



Ausarbeitung

**Zur Vergesellschaftung eines privatwirtschaftlichen
Wohnungsunternehmens nach Art. 15 GG**

**Zur Vergesellschaftung eines privatwirtschaftlichen
Wohnungsunternehmens nach Art. 15 GG**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 445/18
Abschluss der Arbeit: 29. Januar 2019
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Art. 15 Grundgesetz (GG) bestimmt:

„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 Absatz 3 Satz 3 und 4 entsprechend.“

In der Praxis kam die Ermächtigung zur Sozialisierung bislang in keinem Fall zur Anwendung.¹

Der Ausarbeitung liegt die Frage zugrunde, unter welchen Voraussetzungen es möglich ist, ein privatwirtschaftliches Wohnungsunternehmen oder dessen Wohnungseigentum gemäß Art. 15 GG zu vergesellschaften. Da rechtspolitische Erwägungen durch die Wissenschaftlichen Dienste nicht angestellt werden können, beschränkt sich die Ausarbeitung auf allgemeine Ausführungen zu den Voraussetzungen der Sozialisierung.

2. Gesetzgebungskompetenz

Dem ausdrücklichen Wortlaut nach muss die Sozialisierung durch ein förmliches Gesetz erfolgen. Ein Verwaltungshandeln auf gesetzlicher Grundlage reicht demnach, anders als bei der Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG, nicht aus.² Die Sozialisierung gehört gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 15 GG in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung.³ Der Bund hat nach Art. 72 Abs. 2 GG auf dem Gebiet der Sozialisierung nur dann die Gesetzgebungskompetenz, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“. Solange der Bundesgesetzgeber nicht von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat, können die Länder Sozialisierungsgesetze erlassen.⁴

3. Voraussetzungen der Vergesellschaftung

3.1. Gegenstände der Vergesellschaftung

Um ein privatwirtschaftliches Wohnungsunternehmen bzw. dessen Wohnungseigentum zu vergesellschaften, müsste es sich dabei um zulässige Sozialisierungsgegenstände handeln. Zu diesen zählen gemäß Art. 15 GG Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel.

1 Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 84. EL August 2018, Art. 74 Rn. 190; Bryde, in: Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 15 Rn. 2.

2 Wieland, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2013, Art. 15 Rn. 30.

3 Brückner, Sozialisierung in Deutschland, 2013, S. 192.

4 Durner, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 84. EL August 2018, Art. 15 Rn. 76.

3.1.1. Produktionsmittel

Wie der Begriff der Produktionsmittel auszulegen ist, ist stark umstritten. Ein beachtlicher Teil der Literatur fordert, dass der Begriff dem gewöhnlichen Wortsinn entsprechend restriktiv zu verstehen sei, sodass nur sachliche oder rechtliche Mittel zur Erzeugung von Gütern gemeint sein könnten.⁵ Historisch wird damit argumentiert, dass die politischen Kräfte, die sich 1948 für die Aufnahme der Sozialisierung in das GG einsetzten, nur die wichtigen Schlüsselindustrien, aber nicht den Dienstleistungssektor im Blick gehabt hätten.⁶ Die sonstigen sozialisierungsfähigen Gegenstände (Grund und Boden, Naturschätze) und der Ausnahmecharakter der Vorschrift sprächen für eine enge Begriffsauslegung.⁷ Die Gegenauffassung verweist darauf, dass der Begriff Produktionsmittel aus der Volkswirtschaftslehre entnommen sei und auf die „Umgestaltung des kapitalistischen Wirtschaftssystems“ abziele.⁸ Daher müsse der Begriff extensiv ausgelegt werden, sodass auch der Finanz- und Dienstleistungssektor erfasst sei.⁹ Teleologisch wird zudem argumentiert, dass eine Sozialisierung der Industrie ohne Einbeziehung der Banken nicht praktikabel wäre.¹⁰ Je nach Auffassung ließe sich somit ein Wohnungsunternehmen entweder als sozialisierungsfähiges Produktionsmittel begreifen oder es wäre mangels Produktion von tatsächlichen Gütern von der Sozialisierung ausgeschlossen.

