

# Eigentum und Eigentumsbindung

ERNST BENDA

„There is nothing which so generally strikes the imagination and engages the affections of mankind as the right of property.“

Dieser Satz stammt von William Blackstone<sup>1</sup>. Sein Inhalt ist heute so aktuell wie in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts. Die Auseinandersetzungen um Funktion und Rechtfertigung, um Zuordnung und Gewährleistung des Eigentums haben in nicht geringem Maße den Gang der Geschichte in den letzten 200 Jahren bestimmt. Sie halten in der Gegenwart an, ja gewinnen in unserem Lande in der letzten Zeit zusehends an Schärfe.

Das Thema „Eigentum und Eigentumsbindung“ steht also gerade heute mehr denn je im Zentrum der öffentlichen Diskussion: Mitbestimmung in der Wirtschaft, Reform des Baubodenrechts und Eigentumsbildung — Umverteilung bestehender und Umlenkung künftiger Vermögenswerte — bilden Gegenstand heftigen Streites in Wissenschaft und Politik. Hierfür einige stichwortartige Beispiele:

Zur Mitbestimmung hat Professor Maihofer vor wenigen Wochen ein neues Modell vorgeschlagen, das von dem Beschluß des Freiburger Parteitages der FDP (Riemer-Modell) abweicht; auf der anderen Seite ist es kein Geheimnis, daß etwa die Sozialausschüsse der CDU mit den Mitbestimmungsbeschlüssen ihres Düsseldorfer Parteitages keineswegs zufrieden sind. Die CDU/CSU hat ihre Vorstellungen zur Eigentumsbildung im Bundestag neu eingebracht. Unhaltbare Zustände auf dem Gebiet des Wohnungsmarktes haben in letzter Zeit eine lebhaft und zum Teil scharfe Diskussion um eine Neuordnung des Baubodenrechts entfacht. So haben dieser Tage die Kammer für soziale Ordnung der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Arbeitskreis „Kirche und Raumordnung“ beim Kommissariat der katholischen deutschen Bischöfe ein gemeinsames Memorandum mit dem Titel „Soziale Ordnung des Baubodenrechts“ veröffentlicht. Und das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat eben einen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes vorgelegt, das vordringliche bodenrechtliche und gesellschaftspolitische Reformen im allgemeinen Städtebaurecht einleiten soll. Bundesminister Dr. Vogel erwägt darüber hinaus die Entwicklung neuer Bodeneigentumsformen, die sich etwa als bloße Nutzung auf Zeit lenken ließen<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Commentaries on the Laws of England, hrsg. von Th. M. Cooley, 3. Aufl., Chicago, 1884, Buch II, S. 1 (Bd. I).

<sup>2</sup> Vgl. das Arbeitsprogramm des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau für die VII. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages 1972—1976, Pressemitteilung, S. 4.

Die zum Teil sehr kontroverse wissenschaftliche Literatur zu den genannten Problemen ist längst unübersehbar geworden.

Erwarten Sie zu den eben erwähnten Fragen keine politische oder ins einzelne gehende verfassungsrechtliche Stellungnahme. Die Bitburger Gespräche scheinen mir vielmehr der Ort, einige grundsätzlichere Überlegungen zu Funktion und Legitimation des Eigentums zur Diskussion zu stellen. Um den Bezug zur geltenden Ordnung herzustellen und jedes Mißverständnis von vornherein auszuschließen, möchte ich zuvor die verfassungsgeschichtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen skizzieren, die jede wirklichkeitsbezogene Diskussion unserer Frage zu beachten hat.

Die fröhliche Unbefangenheit, mit der auf manchen politischen Kongressen — bis in die letzten Tage hinein — z. B. die entschädigungslose Enteignung von bestimmten Schlüsselindustrien erwogen wird, hat vielleicht nur den Sinn, den Unternehmern das Gruseln beizubringen. Wer ernst genommen werden will, kann aber nicht an der Verfassungsordnung vorbeidiskutieren.

## Verfassungsgeschichtliche und verfassungsrechtliche Grundlagen Geschichte der Eigentumsgarantie

Die Eigentumsgarantie unserer Verfassung hat ihre unmittelbaren Wurzeln in der vernunftrechtlichen Philosophie. Eigentum erschien den Philosophen und der gebildeten öffentlichen Meinung des 17. und 18. Jahrhunderts zugleich als Voraussetzung und Ausdruck menschlicher Freiheit. Der Staatszweck war nach der vernunftrechtlichen Lehre vom Staatsvertrag auf die Bewahrung des Eigentums und der Freiheit gerichtet. Diese enge Verknüpfung von Freiheit und Eigentum wird bei John Locke, dem Begründer der klassisch-vernunftrechtlichen Menschenrechtsdoktrin, besonders deutlich, wenn er „Property“ als Sammelbegriff für Life, Liberty und Estate gebraucht<sup>3</sup>. Diese klassische Trias „Leben, Freiheit und Eigentum (Vermögen)“ zählte jedenfalls seit der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts zu den Grund- und Menschenrechten. Es lag daher nahe, diese Rechte vor dem staatlichen Zugriff dadurch zu schützen, daß man sie in die damals aufkommenden modernen schriftlichen Verfassungen aufnahm. Die erste Verbürgung im europäischen Raum findet sich in der Déclaration des droits de l'homme et du citoyen vom 26. August 1789. Die in Artikel 17 jener Erklärung gebrauchte Formel vom Eigentum als „droit inviolable et sacré“, vom unverletzlichen und heiligen Eigentumsrecht war Ausdruck vernunftrechtlichen Denkens und Zeichen des Sieges der bürgerlich-liberalen Bewe-

<sup>3</sup> Two Treatises on Civil Government, Second Treatise, § 87.

gung über die ständisch-feudale Gesellschaftsordnung. Die im Kern wohl politisch, weniger „sozial“ gemeinte, gegen den Feudalismus als Machtform gerichtete bürgerliche Revolution befreite das Eigentum und hier vor allem das bäuerliche Grundeigentum von den vielfältigen und geschichtlich oft längst überholten Privilegien des Adels und der Kirche. Auf dem Grundeigentum beruhten in Frankreich bis zur Revolution und in Mitteleuropa noch darüber hinaus in erster Linie politische Macht und gesellschaftlicher Einfluß. Angesichts dieser Stoßrichtung gegen die übermäßigen Bindungen des Eigentums ist es nur zu verständlich, daß die notwendigen Schranken dieses Rechts zunächst in den Hintergrund traten und Artikel 544 des französischen Code civil von 1804 das Eigentum als das im verbotsfreien Raum absolute Recht zum Gebrauch und zur Verfügung über die Sache definierte. Entlastung und Gewährleistung des Eigentums bedeuteten für die den Umsturz tragenden Schichten die Garantie der ökonomischen Existenzgrundlagen und damit die Befreiung der Person von wirtschaftlicher Abhängigkeit. Eigentum und Freiheit schienen untrennbar verbunden.

