

Cara Röhner

Eigentum und Vergesellschaftung in der Wohnungskrise

Zur Aktualität von Art. 15 GG

I. Einleitung

1. „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“

Die Berliner Initiative »Deutsche Wohnen & Co. enteignen – Spekulation bekämpfen« strebt ein Volksbegehren nach Art. 62 der Berliner Landesverfassung an. Sie will damit ein Vergesellschaftungsgesetz erreichen, das gewinnorientierte Wohnungsunternehmen mit einem Bestand von mehr als 3.000 Wohnungen in Gemeineigentum zum Zwecke der Vergesellschaftung überführt.¹ Dies würde der Initiative nach über 200.000 Wohnungen, und damit etwa 10 Prozent des Berliner Wohnungsmarktes, betreffen. Neben Art. 28 Abs. 1 der Berliner Landesverfassung, nach dem jeder Mensch ein Recht auf angemessenen Wohnraum hat, stützt die Initiative ihr Vorhaben auf Art. 15 GG.² Zum ersten Mal wird in der jüngeren Geschichte auf der Grundlage von Art. 15 GG wieder öffentlich

1 Siehe die Homepage der Initiative www.dwenteignen.de. Zu dem konkreten Fall ausführlich *Franziska Drohsel* in diesem Heft.

2 Die Verfassungsmäßigkeit unter bestimmten Voraussetzungen bejahend: *Jörg Beckmann*, Rechtliche Zulässigkeit und Grenzen einer Vergesellschaftung bzw. Sozialisierung von Wohnungsunternehmen in Berlin, im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, 22.11.2018; *Reiner Geulen*, Rechtliche Stellungnahme: Volksentscheid zur Vergesellschaftung großer Wohnungsimmobilien in Berlin, im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, 21.11.2018; *Volkert Vorwerk*, Stellungnahme, im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, 16.11.2018; alle drei Gutachten sind abrufbar unter: www.stadtentwicklung.berlin.de; *Joachim Wieland*, Verfassungsfragen der Vergesellschaftung von Wohnraum. Rechtsgutachten für die Bundestagsfraktion Die Linke im Abgeordnetenhaus von Berlin, August 2019, abrufbar unter: <https://www.linksfraktion.de>; *Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses zu Berlin*, Gutachten zur rechtlichen Bewertung der Forderungen der Initiative »Deutsche Wohnen & Co. enteignen«, 21.8.2019, abrufbar unter: <https://www.parlament-berlin.de>. Die Verfassungsmäßigkeit ablehnend: *Helge Södan*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Sozialisierung von Immobilien privater Wohnungswirtschaftsunternehmen im Land Berlin, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag vom BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V., März 2019, abrufbar unter: www.bbu.de. Aus der Literatur: *Michael Kloepfer*, Die Sozialisierung von Wohnungsunternehmen und die Verfassung, NJW 2019, 1656; *Jörn Ipsen*, Sozialisierung und Übermaßverbot, NVwZ 527; *Bernhard Haaf*, Vergesellschaftung von Wohnungsbeständen durch Volksgesetz, LKV 2019, 145; *Thorsten Ingo Schmidt*, Vergesellschaftung nach Art. 15 GG – Irrweg oder Ausweg?, DÖV 2019, 508; *Christian Schede/Johann-Frederik Schuldt*, Vergesellschaftung von Grund und Boden, ZRP 2019, 79. Rechtspolitisch *Maximilian Pichl*, Verfassungspositionen verteidigen, Verfassungsblog v. 15.4.2019.

über Vergesellschaftung als ernsthafter Alternative zu privatwirtschaftlichen Eigentumsformen diskutiert.

2. Ermächtigung des Gesetzgebers

Art. 15 GG ist als Ermächtigung des demokratischen Gesetzgebers formuliert: »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 GG entsprechend.« Durch ein die Entschädigung regelndes Gesetz kann die demokratische Politik also für eine Gesellschaft wichtige Güter in Gemeineigentum überführen und entprivatisieren.

Die aufgezählten Gegenstände verweisen auf ihre grundlegende gesellschaftliche Bedeutung: Grund und Boden sowie Naturschätze sind knappe Güter, die nicht unbegrenzt reproduzierbar sind und daher Macht- und Verteilungsfragen stellen; ebenso definiert die Verfügungsmacht über die Produktionsmittel die Art des Wirtschaftens und die damit verknüpften Machtverhältnisse.

Wohneigentum gehört als Bestandteil von Grundstücken zum Grund und Boden und ist daher grundsätzlich sozialisierungsfähig. Aufgrund seiner Bedeutung für die Wohnungsversorgung hat bereits die Weimarer Reichsverfassung in Art. 155 Abs. 1 Satz 1 ausdrücklich formuliert: »Die Verteilung und Nutzung des Bodens wird von Staats wegen in einer Weise überwacht, die Mißbrauch verhütet und dem Ziele zustrebt, jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien, besonders den kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zu sichern.«

Nach dem Grundgesetz gehört die Überführung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum zur konkurrierenden Gesetzgebung gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG. Bislang hat der Bund noch kein Vergesellschaftungsgesetz erlassen, sodass es den Ländern grundsätzlich offensteht, eigene Regelungen zu treffen.

3. Voraussetzungen der Vergesellschaftung anhand des Berliner Falls

Die Voraussetzungen für eine Vergesellschaftung nach Art. 15 GG sind im Einzelnen umstritten und wurden bisher aufgrund der bisher ausgebliebenen Anwendung des Sozialisierungsartikels auch nicht gerichtlich geklärt. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Berliner Vorhabens wird daher in Gutachten und in der Literatur kontrovers diskutiert, weshalb anhand dieses Falles exemplarisch die verfassungsrechtlichen Vorgaben für eine Vergesellschaftung aufgezeigt werden können.³

So ist etwa umstritten, ob eine Vergesellschaftungsreife des zu sozialisierenden Gegenstandes vorliegen muss.⁴ Würde man dies annehmen, könnten nur Gegenstände mit einer gewissen wirtschaftlichen Bedeutung vergesellschaftet werden. Kleinbetriebe wären aus-

³ Siehe die Nachweise in Fn. 2 und *Drohse* in diesem Heft.

⁴ Bejahend *Deppenheuer/Froese*, Art. 15 GG, in: von Mangoldt/Klein/Starck, 2018, Rn. 40; *Schmidt* (Fn. 2), 509; ablehnend mit Verweis auf Entstehungsgeschichte und dem Verzicht des Verweises

geschlossen. Der von der Initiative gewählte Schwellenwert von 3.000 Wohnungen soll eine gewisse Marktmacht im Sinne einer solchen Sozialisierungsreife zum Ausdruck bringen.