3.1.2. Grund und Boden

Der Begriff des Grund und Bodens umfasst nach nahezu einhelliger Ansicht Grundstücke sowie deren Bestandteile und Zubehör im Sinne der §§ 94 ff. BGB.¹¹ Grundstücke, auf denen sich Gebäude und Mietwohnungen befinden, sind danach unproblematisch unter den Begriff des Grund und Bodens zu fassen.¹²

Umstritten ist jedoch, ob eine Sozialisierung möglicherweise ausgeschlossen ist, wenn der Grund und Boden unmittelbar einem Unternehmen dient, das nicht sozialisieren darf, weil es nicht zu den Produktionsmitteln im Sinne des Art. 15 GG gehört.¹³ Unterstützer dieser Ansicht verweisen

5 Brückner, Sozialisierung in Deutschland, 2013, S. 185 f.; Dietlein, in: Stern, Staatsrecht, Band IV/1, 2006, S. 2316; Depenheuer/Froese, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 36 ff.

6 Depenheuer/Froese, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 36.

7 Dietlein, in: Stern, Staatsrecht, Band IV/1, 2006, S. 2316.

8 Wieland, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2013, Art. 15 Rn. 25.

9 Wieland, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2013, Art. 15 Rn. 26; Schliesky, in: Bonner Kommentar GG, 153. EL August 2011, Art. 15 Rn. 30; Bryde, in: Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 15 Rn. 18.

10 Kloepfer, Verfassungsrecht, Bd. III, 2010, § 72 Rn. 180.

11 Vgl. nur Durner, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 84. EL August 2018, Art. 15 Rn. 32; Wieland, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2013, Art. 15 Rn. 23.

12 Dietlein, in: Stern, Staatsrecht, Band IV/1, 2006, S. 2313.

13 Schell, Art. 15 GG im Verfassungsgefüge, 1996, S. 112, 115 ff.

darauf, dass in diesem Fall mangels Sozialisierungsreife¹⁴ keine Vergesellschaftung möglich sein sollte.¹⁵ Die wohl überwiegende Meinung wendet dagegen allerdings ein, dass sich weder dem Wortlaut der Norm noch der Entstehungsgeschichte Gründe für eine solche restriktive Auslegung entnehmen ließen¹⁶ und es auch systematisch nicht zu rechtfertigen sei, weshalb diese Unternehmen gegenüber anderen Grundstückeigentümern derart privilegiert werden sollten.¹⁷ Man müsse zwischen dem Grundstück und dem wirtschaftlichen Unternehmen unterscheiden.¹⁸

3.2. Gemeinwirtschaft

Weitere Voraussetzung des Art. 15 GG ist, dass der zu sozialisierende Gegenstand in die Gemeinwirtschaft überführt wird. Der Begriff der Gemeinwirtschaft umfasst die Bedarfsdeckung der Bevölkerung ohne Gewinnabsicht sowie die Verfolgung sonstiger Gemeinwohlziele.¹⁹ Die Vergesellschaftung aus fiskalischen Gründen, insbesondere die Überführung in ein erwerbswirtschaftliches Unternehmen der öffentlichen Hand, ist daher nicht von Art. 15 GG gedeckt.²⁰

Der Wechsel des Eigentümers ist keine Voraussetzung der Sozialisierung, vielmehr ist das Gemeineigentum nur eine der möglichen Formen der Gemeinwirtschaft.²¹ Stattdessen kann das Privateigentum auch erhalten bleiben, aber in bestimmtem Umfang dem Mitbeteiligungs- oder Einflussrecht gesellschaftlicher Kollektivorgane unterworfen sein.²² Im Falle des Gemeineigentums kommen als dessen Träger sowohl der Bund, die Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände als auch besondere wirtschaftliche Selbstverwaltungskörperschaften in Betracht, also alle, die die gemeinwirtschaftliche Verwendung garantieren können.²³

14 Siehe 3.3.

15 Huber, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Band 2, 1954, S. 162; Depenheuer/Froese, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 31; ohne Begründung so auch Wendt, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 7.