Aus der Déclaration des droits de l'homme et du citoyen<sup>4</sup> gelangte die Eigentumsgarantie in die französischen Verfassungen der Revolutions- und Restaurationszeit. Die Verfassungen des süddeutschen und mitteldeutschen Konstitutionalismus übernahmen die Eigentumsgewährleistung vielfach in der bezeichnenden Verknüpfung mit der Freiheit. So heißt es beispielsweise in Paragraph 13 der Verfassungsurkunde für das Großherzogtum Baden vom 22. August 1818: „Eigentum und persönliche Freiheit der Badener stehen für alle auf gleiche Weise unter dem Schutz der Verfassung.“<sup>5</sup>

In den späteren deutschen Verfassungen des 19. Jahrhunderts — etwa in der Preußischen Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 (Artikel 9) oder in der Frankfurter Reichsverfassung (Paragraph 164) — verliert sich die Verknüpfung von Eigentum und Freiheit der Person. Die verfassungsrechtlichen Garantien erklären isoliert das *Eigentum* für *unverletzlich*. Der in jener Zeit von der deutschen Pandektenwissenschaft auf der Grundlage vernunftrechtlichen Denkens und unter Anknüpfung an die mittelalterlich-römisch-rechtliche Lehre entwickelte abstrakte Eigentumsbegriff entsprach den Bedürfnissen des beginnenden Industriezeitalters. Bindungsloses und frei verfügbares Eigentum jeder Erscheinungsform begünstigte die auf freien Verkehr gestellte Wirtschaft. Im Verständnis des wirtschaftlichen Liberalismus war das Eigentum ein absolutes Individualrecht, frei von Bindungen und Schranken außer jenen, die das Gesetz und

<sup>4</sup> Art. 2, 17; Titel I Abs. 4 Verfassung vom 3. 9. 1791; Art. 2, 16, 19 Verfassung vom 24. 6. 1793; Art. 1, 5 Verfassung vom 22. 8. 1795 (Déclaration des droits et devoirs de l'homme et du citoyen); Art. 9 Charte Constitutionnelle vom 4. 6. 1814.

<sup>5</sup> Vgl. auch Verfassungsurkunde für das Königreich Bayern vom 26. 5. 1818, Teil IV § 8; Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg vom 25. 9. 1819, § 24; Verfassungsurkunde für das Kurfürstentum Hessen vom 5. 1. 1831, § 31.

die Rechte anderer zogen<sup>6</sup>. Eigentum war die „unbeschränkte und ausschließende Herrschaft einer Person über eine Sache“<sup>7</sup>. Die mit der Aufhebung von Zünften und Gewerbebeschränkungen erreichte wirtschaftliche Freiheit war nur bei einer beweglichen, bindungsfreien Eigentumsordnung realisierbar. Das freie Eigentum bildete so einen Eckstein der Wirtschafts- und Sozialordnung des 19. Jahrhunderts. Freilich umfaßte diese verfassungsrechtliche Garantie in den deutschen Verfassungen nur das *Sacheigentum* (Grundstücke, bewegliche körperliche Gegenstände)<sup>8</sup> und entsprach damit einer agrarisch-bürgerlich strukturierten Sozialverfassung. Überdies bot die Verfassung nur Schutz gegen die Verwaltung, nicht gegen die Volksversammlung, den Garanten der bürgerlichen Rechte, von dem kein willkürlicher Eingriff zu befürchten war.

Das Verständnis des Eigentums als Voraussetzung und Ausdruck der Freiheit des einzelnen gegenüber dem Staat war dem liberal-rechtsstaatlichen Staatsverständnis des dritten Standes, des Bürgertums, verpflichtet, der die Französische Revolution von 1789 getragen hatte. Dieses Verständnis war für den vierten Stand, den Stand der Eigentumslosen, der im Zeitalter des Frühindustrialismus rapide zunahm, sinnlos. Die hier ansetzende radikale Kritik der Sozialisten, von Babeuf, Saint Simon, Fourier bis Marx und Engels an der bürgerlich-individualistischen Konzeption des Eigentums und der darauf beruhenden Wirtschafts- und Sozialordnung fand jedoch bis zum ersten Weltkrieg ebensowenig größere Resonanz in den maßgebenden Schichten des Volkes wie die gemäßigten sozialreformerischen Gedanken Otto von Gierkes und Rudolf von Iherings. Ihering hatte bereits im Jahre 1877 in eindeutiger Parteinahme gegen den individualistischen Eigentumsbegriff vorhergesagt: „. . . wenn der Wahrheit in der Welt der Sieg beschieden ist, so wird eine Zeit kommen, wo das Eigentum eine andere Gestalt an sich tragen wird als heute, wo die Gesellschaft das angebliche Recht des Eigentümers, von den Gütern dieser Welt beliebig viel zusammen zu scharren, eben so wenig mehr anerkennen wird, als das Recht des altrömischen Vaters über Tod und Leben seiner Kinder, als das Fehderecht und den Straßenraub der Ritter, als das Strandrecht des Mittelalters.“<sup>9</sup> Dies klingt schon sehr modern. Otto von Gierke bezeichnete wenig später in seiner Kritik des Eigentumsbegriffes des Entwurfes eines Bürgerlichen Gesetzbuches die Willkürherrschaft des Eigentümers schon nach dem in jener Zeit geltenden Recht als eine Fiktion, „aber“ — wie er sagte — „diese Fiktion ist gemeingefährlich“<sup>10</sup>. Einen Wendepunkt in der verfassungsrechtlichen Geschichte des Eigentums bilden die Bestimmungen der Weimarer Verfassung. Artikel 153 Absatz 1 gewähr-

<sup>6</sup> Vgl. Art. 544 Code civil; § 1 I 8 Preuß. ALR (1794); §§ 353, 354 ABGB (1811); §§ 217, 222 Sächs. BGB (1863); § 903 BGB.

<sup>7</sup> Savigny, System des heutigen römischen Rechts, Berlin 1840, Bd. I, S. 367.

<sup>8</sup> Vgl. U. Scheuner, Die Garantie des Eigentums in der Geschichte der Grund- und Freiheitsrechte, in: Der Schutz des Eigentums, Hannover 1966, S. 22.

<sup>9</sup> Der Zweck im Recht, Leipzig 1877, Bd. I, S. 519.