Besonders kontrovers wird diskutiert, ob die konkrete Vergesellschaftung verhältnismäßig sein muss, ob es also im Verhältnis zum privaten Eigentumsrecht unverhältnismäßige Vergesellschaftungen geben kann. Hierbei ist der besondere Ermächtigungscharakter von Art. 15 GG zu beachten. Art. 15 GG gewährt dem Gesetzgeber einen weiten Handlungsspielraum, um alternative Eigentums- und Wirtschaftsformen zu verwirklichen. Konträr zur Enteignung geht es gerade nicht um den individuellen Entzug von Eigentum zugunsten des Allgemeinwohls, sondern um die Einführung einer strukturell anderen Form des Wirtschaftens.⁵ Dementsprechend definiert Art. 15 GG gerade keine Voraussetzungen für die Vergesellschaftung – sie muss z.B. nicht das letzte Mittel sein. Sie darf lediglich nicht zweckwidrig sein. Sie muss also allein zum Zwecke der Vergesellschaftung erfolgen.⁶ Die Verfassung nimmt in Art. 15 GG also selbst die Verhältnismäßigkeitsprüfung vor, indem sie bestimmt, dass der legitime Zweck der Eigentumsentziehung die Vergesellschaftung und diese dafür auch geeignet und erforderlich ist. Aufgrund der angemessenen Entschädigung ist die Eigentumsentziehung zumutbar.⁷

Darüber hinaus wird die Entschädigungshöhe kontrovers diskutiert und zum Teil eine Entschädigung zum Marktwert gefordert.⁸ Nach Art. 15 Satz 2 i.V.m. Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG ist die Entschädigung unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen.⁹ Anstelle einer Entschädigung nach dem Verkehrswert fordert der Wortlaut von Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG eine interessensgerechte Entschädigungshöhe, die beide Seiten berücksichtigt und in der sich die Besonderheiten des konkreten Einzelfalls ausdrücken kann. Wie das Bundesverfassungsgericht für Enteignungen festgestellt hat, kann die Entschädigungshöhe daher auch unterhalb des Verkehrswertes liegen: »Der Gesetzgeber kann je nach den Umständen vollen Ersatz, aber auch eine darunter liegende Entschädigung bestimmen (...).«¹⁰

Hinsichtlich der Entschädigungshöhe wird zum Teil die Schuldenbremse als Grenze für kreditfinanzierte Vergesellschaftungen angesehen, weil die Schuldenbremse eine Neukreditaufnahme für Entschädigungen verwehren würde. Ab dem Haushaltsjahr 2020 müssen nämlich Bund und Länder Haushalte ohne neue Kreditaufnahmen aufstellen, so-

auf das Wohl der Allgemeinheit: *Durner*, Art. 15 GG, in: Maunz/Dürig, Stand 8/2018, Rn. 83; *Wieland*, Art. 15 GG, in: Dreier, Bd. 1, 2013, Rn. 9.

- 5 Im Parlamentarischen Rat ging man davon aus, dass im Fall der Sozialisierung kein Sonderfall der Enteignung vorliegt, sondern eine strukturelle Änderung der Wirtschaft eintreten wird. Wieland verweist daher darauf, dass in Vorentwürfen von Art. 15 GG die Bindung der Sozialisierung an das Allgemeinwohl noch enthalten gewesen war, sich aber die Einschätzung im Parlamentarischen Rat durchgesetzt hat, dass dies im Falle von Art. 15 GG nicht erforderlich sei, *Wieland* (Fn. 2), 14 mit Verweis auf Abgeordneten Dr. Schmid (SPD), zit. nach JÖR n.F., Bd. 1, 1951, 156.
- 6 Zum Zweck der Vergesellschaftung als einziger Voraussetzung und ablehnend gegenüber einer Verhältnismäßigkeitsprüfung: *Durner* (Fn. 4), Rn. 84; *Bryde*, Art. 15 GG, in: v. Münch/Kunig, 2012, Rn. 10; anderer Ansicht: *Beckmann* (Fn. 2), 13; *Depenbeuer/Froese* (Fn. 4), Rn. 39; *Kloepfer* (Fn. 2), 1660 f.; *Schmidt* (Fn. 2), 510.
- 7 *Bryde* (Fn. 6), Rn. 10; *Wieland* (Fn. 2), 22; *Durner* (Fn. 4), Rn. 85.
- 8 Eine Verkehrswertentschädigung fordern *Schede/Schuldt* (Fn. 2), 80 f.; dazu tendieren auch *Beckmann* (Fn. 2), 29; *Schmidt* (Fn. 2), 511; anders *Geulen* (Fn. 2), 20; *Vorwerk* (Fn. 2), 65.
- 9 *Wieland*, Art. 14 GG, in: Dreier, Bd. 1, 2013, Rn. 111 f.
- 10 BVerfGE, 24, 376 (421) - *Hamburgisches Deichordnungsgesetz*.

dass zwar nicht Vergesellschaftungsgesetze, aber Haushaltsgesetze Art. 109 Abs. 3 GG zu beachten haben.¹¹

Schließlich wird diskutiert, inwieweit der Gleichbehandlungsgrundsatz gem. Art. 3 Abs. 1 GG eine Grenze zieht, weil weder öffentliche Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften noch private Wohnungsunternehmen mit unter 3.000 Wohnungen von dem Berliner Vorhaben erfasst sind.¹² Die unterschiedliche Behandlung von privaten und öffentlichen bzw. genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen wird jedoch damit gerechtfertigt, dass in beiden Fällen eine soziale Mietentwicklung jedenfalls grundsätzlich durch den Einfluss der öffentlichen Hand bzw. der Genossenschaftsmitglieder gewährleistet werden kann. Da Art. 15 GG eine weitgehende Ermächtigung des demokratischen Gesetzgebers zur Vergesellschaftung vorsieht, können aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz in jedem Fall keine strengen Begründungsanforderungen abgeleitet werden.

4. Von der Wohnungskrise zur Eigentumskritik

Die Berliner Initiative ist Teil der aktuellen sozialen Kämpfe um bezahlbares Wohnen in der Stadt.¹³ Seit einigen Jahren gilt Wohnen als neue soziale Frage. Nicht nur Menschen mit wenig Einkommen, sondern auch die breite Mittelschicht kann das Wohnen in der Stadt kaum noch finanzieren. Erhebliche Mietsteigerungen innerhalb weniger Jahre bei Neuvermietungen oder Sanierungen führen dazu, dass Menschen immer größere Anteile ihres Einkommens für das Wohnen ausgeben müssen. Die von der Politik bereits erlassenen Maßnahmen gegen steigende Mieten, insbesondere die Mietpreisbremse und kommunale Milieuschutzsatzungen, haben sich in der Vergangenheit als nicht ausreichend effektiv erwiesen. Werner Heinz und Bernd Belina zeigen auf, dass diese rechtlichen Maßnahmen deswegen nicht greifen, weil sie nicht das private Grundeigentum als Ursache adressieren, dies aber im Rahmen einer kommunalen und sozialen Bodenpolitik erforderlich wäre.¹⁴ Aufgrund des Rückzugs des Staates aus dem sozialen Wohnungsbau, der Privatisierung kommunaler Wohnungsbestände und einer niedrigzinsgestützten Spekulation mit Wohneigentum sind die Wohnungsmärkte verstärkt durch private Wohnungsbaugesellschaften und deren Gewinnstreben bestimmt. Verdrängung und Wohnungslosigkeit sind die Folgen.

