

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 264

Der Wesensgehalt der Eigentumsgewährleistung

Unter besonderer Berücksichtigung
der Mitbestimmungsproblematik

Von

Joachim Chlosta



Duncker & Humblot · Berlin

JOACHIM CHLOSTA

Der Wesensgehalt der Eigentumsgewährleistung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 264

Der Wesensgehalt der Eigentumsgewährleistung

Unter besonderer Berücksichtigung der Mitbestimmungsproblematik

Von

Dr. Joachim Chlosta



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1975 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1975 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 03860 4

Vorwort

Diese Arbeit wurde von der Universität Konstanz im Frühjahr 1974 als Dissertation angenommen.

Ich habe das Manuskript im Dezember 1973 abgeschlossen. Literatur und Rechtsprechung sind bis zu diesem Zeitpunkt berücksichtigt. Wer ein vollständiges Verzeichnis der Literatur zum Thema der Arbeit erwartet, wird sich enttäuscht sehen. Das Thema zwang zu einer repräsentativen Auswahl.

Herrn Prof. Dr. Ekkehart Stein, der die Arbeit betreut hat, möchte ich an dieser Stelle für seine großmütige Unterstützung danken. Seine kritischen Einwände haben mir vielfältige Anregungen gegeben. Dies gilt auch und gerade dort, wo ich zu Ergebnissen gelangt bin, die er nicht teilt.

Herrn Ministerialrat a. D. Dr. J. Broermann danke ich für die Aufnahme der Arbeit in diese Reihe.

Kiel, im Oktober 1974

Joachim Chlosta

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

Das Problem eines verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffs	13
A. Die Grundstruktur der Eigentums- gewährleistung des Art. 14 GG	17
I. Der Gegenstand der Gewährleistung	17
1. „Eigentum“ im natürlichen Wortsinn	17
2. „Eigentum“ im staatsrechtlichen Sinn	17
a) Begriffsumfang	17
b) öffentl.-rechtl. Charakter	18
c) Schutzrichtungen	19
d) Gewährleistungsfunktionen	20
3. Notwendige Begriffselemente	22
II. Der Regelungsvorbehalt des Art 14 Abs. 1 S. 2 GG	24
1. Die Bindung des Gesetzgebers an bisheriges Recht	24
2. Die Ausgestaltungsrichtlinie des Art. 14 Abs. 2 GG	28
3. Die Unterscheidung zwischen Inhalts- und Schrankenbestim- mung	31
4. Der Gesetzesbegriff in Art 14 Abs. 1 S. 2 GG	33
a) Gesetz im materiellen Sinne	33
b) Satzungsermessen	35
c) Verwaltungsermessen	36
III. Zwischenergebnis	38
B. Das Problem der Wesensgehaltsbestimmung	39
I. Das Schutzobjekt der Wesensgehaltsgarantie	39
II. Der Inhalt der Wesensgehaltsgarantie	43
1. Formale Wesensgehaltstheorien	44
2. Grundrechtssystematischer Ansatz	47

3. Wertsystematischer Ansatz	49
4. Wesensgehalt und institutionelles Rechtsdenken	54
5. Wesensgehalt und liberal-rechtsstaatlicher Ansatz	62
6. Enteignungsrechtsprechung und Wesensgehalt des Eigentums ..	67
a) Zivilgerichte	67
b) Verwaltungsgerichte	72
III. Ergebnis und Folgerungen für die Wesensgehaltsbestimmung der Eigentumsgewährleistung	75
C. Sinnermittlung des Kernbereichs von Art 14 GG	79
I. Der objektive Sinngehalt der Eigentumsgewährleistung	79
1. Allgemein anerkannte Kriterien	79
a) Herrschaftsbefugnisse des Rechtsinhabers	79
b) Verfügungsmacht und Vertragsrecht	82
2. Systematische Interpretation	84
a) Eigentumsgewährleistung als Wertentscheidung	84
b) Eigentumsgewährleistung und Wirtschaftsordnung	85
c) Eigentumsgewährleistung und Sozialisierungsvorbehalt	86
II. Die streitige Mindestfunktion der Eigentumsgewährleistung	89
1. Ausgangslage	89
2. Kooperationsformen zwischen Eigentümer und Dritten	90
a) Arbeitsverhältnis	90
b) Werkverträge	90
c) Gesellschaftsverhältnis	91
3. Soziale Übermacht des Eigentümers	92
4. Eigentum und Unternehmerfunktion	93
5. Eigentum und Risiko	94
6. Kapital und Arbeit	95
7. Lösungsmöglichkeiten des Interessenkonflikts	97
a) Vorrangigkeit der Kapitalinteressen	97
b) Nachrangigkeit der Kapitalinteressen	99
c) Nichtüberstimmbarkeit der Kapitalinteressen	101
III. Die historisch-geistesgeschichtliche Ergänzung der Sinnermittlung ..	103
1. Die unmittelbare Vorgeschichte der Grundgesetzgebung	103
2. Die Haltung der Parteien in der Eigentumsfrage zwischen 1945 und 1949	104
a) bürgerliche Parteien	104
b) Arbeiterparteien	107

