Fragen der Freiheit

Heft 246
Januar–März 1998

Eigentum und Verfassung

Es ist nicht wahr, daß das Eigentum seiner ›Idee‹ nach die absolute Verfügungsgewalt in sich schlösse. Ein Eigentum in solcher Gestalt kann die Gesellschaft nicht dulden und hat sie nie geduldet – die ›Idee‹ des Eigentums kann nichts mit sich bringen, was mit der ›Idee‹ der Gesellschaft in Widerspruch steht.

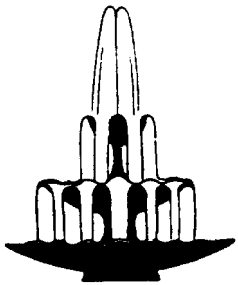
Otto von Gierke
(1841–1921)

FRAGEN DER FREIHEIT

– Beiträge zur freiheitlichen Ordnung von Kultur, Staat und Wirtschaft –

Folge 246

Januar–März 1998



seit 1957

Herausgegeben vom Seminar für freiheitliche Ordnung e.V.
Badstraße 35, D-73087 Bad Boll, Telefon (0 71 64) 35 73

Inhaltsverzeichnis

Seite

Werner Böhmer
Zur Geschichte des Grundstücksverkehrsrechts, zum verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriff des Grundgesetzes und zum Begriff der Eigentumsbeschränkung . . . 3–30

Jobst von Heynitz
Rechtshistorische Erkenntnisse und ihr Beitrag zum Wandel der Eigentumsrechtsprechung, -verfassung und -gesetzgebung – Eine Würdigung 30–41

Jan Franke-Viebach
Die Grundlagen der Europäischen Währungsunion 42–61

Buchbesprechung

Fritz Andres
Manfred Brocker: Arbeit und Eigentum 62–64

Die Mitwirkenden dieses Heftes 61

Zur Geschichte des Grundstückverkehrsrechts, zum verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriff des Grundgesetzes und zum Begriff der Eigentumsbeschränkung

*Werner Böhmer**

*Diese von Professor Dr. Werner Böhmer 1966 geschriebene Untersuchung ist ein bedeutendes rechts- und zeitgeschichtliches Dokument. Sie war als Exkurs seinem Votum beigefügt, das er als Berichterstatter des 1. Senats des Bundesverfassungsgerichts zur Vorbereitung des Beschlusses vom 12. Januar 1967 abgegeben hatte**. Wir freuen uns, sie mit seiner freundlichen Erlaubnis veröffentlichen zu dürfen. Auf die Bedeutung der Untersuchung von Prof. Dr. Werner Böhmer für die bundesrepublikanische Rechtsentwicklung im Bereich der Eigentumsverfassung und weit darüber hinaus geht die Würdigung ein, die der Untersuchung folgt.*

Jobst v. Heynitz

I.

Die Geschichte des Grundstückverkehrsrechts ist die Geschichte von Inhalt und Umfang der Befugnis, über Grundbesitz zu verfügen und Eigentum an Grund und Boden zu erwerben. Sie ist ein entscheidender Ausschnitt aus der Entwicklung der Eigentumsordnung überhaupt und nicht nur die Geschich-

* Prof. Dr. Werner Böhmer war Richter am 1. Senat des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Februar 1965 bis zum 25. Juli 1983.

** Dieser Beschluß ist veröffentlicht in der amtlichen Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Band 21, Seite 73 ff. – Mit diesem Beschluß entschied der 1. Senat des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsbeschwerde des Käufers eines Waldgrundstücks. Ihm war von der zuständigen Behörde die Genehmigung zum Kauf des Waldgrundstücks nach dem Grundstückverkehrsgesetz versagt worden, weil er weder Landwirt noch Forstwirt war. Diese Versagung wurde vom Bundesgerichtshof als rechtmäßig bestätigt. Dagegen legte der Käufer Verfassungsbeschwerde ein, bei der er sich auch darauf berief, daß die Versagung der Genehmigung nach dem Grundstückverkehrsgesetz mit Artikel 14 Grundgesetz nicht vereinbar sei. Daher mußte sich der für die Verfassungsbeschwerde zuständige 1. Senat mit der Frage beschäftigen, ob die gesetzliche Beschränkung der Veräußerungsbefugnis und des Erwerbsrechts land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke nach § 2 und § 9 Absatz 1 Nr. 1 Grundstückverkehrsgesetz mit der Eigentumsgarantie nach Artikel 14 Grundgesetz vereinbar war.

te eines rechtstechnischen Vorganges. Daher läßt sie sich – will man einen richtigen Einblick gewinnen – nicht durch die Aneinanderreihung einzelner gesetzlicher Regelungen darstellen. Gerade im Recht des Grundstückverkehrs kommen alle rechtssoziologischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Faktoren sowie die rechtstheoretischen und rechtsphilosophischen Auffassungen, die der geltenden Eigentumsordnung zugrunde liegen, in besonderem Maße zur Geltung und zum Ausdruck. Die Geschichte des Grundstückverkehrsrechts hat einen fundamentalen geistesgeschichtlichen und politischen Hintergrund und zeigt einen bedeutsamen Ausschnitt aus der modernen Scheidung von privatem und öffentlichem Recht, die weitgehend dazu geführt hat, daß das Eigentum heute ein „Doppelgesicht" hat. Darüber hinaus hat die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Eigentums einen ihrer geschichtlichen Ausgangspunkte im Rechte des Grundstücksverkehrs. Der Inhalt der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie steht – in geschichtlicher Betrachtung – in einem unlösbaren Zusammenhang mit der Entwicklung des Eigentumsbegriffs, wie er im *einfachen* Recht Gestalt gewonnen hat. Die Eigentumsgarantie hat in erheblichem Umfang Rechtsgehalte des unterkonstitutionellen Rechts rezipiert. Die Grundlagen der geltenden Eigentumsordnung sind von der Reformgesetzgebung des einfachen Gesetzgebers des beginnenden 19. Jahrhunderts gelegt worden, die verfassungsrechtliche Sicherung ist dieser Entwicklung erst später nachgefolgt. Der Rechtsbegriff des Eigentums ist von den Verfassungen übernommen und nicht geschaffen worden. Erst die Weimarer Verfassung hat in Art. 153 Abs. 2 auf das einfache Recht umgestaltend eingewirkt. Diese wechselseitige Bedingtheit von Grundrecht und einfachem Gesetz muß man bei der rechtlichen Einordnung des Grundstückverkehrsrechts beachten.

Es gibt kaum ein Rechtsgebiet, in dem die rechtsgeschichtliche Entwicklung und diese rechtlichen Zusammenhänge so mißachtet werden wie in den gängigen Darstellungen der Eigentumsordnung. Dabei liegt es auf der Hand, daß gerade das Rechtsinstitut Eigentum „traditionsbeladen" ist wie kaum ein anderes. Ein richtiges Verständnis für die Elemente, die heute die Eigentumsordnung ausmachen, läßt sich nur gewinnen, wenn man die heute gültigen Einrichtungen, Prinzipien und Rechtsgrundsätze in ihrem geschichtlichen Zusammenhang sieht und an den für die Entwicklung maßgebenden Rechtstatsachen sowie ihren sozialen und wirtschaftlichen Ursachen nicht vorbeigeht. Was als Eigentumsordnung heute vor uns liegt, ist das Ergebnis einer langen, aber keineswegs abgeschlossenen Rechtsentwicklung, in der sich die verschiedensten Linien verbunden haben, in der sich aber auch gegensätzliche Grundauffassungen noch heute unvereinbar gegenüberstehen.

Sieht man von der Frage ab, welche Rechtsgüter als Eigentum im Sinne der verfassungsrechtlichen Garantie anzusehen sind, so wird das Eigentum im wesentlichen als das Sachenrecht des BGB aufgefaßt. Das gilt jedenfalls für den hier interessierenden Bereich des Rechts an Grund und Boden, auf den sich auch die nachfolgenden Ausführungen allein beziehen. Hierbei muß man sich aber darüber im klaren sein, daß die wichtigsten die Eigentumsordnung an Grund und Boden betreffenden Vorschriften *nicht* im BGB enthalten sind, sondern daß dieses weitgehend nur die Formel festlegt, in denen Eigentum übertragen und erworben werden kann und in welcher Weise durch Abspaltung bestimmter Befugnisse (beschränkte dingliche Rechte) das Eigentum als Träger von *Wert*rechten nutzbar gemacht werden kann[1]). Die Frage, ob und wie ein Grundstück genutzt werden darf (z.B. für landwirtschaftliche Zwecke oder zur Errichtung eines Bauwerks), oder die Voraussetzungen, unter denen Eigentum an einem Grundstück übertragen werden kann, sind im BGB nicht geregelt. Für das Wesen des Eigentums sind diese Fragen aber von wesentlicherer Bedeutung als der Weg, der zur Übertragung des Eigentums eingeschlagen werden muß. Die Regelung dieser Komplexe war und ist zum Teil heute noch nach Maßgabe des Einführungsgesetzes zum BGB dem Landesrecht vorbehalten. Da dieses das frühere Recht weitgehend aufrechterhalten hat, wirken vor Schaffung des BGB erlassene landesrechtliche Vorschriften und Grundsätze teilweise bis in unser Jahrhundert fort. In weiten Bereichen sind erst verhältnismäßig spät reichs- bzw. bundeseinheitliche Bestimmungen ergangen. Bei diesen Zusammenhängen kann man das geltende Grundstücksverkehrsrecht, das für den ländlichen Bereich im Grundstückverkehrsgesetz vom 28. Juli 1961 und für den städtischen Bereich im wesentlichen in den §§ 19 ff des Bundesbaugesetzes vom 23. Juni 1960 geregelt ist, in seinen Grundstrukturen und maßgeblichen Elementen nur dann richtig verstehen, wenn man es als das letzte Glied einer langen Kette ansieht, die sich aus verschiedenen Entwicklungslinien zusammensetzt. Man gewinnt dagegen keine richtigen Einsichten, wenn man lediglich auf die unmittelbaren Vorgänger des Grundstücksverkehrsgesetztes: das Kontrollratsgesetz Nr. 45, die Grundstückverkehrsbekanntmachung vom 26. Januar 1937 und die Bundesratsverordnung vom 15. März 1918 zurückgreift.

[1]) Das Eigentum als Träger von *Nutzungs*rechten (z.B. Pacht, Wohnrecht, Erbbaurecht, Erbpacht, Nießbrauch) ist weitgehend aus dem »Sachenrecht« ausgeklammert und dem »Schuldrecht« zugeordnet, obwohl dieser Bereich ebenfalls zur Eigentumsordnung gehört.

II.

1) Der Verkehr mit land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken[2]) war in der deutschen Rechtsgeschichte immer mehr oder weniger beschränkt. Diese Beschränkungen waren mannigfacher Art und von unterschiedlichen Motiven und rechtstheoretischen Begründungen getragen. Sie ergaben sich aus den sehr unterschiedlichen Strukturen der deutschen Eigentumserfassung, die sich selbst gegenüber der Rezeption des römischen Rechts durchgesetzt hatte[3]). Die Eigentumsordnung an Grund und Boden war fast ausnahmslos Ausdruck einer bestimmten personalen Herrschaftsordnung. In der Bodenordnung spiegelte sich die Schichtung der Bevölkerung wieder. Der Bodenraum war gestaffelt nach dienst-, hof- oder lehnsrechtlich gegliederten Abhängigkeitsverhältnissen. Es galt die *Theorie vom geteilten Eigentum*, das aus einem (manchmal vielschichtigen) Ober- und Untereigentum bestand. Die Nutzung an Grund und Boden war geteilt, indem der Unterbesitzer den Boden bewirtschaftete und der Oberbesitzer eine Abgabe der Ertragsquote erhielt. »So erscheint nicht das Eigentum als Vollrecht und Spitze der sachenrechtlichen Hierarchie und die abgeleiteten Nutzungsrechte als unterste Stufen wie im römischen Eigentumsbegriff[4])«. Dieser Eigentumsbegriff lag nicht nur dem pr. ALR, sondern fast allen Landesrechten zugrunde[5]); er war in Theorie und Praxis anerkannt. Es erscheint nicht notwendig, auf die einzelnen Erscheinungsformen dieser Theorie vom geteilten Eigentum einzugehen, entscheidend ist nur der gemeinsame Zug, der bis in die Neuzeit das Bild ziemlich einheitlich beherrscht hat.

Es liegt auf der Hand, daß bei einer Gliederung in Ober- und Untereigentum keiner beliebig über den Grund und Boden verfügen konnte, jeder wurde in irgendeiner Weise durch den (oder die) anderen gehemmt. Durch beiderseitige Beschränkungen war der Boden weitgehend dem freien Verkehr entzogen. Dieses Prinzip bestand teilweise bis weit in das 19. Jahrhundert hinaus fort.

---

[2]) Auf die städtischen Verhältnisse ist im Hinblick auf den Gegenstand der Verfassungsbeschwerde nicht einzugehen.

[3]) Vgl. hierzu Hübner, Geschichte des deutschen Privatrechts, 5. Aufl. S. 198 ff.

[4]) Wieacker, Wandlungen der Eigentumsverfassung, S. 51.

[5]) ALR I 18 § 1: »Wenn das Eigentum geteilt ist, so wird derjenige, welchem nur ein Miteigentum an der Proprietät, aber kein Anteil an dem zum Eigentum gehörenden Nutzungsrecht zukommt, Obereigentümer genannt.«
I 18 § 16: »Das Eigentum an einer Sache ist geteilt, wenn die darunter begriffenen verschiedenen Rechte verschiedenen Personen zukommen.« Vgl. auch I 8 §§ 19 und 20; für das Lehn I 18 §§ 13 ff, für Fideikommiß II 4 §§ 72 f, für Erbzinsgut I 18 §§ 683 ff.
Zu anderen deutschen Kodifikationen: vgl. Gierke, Deutsches Privatrecht Bd. 2 S. 370 f, Stobbe, Privatrecht Bd. 2 § 96; zum Recht Österreichs, der Schweiz und Frankreichs vgl. Hedemann, Die Fortschritte des Zivilrechts im XIX. Jahrhundert, 2. Teil S. 4 f.

2) Mit der Freiheitsidee der Französischen Revolution und unterstützt durch die politisch-juristischen Gedanken des Naturrechts des 18. Jahrhunderts trat zwar eine grundlegende *Änderung der Anschauung* ein; in die Rechtswirklichkeit wurden die Gedanken jedoch teilweise recht spät umgesetzt. Der Kampf richtete sich zunächst gegen die feudale Herrschaftsordnung, gegen die »droits féodeaux«. Um diese aufzulösen, forderte man die Beseitigung des Obereigentums. »Anfangs ging es freilich um die ›Stände‹ und ihre Ehrenstellung. Kaum aber ist der Unterschied zwischen ihnen weggestrichen, so soll auch die wirtschaftliche Überlegenheit der bisherigen Herren beseitigt werden, darum eben mußte mit dem »regime féodal« implicite auch das privatrechtliche Obereigentum fallen«[6]). Die Aufhebung des Obereigentums sollte zur Erwerbsfreiheit und zur Verfügungsfreiheit über Grundbesitz führen.

Anders als in Frankreich ging in Deutschland die Auflösung des Obereigentums sehr langsam vonstatten. Zwar wurden zu Beginn des 19. Jahrhunderts die herrschaftlichen Bindungen weitgehend aufgehoben, die Eigentumsordnung galt aber in ihrer Struktur fort. In Preußen wurde zunächst durch ein Regierungsedikt vom 14. September 1811[7]) ein Versuch unternommen, die Eigentumsverfassung zu ändern, der aber weitgehend durch eine Deklaration vom 29. Mai 1816 rückgängig gemacht wurde. Erst das Regulierungsgesetz vom 2. März 1850 brachte die endgültige Auflösung des Obereigentums. Bayern hielt durch sein »Organisches Edikt« vom 28. Juni 1808 das Obereigentum ausdrücklich aufrecht. Auch die bayerische Verfassung von 1818 bestätigte es. Die Wendung brachte hier erst ein Gesetz vom 4. Juni 1848. Für Baden ist ein Gesetz vom 21. April 1849, für Württemberg ein Gesetz vom 14. April 1848 einschlägig. Trotz dieser grundstätzlichen Ablösung des Obereigentums hat sich die Thorie des geteilten Eigentums bei verschiedenen Güterformen bis in unser Jahrhundert erhalten[8]). Das Ober- und Untereigentum bzw. Nutzungseigentum kennt das BGB nicht mehr; aufrechter-

[6]) Hedemann aaO S. 17.

[7]) Hierbei mußte der Bauer, um freier Eigentümer zu werden, die Hälfte oder ein Drittel des bewirtschafteten Bodens an seine »Herren« als Abfindung abgeben, – eine der Quellen für die Entstehung des preußischen »Großgrundbesitzes«.

[8]) Man könnte meinen, daß mit dieser Entwicklung die Idee des Obereigentums tot wäre. Das ist aber keineswegs der Fall. Bei einer Einordnung der Einzelerscheinungen des geltenden Rechts zeigt sich nämlich, daß der theoretische Ansatzpunkt in einer Reihe von Rechtsinstituten fortlebt, nur daß nicht ein »Herr«, sondern die sogenannte »öffentliche Hand« den »Obereigentümer« abgibt. Charakteristisch an diesen Regelungen ist, daß das Land vom Staat »ausgegeben« wird, daß »Heimfall- und Vorkaufsrechte« der öffentlichen Hand bestehen, daß von staatlichen »Landlieferverbänden« und von »Trägern« einer Bodenvorratswirtschaft gesprochen wird. Hedemann aaO S. 387 sagt hierzu: Wenn bei den verschiedenen Rechtsformen auch öffentliche oder halböffentliche Gewalten niederen Grades tätig sind, so ist »das alles . . . letzten Endes nur Delegation. Hoch oben steht,

halten wurden aber die landesgesetzlichen Vorschriften über Lehen, Fideikomisse und die Stammgüter (Art 59 EGBGB), die Erbpacht (Art. 63) und die Ordnung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse (Art. 113). Erst die Weimarer Verfassung hat hier zu einer Änderung geführt.

3) Die Angriffe gegen das Obereigentum, die zwar zunächst auf eine Ablösung der herrschaftlichen Bindungen, die Befreiung von den damit verbundenen Lasten und den durch das Herrschaftsverhältnis begründeten Wirtschaftszwang gerichtet waren, dienten aber letztlich dem Ziel, den Eigentums*erwerb* am Grundbesitz für jeden Staatsbürger zu ermöglichen. An die Erwerbsfreiheit schloß sich dann das Recht der freien Verfügung, der Teilung, der Verschuldung und der erbrechtlichen Teilbarkeit an[9]). Das Ergebnis dieser Entwicklung führte zu einer für die Eigentumsordnung grundlegenden und schwerwiegenden Unterscheidung: Im Rechtsbegriff des Obereigentums trat die ursprüngliche Einheit von öffentlichem und privatem Recht klar zutage: Es war ein Herrschaftsverhältnis und Eigentum im eigentlichen Sinn. Mit der Zerstörung des Obereigentums, also der Freimachung von herrschaftlichen Bindungen, entstand die Idee vom reinen Privateigentum an Grund und Boden[10]). Der Staat war aus dem »Begriff« des Eigentums herausgedrängt. Das dominium eminens war kein Bestandteil

Fortsetzung Fußnote [8]):

als höchste Verkörperung des Volkswillens und der Volkswohlfahrt, der moderne Staat. Wenn wir seinen Anteil messen wollen, dürfen wir uns nicht mehr aufhalten bei den einzelnen Erscheinungsformen seiner Oberherrschaft . . ., sondern müssen versuchen, eine Zusammenfassung der versprengten obrigkeitlichen Befugnisse zu gewinnen«. Nach dem Hinweis, daß man versucht habe, die besonderen Eigentumsformen als »Quellrechte« (Martin Wolff) oder »Eigentumsteilrechte« (Goldschmidt) zu erklären, fährt er fort: »Eine wirkliche Sicherheit und zugleich die geistige Höhe wird nur erreicht werden, wenn man sich entschließt, die verschüttete Lehre vom geteilten Eigentum wieder hervor zu holen. . . . Gewiß galt es als eine Errungenschaft, wie mit der Französischen Revolution jene Doppelgestalt des dominium directum und des dominium utile erschlagen ward. Aber die historische Aufgabe, der das diente, ist längst erfüllt. Und der geistige Faden ist nie ganz abgerissen.« Schließlich soll in diesem Zusammenhang noch auf die Bemerkungen von Reuß, DVBl. 1965 S. 386, »Der Wesenskern des Eigentums« hingewiesen werden, der im Rahmen einer Besprechung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesgerichtshofs zur Abgrenzung der Enteignung von der »Inhaltsbestimmung« die Frage aufwirft: »Liegt dem nicht letztlich die Vorstellung von einer Art ›subsidiären Obereigentums der Allgemeinheit‹, der Garantie eines ›Condominiums von Einzelnem und staatlicher Gemeinschaft‹ zugrunde?« Ob solchen Überlegungen gefolgt werden kann und ob sie im Rahmen der Eigentumsgarantie Bedeutung haben können, soll nicht behandelt werden.

[9]) Wie weit diese Grundsätze in der Gesetzgebung im einzelnen durchgeführt wurden, ist hier nicht zu untersuchen.

[10]) Auf die rechtsphilosophischen Grundlagen und die Versuche, den »Ursprung des Eigentums« zu erklären, kann ich hier nicht eingehen. Eine eindrucksvolle Darstellung der Zusammenhänge von Naturrecht, dem Freiheitsgedanken und der Einwirkung auf die Gesetzgebung gibt Swoboda: Das All. BGB im Lichte der Lehren Kants, 1926.

des Eigentumsbegriffs mehr. Die Scheidung von öffentlichem und privatem Recht zog damit in die Eigentumsordnung des Bodens ein – ein Gesichtspunkt, der heute noch das gesamte Bodenrecht beherrscht und in teilweise unerträglichem Maße seine begriffliche Erfassung erschwert.

4) Die politische Befreiung des Grund und Bodens vom Obereigentum, den Lasten und den Wirtschaftserschwernissen mußte notwendigerweise zu dem Ziel führen, den erreichten Rechtszustand zu erhalten und zu sichern. Darum war die gewonnene Freiheit *im Gesetz zu gewährleisten*[11]). Von diesem Ausgangspunkt her ergeben sich *zwei* wesentliche *Entwicklungslinien*, die die Eigentumsordnung noch heute bestimmen: Einerseits entstand die Garantie des Eigentums und andererseits erhielt das Eigentum seine begriffliche Ausgestaltung im einfachen Recht. Die eine Linie vollzieht sich in den Verfassungsgesetzen, die andere in den Zivilgesetzbüchern. Die Rechtsentwicklung in beiden Bereichen verläuft keineswegs parallel, teilweise ist sie gegensätzlich. Beide Entwicklungslinien sind heute noch in Art. 14 GG erkennbar. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG enthält die Eigentumsgarantie, Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG den Regelungsbereich des einfachen Gesetzgebers. Man muß sich bei dieser Scheidung darüber im klaren sein, daß die Entwicklung der Eigentumsgarantie und die gesetzliche Ausgestaltung des Eigentums im einfachen Recht – rechtshistorisch gesehen – von sehr unterschiedlichen rechtstheoretischen Überlegungen getragen sind und an differenzierte Sachverhalte anknüpfen. Es ist m. E. ein sehr beachtlicher Umstand, daß die Motive des BGB und auch die Beratungsprotokolle keinerlei Hinweise auf die verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantien enthalten.

Es erscheint in dem hier darzustellenden Zusammenhang nicht wesentlich, auf die Entwicklungsgeschichte der Eigentumsgarantie im einzelnen einzugehen, wenn sie auch stets in einem inneren Zusammenhang mit dem Grundstückverkehrsrecht steht. Nur auf einen Gesichtspunkt möchte ich hinweisen:

Die Eigentumsgarantie steht in geistesgeschichtlicher Betrachtung in einem Zusammenhanggarantie mit der Garantie der persönlichen Freiheit. Man geht – die persönliche Freiheit als naturgegeben vorausgesetzt – dem »Ursprung des Eigentums« nach und kommt zu den beiden großen Theoriengruppen, die beide die verfassungsrechtlichen Deklarationen maßgeblich mitbestimmt haben: den Natur- und den Legaltheorien. Für den hier darzustellenden Zusammenhang ist dabei nur wesentlich, daß man sowohl bei Ab-

[11]) Verständlicherweise gaben neben diesem Gesichtspunkt noch eine Reihe anderer Umstände und Motive Anlaß, das Eigentum zu regeln. Auf ihre Darstellung kann in diesem Zusammenhang aber verzichtet werden. Es erscheint mir nämlich nur wichtig, auf den genannten Umstand hinzuweisen, weil er für die rechtliche Entwicklung der Eigentumsverfassung grundlegende Bedeutung hat.

leitung des Eigentums aus der menschlichen Natur als auch bei der Vorstellung, daß das Eigentum ein Werk der Gesetzgebung ist, klar erkannte, daß das Eigentum notwendigerweise Schranken (bornes, modificationes) haben muß und daß deshalb die Garantie des Eigentums sich nicht auf ein grenzenloses Recht beziehen kann[12]). Die Eigentumsgarantie wurde von der Sache her als anders strukturiert angesehen als die allgemeine Freiheitsgarantie. Es bestand von vornherein die Einsicht, daß ein rechtlicher Bereich, dessen Inhalt von den Gesetzen oder von der »Natur der Sache« her bestimmt wird, keine ursprünglich absolute Freiheit darstellt. Die Eigentumsgarantie ist – jedenfalls in ihrem geschichtlichen Ursprung – nicht die Garantie einer »an sich« grenzenlosen Freiheit[13]). Gewisse Regelungen des Grundstückverkehrs wurden stets als mit der Eigentumsgarantie vereinbar angesehen.