Die aktuelle Wohnungskrise führt das soziale Machtverhältnis des Privateigentums eindringlich vor Augen: Die aus dem Eigentumsrecht folgende Macht, über Sachen zu verfügen und andere von diesen auszuschließen bzw. darüber zu entscheiden, wer zu welchen Bedingungen privates Eigentum nutzen darf. Im Zivilrecht wird dieses soziale Machtverhältnis als Nutzungs- und Ausschließungsfunktion des Eigentums im Sinne ei-

11 Daher kritisch *Haafß* (Fn. 2), 150; *Kloepfer*, (Fn. 2) 1662; *Schmidt* (Fn. 2), 513; *Schede/Schuldt* (Fn. 2), 80, anders *Wieland* (Fn. 2), 27, weil die Anstalt des öffentlichen Rechts konträr zum Land Berlin nicht an die Schuldenbremse gebunden sei und die Kreditaufnahme übernehmen könne.

12 Kein Gleichheitsverstoß nach *Wieland*, (Fn. 2), 25 f.; demgegenüber sieht *Kloepfer* (Fn. 2), 1661 f. in dem Schwellenwert von 3.000 Wohnungen eine willkürliche und daher gleichheitswidrige Grenze. Nach *Beckmann* (Fn. 2, 22) müssten aufgrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes landeseigene Wohnungsunternehmen einbezogen werden.

13 Z.B. die Frankfurter Initiative „Mietentscheid“ zum sozialen Wohnungsbau: <https://mietentscheid-frankfurt.de>.

14 *Werner Heinz/Bernd Belina*, Die kommunale Bodenfrage, Studie für die RLS, Februar 2019, abrufbar unter: <https://www.rosalux.de>; für diesen Hinweis danke ich Maximilian Pichl.

nes privaten Herrschaftsrechts beschrieben. Mieter*innen sind – trotz des sozialen Mietrechts im Bürgerlichen Gesetzbuch – von Wohnungseigentümer*innen und deren Mietkonditionen existentiell abhängig und im Rahmen zulässiger Mietsteigerungen ausgeliefert.

Die Wohnungskrise in den deutschen Städten hat eine öffentliche Debatte über Eigentumskritik evoziert und Art. 15 GG als gemeinwirtschaftliche Perspektive reaktiviert. Art. 15 GG hat bis dato ein Schattendasein geführt und keinerlei praktische Relevanz entfaltet.¹⁵ Das krisenbedingte neue Interesse an Vergesellschaftung als Alternative zur gewinnorientierten Marktlogik bietet Anlass, um über Eigentum und Eigentumskritik innerhalb der Verfassungsordnung erneut nachzudenken und das Potential von Art. 15 GG zu erörtern.

Die aktuelle Debatte um Vergesellschaftung von Wohnungsunternehmen dreht sich im Kern um die Eigentumsfreiheit von Wohneigentümer*innen und deren Reichweite. Diese Debatte verweist auf eine lange Tradition in der Rechtstheorie und Verfassungswissenschaft über das Eigentumsrecht und seiner Bedeutung für die Wirtschafts- und Sozialordnung. Diese Debatte soll exemplarisch anhand einzelner eigentumskritischer Positionen aus der Rechtstheorie (II.) und der deutschen Verfassungswissenschaft (III.) nachgezeichnet werden. Anschließend wird auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Materialisierung des Eigentumsrechts im Kontext des Mietrechts eingegangen (IV.) und abschließend die Aktualität von Art. 15 GG als Organisierung kollektiver Freiheit diskutiert (V.).

II. Eigentum und Eingriff

Die Annahme, dass Privateigentum die Grundlage individueller Freiheit bildet und der Eigentumsschutz den Zweck der staatlichen Ordnung begründet,¹⁶ wurde bereits zu Anfang der demokratischen Verfassungsprojekte kritisiert. Eine der bekanntesten Kritiken dieser liberalen Auffassung wurde von Karl Marx in »Zur Judenfrage« formuliert. Er sah in der Menschen- und Bürgerrechtserklärung der Französischen Revolution eine Spaltung des Menschenrechtssubjekts angelegt: Während die demokratische Revolution die politische Gleichheit und Freiheit des Citoyen in der staatlichen Sphäre erreicht habe, seien die Eigentumsverhältnisse in der gesellschaftlichen Sphäre des Bourgeois unangestastet geblieben. Diese Trennung definiere die bürgerliche Sphäre als natürlich-freie und entziehe sie dem politischen Zugriff. Das gesplattene Menschenrechtssubjekt stütze auf diese Weise die Privateigentumsordnung als eine natürliche Ordnung und nehme den gesellschaftlichen Verhältnissen ihre politische Dimension.¹⁷ Diese blieben daher dem Politischen entzogen.¹⁸ An Marx anschließend stellt Martti Koskenniemi für das moderne Völkerrecht fest: »Human rights are about perpetuating bourgeois civil society through the distribution of rights to individuals by the political state, not seen in terms of distri-

15 Dies lässt sich durch den befriedeten Nachkriegskompromiss im Kontext konservativer Wohlfahrtsstaatlichkeit, der anschließend durch neoliberale Politiken zunehmend abgelöst wurde, erklären, dazu ausführlich *John Philipp Thurn*, *Welcher Sozialstaat?*, Tübingen 2013, Kap. 2; *Cara Röbner*, *Ungleichheit und Verfassung*, Weilerswist 2019, 72 ff., 83 ff.

16 Z.B. *John Locke*, *Zweite Abhandlung über die Regierung*, Frankfurt am Main 2007.

17 *Karl Marx*, *Zur Judenfrage*, MEW 1, 6. Aufl., Berlin 1981, 366 f.