<sup>10</sup> Die soziale Aufgabe des Privatrechts, Berlin 1889, S. 16 (Nachdruck 1943).

leistete zwar das Eigentum, das jetzt im Sinne jedes privaten Vermögensrechts verstanden wurde. Absatz 3 dieser Vorschrift enthielt jedoch einen den Verfassungsbestimmungen über das Eigentum bis dahin völlig fremden Gedanken. Es hieß dort: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das gemeine Beste.“ Wenn diese auf christlich-soziale und sozialistische Kritik zurückgehende Vorschrift zum Teil auch nur als bloße Richtschnur verstanden wurde, von der sich der Gesetzgeber bei der privat- und öffentlich-rechtlichen Gestaltung des Eigentums leiten lassen sollte, also daraus keine unmittelbaren Rechtspflichten des Eigentümers abgeleitet wurden<sup>11</sup>, so ist die Abkehr vom individualistischen Eigentumsbegriff des 19. Jahrhunderts doch unübersehbar. Dieser Eindruck wird verstärkt durch Artikel 155 der Weimarer Verfassung, der die eben erwähnte sozialere Auffassung des Eigentums für die Bodenordnung konkretisiert<sup>12</sup>. Es heißt dort u. a.:

„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 . . .

Grundbesitz, dessen Erwerb zur Befriedigung des Wohnungsbedürfnisses, zur Förderung der Siedlung und Urbarmachung oder zur Hebung der Landwirtschaft nötig ist, kann enteignet werden . . .

Die Bearbeitung und Ausnutzung des Bodens ist eine Pflicht des Grundbesitzers gegenüber der Gemeinschaft. Die Wertsteigerung des Bodens, die ohne eine Arbeits- oder Kapitalaufwendung auf das Grundstück entsteht, ist für die Gesamtheit nutzbar zu machen . . .“

So umstürzend diese Normen klingen, so gering war im Ergebnis ihre dauernde Einwirkung auf die Struktur der sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen. Stärkeren Einfluß auf den Inhalt des (städtischen) Grundeigentums hatten die seit dem ersten Weltkrieg erlassenen Bestimmungen über den Mieterschutz. Auch schärfere baurechtliche Vorschriften sowie Erwerbsbeschränkungen und Nutzungspflichten für das land- und forstwirtschaftliche Vermögen sind Ausdruck einer stärkeren sozialen Bindung des Eigentums<sup>13</sup>. Sie brachten jedoch keine grundsätzliche Änderung des traditionellen Rechtsinstitutes des Eigentums. Da auch das Sozialisierungsgesetz vom 23. März 1919 und der Sozialisierungsartikel 156 der Weimarer Reichsverfassung keine wirkliche Bedeutung erlangten, blieb das — mit gewissen sozialen Bindungen behaftete — Privateigentum nach 1919 die Grundlage der Güter- und Sozialordnung. Dies galt um so mehr, als die Rechtsprechung Mitte der 20er Jahre dazu überging, jedes private Vermögensrecht in den Schutz der Eigentumsgarantie einzubeziehen,

<sup>11</sup> Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 14. Aufl., 1933, Art. 153 Nr. 16, mit weiteren Hinweisen auch auf abweichende Auffassungen.

<sup>12</sup> Vgl. auch Art. 165 (sog. Räte-System: Arbeiter- und Wirtschaftsräte).

<sup>13</sup> Vgl. Scheuner, *ibid.* (Nr. 8), S. 34.

diese Garantie auf Eingriffe durch Gesetze erstreckte und darüber hinaus auch bloße, die Eigentumsbindung übersteigende *Beschränkungen* des Eigentums in die verfassungsrechtliche Gewährleistung mit einbezog<sup>14</sup>. Überdies betrachtete die Lehre in der Weimarer Zeit ganz überwiegend<sup>15</sup> nicht nur das subjektive Eigentumsrecht als verfassungsrechtlich gesichert, sondern auch die „Institution“ des Eigentums als solche: Das Eigentum war als Grundlage der gesellschaftlichen Beziehungen geschützt. Die Ausdehnung der Eigentumsgewährleistung auf alle vermögenswerten privaten Rechte, die dem einzelnen als Grundlage seiner wirtschaftlichen Lebensführung dienen, war die sachgerechte Antwort auf die Erweiterung staatlicher Einwirkungen, die die gesamte private, zunehmend sozialen Bindungen unterworfenen Vermögenssphäre betrafen.

### Das geltende Verfassungsrecht

Das Grundgesetz folgt im Prinzipiellen — wenn auch nicht in allen Einzelheiten — den in der Weimarer Reichsverfassung vorgezeichneten Linien. Die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes („Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet.“) bedarf indessen der Konkretisierung, um dem Grundrechtsträger die Möglichkeit zur Wahrnehmung seines Rechtes zu geben. Diese rechtliche Formgebung erfolgt primär durch den Gesetzgeber, der nach Artikel 14 Absatz 1 Satz 2 auch Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen hat. Die (einfache) Gesetzgebung ist insofern Ausführungsgesetzgebung auf Grund des verfassungsrechtlichen Auftrages zur Ausgestaltung, Inhaltsbestimmung und Begrenzung der geschützten Position. Die Bindung an den Sinngehalt der verfassungsrechtlichen Gewährleistung und die Wesensgehaltsgarantie des Artikels 19 Absatz 2 GG sorgen dafür, daß die Konkretisierung nicht zur Aushöhlung der Garantie führt. Ob der Gesetzgeber bei dieser Aufgabe die Grenzen der Verfassung eingehalten oder überschritten hat, ob eine Sozialbindung oder aber eine entschädigungspflichtige „Enteignung“ vorliegt, entscheidet letztlich das Bundesverfassungsgericht. Das Gericht interpretiert Artikel 14, gestaltet ihn aus und gibt damit dem Gesetzgeber autoritativ (d. h. mit Verfassungskraft) die Richtung zur Konkretisierung des Grundrechts an. Die Grenzlinie zwischen dem unantastbaren Kernbereich der subjektiven Rechtsstellung und der akzidentellen, der Gestaltung unterliegenden Seite des Eigentums, die wesentliche Scheidelinie zwischen Bindung und Eingriff zieht das Verfassungsgericht. Es liegt daher nahe, sich bei der Skizzierung des geltenden Rechts an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anzulehnen.

<sup>14</sup> Vgl. statt aller Scheuner, *ibid.* (Nr. 8), S. 37 f. Diese Auffassung geht auf Martin Wolff (Reichsverfassung und Eigentum, in: Festgabe für W. Kahl, Tübingen 1923, S. 3 ff.; Teil IV) zurück.

<sup>15</sup> Vgl. Scheuner, *ibid.* (Nr. 8), S. 41.

Das Bundesverfassungsgericht interpretiert die Eigentumsgarantie im Sinne der aufgezeigten verfassungsrechtlichen Tradition, wenn es das Eigentum als elementares Grundrecht neben die Freiheit stellt und es als wichtigstes Rechtsinstitut zu Abgrenzung privater Vermögensbereiche bezeichnet<sup>16</sup>. Im Gesamtgefüge der Grundrechte kommt dem Eigentum die Aufgabe zu, dem Grundrechtsträger einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich zu gewährleisten und ihm damit eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung zu ermöglichen<sup>17</sup>. Diese Garantie enthält insofern eine gegenüber der Weimarer Reichsverfassung gewandelte und weitergehende Bedeutung, als sie nicht in erster Linie die Aufgabe hat, die *entschädigungslose* Wegnahme von Eigentum zu verhindern, sondern den Bestand des Eigentums in der Hand des Berechtigten sichern soll<sup>18</sup>. Die Gewährleistung des Eigentums ergänzt die Handlungs- und Gestaltungsfreiheit; daraus folgt, daß in besonderem Sinne als Eigentum anzuerkennen und schutzwürdig ist, was der einzelne durch seine eigene Leistung erworben hat<sup>19</sup>. Hier scheint die Lockesche Rechtfertigung der Eigentumsbegründung durch Arbeit durchzuschimmern.

