

Die Sozialisierung in Parteiprogramm und Rechtsordnung

I

Die Diskussion des Parlaments über den Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlebergbaus — Kohleanpassungsgesetz — (Bundratsdrucksache 270/67, Bundestagsdrucksache V/2078) ruft die Erinnerung an das Kohlewirtschaftsgesetz vom 23. März 1919 wach.

Allerdings ist dem Entwurf des Kohleanpassungsgesetzes und dem Kohlewirtschaftsgesetz von 1919 kaum mehr als das zu regelnde Objekt gemein. Denn in Mittel und Ziel weichen sie erheblich voneinander ab. Das Kohlewirtschaftsgesetz sah die Bildung eines Zwangssyndikats unter Leitung von Reichsstellen vor und sollte ein erster Schritt auf dem Wege zur Sozialisierung sein, auch wenn das Gesetz die Eigentumsverhältnisse unberührt ließ. Das Kohleanpassungsgesetz will mit Hilfe dirigistischer Mittel die Strukturkrise im Steinkohlenbergbau bewältigen. Zu diesem Zweck soll ein Bundesbeauftragter für den Steinkohlenbergbau und die Steinkohlenbergbaugebiete — unterstützt von einem Kohlenbeirat — durch Empfehlungen zur Anpassung der Förderkapazität an die Absatzmöglichkeiten und zur Konzentration der Förderung auf rentable Zechen beitragen.

Es ist jedoch vor allem die bereits vor der Einbringung des Entwurfs des Kohleanpassungsgesetzes diskutierte Einheitsgesellschaft, die — obgleich im Entwurf nicht erwähnt — aus der parlamentarischen Debatte nicht ausgespart blieb und die die Assoziation zum Kohlewirtschaftsgesetz von 1919 herstellt. Durch die Einheitsgesellschaft soll nach allen Kohleplänen — von dem der IG Bergbau und Energie, dem Plan Dr. *Ochel* und Dr. *Funcke* bis zum Rheinstahlplan (vgl. zu den verschiedenen Vorschlägen im einzelnen Biedenkopf, Thesen zur Energiepolitik, 1967) — dem Strukturproblem durch stärkere Konzentration begegnet werden.

Angesichts dieser Überlegungen macht man sich Gedanken, was von dem Postulat der Sozialisierung, die einer der Programmpunkte der Sozialdemokratie war, in Vergangenheit und Gegenwart verwirklicht worden ist.

II

Hatte noch das 1869 beschlossene *Eisenacher Programm* der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei die Vergesellschaftung allenfalls vage angetippt, so nahm die Forderung nach Sozialisierung schon im *Gothaer Programm* der Sozialdemokratischen Partei von 1875 schärfere Konturen an. Im Eisenacher Programm hieß es: „Die ökonomische Abhängigkeit des Arbeiters von dem Kapitalisten bildet die Grundlage der Knechtschaft in jeder Form, und es erstrebt deshalb die Sozialdemokratische Partei unter Abschaffung der jetzigen Produktionsweise (Lohnsystem) durch genossenschaftliche Arbeit den vollen Arbeitsertrag für jeden Arbeiter.“ Die entsprechende Stelle des Gothaer Programms lautet: „Die Befreiung der Arbeit erfordert die Verwandlung der Arbeitsmittel in Gemeingut der Gesellschaft und die genossenschaftliche Regelung der Gesamtarbeit mit gemeinnütziger Verwendung und gerechter Verteilung des Arbeitsertrages.“ Diese These nahm dann das *Erfurter Programm* von 1891 noch deutlicher auf: „Nur die Verwandlung des kapitalistischen Privateigentums an den Produktionsmitteln ... in gesellschaftliches Eigentum und die Umwandlung der Warenproduktion in sozialistische, für und durch die Gesellschaft betriebene Produktion kann es bewirken, daß der Großbetrieb und die stets wachsende Ertragsfähigkeit der gesellschaftlichen Arbeit für die bisher ausgebeuteten Klassen aus einer Quelle des Elends und der Unterdrückung zu einer Quelle der höchsten Wohlfahrt und allseitiger, harmonischer Vervollkommnung werde“ (Texte aus *Tormin*, Geschichte der deutschen Parteien seit 1848, 1966, S. 67 ff. und 117).

Der Aufruf des Rates der Volksbeauftragten vom 12. November 1918 kündigte die Verwirklichung des sozialistischen Programms und damit auch der Sozialisierung an. Das war angesichts der Stimmung im November 1918 und im Hinblick auf die Zusammensetzung des Rates der Volksbeauftragten aus Mitgliedern der SPD und USPD nicht überraschend.

