

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 384

Der Schutzzweck der Eigentumsgarantie

Leistung, Freiheit, Gewaltenteilung

Zur teleologischen Auslegung des Art. 14 Abs. 1 GG

Von

Dr. Jann Meyer-Abich



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

JANN MEYER-ABICH

Der Schutzzweck der Eigentumsgarantie

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 384

Der Schutzzweck der Eigentumsgarantie

Leistung, Freiheit, Gewaltenteilung

Zur teleologischen Auslegung des Art. 14 Abs. 1 GG

Von

Dr. Jann Meyer-Abich



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1980 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1980 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 04735 4

Vorwort

„Das Eigentum wird das große Schlachtfeld bilden.“ Diese Prognose *Tocquevilles*¹ hat sich in Westeuropa mit den sozialen Revolutionen des 19. Jahrhunderts erfüllt. Heute finden offenbar nur noch Nachhutgefechte statt, die „Eigentumsfrage“ ist nur mehr ein gesellschaftlicher Konflikt unter anderen. Mit dieser Ruhe kann es jedoch schnell vorbei sein, wenn bei abnehmendem Wirtschaftswachstum nicht mehr aus den Zuwächsen verteilt werden kann. Dann wird die Substanz der vorhandenen Rechte — vom Produktiveigentum bis zu den Pensions- und Rentenansprüchen — erneut zum Gegenstand der Polarisierung werden. Die derzeitige Atempause eröffnet — auch auf dem eingeschränkten Gebiet der juristischen Auslegung des grundrechtlichen Eigentumsbegriffs — eine erhöhte Chance zu konsensverstärkender Argumentation, die hier genutzt werden soll.

Jede verfassungsjuristische Argumentation hat zunächst anzusetzen beim Schutzzweck der Norm; die teleologische Auslegung ist auch im Verfassungsrecht unverzichtbar und unvermeidlich, wie gerade die jüngere Geschichte der Eigentumsgarantie beweist (Kap. A, S. 11 ff.). Im folgenden zeigt sich, daß die traditionellen und herrschenden Auffassungen über die ratio der Eigentumsgarantie die Praxis ihrer Handhabung nur unzureichend zu erklären vermögen: Der Gedanke, es sei die *eigene Leistung* des Einzelnen, die den Eigentumsschutz für das Arbeitsprodukt rechtfertige, stellt diese Praxis mehr in Frage, als daß er sie begründet (Kap. B, S. 25 ff.). Auch die Vorstellung, mit der Eigentumsgarantie werde das gegenständliche Umfeld *individueller Freiheit* geschützt, versagt mindestens für den Eigentumsschutz von Großunternehmen (Kap. C, S. 58 ff., 78 ff.). Paradigmatisch für die Begründungslosigkeit und Aporie unserer Praxis ist insoweit das Mitbestimmungs-urteil des Bundesverfassungsgerichts (dazu S. 102 ff.): Wie soll es zulässig sein, ausgehend von einer personalen Interpretation der Grundrechte Großunternehmen Grundrechtsschutz zu gewähren, wenn gleichzeitig — zu Recht — konstatiert wird, daß bei ihnen das personale Element „bis zur Bedeutungslosigkeit“² zurücktrete? Wenn das Bundesverfassungsgericht dies dennoch im Einklang mit der völlig herrschenden Meinung tut, dann spricht — auf der Basis einer zu vermutenden Ver-

¹ Parlamentsrede vom 27. Januar 1848 (Erinnerungen, S. 50).

² BVerfG — Mitbestimmung —, NJW 1979, 699 (706).

nünftigkeit unseres Rechts und seiner Handhabung³ — viel dafür, daß hier ein Stück Rationalität unserer Eigentumspraxis noch nicht hinreichend ausformuliert ist.

Damit ist die Frage nach einem strukturellen Zusammenhang zwischen der Freiheit des Einzelnen und der von Unternehmen gestellt (Kap. D, S. 105 ff.): Gibt es eine primäre Evidenz für einen unlösbaren Zusammenhang zwischen politischem und wirtschaftlichem Liberalismus (S. 105 ff.)? Welche freiheitsrelevanten Wirkungen könnten einer auf Dezentralisation beruhenden Entscheidungsautonomie wirtschaftender Einheiten zuzumessen sein (S. 115 ff., 127 ff.)? Wo ließe sich der Gedanke einer *sozialen Gewaltenteilung* durch Eigentum ideengeschichtlich verankern (S. 119 ff.)? Welche Folgen hätte ein derartiges Verständnis der Eigentumsgarantie für die Handlungs- und Zwecksetzungsfreiheit des Staates (S. 138 ff.)? Welche Probleme ergeben sich schließlich bei einer Annahme verschiedener Schutzzwecke für die Einheit der Eigentumsgarantie (Kap. E, S. 156 ff.)?