Wichtiger für die hier darzulegenden Zusammenhänge ist die zweite Entwicklungslinie: die begriffliche Ausgestaltung des Eigentums in der *einfachen Gesetzgebung*. Sie wurde von großer praktischer Bedeutung. In diesem Bereich entwickeln sich in starkem Maße Beschränkungen des Grundstückverkehrs. Um ihre Bedeutung richtig einordnen zu können, muß aber noch zuvor auf einen für die Dogmatik grundlegenden Gesichtspunkt hingewiesen werden:

Der Gesetzgeber mußte bei der *Kodifikation* der Eigentumsordnung mehr als bei der theoretischen Begründung der Eigentumsgarantie von den Lebenswirklichkeiten ausgehen. Er konnte nicht einfach an der Tatsache vorbeigehen, daß – wenn eine Ordnung herrschen sollte – das Eigentum eingebettet sein mußte in die allgemeine Ordnung. Der Gesetzgeber konnte das Recht zur Gestaltung der öffentlichen und allgemeinen Befugnisse nicht aufgeben. Der individuelle, am Freiheitsdenken orientierte Bereich und die auf die Berücksichtigung der allgemeinen Belange gerichteten Gesichtspunkte mußten *normativ* erfaßt werden. Der Dualismus dieses Grundtatbestandes führt zu einem Dualismus der normativen Regelung. Hieraus ergaben sich zwei wesentliche Strukturelemente.

Dem Gedanken des freien Eigentums kam das rezipierte römische Recht entgegen. Anknüpfend an eine (vermeintliche) Definition des römischen Eigentumsbegriffs[14]) sollte das Eigentum ein freies, unumschränktes und

[12]) Es wurde damals bereits in der rechtstheoretischen Begründung der Eigentumsgarantie das erkannt, was heute vielfach als »immanente Grenze« des Grundrechts bezeichnet wird.

[13]) Vgl. hierzu Hedemann aaO S. 109 ff.

[14]) Man ging davon aus, daß in den römischen Quellen das Eigentum, das dominium quiritare, wörtlich als »ius utendi et abutendi re sua« bezeichnet sei. Es ist seit einiger Zeit bekannt, daß die Quellen diese Formel nicht enthalten, daß das römische Recht vielmehr *keine Definition des Sacheigentums gekannt hat*. Coing, zur Geschichte des Privatrechtssystems, S. 38, hat darauf hingewiesen, daß die Codexstelle (C. 4, 35, 21) das Mandatsrecht betrifft und mit dem Eigentum nichts zu tun hat. Es ist daher auch unrichtig, was auch heute immer noch zu lesen ist, daß in § 903 BGB der römisch-rechtliche Eigentumsbegriff fortlebe.

nacktes individuelles Herrschaftsrecht sein. Der Eigentümer sollte nach »Belieben« und »Willkür« mit seinem Eigentum verfahren dürfen. Es wurde bei einigen Gesetzen versucht, diesen Gedanken in begrifflicher Klarheit in die *gesetzlichen* Regelungen einzuführen. Den Höhepunkt dieser Entwicklung brachte das sächsische BGB von 1863, dessen Formulierung weitgehend das reichsrechtliche BGB bestimmt haben.

Daneben trat das zweite Strukturelement: Zur Wahrung der allgemeinen und öffentlichen Belange fand man die Formel, daß das Recht, mit dem Eigentum nach Belieben zu verfahren, nur gelten soll, »soweit nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen«, wie es das BGB ausdrückt – eine Formel, die in gleicher oder ähnlicher Weise in allen Regelungen des 19. Jahrhunderts erscheint. An die Seite des absoluten Herrschaftsrechts traten die »Restriktionen«. Wichtig an dieser Konstruktion war der Gedanke, daß diese Beschränkungen als von außen auf das Eigentum einwirkende fremde Elemente aufgefaßt wurden. Die zivilistische Rechtswissenschaft und in ihrem Gefolge die Zivilrechtsprechung verbannte die Beschränkungen aus ihrem System, um die »Reinheit des zivilistischen Eigentumsbegriffs« zu erhalten. Eigentum ist, so formulierte Savigny[15]), »die unbeschränkte und ausschließende Herrschaft einer Person über eine Sache«. Die Verkürzungen der »Unbeschränktheit« gehörten nicht zum Eigentum als absolutem Recht. Dem *Begriff* nach war – nach dieser Auffassung – das Eigentum unbeschränkte Herrschaftsmacht in jeder Richtung. Auch die Verwaltungsrechtswissenschaft lag teilweise auf dieser Linie. Dabei spielte die von Otto Mayer formulierte Ansicht[16]) eine entscheidende Rolle, daß »unsere Rechtsinstitute notwendig einheitlicher Natur (sind) – entweder zivilrechtlich oder öffentlich-rechtlich; *es gibt keine gemischten Institute*«[17]).

Bei dieser grundlegenden Einstellung verwundert es nicht, daß die umfangreiche *Spezialgesetzgebung*, die sich neben der Zivilgesetzgebung entwickelte, kaum gesehen, geschweige denn in den Darstellungen des Eigentumsrechts den ihr gebührenden Platz erhielt. Im Laufe des 19. Jahrhunderts sind nämlich in großer Zahl gesetzliche Regelungen ergangen, die gewissermaßen »von der Seite her kommend« das Eigentum einschränkten. Dem Umfang nach gehen diese Vorschriften weit über den zivilrechtlichen Be-

[15]) System Bd. 1 S. 367 und ihm folgend die deutschen Romanisten Vangerow, Windscheid und Gerber.

[16]) Verwaltungsrecht 1. Aufl. Bd. I S. 145. Auf dieser Grundlage entwickelte er auch seine Auffassung von den öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen hierzu unten III.

[17]) Ähnlich Schelcher, Justiz und Verwaltung 1919, S. 176; Appelt, der verwaltungsrechtliche Vertrag S. 132. – Gegen diese Auffassung hat sich vor allem die Dogmatik des Arbeitsrechts ausgesprochen. Vgl. auch Triepel, Festschrift für Brunner (1914) S. 539 f; E. Kaufmann, Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts, 2. Aufl. S. 714.

reich hinaus und stehen diesem in der rechtlichen Bedeutung und der wirtschaftlichen Auswirkungen keineswegs nach. Es handelt sich fast ausschließlich um öffentlich-rechtliche Regelungen. Dabei spiegelte der oben dargelegte Gedanke eine Rolle, daß aus dem Begriff des Eigentums alle Regelungen auszuscheiden seien, die die Allgemeinheit oder das öffentliche Wohl betrafen. Dem 19. Jahrhundert war das öffentliche Recht deswegen suspekt, weil man in ihm die Fortgeltung des absoluten Staates, den man überwunden hatte, verhüllt fortleben sah. Mit dem Eigentum als Privatrechtsinstitut sollten diese Regelungen nichts zu tun haben. Sie wurden systematisch als »Beschränkungen« des an sich freien Eigentums erfaßt[18]).

5) Nachdem das Eigentum »frei« geworden war, stand nichts mehr im Wege, den Boden wie eine Ware im Rechtsverkehr zu behandeln. Diese Auffassung vom mobilisierten Boden spielte zwar zunächst eine große Rolle; es wurden aber sehr bald die nachteiligen Folgen für die gesamte Volkswirtschaft erkannt[19]). Es hat daher auch nicht lange gedauert, bis eine rückläufige Bewegung einsetzte, die allerdings nicht zu einer Änderung der Zivilgesetzbücher führte, sondern sich in dem Bereich der oben genannten Sozialgesetzgebung vollzog. Das war bei dem Bemühen, eine scharfe Scheidung zwischen öffentlichen und privatem Recht konsequent durchzuführen und eine Überschneidung beider Rechtsbereiche im Bereich des Eigentums zu vermeiden, weil sie »systemwidrig« gewesen wäre, nicht anders zu erwarten. Die einzelnen Regelungen der deutschen Länder aufzuzählen erscheint wohl nicht erforderlich, es dürfte genügen, die Grundzüge darzustellen. Der freie Verkehr mit Grund und Boden hatte zur Folge, daß eine – heute kaum mehr vorstellbare – Zersplitterung des Bodens eintrat[20]). Dem

[18]) In diesen Bereich gehört die ausgedehente Gesetzgebung auf dem Gebiet des Ansiedlungs-, Fluchtlinien- und Baurechts, des Feuerschutzes, des Gesundheitswesens, des Straßenbaus, der Rentgutsgesetzgebung, der Zusammenlegung (Umlegung, Arrondierung, Verkoppelung), der »Denkmalspflege«; auch die Vorschriften gegen die »Verunstaltungen«, Einschränkungen der Weiderechte und der Waldordnung, Vorschriften über die Belastung von Grundstücken, Duldungspflichten (Gemeingebrauch, Telegraphen- und Telephonlinien), positive Verpflichtungen (»polizeimäßiger Zustand«, Straßenreinigung) und – was hier von besonderem Interesse ist – Teilungs- und Veräußerungsverbote für land- und forstwirtschaftliche Grundstücke und Betriebe gehören hier her.

[19]) Hedemann aaO S. 81 ff hat die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse mit großem Nachdruck geschildert. Ich darf hinsichtlich der Gesamtlage und der Einzelheiten auf seine Ausführungen und die dort genannten zahlreichen Nachweise Bezug nehmen. Er unterscheidet drei Gruppen: die Bodenzersplitterung, die Bodenverschuldung und den Bodenegoismus.

[20]) Welches Ausmaß die »Güterschlächterei« angenommen hat, zeigt das erschütternde Bild, das in der Schrift des Vereins für Sozialpolitik Bd. 35 (1887) (Der Wucher auf dem Lande, Berichte und Gutachten) gezeigt wird. Zum Beispiel: Innerhalb von 15 Jahren wurden sämtliche Anwesen eines bayerischen Dorfes durch ein und demselben Kaufmann *zweimal* gekauft, zertrümmert und wieder verkauft.

versuchte man durch Teilungsverbote und vor allem durch Beschränkung der Verfügungsfreiheit im Rahmen der Rentengutsgesetzgebung und des bäuerlichen Erbrechts zu begegnen. Gegen die »Güterschlächterei« erging eine Reihe von gesetzlichen Regelungen, beginnend mit dem bayerischen Gesetz vom 28. Mai 1852 und dem württembergischen Gesetz betreffend die Beseitigung der bei Liegenschaftsveräußerungen und insbesondere bei der Zerstückelung von Bauerngütern vorkommenden Mißbräuche vom 23. Juni 1853. Andere Länder folgten nach. Durch Sperrfristen, Rücktrittsmöglichkeiten, Formerschwernisse und durch Vorkaufsrechte der Gemeinden bemühte man sich, der Zerschlagung der bäuerlichen Betriebe zu begegnen. Weiter versuchten die einzelnen Landesgesetzgeber, durch strafrechtliche[21]), steuerrechtliche[22]) und gewerbepolizeiliche Vorschriften[23]) gegen ungesunde Grundstücksgeschäfte vorzugehen. Zu einem der rechtsgeschichtlich bedeutsamsten Gesetzgebungsbereiche gehört das Recht der Zusammenlegung des zersplitterten Besitzes (Arrondierung, Kommassation, Konsolidation, Verkoppelung; heute: Flurbereinigung, die allerdings über die Zusammenlegung hinausgeht)[24]). Das Bemerkenswerte an diesem Rechstbereich ist, daß nunmehr ein soziales Moment wieder in die ländliche Eigentumsordnung Eingang fand. Es wurde das »höhere Recht der Wirtschaftsgenossenschaft« beschworen. Die schrankenlose Verfügungsfreiheit sollte hinter die Belange der dörflichen Gemeinschaft zurücktreten.

Der Umschwung, der sich auf verschiedenen Wegen und in einer Vielzahl einzelner Regelungen vollzog, war weitgehend von allgemeiner Überzeugung getragen und hängt mit dem sich anbahnenden grundsätzlichen Wandel der volkswirtschaftlichen Auffassung zusammen. »Man wollte nicht mehr einseitig der Handels- und Verkehrsfreiheit opfern, man bekam wieder Gefühl dafür, daß landwirtschaftliche Güter nicht kurzerhand als Ware und nach dem Verkaufswert zu schätzen seien, man sah hinter der freien Teilbarkeit des Bauernlandes sozialwirtschaftliche Gefahren auftauchen«[25]).

[21]) Die Novellierung des StGB brachte 1893 die Bestrafung des Grundstückwucherers (§ 302e StGB).

[22]) Manche Länder führten für jede Zerschlagung eines Bauernhofes eine beachtliche Abgabe ein.

[23]) Durch die Wuchernovelle vom 19. Juni 1893 wurden § 35 Abs. 3 Gewerbeordnung auf den gewerbsmäßigen Betrieb des Handels mit ländlichen Grundstücken erstreckt. Auf Grund des § 38 GewO haben mehrere Länder polizeiliche Kontrollen des Grundstücksverkehrs eingeführt (Bayern Bek. vom 1. Januar 1894 und 3. Oktober 1899, Württemberg 19. Oktober 1896, Baden 15. Mai 1895 und später Hessen 27. Juni 1908).

[24]) Da die Gesetzgebung sehr umfangreich ist, muß ich auf Einzelangaben verzichten.

[25]) Hedemann aaO S. 133.

6) Das war der Zustand, der bis zur Schaffung des bürgerlichen Gesetzbuches bestand. Das BGB hat an der rechtlichen Situation, wie sie sich im 19. Jahrhundert entwickelt hatte, nicht Grundlegendes geändert. Die landesrechtlichen, die Eigentumsordnung betreffenden Vorschriften, die über das Sachenrecht im Sinne des 3. Buches des BGB hinausgehen, wurden im Einführungsgesetz aufrechterhalten. Für die hier darzustellenden Zusammenhänge sind einschlägig die Art. 109, 111, 113 und besonders Art. 119. Letztere Vorschrift lautet:

»Unberührt bleiben die landesgesetzlichen Vorschriften, welche

1. die Veräußerung eines Grundstücks beschränken;
2. die Teilung eines Grundstücks oder die getrennte Veräußerung von Grundstücken, die bisher zusammen bewirtschaftet worden sind, untersagen oder beschränken;
3. die nach § 890 Abs. 1 des Bürgerlichen Gesetzbuches zulässige Vereinigung mehrerer Grundstücke oder die nach § 890 Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches zulässige Zuschreibung eines Grundstücks zu einem anderen Grundstück untersagen oder beschränken.«

Eine Übersicht über die einzelnen Landesgesetze gibt Staudinger 9. Aufl. (1929) Bd. VI 1. Teil Art. 119 EGBGB. Hier sind auch diejenigen gesetzlichen Regelungen angeführt, die aufgrund des Art. 119 EGBGB nach dem Erlaß des BGB ergangen sind. Von Bedeutung ist nämlich, daß diese Vorschrift auch eine Ermächtigung für den Landesgesetzgeber darstellt, den Grundstücksverkehr zu regeln. In einigen Fällen ist hiervon nach dem Jahre 1900 Gebrauch gemacht worden. Insoweit bestand auch Übereinstimmung in der Rechtsprechung und Rechtslehre, daß der Vorbehalt sich auf Veräußerungsbeschränkungen jeder Art und ohne Rücksicht auf den damit verfolgten Zweck erstreckte. Es wurden wirtschaftspolitische Interessen (Landeskultur, Realkredit) ebenso anerkannt wie polizeiliche oder sonstige öffentliche Interessen.

Nach der Schaffung der WRV entstand Streit darüber, ob Art. 119 EGBGB durch Art. 111 WRV – wonach jeder Deutscher das Recht hatte, an jedem Ort Grundstücke zu erwerben – modifiziert worden sei. Das wurde aber herrschend verneint[26]).

7) Besondere Regelungen des Grundstückverkehrs brachte der erste Weltkrieg. Baden ging mit einem Gesetz vom 5. Juli 1917 voran: »Gesetz über den Verkehr mit Grundstücken in der Kriegs- und Übergangszeit«. Ihm folgten die übrigen Länder. Die Entwicklung im Bodenverkehr zwang

[26]) Nachweise über die Rechtsprechung und Literatur finden sich bei Staudinger aaO Anm. 2.

schließlich das Reich zu einheitlichen Vorschriften. Die Besonderheit der in dieser Zeit beginnenden Regelungen besteht vor allem darin, daß die Verwaltungen in weit stärkerem Maße als bisher eingeschaltet wurden. Da sich die bisherigen Lenkungsmittel (Sperrfristen, Rücktrittsrechte, Formvorschriften usw. siehe 18) nicht als besonders tauglich erwiesen hatten und die straf- und gewerblichen Vorschriften vielfach umgangen werden konnten, führte man einheitlich das Genehmigungsverfahren – das bereits einige Ländergesetze enthielten – ein, wie es im Prinzip heute noch besteht. Das war ein entscheidender Schritt in der Rechtsentwicklung, der auf anderen Rechtsgebieten seine Parallelen hat. Der verwaltende Staat griff durch seine Behörden in das Privatrecht ein. Hinsichtlich des materiellen Gehalts der Regelung läßt sich feststellen, daß sie an die in den einzelnen Ländergesetzen enthaltenen Normierungen, die allerdings keineswegs übereinstimmten, anknüpft. Darüber hinaus wird eine grundlegende Änderung der sozialen und wirtschaftlichen Anschauung und der Bewertung soziologischer Fakten erkennbar.

Auf Grund des »Ermächtigungsgesetzes« vom 4. August 1914 erging die reichsrechtliche Bekanntmachung über den Verkehr mit landwirtschaftlichen Grundstücken vom 15. März 1918 (RGBl. S. 123). Sie unterwarf rechtsgeschäftliche Veräußerungen land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke von über 5 ha Größe einer behördlichen Genehmigungspflicht[27]).

Die Genehmigung durfte aus den in § 3 aufgeführten Gründen versagt werden, nämlich wenn

1) durch die Ausführung des Rechtsgeschäfts die ordnungsmäßige Bewirtschaftung des Grundstücks zum Schaden der Volksernährung gefährdet erschien oder
2) das zum Betriebe der Landwirtschaft bestimmte Grundstück an jemanden überlassen wurde, der die Landwirtschaft nicht im Hauptberuf ausübte oder
3) das Rechtsgeschäft zum Zwecke oder in Ausführung einer unwirtschaftlichen Zerschlagung des Grundstücks erfolgte oder
4) durch die Ausführung des Rechtsgeschäfts die Aufhebung der wirtschaftlichen Selbständigkeit eines landwirtschaftlichen Betriebs durch Vereinigung mit einem anderen zu besorgen war oder
5) die Übereignung eines Grundstücks unter Ausnutzung der Notlage des Eigentümers zu unbilligen Bedingungen, insbesondere einem erheblich hinter dem Werte zurückbleibenden Preise erfolgen sollte.

[27]) Viele Länder haben auch für die Übereignung kleinerer Grundstücke oder anderer als landwirtschaftlicher Grundstücke die Genehmigung verlangt (Baden, Bayern, Sachsen, Thüringen, Württemberg, Anhalt; Fundstellen siehe Enneccerus-Wolf, 9. Aufl. Bd. 3, S. 188 Fußnote 16a).

Von der Genehmigungspflicht befreit waren gemäß § 2 u. a. Rechtsgeschäfte des Reiches, der Bundesstaaten, der Gemeinden und anderer Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts. Die Begründung zu dieser Verordnung (abgedruckt im Preuß. IMBl 1918, S. 72 und im Schlegelberger'schen Kriegsbuch Bd. 8 (1919) S. 126 ff, dort auch Literatur) beginnt mit folgenden Worten: »In neuerer Zeit mehren sich die Fälle, wo Landgüter in den Besitz von Personen übergehen, die dem landwirtschaftlichen Gewerbe bisher ferngestanden haben. Durch den Krieg reich gewordene Leute erstreben den Erwerb von Landbesitz, teils um ihre gesellschaftliche Stellung zu heben, teils weil ihnen diese Anlage von Kapital unter den heutigen Verhältnissen vorteilhaft erscheint, teils auch, um die Erfassung von Kriegsgewinnen durch die Kriegssteuer zu erschweren«[28]).

Das Reichserbhofgesetz vom 29. September 1933 (RGBl. I S. 685) das – abgesehen von seinen besonderen national-sozialistischen Regelungen – im wesentlichen das Landesrechtliche Anerbenrecht[29]) fortsetzte, brachte weitere Beschränkungen.

Durch die Grundstücksverkehrsbekanntmachung vom 26. Januar 1937 (RGBl. I S. 35) wurde die Genehmigungspflicht auf Grundstücke über 2 ha ausgedehnt, allerdings wurden örtliche Abweichungen zugelassen. Die Genehmigung konnte versagt werden, »wenn der Ausführung des Rechtsgeschäfts ein erhebliches öffentliches Interesse entgegensteht«, wenn das Grundstück an jemanden überlassen wurde, der nicht Landwirt im Hauptberuf war und wenn der Gegenwert in einem groben Mißverhältnis zum Wert des Grundstücks stand.

Durch »Führererlaß« vom 28. Juli 1942 (RGBl I 481) wurde jeder nicht unbedingt notwendige rechtsgeschäftliche Eigentums- und Besitzwechsel an landwirtschaftlichem Grund und Boden während des Krieges untersagt. »Es ist besonders ein Grunderwerb von Personen zu verhindern, die hauptsächlich ihr Geld anlegen wollen oder eine Verbesserung ihrer Versorgung erstreben.« Diesen Grundsatz dehnte eine Verordnung vom 17. März 1943 (RGBl I 144) auf nicht erbhofgebundene und unter der Mindestgrenze liegende Grundstücke aus.

Die seit 1933 erlassenen Vorschriften wurden durch das Kontrollratsgesetz Nr. 45 vom 20. Februar 1947 (Amtsbl. Kontrollrat 1947, S. 80) mit Wir-

[28]) Bemerkenswert ist auch, daß in anderen europäischen Ländern fast gleichzeitig ähnliche Gesetze ergangen sind: Österreich: Grundverkehrsordnung vom 9. August 1915; § 4: »Die Übertragung . . . ist nur zuzulassen, wenn sie dem allgemeinen Interesse an der Erhaltung eines leistungsfähigen Bauernstandes . . . nicht widerspricht . . . Schweiz: Bundesratsverordnung vom 23. September 1918.

[29]) Vgl. hierzu Hübner, Grundzüge des deutschen Privatrechts 5. Aufl. S. 814 ff. Zur Geschichte des Anerbenrechts im 19. Jahrhundert siehe auch Hedemann aaO S. 133 ff.

kung vom 24. April 1947 aufgehoben. Gleichzeitig wurde der Grundstücksverkehr des gesamten land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes erneut der Genehmigung unterworfen. Die Genehmigung war nach Art. IV Abs. 4 zu versagen

»a) wenn durch die Ausführung des Rechtsgeschäfts die ordnungsmäßige Bewirtschaftung des Grundstücks zum Schaden der Volksernährung gefährdet erscheint;
b) wenn der Gegenwert in einem groben Mißverhältnis zum Wert des Grundstückes steht;
c) wenn das Rechtsgeschäft gegen eine von dem zuständigen Zonenbefehlshaber gemäß Artikel XI dieses Gesetzes erlassene Vorschrift verstößt.«

(Auch jede Belastung und Verpachtung land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes wurden genehmigungspflichtig – Artikel V, VI.)

