

VERHANDLUNGEN
DES NEUNUNDVIERZIGSTEN
DEUTSCHEN JURISTENTAGES

Düsseldorf 1972

Herausgegeben von der
STÄNDIGEN DEPUTATION
DES DEUTSCHEN JURISTENTAGES

BAND II
(Sitzungsberichte)
Teil T



C. H. BECK'SCHE VERLAGSBUCHHANDLUNG
MÜNCHEN 1972

EIGENTUM IM VERFASSUNGSRECHT
DER GEGENWART

SCHLUSSVORTRAG

von

Professor Dr. PETER BADURA

München



C. H. BECK'SCHE VERLAGSBUCHHANDLUNG

MÜNCHEN 1972

ISBN 3 406 01613 8

© 1972 C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung (Oscar Beck), München
Satz und Druck: Georg Appl, Wemding

EIGENTUM IM VERFASSUNGSRECHT DER GEGENWART

Die verfassungsstaatliche Tradition und mit ihr das Grundgesetz geben dem Eigentum eine individualistische Fassung. Das Eigentum ist hier ein Recht des Eigentümers und ein Grundrecht. Mit dieser Ausgestaltung des Eigentums als ein Grundrecht der wirtschaftlichen Freiheit schafft die Verfassung gewährleistende Berechtigungen für die einzelnen Eigentümer. Darüber hinaus aber trifft sie durch diese Garantie eine grundlegende Bestimmung über ein tragendes Element der Wirtschaftsordnung und des Soziallebens, ein Element, das zugleich eine prägende Bedingung der Verfassungsordnung selbst darstellt. Die Auslegungsgedanken der Einrichtungsgarantie – der grundrechtliche Schutz des Eigentums ist auch die Gewährleistung des Privateigentums als Rechtsinstitut und als Bestandteil der Sozialordnung – und der „wertentscheidenden Grundsatznorm“ fügen die juristische Einsicht in die objektive, ordnungsgestaltende Bedeutung des Eigentums in die Grundrechtsdogmatik ein. Diese Vorstellungen weisen aber auch auf einen Zusammenhang, der sich in der Orientierung an dem Schutz der individuellen Freiheit nicht erschöpft. Das Eigentum ist nicht nur ein Problem der Grundrechtsdogmatik.

Die soziale und ideologische Schlüsselstellung des Eigentums, seine politische Plastizität

Die von der Französischen Revolution bis heute für den Schutz des Eigentums charakteristischen Formulierungen geben nur einen unvollkommenen Eindruck von den tiefgehenden Wandlungen der Eigentumsgarantie in diesen fast zweihundert Jahren. Die rechtliche Ordnung der wirtschaftlich als „Eigentum“ fungierenden Berechtigungen und die verfassungsrechtliche Tragweite des Eigentumsgrundrechts sind in höherem Maß als andere Rechtseinrichtungen und Grundrechte von der sozioökonomischen Entwicklung und von den dominierenden Anschauungen über die Gerechtigkeit des Rechts abhängig.¹ Besonders augenfällig ist die „Plastizität“ oder, wie man auch sagen könnte, Schwäche des Eigentums gegen-

¹ U. Scheuner, in: *Scheuner/E. Küng*, Der Schutz des Eigentums, 1966, S. 45.

über dem Gesetzgeber des demokratischen Verfassungsstaates.² Die damit jedenfalls im Prinzip eintretende „Nivellierung des Eigentumsnutzens“³ ist eine notwendige Folge der sozialen Gerechtigkeit, der durch den Gesetzgeber der parlamentarischen Demokratie zu verwirklichenden Rechtsidee des sozialen Rechtsstaates. Daß die bestehenden Rechte der Eigentümer, die rechtliche Ordnung der Güterzuordnung, der Produktion und der Distribution, die Art und Weise des Eigentumsgebrauchs und die Verteilung des Sozialprodukts nicht schlechthin und nicht umfassend zur Disposition des Gesetzgebers stehen, ist die Wirkung der rechtsstaatlichen Beschränkung des politischen Prozesses und der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie.

Die rechtliche Gestaltung des Eigentums ist ein kennzeichnender Bestandteil der politischen Kämpfe um die gerechte Verteilung und Handhabung der Lebensgüter. Der unwiderstehliche Erfolg der kapitalistischen Produktionsweise und die von ihr hervorgebrachten epochalen Prozesse der industriellen Revolution und der sozialen Frage haben der Wirtschaft die Schlüsselstellung für die zivilisatorische Entwicklung und für das Grundmuster des Verfassungszustandes zugewiesen. Der politische und wirtschaftliche Liberalismus hat die beherrschende Rolle der Eigentumsfrage für Wirtschaft und Verfassung theoretisch und ideologisch entwickelt. Ältere Einsichten des *Aristoteles*⁴ und von *James Harrington*⁵ gingen in der neuen Wissenschaft der Politischen Ökonomie auf. Der Sozialismus folgte der liberalen Aufklärung in der Einschätzung der Eigentumsfrage, trieb sie sogar auf die Spitze und machte sie zum ideologischen Boden seines Hauptaxioms. Die ebenfalls übernommene Politische Ökonomie machte er zur Grundwissenschaft von Gesellschaft, Staat und Recht.

Das Eigentum der verfassungsstaatlichen Tradition trägt die Züge des Liberalismus. Vor genau hundert Jahren ordnete die Kreisordnung für die östlichen Provinzen vom 13. Dezember 1872 (GS. S. 661) an: „Die gutsherrliche Polizeigewalt ist aufgehoben“, und beseitigte damit in Preußen die letzten Reste des feudalen „Ober-Eigentums“. Der Höhepunkt liberalen Verfassungsdenkens war zu diesem Zeitpunkt bereits überschritten. Hieß es 1848 noch „Ohne Unverletzlichkeit des Eigenthums giebt es keinen Staat“⁶, stellte sich gegen Ende des Jahrhunderts die Frage, wie weit das

² O. Kirchheimer, Die Grenzen der Enteignung, 1930, in: ders., Funktionen des Staates und der Verfassung, 1972, S. 223.

³ W. Weber, Das Eigentum und seine Garantie in der Krise, in: Festschrift für Karl Michaelis, 1972, S. 316/317.

⁴ Politik 1263 b, 1295 b.

⁵ The Commonwealth of Oceana, 1656.

⁶ Th. Mommsen, Die Grundrechte des deutschen Volkes, 1849, Nachdruck 1969, S. 54.

Eigentum beschränkt werden müsse, um den Staat als Garanten von Frieden und Gerechtigkeit zu erhalten und die fortdauernde Erfüllung der zunehmend klarer erfaßten Staatsaufgabe der Herstellung sozialer Gerechtigkeit zu sichern. Diese Frage stellt sich unvermindert für das Verfassungsrecht der Gegenwart. Mit der Einrichtung des demokratischen Verfassungsstaates hat sie allerdings ihre autoritär-patriarchalische Färbung verloren.

Die Weimarer Reichsverfassung hatte in folgerichtiger Durchführung der Prinzipien des demokratischen und sozialen Verfassungsstaates die Eigentumsgarantie um die ausdrückliche Festlegung der Sozialbindung des Eigentums erweitert. Das Grundgesetz ist ihr darin gefolgt. Die Auflösung der bürgerlichen Gesellschaft und die Neuformulierung der Staatsaufgaben führten zu einer zweiten Veränderung des Eigentumsgrundrechts, die ihre Geltung allerdings nicht aus dem Wortlaut der Verfassung herleitet, sondern durch die juristische Doktrin und die Gerichtspraxis gewonnen hat.⁷ Der Schutzgegenstand des Grundrechts wurde über das sachenrechtliche Eigentum hinaus auf alle vermögenswerten Rechtspositionen, zunächst des Privatrechts, erstreckt. Damit löste sich die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie von dem pandektistischen Eigentumsbegriff des bürgerlichen Rechts.⁸ Das Verfassungsrecht folgt der Funktion der vermögenswerten Rechte als Daseins- und Wirtschaftsgrundlage und schützt alle die Positionen, die der Lebensführung des einzelnen und der wirtschaftlichen Tätigkeit Privater die rechtliche Grundlage geben usw.⁹

Es wird von einem Funktionswandel des Eigentums gesprochen

Die in der ursprünglichen Prägung der Eigentumsgarantie mitgedachten sozialen Bedingungen und ideologischen Rechtfertigungen entstammen dem vorindustriellen Zeitalter. Die liberale Formel „Freiheit und Eigentum“ meint in erster Linie das Sacheigentum des Grundbesitzers, des Kaufmanns, des Unternehmers in der Periode der Manufaktur, des Handwerks und des gebildeten und begü-

⁷ M. Wolff, Reichsverfassung und Eigentum, in: Festgabe für Wilhelm Kahl, 1923; H. Triepel, Goldbilanzenverordnung und Vorzugsaktien, 1924; G. Anschütz, Kommentar, 14. Aufl., 1933, Art. 153, Anm. 2. – Kritik dieser Entwicklung; C. Schmitt, Die Auflösung des Enteignungsbegriffs, JW 29, 495; O. Kirchheimer (Anm. 2); W. Schelcher, Art. 153, in: H. C. Nipperdey, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, 3. Bd., 1930, S. 196.

⁸ H. Hübner, Eigentumsgarantie und Eigentumsbindung im Grundgesetz und der zivilrechtliche Eigentumsbegriff, Ann. Univers. Sarav. Vol. VIII Fasc. 1/2, 1960, S. 87; P. Liver, Eigentumsbegriff und Eigentumsordnung, in: Gedenkschrift Franz Gschnitzer, 1969, S. 247.

⁹ U. Scheuner (Anm. 1) S. 41.

terten Privatmanns. Das Privateigentum erscheint als das Ergebnis individueller Leistung und die notwendige Bedingung individueller Freiheit und legitimiert sich so als „natürliches“ Fundament der Gesellschaftsordnung. Die seit der industriellen Revolution stattfindenden Veränderungen der gesellschaftlichen Praxis, besonders der wirtschaftlich als „Eigentum“ fungierenden Rechtspositionen, und damit der Voraussetzungen der verfassungsrechtlichen Eigentums-garantie spiegeln sich in der Auseinandersetzung um den „Funktionswandel des Eigentums“.¹⁰ Die Angewiesenheit der Jurisprudenz auf die Theorie der Gesellschaft, die Soziologie und die Wirtschaftswissenschaften ist hier augenfällig.

Das Basisphänomen ist die vollständige Mobilisierung und damit Austauschbarkeit der Güter. Weil dadurch das Geld zu dem spezifischen wirtschaftlichen Medium der Kommunikation und die Wirtschaft zu einem durch einheitliche Gesetzmäßigkeiten definierbaren System wird, kann man von der „Monetarisierung der Bedarfsdeckung“ sprechen.¹¹ Die neuen wohlfahrtstaatlichen Staatsaufgaben können in den finanzwirtschaftlichen Faktoren Instrumente der Sozialgestaltung und Wirtschaftssteuerung finden, die den unmittelbaren Zugriff auf die Eigentumspositionen umgehen. Die Steuergewalt und, nach dem Übergang von der Edelmetallwährung zur manipulierten Währung, die Geldpolitik¹² sind ein Potential der öffentlichen Gewalt, dessen Einwirkung auf die Eigentumsverfassung von der klassischen Eigentums-garantie nicht in Rechnung gestellt war.

Während der steuer- und währungspolitische Zugriff auf das Eigentum erst in neuerer Zeit zu einem verfassungsrechtlichen Problem geworden ist, gehört die Wandlung des Eigentums durch die öffentlich-rechtliche Überlagerung der zivilrechtlichen Eigentumsordnung, wie sie die unübersehbare Menge von Lenkungsbestimmungen für die Nutzung einzelner Eigentumskategorien und für die Verfügung über sie bewirkt, seit dem ersten Weltkrieg zu den herkömmlichen Erscheinungen. Die rechtliche Gestalt aller gesellschaft-

¹⁰ K. Renner, Die Rechtsinstitute des Privatrechts und ihre soziale Funktion, 1929, Neuausgabe 1965; O. Kirchheimer, Die Grenzen der Enteignung, 1930; W. Friedmann, Law in a Changing Society, 1959; A. Gehlen, Soziologische Aspekte des Eigentumsproblems in der Industrie-Gesellschaft, in: Eigentum und Eigentümer in unserer Gesellschaftsordnung. Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung, Bd. 1, 1960, S. 164; P. Pernthaler, Der Wandel des Eigentumsbegriffes im technischen Zeitalter, in: Hundert Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit – Fünfzig Jahre Verfassungsgerichtshof in Österreich, 1968, S. 193; U. Scheuner, in: R. Reinhardt/U. Scheuner, Verfassungsschutz des Eigentums, 1954, S. 87 ff.