Die Eigentumsgarantie enthält eine grundlegende Wertentscheidung der Verfassung zugunsten des Privateigentums. Sie ist zum einen als Gewährleistung des Instituts, d. h. der Rechtseinrichtung des Privateigentums, zu verstehen, zum anderen schützt sie die konkrete vermögensrechtliche Position des Eigentümers im Sinne eines Grundrechts.

Die Institutsgarantie des Privateigentums sichert im Interesse des Individualgrundrechtes einen Grundbestand von Normen, die als Eigentum im Sinne des Artikels 14 bezeichnet werden. Sie setzt der Gestaltungsermächtigung des Gesetzgebers dort eine Grenze, wo solche Sachbereiche der Privatrechtsordnung entzogen werden, die zum elementaren Bestand grundrechtlich geschützter Betätigung im vermögensrechtlichen Bereich gehören. Jede Überschreitung dieser Grenze würde den grundrechtlich geschützten Freiheitsbereich aufheben oder wesentlich schmälern<sup>20</sup>. Zu diesem verfassungsrechtlich geschützten Normen-Grundbestand gehört im wesentlichen die Privatnützigkeit und grundsätzlich die Verfügungsfähigkeit des Eigentümers über das Eigentumsobjekt<sup>21</sup>, eine Befugnis, die gleichzeitig ein elementarer Bestandteil der Handlungsfreiheit im Bereich der Eigentumsordnung ist<sup>22</sup>. Die Institutsgarantie soll also verhindern, daß der Gesetzgeber an die Stelle des Privateigentums etwas setzt, das den Namen „Eigentum“ nicht mehr verdient<sup>23</sup> und damit die grundrechtlich garantierte Rechtsstellung des Eigentümers aushöhlt.

<sup>16</sup> BVerfGE 14, 263 (277).

<sup>17</sup> BVerfGE 24, 367 (389, 400); vgl. auch BVerfGE 30, 292 (334).

<sup>18</sup> BVerfGE 24, 367 (400).

<sup>19</sup> BVerfGE 14, 288 (293); vgl. auch BVerfGE 30, 292 (334).

<sup>20</sup> BVerfGE 24, 367 (389).

<sup>21</sup> BVerfGE 31, 229 (240).

<sup>22</sup> BVerfGE 26, 215 (222; Grundstücksverkehrsgesetz).

<sup>23</sup> BVerfGE 24, 367 (389).

Der Garantie des Eigentums im Sinne eines Grundrechtes kommt die traditionelle Abwehrfunktion gegenüber der öffentlichen Gewalt zu. Dies bedeutet, daß der Staat überhaupt nur unter den in der Verfassung beschriebenen Voraussetzungen in den Vermögensbestand eingreifen darf. Liegen diese Voraussetzungen vor (Wohl der Allgemeinheit; nur durch oder auf Grund eines Gesetzes, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt), und nur dann, darf enteignet werden: Die Eigentumsgewährleistung nimmt in diesem Fall die Form einer Wertgarantie an<sup>24</sup>. Die Eigentumsgarantie ist danach nicht zunächst *Sach-*, sondern *Rechtsträgergarantie*<sup>25</sup>. Im Gesamtgefüge der Verfassung kommt ihr in erster Linie die Aufgabe zu, dem Träger des Grundrechts durch Zubilligung und Sicherung von Herrschafts-, Nutzungs- und Verfügungsrechten einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich zu gewährleisten und ihm damit die Entfaltung und eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens zu ermöglichen; sie steht damit — wie das Bundesverfassungsgericht immer wieder betont hat — in einem inneren Zusammenhang mit der Garantie der persönlichen Freiheit<sup>26</sup>. Darüber hinaus bewahrt die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Eigentums den konkreten, vor allem durch Arbeit und Leistung erworbenen Bestand an vermögenswerten Gütern vor ungerechtfertigten Eingriffen durch die öffentliche Gewalt<sup>27</sup>. Der in den Vordergrund gestellte Bezug der Eigentumsgarantie zur Person des Rechtsträgers kann von maßgebender Bedeutung für die Bestimmung dessen werden, was „Eigentum“ im Sinne der Verfassung ist und damit ihren Schutz genießt. So hat das Bundesverfassungsgericht aus dieser sichernden und abwehrenden Bedeutung der Eigentumsgewährleistung neuerdings das Gebot entnommen, die vermögenswerten Befugnisse des Urhebers an seinem Werk als „Eigentum“ anzusehen und damit dem Schutz des Artikels 14 GG zu unterstellen. Das Gericht hat in diesem Zusammenhang auf seine sonst übliche Formel verzichtet, wonach das Eigentum so gewährleistet sei, „wie es das bürgerliche Recht und die gesellschaftlichen Anschauungen geformt haben“<sup>28</sup>. Die Frage, ob dieser Verzicht den Wechsel von einer eher historisch bezogenen zu einer mehr funktionsbestimmten Interpretation andeutet, mag offenbleiben.

## Bestimmung von Inhalt und Schranken

Die Problematik des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes liegt heute weniger in der Bestimmung dessen, was als „Eigentum“ den Schutz der Verfas-

<sup>24</sup> Vgl. insbes. BVerfGE 24, 367 (397 f.).

<sup>25</sup> BVerfGE 24, 367 (400).

<sup>26</sup> BVerfGE 21, 73 (86); 24, 367 (389, 400); 31, 229 (239).

<sup>27</sup> BVerfGE 31, 229 (239).

<sup>28</sup> Seit BVerfGE 1, 264 (278); zuletzt 28, 119 (142). Jedenfalls bildet nur das durch die Gesetze ausgeformte Eigentum den Gegenstand der Eigentumsgarantie und ist verfassungsrechtlich geschützt: vgl. BVerfGE 24, 367 (398); 20, 351 (356).



sung genießt, als in der Grenzziehung von entschädigungsfreier Eigentumsbindung und entschädigungspflichtiger Enteignung.