Auf Grund der Ermächtigung in Artikl XI erließen die Zonenbefehlshaber bzw. die Länder zahlreiche Ausführungsbestimmungen, durch die die Genehmigungspflicht teils erweitert, teils eingeschränkt wurde (Übersicht bei Wöhrmann, Grundstückverkehrsgesetz, 1963, S. 25 ff). Für die Länder der britischen Zone wurde eine einheitliche Regelung durch die MRVO Nr. 84 (Amtsbl. der Militärregierung britische Zone S. 500 = Verordnungsblatt britische Zone 1947, S. 33) getroffen, die gleichzeitig mit dem KRG Nr. 45 am 24. April 1947 in Kraft trat. Artikel III Ziffer 5 dieser Verordnung fügte den Versagungsgründen des Kontrollratsgesetzes Nr. 45 folgendes hinzu:

»Die Genehmigung soll auf Grund des Artikels IV 4c und des Artikels VI des Kontrollratsgesetzes Nr. 45 versagt werden, wenn

a) der Erwerber oder Nutzungsberechtigte nicht wirtschaftsfähig ist oder
b) die Veräußerung oder Verpachtung zu einer ungesunden Verteilung der Bodennutzung oder zu einer unwirtschaftlichen Zerschlagung führt oder
c) die Vertragsbedingungen volkswirtschaftlich nicht gerechtfertigt sind.«

Die Länder der amerikanischen Zone (außer Bremen) und das Land Württemberg-Hohenzollern führten die Generalklausel des »entgegenstehenden erheblichen öffentlichen Interesses« wieder ein. Das war z. B. der Fall, wenn der Erwerber »nicht als Landwirt im Hauptberuf anzusehen war« (Bayern), oder wenn er »die Landwirtschaft nicht wie ein ordentlicher Landwirt betrieb« (Hessen), oder »die Landwirtschaft weder im Hauptberuf noch in erheblichem Maße im Nebenberuf selbst oder unter Hinzuziehung seiner Familienmitglieder ausübte« (Württemberg-Baden). In der französischen Zone, deren Länder einen solchen Versagungsgrund nicht kannten, verlangte die Rechtsprechung die »Eignung, das Grundstück selbst sachgemäß zu bewirtschaften« (OLG Koblenz, RdL 1959, 270: Übersicht bei

Wöhrmann aaO, S. 152). Andererseits wurden durch diese Ausführungsbestimmungen gewisse Rechtsgeschäfte für genehmigungsfrei erklärt, insbesondere diejenigen der Länder (nicht jedoch Rechtsgeschäfte sonstiger öffentlich-rechtlicher Körperschaften und der Gemeinden).

Durch die zahlreichen Zonen- und Ländervorschriften war das land- und forstwirtschaftliche Grundstücksrecht uneinheitlich und unübersichtlich geworden. Deshalb wurden zunächst die Verpachtung (Landpachtgesetz vom 25. Juni 1952, BGBl I 343), dann die Belastung (4. Gesetz zur Aufhebung des Besatzungsrechts vom 19. Dezember 1960, BGBl I 1015) und schließlich die Veräußerung im Grundstücksverkehrsgesetz vom 28. Juli 1961 (BGBl I S. 1091) bundeseinheitlich geregelt.

III.
Zum Eigentumsbegriff und zum Begriff der Eigentumsbeschränkung

Das Bundesverfassungsgericht hat in BVerfGE 1, 264 (277, 278) ausgesprochen, daß Art. 14 GG das Eigentum so schützen wolle, »wie es das *bürgerliche* Recht und die gesellschaftlichen Anschauungen geformt haben«. Diese Formulierung wird in späteren Entscheidungen wiederholt (BVerfGE 2, 380 [402]; 4, 220 [240]; 11, 64 [70]). Unter Hinweis auf diese Rechtsprechung spricht die Entscheidung in BVerfGE 14, 278 vom »Privateigentum im herkömmlichen Sinn«. Auf dieser Grundlage hat der Senat gesetzliche Vorschriften, die Regelungen von Eigentümerbefugnissen zum Gegenstand haben, als öffentlich-rechtliche »Eigentumsbeschränkungen« bezeichnet (BVerfGE 8, 71 [79]; vgl. auch BVerfGE 17, 249 a. E.). Dieser Auffassung liegt im systematischen Ansatzpunkt die Ausscheidung aller öffentlich-rechtlichen Elemente aus dem Eigentumsbegriff zugrunde: Auf der einen Seite steht das bürgerlich-rechtliche Herrschaftsrecht, auf der anderen stehen außerhalb dieses Begriffs die öffentlich-rechtlichen »Beschränkungen«, die einen »Eingriff« in das private Recht darstellen. Man hat hieraus ein Regel-Ausnahme-Verhältnis konstruiert[30]). Die öffentlich-rechtlichen Regelungen bilden eine Ausnahme von dem absoluten Eigentümerbelieben. Dieses Denkschema vereinfacht verständlicherweise die Anwendung der Normen, verdunkelt aber andererseits die soziale Wirklichkeit und hält einer genaueren dogmatischen Untersuchung nicht stand. Es führt auch zu Ergebnissen, die keineswegs mit der Bedeutung und Funktion des Grundrechts in Einklang stehen. Natürlich handelt es sich nicht lediglich um eine

[30])Z. B. die neueste Bearbeitung des Bonner Kommentars zum Grundgesetz, 1964, Anm. 9 zu Art. 14.

rechtstechnische Konstruktion; das Schema hat vielmehr seinen geistesgeschichtlichen Grund im Dualismus unserer Rechtsordnung.

Unterstellt man einmal die These vom Regel-Ausnahme-Verhältnis, so muß man sofort die Frage aufwerfen, welchen Inhalt denn die »Regel« hat. Geht man dieser Frage nach, so zeigt sich, daß es keinen »regelmäßigen« Eigentumsinhalt gibt. Das gilt auch, wenn man von den bürgerlich-rechtlichen Vorschriften in der Regel ausgeht. Allerdings würde das voraussetzen, daß das bürgerliche Recht überhaupt einen fest umrissenen Eigentumsbegriff enthielte, den man als Regel bezeichnen könnte. Das gibt es aber nicht, wie unten darzutun ist. Es sind nicht einmal alle Sachen dem gleichen Eigentumsbegriff unterstellt, wie sich ohne weiteres an Hand des Berg- und Wasserrechts belegen läßt. Noch komplizierter wird das Problem, wenn man fragt, ob die »Regel« in der Verfassung oder im einfachen Recht statuiert ist. Dieser Ausgangspunkt, der das Eigentum in einem antithetischen Verhältnis sieht, hat natürlich weitreichende Konsequenzen für die Auslegung des Art. 14 GG. Bekanntlich hat man hieraus einen Gegensatz von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG zu Art. 14 Abs. 3 konsturiert. Auf ihr beruht weitgehend die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, die Regelungen nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG in einen Widerspruch setzt zur Enteignung[31]).

Diese Fragen können hier natürlich nicht in allen Einzelheiten dargestellt werden. Es geht ausschließlich um den Begriff des *Sach*eigentums, der in der Verfassung vorausgesetzt ist. Ich muß daher noch einmal darauf hinweisen, daß die Frage, ob andere Vermögensgüter von der Eigentumsgarantie erfaßt werden, hier nicht im Spiel sind und auf die sich hieraus ergebenden Besonderheiten nicht eingegangen werden kann.

Die vom Senat zum Grundstückverkehrsgesetz zu treffende Entscheidung sollte m. E. Anlaß geben, die bisherige Rechtsauffassung, zumindest aber die bisher verwendete Terminologie zu überprüfen.

[31])Z. B. besonders deutlich im ersten Bausperrurteil NJW 55, 179. Es wird hierbei übersehen, daß eine Enteignung eine rechtmäßige Maßnahme ist, die nur aufgrund eines gültigen Gesetzes ergehen darf. Ob das Gesetz gültig ist, hängt davon ab, ob es sich im Rahmen der Grundsätze hält, die für die Inhaltsbestimmung und Schrankenziehung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG maßgebend sind. Es ist daher auch die gesamte Rechtsprechung zum »enteignungsgleichen Eingriff«, der dann vorliegen soll, wenn ein »rechtswidriger Eingriff« in das Eigentum vorliegt, im Ansatzpunkt verfehlt. Eine rechtswidrig behördliche Maßnahme ist im Verwaltungsprozeß aufzuheben und kann niemals dazu führen, den Betroffenen so zu stellen, als sei er »enteignet« worden. Ist eine behördliche Maßnahme rechtswidrig, so hat der Bürger einen Anspruch darauf, daß der frühere *tatsächliche* Zustand wieder hergestellt wird, er braucht sich aber nicht mit einer Geldentschuldigung abfinden zu lassen.

1) Es erscheint mir zunächst zweifelhaft, ob es der Lebenswirklichkeit und den Rechtstatsachen gerecht wird, wenn man das Rechtsinstitut des Sacheigentums heute noch allein auf seine bürgerlich-rechtlichen Bestandteile radiziert. Richtig ist vielmehr, daß das Eigentum, welches der Grundgesetzgeber bei Schaffung des Grundgesetzes vorfand und welches er gewährleistet hat, sowohl durch das bürgerliche Recht als auch durch das öffentliche Recht *geformt* worden ist. Man kann wohl kaum mehr an dem Umstand vorbeigehen, daß der Inhalt des Eigentums an Grund und Boden nur noch in beschränktem Umfang vom »bürgerlichen Recht« bestimmt wird. Der öffentlich-rechtliche Bereich steht dem bürgerlich-rechtlichen nicht nach, m. E. überwiegt er ihn im Bodenrecht sogar. Man wird der sachlichen Bedeutung der Spezialgesetzgebung, die sich außerhalb des BGB entwickelt hat – und zwar auch außerhalb der landesrechtlichen Vorbehalte des EGBGB –, nur schwerlich gerecht, wenn man diese aus dem Eigentumsbegriff verdrängt, um den privatrechtlichen Gehalt des Eigentums zu betonen. Es scheinen hier Überlegungen des 19. Jahrhunderts fortzuleben, die m.E. durch die Rechtsentwicklung überholt sind. Insbesondere dürfte die Aversion gegen das öffentliche Recht, die die Theorie und Praxis dieser Zeit weitgehend bestimmt hat, bei der Würdigung der heutigen Verhältnisse keine Rolle mehr spielen. Man mag die ständige Ausdehnung der Spezialgesetzgebung im Bereich der Eigentumsordnung bedauern, man kann aber nicht an den Rechtstatsachen vorbeigehen, wenn man zu einer rechtssystematischen sauberen Begriffsbestimmung kommen will. Eine Begriffsbestimmung, die nicht an den Fakten orientiert ist, erscheint mir rechtlich verfehlt. Tatsache ist nun einmal, daß die Verfügung über und die Nutzung von Grund und Boden – die beiden wichtigsten Befugnisse, die zum Inhalt des Grundeigentums gehören – weitgehend durch öffentlich-rechtliche Vorschriften geregelt ist. Es dürfte genügen, auf die umfangreiche Agrargesetzgebung und das Bau- und Bodenrecht hinzuweisen.

Die Ansicht, diese den Grundbesitz unmittelbar betreffenden Vorschriften des öffentlichen Rechts seien kein Bestandteil des Eigentumsbegriffs, steht auch weitgehend im Widerspruch zu den heute allgemein anerkannten Grundsätzen der Systematik des subjektiven Rechts. Der Rechtswirklichkeit entspricht m. E. nur die Auffassung, die die bürgerlich-rechtlichen und die öffentlich-rechtlichen Elemente des Eigentums als eine begriffliche Einheit sieht. Die das Privatrecht umgestaltende Kraft der öffentlich-rechtlichen Bezüge hat sich rechtsgeschichtlich in einem einheitlichen Rechtsbegriff vollzogen, daran kann die aus Gründen der Systematik getroffene Scheidung von Eigentümerbefugnis und Eigentümerbeschränkung nichts ändern. Die manchmal vertretene Behauptung, das Eigentum sei *nach der Struktur des BGB* ausschließliche bürgerlich-rechtliche Berechtigung (und von diesem

Grundtatbestand sei bei der Eigentumsgarantie auszugehen), erweist sich bei genauer Prüfung schon deshalb als unrichtig, weil die große Zahl der im Einführungsgesetz aufrechterhaltenen landesrechtlichen Begrenzungen nicht berücksichtigt wird. Wenn man schon von § 903 BGB als Grundlage des Eigentumsbegriffs[32]) ausgeht, darf man das EGBGB nicht außer Betracht lassen. Selbst wenn aber diese These bei Schaffung des BGB richtig gewesen wäre – daß sie herrschend abgelehnt wurde, wird unten belegt –, darf der grundlegende Wandel nicht außer Betracht bleiben, der zumindest durch die Weimarer Verfassung eingetreten ist. Sie hat über den objektiv-rechtlichen Eigentumsinhalt hinaus positiv-rechtliche Verpflichtungen geschaffen, die allerdings mangels eines Berechtigten in das Privatrechtssystem nicht eingegliedert werden konnten[33]). Diese Zweckbindungen aber aus diesem Grunde aus dem Eigentumsbegriff zu verbannen, geht nicht an, weil das Eigentum mit dem Begriff des subjektiven Rechts – der Grundstruktur des Privatrechts – nicht mehr erfaßt werden kann.

Die für die Ausscheidung der öffentlich-rechtlichen Elemente aus dem Eigentumsbegriff maßgeblichen rechtsdogmatischen Grundlagen haben heute weitgehend ihre Bedeutung und Anerkennung verloren. Es handelt sich vor allem um zwei Umstände: Die scharfe Scheidung von privatem und öffentlichen Recht und der Begriff des subjektiven Privatrechts, wie er sich im 19. Jahrhundert entwickelt hat:

Bei dem Versuch, eine absolute Scheidung von öffentlichem und privatem Recht durchzuführen, ging die Zivilrechtsdogmatik – die mangels einer ausgebildeten Verwaltungsrechtswissenschaft maßgeblich die Dogmatik bestimmte – von der Prämisse aus, es gäbe von der Sache her eine Trennung in öffentliches und privates Recht. Es kann heute aber als gesicherte Erkenntnis angesehen werden, daß dieser Dualismus unserer Rechtsordnung rechtssoziologisch nicht vorgegeben, sondern eine Frage der Rechtssystematik des objektiven Rechts ist. Der Gegensatz von privatem und öffentlichem Recht beruht nicht a priori auf einer logischen Denknotwendigkeit. Privates und öffentliches Recht sind auch nicht am Gegenstand der Normierung ausgerichtete Stoffgebiete; das öffentliche Recht ist keineswegs mehr nur das Recht der Verwaltung, was sich besonders deutlich im bodenordnenden Planungsrecht und Arbeitsrecht zeigt. Im übrigen hat die scharfe Trennung der Privatrechtsordnung von der öffentlich-rechtlichen Ordnung in der deutschen Rechtsgeschichte nur deshalb ihre besondere *praktische* Bedeutung

[32]) Was deshalb falsch ist, weil das BGB, insbesondere § 903 überhaupt keine Begriffsbestimmung enthält; siehe hierzu unten S. 35.

[33]) Daß diesen Verpflichtungen öffentlich-rechtliche Ansprüche korrespondieren, wird weitgehend übersehen.

erlangt, weil von ihr die gerichtliche Zuständigkeit gemäß § 13 GVG abhing. Es war also vor allem ein rein rechtstechnischer Vorgang, der zu der Scheidung so lange zwang, wie nicht die Anwendung öffentlich-rechtlicher Normen ebenfalls einer gerichtlichen Kontrolle im Verwaltungsprozeß unterlag. Das ist überwunden[34]). Es ist heute nicht mehr möglich, an dem Umstand vorbeizugehen, daß sich öffentliches und privates Recht weitgehend überschneiden und *überlagern*[35]) und sich nicht nur in einem Dualismus gegenüberstehen. Im Recht der Eigentumsordnung tritt dieser Vorgang in vielfältiger Gestalt in Erscheinung. Wir kennen im Bau- und Bodenrecht rechtliche Regelungen des Privatrechts und des öffentlichen Rechts, denen die gleichen tatsächlichen Sachverhalte zu Grunde liegen[36]). Mit diesem Strukturwandel, der sich im Verhältnis vom privaten und öffentlichen Recht weitgehend vollzogen hat, ist im Recht des Eigentums eine der maßgeblichen Grundlagen für die scharfe Scheidung von privatrechtlichen Befugnissen und öffentlich-rechtlichen »Beschränkungen« gefallen. Der Dualismus der Rechtsordnung ist kein Grund mehr dafür, einen einheitlichen Eigentumsbegriff zu leugnen, der Elemente beider Rechtsbereiche umfaßt.

Der bürgerlich-rechtliche Eigentumsbegriff steht rechtsgeschichtlich im Zusammenhang mit dem Begriff des subjektiven Rechts, dessen funktionelle Bedeutung im BGB besonders stark betont ist. Daß seine Entwicklung im 19. Jahrhundert in hervorragendem Maße mit der Auffassung von der individuellen Freiheit zusammenhängt, hat Coing neuerdings betont. »Der Ge-

[34]) Ob der Dualismus von privatem und öffentlichem Recht wirklich der Ausdruck einer »verfeinerten Rechtsbildung« und ein Kulturfortschritt ist, wie Molitor über öffentliches Privatrecht 1949 S. 23 meint, erscheint mir zunächst zweifelhaft, wenn man einmal nur die teilweise absurden prozeßrechtlichen Konsequenzen betrachtet, die sich hieraus in den letzten 80 Jahren ergeben haben; vgl. hierzu u.a. Werner, Verw. Arch. 1938 S. 47 ff. (Die jüngere Rechtsprechung des Reichsgerichts zur Zulässigkeit des Rechtswegs). Der Dualismus ist eine geschichtliche Erscheinung, die in der modernen Massengesellschaft und ihren veränderten sozialen und soziologischen Bedingungen und der grundlegenden Wandlung im Verhältnis von Bürger und Staat einer tiefgreifenden Überprüfung bedarf. Hedemann aaO S. 227 hat wohl nicht ganz unrecht, wenn er die übertriebene Sonderung als eine der »größten und gröbsten Fehler des vergangenen Jahrhunderts« bezeichnet.

[35]) Vgl. Köttgen Arch.-ziv. Praxis Bd. 151 S. 167 ff; H. J. Wolf AöR 76, 205 ff; Wieacker: Das Sozialmodell der klassischen Privatrechtsgesetzgebung und die Entwicklung der modernen Gesellschaft 1953 und Hippel: Zum Aufbau und Sinnwandel unseres Privatrechts 1957.

[36]) Ein besonders instruktives Beispiel ist das private und das öffentliche Nachbarrecht. Es kann z. B. in bürgerlich-rechtlichen Vorschriften und in den Bauordnungen ein Grenzabstand vorgeschrieben sein. In beiden Fällen bedeutet die Belastung des einen Grundstücks eine Verstärkung des Rechts des Nachbarn. In beiden Fällen kann ein Nachbar gegen den anderen gerichtlich vorgehen, wenn dieser den Grenzabstand nicht einhält. Die Auffassung, die zwar die privatrechtliche Befugnis nicht aber die öffentlich-rechtliche Befugnis dem Eigentumsbegriff zurechnen wollte, würde jeder Sachlogik entbehren.

danke des subjektiven Rechts ist … Ausdruck einer Sozialphilosophie der Freiheit, die in der Autonomie des einzelnen und ihrem Schutz das wesentliche Ziel der Sozialordnung erblickt. Der Gedanke des subjektiven Rechts bringt zum Ausdruck, daß dem einzelnen nicht bestimmte Befugnisse zur Erreichung bestimmter sozialer Zwecke (also »Kompetenzen«), sondern Befugnisse zur Verwendung nach guter oder schlechter eigener Einsicht, je nach Gutdünken, übertragen worden sind[37]). Der Begriff des subjektiv-*öffentlichen* Rechts wurde dagegen im 19. Jahrhundert weithin geleugnet und als unverträglich mit dem Staatsbegriff angesehen[38])[39]).

Sieht man das Eigentum nur als eine subjektive privatrechtliche Rechtsstellung an und läßt man die außerhalb des BGB bestehenden, das Eigentum betreffenden Vorschriften außer Betracht, so muß man zu der Auffassung kommen, daß das Eigentum immer denselben Inhalt hat[40]). Von der Auffassung her, daß das Eigentum nur subjektive Berechtigung sei, mußten alle die allgemeinen und die öffentlichen Belange betreffenden Gesichtspunkte aus dem Eigentumsbegriff herausgedrängt werden. Sie fanden ihre Zusammenfassung im wesentlichen im Polizeirecht. Diese Fragen standen außerhalb des Begriffs des subjektiven Rechts.

[37]) Coing aaO S. 51, vgl. auch Enneccerus-Nipperdey, Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts, Allg. Teil Bd. 1, § 72.

[38]) Vgl. Bühler, Die subjektiv-öffentlichen Rechte S. 264.

[39]) Darum war damals die Verwaltungsgerichtsbarkeit eine besondere Form der Verwaltungskontrolle in einem justizförmigen Verfahren; sie hatte aber – zunächst – nicht über subjektiv-öffentliche Rechte zu befinden – vgl. Menger in Die Grundrechte Bd III/2 S. 723 ff. Sie wurde weitgehend als ein Kontrollmittel des Parlaments gegenüber der Exekutive angesehen. Die Verwaltungsgerichte sollten die Einhaltung der vom Parlament beschlossenen Gesetze überwachen.

[40]) Das ist ein entscheidender Punkt, der für die Frage der Abgrenzung von Enteignung und Eigentumsbindung von grundlegender Bedeutung ist (und u. a. zu den Divergenzen zu dieser Frage in der höchstrichterlichen Rechtsprechung geführt hat; vgl. neuerdings Bender NJW 1965, 1292). Hat das Eigentum einen stets gleichbleibenden, unbeschränkten und absoluten Inhalt – so die rein zivilistische Betrachtungsweise – dann ist der Eigentums*gegenstand* für die rechtliche Beurteilung uninteressant. Das Eigentum an einem Grundstück an einer Hauptgeschäftsstraße umfaßt die gleichen Befugnisse wie das Eigentum an einem Moorgrundstück, das z. B. tatsächlich nicht bebaut werden kann. In beiden Fällen läge eine Enteignung vor, wenn z. B. ein Bauverbot ergeht. Das ist für das erste Grundstück evident. Wird aber beispielsweise das Moorgrundstück unter Naturschutz gestellt – und das bedeutet ein Bauverbot – so wäre auch das eine Enteignung, obwohl eine Bebauung gar nicht in Frage kommen kann. In der rein zivilrechtlichen Betrachtungsweise bedeutet eine solche Anordnung, daß dem unbeschränkten Eigentum etwas genommen wird, was dem *Begriff nach* in ihm enthalten ist. Das Eigentum wird verkürzt. Bezeichnend für diese Auffassung ist die Entscheidung des RG Bd. 116, 268: »Eine Enteignung ist schon dann anzuerkennen, wenn das Recht des Eigentümers, mit der Sache gemäß § 903 BGB nach seinem Belieben zu verfahren, zu Gunsten eines Dritten beeinträchtigt wird«.

Wir wissen aber heute, daß auch diese Betrachtungsweise der Rechtswirklichkeit nicht mehr entspricht und daß das Eigentum nicht mehr mit dem Begriff des subjektiven Rechts zu fassen ist. Der Eigentümer eines Grundstücks hat eine aus dem privaten *und* dem öffentlichen Recht resultierende *Rechtsstellung*, auf die der Begriff des subjektiven Rechts nicht mehr paßt[41]). Das Eigentum gewährt auch *subjektiv-öffentlich-rechtliche Befugnisse*. Das wird heute allgemein anerkannt. Diese Entwicklung des Eigentumsbegriffs von der bürgerlich-rechtlichen Berechtigung, der allenfalls Gegenrechte entgegenstehen, zu der Auffassung, daß die private *und* die öffentliche Seite als eine einheitliche Rechtsstellung zu fassen ist, ist vor allem auf die Lösung der Phänomene der Eigentumsordnung aus der begriffsjuristischen Systematik zurückzuführen. Die Grundanschauung der Interessenjurisprudenz, die in der Interessenbewertung, der Interessenkoordinierung und im Interessenausgleich die Aufgabe der Rechtsordnung sieht, hat in der Eigentumsordnung Raum gewonnen[42]).

Zusammenfassend läßt sich wohl sagen, daß es nicht gerechtfertigt ist, im Rahmen des Art. 14 GG von einem Eigentumsbegriff auszugehen, wie ihn das »bürgerliche Recht geform« hat. Die Anerkennung öffentlich-rechtlicher Elemente im Eigentumsbegriff bedeutet keine Aufgabe des »Privateigentums«. Privateigentum ist der Gegensatz zu Gemeineigentum. Das Eigentum an Grund und Boden bleibt auch bei Anerkennung seiner öffentlich-rechtlichen Elemente privates Eigentum, weil es einem Privatrechtssubjekt zu »eigen« zugeteilt ist.

[41]) Vgl. Westermann, Sachenrecht S. 113 f und Wolf-Raiser, Sachenrecht S. 175.

[42]) Bezeichnend für diese Entwicklung ist das Baurecht. Vor der Schaffung der neuen Zivilgesetzbücher war das Recht, ein Bauwerk zu errichten, in den allgemeinen das Eigentum betreffenden Gesetzen geregelt, die eine Unterscheidung im öffentlichen und privaten Recht nicht kannten (z. B. ALR). Die Eigentumsvorschriften bestimmten, ob und wie gebaut werden dürfte. Mit der Ablösung dieser Regelungen wurde das Baurecht materielles Polizeirecht und verlor weitgehend seine eigentumsrechtliche Bedeutung. Für die begriffliche Fassung ist z. B. die Formulierung von Balz-Fischer pr. Baupolizeirecht S. 14, interessant, daß das Baurecht »die Rechtsgrundsätze *der öffentlichen Gewalt gegenüber* den Bauenden und den Bauten« zum Inhalt habe. Die Baugenehmigung wurde lediglich als die Erklärung aufgefaßt, daß von öffentlichem Recht her keine Bedenken gegen das Bauvorhaben bestehen. Auf dieser Grundlage wurde weitgehend ein Recht auf die Baugenehmigung bestritten: erst im Jahre 1913 hat das pr. OVG (Bd 65, 409) ein solches Recht – das zu gewähren im Ermessen der Behörde stand – anerkannt. Dem gegenüber wird die Baugenehmigung in der neuesten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts als die Feststellung bezeichnet, daß der Bauherr auf Grund seines Eigentums ein Recht zum bauen hat; das ist der Fall »wenn alle Voraussetzungen des sachlichen Rechts vorliegen« (BVerwGE 16, 11), also des privaten und des öffentlichen Rechts. Das Eigentum und nicht die polizeiliche Befugnis ist wieder der Mittelpunkt des Baurechts.