¹¹ N. Luhmann, Grundrechte als Institution, 1965, S. 108 ff.

¹² H. Fögen, Geld- und Währungsrecht, 1969, S. 35 ff.; H. Mammitzsch, Die Eigentums-garantie des Grundgesetzes und die Stabilität des Geldwerts. Verfassungsrechtliche Grenzen der Inflationierung, Diss. München 1968.

lich wesentlichen eigentumsartigen Rechte, vor allem des Wirtschaftseigentums und des Grundeigentums, wird durch das Verwaltungsrecht nicht weniger als durch das Zivilrecht bestimmt. Die verfassungsrechtlich geschützte Privatnützigkeit ist bei dem erst durch Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen in seinem Nutzungswert bestimmten Grundeigentum und bei dem strukturpolitisch durch Subventionen, Steuerbegünstigungen oder Marktordnungen gestützten Wirtschaftseigentum auf einen Ausschnitt eines umfassend gedachten Eigentumsrechts zurückgedrängt.

Ein zweites Feld, auf dem sich der Funktionswandel des Eigentums beobachten läßt, ist die Organisation des produktiven Eigentums in Kapitalgesellschaften und Konzernen. In den gesellschaftsrechtlich organisierten Wirtschaftseinheiten, die eine das Innehaben von Sacheigentum weit übertreffende Assoziation und Konzentration des Kapitals ermöglichen, ist die Stellung des Unternehmer-Eigentums aufgespalten in die Positionen des Anteilseigners und des Managers.¹³ Das „gesellschaftsrechtlich vermittelte Eigentum“¹⁴ des Anteilseigners, überdies in den Publikumsgesellschaften mediatisiert durch die Banken und überall eingebunden in die funktionärsmäßige Interessenartikulation des Verbandwesens, hat die Unternehmerfunktion, die unmittelbare wirtschaftliche Verfügungsmacht, weithin abgetreten an die Manager,¹⁵ deren Befugnisse von der Eigentumsgarantie nicht erfaßt werden.

Die von der Verfassung ignorierte Spaltung des Unternehmer-Eigentums ist nicht die einzige Besonderheit des produktiv genutzten Eigentums. Die gesellschaftsrechtlich organisierte Aufbringung und Konzentration von Investitionsmitteln macht das mobile Kapital des Anteilseigners zur typischen Form des produktiven Eigentums und bewirkt damit auch, daß das individuelle Eigentum nicht mehr als ausreichende Basis für wirtschaftliches Handeln größeren Maßstabs in Betracht kommt.¹⁶ Man kann darauf verweisen, daß die Aktie auch beim Vorherrschen des bloßen Anlageinteresses ein Mitgliedschaftsrecht ist und deswegen jedenfalls rechtlich wenigstens eine Spur unternehmerischer Dispositionsbefugnis einschließt. Auch darin unterscheidet sich das „indirekte Eigentum“ des Anteilseigners von der Obligation, daß es am wirtschaftlichen Wert des Unternehmens teilnimmt und dadurch immuner gegenüber dem Wäh-

¹³ E. R. Huber, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, 2. Aufl., 2. Bd., 1954, S. 4 f.; P. Pernthaler (Anm. 10) S. 198 ff.

¹⁴ BVerfGE 14, 263/276 f.; 25, 371/407.

¹⁵ J. Burnham, *The Managerial Revolution*, 1941; B. Molitor, *Art. Eigentum (I)*, HWSW 3. Bd., 1961, S. 33/36.

¹⁶ E. R. Huber, *Grundgesetz und wirtschaftliche Mitbestimmung*, 1970, S. 101; P. Saladin, *Grundrechte im Wandel*, 1970, S. 392.

rungsverfall ist.¹⁷ Dennoch hängt die Eigentümerqualität des gesellschaftsrechtlich organisierten Eigentums „nur noch an dem stählerenen Faden des Rechts“ und kann hier, mit einem zweiten Bild, eine „Unterwanderung der Eigentumsrealität“ diagnostiziert werden.¹⁸ In *Schumpeters* Deutung der Selbsterstörung des institutionellen Rahmens der kapitalistischen Gesellschaft bildet diese Wandlung der Eigentumsverfassung ein wichtiges Beweisstück: „Indem der kapitalistische Prozeß ein bloßes Aktienpaket den Mauern und Maschinen einer Fabrik substituiert, entfernt er das Leben aus der Idee des Eigentums“, wodurch die „Verflüchtigung dessen (eintritt), was wir die materielle Substanz des Eigentums – seine sichtbare und fühlbare Wirklichkeit – nennen können“.¹⁹ Es ist schwierig, die Entfernung zwischen der lakonisch gefaßten Eigentumsgarantie und den Realitäten des gesellschaftsrechtlich organisierten Unternehmer-Eigentums mit juristischen Mitteln zu überbrücken.

Ein dritter Bereich, in dem der Funktionswandel des Eigentums gegenüber der liberalen Praxis und Doktrin zu Tage tritt, ist nach dem staatlichen Interventionismus und dem produktiven Eigentum die individuelle Daseinsicherung. Grundlage individueller Daseinsgestaltung und Daseinsbehauptung sind heute weithin nicht mehr das Sacheigentum oder gleichartige privatrechtliche Rechtstitel, sondern das Einkommen aus Arbeitsleistung und davon abgeleiteten arbeits- oder sozialrechtlichen Rechtstiteln, aus versorgungs- oder versicherungsrechtlichen Ansprüchen oder aus sozialrechtlichen Leistungen.²⁰ Die soziale Sicherheit kraft „Eigentums“ im Sinne von Einkommen, das in zunehmendem Maße durch das Gemeinwesen garantiert wird, verdrängt die der bürgerlichen Gesellschaft als Leitbild dienende selbständige Lebensführung kraft erworbenen Besitzes.²¹ Dieser Entwicklung kann die Eigentumsgarantie folgen, soweit es sich um den Schutz erworbener Ansprüche handelt, nicht dagegen hinsichtlich der Arbeitskraft und der beruflichen Qualifizierung als der Grundlage des Einkommens.²²

Der Funktionswandel des Eigentums seit dem Erfolg der bürgerlichen Revolutionen und der Einrichtung des Verfassungsstaates ist

¹⁷ B. Pfister, Art. Eigentum (IV), Staatslexikon, 2. Bd., 1958, Sp. 1061/1075.

¹⁸ A. Gehlen (Anm. 10) S. 172 f.

¹⁹ J. A. Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2. Aufl., 1950, S. 226 ff.

²⁰ B. Molitor (Anm. 15) S. 35; U. Scheuner (Anm. 1) S. 41 ff.; P. Saladin (Anm. 16) S. 394; W. Weber (Anm. 3) S. 316; K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl., 1972, S. 179 f.

²¹ A. Gehlen (Anm. 10) S. 167 ff.

²² W. Friedmann (Anm. 10) S. 87. – Die herrschende Auffassung, daß nur solche öffentlich-rechtliche Rechtspositionen verfassungsrechtlich „Eigentum“ seien, die mit eigenem Aufwand von Arbeit oder Kapital erworben worden sind, vernachlässigt zu Unrecht, daß die Eigentumsgarantie ihrer Funktion nach alle existenzsichernden Rechte der Ein-

im Vorangegangenen in einigen auffälligen Entwicklungszügen angedeutet worden. Dieser Funktionswandel ist durch die Betonung der das Eigentum treffenden sozialen Verpflichtung in den Eigentumsartikeln der Weimarer Reichsverfassung und des Grundgesetzes keineswegs zum Stillstand gekommen. Grund und Rechtfertigung des Eigentums werden durch den Fortgang der sozialen und ökonomischen Prozesse, durch die Verbesserung der Kenntnis von den gesellschaftlichen Verhältnissen und durch neu vordringende Legitimitätsvorstellungen immer wieder – und heute mit großem Nachdruck – auf die Tagesordnung gesetzt. In der Gesetzgebung werden die Veränderungen des Eigentums rechtlich greifbar und die Bedeutung der Eigentumsgarantie als Auftrag, Richtlinie und Grenze der Gesetzgebung ist das dominierende Problem des Eigentums im Verfassungsrecht der Gegenwart.

Der Gewährleistungsbereich der Eigentumsgarantie und die Abstufung des Gewährleistungsinhalts

Der Art. 14 GG gewährleistet²³, der verfassungsstaatlichen Tradition entsprechend, schlechthin das „Eigentum“. Weder die soziale Lage des Eigentümers noch die gesellschaftliche Bedeutung einer einzelnen Eigentumsart ist von Einfluß auf den sachlichen Geltungsbereich der Eigentumsgarantie. Alle vermögenswerten Rechte stehen unter dem Schutz der Eigentumsgarantie, nicht nur das individuelle Gebrauchs- und Verbrauchseigentum. Diese umfassende Erstreckung des Gewährleistungsbereichs besagt aber nicht, daß jegliches Eigentum als ein umfassendes und vorgegebenes Nutzungs- und Verfügungsrecht garantiert wäre, und sie besagt auch nicht, daß die unterschiedliche gesellschaftliche Bedeutung der einzelnen Eigentumsrechte verfassungsrechtlich belanglos wäre. Ganz im Gegenteil besteht eine Abstufung des konkreten Geltungsgehalts der Eigentumsgarantie je nach der Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsbedeutung des Eigentumsobjekts.²⁴ Angesichts der lapidaren Undif-

zelen erfassen muß (W. Weber, Eigentum und Enteignung, in: Die Grundrechte, 2. Bd., 1954, S. 331/354; ders., Krise aaO, Anm. 3, S. 353), also alle daseinssichernden Vermögensrechte Privater (Th. Maunz / G. Dürig / R. Herzog, Grundgesetz, Art. 14, RNr. 37). Darüber hinaus fordert die Eigentumsgarantie, daß zur individuellen Daseinssicherung begründete und zugewiesene öffentlich-rechtliche Ansprüche als gesicherte Rechtspositionen ausgestaltet werden (H. Zacher, Freiheitliche Demokratie, 1969, S. 149).

²³ Die älteren Fassungen des Grundrechts erklären das Eigentum für „unverletzlich“ (§ 164 RVerf. 1849, Art. 9 PreußVerfUrk. 1850). Die in Art. 153 WeimRVerf. gewählte neue Ausdrucksweise, daß das Eigentum „gewährleistet“ sei, hat für sich allein keine rechtliche Bedeutung (Anschütz, Kommentar, 14. Aufl., 1933, Art. 153, Anm. 3, 4), artikuliert aber die Abschwächung, die die Eigentumsgarantie durch Art. 153 Abs. 2 Satz 3, Abs. 3 erfahren hat (vgl. U. Scheuner, Anm. 1, S. 33).

²⁴ Grundlegend dazu: F. Wieacker, Wandlungen der Eigentumsverfassung, 1935;

ferenziertheit des Eigentumsartikels ist es die primäre Aufgabe der Verfassungsauslegung den unterschiedlichen Gewährleistungsinhalt der Eigentumsgarantie für das individuelle Gebrauchs-, Verbrauchs- und Versorgungseigentum, für das von der Urbanisierung erfaßte Grundeigentum, für das ernährungswirtschaftlich genutzte Eigentum der agrarischen Urproduktion, für das industrielle Unternehmens-Eigentum und für andere Eigentumskategorien herauszuarbeiten. Es gibt verfassungsrechtlich kein absolutes und kein einheitliches Eigentum.

Ausgangspunkt und Richtlinie für die funktionelle Differenzierung der Eigentumsgarantie ist die Klausel, daß Eigentum verpflichtet und daß der Gebrauch des Eigentums zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen soll (Art. 14 Abs. 2 GG; vorher Art. 153 Abs. 3 WeimRVerf.). Diese Bestimmungen, mehr als moralischer Aufruf, sind ein verbindlicher Verfassungsgrundsatz und Auftrag für den Gesetzgeber, Auslegungsrichtlinie für die vollziehende und richterliche Gewalt und unmittelbar verpflichtendes Recht für den Privatrechtsverkehr.²⁵ Wegen des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sind sie allerdings nicht eine ausreichende Ermächtigung für die eingreifende Verwaltung.