Artikel 14 Absatz 1 Satz 2 GG ermächtigt den Gesetzgeber, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen. Die in Artikel 14 Absatz 2 GG festgelegte Sozialpflichtigkeit des Eigentums („Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen.“) gibt dem Gesetzgeber eine verbindliche Richtschnur, billigt ihm zugleich aber einen verhältnismäßig weiten Beurteilungsspielraum zu<sup>29</sup>. Die in der *gleichzeitigen* Anerkennung der Garantie und der Sozialpflichtigkeit des Eigentums liegende fundamentale Wertentscheidung der Verfassung im Sinne eines sozial gebundenen Privateigentums gebietet, bei der Regelung des Eigentumsinhalts die Belange der Allgemeinheit und die Interessen des einzelnen in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen<sup>30</sup>. Dieses Gebot konkretisiert für einen besonderen Sachbereich das Spannungsverhältnis zwischen den grundlegenden Verfassungsprinzipien der Rechtsstaatlichkeit und der Sozialstaatlichkeit. Das Gemeinwohl ist Orientierungspunkt, Voraussetzung und Maßstab für eigentumsbeschränkende Normen. Die Entscheidung der Verfassung zugunsten des Eigentums hat weiter zur Folge, daß die Einschränkung des Grundrechts zur Erreichung des vom Gemeinwohl gedeckten Zieles geeignet und notwendig sein muß und nicht übermäßig belastend und deshalb unzumutbar sein darf<sup>31</sup>. Dem Gesetzgeber ist es daher nicht erlaubt, Eigentumsbeschränkungen beliebig zu erfinden; sie bedürfen vielmehr immer der Rechtfertigung in der Verfassung<sup>32</sup>.

Überblickt man die Gesamtheit unserer Rechtsordnung, so läßt sich sagen, daß der Auftrag der Verfassung an den Gesetzgeber, eine sozial gebundene Privatrechtsordnung zu schaffen, in weiten Bereichen — wenn auch nicht in allen — erfüllt ist. Öffentliche Abgaben, wirtschaftslenkende Maßnahmen, Sozialbindung im Landwirtschafts-, im Boden- und Baurecht, im Miet-, Arbeits- und Gewerberecht; Regelungen zum Natur-, Landschafts- und Wasserschutz mögen als Beispiele genügen, um darzutun, daß Nutzungs- und Verfügungsbefugnisse des Eigentümers in vielfältiger Weise Beschränkungen unterworfen sind. Es kann heute nicht mehr ernsthaft vom Eigentum als absolutem, bindungslosem Herrschaftsrecht gesprochen werden. Dies gilt auch und gerade für das Eigentum an Produktionsmitteln, das den verschiedensten wirtschafts-, steuer-, sozial-, arbeits- und bürgerlich-rechtlichen Bindungen unterliegt.

Warum steht das Eigentum dennoch, trotz der — jedenfalls formal — eher befriedigenden Ordnung des Eigentums heute mehr und mehr im Brennpunkt der öffentlichen Auseinandersetzungen?

In einer Zeit grundlegenden sozialen Wandels, in der wir heute leben, scheint es nicht mehr auszureichen, die Rechtsnormen zu vervollkommen; es scheint

<sup>29</sup> BVerfGE 8, 71 (80); 25, 112 (117).

<sup>30</sup> BVerfGE 25, 112 (117 f.).

<sup>31</sup> BVerfGE 21, 150 (155).

<sup>32</sup> BVerfGE 22, 387 (422).

notwendig, nach den zugrunde liegenden Prinzipien der inneren Rechtfertigung der äußeren Ordnung zu fragen. Ich möchte im folgenden versuchen, einiges dazu beizusteuern.

## Funktion und Rechtfertigung des Eigentums

Bei der Frage nach Funktion und Rechtfertigung des Eigentums kann ich lediglich versuchen, einige Aspekte der Problematik herauszugreifen.

### Eigentum, Existenzgewährleistung und Freiheitsicherung

Als unter den hier interessierenden gesamtpolitischen Aspekten weitaus wichtigsten Rechtfertigungsgrund für das Privateigentum — nur dieses ist hier gemeint — führt man an<sup>33</sup>, es gewährleiste die materielle Existenz und begründe damit zugleich den lebensnotwendigen Freiheitsraum für den einzelnen. Dieses bisher vorwiegend auf die Verhältnisse des einzelnen, d. h. nicht auf den Zustand des Gesamtgemeinwesens gerichtete Verständnis des Eigentums schimmert auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts durch<sup>34</sup>. Die übrigen Rechtfertigungen aus der Sicht des einzelnen — Abgrenzung der Zuständigkeiten, Ermöglichung der schenkenden Caritas, Initiative fördernder Egoismus — mögen einiges Gewicht haben, sie scheinen mir für einen auf den Gesamtzustand gerichteten Blick nicht ausschlaggebend zu sein.

Die Personaltheorie bezieht das Eigentum eng auf die Persönlichkeit. Es erscheint als unabdingbare Voraussetzung für die Sicherung der äußeren Existenz, aber damit auch der inneren Unabhängigkeit des Menschen im sozialen, politischen, ethischen und religiösen Lebensbereich. Das Eigentum hat letztlich instrumentalen Charakter im Dienste der Personwürde. Eigentum ist nicht Selbstzweck, sondern Mittel zur materiellen Gewährleistung der Freiheit, zur Entfaltung der Persönlichkeit und zur eigenverantwortlichen Gestaltung des Lebens des einzelnen. Eigentum ist der Garant der Menschenwürde. Rudolph Sohm hat diesen Gedanken — nicht ohne Pathos — folgendermaßen ausgedrückt:

„Freiheit des Eigentums, unentbehrlich für uns alle. Von dieser Freiheit leben wir. Unsere ganze öffentliche und sittliche Freiheit, die wir als Einzelpersön-

<sup>33</sup> Larenz, Die rechtsphilosophische Problematik des Eigentums, in: Eigentum und Eigentumsverteilung als theologisches, rechtsphilosophisches und ökonomisches Problem, hrsg. von Th. Heckel, München 1962, S. 21 ff. (36); Höffner, Christliche Gesellschaftslehre, 5. Aufl., Kevelaer 1968, S. 174 f.; Breidenstein, Das Eigentum und seine Verteilung, Stuttgart 1968, S. 262 ff. mit Nachweisen.

<sup>34</sup> Vgl. oben Nr. 17.

lichkeit besitzen, das kostbarste Rechtsgut, das wir alle haben, wird durch das Privateigentum, das freie Privateigentum allein ermöglicht.“<sup>35</sup>

Schlagwortartig könnte man diese Konzeption vielleicht dahin zusammenfassen: Individuelle Freiheit durch freies Privateigentum, individuelle Freiheit durch selbstgeschaffene, eigentumsvermittelte Sicherheit.

Das Privateigentum erfährt in dieser Sicht seine Rechtfertigung durch seine freiheitssichernde Funktion.

Kann das Eigentum diese Aufgabe heute noch erfüllen? Gewährt Privateigentum materielle Sicherheit, garantiert es Freiheit?

Die Beantwortung dieser Frage läßt sich vom Inhalt, von den Erscheinungsformen des Eigentums nicht trennen.

