

Zur Höhe der Entschädigung bei der Vergesellschaftung nach Artikel 15 Grundgesetz

Ausgangslage:

Der Senat von Berlin wird von der Initiative „Deutsche Wohnen & Co enteignen“ zur Erarbeitung eines Gesetzes zur Überführung von Immobilien sowie Grund und Boden in Gemeineigentum zum Zwecke der Vergesellschaftung nach Art. 15 Grundgesetz (GG) aufgefordert („Vergesellschaftungsgesetz“). Ein entsprechender Beschlusstext für ein Volksbegehren wurde dem Berliner Senat am 21. November 2018 zur Kostenschätzung zugeleitet.

Art. 15 GG, auf den sich der Beschlusstext stützt, hat in der Praxis, seitdem das Grundgesetz am 8. Mai 1949 vom Parlamentarischen Rat beschlossen wurde, keine Rolle gespielt. Zu Vergesellschaftungen nach Maßgabe des Art. 15 GG ist es bisher nicht gekommen. Aufgrund dessen liegen Urteile des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 15 GG – anders als zu Art. 14 GG –, was die Frage der Entschädigung bei Vergesellschaftungen anbelangt, nicht vor.

Das Grundgesetz ist wirtschaftspolitisch neutral und enthält keine unmittelbare Festlegung und Gewährleistung einer bestimmten Wirtschaftsordnung.¹ Als Garantie der Offenheit des Grundgesetzes auch für marktalternative gemeinwirtschaftliche Wirtschaftsformen verliert die Vorschrift durch Nichtausübung nicht ihre normative Geltungskraft.

Welche Kriterien und verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Höhe der Entschädigung bei der Vergesellschaftung nach Art. 15 GG gelten, ist bereits im Rahmen der Kostenschätzung des Senats von Bedeutung, da die Höhe der Entschädigung unterschiedliche fiskalische Auswirkungen hat.

Rechtslage:

Die Vergesellschaftung nach Art. 15 GG ist **kein Sonderfall oder Unterfall der Enteignung einzelner Objekte (Individualenteignung)** gem. Art. 14 Abs. 3 GG². Art. 15 GG bildet eine darüber hinausreichende Option der Vergesellschaftung, die die Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG relativiert und substituiert. Die Vorschrift stellt eine Ermächtigung an den Gesetzgeber dar, dessen **ausschließlich politischer Entscheidung** es überlassen bleibt, ob und in welchem Umfang er davon Gebrauch macht. Die Vergesellschaftungsermächtigung findet ihre materiellen Grenzen nur im Katalog der sozialisierungsfähigen Güter sowie in dem durch das Sozialisierungsziel („Gemeinwirtschaft“) definierten Zweck der Vergesellschaftung. **Darüber hinausgehende Schranken enthält Art. 15 GG nicht.**³ Die gemeinwirtschaftliche Umgestaltung der Wirtschaft wird durch die Vorschrift zum legitimen Ziel gesetzgeberischer Tätigkeit, **bedarf im Einzelfall also nicht einer Art. 14 Abs. 3 GG vergleichbaren Rechtfertigung durch das Gemeinwohl oder vor dem Verhältnismäßigkeitsprinzip.**⁴

1 BVerfGE 4,17; 50, 336f.

2 Schmitt-Bleibtreu/Hoffmann/Hennecke (Hofmann), GG Art. 15, Rdnr. 21.

3 Von Münch-Kunig (Bryde), GG Art. 15, Rdnr. 10.

4 Stein, Denninger, Hoffmann-Riem, GG Art. 15, Rdnr. 238; Meyer-Abich, Der Schutzzweck der Eigentumsgarantie, S. 154; Von Münch-Kunig (Bryde), GG Art. 15, Rdnr. 10.

Art. 15 Satz 2 GG verweist bezüglich der Entschädigung auf Art. 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 GG. Der Verweis auf Art. 14 Abs. 3 Satz 3 stellt eine **(bloße) Rechtsfolgenverweisung** dar.⁵ Art. 15 Satz 2 kann mit seinem „für die Entschädigung“ geltenden Verweis auf Art. 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 GG bereits nach seinem Wortlaut nur als Rechtsfolgenverweisung verstanden werden. Jede andere Auslegung – als Rechtsgrundverweisung – hätte zur Folge, dass Sozialisierungen nur unter den Voraussetzungen einer (Individual-)Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG zulässig und damit de facto ausgeschlossen wären.⁶ Anderenfalls wäre entgegen dem ausdrücklichen Sinn und Zweck des Art. 15 GG eine Vergesellschaftung praktisch kaum möglich.⁷

