

Republik Rechtsverhältnis Rechtskultur

herausgegeben von
Katharina Gräfin von Schlieffen

in Verbindung mit
Horst Dreier, Martin Morlok
und Helmuth Schulze-Fielitz

Mohr Siebeck

Digitaler Sonderdruck des Autors mit Genehmigung des Verlags

ISBN 978-3-16-155358-5
ISSN 1867-1349 (POLITIKA)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2018 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Laupp & Göbel in Gomaringen aus der Minion gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Nädele in Nehren gebunden.

Digitaler Sonderdruck des Autors mit Genehmigung des Verlags

Inhaltverzeichnis

Vorwort	V
<i>Helmuth Schulze-Fielitz</i>	
Rolf Gröschner – Staatsrechtslehrer der <i>res publica</i>	1

I. Republik

<i>Horst Dreier</i>	
Republik und Demokratie in den Federalist Papers	23
<i>Helmut Goerlich / Marc André Wiegand</i>	
Die verspätete Republik. Transformationen republikanischen und demokratischen Denkens im Auftakt der Staatsrechtslehre	39
<i>Franz Reimer</i>	
Konkretisierung des Republikprinzips als methodisches Problem	67
<i>Fabian Wittreck</i>	
Republik und (verweigerter) Öffentlichkeit	81
<i>Martin Morlok</i>	
Das öffentliche Amt in republikanischer und demokratischer Perspektive	95
<i>Joachim Wieland</i>	
Gemeinwohlbindung des Eigentums als republikanisches Rechtsinstitut	115
<i>Michael Anderheiden</i>	
Europäische Union – Europäische Republik	127
<i>Eckart Klein</i>	
Taugt die republikanische Idee als internationales Prinzip?	141

II. Rechtsverhältnis

<i>Karsten Nowrot</i>	
Republik als Rechtsverhältnisordnung (?)	163
<i>Matthias Jestaedt</i>	
Recht als Relation. Skizzenhafte Anmerkungen zur Rechtsverhältnislehre	211

<i>Friedrich Schoch</i>	
Das Verwaltungsrechtsverhältnis zwischen Heuristik und Dogmatik	225
<i>Hartmut Bauer</i>	
„Der Staat“ und die „staatlichen“ Rechte im Ordnungsrahmen der Rechtsverhältnislehre. Zugleich Bemerkungen zur „Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“	263
<i>Jochen Hofmann-Hoepfel</i>	
Dialogik als Prinzip des Konfliktmanagements im Verwaltungsrechtsverhältnis	295
<i>Joachim Lege</i>	
Philosophie der Gerechtigkeit und Theorie der Rechtsverhältnisse	351
III. Rechtskultur	
<i>Katharina Gräfin von Schlieffen</i>	
Das verborgene Organon und literale Rechtskultur im Wandel – zugleich ein Beitrag zum Republikbegriff	373
<i>Stephan Kirste</i>	
Kulturelle Leistungen von Recht und Rechtswissenschaft	411
<i>Michael Kilian</i>	
Ohne Leitbild. Von deutscher Republik im Zeitalter der Zuwanderung – Versuch einer Bestandsaufnahme	431
Autorenverzeichnis	485
Personenregister	489
Sachregister	493
Anliegen der Reihe POLITIKA	501

Gemeinwohlbindung des Eigentums als republikanisches Rechtsinstitut

Joachim Wieland

I. Gröschner und die Republik

1. Eigentum und die Republik

„Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“ Mit diesen Worten macht das Grundgesetz in Art. 14 Abs. 2 GG deutlich, daß es einen Ausgleich zwischen den Interessen der Allgemeinheit und den Eigentümerinteressen fordert. Ist die Gemeinwohlbindung des Eigentums damit ein republikanisches Rechtsinstitut? Rolf Gröschner hat sich immer wieder für ein materiales Verständnis des Republikbegriffs ausgesprochen. Für ihn liegt die „republikanische Pointe“ der Grundrechte in der objektiven Notwendigkeit und Möglichkeit ihrer Begrenzung. Art. 14 Abs. 2 S. 2 GG bringt für Gröschner den „republikanischen Standard“ jeder Grundrechtsbeschränkung zum Ausdruck.¹