Nachdem die USPD im Zusammenhang mit der Niederschlagung des Aufruhrs der Volksmarinedivision Weihnachten 1918 den Rat der Volksbeauftragten verlassen hatte und die Wahl zur Weimarer Nationalversammlung die SPD zwar mit 37,9 % der Stimmen zur stärksten Fraktion werden ließ, aber angesichts der nur 7,6 % der Stimmen der USPD eine Koalition der SPD mit nichtsozialistischen Parteien notwendig gemacht hatte, waren die Chancen, den Aufruf des Rates der Volksbeauftragten vom 12. November 1918 in die Tat umzusetzen, geschwunden.

Das schon erwähnte Kohlewirtschaftsgesetz und das Kaliwirtschaftsgesetz vom 24. April 1919, das den Grundgedanken des ersten Gesetzes auf die Kaliwirtschaft übertrug, blieben die bescheidene Ausbeute der weitgesteckten Ziele, die sich der Wirtschaftsminister *Wissel* und sein Staatssekretär *v. Moellendorf* vorgenommen hatten. Einer ähnlichen Regelung für das Gebiet der Stahlindustrie war nur eine kurze Lebensdauer beschieden (*Stolper*, Deutsche Wirtschaft seit 1870, 2. Aufl., 1966, S. 117 ff.; *Apelt*, . Geschichte der Weimarer Verfassung, 2. Aufl., 1964, S. 360; *Grebing*, Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung, 1966, S. 162).

Die Weimarer Verfassung mußte sich wegen des Bündnisses der SPD mit den anderen Parteien der Weimarer Koalition wie Zentrum und DDP mit einer Kompromißformel begnügen. Art. 156 Abs. 1 Satz 1 der Weimarer Verfassung lautet: „Das Reich kann durch Gesetz, unbeschadet der Entschädigung, in sinngemäßer Anwendung der für die Enteignung geltenden Bestimmungen für die Vergesellschaftung geeignete private wirtschaftliche Unternehmungen in Gemeineigentum überführen.“ Damit war zwar die Möglichkeit der Sozialisierung in der Verfassung bejaht; eine Verpflichtung des Gesetzgebers zur Vergesellschaftung bestand aber nicht. Der Formelkompromiß des Art. 156 der Weimarer Verfassung hat so eine konservierende Wirkung erlangen können, *zumal* die Sozialdemokratie die absolute Mehrheit im Parlament nicht erringen konnte und, soweit nicht Koalitionen der Mitte die Regierung übernahmen, auf das Bündnis mit den Parteien der Weimarer Koalition angewiesen war. *Apelt* betont daher zu Recht (a.a.O., S. 361): „Wenige Jahre nach der Revolution war das Problem der Sozialisierung nicht mehr aktuell, und die Bestimmungen des Art. 156 sind ohne nachhaltige Wirkung geblieben.“ Die Forderung des auf dem *Parteitag in Heidelberg* 1925 beschlossenen Programms: „Grund und Boden, Bodenschätze und natürliche Kraftquellen, die der Energieerzeugung dienen, sind der kapitalistischen Ausbeutung zu entziehen und in den Dienst der Gemeinschaft zu überführen“ (Text aus *Tormin*, a.a.O., S. 169) blieb ebenso unerfüllt wie frühere Forderungen.

III

Nach dem Zusammenbruch von 1945 war von den politischen Kräften hierzulande erneut die Frage zu beantworten, ob und gegebenenfalls inwieweit eine Sozialisierung stattfinden sollte. Ein Richtungsweiser war insofern fraglos das *Potsdamer Abkommen*, in dem die Alliierten u. a. die Entflechtung der deutschen Wirtschaft vereinbarten (s. *Stolper*, a.a.O., S. 223 ff.). Das Einvernehmen der verschiedensten Industriemagnaten mit *Hitler* und der NSDAP war dabei die hervorragende Antriebskraft für die ehemaligen Kriegsgegner Deutschlands wie auch für die politischen Kräfte Westdeutschlands, und zwar nicht nur für diejenigen, die sich traditionell zum Sozialismus bekannten. So hieß es im *Gründungsaufruf der Berliner CDU* vom 26. Juni 1945: „Es ist unerlässlich, schon

um für alle Zeiten die Staatsgewalt vor illegitimen Machtzusammenballungen zu sichern, daß die Bodenschätze in Staatsbesitz übergehen." Und das *Ahlerer Programm* der CDU der britischen Zone vom Februar 1947 kündigte an: „Durch eine gemeinwirtschaftliche Ordnung soll das deutsche Volk eine Wirtschafts- und Sozialverfassung erhalten, die dem Recht und der Würde des Menschen entspricht" (Texte aus Tormin, a.a.O., S. 231 u. 235).