18 Dazu auch *Christoph Menke*, *Kritik der Rechte*, Berlin 2015.

bution, however, but as merely giving effect to something that exists ‘naturally’, beyond the realm of political contestation.«¹⁹

Im liberalen Marktparadigma erscheint also die Verteilung von Eigentum und Vermögen als legitimes Ergebnis anonymer Marktkräfte, für die es keine politisch Verantwortlichen gibt.²⁰ Diese »Moral des Marktes« rechtfertigt, so C. B. Macpherson in seiner Studie zum Besitzindividualismus, in einer Gesellschaft abstrakt egalitärer Staatsbürger*innen die tatsächliche Ungleichheit. Die Gleichzeitigkeit von normativer Gleichheit und tatsächlicher Ungleichheit wird nach Macpherson seit der Genese des Liberalismus über eine kulturelle Abwertung der Armen und Besitzlosen legitimiert.²¹

Athena D. Mutua argumentiert für den juristischen Diskurs für eine Dekonstruktion der invisibilisierten Privilegien und Machtpositionen, die mit dem Eigentum einhergehen. Dafür müsse die »Mittelklasse-Norm« (»the norm of middle-classness«) als solche sichtbar gemacht werden. Wenn die Marktverteilung als quasi-natürliche Primärverteilung wahrgenommen werde, dann erscheine sozialstaatliche Umverteilung oder Regulierung als künstlicher und zu rechtfertigender Eingriff zugunsten der »Anderen«, die wie Mutua es formuliert, scheinbar etwas »extra« zum Nachteil der Privilegierten bekommen. Nicht sichtbar werde, dass Privilegierte aufgrund der rechtlich gestützten ungleichen Verteilung von Eigentum und Vermögen bereits das haben, was sie brauchen.²²

Diese Kritik am Eigentumsrecht und den damit verknüpften invisibilisierten Privilegien kreist im Kern um das Privateigentum und deren Regulierung durch sozialstaatliche Politik. Die Vergesellschaftung von Privateigentum zeigt demgegenüber eine andere Perspektive auf: nämlich die Transformation von individuellem in kollektives Eigentum. Damit wird der gesellschaftliche Konflikt re-konfiguriert: Es geht nicht mehr um staatliche Umverteilungspolitik durch Eingriffe in die Eigentumsprivilegien einzelner Privater, sondern um ein grundlegend anderes Eigentumsverständnis durch eine gemeinwirtschaftliche Organisierung der Eigentumsfreiheit. Damit steht nicht mehr eine Eingriffs-Abwehr-Logik, sondern die Strukturierung von grundrechtlicher Freiheit in ihrer kollektiven Dimension im Fokus.

III. Soziale Demokratie: Abendroth und Ridder

Die unterschiedlichen Logiken von Privateigentum und Vergesellschaftung prägten auch die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes und die wissenschaftliche Diskussion der Nachkriegszeit. Die Ermächtigung zur Sozialisierung in Art. 15 GG ist Ausdruck des wirtschaftspolitischen Kompromisses des Grundgesetzes, welcher keine spezifische Wirtschaftsordnung verfassungsrechtlich festschrieb, sondern die wirtschaftliche Entwicklung in die Hände der demokratischen Politik legte. Bis zu den Beratungen im Par-

19 *Martti Koskeniemi*, What Should International Lawyers Learn from Karl Marx?, *Leiden Journal of International Law* 2004, 229 (234).

20 Aus der Soziologie dazu z.B. *Paul Windolf*, Einleitung: Inklusion und soziale Ungleichheit, in: ders./Stichweh (Hrsg.), *Inklusion und Exklusion*, Wiesbaden 2009, 11 (21).

21 *C. B. Macpherson*, *Die politische Theorie des Besitzindividualismus*, Frankfurt am Main 1973, 68 ff., 76 ff., 230 ff.

22 *Athena D. Mutua*, *Introducing ClassCrits*, *Buffalo Law Review* 2008, 859 (873 ff.). Zu dem Zusammenhang von Umverteilung und Anerkennung auch *Nancy Fraser*, *Social Justice in the Age of Identity Politics*, *The Tanner Lectures on Human Values* 1996, Stanford University, Stanford 1996.

lamentarischen Rat hatte sich der kapitalismuskritische Nachkriegskonsens der großen Parteien aufgelöst und Positionen, die verfassungsrechtlich auf eine weitreichende wirtschaftliche und soziale Neuordnung zielten, konnten sich im Parlamentarischen Rat nicht mehr durchsetzen.²³ Im Ergebnis wurde ein Verfassungskompromiss erarbeitet, der durch die Aussparung des wirtschaftspolitischen Grundkonflikts die Zustimmung der beiden großen Parteien zum Grundgesetzentwurf sichern konnte. Damit wurde weder an die umfassenden Regelungen der Weimarer Reichsverfassung zum Sozialen, noch an die antikapitalistische Grundhaltung älterer Landesverfassungen, wie die der Hessischen Verfassung (1946) oder der Verfassung des Freistaats Bayern (1946), angeknüpft.

Die »wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes«²⁴ (BVerfG) zeichnet sich durch eine Gleichzeitigkeit von einer privaten Eigentumsgarantie und der Unterordnung des Eigentums unter die demokratisch-sozialstaatliche Politik in Art. 14, Art. 15 GG und Art. 20 Abs. 1 GG aus. So existiert nach Art. 14 Abs. 1 GG kein natürliches, vorgeschaffliches Eigentum, vielmehr werden Inhalt und Grenzen des Eigentums durch demokratische Gesetze bestimmt. Das Eigentum unterliegt darüber hinaus der Sozialpflichtigkeit nach Art. 14 Abs. 2 GG. Eine Enteignung muss zudem nicht zwingend in Höhe des Verkehrswertes entschädigt werden, vielmehr genügt eine angemessene Entschädigung. In Art. 20 Abs. 1 GG wird das Sozialstaatsprinzip als Ermächtigung sozialstaatlicher Politik formuliert.

Die offengehaltene Wirtschaftsordnung löste in der Nachkriegszeit eine wissenschaftliche Kontroverse über das Verhältnis der Privateigentumsfreiheit zum Sozialstaatsprinzip aus.²⁵ Während Ernst Forsthoff an einem den Staat ausgrenzenden Eigentumsbegriff festhielt,²⁶ sahen Wolfgang Abendroth und Helmut Ridder im Sozialstaatsprinzip sowie in Art. 15 GG das Potential, eine soziale Demokratie bzw. eine Demokratisierung der Wirtschaft innerhalb der bestehenden grundgesetzlichen Ordnung herbeizuführen.