2) In seiner bisherigen Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht weiter die These vertreten, daß öffentlich-rechtliche Vorschriften, die auf die Eigentümerbefugnisse einwirken, »Eigentumsbeschränkungen« seien und behördliche Maßnahmen, die auf Grund solcher Vorschriften ergehen, »Eingriffe« in das Eigentum darstellen.

Die Verfassungsbeschwerde gegen das Grundstücksverkehrsgesetz gibt Anlaß, auch diese Rechtsauffassung zu überprüfen. Die konkrete Rechtsfrage ist: Sind die in § 9 Abs. 1 GrdstVG statuierten Versagungsgründe öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen oder handelt es sich um Vorschriften, die das Eigentumsrecht an land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken *inhaltlich* ausgestalten? Gewährleistet Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG ein an sich unbeschränktes Verfügungsrecht über Grund und Boden, so läge in der Versagung der Genehmigung nach § 9 GrdstVG eine Enteignung, weil dem Eigentümer ein wesentlicher Teil seiner Eigentümerbefugnis genommen wird. Die Vorschrift wäre verfassungswidrig, weil sie keine Entschädigungsregelung enthält. Liegt eine Inhaltsbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG vor, so ist die maßgebliche Frage, ob diese mit den Vorschriften der Verfassung in Einklang stünde. Es kommt also darauf an, welcher Eigentumsbegriff der Eigentumsgarantie zu Grunde liegt.

Es erscheint mir nicht nur gerechtfertigt, sondern notwendig zu sein, die Frage aufzuwerfen, ob es heute überhaupt noch möglich ist, von öffentlich-rechtlichen »Eigentumsbeschränkungen« zu sprechen, wenn durch öffentlich-rechtliche Vorschriften Eigentümerbefugnisse sachlich geregelt werden. Faßt man den Begriff »Beschränkung« lediglich als die rechtsleere Bezeichnung für bestimmte Erscheinungen im Eigentumsrecht auf, so enthielte er keine sachliche Aussage. So wird er in der Rechtslehre aber nicht aufgefaßt. Der Begriff der Eigentumsbeschränkung bedeutet rechtsdogmatisch eine antiprinzipielle Beschränkung eines begrifflich Unbeschränkten. So ist er in den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts wohl gemeint und so ist er außen auch verstanden worden. Der Ausdruck besagt also, daß durch »von außen kommende« Regelungen der »an sich« weitergehende Inhalt des Rechts beschnitten wird. Demgegenüber bedarf es aber der Klärung, ob solche »Beschränkungen« nicht in den Begriff und in den Inhalt des Eigentums selbst eindringen. Anders ausgedrückt: Ist es richtig, daß das Eigentum seinem Begriff nach unbeschränkt ist oder sind die »öffentlich-rechtlichen Beschränkungen« Bestandteil und Grenzen des Eigentums? Das ist nicht nur eine begrifflich-konstruktive Frage, sondern – wie oben angedeutet – ein wesentlicher Punkt, der für Abgrenzung der Enteignung von der entschädigungsfreien Eigentumsbindung maßgebend ist. Die Abgrenzungsfrage verschiebt sich und muß nach anderen Kriterien beurteilt wer-

den, wenn die Eigentumsgarantie das Eigentum als absolute Herrschaftsmacht oder als ein inhaltlich schon begrenztes Recht zum Gegenstand hat.

Die im Abschnitt III/1) dargelegten Erwägungen haben schon bei der Schaffung des BGB weitgehend zu der Auffassung geführt, daß die öffentlich-rechtliche Spezialgesetzgebung, die sich außerhalb des bürgerlichen Rechts entwickelt hat, nicht aus dem Eigentumsbegriff ausgeklammert werden kann. Eine solche Auffassung war möglich, weil das BGB *keine* Definition des Eigentums enthält. Sie stecke auch nicht in § 903 BGB [43]), wie vielfach behauptet wird (auch vom Beschwerdeführer in der vorliegenden Streitsache). Es bestand daher für die Rechtssprechung und die Rechtswissenschaft ein erheblicher Auslegungsspielraum. Während sich das Reichsgericht nur zögernd von seiner romanistischen Einstellung löste[44]) betonte die Rechtswissenschaft sehr bald die deutsch-rechtlichen Elemente des Eigentumsbegriffs[45]).

Die These von den von außen kommenden Eigentumsbeschränkungen stammt von Windscheid[46]), sie hat aber keineswegs in der Pandektenwissenschaft allgemeine Anerkennung gefunden[47]). Bereits bei den Vorarbeiten zum BGB warnte Ihering vor der einseitigen Betonung der individualisti-

[43]) Das ist heute in der eigentumsrechtlichen Literatur allgemein anerkannt – vgl. z. B. Westermann, Sachenrecht, 4. Aufl. S. 114; Wolf-Raiser 10. Aufl. S. 174; RGR Kommentar BGB, Anm. 1 zu § 903; Staudinger, Anm. 1 zu § 903 BGB; nur die staatsrechtliche Literatur zu Art. 14 GG hat hiervon kaum Kenntnis genommen. Z. B. Mangold-Klein I S. 424 Eigentum = »absolute Indivudualherrschaft«. Die Motive zum BGB ergeben, daß § 903 vorwiegend eine Beweisregelung darstellen soll (Mugdan III. Bd. S. 145); wer eine Einschränkung von Eigentümerbefugnissen behauptet (z. B. durch Nachbarrechte) muß dies beweisen. Bedenkt man weiter, daß das gesamte Eigentumsrecht des Berg- und Wasserrechts und die gesamten öffentlich-rechtlichen Eigentumsregelungen aus dem BGB verwiesen worden sind, so erkennt man, wie verfehlt ist, wenn man von § 903 BGB als dem zentralen Begriff des Eigentums ausgeht. Von unserer Eigentumsordnung läßt sich auf diese Weise keine Anschauung gewinnen. Unsere Eigentumsordnung liegt nicht in § 903 BGB und ist überhaupt nicht allein oder auch nur im wesentlichen aus dem BGB zu entnehmen.

[44]) Vgl. RG 52, 373 und 89, 131: »Die starren Eigentumsgrundsätze des römischen Rechts sind in dem neueren Rechtsempfinden fremd und dieses neue Rechtsempfinden hat auch im Rechte des bürgerlichen Gesetzbuches Ausdruck gefunden«, vgl. andererseits die in Fußnote auf S. 38 genannte Entscheidung Bd. 116, 268.

[45]) Der seine positiv-rechtlichen Niederschlag u. a. in pr. ALR gefunden hatte: z. B. I, 8, §§ 25–27 und besonders für Grundbesitz I, 22, § 1, 2.

[46]) Windscheid-Kipp I, 857, 861 f.

[47]) Vgl. vor allem Bekker, Iherings Jahrbücher V, 147 ff. Holstein, Die Lehre von den öffentlichen Eigentumsbeschränkungen S. 82, sagt hierzu: Die »Wendung von der gesetzlichen Eigentumsbeschränkung« … »stellt in der herrschenden Dogmatik des älteren romanistisch eingestellten Zivilrechts nichts dar als eine Art Notbehelf, eine Anzahl von Fällen , die eigentlich im Widerspruch zu dem Eigentumsbegriff stehen, ohne innere logische Verbindung miteinander wenigstens äußerlich an einer Stelle des Systems unterzubringen«.

schen Seite des Eigentums. Er erklärte[48]): »Es ist … nicht wahr, daß das Eigentum seiner ›Idee‹ nach die absolute Verfügungsgewalt in sich schlösse. Ein Eigentum in solcher Gestalt kann die Gesellschaft nicht dulden und hat sie nie geduldet – die ›Idee‹ des Eigentums kann nichts mit sich bringen, was mit der ›Idee‹ der Gesellschaft in Widerspruch steht«.Gierke[49]) wandte sich gegen den »romanistisch-absoluten« Eigentumsbegriff und seine »absurde wie gefährliche Erstreckung« auf das Bodeneigentum. »Daß ein Stück unseres Planenten einen einzelnen Menschen in derselben Weise eigen sein soll, wie ein Regenschirm oder ein Guldenzettel, ist ein kulturfeindlicher Widersinn«. Die Willkürherrschaft ist ihm »eine gemeingefährliche Fiktion«. »Das deutsche Eigentum trägt Schranken in seinem Begriff«. Es ist für ihn kein absolutes Recht. »Vielmehr reicht es nur soweit wie das von der Rechtsordnung gebilligte und mit Rücksicht auf Beschaffenheit und Zweckbestimmung der einzelnen Sachgüter abgegrenzte rechtliche Interesse erfordert«[50]). Bei ihm ist das Eigentum nicht willkürliche, sondern rechtlich geordnete Macht und der Eigentumsinhalt ist von vornherein mit Pflichten gegen die Allgemeinheit durchsetzt. Die Grundeigentumsordnung beruht auf einem System einer manigfach aufgebauten Gebundenheit des Eigentums[51]). Ähnliche Gedanken finden sich bei Dernburg[52]). Er hat seine im Rahmen des Landrechts gewonnenen Gedanken[53]) in programmatischer Schärfe ausgesprochen: »Es handelt sich bei Eigentumsbeschränkungen keinesfalls um Beschränkungen eines an sich vollen Rechts, sondern um immanente Grenzen des Eigentums«. Auch Förster-Eccius[54]) wendet sich mit Nachdruck gegen die Formulierung von den gesetzlichen Eigentumsbeschränkungen. Er meint – und das erscheint mir ein sehr bedeutsamer Gedanke –, die inhaltlichen Grenzen des Eigentums würden durch solche Tendenzen zu Unrecht in eine Parallele zu den im Privatrecht gewillkürten Einschränkungen, die in dem Eigentumskreis hineingreifen, gestellt[55]). Damit verkenne man aber ihr inneres Wesen.

[48]) Zweck im Recht I, S. 510 f.
[49]) Der Entwurf des BGB und das Deutsche Recht S. 323.
[50]) Deutsches Privatrecht II, S. 360 ff.
[51]) Deutsches Privatrecht II, S. 358.
[52]) Pandekten 2. Aufl. S. 444 f.
[53]) Lehrbuch des preußischen Privatrechts 5. Aufl. I, S. 508 f.
[54]) Theorie und Praxis des Privatrechts 4. Aufl. III. S. 162.
[55]) Hierzu muß man beachten, daß die romanistische Zivilistik anfänglich versuchte, die öffentlich-rechtlichen »Eigentumsbeschränkungen« als Servituten, die auf dem Eigentum lasten, zu charakterisieren. Vgl. hierzu Hedemann aaO S. 259. Wenn sich dieser konstruktive Versuch auch bald als untauglich erwies, so hat er doch einen starken Einfluß auf die von Otto Mayer entwickelte Lehre von den öffentlich-rechtlichen Dienstbarkeiten und Eigentumsbeschränkungen ausgeübt. Erstere beruhen auf einem für die Verwaltung begründeten Recht, letztere waren gesetzesfrei. Gegenüber Eigentumsbeschränkungen war
(Fortsetzung siehe S. 28 unten)

Für ihn sind die Beschränkungen »gesetzliche Begrenzungen des Eigentums«. Sehr instruktiv sind die Ausführungen im Staudinger'schen Kommentar zum BGB 10. Aufl.: Vorbem. zu § 903: »Die Beschränkungen des Eigentums aufgrund öffentlichen Rechtes nehmen in der modernen Rechtsentwicklung einen immer weiter reichenden Umfang ein, so daß diese Einwirkungen auch nach der dogmatischen Seite nicht mehr als bloße von außen an das Eigentum herantretende Nebenwirkungen gelten können, vielmehr mit *in die Substanz des Eigentums* hineinbezogen werden müssen. Es handelt sich hierbei um unmittelbare Verkürzungen des Eigentums selbst«. Es wird sodann auf Hedemann Sachenrecht verwiesen: »Im ganzen genommen erscheint auf diese Weise das Eigentum nicht mehr als die private Angelegenheit, die das Pandektenrecht des 19. Jahrhunderts in ihm sah, sondern vorzugsweise als ein soziales Gebilde[56]). Im Lehrbuch Enneccerus-Kipp-*Wolff* (9. Aufl.) § 51 heißt es: »Man hat es (das Eigentum) bisweilen als ein »an sich schrankenloses Recht« bezeichnet (Windscheid) als das Recht, nach freiem Belieben auf die Sache ausschließlich einzuwirken. Allein, das geht zu weit; das Einwirkungsbelieben des Eigentums ist durch die Rechtsordnung stark eingeschränkt, zumal bei Grundstücken, und solche Beschränkungen des freien Beliebens sind nicht Beschränkungen des Eigentums; nicht Lasten, die wie Pfandrechte oder Dienstbarkeiten von außen her das eigentlich weitere Eigentum einengen, sondern sie sind dem Eigentum immanent, *sie gehören zur Bestimmung des Eigentums*«. Von besonderem Interesse ist auch die Äußerung von Martin Wolff in der Festschrift für Kahl[57]). Er sieht in dem Ausdruck »Schranken« des Eigentums in Art. 153 Abs. 1 Satz 1 WRV eine unberechtigte Erinnerung an eine überwundene individualistische Auffassung von der Freiheit des Eigentums. Er hält die Nennung dieses Begriffs neben dem Begriff »Inhalt« in der Eigentumsgarantie für irreführend. Kohler[58]) wendet sich gegen den Begriff der »Beschränkung des Eigentums« mit dem Hinweis, es entstehe der unrichtige Eindruck, daß es sich um ein »von außen« auf das Eigentum einwirkendes fremdes Element handelte. Das sei falsch. Distrzanskyj[59]) erklärt: »Die Herrschaftstheorie des subjekten

Fortsetzung Fußnote [55]):
das Eigentum »wehrlos«. Die Behauptung von der «Schwäche« des Eigentums hat bekanntlich bis in die neueste Zeit fortgewirkt, vgl. Walter Jellinek VR S. 412 f, der sie zur Grundlage seiner für das Enteignungsrecht bedeutsamen Schutzwürdigkeitstheorie fortentwickelte.

[56]) Vgl. auch Hedemann: Die Umwandlung des Eigentumsbegriffs, – Recht und Wirtschaft 1922 S. 585 und HWRW Bd. II S. 166 ff.

[57]) Reichsverfassung und Eigentum S. 7.

[58]) Lehrbuch des bürgerlichen Rechts II, 2 S. 120 f.

[59]) Zur Grundlegung des modernen Privatrechts in Iherings Jahrbuch Bd. 79 (1929) S. 11, Bd. 80 (1930) S. 140 ff.

Rechts ist ein Anachronismus … Das Privateigentum ist heute nicht mehr eine unbeschränkte Herrschaft über eine Sache, …«

Hinsichtlich neuerer[60]) wissenschaftlicher Äußerungen verweise ich auf die Bearbeitung des Sachenrechtes von Westermann[61]) und Wolff-Raiser[62]) und die Besprechungen dieser beiden Werke von Schulze-von Lasaulx[63]); sie könnten noch erheblich vermehrt werden.

Von dieser in der Rechtslehre herrschenden Auffassung geht das Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung aus. Nach seiner Ansicht bestimmen z. B. die Vorschriften des materiellen Baurechts den Inhalt des Eigentums und werden nicht als Eigentumsbeschränkungen aufgefaßt[64]). Auch in der Rechtsprechung des BGH – die allerdings nicht einheitlich ist – finden sich Wendungen, die dahin aufgefaßt werden können, daß die öffentlichrechtlichen, die Eigentümerbefugnisse betreffenden Vorschriften als inhaltliche »Begrenzungen« des Eigentums anzusehen seien[65]).

Dieser Auffassungswandel von dem an sich unbeschränkten Recht und den von außen herantretenden Beschränkungen beim Eigentum zum inhaltlich begrenzten Eigentumsbegriff steht geistes- und rechtsgeschichtlich im Zusammenhang mit dem allgemeinen Problem der Abgrenzung von Rechtsinhalt und Ausübung des Rechts. Es geht um die »Außen« und »Innentheorie«, wie sie sich vor allem im Problemkreis des Rechtsmißbrauchs entwickelt haben. Seit der Schaffung des BGB war streitig, wie der Inhalt und die Ausübung eines Rechtes zueinander stehen. Entsprechend der damals herrschenden liberalen Anschauung, lehnte man weitgehend eine Beschränkung der Ausübungsbefugnis des Rechts ab[66]). Man erkannte zwar an, daß den Rechten in gewissem Umfang Schranken nebenhergehen, die aber keinen Einfluß auf den inhaltlichen Bestand des Rechtes hätten. Diese – anfänglich weit verbreitete – Außentheorie ist aber heute herrschend von der Innentheorie abgelöst worden. Nach der letzteren gehört die Ausübbarkeit eines Rechts zu seinem Inhalt. Eine Beschränkung der Ausübung ist eine innere Begrenzung des Rechts selbst. Es wurde als ein Widerspruch angesehen, daß die Rechts-

[60]) Auf Stimmen aus dem 3. Reich wird verzichtet; beachtlich allerdings Franz Wieacker, Wandlungen der Eigentumsverfassung, 1935.
[61]) Sachrecht S. 117.
[62]) Sachrecht § 51 II 2 mit weiteren Nachweisen.
[63]) Arch. ziv. Prax. Bd. 151, 449 ff u. Bd. 156, S. 453 ff.
[64]) Z. B. BVerwGE 3, 29; 10, 301 (304/305); 18, 247 /250).
[65]) Z. B. BGHZ 6, 279. Der BGH verwendet weitgehend den Ausdruck »Sozialbindung«, wobei allerdings in vielen Fällen nicht eindeutig festgestellt werden kann, ob diese Bindungen als innere Begrenzungen des Eigentums oder als von außen kommende Beschränkungen des Eigentümerbeliebens aufzufassen sind.
[66]) Das ist der Grund dafür, daß die gemeinrechtliche exeptio doli gereralis nicht übernommen wurde. Man befürchtete in der II. Kommission, daß »Recht und Moral verwischt« würden.

ordnung ein unbeschränktes Recht gewähre und gleichzeitig seine Ausübung einschränke[67]). Hiernach sind Ausübungsbeschänkungen eines Rechts Schranken, die dem einzelnen Recht immanent sind; sie ergeben sich aus der sozialen Funktion des Rechts[68]). Auf die positiv-rechtliche Begründung, die aus §§ 226, 242 und 826 BGB hergeleitet wird, ist hier nicht näher einzugehen.

M. E. dürften diese Erwägungen ausreichend dartun, daß es zumindest zweifelhaft ist, das Sacheigentum in das Denkschema bürgerlichen Rechts auf der einen Seite und öffentlich-rechtlicher Beschränkungen auf der anderen Seite zu pressen. Geht man von einer geschlossenen Einheit des Eigentumsbegriffs aus, so lassen sich auch eine große Anzahl der verfassungsrechtlichen Fragen aus Art. 14 GG leichter lösen.

[67]) Endemann, Lehrbuch des BGB, § 84, Anm. 8.

[68]) Vgl. im einzelnen Siebert, Verwirklichung und Unzulässigkeit der Rechtsausübung 1934, S. 83ff; dort auch ähnliche Gegenüberstellungen: höherer und niederer Ordnung; Gesetz und Recht.

Rechtshistorische Erkenntnisse und ihr Beitrag zum Wandel der Eigentumsrechtsprechung, -verfassung und -gesetzgebung

– Eine Würdigung –

Jobst von Heynitz

Die von Professor Dr. Werner Böhmer 1966 geschriebene Untersuchung ist aus folgenden Gründen ein bedeutendes Dokument aus der Entscheidungsgeschichte des Bundesverfassungsgerichts.

1. Wichtige rechtsgeschichtliche Erkenntnisse

Die Untersuchung enthält zu den Fragen des verfassungsrechtlichen Schutzes des Eigentums, über die der 1. Senat des Bundesverfassungsgerichts am 12. 1. 1967 und später entschieden hat, wichtige rechtshistorische Erkenntnisse. Sie und die anderen Ergebnisse der Untersuchung haben, wie im folgenden gezeigt werden wird, eine erhebliche praktische Bedeutung für die weitere Entwicklung der deutschen Eigentumsverfassung, Eigen-

tumsrechtsprechung und Eigentumsgesetzgebung gehabt. Vor allem hat die Untersuchung dazu beigetragen, den Schutz der Bürger gegen staatliche Eingriffe in ihr Eigentum zu verstärken und dem Gesetzgeber zur Gestaltung der Zukunft Freiräume zu öffnen. Darüber lohnt es sich, zu berichten[1]).

2. Der Ausgleich von Individual- und Gemeinschaftsinteressen in der Rechtsgeschichte

Am Beispiel des land- und forstwirtschaftlichen Grundstückverkehrs macht die Untersuchung deutlich, daß in der Entwicklungsgeschichte der deutschen Eigentumsverfassung Individual- und Gemeinschaftsinteressen immer als zusammengehörig angesehen worden sind und in der Geschichte der gesetzgeberischen Eigentumsgestaltung daher immer wieder versucht worden ist, einen angemessenen, gerechten Ausgleich zwischen den Individual- und Gemeinschaftsinteressen zu finden. Ein Kompromiß dieser Art war bis zum heutigen Tag, daß land- oder forstwirtschaftlich genutzter Boden nur eingeschränkt veräußert werden konnte und kann.

3. Ein Beitrag zur Rechtsgeschichte und zum Sinn des gesetzgeberischen Gestaltungsauftrages für das Eigentum

Artikel (Art.) 14 Abs. 1 Grundgesetz (GG) gewährleistet in seinem 1. Satz Eigentum und Erbrecht und gewährt damit Inhabern von Erbrechten und von Eigentum an Grundstücken, Wertpapieren, Geldforderungen und anderen eigentumsfähigen Gegenständen und Rechten vor allem Bestandsschutz vor dem Entzug und anderen Beeinträchtigungen ihres Eigentums durch Gesetze und andere staatlich-hoheitliche Handlungen. Art. 14 Abs. 1 GG beauftragt aber *zugleich* in seinem 2. Satz den Gesetzgeber, Inhalt und Schranken des Eigentums und des Erbrechts zu bestimmen. Art. 14 Abs. 2 GG gibt mit seinen beiden Sätzen, »Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen«, dem Gesetzgeber die *verbindliche* Richtschnur an die Hand, bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums den Freiheitsraum des Einzelnen im Bereich der Eigentumsordnung mit den Belangen der Allgemeinheit in einen gerechten

[1]) Dieser Bericht kann aber nur eine bescheidene Würdigung der Verdienste der Untersuchung und auch ihres Autors sein. Professor Dr. Werner Böhmer hat nach meinem Eindruck durch seine Mitwirkung an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen erheblichen Beitrag zur freiheitlichen Realverfassung geleistet, die wir als Bürger der Bundesrepublik Deutschland genießen.

Ausgleich zu bringen; das ist vom Bundesverfassungsgericht immer wieder hervorgehoben worden[2]).

Aus der Untersuchung ergibt sich, daß der in Art. 14 Absatz (Abs.) 1 Satz 2 GG dem Gesetzgeber erteilte Auftrag, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen, kein Unfall, sondern historisch begründet ist und seinen Sinn darin findet, daß Eigentum ohne Eigentumsgesetzgeber nicht denkbar ist[3]). So müssen z. B. auch bei herkömmlichen Eigentumsobjekten die Reichweite (Schranken) des Eigentums und die sich aus dem Eigentum ergebenden Rechte und Pflichten genau bestimmt werden, z. B. die Rechte und Pflichten unter Grundstücksnachbarn und zwischen Schuldnern und Gläubigern bei Geldforderungen. Andere Eigentumsobjekte entstehen erst durch den Gesetzgeber. So sind z. B. das Urheber- und Patentrecht, das Wohnungseigentum und die Aktien erst Eigentumsobjekte geworden, als der Gesetzgeber mit dem Urheberrechtsgesetz, Patentgesetz, Wohnungseigentumsgesetz und Aktiengesetz diese Rechte geschaffen und geschützt hat.

4. Grundlage für die Eigentumsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die Änderung der Rechtsprechung anderer Gerichte zu Art. 14 Grundgesetz

Die Untersuchung von Prof. Böhmer war, wie man heute zurückblickend erkennt, eine wichtige Grundlage

---

[2]) Deutlich ausgesprochen ist das bereits im Beschluß vom 21. 1. 1967, veröffentlicht in der amtlichen Sammlung des Bundesverfassungsgerichts Band 21, Seite 73 ff., und zwar auf Seite 83, im folgenden jeweils zitiert unter Angabe des Bandes, der Seite, wo die Entscheidung beginnt, und der Seiten, auf denen man die zitierten Aussagen des Gerichts findet, z. B. als »BVerfGE 21, 73, 83«; die Formulierung vom gerechten Ausgleich enthält die Entscheidung vom 15. 1. 1969, BVerfGE 25, 112, 117; sie wird in ähnlicher Weise wiederholt in den Entscheidungen vom 23. 4. 1971, BVerfGE 37, 132, 140 f.; vom 4. 2. 1975, BVerfGE 38, 347, 370; vom 1. 3. 1979, BVerfGE 50, 290, 340; vom 12. 6. 1979, BVerfGE 52, 1, 29; vom 15. 7. 1981, BVerfGE 58, 300, 338; vom 8. 1. 1985, BVerfGE 68, 360, 367 f.; vom 30. 11. 1998, BVerfGE 79, 174, 198; vom 23. 9. 1992, BVerfGE 87, 114, 138; vom 19. 10. 1993, BVerfGE 89, 237, 241 ff.; vom 22. 11. 1994, BVerfGE 91, 294, 308.