Aufgrund der Rechtsfolgenverweisung ist allerdings die Vergesellschaftung nach Art. 15 GG in jedem Fall entschädigungspflichtig. Der Berliner Gesetzgeber müsste im „Vergesellschaftungsgesetz“ eine entsprechende Regelung treffen, wobei eine konfiskatorische Vergesellschaftung also ausgeschlossen wäre.⁸

Der im Rahmen der Enteignungsentschädigung nach Art. 14 Abs. 3 GG bestehende Streit in der juristischen Literatur zur Höhe der Entschädigung wird im Rahmen des Art. 15 GG unter anderen Vorzeichen geführt:

Es existiert eine **absolute Mindermeinung**, die auch bei Vergesellschaftungen nach Art. 15 GG – in Parallelität zum Diskussionsstand zu Art. 14 Abs. 3 GG – **für den Regelfall** grundsätzlich eine **Orientierung am Verkehrswert** fordert.⁹ Im Ergebnis würde ein solcher Ansatz, was von Autoren wie Deppenheuer auch offen intendiert ist, zur Sozialisierungsbremse, die Art. 15 vollständig aushebeln würde.

Dem steht eine **Mehrheitsmeinung** gegenüber, die der Entschädigung nach Art. 15 Satz 2 GG in erster Linie einen „**Billigkeitscharakter**“ zuspricht oder sich für **weite Spielräume bei der Interessenabwägung** ausspricht.¹⁰ Begründet wird dies mit der Vielfalt der verschiedenen Formen der Sozialisierung¹¹ und dogmatisch korrekt mit der gesetzlichen Anordnung einer nur „entsprechenden“ Anwendung der Entschädigungsvorschriften.¹² Gerade diese bloße Rechtsfolgenverweisung soll notwendige Differenzierungen ermöglichen, sodass die **Verkehrswertentschädigung keineswegs der Regelfall ist**.¹³ Im Falle der Vergesellschaftung kann damit im Einzelfall ein „gerechter Ausgleich der privaten und öffentlichen Interessen dadurch vorgenommen werden“¹⁴, dass ein Spielraum zwischen den Polen „volle Entschädigung“ einerseits und „völlige Entschädigungsfreiheit“ des Gesetzgebers bzw. des Begünstigten andererseits eröffnet wird.¹⁵

5 Jarass/Piero, GG Art. 15, Rdnr. 4; Maunz/Dürig/Herzog (Durner) GG Art. 15, Rdnr. 91; Umbach/Clemens (Berkemann), Mitarbeiterkommentar zum GG, Bd. 1, 2002, Art. 15, Rdnr. 88.

6 Maunz/Dürig/Herzog (Dürig), GG Art. 14, Rdnr. 91; Jarass, Art. 15, Rdnr. 4; Dreier (Wieland Art. 15, Rdnr. 1.

7 Von Münch-Kunig (Bryde), GG Art. 15, Rdnr. 22.

8 Badura, Staatsrecht, S. 189; Schmitt-Bleibtreu/Hoffmann/Hennecke (Hofmann), GG Art. 15, Rdnr. 20.

9 V. Mangoldt/Klein/Starck (Deppenheuer), GG Art. 15, Rdnr. 46; Leisner, JZ 1975, 272 (276); Püttner, Gemeinwirtschaft im deutschen Verfassungsrecht, 1980, S. 9; Sachs (Wendt), GG Art. 15 Rdnrn. 17 f.

10 So Seifert/Hömig (Antoni), GG Art. 15, Rdnr. 6; Ridder, VVDStRL 10 (1952), S. 124 (144 ff.); Weber, NJW 1950, 401 (402)

11 Bäumler, Staatliche Investitionsplanung unter dem Grundgesetz, 1980, S. 85 f.

12 Winter (Dopotka), Sozialisierung von Unternehmen, 1976, S. 156 (167 ff.)

13 Bäumler, Staatliche Investitionsplanung unter dem Grundgesetz, 1980, S. 83 f.; ders., GewArch 1980, S. 287 (292); ähnlich Gramlich, ZvglRWiss 82 (1983), 165 (176) m. w. N.