Der Gesetzgeber bestimmt Inhalt und Schranken des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) und hat dabei die Sozialpflichtigkeit des Eigentums zur Geltung zu bringen. Für diese abwägende und ausgleichende Gestaltung steht die Schutzwürdigkeit des durch eigene Leistung und durch Einsatz eigenen Kapitals Erworbenen im Vordergrund.²⁶ Der spekulative oder sonst „unverdiente Vermögenszuwachs“²⁷ kann in der gesetzgeberischen Wertung geringer veranschlagt werden, auch er ist aber verfassungsrechtlich geschütztes Eigentum. Vor allem läßt die Komplementärgarantie des Erbrechts²⁸

K. Rudolph, Die Bindungen des Eigentums, 1960, S. 7 ff. – Das Prinzip der Differenzierung ist allgemein anerkannt: *E. Forsthoff*, Die Sozialgebundenheit des Eigentums auf dem Gebiet des Baurechts, BBauBl. 52, 179; *L. Raiser*, Art. Eigentum (II), HWSW 3. Bd., 1961, S. 33/41 f.; *K. Larenz*, Die rechtsphilosophische Problematik des Eigentums, in: *Th. Heckel* (Hrsg.), Eigentum und Eigentumsverteilung, 1962, S. 21/37 ff.; *P. Liver* (Anm. 8) S. 256 ff.; *P. Saladin* (Anm. 16) S. 205; *H. Sendler*, Gedanken zu einer Neukonzeption der Eigentumsverfassung, Vortrag, gehalten am 13. April 1972 bei der Hochschulwoche für staatswissenschaftl. Fortbildung in Bad Nauheim, Sonderdruck S. 10 f.

²⁵ *H. von Mangoldt*, Das Bonner Grundgesetz, 1953, Art. 14, Anm. 2, 4; *E. R. Huber* (Anm. 13) S. 13 f.; *M. Wolff/L. Raiser*, Sachenrecht, 10. Aufl., 1957, S. 179; *J. H. Kaiser*, in: Staat und Privateigentum, Beiträge zum ausländ. öff. Recht und Völkerrecht, Bd. 34, 1960, S. 7; *K. Rudolph* (Anm. 24) S. 15 ff., 99 f.; *F. K. Kübler*, „Eigentum verpflichtet“ – eine zivilrechtliche Generalklausel? AcP 159, 1960/61, S. 236; *Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog*, Grundgesetz, Art. 14, RNr. 2. Zurückhaltender *F. Baur*, Lehrbuch des Sachenrechts, 6. Aufl., 1970, S. 197 ff. – Art. 153 Abs. 3 WeimRVerf. wurde nur als Programmsatz und Richtschnur für den Gesetzgeber angesehen (*Anschütz* Komm. Art. 153 Anm. 16; *W. Schelcher*, Anm. 7, S. 244 ff.).

²⁶ BVerfGE 1, 264/277 f.; 14, 288/293; 30, 292/334.

²⁷ BVerfGE 31, 229/243.

²⁸ BVerfGE 19, 202/206.

erkennen, daß der Erwerbsgrund eines Rechts nicht als Gesichtspunkt in Betracht kommt, um das Recht aus der Eigentumsgarantie auszuschließen. Allgemeiner gesprochen ist die Sozialpflichtigkeit des Eigentums kein verfassungsrechtlicher Titel für die allgemeine Diskriminierung einzelner Eigentumskategorien. Das Grundgesetz läßt die strafrechtliche Einziehung zu²⁹ und kennt die „Verwirkung“ vermögenswerter Rechte im Rahmen des Art. 18 GG. Es regelt auch die sozialentwährende Entziehung von Eigentum im Wege der Sozialisierung (Art. 15 GG). Es verbietet jedoch die Entziehung einzelner Eigentümer oder bestimmter Gruppen von Eigentümern durch politisch motivierte oder unter Berufung auf eine „Sozialschädlichkeit“ einzelner Eigentumsarten vorgenommene Eigentumsentziehungen ohne Entschädigung oder gegen eine ohne Rücksicht auf das Ausmaß des Rechtsverlustes bemessene Ausgleichsleistung.³⁰ Eine derartige Konfiskation ist mit der Eigentumsgarantie unvereinbar und kann bei willkürlicher Gestaltung auch rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht genügen. Eine andere Frage ist es, welche Beschränkungen als Sozialbindungen hingenommen werden müssen und in welchem Umfang die staatliche Finanzgewalt als Instrument der sozialen Umschichtung und der Umverteilung des Sozialprodukts verwandt werden darf.³¹ Diese Ziele, wenn sie auch nicht mit beliebigen Mitteln verfolgt werden dürfen, sind jedenfalls durch die sozialstaatliche Rechtsidee gerechtfertigt.³²

Das Eigentums-Grundrecht schafft subjektive Rechte des Eigentümers und gewährleistet ein objektives Prinzip für die rechtliche Gestaltung der Güterordnung, Lastengleichheit und Privatnützigkeit

Die Eigentumsgarantie schützt die bestehenden konkreten Rechte der Eigentümer und gewährleistet, verbunden damit, das Eigentum als Rechtsinstitut.³³ Da die geschützten subjektiven Rechte in Exi-

²⁹ BVerfGE 22, 387/422.

³⁰ E. R. Huber (Anm. 13) S. 42 ff.; R. Reinhardt, Verfassungsschutz des Eigentums, 1954, S. 39 f.; U. Scheuner ebd. S. 101 f.; W. Weber, Eigentum und Enteignung, in: Die Grundrechte, 2. Bd., 1954, S. 331/365 f., 369; ders., Das Eigentum und seine Garantie in der Krise, in: Festschrift für Karl Michaelis, 1972, S. 316/320; W. Geiger, Die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG und ihre Bedeutung für den sozialen Rechtsstaat, in: Eigentum und Eigentümer in unserer Gesellschaftsordnung, Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung, Bd. 1, 1960, S. 185/190 f., 199.

³¹ H. P. Ipsen, Enteignung und Sozialisierung, VVDStRL 10, 1952, S. 74/82; E. R. Huber (Anm. 13) S. 48 f., 159, 161; W. Weber, Eigentum und Enteignung (Anm. 30), S. 348 f., 357, 365.

³² BVerfGE 5, 85/206; 13, 331/345 f.

³³ BVerfGE 24, 367/389; W. Weber, Krise (Anm. 30), S. 318; E.-W. Böckenförde, Eigentum, Sozialbindung des Eigentums, Enteignung, in: Gerechtigkeit in der Industriegesellschaft 1972, S. 215/216.

stanz und Eigenart durch die Rechtsordnung bestimmt werden, muß das Grundrecht, um dem Gesetzgeber gegenüber wirksam zu sein, auch die Institutsgarantie des Eigentums umschließen, d. h. das Vorhandensein eines Normenbestandes gewährleisten, der Erwerb, Nutzung, Gebrauch und Verkehr vermögenswerter Rechte ermöglicht und das für das Eigentum kennzeichnende Prinzip der „Privatnützigkeit“³⁴ respektiert.

Die Auslegungsfigur der „Einrichtungsgarantie“ ist nicht nur eine Vervollständigung des grundrechtlichen Freiheitsschutzes. Sie hebt außerdem ein die subjektiv berechtigende Funktion des Grundrechts überschreitendes objektives Moment hervor, ein objektives Prinzip des öffentlichen Interesses, in dem zugleich die verfassungsrechtliche Wertung verkörpert ist, die der Schaffung der subjektiven Berechtigung zugrundeliegt. Mit der rechtlichen Wirkung, die juristisch als „Einrichtungsgarantie“ erfaßt wird, bezeugt die Verfassung ein bestimmtes Gemeinwohlinteresse an der Ausübung des Grundrechts, die damit zum Bestandteil des rechtlich geordneten Soziallebens wird, zu einem von der Verfassung für wesentlich gehaltenen rechtlichen Strukturelement der Gesellschaftsordnung. Dem subjektiven Interesse, das die Verfassung grundrechtlich schützt, wird so ein objektives Moment des Gemeinwohls hinzugefügt, das einerseits die grundrechtliche Berechtigung dem bloß Privaten (oder Gesellschaftlichen) enthebt und so verstärkt, andererseits die grundrechtliche Berechtigung durch die Begründung einer besonderen Verantwortlichkeit einbindet. Dieses objektive Moment kann auf eine Ordnungsentscheidung der Verfassung zurückgeführt und dem Grundrecht dementsprechend eine „wertentscheidende Grundsatznorm“ entnommen werden.

Die individuelle Schutzwirkung der Eigentumsgarantie läßt sich aus dem allgemeinen Prinzip der „Lastengleichheit“ der Staatsbürger ableiten, wonach das dem Einzelnen ausnahmsweise abgeforderte Opfer konkreter Rechte für das öffentliche Wohl durch Entschädigung ausgeglichen werden muß.³⁵ Die institutionelle Wirkung der Eigentumsgarantie läßt sich in dem Prinzip der „Privatnützigkeit“ zusammenfassen, das einen Maßstab für die Funktionsfähigkeit der wirtschaftlich als „Eigentum“, d. h. als Aktionsfeld privater Initiative und privaten Interesses, fungierenden vermögenswerten Rechte abgeben kann.³⁶ Da die Institutsgarantie der

³⁴ R. Reinhardt, Wo liegen für den Gesetzgeber die Grenzen, gemäß Art. 14 des Bonner Grundgesetzes über Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen? in: R. Reinhardt/U. Scheuner, Verfassungsschutz des Eigentums, 1954, S. 1/12 ff.

³⁵ U. Scheuner, Grundlagen und Art der Enteignungsentschädigung, in: R. Reinhardt/U. Scheuner, Verfassungsschutz des Eigentums, 1954, S. 63/74, 104 ff.; P. Saladin (Anm. 16) S. 185. – BGHZ 6, 270.

³⁶ R. Reinhardt (Anm. 34) S. 26; BVerfGE 24, 367/390; 31, 229/240.

Rechtsstellungsgarantie konnex ist, nimmt der Inhaber eines vermögenswerten Rechts entsprechend der Eigenart dieses Rechts an der Gewährleistungswirkung der Einrichtungsgarantie teil.³⁷

Die dem gesetzgebenden Parlament durch die Institutsgarantie des Eigentums gegebene Direktive bewirkt nicht eine „Versteinierung“ der bestehenden Rechtsordnung, soweit es sich um die Ordnung und Verteilung der Güter handelt. Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers wird nur an ein bestimmtes Strukturelement gebunden,³⁸ ein Strukturelement allerdings von gesellschaftsprägender Tragweite. „Die Institutsgarantie verbietet . . ., daß solche Sachbereiche der Privatrechtsordnung entzogen werden, die zum elementaren Bestand grundrechtlich geschützter Betätigung im vermögensrechtlichen Bereich gehören, und damit der durch das Grundrecht geschützte Freiheitsbereich aufgehoben oder wesentlich geschmälert wird.“³⁹ Die gewährleistete Privatnützigkeit beschränkt sich nicht auf die Ertragsfähigkeit der vermögenswerten Rechte, sondern umfaßt auch die rechtliche und wirtschaftliche Verfügungsmacht und Gebrauchsmöglichkeit.⁴⁰

Die Einrichtungsgarantie darf nicht nur als Grenze der gesetzgeberischen Disposition über die rechtliche Ordnung der Güterwelt gesehen werden. Der übergreifende sozialstaatliche Gestaltungsauftrag gibt der Eigentumsgarantie auch die Richtung, den Gesetzgeber zu einer aktiven Vermögensbildungspolitik zu verpflichten.⁴¹ Voraussetzung ist nur, daß die staatlich geförderte Vermögensbildung privatnütziges Eigentum entstehen läßt.

Die institutionelle Betrachtung der Eigentumsgarantie darf den grundrechtlichen Ausgangspunkt nicht aus den Augen verlieren, nämlich den Schutz bestehender konkreter Rechtspositionen. Unter dem Blickwinkel der individuellen Schutzwirkung der Eigentumsgarantie tritt die Abgrenzung der Enteignung und der enteignungsähnlichen Aufopferung von Rechten von der gesetzlichen Bestimmung des Inhalts und der Schranken der geschützten Rechte, einschließlich der Aktualisierung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums, in den Vordergrund. Das dem Einzelnen garantierte Eigentum ist nicht sein in einer bestimmten Geldsumme ausdrückbares Vermögen, sondern sind die ihm zustehenden einzelnen vermögenswerten Rechte

³⁷ Die Geltendmachung dieser Gewährleistungswirkung bedarf daher, entgegen BVerfGE 21, 73/86 f., nicht einer zusätzlichen Heranziehung des Art. 2 Abs. 1 GG.

³⁸ O. Kirchheimer (Anm. 2) S. 260 f.; Maunz (Anm. 25) RNr. 30; BVerfGE 24, 367/389 f.