3. Das Eigentumsgrundrecht im Parlamentarischen Rat	109
4. Mitbestimmungsfrage und Grundgesetzgebung	112
5. Die historische Entwicklung des Eigentumsrechts bis zum Bürgerlichen Gesetzbuch	115
a) Privateigentum in der Neuzeit	115
aa) Entwicklungstendenzen im Naturrecht	115
bb) Eigentum und Positivismus	116
cc) Eigentum als Basis des Liberalismus	117
b) Privateigentum an Produktionsmitteln	118
c) Theorien zur Rechtfertigung des Eigentums	120
aa) Ableitung aus der menschlichen Natur	120
bb) Ableitung aus der Erwerbsart	121
cc) Kritik	121
d) Karl Marx und das Privateigentum	124
aa) Seine Wirtschaftstheorie	124
bb) Wirkung auf die Zeitgenossen	125
cc) Bleibende Wirkung	129
6. Privateigentum und Weimarer Reichsverfassung	131
a) verfassungrechtliche Neuorientierung	131
b) Widerstände der Praxis	133
c) Haltung der Rechtslehre	135
7. Privateigentum im Dritten Reich	138
a) Umwertung des Rechts zur Pflicht	138
b) Verborgener Fortschritt	139
IV. Das Ergebnis der Sinnermittlung	140
1. Eigentum als komplexer Zielbegriff	140
2. Stufen der Eigentümermacht	142
a) statisches Eigentum	142
b) Eigentum im Tauschverkehr	142
c) Eigentum im Produktivbereich	143
3. Legitimationsgrundlagen	143
4. Regelungsmaximen des Gesetzgebers	145
D. Konkretisierung der Eigentums-	
gewährleistung in der Mitbestimmungsfrage	
I. Eingrenzung der Mitbestimmungsproblematik	148
1. Mitbestimmung als Entscheidungsteilhabe	148
2. Mitbestimmung und Vermögensbildung	150

II. Die aktive wirtschaftspolitische Rolle des Staates	152
1. Das Recht zur Marktbeeinflussung	152
2. Risikominderung durch Konjunkturpolitik	155
III. Die Rolle des Eigentümers im Unternehmen	159
1. Der Eigentümer-Unternehmer	160
2. Das Großunternehmen	161
a) Machtprobleme	161
b) Organisationsstrukturen	163
c) Aktionärsverhalten	165
d) Vorteile der Funktionentrennung	168
e) Unternehmenskonzentrationen	170
f) Aktionärsfunktionen	172
IV. Die rechtlichen Folgerungen	174
1. Fähigkeit zur Funktionswahrnehmung	175
a) Eigentümer-Unternehmer	175
b) Aktionäre	175
2. Funktionsvereitelung durch Mitbestimmung?	176
a) Aktionäre	176
b) Eigentümer-Unternehmer	178
c) Ermessensspielraum des Gesetzgebers	179

