

Die wirtschaftsverfassungsrechtliche Bedeutung der Eigentumsgarantie

Veris-Pascal Heintz*

Die grundrechtliche Bestimmung des Art. 14 GG hat eine immense Bedeutung für die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland. Dem Gesetzgeber kommt die Aufgabe zu, das Eigentum zu garantieren und seine Verfügbarkeit für wirtschaftliche Belange auszugestalten. Die Bedeutung der Eigentumsgarantie im Kontext einer so genannten Wirtschaftsverfassung soll deshalb im Folgenden vorgestellt werden.

I. Einführung

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in den 1960er Jahren hervorgehoben, dass das Bekenntnis zum Eigentum als Rechtsinstitut eine „Wertentscheidung des Grundgesetzes von besonderer Bedeutung für den sozialen Rechtsstaat“¹ darstellt. Dies lässt sich auf zweierlei Weise erklären: Zum einen aufgrund der engen Verknüpfung von Eigentum mit der persönlichen Freiheit des Einzelnen und zum anderen wegen der Bedeutung des Eigentums im Bereich der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit². Hierbei ist zu beachten, dass in einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Ökonomie zwischen der liberal-naturrechtlichen Begründung von Privateigentum als Ausdruck individueller Freiheit und den – durch Art. 14 II GG normierten – Erfordernissen der Sozialstaatlichkeit vermittelt werden muss³. Das Bundesverfassungsgericht hat somit in seiner verfassungsrechtlichen Prüfungskompetenz zu beurteilen, wie die Grenzen staatlicher Eigentumsordnung zu fassen sind und inwieweit die Eigentumsgarantie als „Stellschraube“ für die gesamte Sozialordnung fungiert⁴.

II. Einordnung in den Kontext der Wirtschaftsverfassung

Unter Wirtschaftsverfassung versteht man im Allgemeinen die „Summe der verfassungsrechtlichen

Gestaltungselemente der Ordnung der Wirtschaft“⁵, die den Gesetzgeber in seiner wirtschaftspolitischen Gestaltungsfreiheit beschränken. Diese Begriffsbestimmung lässt sich auf das Grundgesetz nicht ohne Probleme übertragen, denn dieses hält keinen gesetzestechnisch eigenständigen Abschnitt über die Ordnung und Gestaltung des Wirtschaftslebens bereit. Es unterscheidet sich damit von der Verfassungstradition der Weimarer Reichsverfassung, deren fünfter Abschnitt des zweiten Hauptteiles (Art. 151 bis 165) die Überschrift „Das Wirtschaftsleben“ trug⁶. Auch die Verfassung der DDR sah umfangreiche Regelungen über die (sozialistische) Wirtschafts- und Eigentumsordnung vor.

Die Gründe für die Zurückhaltung des historischen Grundgesetzgebers hinsichtlich einer vergleichbar klar umrissenen Wirtschaftsverfassung lässt sich auf verschiedene Gesichtspunkte zurückführen. Primär wollte man einen Vorbehalt hinsichtlich einer potentiellen Wiedervereinigung zugunsten einer gesamtdeutschen Verfassungsgesetzgebung offen halten⁷. Im Parlamentarischen Rat überwog der Gedanke, dass die Regelung der Sozialordnung der Zukunft überlassen werden müsste⁸, um eine prinzipiell privatrechtliche Ordnung im Sinne einer (marktwirtschaftlich) liberalen Demokratie zu schaffen.

Das Grundgesetz sagt über die verfassungsrechtlich erlaubte Wirtschaftsordnung wenig aus; es „enthält keine unmittelbare Festlegung und Gewährleistung einer bestimmten Wirtschaftsordnung“. Dem Gesetzgeber kommt ein relativ weiter Gestaltungsspielraum zu, sodass das Grundgesetz oft als wirtschaftspolitisch „neutral“ angesehen wird⁹. Diese Neutralität darf jedoch nicht als wirtschaftsverfassungsrechtliche Inhalts- und Entscheidungslosigkeit des Grundgesetzes missverstanden werden¹⁰, sie stellt dem Gesetzgeber keinen „Freibrief“ für jede dem Zeitgeist entsprechende Wirtschaftspolitik aus. Es ist also nur in dem Sinne neutral, dass der Gesetzgeber jede ihm

* Der Autor studiert Rechtswissenschaften an der Universität des Saarlandes und ist studentische Hilfskraft am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Wirtschafts-, Steuer- und Finanzrecht von Professor Dr. Rudolf Wendt – besonderer Dank gebührt den Wiss. Mitarbeitern Dominik Schroeder und Michael Bach.