³⁹ BVerfGE 24, 367/389.

⁴⁰ E. R. Huber (Anm. 13) S. 9 f.; G. Müller, Vortrag vom 7. 12. 1967 (Auszug), BB 68, 304.

⁴¹ Maunz (Anm. 25) RNr. 3, 6; P. Wittig, Der Erwerb von Eigentum und das Grundgesetz, NJW 67, 2185; M. Kloepfer, Grundrechte als Entstehungssicherung und Be-

je nach ihrer Eigenart, und zwar vorhandene Rechte, nicht bloße Interessen, Chancen oder Ertragserwartungen.⁴² Die „sichernde und abwehrende Bedeutung der Eigentumsgarantie“⁴³ bezieht sich auf den konkreten Bestand dieser Rechte, nicht nur auf ihren in Geld faßbaren Wert. Das Grundrecht ist zuerst eine Bestandsgarantie. Nur im Falle der von der Verfassung an besondere Voraussetzungen gebundenen Enteignung verwandelt sich diese in die – nicht nur wegen der Geldentwertung mindere – Eigentumswertgarantie, deren Ausdruck die unabdingbare Entschädigungspflicht ist. „Die Eigentumsgarantie ist nicht zunächst Sach-, sondern Rechtsträgergarantie. Das Grundrecht gewährt vor allem die Befugnis, jede ungerechtfertigte Einwirkung auf den Bestand der geschützten Güter abzuwehren.“⁴⁴

Die Garantie des Eigentumsbestandes darf nicht mit einer Gewährleistung des status quo der Vermögensverhältnisse verwechselt werden. Die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie ist nicht als Sicherung eines unangreifbaren Bestandes unveränderlicher Berechtigungen zu verstehen, die nur um den Preis einer Entschädigung geschmälert werden dürften. Wie schon Art. 153 Abs. 3 WeimRVerf faßt auch Art. 14 Abs. 2 GG das Eigentum als in den Zusammenhang des gesellschaftlichen Zusammenlebens eingefügtes Institut auf. Sein Inhalt und die mit diesem korrespondierenden individuellen Berechtigungen sind nicht als prinzipiell unbeschränkt und unbeschränkbar garantiert. Der Gesetzgeber darf die Grenzen der durch Art. 14 GG geschützten Rechtspositionen jeweils den sich wandelnden Rechtsauffassungen und Rechtsüberzeugungen ebenso wie den sozialen Gegebenheiten und Notwendigkeiten anpassen.⁴⁵ Der Gesetzgeber kann bei der Reform eines Rechtsgebiets im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG bestehende Rechte inhaltlich um-

standsschutz, 1970. – Die Pläne einer gesetzlich eingeführten Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand durch Beteiligung an Substanz oder Ertrag des Unternehmens werfen sehr komplexe Fragen der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik und des Verfassungsrechts auf (A. Gehlen, Anm. 10, S. 177 f.; G. Schmölder, Eigentum und Eigentumspolitik, ebd., S. 213/229; B. Molitor, Anm. 15, S. 37; G. Leber, Hrsg., Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand, 4 Bde., 1964–1966; Pohlschröder, Vermögensbildung durch Tarifvertrag und Gesetz, 1966; E. Stein, Zur Wandlung des Eigentumsbegriffs, in: Festschrift für Gebhard Müller, 1970, S. 503/520; W. Weber, Krise, Anm. 3, S. 328 f.). Der Gedanke entspringt zwar dem Tatbestand, daß der Arbeitnehmer nur mittelbar (arbeitsrechtlich) über den Lohn am Ertrag des Arbeitsprodukts beteiligt ist, und trägt deshalb auch eine Bevorzugung der betriebsangehörigen Arbeitnehmer (vgl. BVerfGE 12, 354). Seine Verwirklichung muß sich aber dem größeren Zusammenhang einer gerechten Verteilung des Sozialprodukts einfügen.

⁴² BVerfGE 28, 119/142; 30, 292/335; 31, 8/32.

⁴³ BVerfGE 31, 229/239.

⁴⁴ BVerfGE 24, 267/400.

⁴⁵ BGHZ 54, 293; U. Scheuner (Anm. 35) S. 110; H. Sendler, Die Konkretisierung einer modernen Eigentumsverfassung durch Richterspruch, DÖV 71, 16/18; ders., Gedanken (Anm. 24), S. 7 f.

formen und unter Aufrechterhaltung des bisherigen Zuordnungsverhältnisses neue Befugnisse und Pflichten festlegen. Eine solche anpassende und fortentwickelnde Reform ist nicht auf den Weg der Enteignung angewiesen. Sie ist entschädigungslose Bestimmung des Eigentumsinhalts, wenn sie durch Gründe des öffentlichen Interesses gerechtfertigt ist und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahr.⁴⁶

Die gesetzgeberische Disposition über die Güterverteilung und die Nutzungs- und Verfügungsordnung wird erst dann zu einem enteignenden Eingriff, d. h. zu dem Entzug oder der Minderung von Rechten oder Befugnissen gegen Entschädigung,⁴⁷ wenn ein Recht im Ganzen oder mit einem abspaltbaren Teil dem bisherigen Rechtsinhaber entzogen oder wenn es seiner wirtschaftlich wesentlichen Befugnisse entkleidet wird.⁴⁸ Beispielsweise garantiert das Grundrecht, daß die vermögensrechtlichen Befugnisse eines durch seine Ertragsfähigkeit charakterisierten Rechtes, wie des Urheberrechts, dem Rechtsinhaber derart zugeordnet werden, daß ihm eine angemessene Verwertung ermöglicht wird. Es gewährleistet aber nicht bestimmte Rechtsformen der Verwertung und auch nicht die Zuweisung jeder denkbaren wirtschaftlichen Verwertungsmöglichkeit.⁴⁹ Ein anderes Beispiel ist das Grundeigentum, das verfassungsrechtlich nicht als ein umfassendes Verwertungsrecht geschützt ist, sondern nur als ein durch die „Situationsgebundenheit“ des konkreten Grundstücks definierter Rechtsbestand. Diese in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes⁵⁰ aus dem als Gebot willkürfreier Sachgerechtigkeit verstandenen Gleichheitssatz entwickelte Auslegungsmaxime, orientiert die Beurteilung von Eigentumsbindungen an „sachlichen Gründen, die sich aus der jeweiligen verschiedenen tatsächlichen Lage, aus der Situationsgebundenheit vernünftigerweise ergeben“.⁵¹ Der Inhalt des konkreten Grundeigentums wird damit verfassungsrechtlich durch eine Überformung seiner Privatnützigkeit bestimmt, die in einer verwaltungsrechtlichen Ausgestaltung der zwingenden Erfordernisse einer sinnvollen Nutzungsordnung des Bodens nach den Grundsätzen der Sachgerechtigkeit und der Verhältnismäßigkeit zum Ausdruck kommt. Der Eigentümer wird nur an einer Verwendungsweise seines Eigentums gehindert,

⁴⁶ BVerfGE 31, 275, bes. S. 284 f., 290.

⁴⁷ BVerfGE 24, 367/394; 25, 112/121.

⁴⁸ E. R. Huber (Anm. 13) S. 12; U. Scheuner (Anm. 35) S. 111 f.; W. Geiger (Anm. 30) S. 193 ff.; W. Weber, Krise (Anm. 30), S. 325, 327.

⁴⁹ BVerfGE 31, 229/241 f.; 31, 248/252; 31, 275/291.

⁵⁰ BGHZ 23, 30; 30, 338/344 ff.; 48, 193. – Ablehnend: J. H. Kaiser (Anm. 25) S. 24 f.; P. Saladin (Anm. 16) S. 190 ff.

⁵¹ BGHZ 23, 30/32. – W. Dittus, Planung und Sozialgebundenheit des Grundeigentums, DVBl. 57, 329.

die der vernünftige und einsichtige Eigentümer von sich aus mit Rücksicht auf die gegebene Situation nicht ins Auge fassen würde, und dementsprechend auf eine Nutzung verwiesen, die sich nach der objektiv beurteilten Situationsgebundenheit einem vernünftigen Eigentümer bei einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise als eine zu verwirklichende Nutzungsart darbietet.⁵² Die mit diesen Rechtsgedanken arbeitende richterrechtliche Rechtsfortbildung ist prinzipieller Natur und unschwer auf das Wirtschaftseigentum übertragbar. Sie gibt den vermögenswerten Rechten, soweit es um ihren verfassungsrechtlichen Schutz geht, eine erhebliche Plastizität.

Inhalt und Schranken des Eigentums werden durch die Gesetze bestimmt, das Grundrecht bindet die Gesetzgebung als unmittelbar geltendes Recht

Die legislatorische Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums, in der zugleich die Sozialpflichtigkeit des Eigentums wirksam gemacht wird, erschöpft sich somit nicht darin, eine technische Gebrauchs-, Verwertungs- und Verkehrsordnung der vermögenswerten Rechte den Eigentümern zur Verfügung zu stellen. Sie ist von Verfassungs wegen auch nicht auf eine bloße Ordnung der koexistierenden Freiheiten der Eigentümer beschränkt, wie sie etwa im Nachbarrecht⁵³ und in der gefahrenabwehrenden Konkretisierung des polizeimäßigen Eigentumsgebrauchs⁵⁴ hergestellt wird. Die Verfassung erkennt vielmehr im Eigentums-Grundrecht auch Aufgabe und Befugnis des parlamentarischen Gesetzgebers an, die Allgemeininteressen in der Ausgestaltung der Güterordnung, des Rechtsinstituts Eigentum sowohl wie der bestehenden Eigentumsrechte, zur Geltung zu bringen.⁵⁵ Die durch die Eigentumsgarantie bewirkte und durch Art. 19 Abs. 2 GG unterstrichene Bindung dieser gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit liegt in den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der willkürfreien Sachgerechtigkeit.⁵⁶ Direktiven der willkürfreien Sachgerechtigkeit finden sich in der prinzipiellen Respektierung der Privatnützigkeit des Eigentums, in

⁵² BGHZ 23, 30/35; 48, 193/196.

⁵³ BGHZ 28, 110; 48, 46.

⁵⁴ ProVGE 8, 327 (1881); BVerfGE 20, 351; 25, 112/119; BVerwG JZ 65, 640; BVerwG GewArch. 72, 7; BGHZ 43, 196; 45, 23; 54, 293; BayVerfGH VerwRspr. 19, 141; BayObLG DÖV 64, 560.

⁵⁵ BVerfGE 14, 263/277 f.; 18, 121/132; 20, 351/355 f.; 21, 73/83 f.; 21, 150/154 f.; 24, 367/389; 25, 112/117 f.; 26, 215/222; 31, 229/240, 241 f.; 31, 275/283. – O. Kirchheimer (Anm. 2) S. 262; W. Weber, Eigentum und Enteignung (Anm. 30) S. 347 f.; ders., Krise (Anm. 30); P. Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, 1971, S. 106 f.; E.-W. Böckenförde (Anm. 33) S. 220.

⁵⁶ BVerfGE 20, 351/361; 21, 73/86 f.; 21, 150/156; 22, 380/386 f.; 24, 367/404 f.; 31, 8/23; 31, 229/243 ff.; 31, 270/290, 293.

der Wahrung der Lastengleichheit der Eigentümer und in der objektiven Berücksichtigung der Eigenart des betroffenen Eigentumsobjekts im Lichte der öffentlichen Interessen.

Der Verfassungsschutz des Eigentums besteht nicht in der Bastionierung gegebener Rechtsformen und Rechtspositionen und nicht in der Festlegung bestimmter Einbruchszonen der öffentlichen Gewalt in präexistierende Rechtsräume, die grundsätzlich als statisch und umfassend vorzustellen wären. Er besteht in bestimmten Grundsätzen und Richtlinien, an die sich die Gesetzgebung bei der wertenden Abwägung und Ausgleichung im Bereich der Eigentumsverfassung zu halten hat.