Schluß

Wesensgehalt, Enteignung und Vergesellschaftung	180
--	------------

Literaturverzeichnis	183
-----------------------------	------------

Abkürzungsverzeichnis

AcP	=	Archiv für die civilistische Praxis
AktG	=	Gesetz über Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften auf Aktien (Aktiengesetz) vom 6. 9. 1965 (BGBl I S. 1089)
Anm	=	Anmerkung
AöR	=	Archiv des öffentlichen Rechts
AO	=	Reichsabgabenordnung vom 13. 12. 1919 (RGBl S. 1993)
ArchRSozPhil	=	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
ARSP	=	— dito —
Bad.-Württ.	=	Baden-Württemberg
BBauG	=	Bundesbaugesetz vom 23. 6. 1960 (BGBl I S. 341)
bes.	=	besonders
BetrVerfG	=	Betriebsverfassungsgesetz vom 11. 10. 1952 (BGBl I S. 681), Neufassung vom 18. 1. 1972 (BGBl I S. 13)
BFHE	=	Sammlung der Entscheidungen und Gutachten des Bundesfinanzhofs
BGB	=	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl	=	Bundesgesetzblatt (Teil I und II)
BGH	=	Bundesgerichtshof
BGHSt	=	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	=	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BSG	=	Bundessozialgericht
BSGE	=	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BVerfG	=	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	=	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	=	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	=	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
Chap.	=	chapter
CDU	=	Christlich Demokratische Union
CSU	=	Christlich Soziale Union
d.	=	des
DÖV	=	Die Öffentliche Verwaltung
DP	=	Deutsche Partei
DR	=	Deutsches Recht
DRiZ	=	Deutsche Richterzeitung
DVBl	=	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	=	ebendort
ed.	=	edited
EGBGB	=	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch vom 18. 8. 1896 (RGBl S. 604)
ESVGH	=	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg
FAZ	=	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	=	Freie Demokratische Partei

GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949 (BGBl S. 1)
GmbHG	= Gesetz betr. die Gesellschaften mit beschränkter Haftung vom 20. 4. 1892 (RGBl S. 477)
HdSW	= Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
HGB	= Handelsgesetzbuch vom 10. 5. 1897 (RGBl S. 219)
h. L.	= herrschende Lehre
Hlb.Bd.	= Halbband
i. S. v.	= im Sinne von
JbdöR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JherJb	= Jherings Jahrbücher der Dogmatik des bürgerlichen Rechts
JW	= Juristische Wochenschrift
JZ	= Juristenzeitung
KJ	= Kritische Justiz
KO	= Konkursordnung vom 10. 2. 1877 (RGBl S. 351), vom 20. 5. 1898 (RGBl S. 369, 612)
Komm.	= Kommentar
m. w. Nachw.	= mit weiteren Nachweisen
Nachw.	= Nachweis
N. F. (n. F.)	= neue Folge
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
p.	= page
ParlR	= Parlamentarischer Rat
RdNr	= Randnummer
RG	= Reichsgericht
RGBl	= Reichsgesetzblatt
RGRK	= Reichsgerichtsräte-Kommentar
RGSt	= Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
RGZ	= Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
sc.	= scilicet
SPD	= Sozialdemokratische Partei Deutschlands
st. Rspr.	= ständige Rechtsprechung
Verh.	= Verhandlungen
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. 1. 1960 (BGBl I S. 17)
WEG	= Gesetz über das Wohnungseigentum und das Dauerwohnrecht (Wohnungseigentumsgesetz) vom 15. 3. 1951 (BGBl I S. 175)
WRV	= Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. 8. 1919 (RGBl S. 1383); „Weimarer Reichsverfassung“
ZfHW	= Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	= Zeitschrift für Schweizerisches Recht
ZStaatsw.	= Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft

EINLEITUNG

Das Problem eines verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffs

Der Schutz von Freiheit und Eigentum war der Angelpunkt des liberalen Rechtsstaats. Freiheit und Eigentum schienen unlösbar miteinander verbunden, das eine nicht ohne das andere vorstellbar¹.

Im Grundgesetz ist die Garantie der allgemeinen Handlungsfreiheit durch elf Artikel vom Eigentumsgrundrecht des Art. 14 getrennt. Eigentum ist zu einem Freiheitsrecht unter anderen geworden, es ist nicht mehr das Grundrecht schlechthin neben der Freiheit der Person. In dieser Äußerlichkeit zeigt sich der Wandel zum sozialen Rechtsstaat, den das Grundgesetz vollzogen hat. Das Eigentumsgrundrecht bleibt zwar als Freiheitsrecht verbürgt. Es hebt sich aber von den anderen Grundrechten durch die beigefügte Grundpflicht in Art. 14 Abs. 2 GG ab.

Art 15 GG schließlich eröffnet die Möglichkeit, das Eigentumsrecht für wichtige Lebensbereiche zu beseitigen. Das Eigentumsgrundrecht scheint nicht mehr der Angelpunkt des sozialen Rechtsstaats zu sein.