Diese Arbeit ist am Seminar für Staatsphilosophie und Rechtspolitik der Universität zu Köln in einer von gleichberechtigter und offener Diskussion geprägten Atmosphäre wissenschaftlicher Freiheit entstanden, wie sie heute im Wissenschafts- und Lehrbetrieb zentralisierter Großinstitute kaum noch wiederzufinden sein dürfte. Mein Lehrer *Martin Kriele* hat mir jede nur denkbare Freiheit bei Auswahl und Bearbeitung dieses Themas gelassen und das Entstehen der Arbeit mit freundlicher Geduld begleitet; was sie ihm auch in sachlicher Hinsicht verdankt, bringen die Anmerkungen nur unvollkommen zum Ausdruck. Ihm vor allem möchte ich — neben den übrigen Angehörigen des Seminars — danken. — Gewidmet ist diese Arbeit meiner Frau Karen.

J. M.-A.

³ *Kriele*, Die vermutete Vernünftigkeit unseres Rechts, in: Legitimitätsprobleme, S. 47 ff.

Inhaltsverzeichnis

A. Teleologische Argumentation im Verfassungsrecht	11
I. Grundsätzliche Unvermeidbarkeit	11
Exkurs	14
II. Teleologische Argumentation und Eigentumsgarantie	16
1. Art. 153 WRV	16
2. Art. 14 GG	21
B. Eigentum und Leistung	25
I. Eigentum als Leistungsanreiz	26
II. Eigentum als geronnene Arbeit	28
1. John Locke	28
a) Abwehr staatlicher Eingriffe	30
b) Diskreditierung arbeitslosen Einkommens	31
c) Aneignung fremder Arbeit?	32
2. Subjektive Privatrechte, Konsequenzen und Probleme bei der Anwendung der Leistungsthese	35
a) Unentgeltliche Zuwendungen	35
aa) Erbrecht	35
bb) Schenkung	36
b) Produktionsfaktor Natur	37
c) Produktionsfaktor Gesellschaft	38
aa) Markteinflüsse	38
bb) Leistungen Dritter	40
d) Produktionsfaktor Staat	41
3. Subjektiv-öffentliche Rechte	44
a) Das Leistungskriterium in der Rechtsprechung des Bun- desverfassungsgerichts	44
b) Schwächen der Leistungsthese	50
aa) Sozialversicherungsansprüche	50
bb) Subventionen	51
cc) Genehmigungen	53
dd) Soziale Entschädigungsansprüche	54
ee) Sozialhilfeansprüche	55

C. Eigentum und Freiheit	58
I. Ideengeschichtliche Vorbemerkung	59
II. Funktionswandel?	62
1. „Verschmelzung von öffentlichem und privatem Sektor“ ...	64
a) Zunehmende Dichte staatlichen Handelns	64
b) Kooperation von Staat und Wirtschaft	65
aa) Abweichen von rechtsstaatlicher Formtypik	66
bb) Sozialstaatliche Motivation	67
cc) „Identifikation“ von Staat und Wirtschaft	68
2. Funktionswandel des Sacheigentums?	69
a) Kulturpessimistische Vorbemerkung	69
b) Existenzsichernde Funktion?	71
c) Verfassungsrechtliche Relevanz	73
aa) „Schwächung“ der Eigentumsgarantie	73
bb) „Stärkung“ der Eigentumsgarantie	77
3. Großunternehmen	78
a) Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb	78
b) Großunternehmen als Machtinstrumente	85
c) Tragweite personaler Interpretation	90
aa) Stiftungen	94
bb) Verschachtelungen	94
cc) Öffentliche Unternehmen	95
dd) Freiheit der Arbeitnehmer	96
ee) Freiheit der Anteilseigner	97
ff) Fazit	102
d) Das Mitbestimmungsurteil des Bundesverfassungsgerichts	102
D. Politischer und wirtschaftlicher Liberalismus	105
I. Evidente Einheit von politischer und ökonomischer Freiheits- ordnung?	105
1. Ideengeschichtliche Bemerkungen	105
2. Empirische Evidenz?	109
3. Ökonomische Freiheit und soziale Frage	112
II. Eigentum und soziale Gewaltenteilung	115
1. Gegenwärtige Diskussion	115
2. Vorläufer	119
3. Materielle Freiheitsaspekte	127
a) Innerwirtschaftliche Gewaltenteilung	127
aa) Machtverteilung	127
bb) Begrenzter Unternehmenszweck	127
cc) Concept of countervailing power	128