So gesehen ordnet sich das prinzipielle Problem der Eigentumsordnung auch ein in die allgemeine Fragestellung der verfassungsstaatlichen Bindung der Gesetzgebung durch die Grundrechte. Die verfassungsrechtliche Festigung der grundrechtlichen Freiheit negiert nicht den Grundsatz, daß dem nach den Prinzipien der parlamentarischen Demokratie legitimierten und kontrollierten Gesetzgeber politische Gestaltungsfreiheit zur Verwirklichung der Staatsaufgaben zukommt. Sie setzt diesen Grundsatz voraus, der im sozialen Rechtsstaat vor allem die Herstellung sozialer Gerechtigkeit bedeutet. Die Grundrechte, die gewisse Folgerungen aus der Erfahrung staatlicher Willkür und gewisse Einsichten in die Vernünftigkeit politischen und administrativen Handelns verkörpern, sind Auftrag, Richtlinie und Grenze für den Gesetzgeber. Die verfassungsstaatliche Grundrechtsgebundenheit des politischen Prozesses besteht vor allem in der Verpflichtung des Gesetzgebers, die Grundsätze der willkürfreien Sachgerechtigkeit und der Verhältnismäßigkeit zu wahren. In dieser Beschränkung der gesetzgebenden Gewalt bewähren sich die Grundrechte als eine wesentliche Bedingung rechtsstaatlicher Sozialgestaltung.

Das Verfassungsgesetz, soweit es nicht Organisation, Zuständigkeiten und Verfahren regelt, entzieht sich in spürbarem Maße den regulären Techniken juristischer Auslegung. Die Staatspraxis und besonders die Gerichtspraxis, aber auch die doktrinellen Bildungen der Staatsrechtslehre beeinflussen in einer oft durch den Wortlaut der Verfassungsurkunde allein nicht erklärbaren Weise den Inhalt des Verfassungsrechts. Die Beurteilung eines Gesetzes am Maßstab von Verfassungsnormen, die prinzipiell gemeint und lakonisch gefaßt sind und deren Stil häufig von traditionellen Rücksichten und programmatischen Interessen geprägt wird, ist von der richterlichen Streitentscheidung eines Einzelfalles weit entfernt.

Die methodische Sonderstellung der Verfassungsinterpretation wird gerade an den Grundrechten exemplifiziert, die zugleich ein augenfälliges Feld richterrechtlicher Rechtsverwirklichung sind. Für

die Eigentumsgarantie ist die schwache normierende Wirkung des Grundrechtstextes seit dem Beitrag *Martin Wolffs* zur Festgabe für *Wilhelm Kahl* (1923) immer offenkundiger geworden. Viele wesentliche Grundsätze und Rechtswirkungen des Eigentums im Verfassungsrecht sind nicht aus Entscheidungen der verfassungsgebenden Versammlungen hervorgegangen. Die große Leistung der Gerichte bei der Entwicklung und Fortbildung des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes kann allerdings die Zweifel nicht zerstreuen, ob die „Konkretisierung einer modernen Eigentumsverfassung durch Richterspruch“⁵⁷ dem weitgreifenden verfassungspolitischen Komplex des Eigentums auf die Dauer gewachsen sein wird. Neben der geläufigen Frage der Grenzen des „Richterrechts“⁵⁸ und der Verfassungsgerichtsbarkeit muß die Aufmerksamkeit sich auf die Überlegung richten, wie tragfähig die Legitimität der gegenwärtigen Form der Eigentumsverfassung ist. Die Befriedigung über die juristische Ideenbildung und Konstruktion ist nicht notwendig ein Zeichen für die normative Kraft der Rechtsgebilde. Es wäre jedenfalls einer Prüfung wert, ob in den Kontroversen über das Grundeigentum und das Wirtschaftseigentum nicht durch verfassungsändernde Ergänzung der Eigentumsgarantie ein festerer Boden geschaffen werden könnte.⁵⁹

**Das Eigentum im größeren Zusammenhang der Verfassung,
des Gesellschaftssystems und der Wirtschaftsordnung,
die „Funktion“ des Eigentums und der Eigentumsgarantie**

Die Weimarer Reichsverfassung hatte die Eigentumsgarantie in einen Abschnitt über das „Wirtschaftsleben“ eingefügt und damit diesem größeren Zusammenhang auch ausdrücklich untergeordnet. In vielgestaltigen und widersprüchlichen Programmen wurden dort die Kampfzonen der Eigentumpolitik sichtbar. Die vergleichsweise geringen Erfolge jener Projekte und Programme können nur für den überraschend oder beklagenswert sein, der das Verfassungsrecht und seine Verheißungen als eine Entlastung von den im politischen Prozeß zu findenden Entscheidungen und Verantwortungen mißversteht. Die verschiedentlich sehr anspruchsvollen Eigentumsregelungen der Landesverfassungen nach dem Krieg, die den Verheißun-

⁵⁷ *H. Sandler*, Die Konkretisierung einer modernen Eigentumsverfassung durch Richterspruch, *DOV* 71, 16.

⁵⁸ *P. Badura*, Grenzen und Möglichkeiten des Richterrechts, 1972.

⁵⁹ Siehe den allgemeinen Hinweis bei *P. Saladin* (Anm. 16) S. 399. – *E. R. Huber* (Anm. 13) S. 161 sieht darin eine empfindliche Lücke des Grundgesetzes, daß es über die Eigentums-Umschichtung und -Neuverteilung schweigt.

gen der Weimarer Reichsverfassung naheifern, sind in vielem durch das Grundgesetz, besonders durch Art. 142, und durch Bundesgesetze obsolet.

Eine avanciert soziale Ausgestaltung der Eigentumsordnung zeigt die italienische Verfassung von 1947. Es wird nicht nur, in Fortsetzung von Grundgedanken des neuen Codice civile von 1942, die „soziale Funktion“ des Eigentums unterstrichen (Art. 42 Abs. 2),⁶⁰ sondern die verfassungsrechtliche Ordnung des Eigentums auch betont den Garantien der Arbeitsverfassung nachgeordnet. Die Schweizerische Bundesverfassung von 1874 hat bis vor kurzem, zum Unterschied von den kantonalen Verfassungen, eine Eigentumsgarantie nicht enthalten. Das als ungeschriebenes Grundrecht des Bundesverfassungsrechts aufgefaßte Eigentum wurde in der Praxis des Bundesgerichts als Maßstab kantonalen Rechtsakte entwickelt und fortgebildet.⁶¹ Durch Bundesbeschluß vom 11. Dezember 1969⁶² wurde im Zuge einer „verfassungsrechtlichen Ordnung des Bodenrechts“ die Bundesverfassung durch eine Eigentumsgarantie klassischen Stils und eine Bundeskompetenz für eine „der zweckmäßigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung“ ergänzt (Art. 22ter, 22quater).⁶³

Was für eine verfassungspolitische und eine rechtsvergleichende Betrachtung selbstverständlich ist, nämlich das Eigentum in dem größeren Zusammenhang der Verfassung, des Gesellschaftssystems und der Wirtschaftsordnung zu sehen, ist auch für die verfassungsrechtliche Betrachtung unumgänglich.⁶⁴ Die sichernden, gestaltenden und anregenden Wirkungen, die von der Eigentumsgarantie auf die rechtliche Ausgestaltung der Güterordnung durch das Gesetz und auf die wirtschaftlich als „Eigentum“ fungierenden vermögenswerten Rechte ausgehen, sind nicht aus einer isolierten Betrachtung der Grundrechtsbestimmung allein zu ermitteln. So trivial es aber erscheint, daß nicht abstrakt über das Eigentum gesprochen werden

⁶⁰ E.-H. Kaden, Der Eigentumsbegriff in rechtsvergleichender Betrachtung, Ztschr. f. Rechtsvergleichung 2, 1961, S. 193/197 f.; G. Sciascia, Die Entwicklung der Italienischen Verfassung (1959–1966), JöR 16, 1967, S. 207/239 f.

⁶¹ Aus neuerer Zeit vgl. BGE 88 I 248; 91 I 329. – H. Huber, Öffentlichrechtliche Gewährleistung, Beschränkung und Inanspruchnahme privaten Eigentums in der Schweiz, in: Staat und Privateigentum, Beiträge zum ausländ. öffentl. Recht und Völkerrecht, Bd. 34, 1960, S. 49; ders., Die Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts als Verfassungsgerichtshof von 1961 bis 1968, JöR 18, 1969, S. 51; ders., Die staats- und verwaltungsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts im Jahre 1969, ZBJ 106, 1970, S. 411/428 ff.; ders., desgl. im Jahre 1970, ZBJ 107, 1971, S. 369/393 ff.

⁶² AS 1969, S. 1249.

⁶³ W. Schaumann, Gedanken zur Auslegung der neuen Verfassungsartikel über das Bodenrecht, Schw. JZ 66, 1970, S. 17.

⁶⁴ U. Scheuner, Verfassungsschutz (Anm. 35) S. 69, 70 f.; L. Raiser, Das Eigentum als Rechtsbegriff in den Rechten West- und Osteuropas, RabelsZ 26, 1961, S. 230.

kann, so schwierig ist es, über die aus dieser Maxime resultierenden Folgerungen Sicherheit zu gewinnen. Auch die Anrufung der Dialektik wird eine kritische Politische Ökonomie nicht der Antwort auf die Frage entheben, wie ein letztlich nur rechtlich und nicht ausschließlich ökonomisch definierbares Phänomen, wie das Eigentum, als bewegender „Basis“-Faktor des Gesellschaftsprozesses zu deuten ist. Für die juristische Arbeit kommt der soziale und ideologische Hintergrund der Eigentumsgarantie über die Denkfigur der „Funktion“ des Eigentums und des Eigentumsgrundrechts zum Tragen. Der funktionelle Blickwinkel schaltet die verfassungspolitischen Erwägungen über Rechtfertigung, Sinn und Bedeutung des Eigentums und des Eigentums-Grundrechts um in die einzelnen juristischen Ableitungen und Rechtsfolgebehauptungen. Das nächstliegende Beispiel für das funktionelle Argumentationsmuster ist die den Wortlaut des Grundrechts verlassende Erweiterung des verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffs über das zivilrechtliche Sacheigentum hinaus. Der kontroverse Zustand der Vorstellungen über Wert und Unwert des Eigentums im allgemeinen und in den sozial sensiblen Lebensbereichen im besonderen pflanzt sich in den einzelnen juristischen Schlußfolgerungen fort. Er vertieft die hier wegen des verfassungsgesetzlich unbewältigten Funktionswandels des Eigentums und seiner zunehmenden „Verflüchtigung“ ohnehin bestehende Schwäche der juristischen Argumentation.

Der Rechtfertigungszusammenhang, den die alte Formel „Freiheit und Eigentum“ auch meint, wird von *Hegel* so ausgedrückt: „Die Person muß sich eine äußere Sphäre ihrer Freiheit geben, um als Idee zu sein“.⁶⁵ Die praktische und verfassungspolitische Begründung des Eigentums mit dem Gedanken, daß der einzelne ohne Eigentum nicht zur Person werden könne, weil das Eigentum Mittel und Ausdruck der individuellen Selbstverwirklichung sei, dem Menschen also als materielle Bedingung selbständiger und eigenverantwortlicher Daseinsgestaltung notwendig sei, beherrscht auch die heutigen Überlegungen.⁶⁶ Das Bundesverfassungsgericht nennt die Eigentumsgarantie ein „elementares Grundrecht“, das in einem inneren Zusammenhang mit der Garantie der persönlichen Freiheit steht und die Handlungs- und Gestaltungsfreiheit ergänzt. Es schreibt ihr im Gesamtgefüge der Grundrechte die Aufgabe zu, dem Träger des Grundrechts durch Zubilligung und Sicherung von Herrschafts-, Nutzungs- und Verfügungsrechten einen Freiheitsraum im

⁶⁵ G. Wilh. F. Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts (1821), § 41.

⁶⁶ F. Brunstäd, Das Eigentum und seine Ordnung, in: Festgabe für Julius Binder, 1930, S. 122; W. Weber, Eigentum und Enteignung (Anm. 30) S. 353; M. Wolff/L. Raiser (Anm. 25) S. 171; K. Larenz (Anm. 24) S. 26, 32; H. Sendler, Gedanken (Anm. 24), S. 20 f.

vermögensrechtlichen Bereich sicherzustellen und ihm damit eine eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens zu ermöglichen.⁶⁷

Diese Legitimierung deckt nicht nur die oft einseitig in den Vordergrund geschobene Abwehrwirkung des Eigentums-Grundrechts gegen „Eingriffe“ der öffentlichen Gewalt, sondern postuliert zugleich eine Rechts- und Gesellschaftsordnung, die jedermann die Möglichkeit verschafft, Eigentum zu erwerben und zu besitzen. In dieser zweiten Hinsicht reicht allerdings das Rechtfertigungsprinzip weiter, als die Rechtswirkung der isoliert betrachteten Eigentums-garantie.