So gesehen, nimmt es nicht wunder, die traditionelle Eigentumsordnung zunehmend in Frage gestellt zu sehen. Forderungen, den Begriff des Privateigentums im Hinblick auf das Gemeinwohl neu zu definieren, provozieren jedoch die Frage nach den verfassungsrechtlichen Grenzen solchen Unterfangens. Im Streit um die Frage, wie sozial eine Privatrechtsordnung ausgestaltet werden kann, ohne die Grenze zu ihrer Aufhebung zu überschreiten, wird die Suche nach den Kriterien dieser Grenze zum entscheidenden Problem. Es geht um den verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriff, der dem Gesetzgeber bei seiner Befugnis, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen (Art 14 Abs. 2 S. 2 GG), vorgegeben ist; es geht um den Wesensgehalt der Eigentumsgewährleistung.

Zwar wird wegen der weiten Formulierungen des Art 14 Abs. 1 GG bisweilen bezweifelt, ob die Wesensgehaltsgarantie des Art 19 Abs. 2 GG für das Eigentumsgrundrecht gelte². Überwiegend ist man sich aber

¹ Vgl. hierzu *v. Mangoldt/Klein*, Art 14 Anm II 4a.

² *Maunz*, Staatsrecht, S. 182; ähnlich *H. Krüger*, Schack-Festschrift, S. 71 (73, 74); hierzu näher unten S. 25 f.

einig, Art 19 Abs. 2 GG begrenze auch die Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers aus Art 14 Abs. 1 S. 2 GG³.

Stünde das Eigentumsgrundrecht inhaltlich völlig zur Verfügung des Gesetzgebers, so wäre es in der Tat ungeeignet, eben diesen Gesetzgeber gemäß Art 1 Abs. 3 GG als unmittelbar geltendes Recht zu binden. Die Aufnahme eines solchen „leerlaufenden“ Grundrechts in das Grundgesetz wäre überflüssig gewesen.

Andererseits kann Eigentum im Sinne von Art 14 Abs. 1 und 2 GG nicht gleichbedeutend mit der Summe der bestehenden vermögensrechtlichen Normen mit Zuweisungsgehalt sein; denn Art 14 Abs. 2 S. 2 GG stellt Inhalt und Schranken des Eigentums jedenfalls in erheblichem Umfang zur Disposition des Gesetzgebers. Hinzu kommt die generalklauselartige Weite der Ausgestaltungsrichtlinie des Art 14 Abs. 2, die immer nur annäherungsweise erfüllt sein kann und deshalb eine ständige Herausforderung zu Reformen darstellt.

In der bisherigen Diskussion zu Art 14 GG standen Enteignungsprobleme im Vordergrund. Das förderte die Neigung, Eigentum im Sinne von Art 14 Abs. 1 GG mit den geltenden Privatrechtsnormen gleichzusetzen, da alle Enteignungstheorien vom derzeitigen Stand der gesetzlichen Eigentumsnormen ausgehen⁴. Erst in jüngster Zeit tritt Eigentum als selbständiger Verfassungsbegriff in den Vordergrund des Interesses⁵.

Die folgende Untersuchung gilt diesem eigenständigen verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriff als Rahmenbegriff für die Einzelgesetzgebung, an den der Gesetzgeber trotz seiner Gestaltungsfreiheit aus Art 14 Abs. 1 S. 2 GG gebunden ist und den man deshalb als den Wesensgehalt der Eigentumsgewährleistung bezeichnen muß. Die Klärung dieses verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffs ist unerlässlich, um aktuelle Fragen wie die einer erweiterten Mitbestimmung der Arbeitnehmer in wirtschaftlichen Unternehmen, einer Beteiligung der Nichtselbständigen an wirtschaftlichem Gewinn oder der Reform des Bodenrechts verfassungsrechtlich hinreichend beurteilen zu können.

Sinnvollerweise läßt sich die Frage nach dem Wesensgehalt des Eigentumsgrundrechts erst stellen, wenn geklärt ist, ob es allgemeine

³ *Wernicke*, Bonner Komm., Art 19 Erl 2b; *Giese/Schunck*, Art 14 Anm II 3; *v. Mangoldt/Klein*, Art 19 Anm V 1b; *Maunz*, Maunz/Dürig/Herzog, Art 14 RdNr 22 m. w. Nachw.; *Ipsen*, VVDStRL 10, 74 (94, 95); *Leisner*, Sozialbindung des Eigentums, S. 150 Fn 340, 341; *Reuss*, DVBl 1965. 384; *Kimminich*, Bonner Komm., Art 14 RdNr 31; BGHZ 23, (32); 56, 40 (42).