16 Durner, in: Maunz/Dürig, GG, 84. EL August 2018, Art. 15 Rn. 33; Wieland, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2013, Art. 15 Rn. 23.

17 Durner, in: Maunz/Dürig, GG, 84. EL August 2018, Art. 15 Rn. 33; Wieland, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2013, Art. 15 Rn. 23; Schliesky, in: *Bonner Kommentar GG*, 153. EL August 2011, Art. 15 Rn. 25; Dietlein, in: Stern, *Staatsrecht*, Band IV/1, 2006, S. 2313; zweifelnd auch Bryde, in: Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 15 Rn. 16.

18 Schliesky, in: *Bonner Kommentar GG*, 153. EL August 2011, Art. 15 Rn. 25; Bryde, in: Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 15 Rn. 16.

19 Brückner, *Sozialisierung in Deutschland*, 2013, S. 186; Wieland, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2013, Art. 15 Rn. 28; Bryde, in: Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 15 Rn. 11.

20 Wendt, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 5 m.w.N.

21 Wieland, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2013, Art. 15 Rn. 28; Schliesky, in: *Bonner Kommentar GG*, 153. EL August 2011, Art. 15 Rn. 43.

22 Brückner, *Sozialisierung in Deutschland*, 2013, S. 186 ff.

23 Brückner, *Sozialisierung in Deutschland*, 2013, S. 188; Durner, in: Maunz/Dürig, GG, 84. EL August 2018, Art. 15 Rn. 53.

3.3. Sozialisierungsreife

Nach herrschender Meinung ist eine Vergesellschaftung nur dann zulässig, wenn eine „Sozialisierungsreife“ des Sozialisierungsgegenstandes gegeben ist, dieser also eine gewisse wirtschaftliche Bedeutung besitzt.²⁴ Diese Eignung zur Sozialisierung ist – anders als in der Vorgängernorm in der Weimarer Reichsverfassung²⁵ – zwar nicht explizit im Gesetz vorausgesetzt, wird jedoch aus der Formulierung „zum Zwecke der Vergesellschaftung“ abgeleitet. Da das Ziel der Vergesellschaftung die Umstrukturierung der privat-kapitalistischen Eigentumsordnung sei, seien Kleinbetriebe mangels spürbarer Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft dafür ungeeignet.²⁶ Bei wirtschaftlichen Großunternehmen dürfte die Sozialisierungsreife hingegen unproblematisch zu bejahen sein.²⁷

3.4. Verhältnismäßigkeit

Umstritten ist, ob die Sozialisierung dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen muss, also nur dann zulässig ist, wenn sie zum Erreichen eines legitimen Zwecks geeignet und erforderlich sowie angemessen ist. Einer Ansicht zufolge ist die Sozialisierung ein Sonderfall der Enteignung, sodass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz volle Geltung beanspruchen müsse.²⁸ Die Gegenansicht geht davon aus, dass die Begrenzung auf die sozialisierungsfähigen Güter und das Ziel der Gemeinwirtschaft die einzigen Schranken zur Anwendung des Art. 15 GG bilden. Der Gesetzgeber sei – anders als bei der Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG – ausnahmsweise nicht durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beschränkt.²⁹ Sein gesetzgeberisches Ermessen sei hinsichtlich der Sozialisierung nahezu unbeschränkt.³⁰ Nach anderer Auffassung ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Rahmen von Art. 15 GG dahingehend eingeschränkt, dass sich die Prüfung der Erforderlichkeit und Angemessenheit lediglich auf die Modalitäten der Sozialisierung bezieht.³¹ Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit liege dementsprechend vor, wenn im konkreten Einzelfall mildere Formen der Vergesellschaftung die vorgesehenen Zwecke in gleicher Weise erfüllten.