Der vorausgesetzte Zusammenhang von Eigentum und Freiheit bliebe in der demokratischen Industriegesellschaft ohne Überzeugungskraft, wenn er an seinem individualistischen und idealistischen Ausgangspunkt festgehalten würde. Der Eigentümer produktiven Kapitals und der Eigentümer von Grund und Boden, der sein Grundstück nicht selbst nutzt, sondern als Ware behandelt, kann nicht mit dem Argument gehört werden, daß er derartiges Eigentum als Substrat personhafter Freiheit der Daseinsgestaltung benötige. Er handelt als Wirtschaftssubjekt und verfügt darüber hinaus über Güter, deren soziale Bedeutung sie unvermeidlich zum Gegenstand „eigentumsgestaltender Gemeinschaftsinteressen“⁶⁸ macht. Das produktive Eigentum, das dadurch „Kapital“ ist, daß es nur mit Hilfe abhängiger Arbeit genutzt werden kann, schließt zwar nicht rechtlich, aber wirtschaftlich die Disposition über die Daseinsgrundlagen der Arbeitenden ein. Das gesellschaftsrechtlich verfaßte und konzernrechtlich verflochtene Wirtschaftseigentum ermöglicht schließlich Machtgebilde mit wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Wirkungen, die jedenfalls in dem Maße wie sie sozialschädliche Einfluß- und Ausbeutungschancen vermitteln, nicht als Bestandteil grundrechtlicher Freiheit gegenüber der gesetzlichen Beschränkung abgesichert sind.⁶⁹ Wenn es auf der anderen Seite die Aufgabe der Eigentums-garantie ist, außer der persönlichen Freiheit auch die politische Freiheit zu sichern,⁷⁰ kann der Tatbestand der auf Eigentum beruhenden privatwirtschaftlichen Beeinflussung des politischen Prozesses nicht grundsätzlich aus dem Garantiebereich ausgeschieden werden. Diese Auswirkungen ebenso wie die primäre Bedeutung der Eigentumsordnung, nämlich die

⁶⁷ BVerfGE 14, 263/277; 14, 288/293; 24, 367/389; 30, 292/334; 31, 229/239.

⁶⁸ K. Rudolph, Die Bindungen des Eigentums, 1960, S. 41 ff.

⁶⁹ W. Friedmann, Law in a Changing Society, 1959, gekürzte Ausg. 1964, S. 79, 86, 231 ff.; W. Geiger (Anm. 30) S. 209 f.; H. Krüger, Die Bestimmung des Eigentumsinhalts (Art. 14 Abs. I S. 2 GG), in: Hamburger Festschrift für Friedrich Schack, 1966, S. 71; Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog, Grundgesetz, Art. 14, RNr. 9; H. F. Zacher, Freiheitliche Demokratie, 1969, S. 142 ff.

⁷⁰ H. Ehmke, Grenzen der Verfassungsänderung, 1953, S. 104.

durch sie geprägte Arbeitsweise des Wirtschaftslebens, müssen unter dem Blickwinkel beurteilt werden, daß die Verfassung das ökonomisch aktive Eigentum nicht als individuelles Reservat, sondern als sozialnützlichem Element der Gesellschaftsordnung gewährleistet.

Die Auseinandersetzung über die gesellschaftliche Nützlichkeit privaten Wirtschaftseigentums oder, anders gesagt, über den verfassungspolitischen Sinn einer verfassungsrechtlichen Gewährleistung des Wirtschaftseigentums muß sich somit an der Erwartung orientieren, die die Verfassung mit der privatwirtschaftlichen Verwertung von Eigentum verbindet. Die Eigenart des Eigentums, von der diese Erwartung ausgeht, ist die Privatnützigkeit des Eigentums, d. h. seine Fähigkeit, Grundlage privater Initiative und eigenverantwortlichen privaten Interesses zu sein.⁷¹ Im Rahmen einer Wirtschaftsordnung mit prinzipiell marktwirtschaftlicher Produktion und Verteilung hat das Eigentum die Aufgabe, die privatautonome Entscheidung über den Gebrauch und den Verkehr der Güter zu sichern, auf der die Dezentralisierung des wirtschaftlichen Prozesses und die von der erwünschten privaten Initiative abhängige individuelle Verteilung von Erfolg und Risiko beruhen.⁷² Die eigentumsbedingte Dezentralisierung ökonomischer Entscheidungen bewirkt natürlich auch, daß der politischen Gewalt der umfassende und durchgängige Zugriff auf die Wirtschaftsordnung vorenthalten wird. Doch gehört es sicher zum verschwiegenen Programm der Eigentumsgarantie, daß die Vereinigung der ökonomischen Macht mit der politischen Macht das Fortbestehen des Verfassungsstaates in Frage stellt. Nur nebenbei ist an dieser Stelle anzumerken, daß die im Grundgesetz geregelte Sozialisierung nicht schlechthin eine Verstaatlichung oder Kommunalisierung vorsieht, sondern eine „gemeinwirtschaftliche“ Verfassung sozialisierter Wirtschaftsbe-
reiche vorschreibt (Art. 15 GG), Verwaltungsformen also, die eine Mitwirkung aller Wirtschaftsbeteiligten organisieren.⁷³ Eine Spitze gegen Bürokratie und Funktionärsherrschaft ist dem Eigentums-Grundrecht allerdings weit entschiedener wesentlich als dem Sozialisierungsartikel.

Sollte jedoch die Tendenz weiter fortschreiten, Eigentumsrechte wirtschaftlich nur im Hinblick auf Ertrag und materielle Sicherung zu nutzen,⁷⁴ die Verfügungsmacht aber einer Schicht spezialisierter

⁷¹ R. Reinhard (Anm. 34) S. 14 ff.

⁷² U. Scheuner, in: U. Scheuner/E. Küng, Der Schutz des Eigentums, 1966, S. 42 ff.; ders., Probleme der staatlichen Entwicklung der Bundesrepublik, DÖV 71, 1/4; ders., Wirtschaftslenkung im Verfassungsrecht des modernen Staates, in: ders., Hrsg., Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft, 1971, S. 9/53 f.; P. Saladin (Anm. 16) S. 130; W. Weber, Krise (Anm. 30), S. 327 f.

⁷³ E. R. Huber (Anm. 13) S. 158 ff., 168 ff.

⁷⁴ P. Saladin (Anm. 16) S. 399, 402.

Wirtschaftsfunktionäre zu überlassen, wird der Hinweis auf die aktive und dezentralisierende Funktion des Eigentums seine Geltung verlieren. Die institutionelle Bedeutung des Eigentums würde sich dann auf die Güterzuordnung und die Risiko- und Haftungsverteilung beschränken.

Die Einschätzung der ökonomischen Wirkkraft des Anteilseigentums ist ein leitender Gesichtspunkt in der Auseinandersetzung darüber, ob und wie die rechtliche Organisation der Betriebe von einer gesellschaftsrechtlichen Verfassung, die durch das Eigentum bestimmt ist, verändert werden soll zu einer „Unternehmensverfassung“, in der die Anteilseigner sich zu einer Fraktion im Rahmen eines die unternehmerische Funktion tragenden Interessenverbandes verwandelt sehen würden.⁷⁵ Je nach der dabei hergestellten Gewichtsverteilung zwischen den verschiedenen Präkandidaten würde die wirtschaftliche Rationalität als Direktive unternehmerischen Handelns abgeschwächt werden zugunsten sozialer und politischer Interessen.

Ihrer Größe und der Eigenart ihres Unternehmensgegenstandes entsprechend berühren die Unternehmen die Gemeinschaftsbedürfnisse und damit das öffentliche Interesse⁷⁶ und sind sie durch ihre Arbeitsplätze „soziale Existenzsubstrate“ ihrer Belegschaften,⁷⁷ deren Rechtslage durch das individuelle und kollektive Arbeitsrecht abgesteckt wird.⁷⁸ Die gesetzliche Geltendmachung der öffentlichen und sozialen Bindungen des Anteilseigentums und der Unternehmerfunktion muß prinzipiell als eine Inhaltsbestimmung des Wirtschaftseigentums anerkannt werden. Sie kann jedoch, soll die strukturelle Festlegung durch die Eigentumsgarantie gewahrt bleiben, die privatrechtliche und privatwirtschaftliche Fundierung der unternehmerischen Funktion in der privatnützigen Eigentumsverwertung nicht grundsätzlich aufheben.⁷⁹

In dem größeren Zusammenhang der Wirtschaftsverfassung und der Unternehmensorganisation und unter dem Blickwinkel der insti-

⁷⁵ E.-J. Mestmäcker, Über das Verhältnis von Rechts- und Wirtschaftswissenschaft im Aktienrecht, JuS 63, 417/420; O. Kunze, Zum Streit um die wirtschaftliche Mitbestimmung, ZRP 69, 11; Sp. Simitis, Einleitung in: W. Friedmann, Recht und sozialer Wandel, 1969, S. XII f.

⁷⁶ L. Raiser, in: R. Reinhardt/A. Nikisch/L. Raiser, Die Gestaltung der Unternehmensformen unter den Gesichtspunkten der Wirtschafts- und Sozialverfassung, Verhandl. des 39. DJT 1951, 1952, Teil B 59 ff.; H. Krüger, Allgemeine Staatslehre, 1964, S. 407 ff.

⁷⁷ K. Rudolph, Die Bindungen des Eigentums, 1960, S. 114 f.; R. Wiethölter, Unternehmensverfassungsrecht, JJB 7, 1966/67, S. 162/171.

⁷⁸ Olbersdorf, Sozialer Rechtsstaat und Arbeitsrecht, AuR 55, 129; E. R. Huber, Grundgesetz und wirtschaftliche Mitbestimmung, 1970, S. 36, 91; U. Scheuner, Wirtschaftslenkung (Anm. 72), S. 49 ff.

⁷⁹ E.-J. Mestmäcker (Anm. 75) S. 423; U. Scheuner, Wirtschaftslenkung (Anm. 72), S. 53.

tutionellen Wirkungen der Eigentumsgarantie ist auch die Frage einer erweiterten Mitbestimmung zu sehen.⁸⁰ Die Mitbestimmung reduziert die mitgliedschaftlichen Rechte der Anteilseigner und kann auch deren Anlageinteresse beeinflussen.⁸¹ Als verfassungsrechtlicher Streitpunkt⁸² erweist sich nur die paritätische Mitbestimmung, da die Gründe für eine Grundrechtsverletzung durch eine überparitätische Mitbestimmung ebenso stark sind wie die Gründe gegen eine Grundrechtsverletzung durch eine unterparitätische Mitbestimmung.⁸³

Funktionelle Verfassungsauslegung, Eigentum als „soziale Funktion“, „Funktionseigentum“

Die funktionelle Betrachtung des Eigentums und der Eigentums-
garantie ist geeignet, den kargen Wortlaut des Grundrechts aufzu-
schließen, und die verfassungsrechtlich gebotene Differenzierung der
Eigentumsarten juristisch anzuleiten. Sie ist durch die sozialrecht-
liche Kritik Jherings und Gierkes⁸⁴ und den Reformismus der Kathedersozialisten⁸⁵ vorbereitet worden. Die ausdrückliche Sozialbildung und Sozialpflichtigkeit des Eigentums im Verfassungsrecht gewinnt in dieser Anschauung greifbare Gestalt. Die mit der Eigentums-
garantie gesetzte Prämisse der funktionellen Deutung ist aber, daß
der Gesetzgeber nicht schrankenlos über das Vorhandensein und die
rechtliche Ausformung des privaten Eigentums verfügen kann. Der

⁸⁰ Bericht „Mitbestimmung im Unternehmen“, BTag Drucks. VI/334; Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Mitbestimmungskommission, BTag Drucks. VI/1551. – W. Weber, Eigentum und Enteignung (Anm. 30) S. 360 ff.

⁸¹ Bericht (Anm. 80) S. 74 ff.

⁸² W. Flume, Grundsatzfragen der Mitbestimmung, Betrieb 52, 513; Chr.-Fr. von Plessen, Qualifizierte Mitbestimmung und Eigentumsgarantie, 1969 (krit. Rez. P. Lerche ZHW 134, 1971, S. 363); E. R. Huber, Grundgesetz und wirtschaftliche Mitbestimmung, 1970, S. 91 ff. – Anders U. M., Wirtschaftliches Mitbestimmungsrecht und Enteignung, AöR 77, 1951, S. 366. – Entwurf des DGB für ein Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in Großunternehmen und Großkonzernen, RdA 68, 185 (dieses Gesetz hätte nach den Berechnungen des DGB 1968 392 Unternehmen erfaßt, RdA 68, 224); Entwurf der SPD für ein Gesetz über die Unternehmensverfassung in Großunternehmen und Konzernen, BTag Drucks. V/3657 (auch RdA 69, 32). Zum gewerkschaftlichen Standpunkt siehe die vom Bundesvorstand des DGB herausgegebenen Schriften: Mitbestimmung der Arbeitnehmer, ein Leitfadens, 2. Aufl. 1970; Mitbestimmung – eine Forderung unserer Zeit, 1971 (dort zur Eigentumsfrage S. 40 f.).