¹ BVerfGE 14, 263 (277).

² BVerfGE 24, 367 (389).

³ Wendt, Eigentum und Gesetzgebung, 1985, S. 1.

⁴ Vgl. Kirchheimer, Funktionen des Staats und der Verfassung, 1972, S. 14 f.

⁵ Schmidt, Wirtschaftspolitik und Verfassung, 1971, S. 89 ff.

⁶ Badura, JuS 1976, 205 (205).

⁷ Papier, in: Nörr/Starbatty (Hrsg.), Soll und Haben, 1999, S. 95 ff. (97).

⁸ Vgl. v. Mangoldt, AöR 75 (1949), 275.

⁹ BVerfGE 7, 377 = NJW 1958, 1035.

¹⁰ Schielek/Schielek, in: Das lädierte Grundgesetz, 1977, S. 130 ff.

sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik verfolgen darf, sofern er dabei die bundesstaatliche Kompetenzverteilung, den sozialstaatlichen Auftrag aus Art. 20 I GG, die rechtsstaatlichen Verfassungsgrundsätze und die grundrechtlichen Gewährleistungen achtet¹¹. Die einfachgesetzliche Gestaltung der Wirtschaftspolitik bemisst sich somit stets an den wirtschaftlich relevanten Grundrechten. Eine besondere Bedeutung kommt hierbei der Eigentumsgarantie zu, die nach ihrem Schutzzweck von Verfassungs wegen eine wirtschaftsverfassungsrechtlich relevante Wirkung hervorruft¹². So verhindert die Eigentumsgarantie, dass eine, das unternehmensbezogene Privateigentum negierende, Wirtschaftsordnung im Sinne einer sozialistischen Planwirtschaft nicht gewahrt werden könnte¹³; Art. 14 GG übt dabei eine Lenkungsfunction durch Ausschluss einer bestimmten Wirtschaftspolitik aus.

III. Grundsätzliche Bedeutung der Eigentumsgarantie für die Wirtschaftsverfassung

Für die wirtschafts- und arbeitspolitische Gesetzgebung ist dem Grundgesetz in der Eigentumsgarantie als Einzelnorm eine gewisse bindende Programmatik zu entnehmen: Das fokussierte Staatsziel ist nicht mehr alleine der Schutz von „Freiheit und Eigentum“, sondern der Schutz und die Gewährleistung von sozialer Sicherheit, Mitbestimmung, Teilhabe, Daseinsfürsorge und Persönlichkeitsentfaltung im vermögensrechtlichen Bereich¹⁴. Die Eigentumsgarantie ist somit in ihrem rechtlichen Gehalt durch Privatnutzbarkeit gekennzeichnet, d.h. die Zuordnung zu einem Rechtsträger¹⁵, in dessen Hand es als Grundlage privater Initiative und im eigenverantwortlichen privaten Interesse „von Nutzen“ sein soll, und durch die von dieser Nutzung nicht immer deutlich abgrenzbare grundsätzliche Verfügungsbefugnis über den Eigentumsgegenstand¹⁶.

1. Wirtschaftsverfassungsrechtlicher Garantiegehalt

Praktische Relevanz erlangt das vorher Gesagte im Bereich des ertragsorientierten wirtschaftlichen Handelns, das die Existenz und Verfügungsmöglichkeit unternehmerischen Eigentums voraussetzt. Der eigentumskonstituierende Gesetzgeber muss also kreativ Grundlagen für funktionales, freiheitliches und autonomes unternehmerisches Eigentum schaffen. In concreto geht es um die Einrichtung verschiede-