[3]) Das zentrale Ergebnis der Untersuchung von Prof. Böhmer wurde im Beschluß vom 12. 1. 1967, BVerfGE 21, 73, nur in zwei Sätzen auf Seite 79 zusammengefaßt nach dem vorausgehenden Satz: »Gemäß 9 Abs. 1 Nr. 1 GrdstVG (Grundstückverkehrsgesetz) ist die Genehmigung zu versagen, wenn die Veräußerung eine ungesunde Verteilung des Grund und Bodens bedeutet«. Die zwei Sätze lauten: »Seinem materiellen Inhalt nach enthält dieser Tatbestand (die Genehmigungsverweigerungspflicht nach 9 Abs. 1 Nr. 1 Grundstückverkehrsgesetz, v.H.) eine gesetzliche Beschränkung der Veräußerungsbefugnis und des Erwerbsrechts für land- und forstwirtschaftliche Grundstücke. Es handelt sich somit um eine den Inhalt des Rechtsinstituts Eigentum bestimmende Norm.« Diese kurze Aussage fand keine Beachtung. In den folgenden Entscheidungen ist sie zunehmend breiter gestaltet worden.

1. für die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum grundrechtlichen Schutz des Eigentums nach Art. 14 GG und
2. für den notwendigen Wandel der verfassungswidrigen Rechtsprechung anderer Gerichte auf diesem Gebiet[4]).

[4]) Der Beschluß vom 12. 1. 1967, BVerfGE 21, 73 ff, für den die Untersuchung erarbeitet wurde, begründete eine Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die in späteren Entscheidungen nicht revidiert, sondern immer weiter fortgeführt wurde. Zu nennen sind hier z. B folgende Entscheidungen:

- zu verschiedenen Weingesetzen vom 14. 2. 1967, BVerfGE 21, 150, 154 ff.; vom 8. 3. 1988, BVerfGE 78, 58, 75 ff.;
- zur Begrenzung von Eigentümerrechten zum Schutz von Deichanlagen vom 18. 12. 1968, BVerfGE 24, 367, 389 ff.; vom 15. 1. 1969, BVerfGE 25, 112 ff, 117 ff.;
- zum Grundstückverkehrsgesetz vom 19. 6. 1969, BVerfGE 26, 215, 222 ff.;
- zum Urheberrecht vom 7. 7. 1971, BVerfGE 31, 229, 239 ff.; vom 7. 7. 1971, BVerfGE 31, 248, 250 ff.; vom 7. 7. 1971, BVerfGE 31, 270, 272 ff.; vom 8. 7. 1971, BVerfGE 31, 275, 284 f. und 289 ff.; vom 25. 10. 1978, BVerfGE 49, 382, 392 und 400; vom 11. 10. 1988, BVerfGE 79, 29, 40 ff.;
- zur Erschließungskostenlast vom 8. 11. 1972, BVerfGE 34, 139, 146 ff;
- zum Patentrecht vom 15. 1. 1974, BVerfGE 36, 281, 290 ff.;
- zum Mieterschutz vom 23. 4. 1971, BVerfGE 37, 132, 140 ff.; vom 25. 11. 1978, BVerfGE 49, 244, 247 ff.; vom 12. 3. 1980, BVerfGE 53, 352, 356 ff.; vom 8. 1. 1985, BVerfGE 68, 360, 367 ff.; vom 4. 12. 1985, BVerfGE 71, 230, 246 ff.; vom 8. 11. 1988, BVerfGE 79, 80, 84 ff.; vom 14. 2. 1989, BVerfGE 79, 292, 302 ff.; vom 3. 10. 1989, BVerfGE 81, 29, 31 ff.; vom 3. 4. 1990, BVerfGE 82, 6, 15 ff.; vom 9. 10. 1991, BVerfGE 84, 382, 384 ff.; vom 26. 5. 1993, BVerfGE 89, 1, 5 ff.; vom 19. 10. 1993, BVerfGE 89, 237, 241 ff.;
- zum Hilfswerkgesetz für behinderte (contergangeschädigte) Kinder vom 15. 6. 1976, BVerfGE 42, 263, 292 ff.;
- zum Schutz in Zwangsversteigerungsverfahren vom 24. 3. 1976, BVerfGE 42, 64, 76 ff.; vom 7. 12, 1977, BVerfGE 46, 325, 334 ff.; vom 27. 9. 1978, BVerfGE 49, 220, 225 ff.; vom 24. 4. 1979, BVerfGE 51, 150, 156 ff.;
- zum Schutz vor Enteignungen für den U-Bahnbau vom 10. 5. 1977, BVerfGE 45, 297, 320 ff.;
- zur Mitbestimmung der Arbeitnehmer in Unternehmen vom 1. März 1979, BVerfGE 50, 290, 339 ff.;
- zu sozialrechtlichen Ansprüchen vom 28. 2. 1980, BVerfGE 53, 257, 289 ff.; vom 1. 7. 1981, BVerfGE 58, 81, 109 ff.; vom 16. 7. 1985, BVerfGE 69, 273, 298 ff.; vom 8. 4. 1987, BVerfGE 75, 78, 96 ff.; vom 4. 7. 1995, BVerfGE 92, 365, 405 ff.;
- zum Verbot, ohne Genehmigung Wohnraum für gewerbliche Zwecke zu nutzen, vom 2. 12. 1980, BVerfGE 55, 249, 257 ff.;
- zum Kündigungsschutz mit Preisbindung und befristeten Verträgen im Kleingartenpachtrecht vom 12. 6. 1979, BVerfGE 52, 1, 26 ff.; vom 23. 9. 1992, BVerfGE 87, 114, 138 ff.;
- zur Unzulässigkeit der Enteignung zugunsten der Dürkheimer Gondelbahn vom 10. 3. 1981, BVerfGE 56, 250 ff, 260 ff.;
- zum Schutz von Buchverlagen vor der unentgeltlichen Abgabepflicht kostenaufwendig produzierter Bücher an öffentliche Bibliotheken vom 14. 7. 1981, BVerfGE 58, 137, 147 ff.;
- zum Schutz des Grundwassers vor Schäden aus der Kiesgewinnung im Grundwasserbereich (Naßauskiesung) durch das Wasserhaushaltsgesetz vom 15. 7. 1981, BVerfGE 58, 300, 330 ff.;

Fortsetzung Fußnote [4]) auf S. 34 unten

Trotz des Neuanfangs nach dem Zusammenbruch 1945 mit dem Grundgesetz von 1949 als neuer Verfassung waren Gerichte und die meisten Rechtswissenschaftler – wie die Untersuchung es treffend beschreibt – in der aus der deutschen Rechtsgeschichte des 19. Jahrhunderts stammenden, bis 1945 – auch in der Rechtsprechung des Reichsgerichts – herrschenden Vorstellung gefangen, die privatrechtliche Eigentumsordnung geniesse einen Vorrang gegenüber öffentlich-rechtlichen Vorschriften. Gerichte und Rechtswissenschaft gingen von zwei getrennten Eigentumsrechtsordnungen des öffentlichen und privaten Rechts aus, die miteinander nichts zu tun haben. Die Einheit der Rechtsordnung bestand im Bereich der Eigentumsverfassung nicht. Regelungen oder Maßnahmen nach öffentlichem Recht, die im Interesse der Allgemeinheit Rechtsbereiche neu gestalteten und dabei private Rechtspositionen auf irgend eine Art beeinträchtigten, sind vor diesem Hintergrund Einschränkungen privatrechtlich geschützter Rechtspositionen. Sie wirken enteignend, wenn sie nach Meinung der Gerichte nach Art und Schwere unzumutbar sind, und sind als Enteignungen auch zwangsläufig vom Staat direkt nach Art. 14 Abs. 3 GG zu entschädigen. Nach dieser Rechtsprechung und rechtswissenschaftlichen Lehre schützt Art. 14 GG nicht vorrangig den Bestand des Eigentums der Bürger gegen Beeinträchtigungen durch Gesetzgeber und andere hoheitliche Gewalt; er garantiert den Bürgern nur Entschädigung, wenn ihre privatrechtlichen Rechtspositionen und ihre dahinter stehenden privaten wirtschaftlichen Interessen vom Gesetzgeber oder sonst von hoher Hand beeinträchtigt werden, wobei es gleichgültig ist, ob das rechtmäßig oder rechtswidrig geschieht. Damit war an die Stelle der Eigentumsgarantie durch Bestandsschutz, den Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG mit der Gewährleistung des Eigentums und mehreren Enteignungshürden in Art. 14 Abs. 3 GG deutlich benennt, unversehens die wesentlich schwächere, *von der gerichtlichen Beurteilung abhängige* Entschädigungsgarantie getreten. Man war zu dem Satz »Dulde und liquidiere« aus

Fortsetzung Fußnote [4])

- zum Schutz von Geldforderungen von DDR-Bürgern vor devisenrechtlichen Beschränkungen vom 3. 11. 1982, BVerfGE 62, 169, 182 ff.;
- zum Zwang, Fischereirechte in Fischereibezirken und -genossenschaften wahrzunehmen, vom 19. 6. 1985, BVerfGE 70, 191, 200 ff.;
- zum Schutz vor Lärmimmissionen von Nachbargrundstücken und Straßen vom 12. 3. 1986, BVerfGE 72, 66, 76 ff.; vom 30. 11. 1988, BVerfGE 79, 174, 194 ff.;
- zum Wohnungsbindungsrecht für Sozialwohnungen, die noch länger der Verwaltung des Wohnungsamtes unterliegen und nicht frei nutzbar und vermietbar sind, vom 15. 10. 1996, BVerfGE 95, 64, 81 ff.;
- zu den Mietpreisbindungen in den neuen Bundesländern vom 22. 11. 1994, BVerfGE 91, 294, 308 ff.;
- zum Ausschluß von verspätet angemeldeten Forderungen im Insolvenzverfahren vom 26. 4. 1995, BVerfGE 92, 262, 271 ff.

dem 19. Jahrhundert zurückgekehrt, wonach sich der Untertan gegen die Gesetzgebung und andere Handlungen der Obrigkeit nicht mit Hilfe der Gerichte wehren durfte, aber vom Fiskus entschädigt werden mußte[5]).

Der Ersatz der Bestandsschutzgarantie der Bürger durch die geringerwertige Entschädigungsgarantie war nur ein Verlustposten dieser rückwärts gewandten, täglichen rechtlichen Praxis. Ihr weiterer Nachteil war der Verlust an gesetzgeberischen Gestaltungsmöglichkeiten nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Denn, wenn kleinste gesetzgeberische Beschränkungen privatrechtlicher Rechtspositionen staatliche Entschädigungspflichten auslösen, so kann Gesetzgebung durch drohende Entschädigungspflichten eingeschränkt oder vollständig unterbunden werden. Allein die Androhung kann bereits die Gesetzgebung behindern; solche Drohungen gab es durchaus[6]). Notwendige Gesetzgebung zum Schutz von Mensch, Tier, Natur, Boden und Umwelt oder zur Erneuerung von Wirtschaft und Kultur wäre danach nur bei gefüllter Staatskasse möglich und in Zeiten leerer Staatskassen unmöglich. Nach einer Rechtfertigung dafür sucht man im Grundgesetz vergebens. Nur der Gesetzgeber ist nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 GG beauftragt, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen und durch Gesetz Enteignungs- und Entschädigungsgrundlagen zu schaffen. Das Grundgesetz enthält an keiner Stelle auch nur den kleinsten Hinweis für eine Zuständigkeit und Befugnis der Gerichte, diesen Auftrag durch Zuspruch von Enteignungsentschädigungen ohne gesetzliche Grundlage unmittelbar aus Art. 14 Abs. 3 GG zu beschränken und unmöglich zu machen. Vielmehr besagt »Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG nach seinem rechtsgeschichtlichen Zu-

[5]) Die Besonderheit dieser Auffassung vom Inhalt des Art. 14 GG und der dazu gehörigen Rechtsprechung war: Entschädigungen wurden ohne weitere gesetzliche Grundlage direkt nach Art. 14 Abs. 3 GG zugesprochen. Entschädigt werden darf danach aber nur, wenn Eigentum zum Wohl der Allgemeinheit direkt durch ein Gesetz oder auf der Grundlage eines Gesetzes enteignet wird, das Art und Maß der Entschädigung festlegt; ohne ein solches Gesetz sind Enteigungen und Entschädigungen verfassungswidrig. Die in der Untersuchung kritisierte Rechtsauffassung war daher mit Art. 14 Abs. 3 GG nicht vereinbar t(siehe dazu die Entscheidung vom 12. 6. 1979, BVerfGE 52, 1, 26 bis 28, wo das ausdrücklich angesprochen ist, und weiter die Entscheidungen vom 18. 12. 1968, BVerfGE 24, 367, 419, wonach nicht Gerichte oder Verwaltungsbehörden, sondern allein der Gesetzgeber Art und Ausmaß der Entschädigung regeln darf, und vom 12. 11. 1974, BVerfGE 38, 175, 181, vom 10. 5. 1977, BVerfGE 45, 297, 318 ff.).

[6]) Die Rechtsprechung des Reichsgerichts zum Eigentumsartikel 153 der Weimarer Verfassung hatte den eingestandenen Zweck, dem Gesetzgeber der Weimarer Zeit unüberspringbare Schranken zu setzen, weil man eine Gesetzgebung im Geiste sozialistischer Ideologie erwartete. Der Bestands- und Rechtsschutz der Bürger gegen staatlichen Zugriff auf ihr Eigentum und die Fähigkeit des Gesetzgebers, notwendige Gesetze zu erlassen, sind für diesen Zweck geopfert worden. Aufgrund dieser Rechtsprechung ist - wie Prof. Dr. Werner Böhmer mir berichtete – unter anderem ein tragfähiges Projekt der Städtebaugesetzgebung aufgegeben worden.

sammenhang mit Art. 153 Abs. 1 WRV (Weimarer Verfassung) und seinem Sinn: Die Eigentumsgarantie und das konkrete Eigentum sollen keine unüberwindliche Schranke für die gesetzgebende Gewalt bilden, wenn Reformen sich als notwendig erweisen. Der Gesetzgeber ist bei einem Reformwerk nicht vor die Alternative gestellt, die nach dem bisherigen Recht begründeten subjektiven Rechte entweder zu belassen oder unter den Voraussetzungen des Art. 14 Abs. 3 GG zu enteignen; er kann individuelle Rechtspositionen umgestalten, ohne damit gegen die Eigentumsgarantie zu verstoßen«[7]). Gewisse Beschränkungen muß er dabei jedoch beachten[8]).

Die zuständigen Senate des Bundesgerichtshofes, des Revisionsgerichts für Rechtsstreitigkeiten des privaten Rechts, haben die Trennung der Einheit der Rechtsordnung und die darauf beruhende Rechtsauffassung in Art. 14 GG hineininterpretiert. Sie haben viele verfassungsrechtliche Streitfälle selbst entschieden, den »Enteigneten« ohne gesetzliche Rechtsgrundlage Entschädigungen zulasten der öffentlichen Hand, vorwiegend der Stadt- und Gemeindekassen, letztlich zulasten der Steuerzahler verfassungswidrig zugesprochen und ihre Pflicht nach Art. 100 GG vernachlässigt, verfassungsrechtliche Streitfälle zu gesetzlichen Regelungen oder anderen staatlichen Maßnahmen, die sie aufgrund von Einschränkungen privatrechtlicher Rechtspositionen für verfassungswidrig hielten, dem allein dafür zuständigen Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung der verfassungsrechtlichen Frage vorzulegen[9]).

So ist jahrelang Art. 14 GG nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs angewendet worden[10]). Der Bundesgerichtshof und andere deutsche

[7]) So steht es in der Entscheidung vom 8. 7. 1971, BVerfGE 31, 275, 285, und wird es in späteren wiederholt, z. B. in denen vom 15. 1. 1974, BVerfGE 36, 281, 293; vom 15. 6. 1976, BVerfGE 42, 263, 294; vom 10. 5. 1977, BVerfGE 45, 297, 331; vom 15. 7. 1981, BVerfGE 58, 300, 351; vom 19. 6. 1985, BVerfGE 70, 191 ff, 201 f.; vom 8. 3. 1988, BVerfGE 78, 58, 75; vom 9. 1. 1991, BVerfGE 83, 201, 212 f.

[8]) Siehe dazu die Fußnote 18 mit den dort zitierten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.

[9]) Da der Bundesgerichtshof in seinen Entschädigungsentscheidungen Enteignungsmaßnahmen letztlich als mit Art. 14 GG vereinbart, also als verfassungsgemäß hinnahm und den »Enteigneten« unmittelbar Entschädigungen zusprach, hat er den »enteigneten« Bürgern, die seine Rechtsprechung nach eigenen Bekundungen schützen sollte, den Rechtsschutzanspruch nach Art. 14 GG zur Durchsetzung des Bestandsschutzes gegen diese »Enteignungen« genommen, den viele Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum effektiven Rechtsschutz ihnen zubilligen, z. B. die vom 18. 12. 1968, BVerfGE 24, 367 401; vom 3. 3. 1973, BVerfGE 35, 348, 361 f.; vom 23. 4. 1971, BVerfGE 37, 132, 148; vom 10. 5. 1977, BVerfGE 45, 297, 333; vom 7. 12. 1977, BVerfGE 46, 325, 334; vom 27. 9. 1978, BVerfGE 49, 220, 225; vom 10. 10. 1978, BVerfGE 49, 244, 257; vom 24. 4. 1979, BVerfGE 51, 150, 156; vom 24. 3. 1987, BVerfGE 74, 264, 282 f.).

[10]) Sie ist teilweise vom Gesetzgeber in Gesetze übernommen worden und prägt z.B. einen Teil der Entschädigungsrechts des Baugesetzbuches bei Änderungen von Bebauungsplänen.

Gerichte, die an Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts nach § 31 Abs. 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz gebunden sind, und die Rechtswissenschaft haben jahrelang die Bedeutung des Beschlusses vom 12. 1. 1967 und der ihm folgenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Anwendung von Art. 14 GG nicht erkannt. Es ist schlicht übersehen worden, daß das Bundesverfassungsgericht – spätestens seit 1967 – in seinen Entscheidungen von der Einheit der Rechtsordnung ausgegangen ist und einen Unterschied zwischen privatem und öffentlichem Recht im Bereich der Eigentumsordnung nicht anerkannt hat. Es fand in Art. 14 GG gleichermaßen die privaten Interessen (in der Eigentumsgarantie von Abs. 1 Satz 1) und die Interessen der Allgemeinheit (in Abs. 2) angesprochen und sah im Auftrag des Gesetzgebers, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen, die gesetzgeberische Vermittlungsaufgabe zum gerechten Ausgleich der Interessengegensätze angelegt, die es in der Rechtsgeschichte immer gab.

1978 legte schließlich der Bundesgerichtshof nach einer Mahnung des Bundesverfassungsgerichts[11]) einen Streitfall nach Art. 100 GG dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vor. Erst der zu dieser Vorlage ergangene, als Paukenschlag empfundene „Naßauskiesungsbeschluß“ des 1. Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Juli 1981[12]), mit dem das Bundesverfassungsgericht mit ausführlicher Begründung die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes zurückwies, hat Gerichte und Rechtswissenschaftler mehr als 30 Jahre nach Schaffung des Grundgesetzes – zuerst widerstrebend – bewegen können, den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Eigentumsgarantie nach Art. 14 GG zu folgen. Der Beschluß, dessen Grundzüge bereits in der Untersuchung aus dem Jahre 1966 angelegt sind, wurde unter Juristen leidenschaftlich diskutiert und zunächst auch heftig angefeindet, weil an der Rechtsprechung des Reichsgerichts und Bundesgerichtshofs geschulte Juristen die Welt nicht mehr verstanden. – In diesem Beschluß hat damals das Bundesverfassungsgericht entschieden: Der Gesetzgeber durfte nach Art. 14 Abs. 1 und Abs. 2 GG mit dem Wasserhaushaltsgesetz Grundstückseigentümern, die im Grundwasserbereich Kies gewinnen wollen (Naßauskiesung genannt), die Kiesausbeute im Grundwassereinzugsbereich von Wasserwerken entschädigunglos untersagen, weil das Grundwasser für die Wasserversorgung von Menschen, Tieren, Pflanzen und Gewerbebetrieben unersetzlich ist und deshalb zu Recht zum Schutz seiner Qualität vom Wasserhaushaltsgesetz im Interesse der Allgemeinheit einer Sondernutzungsordnung außerhalb des Grundstücksei-

[11]) Beschluß vom 7. 6. 1977, BVerfGE 45, 63, 81.
[12]) BVerfGE 58, 300 ff.

gentums unterstellt wurde[13]). – Mit diesem Beschluß ist klargestellt worden: die Nutzung des Grundwassers als natürlicher Ressource und das Bodeneigentum sind an das Gemeinwohl gebunden.

Außerdem hatte das Bundesverfassungsgericht mit diesem Beschluß in der Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs

1. den Bestandsschutz der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG durchgesetzt, der den Bürgern mehr Freiheit vor der Willkür des Gesetzgebers als jede Entschädigungsgarantie sichert,
2. den notwendigen, aber durch die Eigentumsgarantie begrenzten Handlungsspielraum des Gesetzgebers nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG zur Bestimmung des Inhalts und der Schranken (der Reichweite) des Eigentums gesichert,
3. geklärt, daß nicht jede Beschränkung von Chancen, privatrechtliche Rechtspositionen wirtschaftlich zu verwerten, eine zu entschädigende Enteignung ist, und
4. dem Wortlaut des Art. 14 GG wieder Geltung verschafft und damit das Verständnis dieser Bestimmung für jedermann erleichtert,

so wie es bereits in der Untersuchung aus dem Jahre 1966 angelegt war.

Da das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber den Handlungsspielraum nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG öffnete, war die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zeitweise von der Befürchtung begleitet worden, sie räume dem Gesetzgeber für Reformen zu viel Gestaltungsspielraum ein[14]). Diese Befürchtung war zu keinem Zeitpunkt begründet. Denn verfassungsrechtlich wird die Regelungsbefugnis des Gesetzgebers in mehrfacher Weise, vor allem durch folgende Elemente begrenzt:

1. Der Gesetzgeber muß sich am Wohl der Allgemeinheit orientieren, das nicht nur Grund, sondern auch Grenze für die Beschränkung des Eigentums ist; daher muß für ein das Eigentum beschränkendes Gesetz ein sachlicher Grund (Schutzzweck) vorhanden sein.
2. Das Gesetz muß geeignet sein, dem Schutzzweck zu dienen, und dafür erforderlich sein und darf das Eigentum nicht über den Schutzzweck hinaus übermäßig beschränken.

[13]) Diese Sondernutzungsordnung bestand bereits vor Erlaß des Wasserhaushaltsgesetzes, weil das Wasserrecht nach Art. 65 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch den Ländern zur Gesetzgebung überlassen war und nicht dem ehemaligen deutschen Reich als Gesetzgeber des Bürgerlichen Gesetzbuches (vgl. dazu im einzelnen BVerfGE 58, 300, 332 bis 334).

[14]) Siehe zu dieser Diskussion Walter Leisner, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1989, S. 1044 ff.

3. Das Gesetz muß insgesamt verfassungsmäßig sein, z. B. darf es andere Grundrechte nicht verletzen und muß vom zuständigen Gesetzgeber erlassen sein.
4. Vor allem die Gewährleistung des Eigentums als Grundrecht nach Art. 14 Absatz 1 Satz 1 GG setzt weitere, aber unterschiedliche Grenzen, und zwar abhängig von der Eigenart, dem sozialen Bezug und der sozialen Funktion der Eigentumsobjekte. Erfüllen Eigentumsobjekte eine soziale Funktion, weil andere Leute auf ihre Nutzung angewiesen sind, z. B. bei Mietwohnungen die Mieter, bei Urheberrechten Schulen und andere Bildungseinrichtungen, bei Unternehmen ihre Mitarbeiter, so sind die Grenzen für die Gesetzgebung zum Schutz der auf die Nutzung des Eigentumsobjekts Angewiesenen weiter gezogen. Geht es um Eigentumsobjekte ohne jede soziale Funktion, z. B. um einen Hut, Mantel, um Schmuck und Möbel für den persönlichen Gebrauch, oder um Eigentumsobjekte, die der Eigentümer durch eigene Leistung erworben hat oder auf die er, wie bei einer selbst genutzten Wohnung, als Element seiner Freiheit angewiesen ist, so hat der Gesetzgeber keine oder nur sehr enge Gestaltungsspielräume.