⁸³ Bericht (Anm. 80) S. 74 ff.; H. Ridder, Enteignung und Sozialisierung, VVDStRL 10, 1952, S. 124/142 f.; U. Scheuener, Wirtschaftslenkung (Anm. 72), S. 51 f.

⁸⁴ H. Peter, Wandlungen der Eigentumsordnung und der Eigentumslehre seit dem 19. Jahrhundert, 1949, S. 39 ff.; G. Dietze, In Defense of Property, 1963, S. 100 ff.

⁸⁵ Vgl. z. B. A. Wagner, Grundlegung der politischen Ökonomie, 3. Aufl., Zweiter Teil, 1894. – Größere Beachtung verdient die sozialliberale Eigentumslehre der aufgeklärten Utilitarier; vgl. z. B. L. T. Hobhouse, The Elements of Social Justice, 1922; The Historical Evolution of Property, in Fact and in Idea, in: ders., Sociology and Philosophy, 1966, S. 81.

Gebrauch des Eigentums soll „zugleich“ dem Wohle der Allgemeinheit dienen (Art. 14 Abs. 2 S. 2 GG), soll also in der Sozialpflichtigkeit nicht aufgehen. Die funktionelle Betrachtung des Eigentums darf deshalb, jedenfalls in einer verfassungsrechtlichen Argumentation, nicht umschlagen in die Behauptung, daß das Eigentum nur nach Maßgabe seiner sozialen Funktion gewährleistet und der Eigentümer nur soweit geschützt sei, als er von seinem Eigentum treuhänderisch im Dienst der Gemeinschaft Gebrauch mache.⁸⁶ Mit dieser verfassungsrechtlichen Begrenztheit einer gesellschaftspolitischen Instrumentalisierung des Eigentums ist beispielsweise der soziologische „Realismus“ Duguits nicht in Einklang zu bringen, der subjektive Rechte des Eigentümers leugnet und den Eigentümer nur in seiner „sozialen Funktion“ schützen will.⁸⁷

Eine verfassungsrechtlich mögliche juristische Konstruktion ist hingegen die Ersetzung des „Substanzeigentums“ durch ein „Funktionseigentum“, d. h. die Definition einzelner Eigentumskategorien durch ihre „funktionsgerechte“ oder „situationsgerechte“ Verwendung.⁸⁸ Ein naheliegenderes Beispiel ist das von der Urbanisierung erfaßte Grundeigentum, dessen Verwertung nur durch einschneidende Eigentumsbindungen mit den Bedürfnissen der Allgemeinheit in Einklang gebracht werden kann.⁸⁹ Das sich abzeichnende Fortschreiten von einer Bauleitplanung, die die vom Interesse des Eigentümers abhängig bleibende bauliche Nutzung nur ordnet, zu einer umfassenden Stadtentwicklungsplanung⁹⁰ hebt den alten Grundsatz

⁸⁶ R. Reinhard (Anm. 34) S. 24 f.; K. Larenz (Anm. 24) S. 37 ff.; G. Dürig, Art. Eigentum (V), Staatslexikon, 2. Bd., 1958, Sp. 1061/1081.

⁸⁷ H. Peter (Anm. 84) S. 129 ff.; O.-W. Jakobs, Das Eigentum als Rechtsinstitut im deutschen und sowjetischen Recht, RablZ 29, 1965, S. 694/718 f.; G. Dietze (Anm. 84) S. 102 f.

Auch die funktionelle Deutung des „monetarisierten“ Eigentums durch N. Luhmann, Grundrechte als Institution, 1965, S. 115 ff., bleibt hinter der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie zurück. Denn der „Funktionsschutz“ bloß der „in Geld oder geldwerten Rechten symbolisierten Kommunikationschancen nach den jeweiligen Marktbedingungen“ gewährleistet lediglich die Teilnehmerrolle des Eigentümers am Kommunikationssystem der Wirtschaft und garantiert auch diese nur, weil sonst „das Kommunikationssystem nicht generalisiert werden kann“.

⁸⁸ H.-M. Pawlowski, Substanz- oder Funktionseigentum? AcP 165, 1965, S. 395; P. Saladin (Anm. 16) S. 395.

⁸⁹ Städtebaubericht 1970 der Bundesregierung, BTag Drucks. VI/1497. – E. Forsthoff, Die Sozialgebundenheit des Eigentums auf dem Gebiet des Baurechts, BBauBl. 52, 179; W. Bielenberg, Verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie und Sozialbindung im Städtebau, DVBl. 71, 441; W. Geiger, Zur Abgrenzung der Eigentumsbeschränkung vom Enteignungstatbestand, in: Grundeigentum – Inhalt und Schranken, Hefte der Dt. Gesellschaft für Agrarrecht, 1971, S. 28; E.-W. Böckenförde, Eigentum, Sozialbindung des Eigentums, Enteignung, in: Gerechtigkeit in der Industriegesellschaft, 1972, S. 215; G. Leibholz, Mehr Freiheit durch den Sozialstaat. „Eigentum verpflichtet“, in: H. Knirsch, Bodenrecht, 1972, S. 86. – BVerfGE 18, 121/131 f.; 21, 73/83 f.

⁹⁰ V. Götz, Bauleitplanung und Eigentum, 1969, S. 34 f.; Städtebaubericht (Anm. 89) S. 11; W. Bielenberg, Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städte-

der Baufreiheit endgültig auf und gibt der dem Eigentümer noch offenen Nutzungsmöglichkeit den Charakter einer verwaltungsrechtlich zugeteilten Rechtsposition.⁹¹ Eine derartige Gestaltung des Grundeigentums bleibt mit der Eigentumsgarantie vereinbar,⁹² wenn sie sachgerecht und verhältnismäßig geregelt wird und wenn sie den Planungsträger hinsichtlich des Zeitpunktes der Planung angemessen bindet.⁹³

Diese Neubestimmung des städtebaulichen Grundeigentums steht in engem Zusammenhang mit der Bodenwertfrage. Die Eigentumsgarantie zwingt den Gesetzgeber nicht, dem Grundeigentümer Wertsteigerungen zu belassen, die aus öffentlichen Planungs- und Erschließungsakten hervorgehen und in dem Sinne eine „unverdiente Bodenrente“ sind.⁹⁴ Bereits Art. 155 Abs. 2 WeimRVerf ordnete an, daß die Wertsteigerung des Bodens, die ohne eine Arbeits- oder Kapitalaufwendung auf das Grundstück entsteht, für die Gesamtheit nutzbar zu machen ist. Diese Art der Bodenlenkung kann allerdings nicht allein durch eine den Verkehrswert des Grundstücks unterschreitende Bemessung der Enteignungsentschädigung geschehen, sondern nur durch eine Markordnung, wie sie im Städtebauförderungsgesetz vorgesehen ist.⁹⁵ Denn sonst würde der zufällig von einer Enteignung Betroffene gegenüber den anderen Teilnehmern des Grundstückmarktes entrechtet. Aus demselben Grunde ist auch die für die Bemessung der Enteignungsentschädigung den Verkehrswert zugrundelegende Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs⁹⁶ zutreffend. Die verfassungsrechtliche Richtlinie, daß die Entschädigung unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen sei (Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG), fixiert zwar die Angemessenheit der Entschädigung nicht notwendig

baulichen Bereich? Verhandl. des 49. DJT, 1972, Bd. I Teil B, S. 10 ff., 21 ff.; E. Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechts, 1972, S. 3 f., 63 ff., 167 f.

⁹¹ E. Forsthoff (Anm. 89) S. 181; P. Pernthaler, Funktionen und Schranken des Grundeigentums in der heutigen Rechtsordnung, 1966, S. 15; V. Götz (Anm. 90) S. 41 f., 50 ff.; W. Geiger (Anm. 89) S. 33 f., 37; E.-W. Böckenförde (Anm. 89) S. 221 f.; E. Schmidt-Aßmann (Anm. 90) S. 66 f., 88 ff.; H. Sendler (Anm. 24) S. 19; D. C. Umbach, „Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städtebaulichen Bereich?“ JZ 72, 456/459 f.

⁹² Abw. R. Reinhardt (Anm. 34) S. 49 f.

⁹³ BGH DVBl. 69, 209 (Enteignung durch Unterlassung der Bauleitplanung?) Siehe auch die Rechtsprechung zu der Frage einer angemessenen Dauer einer Bausperre: BGHZ 15, 268; 30, 338.

⁹⁴ R. Reinhardt (Anm. 34) S. 47; W. Weber, Eigentum und Enteignung (Anm. 30), S. 393; ders., Krise (Anm. 3), S. 322; K. Rudolph, Die Bindungen des Eigentums, 1960, S. 49; Städtebaubericht (Anm. 89) S. 70; E.-W. Böckenförde (Anm. 89) S. 225; E. Schmidt-Aßmann (Anm. 90) S. 270 ff., 279 ff. – KG NJW 56, 1358.

⁹⁵ Abschöpfung des „unverdienten“ Wertzuwachses bei der Bemessung von Entschädigungen (§§ 23 Abs. 2, 57 Abs. 1 Nr. 9 StBauFG) oder sonst durch Ausgleichsbeträge (§§ 41, 54 Abs. 3 StBauFG).

⁹⁶ BGHZ 30, 281; 30, 338/351 ff.; 39, 198; 41, 354; BGH DVBl. 66, 310; BGH NJW

auf den vollen Wertausgleich.⁹⁷ Sie dispensiert aber den Gesetzgeber nicht von dem Grundsatz der Lastengleichheit und erlaubt nicht, die Bemessung der Entschädigung von fiskalischen oder konfiskatorischen Erwägungen abhängig zu machen.⁹⁸ Eine den Gleichheitssatz mißachtende Entschädigungsbemessung beruht nicht auf einer „gerechten Abwägung“.

Sozialisierung und Enteignung, Sozialgestaltung durch Besteuerung

In den Verfassungsgesetzen sozialistischer Staaten äußert sich die Abschaffung des „bürgerlichen Eigentums“⁹⁹ in einer Abstufung verschiedener Eigentumsarten. Neben dem in die Schlüsselstellung des Wirtschaftsprozesses versetzten gesellschaftlichen Eigentum ist das „persönliche Eigentum“, dem eine grundrechtsartige Garantie gewidmet ist, auf das individuelle Gebrauchs- und Verbrauchseigentum zurückgedrängt. Auch dessen Zwecksetzung sieht sich die Verfassung der DDR genötigt, anzugeben, indem sie ausspricht, daß es der Befriedigung der materiellen und kulturellen Bedürfnisse der Bürger diene (Art. 11 Abs. 1 Satz 2). Das sozialistische Grundrecht des „persönlichen Eigentums“ konstituiert – wie die sozialistischen Grundrechte überhaupt – nicht eine der Privatwillkür des Berechtigten zugewiesene Rechtsposition, sondern eine an den Zielen und den Bedürfnissen der sozialistisch organisierten Gesellschaft orientierte Rechtsgewähr für die Entfaltung der „sozialistischen Persönlichkeit“.

Mit der Regelung der Sozialisierung hat das Grundgesetz einen dominierenden Punkt des sozialistischen Programms aufgenommen.

66, 493; BGH NJW 66, 1075; BGH VerwRspr. 20, 800. – K. Gelzer, Der Umfang des Entschädigungsanspruchs aus Enteignung und enteignungsähnlichem Eingriff, 1969.

⁹⁷ BVerfGE 24, 367/420 f.

⁹⁸ U. Scheuner, Verfassungsschutz (Anm. 35), S. 128 ff.; W. Weber, Eigentum und Enteignung (Anm. 30), S. 389 ff.; ders., Krise (Anm. 3), S. 322; W. Geiger, Eigentums-garantie (Anm. 30), S. 192 f.