Nach 1945 griffen zunächst die Verfassungen der Länder den Sozialisierungsgedanken wieder auf. Während die meisten Landesverfassungen die Sozialisierung dem Gesetzgeber überlassen, ordnet die *Hessische Verfassung* eine Sofortsozialisierung an. Nach Art. 41 der Hessischen Verfassung gehen die Betriebe der Grundstoffindustrie, der Energiewirtschaft und des Verkehrs mit Inkrafttreten der Verfassung in Gemeineigentum über. Die Rechtsgültigkeit dieser Bestimmung hat der Hessische Staatsgerichtshof 1951 bestätigt (*Zinn-Stein*, Die Verfassung des Landes Hessen, 1954, Erl. 1 zu Art. 41).

Das *Grundgesetz* hat in Art. 15 die Möglichkeit der Sozialisierung ausdrücklich anerkannt. Allerdings ist die Sozialisierung wie in der Weimarer Verfassung Sache des Gesetzgebers. Das hatte natürlich zur Folge, daß Art. 15 des Grundgesetzes bislang keine größere Effektivität entfaltet hat als Art. 156 der Weimarer Verfassung. Man könnte deshalb versucht sein, dem Art. 15 keine besondere Aufmerksamkeit zu widmen, zumal die Meinung vertreten wird, der Ermächtigung des Gesetzgebers in Art. 15 „dürfte in besonders hohem Maße die Eigenschaft innewohnen, bei Nichtbenutzung in verhältnismäßig kurzer Zeit obsolet zu werden" (*Ridder*, Enteignung und Sozialisierung, in Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer Heft 10, S. 124 ff. — 147 —). Allein man wird dieser Versuchung nicht erliegen dürfen. Die Ermächtigung des Art. 15 besteht nach wie vor; selbst mancher Auftrag des Grundgesetzes findet erst sehr spät seine Verwirklichung, es sei nur an die Aufforderung des Art. 6 Abs. 5 an den Gesetzgeber, das uneheliche Kind dem ehelichen gleichzustellen, erinnert. Ohne Streichung des Art. 15 durch verfassungsänderndes Gesetz nach Art. 79 besteht die Ermächtigung des Gesetzgebers zu Sozialisierung weiter (s. a. *Kimminich* in Bonner Kommentar, Rdnr. 19 zu Art. 15).

Art. 15 erwähnt als sozialisierungsfähige Gegenstände neben Grund und Boden sowie Naturschätzen die Produktionsmittel. Damit weicht das Grundgesetz von Art. 156 Abs. 1 Satz 1 der Weimarer Verfassung, der von der Vergesellschaftung „privater wirtschaftlicher Unternehmungen" spricht, und den Landesverfassungen, die im Anschluß daran von Betrieben oder Unternehmungen sprechen (s. Art. 41 der Hessischen Verfassung), ab, ohne daß dadurch eine Beschränkung der sozialisierungsfähigen Gegenstände eingetreten wäre. Der Begriff „Produktionsmittel" ist in dem weiten Sinne zu verstehen, wie ihn die Volkswirtschaftslehre definiert hat (s. a. *Scholtissek* in Betriebs-Berater 1952, S. 983; a. A. *Kimminich*, a.a.O., Rdnr. 31 zur Art. 15). Danach sind Produktionsmittel, auch produzierte Produktionsmittel genannt, seit *Rodbertus-Jagetzow* und *Böhm-Bawerk* die in die gewerbliche Erzeugung investierten Kapitalien (Produktivkapital) im Gegensatz zu den originären Produktionsfaktoren wie Boden und Arbeit. Damit wird deutlich, daß Art. 15 ebenso die originären Produktionsfaktoren mit Ausnahme der Arbeit wie die Produktionsmittel als sozialisierungsfähig betrachtet.

Sozialisierung heißt nach Art. 15 Überführung der sozialisierungsfähigen Gegenstände in Gemeineigentum oder eine andere Form der Gemeinwirtschaft. Das Grundgesetz verschweigt, was unter Gemeineigentum zu verstehen sei. Die Definition des Gemeineigentums in Art. 40 der Hessischen Verfassung als Eigentum des Volkes wird im allgemeinen wegen ihrer juristischen Unschärfe als mißglückt angesehen. Denn das Volk ist zwar im Bundes- und Landesverfassungsrecht als Verfassungsorgan anerkannt, allein ihm fehlt die Rechtssubjektivität, die Fähigkeit, Rechtsträger zu sein (*Zinn-Stein*, a.a.O., Erl. 1 und 2 zur Art. 40).