Durch diese, insbesondere nach den Eigentumsobjekten, fein abgestufte Rechtsprechung kommt einerseits die Eigentumsgarantie voll zur Geltung, wird andererseits dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber der notwendige Gesaltungsspielraum gewahrt, der für die Sicherung der Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft und den gerechten Ausgleich von Rechten und Pflichten unter den Menschen und zwischen Individual- und Gemeinschaftsinteressen notwendig ist[15]).

5. Raum geschaffen für den ökologischen Umbau der Industriegesellschaft

Die ökologische Umgestaltung moderner Industriegesellschaften im Rahmen marktwirtschaftlicher Ordnung bleibt ein dringend zu lösendes Problem, auch wenn es in Zeiten großer Arbeitslosigkeit – unter der wir gerade leiden – auf der Prioriätenliste menschlicher Wünsche und in der politischen Diskussion auf hintere Ränge verdrängt wird. Das Bundesverfas-

[15]) Siehe dazu das Mitbestimmungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 1. März 1979, BVerfGE 50, 290, 340 f., mit Hinweisen auf frühere Entscheidungen, z. B. auch den Beschluß vom 12. 1. 1967, BVerfGE 21, 73, 83; siehe auch die späteren Entscheidungen vom 12. 6. 1979, BVerfGE 52, 1, 30 und 32; vom 15. 7. 1981, BVerfGE 58, 300, 338 f.; vom 28. 2. 1980, BVerfGE 53, 257, 293; vom 10. 5. 1983, BVerfGE 64, 87, 101; vom 14. 2. 1989, BVerfGE 79, 292, 303.

sungsgericht hat am 7. 11. 1995 eine für den ökologischen Umbau der deutschen Industriegesellschaft grundlegende Entscheidung gefällt[16]). Es sagt unter anderem: »Knappe natürliche Ressourcen, wie etwa das Wasser, sind Güter der Allgemeinheit«[17]). Sie stehen in einem deutlichen Gegensatz zu geschaffenen Gebrauchs- bzw. Vermögensgütern, etwa einem Schlips, der produziert und gekauft worden ist; sie sind nicht Gegenstand der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG. Der Gesetzgeber kann daher die Nutzung dieser Güter, z. B. der Luft oder des Bodens, so einschränken oder durch Sonderabgaben so verteuern, daß ihre Nutzung ökologischen und weiteren Anforderungen, z. B. dem Schutz künftiger Generationen, genügt, ohne daß er damit grundrechtlich geschützte Rechtspositionen verletzt und staatliche Entschädigungspflichten aufgrund von Grundrechtsbeeinträchtigungen auslöst[18]). Im Beschluß des Gerichts vom 12. 1. 1967 ist – wie in der Untersuchung – die Allgemeingutseigenschaft des Naturguts Boden, speziell des land- und forstwirtschaftlich genutzten Bodens, und seine Bedeutung für die menschliche Gemeinschaft mit folgenden Formulierungen angesprochen: »Die Tatsache, daß der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern. Der Grund und Boden ist weder volkswirtschaftlich noch in seiner sozialen Bedeutung mit anderen Vermögenswerten ohne weiteres gleichzustellen; er kann im Rechtsverkehr nicht wie eine mobile Ware behandelt werden«[19]). Daher gibt es eine direkte Verbindung von der Untersuchung über den Beschluß zum Grundstückver-

[16]) BVerfGE 93, 319 ff. Darin wurde entschieden, daß das hessische und baden-württembergische Wasserpfenniggesetz, nach denen Entgelte für die Entnahme von Wasser aus dem Grundwasservorkommen erhoben werden, verfassungsgemäß sind. Professor Dr. Dietrich Murswiek weist in seinem Beitrag »Ein Schritt in Richtung auf ein ökologisches Recht«, (siehe Fragen der Freiheit Heft 242, 21 ff.) auf die Bedeutung dieser Entscheidung für eine ökologische Entwicklung unserer Gesellschaft ausführlich hin.

[17]) BVerfGE 93, 319, 345.

[18]) Der Gesetzgeber muß sich freilich darüber hinaus im Rahmen des Grundgesetzes bewegen. Beachtet er diese Grenze nicht, so können auch dem Schutz der Umwelt und künftiger Generationen gewidmete Gesetze verfassungswidrig sein. Vor allem müssen – von Ausnahmen abgesehen – legal erworbene und ausgeübte Eigentumsrechte durch ein angemessenes Übergangsrecht in den neuen Rechtszustand übergeleitet werden oder legal gegen Entschädigung enteignet werden (siehe dazu die Entscheidungen des Bundesverfassungsrichts vom 8. 7. 1971, BVerfGE 31, 275, 284 und 292 ff.; vom 10. 5. 1977, BVerfGE 45, 297, 330 ff.; vom 12. 6. 1979, BVerfGE 52, 1, 28; vom 15. 7. 1981, BVerfGE 58, 300, 338 und 351; vom 9. 1. 1991, BVerfGE 83, 201, 212 f.).

[19]) BVerfGE 21, S.73, 83.

kehrsrecht vom 12. 1. 1967 zu späteren Entscheidungen über Naturgüter mit Allgemeingutseigenschaften, z. B. zum Naßauskiesungsbeschluß vom 15. 7. 1981, bis hin zur Wasserpfennigentscheidung vom 7. 11. 1995. So war die Untersuchung auch für die Gestaltung der ökologischen Zukunft unserer Gesellschaft eine wichtige Grundlage.

x

Die Grundlagen der Europäischen Währungsunion

Jan Franke-Viebach

1. Einleitung: die Währungsunion als Teil wirtschaftlicher Integration in Westeuropa

Die Europäische Währungsunion ist Teil einer seit langem verfolgten Strategie des wirtschaftlichen Zusammenwachsens in Westeuropa. Die ersten Schritte dieser Integration wurden bereits Anfang der 50er Jahre in Form der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (»Montan-Union« 1951) sowie vor allem mit dem EWG-Vertrag von Rom (1957) vollzogen. Das Ziel dieser Abkommen und aller folgenden bildet die Förderung der wirtschaftlichen Wohlfahrt; zugleich soll so der Frieden gesichert werden.

Zur Verwirklichung der Integration ist die EU seit langem im Begriff, die Volkswirtschaften ihrer Mitgliedsländer zu einem einzigen großen Binnenmarkt zu verschmelzen (»Gemeinsamer Markt«). Staatliche Behinderungen des grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs wurden und werden deshalb immer mehr abgebaut. Eine »Liberalisierung« soll für die sog. Vier Grundfreiheiten sorgen:

- Freiheit des Warenverkehrs (z. B. sind seit langem alle Zölle zwischen den Mitgliedsstaaten abgeschafft);
- Freiheit des Kapitalverkehrs (z. B. keine staatlichen Beschränkungen für den Kauf ausländischer Wertpapiere);
- Freiheit der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs (z. B. das Recht für Banken und Versicherungen, aber auch für Selbständige, ihre Dienstleistungen im Ausland zu erbringen);
- Freizügigkeit für Arbeitnehmer (z. B. das Recht für Bauarbeiter, bei Baufirmen im europäischen Nachbarland zu arbeiten).

Die EU versteht sich aber nicht nur als gemeinsamer Markt. Vielmehr wollen die Teilnehmerstaaten eine »Wirtschafts- und Währungsunion« bilden. Allerdings erfordert eine Wirtschaftsunion eine weitgehende Harmonisierung der gesamten Wirtschaftspolitik, z. B. eine Angleichung der Steuersätze; dies ist erst in Ansätzen verwirklicht. Dagegen stehen die Währungsunion und damit die Einführung einer gemeinsamen Währung unmittelbar bevor (zwar wird das auf »Euro« lautende Bargeld erst im Jahre 2002 ausgegeben; der wirtschaftlich entscheidende Schritt, nämlich die endgültige

Festlegung der Umtauschverhältnisse zwischen den Teilnehmerwährungen, soll aber bereits zum 1.1.1999 vollzogen werden). Inhalt und Zeitplan der WWU sind Gegenstand des am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichneten »Vertrags über die Europäische Union«, der am 1. November 1993 in Kraft trat.

2. Der Vertrag von Maastricht und seine Vorgeschichte

Durch den sog. «Maastricht-Vertrag« wurde also die Europäische Union (EU) aus der Taufe gehoben. Sie baut auf der seit rd. 40 Jahren bestehenden Europäischen Gemeinschaft (EG) auf. Die EG bestand bis 1993 aus drei Organisationen, die auch weiterhin rechtlich selbständig bleiben: Der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS-Vertrag von Paris 1951), der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag von Rom 1957) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG-Vertrag von Rom 1957).

Der EU-Vertrag enthält zum einen Bestimmungen über die zukünftige Zusammenarbeit im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik sowie in der Innen- und Rechtspolitik. Zum anderen werden die drei o. g. Gründungsverträge der EG geändert und ergänzt. Im Zentrum steht die Anpassung des EWG-Vertrags, künftig EG-Vertrag genannt:

– der frühere EWG-Vertrag wird um zusätzliche Elemente erweitert (z. B. Sozialpolitik, Umweltpolitik);
– während der EWG-Vertrag die Errichtung eines gemeinsamen Marktes als Ziel vorsah, dehnt der EG-Vertrag den Vertragsinhalt auf eine Wirtschafts- und Währungsunion aus (entsprechend dieser erweiterten Zielsetzung wird die frühere EWG jetzt durchweg als EG bezeichnet).

Die Erweiterung der damaligen EWG zu einer Wirtschafts- und Währungsunion kommt nicht über Nacht. Bereits Ende der 60er Jahre haben die Staats- und Regierungschefs der damals sechs Mitgliedsländer eine entsprechende Absichtserklärung gegeben. In Ihrem Auftrag legte 1970 eine Sachverständigengruppe unter Leitung des luxemburgischen Ministerpräsidenten Werner einen Plan über die stufenweise Verwirklichung einer WWU vor. In einem ersten Schritt wurde zu ihrer Umsetzung 1972 der Europäische Wechselkursverbund, die sog. Währungsschlange, gegründet. Allerdings verließen im Verlauf der nächsten Jahre u. a. Italien und Frankreich diesen Verbund. Als eine Art »Befreiungsschlag« gegen die Erosion der währungspolitischen Einigungsbestrebungen trat 1979 das Europäische Währungssystem (EWS) in Kraft. Es behält seine Gültigkeit bis zum Eintritt

in die zukünftige Währungsunion und stellt eine Mischung aus festem und flexiblem Wechselkurssystem dar:

– Einem Festkurssystem entsprechen die sog. Leitkurse zwischen den Partnerwährungen, die von den Finanzministern festgelegt werden. Die täglichen Wechselkurse dürfen hiervon nur in begrenztem Umfang abweichen; um starke Abweichungen zu verhindern, sind die Zentralbanken verpflichtet, gegebenenfalls eigene und/oder Partnerwährungen am Devisenmarkt zu kaufen oder zu verkaufen.
– Einem System flexibler Wechselkurse entspricht dagegen die Möglichkeit zur Änderung der Leitkurse. Zudem beträgt die zulässige Schwankungsbreite um den Leitkurs seit 1993 +/–15 % (zuvor: +/– 2,25 %), so daß faktisch seitdem ein Flexkurssystem vorliegt.

Den letztlich entscheidenden Anstoß zur Errichtung der WWU gab der sog. Delors-Bericht. In dem Bericht machte eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des damaligen französischen Präsidenten der EG-Kommission, J. Delors, konkrete Vorschläge zur Etablierung der WWU. Der EG-Rat billigte den Bericht im Jahr 1989 und setzte den Beginn der ersten Stufe der WWU auf den 1. Juli 1990 fest. Er beschloß gleichzeitig die Einberufung von zwei Regierungskonferenzen zur Festlegung der weiteren Stufen sowie zur Vorbereitung einer politischen Union. Die Ergebnisse dieser beiden Konferenzen sind im Vertrag von Maastricht zusammengefaßt.

3. Entwicklungsstufen zur WWU

Der EG-Vertrag sieht die Verwirklichung der WWU in drei Stufen vor.

3.1 Erste Stufe (1. Juli1990–31. Dezember 1993)
Die erste Stufe begann bereits am 1. Juli 1990 und damit vor Abschluß des Maastricht-Vertrags. Sie zielte zum einen auf eine Vollendung des gemeinsamen Marktes, d.h. auf einen Binnenmarkt i.S. eines Raumes ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Kapital und Dienstleistungen gewährleistet ist. Allerdings sind die erforderlichen rechtlichen Änderungen in den Mitgliedsländern bis heute nicht vollständig abgeschlossen! Zum zweiten war die erste Stufe auf eine Konvergenz der wirtschaftlichen Ergebnisse und Politiken gerichtet; insbesondere sollten sich die nationalen Politiken stärker an den Zielen Preisstabilität und Haushaltsdisziplin orientieren. Hintergrund war die Überzeugung, daß eine WWU sich nur auf Basis gleichgerichteter Wirtschaftsentwicklungen erreichen läßt. Zu diesem Zweck verpflichteten sich die Mitgliedsländer zu einer ver-

stärkten Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitiken, verabredeten ein System der multilateralen Überwachung der nationalen Wirtschaftsentwicklungen und -politiken und beschlossen neue Aufgabenbeschreibungen für ihre Zentralbankpräsidenten.

3.2 Zweite Stufe: Übergangsstufe (seit 1.1. 1994)
Die zweite Stufe begann am 1. Januar 1994. Sie ist ausdrücklich als Übergangsstufe konzipiert und endet erst mit Einführung der gemeinsamen Währung, voraussichtlich am Jahreswechsel 1998/99. Sie dauert also gegenwärtig noch an. In Fortführung der in der ersten Stufe eingeleiteten Stabilitätsorientierung der Wirtschaftspolitiken sind gemeinsame Grundsätze für die nationalen Haushaltspolitiken in Kraft getreten. Defizite im Staatshaushalt dürfen nicht mehr durch die Zentralbanken (»Notenpresse«) finanziert werden; um der auf einen stabilen Geldwert gerichteten Geldpolitik eine größere Schlagkraft und Glaubwürdigkeit zu geben, werden die Zentralbanken unabhängig von den Weisungen der Regierungen.

In Vorbereitung auf die künftige gemeinsame Geldpolitik im Rahmen der Währungsunion hat man in Frankfurt/Main das Europäische Währungsinstitut (EWI) errichtet. Es bereitet die Endstufe der Währungsunion vor, indem es bereits jetzt die nationalen Geldpolitiken koordinieren hilft, geldpolitische Instrumente und Verfahren für die Endstufe vorbereitet und die Verwendung des ECU – im Vorgriff auf den zukünftigen Euro – erleichtert. Zudem erstellt es einen jährlichen Bericht über den Stand der Vorbereitungen der Endstufe in den Mitgliedsländern, insbesondere über den Grad der Erfüllung der sog. Konvergenzkriterien. Im Jahr 1998, also gegen Ende der zweiten Stufe, entscheidet schließlich der Rat der Staats- und Regierungschefs mit qualifizierter Mehrheit über den Beitritt der einzelnen teilnahmewilligen Länder an der dritten Stufe der Währungsunion; die Grundlage der Entscheidung bildet ein im EG-Vertrag fixiertes Zulassungsverfahren, das u.a. den EWI-Bericht für das Jahr 1997 berücksichtigt. Unmittelbar nach Beschluß über die Teilnehmer an der gemeinsamen neuen Währung Euro werden die Europäische Zentralbank (EZB) errichtet und das EWI aufgelöst.

3.3 Dritte Stufe: Endstufe
Die dritte Stufe der WWU (Endstufe) soll am 1. Januar 1999 beginnen. Anhand des Beschlusses des Europäischen Rats vom Dezember 1995 in Madrid über den Übergang zum Euro läßt sie sich in drei Abschnitte unterteilen. Die Stufe 3a stellt eine Übergangsperiode dar. An ihrem Beginn treten zum 1. Januar 1999 die zuvor festgelegten Umtauschkurse der nationalen Währungen untereinander und zum Euro unwiderruflich in Kraft; damit liegt in diesem Augenblick die Einheitswährung vor! Dementsprechend

geht die Verantwortung für die Geldpolitik auf die Europäische Zentralbank über, während die Wechselkurspolitik gegenüber Nichtteilnehmerländern vom EU-Ministerrat übernommen wird. Zugleich beginnt die Umstellung des Bargeldlosen Zahlungsverkehrs und des Rechnungswesens auf die neue Währung. Börsennotierte Neuemissionen des Staates lauten ab 1.1.1999 ebenfalls auf Euro (derzeit zeichnet sich auch die Umstellung der Altschulden der öffentlichen Hand schon für diesen Zeitpunkt ab).

Die Stufe 3b setzt am 1. Januar 2002 ein. Dieses Datum markiert zugleich den spätesten Beginn der Ausgabe der auf Euro lautenden Noten und Münzen. Im ersten Halbjahr 2002 werden zudem alle Forderungen und Verbindlichkeiten auf Euro umgestellt, soweit dies nicht schon vorher geschehen ist. Damit ist die WWU am 1. Juli 2002 (Stufe 3c) vollendet: alle in Geldeinheiten ausgedrückten Werte, alle unbaren und baren Transaktionen lauten auf Euro, nationale Noten und Münzen verlieren ihre Gültigkeit, und der Euro ist einziges gesetzliches Zahlungsmittel.

4. Zulassung zur Endstufe

4.1 Das Zulassungsverfahren

Im ersten Halbjahr 1998 entscheidet der Rat der Staats- und Regierungschefs der EU-Länder, welche Länder Anfang 1999 an der Endstufe der Währungsunion teilnehmen dürfen. Dazu »prüft« er, …

– … ob die innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit dem EU-Vertrag in Einklang gebracht sind (insbesondere: ob die Unabhängigkeit der nationalen Zentralbanken rechtlich verankert ist) und
– … ob sich die wirtschaftliche Situation der teilnahmewilligen Länder in einem stabilitätsorientierten Sinn angenähert hat; den Maßstab für diese Prüfung bilden vier » Konvergenzkriterien« .

Darüber hinaus »berücksichtigt« der Rat bei seiner Entscheidung u.a. den Stand und die Entwicklung der Leistungsbilanzen sowie die Entwicklung der Lohnstückkosten und anderer Preisindizes. Allerdings bleibt unklar, inwieweit günstige Ergebnisse eines Landes in diesen Bereichen als Ausgleich für schlechte Ergebnisse bei den Konvergenzkriterien dienen können.

4.2 Die Konvergenzkriterien

Die Kriterien für einen »hohen Grad an dauerhafter Konvergenz« stehen im Zentrum der politischen Auseinandersetzung und des öffentlichen Interesses. Wirtschaftlich gesehen bringen sie die Überzeugung zum Ausdruck, daß die mit dem Euro verbundene einheitliche Geld- und Wechselkurspoli-

tik eine gewisse Übereinstimmung wichtiger wirtschaftlicher Kennziffern erfordert.

4.2.1 Preisstabilität

So »muß«(!) ein beitrittswilliges Land im Jahr 1997 eine durchschnittliche Inflationsrate aufweisen, die höchstens 1,5 Prozentpunkte über der Inflationsrate der drei preisstabilsten Länder liegt. Rechtfertigen läßt sich dies Kriterium zum einen mit der Ausrichtung der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft: Länder mit hoher Inflation sollen von vornherein außen vor bleiben. Vorausgesetzt, die zukünftige EZB betreibt eine stabilitätsorientierte Geldpolitik, würden andere Länder mit bis dato hoher Inflationsrate einen Stabilitätsschock erleiden: der abrupte Übergang zu einer straffen Geldpolitik mit nur noch geringen Preissteigerungen nimmt den Marktteilnehmern, insbesondere den Firmen, die Möglichkeit, Kostenschübe (etwa in Form hoher Lohnsteigerungen und hoher Zinsen) durch Preisaufschläge auszugleichen. Die Reallöhne und Realzinsen würden womöglich deutlich steigen, und es könnte zu Produktions- und Beschäftigungseinbußen kommen. Die betroffenen Länder würden u. U. nach einer lockeren Geldpolitik und/oder nach Unterstützungszahlungen der Partnerländer zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit rufen.

4.2.2 Solider Staatshaushalt

Das zweite Konvergenzkriterium beinhaltet die Forderung nach einer »auf Dauer tragbaren Finanzlage der öffentlichen Hand«. Allerdings ist dies Kriterium nicht hart und präzise formuliert; vielmehr besagt es, daß nach Auffassung des EG-Rats in dem betreffenden Land kein »übermäßiges Defizit« besteht. Der Rat entscheidet hierüber mit qualifizierter Mehrheit nach einem recht komplizierten Meinungsbildungsprozeß. Er orientiert sich dabei u.a. daran, ob in dem Land das Haushaltsdefizit und der Schuldenstand des Staates die Referenzwerte von 3 % bzw. 60 % des Bruttoinlandsprodukts übersteigen. Laut EG-Vertrag bedeutet die Verletzung eines Wertes oder beider keineswegs unbedingt die Nichtteilnahme an der Währungsunion; statt dessen werden dem Rat ausdrücklich mehrere Möglichkeiten aufgezeigt, dem betreffenden Land die Nicht-Verletzung des Schuldenkriteriums zu bescheinigen.

Begründen läßt sich die Sinnhaftigkeit des Schuldenkriteriums für die Währungsunion zum einen mit der Vermeidung eines Konflikts zwischen der Haushalts- und der Geldpolitik: Da eine hohe Staatsverschuldung eine entsprechende Belastung des Staatshaushalts durch Schuldzinszahlungen bedingt, liegt die Forderung der Finanzpolitiker nach geldpolitischen Zinssenkungen nahe. Damit entsteht die Gefahr, daß die Geldpolitik ihre Zinsen

nicht mehr nach dem Erfordernis stabiler Preise steuert, sondern sie an dem Wunsch nach einer Entlastung der öffentlichen Haushalte orientiert. Zum zweiten soll durch das Schuldenkriterium der Druck hochverschuldeter Länder auf die Gemeinschaft zu Unterstützungszahlungen vermieden werden. Zwar haften laut EG-Vertrag weder die Gemeinschaft noch einzelne Länder für die Schulden von Partnerländern (sog. no-bail-out-Klausel). Unter der Leitlinie der – ebenfalls vertraglich verankerten – Solidarität könnten aber gleichwohl Forderungen stark verschuldeter Länder erhoben werden. Drittens schließlich bedeutet eine hohe Staatsverschuldung eine Belastung des gemeinsamen Kapitalmarkts der an der Währungsunion teilnehmenden Länder, d.h. sie sorgt für steigende Zinsen. Gegenüber der gegenwärtigen Situation verschärft sich diese Gefahr insofern, als für das betreffende Land das Abwertungsrisiko gegenüber den Partnerländern entfällt. Anleger sind dann eher bereit, seine Schuldverschreibungen zu erwerben mit der Folge, daß das staatliche Schuldenmachen erleichtert wird auf Kosten von Partnern mit besserer Haushaltsdisziplin sowie zu Lasten des Privatsektors.

4.2.3 Stabile Wechselkurse

Ein drittes Konvergenzkriterium zielt auf die Wechselkursstabilität: Ein Mitgliedsland muß in den letzten zwei Jahren vor der Prüfung seines Beitritts zur Währungsunion die »normalen Bandbreiten des Europäischen Währungssystems« eingehalten haben; insbesondere darf es den Leitkurs seiner Währung gegenüber der Währung eines Mitgliedsstaates nicht abgewertet haben. Es ist derzeit nicht völlig klar, was man unter »normalen Bandbreiten« zu verstehen hat. Bei Formulierung dieses Kriteriums im Jahr 1991 war damit sicherlich die damalige zulässige Schwankungsbreite eines Wechselkurses von +/– 2,25 % um seinen Leitkurs gemeint. Allerdings wurden diese Bandbreiten 1993 auf +/– 15 % stark vergrößert.

Begründen läßt sich die Forderung nach stabilen Wechselkursen vor Eintritt in die Währungsunion damit, daß eine Einheitswährung den Verlust des Wechselkurses als gesamtwirtschaftliches Anpassungsinstrument gegenüber den Partnerwährungen bedeutet. Ein beitrittswilliges Land sollte vor dem Übergang zum Euro dokumentiert haben, daß es den Kurs als Element makroökonomischer Flexibilität nicht mehr benötigt. Wenn stattdessen vor Übergang zur Einheitswährung starke Kursänderungen vorgelegen haben, deutet dies auf deren Notwendigkeit zum Ausgleich einer abweichenden Wirtschaftsentwicklung gegenüber den Partnerländern hin (sei es, daß das Land anderen außenwirtschaftlichen oder wirtschaftspolitischen Änderungen sog. Schocks – unterworfen war, sei es, weil andere Anpassungsmechanismen – z. B. Lohnsätze – nicht ausreichend flexibel waren). In diesem Fall wäre eine Abschaffung des Wechselkurses durch Übergang zur Einheits-

währung mit der Gefahr von regionalen Produktions- und Beschäftigungsverschiebungen verbunden.