⁴ Dazu näher unten S. 68 f.

⁵ Z.B. bei *Leisner*, Sozialbindung des Eigentums; *Richter*, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Eigentumsbegriff des Art 14 des Grundgesetzes; *Schwerdtfeger*, Unternehmerische Mitbestimmung der Arbeitnehmer und Grundgesetz, S. 218 f.

Kriterien zur Ermittlung des Wesensgehalts eines Grundrechts gibt⁶. Andererseits empfiehlt es sich, die möglichen Ermittlungswege immer schon im Hinblick auf die Besonderheiten der Eigentumsgewährleistung zu untersuchen, damit die Erörterungen von vornherein auf das hier untersuchte Problem hinführen. Deshalb erschien es zweckmäßig, vorab die Grundrechtsstruktur des Art 14 GG zu klären, danach das Wesensgehaltsproblem im Hinblick auf die Eigentumsgewährleistung zu erörtern, um auf dieser Basis zu einer vertieften Bestimmung des Kernbereichs des Grundrechts fortzuschreiten.

Für die Bestimmung des Kerngehalts der Eigentumsgewährleistung gilt, was das *Bundesverfassungsgericht* generell zur Auslegung von Gesetzen ausgesprochen hat. Maßgeblich ist der in der Gesetzesvorschrift zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Grundgesetzgebers, so wie er sich aus dem Wortlaut des Art 14 und dem Sinnzusammenhang des Grundgesetzes ergibt. Die Entstehungsgeschichte einer Vorschrift soll nach dieser „objektiven Methode“ nur Bedeutung haben, soweit sie eine bereits gefundene Auslegung bestätigt oder Zweifel behebt, die anders nicht ausgeräumt werden können⁷. So formuliert, geht die Einschränkung des Bundesverfassungsgerichts indes zu weit. Auch die historische Auslegung kann einen gleichberechtigten Platz neben den anderen Interpretationsgesichtspunkten beanspruchen⁸. Gerade Art 14 GG zeigt, daß eine unvoreingenommene Erfassung des Kerngehalts des Eigentumsgrundrechts ohne Berücksichtigung der historisch-politischen Entwicklung der Eigentumsproblematik in den vorausgegangenen Verfassungsepochen und ohne Berücksichtigung der konkreten Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes mißlingen muß⁹.

Darüber hinaus kommt dem Grundsatz der Einheit der Verfassung besondere Bedeutung zu. Im Bereich der Eigentumsgewährleistung

⁶ Zum Wesensargument in juristischen Begründungen vgl. die vernichtende Kritik von *Scheuerle*, AcP 163, 429 f.; wegen Art 19 II GG führt dennoch kein Weg an einer Auseinandersetzung mit dem „Wesen“ einzelner Grundrechte vorbei!

⁷ BVerfGE 11, 126 (130, 131) m. w. Nachw.; *Schneider*, VVDStRL 20, 1 (12, 46).

⁸ Die prinzipielle Gleichwertigkeit aller Interpretationsgesichtspunkte ist Prämisse eines problemorientierten Methodenansatzes, vgl. *Ehmke*, VVDStRL 20, 53, 54 f.) insb. die Nachw. S. 54 Fn 4; die Gleichwertigkeit des historischen Moments entspricht aber an sich auch der objektiv-entstehungszeitlichen Methode des BVerfG, vgl. a. a. O. S. 130; zum Begriff der objektiv-entstehungszeitlichen Methode vgl. *Schneider* ebd. S. 46; ein knapper, aber guter Überblick über den heutigen Stand der Methodendiskussion findet sich bei *Starck*, Der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes, S. 260 f.; für eine grundsätzliche Identität von ratio legis und ratio legatoris bei der Auslegung des Grundgesetzes *Abendroth*, Das Grundgesetz, S. 13.

⁹ Zur Bedeutung der Tradition bei der Auslegung des Eigentumsgrundrechts *Leisner*, Sozialbindung des Eigentums, S. 211 f.; bei der Auslegung von Art 14 stellt auch das BVerfG stark auf die Entwicklungsgeschichte des Eigentumsrechts ab, BVerfGE 1, 264 (278); 2, 380 (402); 11, 64 (70); 14, 263 (278).