Aus den verfassungsrechtlichen Gewährleistungen ist nicht zu erkennen, was „Eigentum“ bedeutet. Eigentum ist — unbefangen, ohne inhaltsbestimmendes Vorverständnis betrachtet — eine Leerformel. Formal beinhaltet der Begriff lediglich eine Rechtsstellung, die dem Inhaber die umfassende, andere ausschließende Herrschaft über irgendwelche Güter zuerkennt und ihn damit in der Regel zur eigennützigen Verwendung durch Gebrauch, Verbrauch und Veräußerung ermächtigt. Materiellen Inhalt erhält das „Eigentum“ zunächst aus der historischen Situation, in der die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen entstanden sind. Ursprünglich bezog sich die Eigentumsgewährleistung — den damaligen Wirtschaftsverhältnissen und dem Besitz des aufstrebenden dritten Standes entsprechend — auf das *Sacheigentum*. Es war das Eigentum des Grundbesitzers, des Handwerkers oder Manufaktur-Unternehmers, des Handelsherrn und des begüterten Privatmannes. Mit diesem Inhalt fand es Eingang in die Kodifikationen des bürgerlichen Rechts im 19. Jahrhundert. Aktien und sonstige Gesellschaftsanteile — die GmbH kennen wir beispielsweise erst seit 1897 —, Anleiheforderungen, Ansprüche aus „geistigem Eigentum“ und Sozialversicherungsansprüche waren in der Entstehungszeit der liberal-rechtsstaatlichen Eigentumsgarantie unbekannt oder doch von untergeordneter Bedeutung für die wirtschaftliche Lebensführung der Gesamtbevölkerung. Diese Erscheinungsformen vermögenswerter Positionen waren im wesentlichen erst das Ergebnis der mit der Industrialisierung verbundenen wirtschaftlichen und sozialen Umwälzungen im 19. und 20. Jahrhundert. Das *Sacheigentum* macht für den Menschen des Industriezeitalters nicht mehr wie früher den wesentlichen Teil seiner wirtschaftlichen Lebensgrundlage, seines Vermögens aus. *Sacheigentum* ist heute nur mehr *eine* und nicht einmal die wesentlichste Erscheinungsform des Vermögens. Die Sachgütergarantie mag in einer Epoche bäuerlicher und handwerklich-bürgerlicher Zivilisation die Sekuritätsfunktion erfüllt und Freiheit gewährleistet haben. In der extrem arbeitsteiligen industriellen Massengesellschaft, die ein Geflecht von unausweichlichen gegenseitigen Abhängigkei-

<sup>35</sup> Zitiert nach Hedemann, Sachenrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches, 2. Aufl., Berlin 1950, S. 11.

ten geschaffen hat, genügt das Sacheigentum als materielle Daseinsbasis selbst dann nicht mehr, wenn man die Rendite aus Bodeneigentum, insbesondere Zinshäusern, mit einbezieht. Das Eigenheim allein — ohne weitere Ressourcen — vermag vielleicht das Gefühl der Sicherheit zu vermitteln, viel mehr jedoch nicht. Und die Zahl derer, die ausschließlich von den Erträgen ihres Grundeigentums leben können, fällt aufs Ganze der Bevölkerung gesehen nicht ins Gewicht. Im übrigen ist das Grundeigentum als sichere Existenzgrundlage auch fragwürdig geworden: Rapide steigende Unkosten, enge Sozialbindungen bei ständig steigenden Lebenshaltungskosten und die Perspektiven höherer Vermögenssteuerlasten, der Abschöpfung von Wertzuwächsen und Kommunalisierungspläne sind nicht sehr geeignet, Immobilien als Garantie materieller Sicherheit erscheinen zu lassen.

Entsprechendes gilt aber auch für die privatrechtlichen Eigentumsurrogate, d. h. im Grunde genommen alle privaten vermögenswerten Rechtspositionen — wenn wir die Arbeitskraft hier einmal beiseite lassen. Von dem Ertrag ihrer Wertpapiere und Gesellschaftsanteile, von der Verwertung ihres „geistigen Eigentums“ können heute nach zwei verlorenen Kriegen, zwei Inflationen und bei dauerndem Geldwertschwund nur noch die wenigsten leben.

## Staatliche Politik und Eigentum

Daran zeigt sich ebenso wie an dem Beispiel der fragwürdigen Existenzsicherung durch Bodeneigentum die seit Jahrzehnten wachsende Bedeutung der staatlichen Politik für den Wert von Eigentum in jeder Erscheinungsform. Je länger desto mehr erweist sich jede Form von Eigentum als manipulierbar durch staatliche Maßnahmen auf dem Gebiet der Steuerpolitik, der Geldwert-, Währungs- und Konjunkturpolitik, der Struktur- und Subventionspolitik, der Steuer- und Sozialpolitik. Von besonderer Bedeutung ist die Manipulierbarkeit des Geldwertes angesichts der sogenannten „Monetarisierung der Bedarfsdeckung“<sup>36</sup>, d. h. der zentralen Bedeutung des Geldes als Ausweis des Anrechts auf Teilhabe an existenznotwendigen Gütern oder Dienstleistungen der Gemeinschaft. Darüber hinaus sind steuerliche Begünstigungen oder Benachteiligungen etwa für die Vermögensbildung und -bewahrung sowie dessen Ertrag von ebensolchem Gewicht wie die Geldwertpolitik. Steuerlasten können sogar zur Veräußerung von Eigentum, insbesondere Grundeigentum, zwingen. Insofern ist heute kein Gut völlig steuerfest.

Auf der anderen Seite gewinnt das Grundeigentum seinen Nutzungswert nicht selten erst durch öffentliche Planungs-, Erschließungs- oder Bereinigungsmaßnahmen. Und manche Unternehmen, ja ganze Unternehmenszweige hängen weitgehend, wo nicht ausschließlich von Subventionen, Steuerbegünstigungen

<sup>36</sup> Luhmann, Grundrechte als Institution, Berlin 1965, S. 108 ff.

oder Aufträgen von seiten der öffentlichen Hand ab. In bestimmten Industriezweigen — etwa Atomenergie, Raumfahrt, Rüstung — erfordern Entwicklung, Risikoabdeckung und Produktion riesige Kapitalmengen, die von den entsprechenden Industrien nicht aufgebracht werden können. Dies führt zur staatlichen Forschungsförderung, zu staatlichen Investitionen, zu Bürgschaften und Haftungsübernahmen, wie wir sie vor allem im Atombereich, aber etwa auch in der Luft- und Raumfahrtindustrie kennen. Die Kosten wachsen gerade in diesen Bereichen in einem Ausmaß, daß sie nicht einmal von leistungskräftigen Staaten alleine getragen werden können und sich mehrere — wie etwa bei der Concorde — zusammentun müssen. In allen diesen Bereichen bedarf es keiner positiven Eingriffe durch den Staat, sondern nur des Entzugs weiterer Leistungen, um „Eigentum“ untergehen zu lassen. Insgesamt muß man feststellen, daß das Eigentum heute durch mittelbare, indirekte Maßnahmen des Staates mindestens ebenso sehr berührt wird wie durch unmittelbar auf Inhaltsbestimmung oder Schrankenziehung gerichtete Regelungen. Das Eigentum ist nicht nur in der Geschichte, sondern auch in der Gegenwart kein absoluter Wert; es wird maßgeblich von seiner Situationsgebundenheit, von dem Beziehungsgeflecht bestimmt, in dem es sich gemäß seiner Erscheinungsform befindet. Was Eigentum ist, ergibt sich aus der Gesamtheit der darauf bezogenen Normen.

