Vertreterinnen und Vertreter der Stadtgesellschaft unter Mitbestimmung der Angestellten“<sup>23</sup>.

### *Verdrängte Positionen*

An Ridders Verständnis der Sozialisierung anzuknüpfen, kann auch über den Berliner Wohnungsmarkt hinaus dazu beitragen, eine der vielleicht problematischsten Entwicklungen der Grundrechtsjurisprudenz zu korrigieren: Die Annahme, die Kontrolle über Produktionsmittel bis hin zu Atomkraftwerken<sup>24</sup> sei freiheitsrechtlich im Grunde genauso geschützt wie die Verfügung über Gegenstände der privaten Lebensführung. Ridder kritisierte diese „Ideologie der Grundrechtsfähigkeit auch der mit dem Eigentum verbundenen sozialen Macht“.<sup>25</sup> Noch 1951 formulierte indes nicht etwa Ridder oder Abendroth, sondern Ipsen, dass das Grundgesetz bereits auf der Schutzbereichsebene differenziere zwischen „Produktivgütern“, die Art. 15 GG für „in spezifisch gesteigerter Weise für sozial gebunden“ erkläre, und „reinen Konsumgütern“.<sup>26</sup> Gegenüber Vorwür-

21 Siehe <https://www.tagesspiegel.de/berlin/klausurtagung-der-berliner-linksfraktion-vergesellschaftung-von-wohnungen-ist-moeglich/25620288.html>.

22 VVDStRL 10 (1951), 142. Entsprechendes machte er auch später in der Mitbestimmungsdebatte stark, siehe Helmut Ridder, Sozialismus ist möglich, Wirtschaftswoche Nr. 9/1974, 52-53. Das Bundesverfassungsgericht erwähnte dagegen Art. 15 GG nicht einmal in seinem Mitbestimmungsurteil vom 1. März 1979 – 1 BvR 532/77 u.a., BVerfGE 50, 290.

23 Langversion des Beschlusstextes v. 25. Oktober 2018, online unter: <https://www.dwenteignen.de/2018/10/volksentscheid-vorlaeufiger-beschlusstext/>.

24 Das Bundesverfassungsgericht bejahte in seiner Entscheidung zum Atomausstieg (Urteil des Ersten Senats v. 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11, BVerfGE 143, 246) die Eröffnung des Schutzbereichs von Art. 14 GG, auch ohne sich mit Art. 19 Abs. 3 GG näher zu befassen – und verneinte sogar erst nach ausführlicher Prüfung (Rn. 242-266) das Vorliegen einer Enteignung.

25 Helmut Ridder, Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, 1975, 108.

26 VVDStRL 10 (1951), 95.

fen, er wolle damit „den Rechtsstaat zugunsten des Sozialstaats abbauen“, bekräftigte Ipsen: Produktive Güter stünden eben „in öffentlich-rechtlicher Funktion“.<sup>27</sup>

Es waren allerdings in den folgenden Jahrzehnten nicht zuletzt konservative Staatsrechtslehrer wie Ipsen, die Ridder oder Abendroth „ideologisierende Exegese“ jenseits der Grenze zur (Verfassungs-) Politik vorwarfen,<sup>28</sup> während sie sich selbst als „vernünftige“ Wissenschaftler ohne politische Vorverständnisse darstellten. Bei Ridder führte die zunehmende Ausgrenzung 1980/81 zum Austritt aus der Staatsrechtslehrervereinigung; in einem Interview von 2005 erklärte er dazu schlicht: „Ich wollte damit nicht weiter in Zusammenhang gebracht werden.“<sup>29</sup> Dass noch in den 1970er und 80er Jahren in der Staatsrechtslehre der Bundesrepublik ein diskursives Klima vorherrschen sollte, in dem sozialstaatliche Grundrechtstheorien mit dem Rechtsverständnis staatssozialistischer Länder gleichgesetzt wurden, zeigt die vor dem Hintergrund des „Kalten Kriegs“ anhaltende Wirkung des Antikommunismus als „einzige[m] Element der NS-Weltanschauung, das bruchlos und öffentlich fortgeführt werden konnte“ (Stolleis).<sup>30</sup> Inwiefern diese Hypothek heute noch die deutsche Rechtswissenschaft belastet, dürfte die weitere Debatte um „Deutsche Wohnen & Co enteignen!“ erweisen.

## »herausragend«

Robert Chr. van Ooyen, pw-portal.de 2/2020



### Gerichte als politische Akteure


Zur funktionalen Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit in Demokratien

Von Dr. Armin Glatzmeier

2019, 555 S., brosch., 119,- €

ISBN 978-3-8487-4975-1

(Politika. Passauer Studien zur Politikwissenschaft, Bd. 12)

 Nomos  
eLibrary nomos-elibrary.de



**Nomos**

27 VVDStRL 10 (1951), 170.

28 Siehe die Nachweise bei John Philipp Thurn, Welcher Sozialstaat? (Fn. 8), 495-510 (500).

29 Gespräch mit Joachim Perels, NPL 50 (2005), 365-382.

30 Die Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, KritV 80 (1997), 339-358 (353).