4.2.4 Angleichung der Zinssätze

Das vierte und letzte Konvergenzkriterium besagt, daß im letzten Jahr vor der Prüfung des Beitritts zur Währungsunion der langfristige Zinssatz um höchstens zwei Prozentpunkte über dem der (höchstens drei) preisstabilsten Länder liegen darf. Laut EG-Vertrag wird die Anpassung des langfristigen Zinssatzes als Indikator für die »Dauerhaftigkeit der von dem Mitgliedsstaat erreichten Konvergenz« angesehen. Ein hoher Zins kann die Einschätzung des Marktes zum Ausdruck bringen, daß in Zukunft (wieder oder weiterhin) mit Abwertungen, hohen Inflationsraten oder Haushaltsdefiziten zu rechnen ist. Dies widerspräche der Forderung nach dauerhafter Erfüllung der ersten drei Kriterien.

4.3 Zur aktuellen Erfüllung der Kriterien

Wie im EG-Vertrag vorgesehen, haben die EU-Kommission und das EWI im Herbst 1996 jeweils einen Bericht über den Stand der Vorbereitung zur Währungsunion vorgelegt. Erneute Berichte dieser beiden Institutionen auf Basis vorläufiger Zahlen für 1997 werden im ersten Halbjahr 1998 eine zentrale Grundlage für die Entscheidung der Staats- und Regierungschefs über den Beitritt der einzelnen Länder zur Währungsunion Anfang 1999 bilden.

Das Kriterium der Preisstabilität haben in den Herbstberichten 1996 10 der 15 EU-Länder erfüllt; mittlerweile hat sich das Bild weiter verbessert, so daß aus heutiger Sicht wohl nur Griechenland das Inflationsziel verfehlen wird. Praktisch die gleichen Ergebnisse liegen auch für das Zinskriterium vor; dies verwundert insofern nicht, als die Inflationsrate eine wichtige Bestimmungsgröße des langfristigen Zinssatzes ist. Als relativ unproblematisch stellt sich aus heutiger Sicht auch das Wechselkurskriterium dar. Zwar können Finnland und Italien streng genommen im nächsten Jahr dies Kriterium schon deshalb nicht erfüllen, weil sie erst im Herbst 1996 dem EWS beigetreten sind; bis zum Prüfungstermin Frühsommer 1998 werden sie also nicht die im EG-Vertrag geforderten zwei Jahre dem EWS angehört haben. Dies dürfte aber kein unüberwindbares Hindernis darstellen. Dagegen können Griechenland, Großbritannien und Schweden das Wechselkurskriterium eigentlich auf keinen Fall erfüllen, da sie ihre Währungen auch gegenwärtig noch nicht ins EWS eingebunden haben.

Die größten Probleme bestanden und bestehen freilich beim Kriterium eines soliden Staatshaushalts. Laut EWI-Bericht vom November 1996 verzeichneten im Jahr 1995 12 Mitgliedsländer Haushaltsdefizite von mehr als

3 % des Bruttoinlandsprodukts, während 10 Länder einen Schuldenstand von über 60 % aufwiesen.

Aus heutiger Sicht dürfte bei der entscheidenden Prüfung im ersten Halbjahr 1996 allein Luxemburg alle vier Kriterien erfüllen. Auf der entgegengesetzten Seite wird Griechenland wohl alle Referenzwerte überschreiten. Während für die übrigen Länder das Inflations- und das Zinskriterium vermutlich keine Sorgen bereiten werden, hat eine Vielzahl von Staaten Probleme mit den beiden Kriterien für einen soliden Staatshaushalt. Angesichts verschiedener Maßnahmen zur kurzfristigen und teilweise leider nur vorübergehenden Verringerung der Haushaltsdefizite und Schuldenstände einerseits, des Spielraums zur Auslegung der Kriterien und des politischen Willens zu seiner Nutzung andererseits, müssen diese Verfehlungen aber nicht bedeuten, daß die betreffenden Länder Anfang 1999 nicht beim Start des Euro dabei sein dürfen.

4.4 EWS II

Diejenigen EU-Länder, die nicht schon Anfang 1999 an der Währungsunion teilnehmen, können – in Analogie zum derzeitigen EWS – mit der Währungsunion ein System von festen, aber anpassungsfähigen Wechselkursen vereinbaren (sog. EWS II). Insbesondere können bilaterale Leitkurse zwischen dem Euro und den betreffenden nationalen Währungen vereinbart werden; die Tageskurse dürfen dann in einer gewissen Bandbreite – im Gespräch sind +/–15 % – von diesen Leitkursen abweichen. Zudem sind Interventionen der EZB sowie der betreffenden nationalen Notenbank zur Verteidigung der Leitkurse vorgesehen, die jedoch bei Gefährdung der Preisstabilität von jedem von beiden ausgesetzt werden können. Die Teilnahme an diesem EWS II ist zwar freiwillig. Jedoch ist geplant, daß ein beitrittswilliges EU-Land am Wechselkursmechanismus des EWS II teilnehmen soll, bevor es der Währungsunion beitritt.

5. Wirtschaftspolitik in der WW

5.1 Grundlagen

Artikel 2 des EG-Vertrags weist der Gemeinschaft die Aufgabe zu, durch Schaffung eines gemeinsamen Marktes und einer WWU (sowie durch weitere Maßnahmen) folgende Ziele zu verfolgen:

– beständiges, nichtinflationäres und umweltverträgliches Wachstum,
– Konvergenz der Wirtschaftsleistungen,
– hohe Beschäftigung,
– hohes Maß an sozialem Schutz,

– Hebung der Lebenshaltung und -qualität,
– wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.

Bei der Verfolgung dieser Ziele hat sich die Gemeinschaft von den »richtungsweisenden Grundsätzen« stabiler Preise, gesunder öffentlicher Finanzen und einer dauerhaft finanzierbaren Zahlungsbilanz leiten zu lassen. Sie soll den »Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb« sowie die Prinzipien des Binnenmarktes beachten. Überdies ist die Wirtschaftspolitik als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse anzusehen, die im EU-Rat zu koordinieren ist. Dabei gilt das Subsidiaritätsprinzip, d. h. die Gemeinschaft selbst wird nur tätig, wenn der angestrebte Zweck auf Ebene der Mitgliedstaaten allein nicht befriedigend zu verwirklichen ist. So bleibt etwa die Lohnpolitik vollständig in nationaler Zuständigkeit. Im strengen Sinne vereinheitlicht werden dagegen naturgemäß die Geld- und die Wechselkurspolitik, denen ja ab 1999 eine gemeinsame Währung zugrunde liegt.

5.2 Geldpolitik

Das »vorrangige Ziel« der Geldpolitik bildet laut EG-Vertrag die Preisstabilität. Soweit diese nicht beeinträchtigt ist, hat die Geldpolitik zudem die allgemeine Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft bei der Verfolgung der o. g. Ziele zu unterstützen.

Die Geldpolitik sowie die Verwaltung der gemeinschaftlichen Währungsreserven obliegen dem Europäischen System der Zentralbanken (ESZB). Es soll am 1. Juli 1998 errichtet werden und setzt sich aus der Europäischen Zentralbank (EZB) sowie den nationalen Zentralbanken der an der Währungsunion teilnehmenden Länder zusammen. Die Entscheidungen über die Geldpolitik trifft der Rat der EZB; ihm gehören die Präsidenten der nationalen Zentralbanken sowie die sechs Mitglieder des Direktoriums der EZB an (Präsident, Vizepräsident, vier weitere Mitglieder). Dabei hat i. a. jedes Mitglied eine Stimme; lediglich bei Beschlüssen über Kapital- und Reserveeinbringungen kommt es zu gewichteten Stimmabgaben. Die Ausführung der Geldpolitik ist Aufgabe des Direktoriums der EZB. Es muß die nationalen Zentralbanken daran beteiligen, soweit dies »möglich und angemessen« ist.

Von besonderer Bedeutung für eine stabilitätsorientierte Geldpolitik ist die vertraglich verankerte Unabhängigkeit des ESZB. So dürfen weder die EZB noch die nationalen Zentralbanken bei ihren geldpolitischen Entscheidungen Weisungen Dritter entgegennehmen (funktionale Unabhängigkeit). Insbesondere wird es keine Kreditgewährung an die öffentliche Hand ge-

ben. Die persönliche Unabhängigkeit der Mitglieder des EZB-Direktoriums soll durch lange Amtszeiten von 8 Jahren sowie das Verbot der Wiedererennung gewährleistet werden.

5.3 Wechselkurspolitik

Die Politik zur Gestaltung der Wechselkurse des Euro gegenüber anderen Währungen hat laut EG-Vertrag denselben Zielen zu dienen wie die Geldpolitik, zuvorderst also dem Ziel der Preisstabilität. Anders als die Geldpolitik obliegen Wechselkurspolitische Grundsatzentscheidungen nicht dem ESZB, sondern dem Ministerrat. Insbesondere kann er feste Wechselkurse (Leitkurse) mit Drittländern vereinbaren. Während hierfür Einstimmigkeit vorgesehen ist, bedürfen Beschlüsse zur Änderung solcher Leitkurse nur einer qualifizierten Mehrheit. Im Fall flexibler Kurse kann der Rat der EZB »Orientierungen« für die laufende Wechselkurspolitik geben, deren Befolgung aber nicht zu einer Gefährdung der stabilitätsorientierten Geldpolitik führen darf.

5.4 Finanzpolitik

Im Gegensatz zur Geld- und Wechselkurspolitik verbleibt die Finanzpolitik in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten! Gemeinschaftliche Regelungen laut EG-Vertrag beziehen sich (nur) auf die Verschuldung der öffentlichen Haushalte und haben z. T. mehr orientierenden Charakter. Um die nationale Haushaltsdisziplin zu fördern, hat sich der Europäische Rat deshalb im Juni 1997 in Amsterdam auf einen »Pakt für Stabilität und Wachstum« geeinigt.

Den Hintergrund für die Aufstellung kollektiver Richtlinien für die öffentlichen Defizite bildet erstens die Besorgnis, daß eine hohe Staatsverschuldung Konflikte zwischen Finanz- und Geldpolitik auslösen kann. Hochverschuldete Regierungen neigen dazu, ihre Zentralbanken zu einer »Politik des leichten Geldes« zu drängen, sei es in Form niedriger Zinsen zwecks Erleichterung des staatlichen Schuldendienstes, sei es in Form einer übermäßigen Ausdehnung der Geldmenge durch Vergabe von Krediten an den Finanzminister. Eine derartige Politik gefährdet die Geldwertstabilität. Zweitens können hohe Staatsdefizite zu Verteilungskonflikten um Kapitalmarktmittel führen, die sich in Zinserhöhungen niederschlagen und die private Investitionstätigkeit, Wachstum und Beschäftigung beeinträchtigen. Zu befürchten ist schließlich drittens ein Druck auf Partnerländer, hochverschuldeten Mitgliedsstaaten der Union finanziell unter die Arme zu greifen.

Um diesen Gefahren zu begegnen, fährt der EG-Vertrag auf zwei Schienen. Zum einen werden die monetäre Finanzierung des Staatshaushaltes durch die »Notenpresse« sowie die Haftung für Schulden von Mitgliedstaaten ausdrücklich ausgeschlossen. Um entsprechende Forderungen hochver-

schuldeter Staaten gar nicht erst entstehen zu lassen und zudem starke Konflikte um Kapitalmarktmittel zu vermeiden, formuliert der Vertrag zum anderen eine Pflicht zur Vermeidung »übermäßiger öffentlicher Defizite«. Die Einhaltung der 3 %-Grenze für das öffentliche Defizit und der 60 %-Grenze für den staatlichen Schuldenstand sollen deshalb nicht nur Voraussetzung für den Eintritt in die Währungsunion sein. Vielmehr bleiben sie dauerhaft gültig. Die Gemeinschaft überwacht ihre Einhaltung und kann im Fall ihrer Verletzung finanzielle Sanktionen für das betreffende Land festlegen. Hierzu bedarf es eines mehrstufigen Verfahrens, das im »Pakt für Stabilität und Wachstum« näher bestimmt wird. Der Pakt regelt auch die Höhe der Sanktionen sowie mögliche Ausnahmetatbestände.

6. Vorteile und Chancen der Währungsunion

6.1 Kosten- und Preissenkungen

Die Einführung der gemeinsamen Währung Euro beseitigt die Kosten des Währungsumtausches zwischen den Teilnehmerländern. Weder der Urlauber noch das Export- oder Importunternehmen, weder Banken noch Anleger müssen in Zukunft ihre D-Mark in Franc oder Gulden tauschen. Dieser Vorteil schlägt natürlich umso stärker zu Buche, je mehr Länder an der Währungsunion teilnehmen. Das Bundesministerium für Finanzen rechnet EU-weit mit Ersparnissen in einer Größenordnung von 40 Mrd. DM pro Jahr.

Wenn Anfang 1999 die Umtauschkurse zwischen den Teilnehmerwährungen ein für allemal festgezurrt sein werden, können die Wechselkurse nicht mehr schwanken. Die Kosten für spekulative Kapitalbewegungen, soweit sie durch erwartete Wechselkursänderungen motiviert sind, entfallen dann. Zugleich wird die Kalkulationsgrundlage für Auslandstransaktionen sicherer. Marktteilnehmer, die sich bisher nicht gegen Kursänderungen absichern, müssen ihren Preisen und Zinssätzen keinen Vorsichtsaufschlag (in Form einer sog. Kursrisikoprämie) hinzurechnen. Für die übrigen Marktteilnehmer entfallen die Kurssicherungskosten (in Form sog. Swapsätze oder in Form von Optionsprämien).

Zinssenkend und damit dämpfend auf die Kapitalkosten wirkt auch, daß die Währungsunion einen einheitlichen großen Kapitalmarkt entstehen läßt. Dies fördert den Wettbewerb z. B. zwischen den Banken und sorgt für eine größere Vielfalt an Anlage- und Finanzierungsmöglichkeiten. Zugleich erleichtert es den Ein- und Ausstieg bei den einzelnen Finanzinstrumenten (deren »Liquidität« steigt also). Zusammen mit Größenvorteilen in der Produktion der Finanzdienstleister sorgt all dies für Zinssenkungen.

Das große Volumen eines einheitlichen Euro-Finanzmarkts bietet darüber hinaus die Chance, daß die Wechselkurse des Euro gegenüber Drittwährungen ebenso wie Wertpapierkurse und Zinssätze weniger stark auf Kapitalzuflüsse und -abflüsse reagieren als dies bisher auf den nationalen Märkten der Fall ist. Grade für Deutschland eröffnet sich damit die Möglichkeit auf geringere Kurs- und Zinsschocks und damit auf verminderte Risiken für Wachstum und Beschäftigung: die Rolle der D-Mark als zweitwichtigste Anlage- und Reservewährung bringt es nämlich mit sich, daß Umschichtungen in den Portefeuilles großer internationaler Anleger zu spürbaren Kurs- und Zinsänderungen führen können. In Zukunft können insofern Kurssicherungskosten bzw. Preisaufschläge in Form von Vorsichtsprämien reduziert werden.

Indem die Währungsunion auf verschiedenen Wegen für sinkende (und weniger stark schwankende) Zinsen und Kapitalkosten sorgt, schafft sie den Spielraum für Preissenkungen. Zugleich erzeugt sie einen Druck auf die Produzenten, diese Preissenkungen auch tatsächlich vorzunehmen, so daß sie den Verbrauchern zugute kommen. Maßgeblich für diese Einschätzung ist, daß in Zukunft die Preise in allen Mitgliedsländern auf dieselbe Währung lauten. Das einheitliche Rechenmittel »Euro« erleichtert also Preisvergleiche über nationale Grenzen hinweg. Die Nachfrager können also einfacher als bisher den preisgünstigsten Anbieter ausfindig machen. Dies bedeutet größere Märkte und verschärften Wettbewerb und zwingt die Anbieter zu Preisnachlässen. Überdies ermöglichen größere Märkte Größenvorteile in der Produktion, was ebenfalls kosten- und preisdämpfend wirkt.

6.2 Förderung von Wachstum und Beschäftigung

Preissenkungen der Anbieter stärken nicht nur die Kaufkraft der Haushalte, die sich daraufhin mehr Verbrauchsgüter »leisten» können, sondern auch des Staates als wichtiger Nachfrager von Waren und Dienstleistungen. Mehr verkaufen können die europäischen Firmen überdies an das Ausland, weil ihre Güter an preislicher Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Angebot japanischer, amerikanischer und anderer Konkurrenten gewinnen. Hinzu kommt, daß die Unternehmen im Gefolge der o. g. Zinssenkungen auch selbst verstärkt als Nachfrager von Investitionsgütern auftreten; die erwähnte Dämpfung des Preisklimas verstärkt sogar noch die Zinssenkungstendenz.

Aufgrund der erhöhten Nachfrage können die Unternehmen Produktion und Beschäftigung ausdehnen. Wachstumsfördernd wirkt sich aus deutscher Sicht zudem aus, daß die Währungen der Teilnehmerländer ab 1999 nicht mehr gegenüber der D-Mark abwerten können. Schließlich fördert der

bereits erwähnte Wegfall des Wechselkursrisikos zum einen den Handel zwischen den Teilnehmerstaaten, verstärkt so die Arbeitsteilung und erhöht die Wohlfahrt. Zum anderen begünstigt er insofern Investitionen in den Partnerländern, als die Kalkulationsgrundlage für Auslandsengagements sicherer wird.

6.3 Stärkung der Stabilitätspolitik in Europa

Im Bereich des Geldwerts besteht die Hoffnung, daß die Inflation in Europa niedriger sein wird als im Fall ohne Währungsunion. In der Tat gibt es bereits Indizien dafür, daß sich die hohe Preisstabilität der D-Mark auf den Euro übertragen wird: Erstens ist das Statut der EZB eher noch schärfer gefaßt (im Sinne einer Stabilitätsverpflichtung) als das der Deutschen Bundesbank. Zweitens nehmen die Inflationsraten der EU-Partner seit vielen Jahren ab und liegen heute vielfach auf Rekordtiefs. Insofern kann man auf eine Übertragung der deutschen «Stabilitätskultur» auf die Partnerländer hoffen. Diese Grundhaltung besagt nicht nur, daß eine stabile Währung einen Wert an sich verkörpert. Vielmehr beinhaltet sie auch die Überzeugung, daß sich Inflation nicht »lohnt», also keine Probleme löst, sondern im Gegenteil neue schafft. Nur wenn sich die Mitglieder des zukünftigen EZB-Rats diese Auffassung glaubhaft zu eigen machen, wird die Schaffung eines wertstabilen Euro gelingen, der das Vertrauen der Anleger genießt und damit niedrige Zinsen ermöglicht!

Im Bereich der Staatsfinanzen kann das Verbot von Notenbankkrediten an den Staat dämpfend auf die Neigung zu Haushaltsdefiziten wirken. Hierzu soll auch die Verpflichtung der Mitgliedsländer zu einer soliden Haushaltspolitik im Maastricht-Vertrag beitragen. Zusammen mit dem »Pakt für Stabilität und Wachstum« formuliert er zudem Sanktionen für den Fall übermäßiger Staatsverschuldung.

6.4 Sicherung des gemeinsamen Marktes

Die Abschaffung der D-Mark zugunsten einer gemeinsamen Währung fördert bei den Partnerstaaten die Bereitschaft, mit den »starken Deutschen« in einer Wettbewerbswirtschaft zu verbleiben, wie sie der gemeinsame Markt darstellt. Ohne die Beseitigung der Währungsgrenzen könnte die Gefahr drohen, daß über kurz oder lang auch im Bereich des Verkehrs von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen wieder Schranken errichtet werden. Aufgrund der hohen wechselseitigen Handelsverflechtungen der westeuropäischen Staaten hätte dies gravierende Konsequenzen, und zwar nicht nur für Export und Import, sondern auch für Produktion und Beschäftigung. Hiervon wäre auch Deutschland stark betroffen.

6.5 Friedenssicherung

Die Währungsunion ist ein Element der politischen Einigung Europas:
- sie wirkt identitätsbildend (»die Europäer haben jetzt auch eine gemeinsame Währung«);
- sie wirkt vertrauensbildend (»die Deutschen wollen uns mit ihrer Geldpolitik und der starken Mark nicht bevormunden«).

Damit trägt der Euro zur Friedenssicherung in Westeuropa bei.

7. Probleme und Gefahren der Währungsunion

7.1 Kosten der Währungsumstellung

Der Übergang von den nationalen Währungen auf den Euro verursacht Kosten für Unternehmen, Staat und Haushalte. Preise müssen umgerechnet und neu ausgezeichnet, Formulare ausgetauscht und Mitarbeiter geschult werden; besonders stark dürfte die Umstellung der EDV zu Buche schlagen. Im Sommer 1996 hat der Verband öffentlicher Banken die Kosten allein für deutsche Banken auf 4–5 Mrd. DM geschätzt (ohne Beratungskosten). Einer Umfrage des Deutschen Industrie- und Handelstages (DIHT) zufolge entstehen dem deutschen Einzelhandel Kosten von rd. 30 Mrd. DM.

Zwar handelt es sich hierbei um einmalige Kosten, während die Einsparungen durch die Einheitswährung in jedem Jahr neu entstehen. Zugleich handelt es sich aber zu einem erheblichen Teil um sog. Fixkosten. Solche Kosten schlagen für kleine Unternehmen stärker zu Buche als für große, denn eine große Firma kann den einmaligen Kostenschub auf mehr Geschäftsvorgänge verteilen (seien es Buchungen bei einer Bank, seien es produzierte Stücke bei einem Industriebetrieb). Deshalb steigen die Stückkosten bei kleinen Unternehmen stärker als bei großen und die kleinen fallen im Wettbewerb zurück. Damit entsteht die Gefahr eines Konzentrationseffekts zugunsten der Großen. Der erwähnten Umfrage des DIHT zufolge rechnet denn auch ein großer Teil der Einzelhändler damit, die Währungsumstellung aufgrund der hohen Kosten nicht zu überstehen.

7.2 Gefährdung der wirtschaftlichen Stabilität

7.2.1 Hintergrund

Das Zulassungsverfahren für die Endstufe der Währungsunion verhindert nicht, daß Länder mit sehr unterschiedlicher Wirtschaftsstärke beitreten. Die Konvergenzkriterien üben nur eine unzureichende Filterfunktion aus, da sie sich zum einen wesentlich auf nominale Größen beziehen (Inflation,

Zins, Wechselkurs) und - mit Ausnahme vielleicht der Staatsverschuldung – die gesamtwirtschaftliche Leistungskraft vernachlässigen. Zum anderen sind die Kriterien »weich« formuliert und überlassen die Aufnahme von Mitgliedern weitgehend einer politischen Entscheidung.

Es kommt hinzu, daß sich die teilnahmewilligen Staaten in ihren wirtschaftspolitischen Grundauffassungen unterscheiden. Während etwa in Deutschland, Holland und Österreich die Auffassung vorherrscht, daß sich Inflation nicht »lohnt«, glaubt man in Frankreich eher, daß »ein bißchen Inflation« bei der Bewältigung von Verteilungskonflikten hilfreich ist und die Arbeitslosigkeit senkt. Darüber hinaus neigt insbesondere Frankreich dazu, die Wirtschaftspolitik und ihre Ziele den »großen Linien« der Innen- und Außenpolitik unterzuordnen. Im Ergebnis stellen die Unterschiede in den wirtschaftspolitischen Auffassungen sowie die heterogene Wirtschaftsstärke eine Hypothek für die wirtschaftliche Stabilität in der Währungsunion dar und programmieren Konflikte zwischen den Teilnehmern vor.

Dies gilt um so mehr, als mit dem Wechselkurs ein wichtiges Anpassungsinstrument zwischen den Teilnehmern wegfällt, das ihnen bisher eine gewisse Eigenständigkeit in der Wirtschafts-, insbesondere in der Geldpolitik ermöglichte und zudem in gewisser Weise Unterschiede in der Wirtschaftskraft ausbalancierte. So ermöglicht eine Abwertung Ländern mit schwächerer Wirtschaftskraft eine Erhöhung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der Auslandskonkurrenz, indem sie die eigenen Güter im Vergleich zu ausländischen verbilligt. Auf diese Weise können der Verlust an Wettbewerbsfähigkeit – etwa aufgrund geringeren Produktivitätswachstums, überhöhter Lohnsteigerungen oder Inflation gemildert, Produktion und Beschäftigung gefördert und die Zahlungsbilanz verbessert werden. Letzteres bedeutet zugleich die Chance auf eine gewisse Zinsabkopplung vom Ausland: indem nämlich die Abwertung die Leistungsbilanz verbessert, mindert sie den Zwang zu Nettokapitalimporten und insofern die Notwendigkeit hoher Zinsen. Umgekehrt kann sich ein preisstabiles Land durch eine Aufwertung und die damit verbundene Verbilligung seiner Einfuhren gegen einen Inflationsimport aus dem Ausland schützen.

Nachdem bereits die Lohnsätze in den meisten westeuropäischen Ländern zumindest nach unten weitgehend unbeweglich sind, verlieren diese Länder durch die endgültige Festlegung ihrer Wechselkurse weiter an gesamtwirtschaftlicher Flexibilität. Dies kann auf drei Wegen ausgeglichen werden: Im günstigsten Fall steigt – erstens – die Beweglichkeit anderer Preisgrößen (Zinssätze; Preise für Waren und Dienstleistungen) in dem Maße, in dem Lohnsätze und Wechselkurse ihren Teil an gesamtwirtschaftlicher Anpassungslast nicht mehr tragen. Im schlimmeren Fall müssen stattdessen – zweitens – Produktion und Beschäftigung stärker schwanken. Um

letzteres zu verhindern, kann es – drittens - zu steigenden Unterstützungszahlungen an Teilnehmerstaaten mit geringerer Wirtschaftskraft kommen.