Indem das Grundgesetz den demokratischen und sozialen Rechtsstaat als Verfassungsgrundsatz etablierte, ist nach Abendroth ein Strukturprinzip der verfassungsrechtlichen Ordnung begründet, das die Demokratie, den Rechtsstaat und den Sozialstaat zu einer Einheit verbinde. Die drei Elemente würden sich gegenseitig durchdringen und seien daher einer isolierten Interpretation nicht mehr zugänglich. Als Rechtsgrundsatz komme dem demokratischen und sozialen Rechtsstaat die Aufgabe zu, das gesamte grundgesetzliche System zu legitimieren und zu durchdringen.²⁷

Abendroths zentrales Anliegen war, den Rechtsgrundsatz des demokratischen und sozialen Rechtsstaates als verfassungsrechtliche Aufgabe zu deuten, »die künftige Entwicklung zur sozialen Demokratie offenzuhalten« und damit die Güter- und Eigentumsverteilung auf einfachem Gesetzesweg ohne eine Verfassungsänderung durchführen zu können und zugleich festzuhalten, dass dieser Weg aufgrund Art. 79 Abs. 3 GG nicht mehr aufgehoben werden könne. Verfassungsrechtlich sei damit die Möglichkeit eröffnet, im Anschluss an Hermann Hellers Idee einer sozialen Demokratie,²⁸ eine Demokratisierung

23 Wolfgang Abendroth, *Das Grundgesetz*, 7. Aufl., Pfullingen 1978, 63 ff.

24 BVerfGE 4, 7 (17 f.) - *Investitionshilfen*; 50, 290 (337) - *Mitbestimmung*.

25 Siehe dazu die Nachweise in Fn. 15.

26 Ernst Forsthoff (Hrsg.), *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*, Darmstadt 1968.

27 Wolfgang Abendroth, *Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*, in: Forsthoff (Hrsg.), *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*, 114 (115 ff.); siehe auch *ders.*, *VVDStRL* 12 (1954), 85 (Aussprache).

28 Hermann Heller, *Rechtsstaat oder Diktatur*, Tübingen 1930.

der Gesellschaft und der Wirtschaft anzustreben. Der demokratische und soziale Rechtsstaat war für Abendroth damit nicht nur in der staatlichen Ordnung zu verwirklichen, sondern sollte der »im demokratischen Staat repräsentierten Gesellschaft« die Möglichkeit bieten, diesen auf die Wirtschafts- und Sozialbeziehungen auszuweiten. Das »Bekanntnis des Grundgesetzes zum demokratischen und sozialen Rechtsstaat« erlaube daher nicht einfach nur Staatsinterventionen zum Ausgleich sozialer Gegensätze, sondern »stellt grundsätzlich diese Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung selbst zur Disposition der demokratischen Willensbildung des Volkes. [Es weist ihm] die Möglichkeit zu, ihre eigenen Grundlagen umzuplanen.«²⁹

Da sich private wirtschaftliche Macht in einer formal verstandenen Demokratie in politische Macht übersetze, argumentierte Abendroth mittels einer kollektiven Interpretation des Gleichheitssatzes für die verfassungsrechtliche Ermöglichung von Mit- und Selbstbestimmung über Eigentum und Produktionsmittel. So verlange die innere Verbindung von Demokratie und Sozialstaatlichkeit eine Gleichheitsinterpretation, die auch das Verhältnis von sozialen Gruppen zueinander adressiere und »die diese Tatbestände *in Richtung auf die Demokratisierung* der Gesellschaft ausweitet.«³⁰ Demokratische Gleichheit erstreckte sich nicht allein auf den formalen Status als Staatsbürger*in, sondern sei auf die gesamten Lebensverhältnisse und die materiellen und kulturellen Bedürfnisse der Menschen bezogen.³¹

Auch Helmut Ridder argumentierte aufgrund der Positivierung des Sozialstaatsgebots für die Transformation der liberal-rechtsstaatlichen Ordnung.³² Hinsichtlich des Sozialisierungsartikels ging er davon aus, dass Art. 15 GG nicht im Konflikt zu Art. 14 GG stehe, sondern das Eigentum an »Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln« eigenständig und abweichend von Art. 14 GG konstituiere.³³ Damit habe das Grundgesetz in Kontinuität mit der Weimarer Reichsverfassung das »schärfste und roteste« Instrumentarium zur Regelung des Wirtschaftslebens beibehalten,³⁴ dennoch sei Sozialisierung nach Art. 15 GG nicht geboten. Während die Kräfteverhältnisse bei der Entstehung der Hessischen Verfassung noch anders gelagert waren und daher in Art. 41 der Hessischen Verfassung die Überführung in Gemeineigentum mit Inkrafttreten der Verfassung im Jahr 1946 eo ipso angeordnet wurde, ließen die Kräfteverhältnisse 1949 nur noch die Möglichkeit der Sozialisierung zu.

Obwohl Art. 15 GG keine unmittelbare Anwendung gefunden habe, komme diesem Artikel zwei grundlegende Funktionen zu. Ridder interpretierte Art. 15 GG erstens als ein Verbot der Re-Privatisierung großer Unternehmen. Zwar erteile Art. 15 GG kein Gebot zur Sozialisierung, dennoch folge aus dem Verfassungskompromiss, dass der beim Inkrafttreten des Grundgesetzes vorhandene Stand in Sachen Sozialisierung den Nullpunkt definiere, von dem die weitere Entwicklung ausgehen könne, der aber nicht unterschritten werden dürfe. Art. 15 GG entfalte daher eine Sperrfunktion.³⁵ Dieser Auffassung ist das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Privatisierung von Volkswa-

29 *Abendroth* (Fn. 27 [Zum Begriff]) 127.

30 Ebd., 128 (H.i.O.).

31 Ebd., 131, 138.

32 *Helmut Ridder*, Enteignung und Sozialisierung, in: VVDStRL 10 (1952), 124 (129).

33 *Helmut Ridder*, Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, Opladen 1975, 100 ff.

34 Die Weimarer Reichsverfassung regelte u.a. in Art. 155 die Verteilung von Grund und Boden und in Art. 156 die Sozialisierung im Allgemeinen.

35 *Ridder* (Fn. 33), 102.

gen nicht gefolgt. Es formulierte, dass Art. 15 GG dem Gesetzgeber ein weites Ermessen bei der Sozialisierung einräume, aber kein Gebot zur Sozialisierung enthalte, daher stünde Art. 15 GG einer Privatisierung nicht entgegen.³⁶

Die zweite Funktion war für Ridder noch bedeutsamer als die von ihm konstatierte Sperrfunktion: Art. 15 GG sei als Grenznorm der bürgerlichen Demokratie zu verstehen.³⁷ Obwohl Art. 15 GG eine Eingriffsermächtigung enthalte, sei der Artikel im Abschnitt »Die Grundrechte« richtig verortet, weil er als »echtes« Grundrecht Freiheit organisiere. Vergesellschaftung heiße nämlich die Ent-Privatisierung der sozialisierten Gegenstände. In der Konsequenz bedeute dies hinsichtlich der Arbeit die Freistellung dieser vom Kapital bzw. die Selbstbestimmung der Arbeit – auch in Abgrenzung von der bereits praktizierten Mitbestimmung als gemeinsamer Bestimmung der Arbeit durch Kapital und Arbeit.

Daher sei die Sozialisierung auch kein Unterfall der Enteignung. Auch wenn die Enteignung und die Vergesellschaftung die gleiche rechtliche Wirkung haben, weil sie Eigentum entziehen und übertragen, haben für Ridder Herkunft, Begründung und Zwecksetzung der Institute nichts miteinander zu tun: Während Art. 14 Abs. 3 GG auf das Allgemeinwohl ausgerichtet sei, organisiere Art. 15 GG die Freiheit der Arbeit.