2. Gemeinwohl und die Republik

Diese Feststellung ist aus seinem Verständnis des Rechtsbegriffs der Republik im Grundgesetz konsequent. „Republik“ ist für Gröschner wesentlich mehr als der Gegensatz zur Monarchie.² Ausgehend von der Dogmengeschichte und der Dogmenphilosophie versteht er die Republik als Legitimationsprinzip, das alle Arten einer Herrschaft aus höherem Recht delegitimiert.³ Die Republik ist für Gröschner aber auch Gestaltungsprinzip, das im Sinne von Cicero auf die Förderung des Gemeinwohls ausgerichtet ist.⁴ Dem Einwand, das Gemeinwohl sei im demokratischen Verfassungsstaat nicht eine feste Größe, sondern werde im nicht interessenfreien Prozeß der politischen Willensbildung immer erst ermittelt,⁵ begegnet Gröschner mit dem Hinweis auf die Eigenart eines Gestaltungsprinzips, das die Vorstellung fester „Vorgegebenheiten“ verhindern solle.⁶ Danach hat das Gestal-

¹ Gröschner 2004, § 23 Rn. 46.

² Gröschner 2004, § 23 Rn. 2.

³ Gröschner 2004, § 23 Rn. 36 ff.

⁴ Gröschner 2004, § 23 Rn. 40.

⁵ Dreier 2015, Art. 20 (Republik) Rn. 22.

⁶ Gröschner 2004, § 23 Rn. 42.

tungsprinzip in der Republik keinen vorgegebenen Inhalt, der den politischen Prozeß binden und auf bestimmte Ergebnisse ausrichten könnte, sondern ist für Gestaltungen im freien Prozeß der politischen Willensbildung offen.

Dem entspricht es, daß Gröschner der Herleitung gemeinwohlorientierter Pflichten von Grundrechtsträgern aus dem Grundgesetz in bezug auf das Republikprinzip zurückhaltend gegenübersteht. Man kann zwar seiner Auffassung nach die Eigentümerpflicht statt als staatsbürgerliche auch als republikanische bezeichnen. Daraus folgt aber kein zusätzlicher Inhalt der Pflicht: „Gewonnen ist damit aber nichts, weil ihre Herleitung nicht aus dem republikanischen (Freiheits-)Prinzip als solchem erfolgen kann, sondern nur aus der grundgesetzlichen Einzelregelung.“⁷ Das Verfassungsprinzip der Republik ist ungeeignet, Grundpflichten rechtsnormativer Art zu begründen.⁸

3. Ergebnis zum Verhältnis Republik – Gemeinwohl

Als erstes Ergebnis läßt sich damit festhalten, daß die Gemeinwohlbindung des Eigentums in Art. 14 Abs. 2 GG zwar durchaus als republikanisches Rechtsinstitut verstanden und bezeichnet werden kann. Ihr Inhalt ergibt sich aber nicht aus dem Prinzip der Republik als solchem, sondern aus der konkreten Normierung im Grundgesetz.

II. Inhalt der Gemeinwohlbindung des Art. 14 Abs. 2 GG

1. Struktur des Gemeinwohls

Auch wenn sie als republikanisches Rechtsinstitut verstanden wird, hängt die Bedeutung der Gemeinwohlbindung des Eigentums⁹ demnach von der Auslegung des Art. 14 Abs. 2 GG ab. Die Gemeinwohlbindung läßt sich nur mit Blick auf ihren Gegenstand, das grundrechtlich gewährleistete Eigentum, richtig verstehen. Eigentum ist ein normativ geschaffenes Grundrecht. Der Gesetzgeber bestimmt, was als Eigentum im Sinne des Grundgesetzes geschützt ist. Mit der Bestimmung von Inhalt und Schranken nimmt der Gesetzgeber eine demokratische – Gröschner würde sagen: eine republikanische – Aufgabe wahr. Das Eigentum im Sinne des Grundgesetzes ist gemeinschaftsgebunden. Art. 14 GG schützt das Eigentum nicht als Recht isolierter Individuen.¹⁰ Jeder Eigentümer ist zugleich Glied der Gesellschaft und Bürger des republikanischen, sozialen Rechtsstaates.

⁷ Gröschner 2004, § 23 Rn. 48.