b) Gewaltenteilung zwischen Staat und Wirtschaft	129
aa) Kompetenzausgrenzung	129
bb) Konfliktbegrenzung	130
cc) Offenheit und Reversibilität	131
dd) Reduktion von Komplexität	132
ee) Präventivwirkung gegenüber Totalitarismus	133
III. Soziale Gewaltenteilung und Sicherung der Individualfreiheit ..	135
1. Rationalitätsdefizit?	136
2. Ideologischer Charakter?	137
3. Souveränitätsverlagerung?	139
4. Gewaltenteilung und „Wirtschaftsverfassung“	142
5. Konkretisierende Wirkung teleologischer Argumentation	143
IV. Soziale Gewaltenteilung und Sozialisierungsermächtigung	148
1. Relativierung der Eigentumsgarantie	149
2. Relativierung der Sozialisierungsermächtigung	150
3. Fazit	154
E. Zur Einheit der Eigentumsgarantie	156
I. Die Sachbereiche der Eigentumsgarantie	156
II. Wirkung teleologischer Argumentation	157
III. Einheit der Eigentumsgarantie?	159
1. Differenzierung allein im Rahmen der Sozialbindung?	159
a) Dogmatische Inkonsequenz	160
b) Preisgabe des verfassungsintendierten Schutzes?	161
aa) Keine Identität zwischen Schutzzweck und faktischer Sozialfunktion	161
bb) „Sozialbezug“ als Leerformel	162
cc) „Sozialbezug“ als Einstieg in die schutzzweckbestimm- te Argumentation	162
2. Unterschiedliche Eigentumsbegriffe in Art. 14 Abs. 1 und 14 Abs. 3 GG?	163
3. Institutsgarantie und soziale Gewaltenteilung	164
4. Ausgliederung von Eigentumsgruppen?	165
5. Eigentumsgarantie und Schutzzweck der Verfassung	165
a) Vorrang der Individualfreiheit	166
b) Privatautonomie	167
c) Sozialer Frieden	168
Literaturverzeichnis	169

A. Teleologische Argumentation im Verfassungsrecht

I. Grundsätzliche Unvermeidbarkeit

Mit *Jherings* „*Zweck im Recht*“¹ wurden 1877 die Weichen zugunsten einer Rechtsfindung mittels teleologischer d. h. am Schutzzweck der Norm orientierter Argumentation gestellt: Wenn der Zweck Schöpfer des Rechts ist, so ist die Frage nach dem „richtigen“ Recht wie auch nach der inhaltlichen Reichweite einzelner Vorschriften nur zu beantworten, wenn man nach dem Zweck fragt, dem sie dienen sollen. *Jherings* Abkehr von der Begriffsjurisprudenz, zu deren überzeugtesten Anhängern er zunächst gehört hatte, wurde zum Paradigma für eine schrittweise Konversion der juristischen Methodik in den folgenden Jahrzehnten². Nachdem es vor allem *Heck*³ gelungen war, die mit der teleologischen Argumentation verbundene Aufwertung des Richters mit dem Postulat der Gesetzesbindung zu verknüpfen — der Richter vollziehe nicht eigene Wertungen, sondern als „denkender Diener“ lediglich die des Gesetzgebers⁴ — und damit dessen Überbewertung durch die Freirechtsschule zurückzuweisen, setzte sich die teleologische Argumentation insbesondere im Zivilrecht rasch durch. Im öffentlichen Recht stieß sie zunächst noch auf den starken Widerstand des staatsrechtlichen Positivismus *Labands* und auch *Kelsens*⁵. Nach dem Zusammenbruch des Kaiserreichs und der Errichtung der Republik vollzog sich aber auch hier Mitte der zwanziger Jahre die Wende zur teleologischen Argumentation⁶. Heute gehört die Frage nach der *ratio legis* eines Rechtssatzes oder Gesetzes nicht nur im Verwaltungsrecht zum Kernbestand des juristischen Argumentationsarsenals⁷, sondern auch im Verfassungsrecht: „Aufgabe der Verfassungsrechtsprechung ist es, die verschiedenen Funktionen einer Verfassungsnorm, insbesondere eines Grundrechts, zu erschließen“⁸.