ner Freiheiten im Bereich des Kartell- und Gesellschaftsrecht sowie Einzelfreiheiten wie die unternehmerische Produktionsfreiheit¹⁷ et cetera. Durch den damit einhergehenden Schutz des Privateigentums an Produktionsmitteln trifft das Grundgesetz indirekt auch eine Gewährleistung einer marktmäßig und wettbewerblich organisierten Wirtschaftsordnung¹⁸: Der eigenverantwortliche Grundrechtsträger agiert – mit eigenen Rechten ausgestattet – in einem System dezentraler-privatautonomer Wirtschaftsorganisation¹⁹. Diese dezentrale Verteilung von Chance, Risiko und Entscheidungsmacht²⁰ auf einen Großteil von Wirtschaftsteilnehmern, führt zu einem Mehr an Gewaltenteilung und Demokratisierung innerhalb des Marktes. Dadurch kommt dem Gesetzgeber eine überaus wichtige Rolle hinsichtlich einer alle Interessen und Erscheinungsformen der Eigentumsfreiheit zu berücksichtigenden Wirtschaftspolitik zu. Von daher verwundert es auch nicht, dass die Grundfragen der Wirtschaftsordnung in den Programmen der einzelnen Parteien eine wichtige Stellung einnehmen und diese – in treffender Weise – wettbewerblich um die Wählergunst kämpfen. So stehen traditionellerweise (wirtschafts-)liberale Parteien wie die FDP für einen eher freiheitlichen Markt und Deregulierung, während die SPD in ihrem Hamburger Programm von 2007 auf eine koordinierte und demokratisierte soziale Marktwirtschaft setzt, um nachhaltigen Fortschritt und qualitatives Wachstum zu ermöglichen²¹.

2. Das unternehmerische Eigentum

Das unternehmerische Eigentum erscheint unter heutigen Gegebenheiten in immer vielfältigeren Formen. In einer marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaft erscheint Eigentum vor allem in gesellschaftsrechtlich vermitteltem Eigentum. Die Eigentumsgarantie steht hierbei notwendigerweise im Zusammenhang zur Vereinigungsfreiheit gemäß Art. 9 I GG.

a) Recht am Unternehmen

Das Recht am Unternehmen muss über die, die Produktion ermöglichenden Gegenstände, hinaus geschützt werden²², da das Unternehmen als in sich geschlossener Vermögens- und dem Eigentum zuzurechnender Körper betrachtet wird. Jener Überlegung wird der Gedanke zugrunde gelegt, dass die unternehmerische Tätigkeit nicht alleine durch Sicherung

¹¹ BVerfGE 4, 7 = NJW 1954, 1235; Scheuner, Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft, 1971, S. 29.

¹² Wendt (o. Fußn. 3), S. 263.

¹³ Papier (o. Fußn. 7), S. 102.

¹⁴ Wendt (o. Fußn. 3), S. 261 f.

¹⁵ BVerfGE 42, 263.

¹⁶ BVerfGE 31, 229 (240); BVerfGE 37, 132 (140).

¹⁷ BVerfGE 8, 71 (79 ff.), 21, 150 (154 ff.).

¹⁸ Schwabe, Probleme der Grundrechtsdogmatik, 1977, S. 332 f.

¹⁹ Rupp, Grundgesetz und „Wirtschaftsverfassung“, 1974, S. 34 ff.

²⁰ Badura, JuS 1976, 205 (210).

²¹ Hamburger Programm der SPD, S. 42.

²² Friauf/Wendt, Eigentum am Unternehmen, 1977, S. 29 f.

einzelner Vermögenswerte hinlänglich geschützt wäre. Die Rechtsprechung entwickelte deshalb den Eigentumsschutz am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb aus dem Privatrecht heraus, um einen Schutz vor „entschädigungsloser Enteignung“ gewähren zu können²³. Dem Recht am Unternehmen kommt hinsichtlich seiner Nutzbarkeit eine institutionelle Absicherung zu²⁴.