14 Dreier (Wieland) GG Art. 15, Rdnr. 31; Von Münch-Kunig (Bryde), GG Art. 15, Rdnr. 22.

15 Jarass/Piero, Art. 14, Rdnr. 87, Dreier (Wieland) GG Art. 14, Rdnr. 115; Bonner Kommentar (Schliesky) Art. 15, Rdnr. 56.

Nicht ohne Bedeutung ist, dass selbst hinsichtlich der Höhe der Entschädigung bei der Individualenteignung nach Art. 14 GG die Entschädigung nicht zwingend nach dem Verkehrswert erfolgen muss.¹⁶ Bei der Entschädigungsregelung im Rahmen des Art. 15 GG wird bei der Sozialisierung bestimmter Wirtschaftszweige die notwendige Interessenabwägung erst recht zu anderen, weniger am Verkehrswert orientierten Ergebnissen kommen als bei der Individualenteignung.¹⁷ Dass eine solche Abwägung für die typische Individualenteignung nach Art. 14 GG zu anderen Ergebnissen führen muss als für die Vergesellschaftung von Grundstücken von Wohnungsbaugesellschaften nach Art. 15 GG über einen bestimmten Schwellenwert hinaus, ist offensichtlich.

Ergebnis:

Im Ergebnis ermöglichen also bereits die für die Enteignungsentschädigung nach Art. 14 Abs. 3 GG geltenden Maßstäbe dem Sozialisierungsgesetzgeber nach Art. 15 GG **ausreichende Flexibilität**.¹⁸ Dafür spricht auch die historische Auslegung. Im Parlamentarischen Rat wurde gerade im Zusammenhang mit der Möglichkeit einer Bodenreform auf jene Gestaltungsspielräume hingewiesen, die sich aus der Pflicht des Gesetzgebers zur Abwägung der Allgemein- und Individualinteressen aus Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG ergeben: Namentlich der Verfassungsrechtler und spätere Bundestagsabgeordnete der CDU von Mangoldt hielt dabei einem Antrag auf Aufhebung der zwingenden Entschädigungspflicht entgegen, nach dieser Klausel sei gerade keine „angemessene Entschädigung“ geboten, die Entschädigung könne vielmehr in besonderen Fällen „eventuell nur in einem Nominalbetrag bestehen“.¹⁹

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverfassungsgericht im Urteil zum Hamburgischen Deichordnungsgesetz zu Recht in Bezug auf Art. 14 GG ausgeführt, eine „starre, allein am Marktwert orientierte“ Enteignungsentschädigung sei „dem Grundgesetz fremd“. Das Abwägungsgebot ermögliche es vielmehr dem Gesetzgeber, „auf situationsbedingte Besonderheiten des Sachverhalts und die Zeitumstände Rücksicht zu nehmen“ und „je nach den Umständen vollen Ersatz, aber auch eine darunter liegende Entschädigung“ zu bestimmen.²⁰ Diese Maßstäbe eröffnen dem Berliner Gesetzgeber im Rahmen des Art. 15 GG **hinreichende fiskalische Spielräume, deutlich unter dem Verkehrswert zu entschädigen**.²¹ In diesem Zusammenhang fällt unter Billigkeitsgesichtspunkten auch ins Gewicht, dass sich der Löwenanteil des hier von Unternehmen wie Deutsche Wohnen und Vonovia gehaltenen Wohnungsbestands früher im öffentlichen Eigentum befand und nicht nur aus heutiger Sicht unter sozial, politisch und wirtschaftlich bedenklichen Gesichtspunkten vom Berliner Senat unter dem damaligen Verkehrswert an private Wohnungsunternehmen verkauft wurde, um Haushaltslöcher zu stopfen. Hervorzuhebende Eigenleistungen, etwa im Rahmen des Wohnungsbaus, mussten die Erwerber ebenfalls nicht erbringen und keine mit dem Wohnungsneubau verbundenen unternehmerischen Risiken tragen.

16 Bonner Kommentar (Schliesky) GG, Art. 15, Rdnr. 56.

17 Hörmig-Wolff (Antoni) GG, Art. 15, Rdnr. 6.

18 So zutreffend Maunz/Dürig (Durner), GG Art. 15, Rdnr. 98.

19 Vgl. die Wortbeiträge bei Pikart/Werner (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat. Akten und Protokolle, Bd. 5/II, 1993, S. 734 f.

20 BVerfGE 24, 367 (421); 46, 268 (285).

21 V. Münch/Kunig (Bryde), GG, Bd. 1, Art. 15, Rdnr. 22.