IV. Materialisierung des Eigentums im Kontext des Mietrechts

Die mit dem privaten Eigentumsrecht einhergehende soziale Machtstellung und die daraus folgende existentielle Abhängigkeit der Nichtbesitzenden wurde vom Bundesverfassungsgericht bereits mehrfach im Kontext des Mietrechts adressiert. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lässt eine Materialisierung des Eigentums erkennen, die auf die soziale Funktion des Eigentums im gesellschaftlichen Kontext bezogen ist und der demokratischen Politik daher weitgehende sozialstaatliche Regulierungsbefugnisse einräumt. Damit spiegelt sich in der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung zum Eigentum das wirtschaftspolitische Leitmotiv der sozialen Marktwirtschaft.³⁸

1. Mitbestimmung

Die Rechtsprechungslinie eines materialisierten Eigentumsbegriffs beginnt mit der Auseinandersetzung um das Mitbestimmungsgesetz von 1976. Dieses führte eine paritätische Besetzung des Aufsichtsrats bei Unternehmen mit mehr als 2.000 Arbeitnehmer*innen ein und sorgte damit für eine gesellschaftliche und wissenschaftliche Kontroverse.³⁹ Das Bundesverfassungsgericht urteilte, dass die paritätische Besetzung des Aufsichtsrats nicht zu einer umfassenden paritätischen oder gar überparitätischen Mitbestimmung der Ar-

36 BVerfGE 12, 354 (363 f.) - *Volkswagenprivatisierung*.

37 Ridder (Fn. 33), 104.

38 Dazu Röhner (Fn. 15), 91 ff.

39 Entwurf eines Gesetzes über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer, BT-Drucks. 7/2172; dazu Wolfgang Däubler, *Das Grundrecht auf Mitbestimmung und seine Realisierung durch tarifvertragliche Begründung von Beteiligungsrechten*, Frankfurt am Main 1973; Peter Badura/Fritz Rittner/Bernd Rütters, *Mitbestimmungsgesetz 1976 und Grundgesetz*, München 1977.

beitnehmerschaft führe und die Mitbestimmung daher eine angemessene Konkretisierung der Sozialbindung des Eigentums sei.⁴⁰

In seiner Argumentation betont das Gericht die soziale Eingebundenheit und die soziale Funktion des Unternehmensanteileigentums, das konträr zum Sacheigentum einen schwächeren personalen Bezug aufweise und über die klassische individuell-freiheitssichernde Funktion im vermögensrechtlichen Bereich hinausgehe.⁴¹ Schließlich stärke die Berufsfreiheit der Arbeitnehmer*innen den Sozialbezug des Anteileigentums: »Es hat indessen ebenfalls die Aufgabe, die mit der Unterordnung der Arbeitnehmer unter fremde Leitungsgewalt und Organisationsgewalt in größeren Unternehmen verbundene Fremdbestimmung durch die institutionelle Beteiligung an den unternehmerischen Entscheidungen zu mildern [...] und die ökonomische Legitimation der Unternehmensleitung durch eine soziale zu ergänzen [...].«⁴² Eigentum wird pauschal als privates Herrschaftsrecht gedeutet, vielmehr kommt es auf dessen Funktion an: Je weniger es der eigenen Freiheitssicherung dient und je stärker andere von diesem betroffen sind, desto mehr Gewicht erhält das Sozialstaatsgebot und die Gestaltungsfreiheit der demokratischen Politik. Über diesen Maßstab der sozialen Funktion des Eigentums begrenzt das Bundesverfassungsgericht also die Reichweite der privaten Eigentumsfreiheit und begründet eine weitgehende Gestaltungsfreiheit der sozialregulierenden Politik.

2. Besitzrecht der Mieter*innen

Über die soziale Funktion des Eigentums rechtfertigte das Bundesverfassungsgericht auch die Einbeziehung des Besitzrechts von Mieter*innen in den Eigentumsschutz. Dies ergebe sich aus der existentiellen Bedeutung von Wohnraum und der ungleichen Verteilung von Wohneigentum: »Der Wohnraum ist für jedermann Mittelpunkt seiner privaten Existenz. Der Einzelne ist auf ihren Gebrauch zur Befriedigung elementarer Lebensbedürfnisse sowie zur Freiheitssicherung und Entfaltung der Persönlichkeit angewiesen. Der Großteil der Bevölkerung kann zur Deckung seines Wohnbedarfs nicht auf Eigentum zurückgreifen, sondern ist gezwungen, Wohnraum zu mieten. Das Besitzrecht des Mieters erfüllt unter diesen Umständen Funktionen, die typischerweise dem Sacheigentum zukommen.«⁴³ Das Gericht begründet die Ausweitung des Eigentumsschutzes also mit der strukturell schwächeren Positionierung von Mieter*innen und beschreibt den Konflikt als einen zwischen gleichrangigen Grundrechtspositionen.

3. Mietpreisbremse

In dem aktuellen Beschluss zur Mietpreisbremse hat das Bundesverfassungsgericht das Eigentumsrecht der Vermieter*innen im Kontext angespannter Wohnungsmärkte in den Städten konkretisiert.⁴⁴ Anhand der Eigentumsfreiheit von Vermieter*innen überprüfte das Gericht u.a., ob die Vorschrift § 556d BGB, nach der in Gebieten mit einem ange-

40 BVerfGE 50, 290 (232 f., 340 ff.).

41 Ebd., 340 f., 348.

42 Ebd., 350.

43 BVerfGE 89, 1 (6).

44 BVerfG, Beschluss vom 18.7.2019 - 1 BvL 1/18 u.a.

spannten Wohnungsmarkt die vereinbarte Miete bei Wiedervermietung höchstens 10% über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen darf, verfassungsgemäß ist.

Das Bundesverfassungsgericht urteilte, dass die Miethöhenregulierung nicht unverhältnismäßig in das von Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Eigentum von zur Vermietung bereiter Wohnungseigentümer*innen eingreife.⁴⁵ Der Gesetzgeber verfolge ein legitimes Ziel, weil er der direkten oder indirekten Verdrängung von wirtschaftlich weniger leistungsfähigen Bevölkerungsgruppen aus nachgefragten Wohnvierteln entgegenwirken wolle und dies im öffentlichen Interesse liege.⁴⁶ Die Regulierung der Miethöhe schneide Preisspitzen ab und könne damit zumindest die Voraussetzungen für einen Marktzugang von einkommensschwächeren Mieter*innen schaffen.⁴⁷

Die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung gehe umso weiter, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und in einer sozialen Funktion stehe, was auf die Miethöhenregulierung in besonderem Maße zutrefte. Eine Wohnung habe für den Einzelnen und für Familien eine hohe Bedeutung. Auch in nachgefragten Stadtvierteln seien große Teile der Bevölkerung auf Mietwohnungen unausweichlich angewiesen.⁴⁸

Der Gesetzgeber könne mit dem Mietrecht darüber hinaus gesellschaftspolitische Interesse an einer durchmischten Wohnbevölkerung in innerstädtischen Stadtvierteln verfolgen, sei also nicht auf die Belange der einzelnen Mieter*innen beschränkt. Als langfristige Folge der Gentrifizierung drohe eine Aufteilung der Wohnbevölkerung auf einzelne Stadtteile nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit.⁴⁹ Damit hat das Bundesverfassungsgericht die Bekämpfung von Gentrifizierung als Grund, um in das Eigentumsrecht einzugreifen, grundsätzlich anerkannt.