Legitimiert so die daseinssichernde, freiheitsverbürgende Funktion des Privateigentums dessen Anerkennung und Schutz durch die Verfassung — jedenfalls soweit es zu diesem Zweck benötigt wird —, so scheint es doch unbestreitbar, daß auch das umfassend im Sinne aller vermögenswerten Rechtspositionen verstandene Privateigentum heute diese Funktion nicht mehr voll erfüllen kann. Die Tauglichkeit zu diesem Zweck ist im übrigen — wie wir gesehen haben — in sehr starkem Ausmaß von der Verflochtenheit mit dem sozialen Ganzen, d. h. von der gesamten „Verfassung“ des Gemeinwesens, abhängig.

## Arbeitseinkommen und Solidarität als Existenzgarantie

Für die große Masse der Bevölkerung sichert nicht das Eigentum bzw. das Vermögen, sondern allein oder ganz überwiegend das Arbeitseinkommen die Existenz des einzelnen und seiner Familie — sei es in Gestalt von Lohn oder Gehalt, sei es in Form von versorgungs- oder versicherungsrechtlichen Ansprüchen bei Krankheit, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfähigkeit oder im Ruhestand. Nicht das Eigentum, sondern die Arbeit und die daran anknüpfende staatlich verordnete Solidarität der Mitarbeitenden schafft dem einzelnen heute die materielle Lebensbasis. In Notfällen greift die Sozialhilfe ein. Die Juridifizierung der mitmenschlichen Solidarität, der rechtliche *Zwang* zu sozialem Verhalten und die rechtlich erzwungene Sozialbindung des Eigentums sind gewiß durch die materiellen Bedingungen der industriellen Massengesellschaft verursacht;

ein weiterer Grund dürfte aber auch darin liegen, daß die Normen der Moral und der Ethik unübersehbar an verpflichtender Kraft eingebüßt haben. Hierin dürfte auch ein Grund für die zurückgehende Bedeutung der Familie als Risikogemeinschaft liegen. Im Interesse des Zusammenlebens treten rechtliche Verbote und zunehmend auch Gebote an die Stelle der kraftlos gewordenen vorrechtlichen Normen. Die mitmenschliche Solidarität vermag das Risiko von Schicksalsschlägen allerdings besser aufzufangen als Sach- und Geldvermögen. Es wäre illusionär zu glauben, daß sich diese Sachlage durch noch so gut gemeinte und auch grundsätzlich zu begrüßende Vermögensbildungspläne in absehbarer Zeit grundlegend ändern ließe. Die Tendenz zur Volksversicherung und damit weg von der privaten Vorsorge ist im Gegenteil offensichtlich. Sollte der Geldwertschwund weiter anhalten, könnte sich dieser Trend zur Existenzsicherung durch das Prinzip der Solidarität der Bevölkerung bzw. der Generationen des Volkes noch verstärken.

Freilich birgt diese Entwicklung die Gefahr einer Abhängigkeit der gesamten Bevölkerung vom Staat bzw. jener Gruppe, die den Staat und damit die Mittel und Institutionen, den Apparat der Existenzsicherung beherrscht. Die totale Interdependenz der modernen Gesellschaft führt zur umfassenden Regulationsnotwendigkeit der sozialen Beziehungen; sie schafft damit aber gleichzeitig die Voraussetzung für die totale Abhängigkeit. Mit der Überantwortung der äußeren Existenzsicherung an den Staat gerät auch die Freiheit des einzelnen in Gefahr. Die vom Staat erzwungene Solidarität bedeutet zwar die Sicherung der existentiellen Lebensbedingungen; tendenziell geht dies indessen auf Kosten der Freiheit. Die Solidarität aller gibt dem einzelnen heute die Sicherheit, die ihm Privateigentum und Familie nicht mehr bieten können. Der einzelne erkaufte dies freilich mit einer Verminderung seiner Freiheit. Hatte man von der existenz- und damit freiheitssichernden Funktion des Privateigentums sprechen können, so vermittelt die Existenzsicherung durch die Gemeinschaft ein Weniger an Freiheit, ein Mehr an Zwang. Statt Freiheit bedeutet die Sekurität heute tendenziell eher Unfreiheit.

Angesichts dieser Entwicklung ist es von hoher Bedeutung, auch öffentlich-rechtliche Ansprüche, insbesondere Gehalts-, Pensions- und Rentenansprüche, in den verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz mit einzubeziehen<sup>37</sup> und so der Disposition des einfachen Gesetzgebers zu entziehen. Es gilt, die daseins- und damit freiheitssichernde Funktion dieser vermögensrechtlichen Positionen zu erkennen und die verfassungsrechtlichen Konsequenzen daraus zu ziehen, um so die Gefahren der Abhängigkeit zu begrenzen. Wenn man auf die Situation

<sup>37</sup> Funktionell muß Art. 14 GG alle existenzsichernden Vermögensrechte garantieren, gleichgültig, ob sie eine privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Grundlage haben: Badura, Bayr. Verwaltungsblätter 1973, 3 Nr. 22 mit weiteren Nachweisen. Der Sache nach sind die vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten durch Art. 33 Abs. 5 GG als Sonderregelung im gleichen Umfang gesichert, wie sie durch Art. 14 GG geschützt wären (vgl. BVerfGE 16, 94 [115]).

des durchschnittlichen Bürgers sieht, so ist sicher, daß ihm sein Privateigentum weder Sicherheit noch Freiheit verbürgt. Von daher erklärt sich die Skepsis, die vielfach denjenigen entgegenschlägt, die das Eigentum aus seiner freiheitsverbürgenden Funktion rechtfertigen. Das Funktionsdefizit ist unübersehbar und entlarvt manche Eigentumsrechtfertigung als Ideologie. Das Bild ändert sich allerdings wesentlich, wenn man öffentlich-rechtliche Rechtspositionen mit einbezieht. Auch und gerade sie sind Mittel zur Sicherung eines vollen menschlichen Daseins. Funktionell stellen auch sie „Eigentum“, ja im weiteren Sinne Privateigentum dar, selbst wenn wir Juristen diese Ansprüche rechtstechnisch in das öffentliche Recht einordnen. So verstanden erfüllt das Eigentum auch heute noch oder vielleicht sogar mehr denn je seinen Teil an der Aufgabe, menschliche Freiheit zu gewährleisten.