24 Depenheuer/Froese, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 40 m.w.N.

25 Art. 156 Abs. 1 S. 1 WRV bestimmte: „Das Reich kann durch Gesetz, unbeschadet der Entschädigung, in sinnge-
mäßiger Anwendung der für Enteignung geltenden Bestimmungen, für die Vergesellschaftung geeignete private
wirtschaftliche Unternehmungen in Gemeineigentum überführen.“

26 Brückner, Sozialisierung in Deutschland, 2013, S. 189.

27 Depenheuer/Froese, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 40.

28 Dietlein, in: Stern, Staatsrecht, Band IV/1, 2006, S. 2317; Schliesky, in: Bonner Kommentar GG, 153. EL August
2011, Art. 15 Rn. 38.

29 Kloepfer, Verfassungsrecht, Bd. II, 2010, § 72 Rn. 187; Bryde, in: Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 15 Rn. 10.

30 Kloepfer, Verfassungsrecht, Bd. II, 2010, § 72 Rn. 186.

31 Durner, in: Maunz/Dürig, GG, 84. EL August 2018, Art. 15 Rn. 85.

3.5. Entschädigung

Gemäß Art. 15 S. 1 GG muss das Sozialisierungsgesetz Art und Ausmaß der Entschädigung regeln. Art. 15 S. 2 GG verweist hinsichtlich der Entschädigung auf Art. 14 Abs. 3 S. 3 und 4 GG, wonach die Entschädigung unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen ist. Das Abwägungsgebot bezieht sich nicht nur auf die Art der Entschädigung (Entschädigung in Geld, Einräumung von Rechten etc.), sondern vor allem auch auf die Höhe der Entschädigung.³² In der Literatur ist trotz der Verweisung in Art. 15 S. 2 GG umstritten, ob für die Sozialisierungsentschädigung die gleichen Maßstäben wie für die Enteignungsentschädigung gelten. Dagegen wird eingewandt, dass eine Interessenabwägung im Falle einer Individualenteignung zwangsläufig zu anderen Ergebnissen führe als im Falle der Sozialisierung eines Wirtschaftszweigs.³³

Umstritten ist insbesondere, ob die Entschädigung an die Höhe des Verkehrswertes gebunden ist. Nach einer Ansicht muss die Entschädigung der Sozialisierung grundsätzlich einen äquivalenten Ausgleich für den Rechtsverlust darstellen.³⁴ Dagegen wird eingewandt, dass in diesem Fall weitgehende Sozialisierungsmaßnahmen mangels ausreichender staatlicher Mittel praktisch ausgeschlossen wären.³⁵ Zudem habe sich der Gesetzgeber mit der Formulierung, dass die Entschädigung „unter gerechter Abwägung der Interessen“ zu bestimmen sei, gerade gegen das Erfordernis einer bestimmten Entschädigungshöhe entschieden.³⁶ Art. 15 GG lege lediglich fest, dass die Entschädigung nicht vollständig entfallen dürfe.³⁷

32 Papier/Shirvani, in: Maunz/Dürig, GG, 84. EL August 2018, Art. 14 Rn. 699.

33 Bryde, in: Münch/Kunig, GG, 6. Aufl. 2012, Art. 15 Rn. 22; Schliesky, in: Bonner Kommentar GG, 153. EL August 2011, Art. 15 Rn. 55.

34 Depenheuer/Froese, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 15 Rn. 46; Dietlein, in: Stern, Staatsrecht, Band IV/1, 2006, S. 2318.

35 Wieland, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2013, Art. 15 Rn. 31; Brückner, Sozialisierung in Deutschland, 2013, S. 190.

36 Brückner, Sozialisierung in Deutschland, 2013, S. 190 f.

37 Brückner, Sozialisierung in Deutschland, 2013, S. 190.