Es hat zugleich die Grenzen der gesetzgeberischen Befugnis Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen formuliert: diese seien dann überschritten, wenn die Miethöhenregulierung auf Dauer zu Verlusten für die Vermieter*innen oder zu einer Substanzgefährdung der Mietsache führe.⁵⁰ Legt man diese Maßstäbe zugrunde, dann dürfte auch der in Berlin geplante »Mietendeckel« verfassungsrechtlich zulässig sein.⁵¹

45 Ebd., Rn. 52 ff.

46 Ebd., Rn. 60.

47 Ebd., Rn. 63. Zum Wohnungsmarkt siehe auch BVerfGE 142, 268: Das neu eingeführte Bestellerprinzip, nach dem Vermieter*innen die Kosten für die von ihnen beauftragten Makler*innen nicht mehr auf die zukünftigen Mieter*innen abwälzen dürfen, verstoße nicht gegen die Berufsfreiheit gem. Art. 12 GG, weil es durch das Sozialstaatsprinzip gerechtfertigt sei. Dieses ermächtige die demokratische Politik dazu, die Rahmenbedingungen des Wohnungsmarktes zu gestalten und ökonomische Ungleichgewichte auszugleichen. Mit der eingeführten gesetzlichen Kostenverteilung reagiere die Gesetzgebung auf den, wegen des knappen Angebots an Mietwohnungen entstehenden, nicht unwesentlich hohen Kostenfaktor für Mieter*innen.

48 BVerfG, Beschluss vom 18.7.2019 - 1 BvL 1/18 u.a., Rn. 70.

49 Ebd., Rn. 73.

50 Ebd., Rn. 69.

51 Zum Mietendeckel siehe *Andreas Fischer-Lescano/Andreas Gutmann/Christoph U. Schmid* in diesem Heft; *Franz C. Mayer/Markus Arzi*, Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Aspekte eines »Mietendeckels« für das Land Berlin, Rechtsgutachten für die Fraktion der SPD im Abgeordnetenhaus von Berlin, 16. März 2019, abrufbar unter: www.spdfraktion-berlin.de; *Selma Gather/Maike von Restorff/Florian Rödl*, Warum dem Land Berlin die Gesetzgebungskompetenz für den »Mietendeckel« zusteht, Verfassungsblog v. 26.11.2019.

V. Zur Aktualität von Art. 15 GG

1. Vergesellschaftung als Demokratisierung

Die Aktualität von Art. 15 GG zeigt sich in der aktuellen Wohnungskrise in der grundlegend anderen Zwecksetzung des Gemeineigentums. Nach Art. 15 GG muss die Überführung von Privateigentum in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft nämlich zum Zweck der Vergesellschaftung erfolgen. Mit Vergesellschaftung ist eine Art des Wirtschaftens gemeint, die nicht auf private Gewinnerzielung, sondern auf die Bedürfnisbefriedigung der Allgemeinheit gerichtet ist. Der Wechsel des Rechtsträgers im Zuge der Sozialisierung muss also zu einem nicht-privatnützigen, sozialorientierten Wirtschaften führen.⁵²

Damit hat aufgrund von Art. 15 GG die demokratische Politik die Möglichkeit, die in Art. 15 GG genannten Gegenstände dem privaten Marktmechanismus zu entziehen und auf diese Weise andere Eigentums- und Wirtschaftsformen in das bestehende System einzuführen oder das bestehende System damit gar zu transformieren.

Die offene Formulierung »Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft« verweist darauf, dass der Zweck der Vergesellschaftung durch verschiedene Eigentums- und Wirtschaftsformen verwirklicht werden kann. Zwar wäre die Aufhebung der privaten Verfügungsmacht durch Überführung in eine öffentliche Verfügungsmacht auch durch eine Verstaatlichung denkbar, dennoch fällt auf, dass Art. 15 GG gerade nicht von Verstaatlichung, sondern von Vergesellschaftung spricht. Dies kann dahingehend verstanden werden, dass es auch tatsächlich darum geht: der Vergesellschaftung des Wirtschaftens. Nimmt man also den Wortlaut von Art. 15 GG ernst, dann geht es, wie bereits von Abendroth und Ridder gefordert, um eine Demokratisierung der Wirtschaft. Demokratisierung meint hierbei, dass die Betroffenen selbstbestimmt an der Herrschaftsausübung teilhaben, also, dass eine demokratische Eigentums- und Verfügungsmacht über Grund und Boden, Naturschätze oder Produktionsmittel durch eine gemeinwirtschaftliche Rechtsform sichergestellt wird.⁵³

In der deutschen Diskussion wurde eine Demokratisierung der Wirtschaft neben einem genossenschaftlichen Modell im Wesentlichen durch drittel- oder viertelparitätische Selbstverwaltungskörperschaften, insbesondere innerhalb der Gewerkschaftsbewegung, verfolgt.⁵⁴ Eine spezifische Rechtsform für ein Gemeineigentum wurde im Zuge des Hessischen Sozialisierungsversuchs vom Hessischen Wirtschaftsministerium entwickelt.⁵⁵ Aufgrund der Erfahrungen mit dem durch die Schwerindustrie gestützten Faschismus sieht Art. 41 Abs. 1 der Hessischen Verfassung von 1946 vor, dass mit Inkrafttreten der Verfassung, u.a. der Bergbau, die Betriebe der Eisen- und Stahlerzeugung, die Betriebe der Energiewirtschaft und das an Schienen oder Oberleitungen gebundene Verkehrswesen in Gemeineigentum überführt werden. Der im Dezember 1946 erstmals zu-

52 Wieland (Fn. 4), Rn. 28 f.; Bryde (Fn. 6), Rn. 3, 7.

53 Aktuell zur Wirtschaftsdemokratie Alex Demirovic, Demokratie in der Wirtschaft, Münster 2007.

54 Prägnanter Überblick bei Joachim Beerhorst, Vergesellschaftung! Welche Vergesellschaftung?, KJ 2009, 148 (154 ff.) mit Verweise auf Fritz Naphthali, Wirtschaftsdemokratie, Frankfurt am Main 1966 (1928), und verschiedene gewerkschaftliche Positionspapiere der Nachkriegsgeschichte, u.a. das Stahlpolitische Programm der IG Metall, in: Memo-Forum Nr. 6, 1985, 50.