Mit der Bezeichnung „Gemeineigentum“ soll wohl keine Sonderform des Eigentums sondern nur die Gewährleistung erhöhter Sozialpflichtigkeit zum Ausdruck gebracht werden. Als Träger des Gemeineigentums kommen daher juristische Personen des öffentlichen Rechts sowie staatlich beherrschte juristische Personen des Privatrechts in Frage (Zinn-Stein, a.a.O., Erl. 5 zu Art. 40; Kimminich, a.a.O., Rdnr. 10 zu Art. 15). Einen besonderen Rechtsträger für vergesellschaftete Gegenstände, wie er bisweilen in der Form der Sozialgemeinschaften gefordert wurde (*Koch*, Die Sozialgemeinschaften, 1948), hat weder das Verfassungsrecht noch das einfache Recht bislang zur Verfügung gestellt..

Ob auch Staatseigentum als Gemeineigentum in Frage kommt, ist nicht unzweifelhaft. Dem Frühsozialismus war das Staatseigentum ebenso fremd wie der anarchistischen Komponente des Marxismus, ganz zu schweigen von den verschiedenen Strömungen des Revisionismus mit ihren ernsthaften Bedenken gegen jede Form des Staatskapitalismus. Ganz im Gegensatz hiervon stand und steht der Staatskommunismus. Die verschiedenen Vorstellungen dieser Richtungen wurden durch generalklauselartige Programmformulierungen überbrückt und überdeckt. Beladen mit dieser Unschärfe in der Zielvorstellung fanden sie dann Eingang in die Verfassungen.

Neben der Vergesellschaftung in Form der Überführung in Gemeineigentum kennt Art. 15 die Überführung in andere Formen der Gemeinwirtschaft. Eine Sozialisierung muß deshalb nicht notwendigerweise expropriativen Charakter haben, sie kann vielmehr auch in der Unterwerfung unter ein staatliches oder gesellschaftliches Lenkungssystem bestehen, ohne eine Entziehung des Eigentums zu bewirken (s. Zinn-Stein, a.a.O., Erl. 3 zu Art. 40).

Der wohl zweifelhafteste Punkt bei der Auslegung des Art. 15 ist der Umfang der Entschädigung. Allerdings hat auch dieser Punkt auf Grund der Abstinenz des Gesetzgebers keine praktische Bedeutung erlangt. Art. 15 Satz 2 bestimmt für die Sozialisierungsentschädigung die entsprechende Anwendbarkeit von Art. 14 Abs. 3 Satz 3 des Grundgesetzes, in dem angeordnet ist, daß die Enteignungsentschädigung unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen sei.

Die Bedeutung dieser Regelung ist umstritten. Weithin wird angenommen, daß auf Grund der Verweisung des Art. 15 Satz 2 auch bei der Sozialisierung eine angemessene Entschädigung zu leisten sei (*von Mangoldt-Klein*, Das Grundgesetz, 2. Aufl., 1957, Anm. IX 3 zu Art. 15 mit Hinweisen). Allein, ob man die Sozialisierung als Unterfall der Enteignung betrachtet oder nicht, die unbesehene Übernahme der Regelung über die Enteignungsentschädigung in das Recht der Sozialisierung ließe jedenfalls die eigenständige Sozialisierungsregelung des Grundgesetzes überflüssig erscheinen. Im übrigen würde eine Vergesellschaftung, bei der der Staat den vollen Substanzverlust ausgleichen muß — das wäre nämlich angemessene Entschädigung im Sinne des Art. 14 —, über die Leistungsfähigkeit des Staates gehen. Hinzu kommt, daß die Vergesellschaftung, wie der Fall der Überführung „in andere Formen der Gemeinwirtschaft“ zeigt, nicht im Entzug von Eigentum bestehen muß.

Sicher hat sich gerade in jüngster Zeit das Instrumentarium der staatlichen Wirtschaftspolitik, mit dem der Staat dirigistische Einflüsse ausübt, erheblich erweitert. Aber auch daraus wird man kaum die Schlußfolgerung ziehen können, daß die Sozialisierungsermächtigung des Art. 15 überflüssig sei. Die Aussage des *Godesberger Programms* der SPD von 1959: „Gemeineigentum ist eine legitime Form der öffentlichen Kontrolle, auf die kein moderner Staat verzichtet. Sie dient der Bewahrung der Freiheit vor der Übermacht großer Wirtschaftsgebilde“ müßte erst noch widerlegt werden.