Die genaue Tragweite der bewußt erfolgten Abweichung in Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG gegenüber der in Art. 153 Abs. 2 S. 2 WeimRVerf vorbehaltlich anderweitiger reichsgesetzlicher Regelung festgelegten „angemessenen Entschädigung“ ist unklar. In dem Schriftlichen Bericht des Parlamentarischen Rates zum Entwurf des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, zu Art. 14 (Verfasser H. von Mangoldt), S. 12, ist gesagt, daß die gewählte Formulierung, wie es die Gerechtigkeit fordere, freien Spielraum lasse von einer bloß nominellen bis zur vollen Entschädigung (ebenso: H. von Mangoldt, Kommentar, 1953, Art. 14, Anm. 5). Diese Erläuterung ist durch H. von Mangoldt in VVDStRL 10, 1952, S. 150 f. deutlich relativiert worden. Bei der neuen Formulierung ist offenbar nicht genügend bedacht worden, daß die „Angemessenheit“ der Entschädigung gerade durch die jetzt ausdrücklich angeordnete Abwägung definiert war (H. P. Ipsen, VVDStRL 10, 1952, S. 98).

⁹⁹ Das Kommunistische Manifest (1848) proklamiert nicht die Abschaffung des Eigentums überhaupt, sondern die Abschaffung des bürgerlichen Eigentums.

Durch die Ausgestaltung als Rechtseinrichtung des parlamentarischen Rechtsstaates und die Anordnung einer Entschädigungspflicht ist die Sozialisierung von einem Mittel des Klassenkampfes zu einem rechtlich moderierten Schritt der Sozialreform umgewandelt.¹⁰⁰ Art. 15 GG überläßt die Entscheidung darüber, ob dieser Weg beschritten werden soll, dem politischen Prozeß. Ein etwaiger Sozialisierungswillen wird auf die angegebenen Objekte beschränkt, deren Sozialisierungsfähigkeit allerdings abstrakt festgestellt.¹⁰¹ Der Sozialisierungsartikel bestimmt, daß für die Entschädigung die Regelungen über die Enteignungsentschädigung entsprechend gelten sollen. Die Stellungnahmen, die aus der Eigenart der Sozialisierung darauf schließen, daß die Entschädigung auch geringer sein dürfe als der Wert der vergesellschafteten Objekte,¹⁰² lassen nicht erkennen, welcher Maßstab für diese Reduzierung des Ausgleichsanspruchs gelten soll.

Die Sozialisierung zielt auf die prinzipielle Umschaffung der privatwirtschaftlichen Eigentumsordnung für die vergesellschafteten Objekte und hat deshalb eine wirtschaftsverfassungsrechtliche Qualität. Als „Sozialentwährung“ (Ridder) unterscheidet sie sich grundlegend von dem verwaltungsrechtlichen Vorgang der Enteignung.¹⁰³ Mit der im Regelfall¹⁰⁴ administrativ vollzogenen Enteignung beschafft die öffentliche Gewalt unvertretbare Sachgüter oder Rechte, die zugunsten eines konkreten Vorhabens des öffentlichen Interesses¹⁰⁵ benötigt werden. Flurbereinigung, Umlegung und städtebaurechtliche „Durchgangsenteignung“¹⁰⁶ sind Eigentumsumgestaltungen, die den klassischen Typus der Enteignung als Güterbeschaffungsvorgang durchbrechen.

¹⁰⁰ E. R. Huber (Anm. 13) S. 50; U. Scheuner, Verfassungsschutz (Anm. 35), S. 139.

¹⁰¹ Formen der Gemeinwirtschaft, die ohne Entziehung von Rechten begründet werden, unterliegen Art. 15 GG nicht (H. P. Ipsen, Enteignung und Sozialisierung, VVDStRL 10, 1952, S. 74/112 ff.).

¹⁰² H. J. Ridder, Enteignung und Sozialisierung, VVDStRL 10, 1952, S. 124/141, 144 ff., 176 (Entschädigung trägt „Billigkeitscharakter“); H. P. Ipsen ebd. S. 171, 174; W. Weber ebd. S. 165, anders ders., Krise (Anm. 3), S. 323. – Für die Geltung der enteignungsrechtlichen Entschädigungsmaßstäbe auch bei der Sozialisierung: E. R. Huber (Anm. 13) S. 177 f.; U. Scheuner, Verfassungsschutz aaO. (Anm. 35), S. 140, 143 ff.

¹⁰³ E. R. Huber (Anm. 13) S. 50 f., 141 ff.; H. P. Ipsen (Anm. 101) S. 102 f.; H. Ridder ebd. S. 125, 138 ff.; U. Scheuner, Verfassungsschutz (Anm. 35), S. 139 f.; W. Weber, Krise (Anm. 3), S. 323 f.; W. Geiger (Anm. 30) S. 197.

¹⁰⁴ Die Legalenteignung ist wegen der verminderten Rechtsschutzmöglichkeiten nur in eng begrenzten Fällen zulässig (BVerfGE 24, 367/398 ff.).

¹⁰⁵ H. Triepel, Goldbilanzverordnung und Vorzugsaktien, 1924, S. 20 ff.; G. Anschütz, Kommentar, Art. 153, Anm. 7; W. Weber, Eigentum und Enteignung (Anm. 30), S. 383; ders., Krise (Anm. 3), S. 321 ff.

¹⁰⁶ Nach Art. 155 Abs. 2 WeimRVerf durfte Grundbesitz, dessen Erwerb zur Befriedigung des Wohnungsbedürfnisses, zur Förderung der Siedlung und Urbarmachung oder zur Hebung der Landwirtschaft nötig ist, enteignet werden. Es besteht kein Grund, anzunehmen, daß das Grundgesetz diese Erweiterung der klassischen Enteignungszwecke rückgängig machen wollte (abw. E. Forsthoff, Zur Lage des verfassungsrechtlichen Eigen-

Das bedeutendste Instrument der öffentlichen Gewalt zur lenkenden und redistributiven Beeinflussung der Güterordnung und der Vermögensverhältnisse, die Besteuerung, unterliegt verfassungsrechtlich weder den Regeln über die Enteignung, noch dem Sozialisierungsartikel. Die Eigentumsgarantie bildet zwar eine Grenze auch der Steuergewalt, doch ist ihre Schutzwirkung hier schwach und tritt praktisch hinter anderen rechtsstaatlichen und grundrechtlichen Bindungen der Gesetzgebung zurück.¹⁰⁷ Die Besteuerung darf nicht konfiskatorisch sein und muß die strukturelle Privatnützigkeit des Eigentums und der einzelnen Eigentumsarten respektieren.¹⁰⁸ Die Formel des Bundesverfassungsgerichts, daß die Eigentumsgarantie gegen die Auferlegung von Geldleistungspflichten nicht schütze, dennoch aber verletzt sein könnte, wenn die Geldleistungspflichten den Betroffenen übermäßig belasten und seine Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtigen,¹⁰⁹ ist dogmatisch unentwickelt und inhaltlich vage. Sie berücksichtigt auch nicht die notwendige Unterscheidung zwischen dem Finanzzweck und „nichtfiskalischen Nebenzwecken“ einer Steuer sowie zwischen einer objektbezogenen und

tumsschutzes, in: Festgabe für *Theodor Maunz*, 1971, S. 89/98 ff.). Die „Durchgangsenteignung“ dient städtebaulichen und wohnungspolitischen Zwecken und besteht darin, daß im Einzelfall (§§ 85 Abs. 1 Nr. 1, 87 Abs. 3, 89 Abs. 1 BBauG) oder für eine bestimmte Gruppe von Grundstücken („Zonen-“ oder „Flächenteignung“ in den „Entwicklungsbereichen“ des StBauFG) das Eigentum zur Vorbereitung bes. der baulichen Nutzung durch Dritte oder den früheren Eigentümer entzogen wird. Dazu *E. Schmidt-Aßmann*, Grundfragen des Städtebaurechts, 1972, S. 216 ff., 252 ff., 298, der zu Recht unterstreicht, daß hier die wesentlichen eigentumsrechtlichen Fragen für die Ordnung des Reprivatisierungsvorganges entstehen. Die Forderungen nach einer erweiterten Zulassung der „Zonenteignung“ und nach einer Beseitigung von Vorzugsrechten des früheren Eigentümers bei der Reprivatisierung werden sowohl daran zu messen sein, daß jede Enteignung ein greifbares Vorhaben des öffentlichen Interesses voraussetzt, als auch daran, daß der durch die Eigentumsgarantie gewährleistete Bestandsschutz nur entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beeinträchtigt werden darf.

¹⁰⁷ *P. Selmer*, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, 1972; *W. Weber*, Das Bundesverfassungsgericht und die Steuerordnung, AöR 90, 1965/66, S. 452; *G. Wacke*, Verfassungsrecht und Steuerrecht, Steuerberater-Jahrbuch 1966/67, S. 75; *K. Vogel*, Verfassungsgericht und Steuerrecht, Jb. der Fachanwälte für Steuerrecht 1970/71, S. 49. – BVerfGE 31, 8.

¹⁰⁸ *W. Weber*, VVDStRL 14, 1956, S. 81 ff.; ders., Krise (Anm. 3), S. 335 f.; *J. H. Kaiser* (Anm. 25) S. 21; *G. Müller*, Vortrag vom 7. 12. 1967 (Auszug), BB 68, 304; *F. Klein*, Artikel 14 des Bonner Grundgesetzes als Schranke steuergesetzlicher Intervention? in: Festschrift für *Fritz Neumark*, 1972, S. 229; *U. Scheuner*, Wirtschaftslenkung (Anm. 72), S. 48 f. – Die garantierte Privatnützigkeit erfaßt die „Substanz“ und die Ertragsfähigkeit vermögenswerter Rechte (*W. Rüfner*, Die Eigentumsgarantie als Grenze der Besteuerung, DVBl. 70, 881; *P. Selmer*, Anm. 107, S. 318 ff., 324 ff.), auch die Bewertungsgrundsätze müssen verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein (vgl. BFHE 83, 200 betr. Heranziehung von Aktienbesitz zur Vermögenssteuer). Geschützt ist aber auch die Möglichkeit, über das Eigentum zu disponieren. Alle diese Grenzen des Steuerzugriffs betreffen jedoch nur die institutionelle Gestalt des Eigentums, da Art. 14 GG (entgegen *K. H. Friauf*, Steuergesetzgebung und Eigentumsgarantie, JurA 2, 1970, 299) nicht eine „Vermögensgarantie“ darstellt.

¹⁰⁹ BVerfGE 4, 7/16; 19, 119/128 f.

einer einkunftsbezogenen Steuerinzidenz.¹¹⁰ Soweit eine Steuer Finanzierungszwecke dient, kann die Berufung auf die Eigentums-
garantie nicht zur rechtlichen Nachprüfbarkeit der zu finanzieren-
den Zwecke führen, d. h. der Programme und Projekte zur Erledi-
gung der Staatsaufgaben, der Art und Weise der Aufgabenerfüllung
und der Sparsamkeit der Mittelbewirtschaftung. Soweit hingegen
eine Steuer Lenkungszwecke verfolgt und auf die Eigentumsver-
wertung einwirken will, muß sie sich den Bindungen unterwerfen,
die allgemein für die eigentumsgestaltende Ausübung der öffent-
lichen Gewalt maßgebend sind.¹¹¹

Die großen Linien, mit denen im Vorstehenden das Bild des
Eigentums im Verfassungsrecht der Gegenwart gezeichnet worden
sind, stellen naturgemäß nur einige Orientierungspunkte dar. Sie
mögen den Blickwinkel für die verfassungsrechtliche Beurteilung der
Fragen der Eigentumsordnung präzisieren, die heute das Interesse
des Politikers und des Juristen fesseln. Für die juristische Beantwor-
tung dieser Fragen sind die Grundlinien nur eine notwendige Vor-
bereitung. Als die wohlbekanntesten Schauplätze des Kampfes um das
Eigentum werden das individuelle Eigentum, das Grundeigentum
und das produktive Eigentum sichtbar.

¹¹⁰ K. M. Hettlage, Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, VVDStRL 14, 1956, S. 2/33, 93 f.; E. Forsthoff ebd. S. 84 f.; K. Roth, Die öffentlichen Abgaben und die Eigentumsgarantie im Bonner Grundgesetz, 1958; P. Selmer (Anm. 107) S. 306 ff., 336 ff.; H. Sendler (Anm. 57) S. 21 ff.

¹¹¹ P. Badura, Verwaltungsrecht im liberalen und im sozialen Rechtsstaat, 1966, S. 25 f.; W. Weber, Kritische Bemerkungen zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Steuersachen, Steuerberater-Jahrbuch 1967/68, S. 95/116 ff.; K. Vogel, Steuerrecht und Wirtschaftslenkung, Jb. der Fachanwälte für Steuerrecht 1968/69, S. 225; P. Selmer (Anm. 107) S. 309 ff.; BFHE 92, 495 (Verfassungsmäßigkeit der Baulandsteuer), bes. S. 505 ff.