55 Ausführlich dazu Gerd Winter, Sozialisierung in Hessen 1946-1955, KJ 1974, 157, sowie ders. (Hrsg.), Sozialisierung von Unternehmen, Frankfurt am Main 1976.

sammengetretene Hessische Landtag traf zur Durchführung verschiedene provisorische Maßnahmen, darunter der Einsatz von Überwachungsausschüssen und die Bestellung von Treuhändern für die sozialisierten Betriebe.⁵⁶ Der Entwurf für ein Durchführungs-gesetz von 1948 sah die Bildung von Sozialgemeinschaften und Landesgemeinschaften vor.⁵⁷ Sozialgemeinschaften sollten Betriebe zusammenfassen und durch einen Vorstand geleitet werden. Dieser sollte vom Verwaltungsrat bestellt, überwacht und abberufen werden. Der Verwaltungsrat sollte aus 15 Mitgliedern bestehen, die zu einem Drittel von Gewerkschaften, zu einem Drittel durch die Kommune als Konsumentenvertretung und zu einem Drittel von der Landesgemeinschaft berufen werden. Die Sozialgemeinschaften sollten durch die Landesgemeinschaft koordiniert werden; 40 Prozent des Ertrages der Sozialgemeinschaften sollte in einen Investitions- und Ausgleichsfond der Landesgemeinschaft gehen. Der Verwaltungsrat der Landesgemeinschaft sollte ebenfalls drittelparitätisch besetzt werden, nämlich durch Vertreter*innen des Landtages, des Freien Gewerkschaftsbundes Hessen und der kommunalen Spitzenverbände.⁵⁸ Eine gemeinwirtschaftliche Zielsetzung und eine zweckgebundene Verwendung des Überschusses waren zudem gesetzlich vorgesehen.⁵⁹ In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wird dieser Rechtsformentwurf für ein Gemeineigentum bzw. die Landesgemeinschaft aufgrund seiner Struktur auch als gemeinwirtschaftlich zu führender Großkonzern beschrieben.⁶⁰

Da der antikapitalistische Nachkriegskonsens, auch unter Einfluss der U.S.-amerikanischen Militärregierung in Hessen, sich langsam aufgelöst hatte, scheiterte das Gesetz im Hessischen Landtag am 27.10.1950 mit 41 zu 41 Stimmen.⁶¹

2. Art. 15 GG als kollektiv organisierte Freiheit

Als Gemeineigentumsform schlägt die Berliner Initiative die Überführung der privaten Wohnungsbestände in eine Anstalt des öffentlichen Rechts vor. Deren Satzung soll eine gemeinnützige Versorgung der Stadtbevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Mieten als Zweck der Anstalt bestimmen. Eine Privatisierung der sozialisierten Wohnungen soll durch die Satzung ausgeschlossen werden. Die Anstalt des öffentlichen Rechts soll demokratisch verwaltet werden. Die Initiative schlägt einen Verwaltungsrat vor, der durch fünf Vertreter*innen der Mieter*innen, jeweils vier Vertreter*innen der Anstaltsangestellten und der Stadtgesellschaft und zwei Vertreter*innen des Senats besetzt sein soll. Mit dieser vorgeschlagenen Form des Gemeineigentums soll eine nicht-gewinnorientierte Mietentwicklung zugunsten der Bewohner*innen gewährleistet und im Sinne des Art. 15 GG sichergestellt werden, dass eine gemeinwirtschaftliche Form erhalten bleibt.

Bei der geforderten Vergesellschaftung von großen Wohnungsunternehmen geht es derzeit nicht um die grundlegende Infragestellung des bestehenden Wirtschaftssystems,

56 *Gerd Winter* (Fn. 55 [KJ]), 160.

57 Der Gesetzesentwurf ist abgedruckt in *Gerd Winter* (Fn. 55 [Sozialisierung von Unternehmen]), 247 ff.

58 *Gerd Winter* (Fn. 55 [KJ]), 161.

59 Ebd.

60 *Jürgen Backhaus*, Die Überführung von Produktionsmitteln in Gemeineigentum, METEOR research memorandum No. 2, Maastricht University School of Business and Economics, 1995, 5.

61 *Gerd Winter* (Fn. 55 [KJ]), 162; dazu auch *Günter Dürig*, Zum hessischen Sozialisierungsproblem, DÖV 1954, 129.

vielmehr geht es um die Schaffung von ent-kommerzialisierten Freiräumen im Wohnungsmarkt. Die aktuelle Diskussion um Art. 15 GG zeigt, dass demokratische Handlungsmöglichkeiten jenseits einer bloßen Regulierung des privaten Wohnungsmarktes existieren. Die demokratische Politik darf den privaten Wohnungsunternehmen nicht nur im Rahmen des sozialen Mietrechts Pflichten auferlegen und mehr oder weniger effektive Grenzen zur Mieterhöhung setzen. Vielmehr darf sie Wohneigentum durch Gesetz vergesellschaften, um auf diese Weise die Maximierung privatnütziger Gewinnerzielung zu lasten von Mieter*innen zu beenden und damit die Versorgung der Stadtbevölkerung mit Wohnraum nach grundlegend anderen Maximen als einer marktförmigen Vermietung organisieren. Sie kann damit eigentumsrechtlichbedingte Krisen durch die Aufhebung dieser Eigentumsform entschärfen und eine soziale Stadtentwicklung befördern.

In der aktuellen Wohnungskrise zeigt sich also die besondere verfassungspolitische Bedeutung des Art. 15 GG: Privates Wohneigentum kann als »Grund und Boden« dem Markt entzogen werden, um dieses in demokratische und soziale, gemeinwirtschaftliche Eigentumsformen zu überführen. Die Vergesellschaftung von Wohnungseigentum hebt damit das asymmetrische Machtverhältnis zwischen Mieter*innen und gewinnorientierten Wohnungsunternehmen auf.

Wie Ridder es formuliert hat, eröffnet Art. 15 GG die grundsätzliche Möglichkeit, durch Ent-Privatisierung Freiheit anders zu organisieren. Bei Art. 15 handelt es sich nicht – wie in der aktuellen Diskussion um die Verhältnismäßigkeit von Sozialisierungen zum Teil missverstanden wird – um einen weiteren Eingriffstatbestand in Art. 14 GG, sondern um die Entwicklungsoffenheit der Wirtschaftsordnung. Die von Ridder beschriebene entprivatisierte Freiheit ist jedoch nicht auf die Organisation der Freiheit der Arbeit beschränkt, sondern umfasst – wie der aktuelle Fall zeigt – auch andere Formen kollektiver Freiheit: nämlich die organisierte Wohneigentumsfreiheit.