¹ 1. Aufl. 1877.

² s. die Darstellung bei *Haverkate*, *Gewißheitsverluste*, S. 119 ff.

³ *Gesetzesauslegung und Interessenjurisprudenz*, AcP 112 (1914), S. 1 ff.

⁴ *Heck*, S. 19 ff., 53 ff.

⁵ Vgl. *Kelsen*, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, 1911.

⁶ Eingeleitet insbesondere durch *F. v. Hippel*, *Untersuchungen zum Problem des fehlerhaften Staatsaktes*, 1924; s. dazu *Haverkate*, S. 129.

⁷ s. *Forsthoff*, *Verwaltungsrecht*, Bd. II, S. 160.

⁸ BVerfGE 6, 55 (72); s. a. E 6, 32 (38) und 1, 299 (312); bestätigt u. a. in 11,

Demgegenüber hat *Forsthoff* noch einmal versucht, das Blatt zu wenden und die Rückkehr zum Auslegungskanon *Savigny's* gefordert: Zulässig seien im Verfassungsrecht nur grammatische, logische, historische und systematische Auslegungsargumente, also nicht teleologische⁹. Sein Versuch, wenigstens das Verfassungsrecht dem öffentlich ausgetragenen Diskurs, dem Meinungsmarkt und der politischen Wertung des Richters zu entziehen, ist jedoch ohne positive Resonanz geblieben. Dies beruht auf verschiedenen Gründen:

Die Frage nach dem telos — ist sie einmal gestellt — kann nur noch mit (meta)teleologischer Argumentation abgewiesen werden: Indem *Forsthoff* die Verfassung als teleologisch nicht hinterfragbare politische Entscheidung in einer historischen Spannungslage charakterisiert und damit im Ergebnis ihre Rationalisierungsfähigkeit verneint¹⁰, stellt er sie in einen konkreten Zweckzusammenhang und muß sich damit selbst eines rational-teleologischen Arguments bedienen¹¹.

Eine Verfassung, die nur historische Spannungslagen entscheidet, wird — je stärker gesellschaftlicher Wandel stattfindet und neue Spannungslagen auftreten, desto mehr — zur Antwort auf veraltete Fragen; sie kann auf neue Probleme — etwa der „technischen Realisation“ — keine Antwort mehr geben¹². Sie wird dann zwar vor dem Schicksal bewahrt, zum „Repositorium der gängigen Werte“¹³ zu werden. Aber läßt sich mit einem „Repositorium vergangener Werte“ mehr Staat machen?

Abgesehen von der allgemeinen Frage, wie sich ein dezisionistisches Verfassungsverständnis und demokratischer Verfassungsstaat als institutionelle Sicherung des rationalen Diskurses auf einen Nenner bringen lassen könnten — die rechtlichen Rahmenbedingungen müssen ja selbst auch diskursiv einlösbar sein —, ist auch nach *Forsthoff* der „Entscheidungsgehalt der Verfassung zu ermitteln und der Verfas-

126 (130); 35, 263 (278 f.); zur teleologischen Argumentation des BVerfG bei Art. 14 GG s. u. A II 2 und B II 3 a); ebenso *Kriele*, Theorie der Rechtsgewinnung, S. 15, 96, 172 und pass.; derselbe, Staatslehre, S. 338 f.; *Stern*, Gesetzesauslegung, S. 218 ff., 318 und Staatsrecht I, S. 35, 105; s. a. *Fr. Müller*, Jur. Methodik, S. 163 und 107 ff. zum „Normbereich“; *Larenz*, Methodenlehre, S. 321 ff., 466 ff.; *R. Scholz*, Koalitionsfreiheit, S. 96 ff.