7.2.2 Zunahme der Inflation

Wie erwähnt, beschwört der Verlust des Wechselkurses als Anpassungsinstrument in den schwächeren Ländern die Gefahr von Produktions- und Beschäftigungseinbußen herauf. Dies wird sie zur Suche nach wirtschaftspolitischen Gegenmaßnahmen veranlassen. Zusammen mit der Auffassung, daß ein »bißchen Inflation« hilft, Reallöhne und Realzinsen zu senken und damit Produktion und Beschäftigung zu fördern, kommt es zur Forderung nach einer »Politik des leichten Geldes« an die EZB. Diese Forderung wird um so schwerer abzuwehren sein, als die Mitglieder des EZB-Rats nicht nur unterschiedliche Auffassungen über die Erfolgschancen einer beschäftigungsorientierten Geldpolitik haben, sondern auch darüber, welche Inflationsrate noch mit dem im EG-Vertrag verankerten Gebot der Preisstabilität zu vereinbaren ist. Es rächt sich dann, daß dies Ziel vertraglich nicht durch eine Höchstgrenze für die Inflationsrate präzisiert wurde. Anders gewendet: Es schließen sich in der Währungsunion Länder zusammen, die über Jahrzehnte hinweg ein völlig anderes Verständnis von Geldpolitik an den Tag gelegt haben, als es mit einem stabilen Geldwert vereinbar ist. Es steht zu befürchten, daß sie ihre eigentliche geldpolitische Überzeugung bei Unterzeichnung des EG-Vertrages verleugnet, unterdrückt haben, um die Deutschen zur Währungsunion zu bewegen; auf diese Weise entledigen sie sich der D-Mark und damit des vermeintlichen »Zins-Diktats« der auf Preisstabilität bedachten Geldpolitik der Deutschen Bundesbank. Über den zukünftigen EZB-Rat können sie zu ihrer früheren geldpolitischen Praxis zurückzukehren versuchen. In dies Bild paßt, daß sich der »romanische Instabilitätsgeist« immer wieder in französischen Forderungen nach einem »weichen« Euro – in Form einer gezielten Abwertungspolitik gegenüber Dollar, Yen, usw. – äußert; ein sog. Stabilitätsrat, der unter direkter Kontrolle der Politiker steht, sollte nach französischer Meinung die Unabhängigkeit des ESZB begrenzen und eine »allzu harte« Geldpolitik verhindern.

7.2.3 Steigende Staatsverschuldung

Die Währungsunion beschwört die Gefahr herauf, daß insbesondere in den traditionellen Schwachwährungsländern die staatliche Ausgabenpolitik lockerer und die Verschuldung höher sein werden als im Fall ohne Währungsunion. Bisher mußten diese Länder auf den Kapitalmärkten erhöhte Zinsen zahlen, da ihre Währungen abwertungsverdächtig waren. Diese »Kreditbremse« entfällt, da es bei einer Einheitswährung keine Abwertungsgefahr gegenüber den Partnerwährungen mehr gibt und damit auch

keine Kursrisikoprämie im Zins. Hinzu kommt, daß auch die bonitätsabhängige Risikoprämie für einige Länder wohl sinken wird, da ihre Kreditwürdigkeit steigt: obwohl nämlich ein »bail out« durch die Gemeinschaft laut Maastricht-Vertrag ausgeschlossen ist, dürften die Finanzmärkte davon ausgehen, daß die Union kein Mitgliedsland zahlungsunfähig werden läßt. Diese Einschätzung ist auch insofern nicht von der Hand zu weisen, als die Solidarität zwischen den Teilnehmerstaaten und die Angleichung ihrer Wirtschaftskraft oberste wirtschaftspolitische Ziele des EG-Vertrages darstellen. Es ist zu befürchten, daß diese Ziele ohnehin zu wachsenden Transfers der »starken« an die »schwachen« Länder führen. Da die Starken diese Zahlungen wohl nicht zu Lasten ihrer heimischen Ausgaben gehen lassen, nimmt auch ihre Staatsverschuldung zu.

7.2.4 Steigende Zinsen

Die wachsende Staatsverschuldung führt zu einer erhöhten Kreditaufnahme des Staates auf den Finanzmärkten. Dies treibt die Zinsen in die Höhe. In die gleiche Richtung wirkt die zunehmende Inflation: Geldgeber verlangen einen erhöhten Zinsaufschlag als Ausgleich für die beschleunigte Entwertung ihres Vermögens; unternehmerische Geldnehmer sind zur Zahlung erhöhter Zinsen bereit, weil sie – in einer inflationären Umwelt – auf die Überwälzung von steigenden Kapitalkosten in ihren Verkaufspreisen hoffen können.

7.2.5 Zunehmende Arbeitslosigkeit

In der Währungsunion erhalten die Arbeitnehmer ihre Löhne in allen Teilnehmerstaaten in derselben Währung »Euro«. Lohnunterschiede werden also unmittelbar sichtbar. Ähnlich wie in Ostdeutschland wird es in den schwächeren Ländern zu einem verstärkten Ruf nach »gleichem Lohn für gleiche Arbeit« kommen. Die Konsequenzen einer Aufholjagd der Löhne in einer Wirtschaft ohne Wechselkursanpassung bestehen in einer zunehmenden Arbeitslosigkeit. Daraufhin sinken die Steuereinnahmen der betreffenden Länder, während die Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung, Beschäftigungsprogramme etc. steigen. Die Verschuldung der öffentlichen Hand wächst und die Forderungen an die Gemeinschaft nach mehr Transfers einerseits, nach einer zinssenkenden, beschäftigungsorientierten Geld- und Wechselkurspolitik nehmen zu – mit entsprechenden Inflationsgefahren.

7.2.6 Steigende Transfers

Zunehmende Unterstützungszahlungen an schwächere Länder sind nicht nur wegen einer möglichen Aufholjagd der Löhne zu befürchten. Vielmehr verursacht die unterschiedliche wirtschaftliche Leistungskraft bei einer Einheitswährung besonders große Probleme:

– die transparenten Lohnunterschiede führen zu verstärkten Wanderungen in die Hochlohnländer;
– die geringere Steuerkraft der schwächeren Länder läßt sich leichter durch eine stärkere Staatsverschuldung »ausgleichen«, mit der Folge eines für alle Teilnehmer steigenden Zinsniveaus.

Neben der Forderung nach Solidarität ist es die Furcht vor diesen Zunkunftsproblemen, die bereits im Vorgriff auf die Währungsunion zu stark steigenden »Umverteilungen über Brüssel« zugunsten der schwächeren Länder führten und führen. Nach der bereits zuvor eingeleiteten starken Aufstockung der Strukturfonds, die der strukturellen Anpassung rückständiger Gebiete dienen, wurde im Maastricht-Vertrag die Bildung eines sog. Kohäsionsfonds beschlossen. Er unterstützt schwächere Länder durch Subvention bestimmter Umwelt- und Infrastrukturinvestitionen. Man will also versuchen, bereits vor der Einführung der Einheitswährung die wirtschaftliche Leistungskraft der »Schwachen« zu heben, um zukünftigen Spannungen so weit als möglich den Boden zu entziehen. Zu befürchten ist, daß all diese Maßnahmen nur einen Vorgeschmack auf zukünftige Transfers bieten, wenn einerseits die Möglichkeit zu Wechselkursanpassungen wegfällt, andererseits aber auch der Druck in Richtung auf eine solide Wirtschaftspolitik, die mit einem unveränderten Wechselkurs gegenüber der »Ankerwährung« D-Mark vereinbar ist.

7.3 Wirtschaftspolitische Konflikte in Europa

Die Währungsunion erzeugt nicht nur Gefahren für die wirtschaftliche, sondern auch für die politische Stabilität in Europa. Maßgeblich hierfür sind zunächst wirtschaftspolitische Konflikte. So wird sich die Auseinandersetzung zwischen Ost- und Westdeutschland auf europäischer Ebene wiederholen. Grund: die bereits erwähnten Forderungen der schwächeren Länder zur Angleichung der Lebensverhältnisse und zur Bekämpfung ihrer vermutlich steigenden Unterbeschäftigung. Die hohe Arbeitslosigkeit in allen Staaten verstärkt zudem Meinungsverschiedenheiten über die Ausrichtung der Geld- und Wechselkurspolitik: wieviel Preisstabilität, wieviel Beschäftigungsförderung? Hinzu kommen Auseinandersetzungen über die nationalen Staatsverschuldungen: die im »Pakt für Stabilität und Wachstum« vorgesehenen Maßnahmen zur Disziplinierung von Teilnehmern mit übermäßiger Verschuldung lassen Spielräume für politische Entscheidungen und damit für prestigegeladene Streitigkeiten.

Im Ergebnis wird sich – ähnlich dem Verhältnis zwischen Ost- und Westdeutschland – eine allgemeine Frustration breit machen: Die schwächeren Länder stöhnen über eine für sie vermeintlich nicht geeignete straffe Geld-

und Finanzpolitik und fordern höhere Transfers der Union. Dagegen trauern die Deutschen ihrer unabhängigen Bundesbank mitsamt der stabilen D-Mark nach und klagen über zu hohe Zahlungen an die Gemeinschaft. Sie werden sich daran erinnern, daß der Euro in erheblichem Maße ein Projekt Frankreichs zur Abschaffung der D-Mark und einer von politischen Weisungen – und damit auch von französischer Einflußnahme – unabhängigen Bundesbank ist. Dies kann sich für lange Zeit als schwere Belastung des deutsch-französischen Verhältnisses erweisen.

7.4 Wirtschaftspolitische Konflikte mit Drittländern

Nach Auffassung Frankreichs geht es bei der Währungsunion auch um die Schaffung einer europäischen währungspolitischen Großmacht als Rivale des US-Dollars. Sie ist Teil einer konfliktträchtigen Strategie gegenüber den USA und gerichtet gegen eine »überzogene« Freihandelsposition sowie gegen eine »übertriebene« wirtschaftspolitische laissez-faire-Haltung. Gefordert wird stattdessen mehr Staatseinfluß im Wirtschaftsleben.

Konkret besteht z. B. die Gefahr, daß die Union den Wechselkurs des Euro gegenüber Dollar und Yen als gezieltes Instrument zur dauerhaften Importsenkung und Exportförderung einsetzt. Dies bringt nicht nur Gefahren für die europäische Preisstabilität mit sich, sondern beschwört auch handelspolitische Konflikte mit dem »Rest der Welt« herauf.

Die Mitwirkenden dieses Heftes:

Fritz Andres
Dhaunerstraße 180, 55606 Kirn

Prof. Dr. Werner Böhmer, Bundesverfassungsrichter a. D.
% Jobst von Heynitz, Ludwig-Thoma-Straße 10, 81245 München

Prof. Dr. Jan Franke-Viebach
Eberlestraße 14, 65817 Eppstein

Jobst von Heynitz
Ludwig-Thoma-Straße 10, 81245 München

Buchbesprechung:

Manfred Brocker: Arbeit und Eigentum – Der Paradigmenwechsel in der neuzeitlichen Eigentumstheorie

Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1992
ISBN – 3-534-11809-X, 622 Seiten

Fritz Andres

Dieses Buch, das der ideengeschichtlichen sowie der systematischen Begründung des Privateigentums gewidmet ist, belehrt in seinem historischen Teil den Leser durch eine Reihe wichtiger und überraschender Einsichten:

Von den Römern an über das Mittelalter und den Humanismus hin bis zu John Locke (1632–1704) hat man allein in der physischen Inbesitznahme, der Okkupation, die Begründung von Eigentum gesehen. Von einem kleinen, zu seiner Zeit und später unbeachtet gebliebenen, erst in unserer Zeit wieder entdeckten Außenseiter (Johannes von Paris, De Potestate Regia et Papali, 1302) abgesehen, kam in diesen fast 2000 Jahren kein Denker darauf, das Eigentum auf einer anderen Grundlage, etwa der Arbeit, zu sehen. Als jedoch die sozialen Fundamente der Okkupationstheorie brüchig zu werden begannen, weil Reichtum nicht mehr so sehr in der Verfügung über natürliche Ressourcen (vor allem Boden) bestand, deren Besitz sich aus Erstbesetzung (Okkupation) und Erbfolge ergab, sondern zunehmend durch Handel und Gewerbe, Arbeit und Geschick erworben wurde, da wurde ein Paradigmenwechsel fällig, den John Locke vollführte, indem er das Privateigentum aus der Arbeit ableitete. Seit John Locke hat dann kein Denker mehr das Eigentum auf Okkupation begründet. Vielmehr sind alle – mit Ausnahme Kants – mehr oder weniger John Locke gefolgt und haben das Eigentum auf die Arbeit zurückgeführt.

Brocker bringt uns diese theoriegeschichtliche Entwicklung und die bedeutende Stellung, die John Locke in derselben einnimmt, kenntnisreich vor Augen. Er behandelt die Geschichte der Okkupationstheorie in ihren vielen, die Grundlage jedoch nie verlassenden Variationen, auf ca. 100 Seiten gründlich und widmet sich dann der Krise, in die diese Theorie argumentativ und gegenüber den sozialen Realitäten des 17. Jahrhunderts geriet. Er schildert die Tat John Lockes in aller Breite und Bedeutung sowie in ihren Folgen für die europäische Geistesgeschichte bis hin zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Was das Buch neben dieser ideengeschichtlichen Darstellung überaus lesenswert macht, ist die darauf folgende, gründliche Kritik, der Brocker die Arbeitstheorie des Eigentums unterzieht. Diese Theorie übersieht in der Tat in ihrer Einseitigkeit, daß durch Arbeit allein kein eigentumsfähiges Produkt entsteht, daß die Arbeit vielmehr stets der Naturgrundlage bedarf, die ihrerseits vorgefunden und nicht durch Arbeit hergestellt wurde. So banal diese Feststellung auch zu sein scheint, so wurde doch in den 300 Jahren seit dem Siegeszug der Arbeitstheorie außer von Kant offenbar keine Konsequenz daraus gezogen.

So scheint heute wiederum ein Paradigmenwechsel in der Begründung des Privateigentums anzustehen. Nachdrücklich werden wir durch die Umweltkrise darauf

hingewiesen, daß wir als homo faber nicht allein auf dieser Welt sind, daß wir die Natur in ihrer Vielfalt nutzen dürfen, bei dieser Nutzung aber die Begrenztheit ihrer Ressourcen und die Eigengesetzlichkeit ihrer Systeme und Abläufe beachten müssen. Die bedeutenden Arbeiten von Murswiek, auf die wir in Heft 242 dieser Schriftenreihe bereits hingewiesen haben, demnächst aber ausführlicher eingehen wollen, weisen in eine ähnliche Richtung: daß die Produktion von Gütern nie nur Freiheitsverwirklichung, sondern zugleich Teilhabe an Gemeinschaftsgütern ist, deren Nutzungsbedingungen von der Gemeinschaft festzulegen sind und der Freiheitsentfaltung vorausgehen bzw. zur Grundlage dienen. Hier kommt also von einer anderen Seite, allerdings schon mit Auswirkungen auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (siehe den Wasserpfennig-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts, besprochen in »Fragen der Freiheit« Heft 242, Seite 21 ff) der Hinweis auf die Natur als Grundlage der Freiheitsentfaltung und Gegenstand der Bearbeitung, der sich in vieler Hinsicht mit der Arbeit Brockers ergänzt.

Es ist offensichtlich, daß eine neue Begründung des Eigentums die Vorgegebenheit und Eigenständigkeit der Natur vor und neben der Arbeit wird berücksichtigen müssen. Damir wird aber nicht nur ein neues Kapitel der Eigentumstheorie aufgeschlagen, sondern auch der Verteilungstheorie: Die Forderung des Rechts auf den vollen Arbeitsertrag, der im Bruttosozialprodukt bestehen soll, kann nicht aufrechterhalten werden, wenn dieses Bruttosozialprodukt nicht nur aus Arbeit, sondern auch aus Natur besteht, sein ökonomischer Wert daher nicht nur die Knappheit der in ihm enthaltenen Arbeitsleistung, sondern auch der natürlichen Ressourcen zum Ausdruck bringt. So war es schon immer falsch, die Bodenrente als Abzug vom Arbeitsertrag zu sehen, denn sie gehört nun einmal nicht in die Hand der Arbeitenden, sondern der Menschheit – und das ist immer noch ein Unterschied!

Zu solchen und weiterführenden Gedanken ist der Anstoß gegeben durch die Erschütterung des Paradigmas von der Begründung des Eigentums durch die Arbeit. Zugleich ist damit, um zu dem zu besprechenden Buch zurückzukommen, die Frage aufgeworfen, wie denn nun das Eigentum zu begründen sei, wenn weder Okkupation noch Arbeit eine ausreichende Grundlage abgeben. Hier nun geht der Autor im Anschluß an Kant von der Feststellung aus, daß faktische Vorgänge wie Okkupation oder Arbeit nur zu faktischen Beziehungen zwischen Subjekt und Objekt führen können, nicht jedoch zu Rechtsbeziehungen, die von andern zu respektieren sind. Überhaupt sei es gar nicht möglich, zu Objekten in einer Rechtsbeziehung zu stehen – hier sei vielmehr über das Faktische nicht hinauszukommen. Rechtscharakter erhalte die faktische Beziehung erst durch die Sanktionierung durch die Rechtsgemeinschaft. Nur dadurch lasse sich auch die Verpflichtungsseite des Eigentums, nämlich die Pflicht der anderen zur Unterlassung von Beeinträchtigungen, herleiten. Das Eigentum sei demnach durch und durch ein Produkt der Rechtsgemeinschaft, die es denn auch nach ihrem Belieben gestalten könne. Ohnehin handele es sich beim Eigentum um ein Bündel von möglichen Einzelrechten, die in unterschiedlichem Umfang und in unterschiedlicher Kombination auf den verschiedenen Feldern und für die diversen Arten von Gegenständen jeweils das ausmachten, was historisch unter Eigentum zu verstehen sei.

Man mag dem Gedanken des Autors, das Eigentum sei nur aus der Gemeinschaft heraus zu begründen, folgen. In der Tat machte das Eigentum für einen einzigen Bewohner auf der Erde keinen Sinn. Aber die Beliebigkeit, nach der die Gemeinschaft nach Auffassung des Autors die Eigentumsordnung regeln kann, übersieht, daß davon nicht nur der andere, zur Re-

spektierung Verpflichtete, betroffen ist, sondern vor allem der Eigentümer selbst in seiner Nutzungsmöglichkeit und damit in seiner Freiheitsentfaltung. Um der Freiheit willen, deren Grundrechtscharakter auch der Autor nicht in Frage stellt, kann die Ausgestaltung der Eigentumsordnung daher nicht ins Belieben einer demokratischen Mehrheit gestellt werden. Sie stößt hier an die Schranken, die ihr zum Schutz des Einzelnen durch Art. 19 Abs. 2 und 79 Abs. 3 des Grundgesetzes gezogen sind, was auch der Autor an anderer Stelle zu Recht hervorhebt.

Eine Schwäche des Buches liegt darin, daß Brocker nicht zwischen dem Eigentum oder den Nutzungsrechten an den Gütern der Natur und dem Eigentum an Arbeitsprodukten unterscheidet: Seine Erkenntnis des Strukturfehlers der Arbeitstheorie führt ihn zwar auf den richtigen Weg, den Umfang des Eigentums zunächst einmal von der Gemeinschaft her zu begründen. Aber er übersieht, daß sich gerade daraus für den Gebrauch der Güter der Natur und der Arbeitsprodukte ganz verschiedene Regelungen ergeben müssen: Mit den Regeln, die den Gebrauch der Natur betreffen, schützt die Gemeinschaft Güter, die ihr ursprünglich zugeordnet sind. Sie verhindert damit quantitativ und qualitativ deren Mißbrauch und Übernutzung und sorgt in diesem Rahmen für eine gerechte und funktionsfähige, effiziente Verteilungsordnung. Mit den Regeln, die den Gebrauch der Arbeitsprodukte betreffen, soll dagegen primär der menschlichen Freiheit die Entfaltung in Produktion, Nutzung und Verbrauch gesichert werden. In der Regelung des Eigentums oder auch der Nutzungsrechte an der unbearbeiteten Natur ist die Gemeinschaft daher freier als in der Regelung des Eigentums an Arbeitsprodukten. Sind schon bei der Regulierung des Naturgebrauchs im Rahmen des nachhaltigen Schutzes usw. Freiheitlichkeit und Verteilungsgerechtigkeit zu beachten, so dienen die Eigentumsregelungen für Arbeitsprodukte in erster Linie der Freiheitsentfaltung. Hier ist das Eigentum um der Freiheit willen verfassungsrechtlich geschützt, so daß der einfache Gesetzgeber es nicht beliebig regeln und einschränken darf!

Durch die Erschütterung der Arbeitstheorie des Eigentums hat Brocker den Weg freigemacht für die Anerkennung des Eigen-Daseins der Natur, wodurch eine neue Begründung sowohl für das Eigentum oder Nutzungsrecht an den Gütern der Natur als auch an den mit ihrer Hilfe entstehenden Arbeitsprodukten erforderlich wird. Ein wesentlicher Teil der Probleme unserer Zeit scheint darin zu liegen, daß die Art und Weise, wie die Gemeinschaftsgüter der individuellen Nutzung zugeführt werden, nicht befriedigend gelöst ist. Die Arbeit Brockers, die sich insofern mit den verfassungsrechtlichen Arbeiten Murswieks bestens ergänzt, bietet hierfür eine Grundlage, auf die in dieser Zeitschrift noch ausführlich zurückgegriffen werden soll.

Hinweis: Freiwirtschaftliche Bibliothek

Seit 1983 wird in der Freiwirtschaftlichen Bibliothek Primär- und Sekundärliteratur zur Bodenrechts- und Geldreformtheorien gesammelt. Zum Bestand gehören neben Büchern, Broschüren und Zeitschriften auch Flugblätter, Fotos und Korrespondenzen; er ist für Wissenschaftler und interessierte Laien zugänglich. Zur Zeit wird der in den 80er Jahren erschienene (noch lieferbare) Katalog aktualisiert. Zur Schließung noch bestehender Lücken sind mir Zusendungen älterer und neuerer Literatur jederzeit sehr willkommen, ebenso Hinweise auf themenbezogene Neuerscheinungen und neuere Zeitschriftenaufsätze.
Werner Onken
Steenkamp 7, 26316 Varel
Tel./Fax: (0 44 51) 8 57 14

Die Autoren tragen die Verantwortung für ihre Beiträge selbst. Für nichtverlangte Manuskripte wird keine Gewähr übernommen.

Gesamtinhaltsverzeichnis der in »Fragen der Freiheit« erschienenen Beiträge kann angefordert werden.

Vierteljahresschrift »Fragen der Freiheit«
Herausgeber: Seminar für freiheitliche Ordnung e. V.
Begründet durch Diether Vogel †, Heinz-Hartmut Vogel †, Lothar Vogel

Redaktion: Fritz Andres % Seminar für freiheitliche Ordnung e.V.

Bezug: Seminar für freiheitliche Ordnung e. V.,
D-73087 Boll, Badstr. 35, Telefon (07164) 3573

Preis: Jahresabonnement DM 50,—, sfr. 40,—, ö. S. 350,—
Jahresabonnement für Schüler, Studenten und Auszubildende: DM 30,—, sfr 25,—, ö. S. 220,—
(einschließlich Versandkosten)

Einzelhefte: DM 10,— sfr. 8,—, ö. S. 70,— (zuzügl. Versandkosten)

Wer die steuerlich als gemeinnützig anerkannte Arbeit des Seminars für freiheitliche Ordnung e. V. als *förderndes Mitglied* mit einem Mindestbeitrag von DM 125,— (sfr. 100,—/ ö. S. 900) pro Jahr unterstützt, wird über die Arbeitsergebnisse durch die regelmäßige, *unentgeltliche* Lieferung der »Fragen der Freiheit« informiert.

Sammelmappen: jeweils für 1 Jahr DM 10,—, srf. 8,—, ö. S. 70,—
zuzügl. Versandkosten. Abonnement möglich

Bank: Kreissparkasse Göppingen Nr. 20011 (BLZ 610 500 00)
Raiffeisenbank Boll Nr. 482 999 004 (BLZ 600 697 66)

Postbank: Frankfurt am Main 261404-602 (BLZ 500 100 60)
Schweiz: Postscheckamt Bern 30-30 731/9

Nachdruck, auch auszugsweise, mit Genehmigung des Herausgebers.

Graphische Gestaltung: Fred Stolle †

Motto: Otto von Gierke, Der Entwurf des BGB
und das deutsche Recht, Seite 323

ISSN 0015-928 X
Satz: Satzstudio Späth GmbH, 73102 Birenbach
Druck: Druckerei Müller, 73102 Birenbach
Printed in Germany