### Freiheitlicher Gesamtzustand

Wir sollten uns allerdings darüber klar sein, daß eine auch noch so umfassende verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie allein Existenzsicherung und freiheitliche Ordnung des Gemeinwesens nicht zu sichern vermag. Die Freiheit und ihre Bewahrung wachsen unter den Bedingungen der Gegenwart nicht von selbst aus der punktuellen Verteidigung *eines* Grundrechts, sondern aus dem ständigen Bemühen um einen freiheitlichen Gesamtzustand unseres Staates. Aus diesem Grund bedeutet die Verteidigung des Eigentums nur die Verteidigung *eines* Aspekts unserer Freiheit. Das Eigentum steht heute in Funktion zu den unterschiedlichsten politischen Maßnahmen der öffentlichen Hand. Diese Maßnahmen auf den verschiedensten sachlichen Ebenen entziehen sich der punktuellen Garantie des Artikels 14 GG. Sie sind von der Eigentumsgarantie kaum faßbar. Deswegen kann Eigentum seine freiheitssichernde Funktion im vollen Sinne nur in einem Gemeinwesen mit freiheitlicher Gesamtordnung ausfüllen. Die freiheitliche Gesamtordnung ist Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Eigentums. Dies gilt aber auch umgekehrt. Funktionierendes Privateigentum ist ein Grundpfeiler für einen freiheitlichen Staat. Eine freiheitliche Ordnung ist monokausal weder erklärbar noch zu begründen. Sie ist das Ergebnis eines komplexen Zusammenspiels von Institutionen, Normen und Verhaltensweisen von Gruppen und einzelnen in den verschiedensten Lebensbereichen. Freiheitliche demokratische Grundordnung, wie sie unser Grundgesetz will, bedeutet eine Ordnung, die unter Ausschluß jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Ordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt<sup>38</sup>. Eine liberale Gesamtordnung läßt auch die in der gegenwärtigen Gesellschaft notwendigerweise bestehenden gegenseitigen Abhän-

<sup>38</sup> BVerfGE 2, 1 (12 f.).

gigkeiten und das Angewiesensein auf den Staat in einem anderen Lichte erscheinen. Letztlich ist materielle Sicherheit ja eine Frage der Organisation der gerechten Teilhabe des einzelnen am Ergebnis des arbeitsteiligen Prozesses der Gesamtgesellschaft. Dies ist ein unumstößliches Faktum. Entscheidend scheint mir allein, daß in diesem Prozeß dem einzelnen so viel Freiheit belassen wird wie nur irgend möglich und daß der Umschlag der totalen Interdependenz in die totale Abhängigkeit verhindert wird. Dazu kann das Eigentum einen wesentlichen Beitrag gerade im Bereich der Wirtschaftsordnung leisten. Aus dieser Sicht geht es nicht so sehr um die Verteilung des Eigentums am Unternehmen im Verhältnis zwischen Unternehmer und Mitarbeiter, sondern um das Außenverhältnis des Unternehmens als Wirtschaftseinheit gegenüber dem Staat. Auch die Frage der Mitbestimmung scheint mir aus dieser Sicht — wobei ich die Problematik der Eigentumsgarantie hier einmal beiseite lasse — vor allem unter dem Gesichtspunkt einer möglichen globalen Außensteuerung relevant zu sein. Privateigentum an Produktionsmitteln hat seine innere Rechtfertigung vor allem in dem Beitrag zur Herstellung einer freiheitlichen Gesamtordnung. Die Erfahrungen mit sozialistischen und faschistischen Staatsordnungen sollten uns gezeigt haben, daß es keine freiheitliche Gesamtordnung ohne eine freiheitliche Wirtschaftsverfassung gibt. Bis zum Beweise des Gegenteils müssen wir daher davon ausgehen, daß eine freie Wirtschaftsverfassung zugleich eine Grundvoraussetzung für den parlamentarisch-demokratischen Verfassungsstaat darstellt. Und dieser Satz läßt sich umkehren. Eine freiheitliche Ordnung lebt von der Bändigung der Macht durch Dezentralisierung der Entscheidungszentren und die Organisation von Gegenmacht. Für den Zustand eines Gemeinwesens ist es insoweit von kaum zu unterschätzender Bedeutung, ob die Menschen ihre Beziehungen zueinander in eigener Verantwortung wahrnehmen oder ob dies hoheitlich geschieht<sup>99</sup>. Es leuchtet ein, daß dieser Satz auch und gerade für den Bereich der Unternehmensverfassung gilt. Sie ist Teil der Privatrechtsordnung und von daher durch die Dezentralisierung der Entscheidungsprozesse als Beschneidung der öffentlichen Gewalt zu verstehen. Das Eigentum an Produktionsmitteln ist als wichtiger Mitträger, als konstitutiver Teil der freiheitlichen Gesamtordnung zu begreifen. Unter diesem gesamtpolitischen Blickwinkel ist das vielfach festzustellende Auseinanderfallen von Eigentum und Entscheidungsbefugnis im modernen Unternehmen irrelevant. Wer sehen will, sieht, welche ungeheure Machtzusammenballung eine zentral verwaltete Wirtschaft unter den Bedingungen der Gegenwart mit sich bringt. Die totale wirtschaftliche Herrschaft gibt der herrschenden Gruppe auch die Macht über die anderen

<sup>99</sup> Vgl. dazu insbes. Walter Burckardt, *Die Organisation der Rechtsgemeinschaft*, Basel 1927; Fritz von Hippel, *Das Problem der rechtsgeschäftlichen Privatautonomie*, Tübingen 1936, insbes. S. 130 f. Schmidt-Rimpler, *Grundfragen einer Erneuerung des Vertragsrechts*, AcP 147 (1941) 130 ff.; Rittner, *Unternehmensverfassung und Eigentum*, in: *Festschrift für Wolfgang Schilling*, 1973, S. 363 ff., insbes. 377 ff.



Lebensbereiche. Der einzelne sieht sich ausgeliefert. Seine politische, kulturelle und religiöse Freiheit steht im Belieben der herrschenden Gruppe. Daß die Produktionsmittel im Rahmen einer zentral verwalteten sozialistischen Wirtschaftsform dem ganzen Volk gehören, ist nicht mehr als eine Phrase.

Eigentum ist so als Gegenmacht zu verstehen. Grundgedanke des Eigentums in allen seinen Erscheinungsformen ist die Gewährleistung der Unantastbarkeit des Menschen, die Garantie seiner materiellen Existenz und die Bewahrung seiner Würde. Eigentum und Eigentumsbindung beziehen ihre Legitimation im wesentlichen aus diesem Grundgedanken. Soweit Eigentum unmittelbar oder mittelbar von diesem Prinzip getragen wird, ist es immer — auch heute — gerechtfertigt.