⁹ Zur Problematik der Verfassungsauslegung (1961), in: Rechtsstaat im Wandel, S. 153 ff. (173 ff.); vgl. a. Staat der Industriegesellschaft, S. 147 ff.; ebenso *Abendroth*, Grundgesetz, S. 13 ff.; *Ridder*, Grundrechtsschutz, S. 48, 104 f.

¹⁰ Verfassungsauslegung, S. 171 f. und Verwaltungsrecht Bd. I, S. 161: das Anrecht der teleologischen Methode reiche nur so weit, wie Rationalisierung möglich sei.

¹¹ s. *Haverkate*, S. 132.

¹² Dies ist jedenfalls *Forsthoffs* Fazit (Staat der Industriegesellschaft, passim); ebenso hinsichtlich der Eigentumsgarantie, *Festg. Maunz*, S. 96, 101.

¹³ *Forsthoff*, Verfassungsauslegung, S. 172.

sungsanwendung verfügbar zu machen“¹⁴. Dies bedeutet, daß die Frage nach der ratio legis mindestens als Frage nach der ratio decidendi gestellt werden muß. Wenn aber auch auf dezisionistischer Grundlage die Frage nach Inhalt und Tragweite der Entscheidung des Verfassungsgebers nur teleologisch beantwortet werden kann, so ist die von Forsthoff befürchtete Entscheidungsverlagerung auf den Interpreten¹⁵ der Verfassung mindestens tendenziell und partiell unvermeidbar.

Für das Verwaltungsrecht gehört Forsthoff zu den entschiedenen Befürwortern der teleologischen Methode: Sie leiste „ausgezeichnete Dienste“¹⁶. Warum nicht auch im Verfassungsrecht¹⁷? Die von Forsthoff für das Verwaltungsrecht als kennzeichnend herausgestellten und die Anwendung teleologischer Argumentation erzwingenden Momente (gestaltende Funktion der Normen, ihre normative Unvollständigkeit, ihr Ausgesetztsein gegenüber dem Wandel von Anschauungen und Verhältnissen sowie ihre Zweckhaftigkeit)¹⁸ kennzeichnen das Verfassungsrecht mindestens ebenso. Welche sachlichen Gründe aber kann es geben, die Entscheidungsverlagerung vom Gesetzgeber auf den Interpreten da zu befürworten, wo der Verwaltungsbeamte im Zentrum der Rechtsanwendung gesehen wird¹⁹, und da zurückweisen, wo der (Verfassungs)richter letztverbindlich entscheidet²⁰?

Wenn teleologische Argumentation in der juristischen Praxis also unvermeidlich ist, so bedeutet die Forderung, zum Auslegungskanon *Savignys* zurückzukehren, nichts anderes als die Aufforderung, die eigentlich tragenden Gründe einer Entscheidung nicht bekanntzugeben; denn eine Entscheidung ist in der Regel nur dann erforderlich, wenn verschiedene Auslegungen lege artis vertreten werden können²¹. Wenn aber die ausschlaggebenden Erwägungen hinter dem „tarnenden Schleier“²² eines der Verfügung des Verfassungsinterpreten scheinbar entzogenen „logischen Formalismus“²³ verborgen werden können, so besteht die Gefahr von Willkür und Parteilichkeit²⁴. Sie kann nur von

¹⁴ Ebd., S. 173.

¹⁵ Ebd., S. 172.

¹⁶ Verwaltungsrecht, Bd. I, S. 160.

¹⁷ Auf diese Diskrepanz bei *Forsthoff* wird immer wieder hingewiesen, vgl. etwa *Kriele*, Rechtsgewinnung, S. 27 f.; *Maunz/Dürig*, GG, Art. 20 Rdn. 73; *Haverkate*, S. 132.

¹⁸ Verwaltungsrecht, Bd. I, S. 161, 164.

¹⁹ s. Verwaltungsrecht Bd. I, S. 164: Die Tätigkeit des Verwaltungsbeamten sei weniger durch positive Rechtssätze determiniert als die des Richters.

²⁰ Verfassungsauslegung, S. 172.

²¹ Zur juristischen Entscheidung s. *Kriele*, Rechtsgewinnung, S. 177 ff. und (Nachwort zur 2. Aufl.), S. 310 ff. und Recht und prakt. Vernunft, S. 40 ff.

²² *Kriele*, Rechtsgewinnung, S. 15.

²³ *Haverkate*, S. 123.