b) Das Anteilseigentum

Eine der wichtigsten Erscheinungsformen des unternehmerischen Eigentums ist das gesellschaftsrechtlich vermittelte Eigentum, das hauptsächlich in Gestalt von Kapitalgesellschaften auftritt. Hierfür sieht das Gesellschaftsrecht Regelungen über die Kapitalassoziation in Form von Anteilsrechten vor. Anteilsrechte sind Mitgliedschaftsrechte, sie umschließen eine Kapital- und Ertragsbeteiligung sowie eine gesellschaftsrechtlich regulierte unternehmerische Planungs- und Dispositionsbefugnis²⁵. Anteilseigentum ist unerlässliche „Voraussetzung für die Ansammlung des zum Betrieb moderner Wirtschaftsunternehmen erforderlichen Kapitals“ und „von ausschlaggebender Bedeutung für die Funktionsfähigkeit einer auf Dezentrierung sowie Verteilung von Macht, Chancen, Risiko und Herrschaft beruhenden Wirtschaftsordnung“²⁶. Dieser Ansicht ist mit Rücksicht auf die erforderliche Entwirrung unternehmerischer All- bzw. Alleinmacht durch eine zunehmende Verteilung wichtiger Entscheidungen zuzustimmen. Jedoch sind von der „Demokratisierung“ im beschriebenen Sinne nur die Anteilseigner betroffen und nicht die am Ertrag beteiligten Arbeitnehmer. Um diesen Umständen Rechnung zu tragen, erließ der Gesetzgeber im Jahre 1976 das Mitbestimmungsgesetz²⁷. Hieran knüpft die Vorstellung an, dass es sich bei einem (Groß-)Unternehmen um eine selbständige „Wirtschaftsorganisation“²⁸ handelt, die sich aus der Arbeitskraft der Arbeitnehmer und der eigentumsrechtlichen Ausgestaltung unternehmerischen Handelns zusammensetzt. Jene Mitbestimmung im Unternehmen stellt einen weitgehenden Eingriff in die Freiheit der Anteilseigner dar, der aber dann gerechtfertigt ist, wenn die Mitbestimmung in den Aufsichtsräten nicht die Kontrolle über die Führungsauswahl im Unternehmen und das Letztentscheidungsrecht über sämtliche vermögensrelevanten Dinge zu tangieren vermag²⁹. Diese Vor-

lagen sind insbesondere in der derzeitigen, schwierigen Wirtschaftslage und für die Neuorientierung der Wirtschaftspolitik zu beachten!

IV. Schlussbetrachtung

Nicht nur in der Philosophie besteht ein reger Streit darüber, was Eigentum seinem Sinngehalt nach darstellt und welche Rechte man ihm zusprechen soll. Schon Cicero beschäftigte sich mit dem Verhältnis des Menschen zur Sache: Eigentum ist eine unmittelbare Beziehung des Menschen zu einer Sache, die notwendigerweise den von der Rechtsordnung gewährten Anspruch erzeugt, von anderen respektiert zu werden³⁰. Eigentum nimmt somit seit Menschen Gedenken eine wichtige Stellung für das soziale Gefüge der Gesellschaft ein, was in einer hochtechnologisierten, wettbewerblich organisierten Marktwirtschaft natürlich von umso größerer Bedeutung ist. Die Anzahl der Veröffentlichungen in der Literatur und auch der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zeigt einerseits, dass die Eigentumsdebatte insbesondere für das Wirtschaftsverfassungsrecht nie an Bedeutung verloren hat und immer wieder neue Fragestellungen zu entstehen scheinen. Andererseits, dass der Gesetzgeber in seiner Aufgabenbestimmung zwischen individueller Garantie des Eigentums und Wahrung des Gemeinwohls, namentlich der Sozialstaatlichkeit, zu vermitteln, oftmals Interessenkonflikte auslöst. Insgesamt dürfte deutlich geworden sein, dass die Eigentumsgarantie aus Art. 14 GG von immenser Bedeutung für die wirtschaftsverfassungsrechtliche Ausrichtung der Bundesrepublik Deutschland ist.

²³ BGHZ 23, 157 (162); BGHZ 40, 355 (364); 45, 83 (87 f.); 45, 150 (154); 48, 58 (60 ff.); 48, 65 (66 ff.); 49, 231 (236 ff.).

²⁴ BVerfGE 1, 264 (277).

²⁵ Badura, JuS 1976, 205 (211).

²⁶ BVerfGE 50, 290 (344 f.).

²⁷ BGBl. I S. 1911, 1953.

²⁸ Wiedermann, ZGR 1975, 401 ff.

²⁹ BVerfGE 14, 263 (273 ff.).

³⁰ Chiusi, in: Was ist Eigentum?, S. 70.