⁸ Gröschner 2004, § 23 Rn. 48.

⁹ BVerfGE 50, 290 (340).

¹⁰ BVerfGE 25, 112 (118); BVerfGE 95, 64 (84).

Einer konkreten Definition, die den Begriff so genau umschreiben würde, daß Rechtsanwender unter ihn subsumieren könnten, entzieht sich das Gemeinwohl jedoch.¹¹ Das schließt es allerdings nicht aus, wichtige Strukturmerkmale des Begriffs zu bestimmen. Das Gemeinwohl ist nicht das Wohl einzelner und damit nicht eine Verwirklichung ausschließlicher Privatinteressen. Vielmehr umfaßt der Begriff das Wohl einer unbestimmten Vielzahl von Menschen. Was aber das Gemeinwohl verlangt, kann nur politisch nach demokratischen – Gröschner würde sagen: republikanischen – Grundsätzen entschieden werden. Im Verfassungssystem des Grundgesetzes und der von ihm konstituierten Republik ist es folglich Aufgabe des Gesetzgebers, das Gemeinwohl zu konkretisieren. Die Auflösung potentieller Konflikte zwischen den grundrechtlich geschützten Eigentumsinteressen einzelner und den Belangen der Allgemeinheit trifft aber nicht die Verfassung selbst. Auch der Gesetzgeber ist nicht auf den Vollzug einer ihm vorgegebenen grundgesetzlichen Entscheidung beschränkt.¹² Vielmehr überträgt Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG dem parlamentarischen Gesetzgeber die Aufgabe, das Gemeinwohl zu konkretisieren. Das Gemeinwohl ist von Verfassungs wegen nicht inhaltlich bestimmt, sondern wie die Republik als Gestaltungsprinzip dem Parlament zur Definition überantwortet. Die Verfassung lebt weder einen materiellen Begriff der Republik noch des Gemeinwohls vor.

2. Gesetze als Rahmen des Eigentums

Die Gemeinwohlbindung des Eigentums kommt in Art. 14 Abs. 2 GG zum Ausdruck.¹³ Zivilrechtliche und öffentlich-rechtliche Vorschriften grenzen die Rechtssphäre des Eigentümers gegen die seiner Mitmenschen und der Allgemeinheit ab.¹⁴ Vor allem das Öffentliche Recht zielt bei der Inhaltsbestimmung des Eigentums auf die Verwirklichung des Gemeinwohls. Aber auch das Zivilrecht räumt in § 903 BGB dem Eigentümer einer Sache das Recht, mit dieser Sache nach Belieben zu verfahren und andere von jeder Einwirkung auszuschließen, nur ein, soweit nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen. Gesetz im Sinne der Vorschrift ist zum einen das Zivilrecht, das im 3. Abschnitt des Dritten Buchs des Bürgerlichen Gesetzbuchs nicht nur die Rechtsstellung des Eigentümers ausgestaltet, sondern sie auch gegenüber Dritten wie vor allem Nachbarn abgrenzt. Gesetze sind zum anderen auch alle öffentlich-rechtlichen Vorschriften, die Inhalt und Schranken des Eigentums ausgestalten.¹⁵ In der Ausgestaltung der Gemeinwohlbindung des Eigentums ist der Gesetzgeber allerdings nicht völlig frei. Er

¹¹ Im Ergebnis ebenso Häberle 1970, S. 508.

¹² BVerfGE 56, 266 (270).

¹³ BVerfGE 50, 290 (340).

¹⁴ Wieland 2013, Art. 14 Rn. 27 ff.

¹⁵ Vgl. schon BVerfGE 8, 71 (79).

muß das Rechtsinstitut Eigentum beachten.¹⁶ Auch insoweit unterscheidet sich die Gewährleistung des Art. 14 GG nicht von der Gemeinwohlbezogenheit des Verfassungsgrundsatzes der Republik. Der Gesetzgeber ist bei der Normierung von Inhalt und Schranken des Eigentums an das Rechtsinstitut Eigentum gebunden. Zu den Kernelementen des Rechtsinstituts gehören die Privatnützigkeit und die Verfügungsbefugnis. Auf sie muß der Gesetzgeber seine Regelungen ausrichten. Zugleich hat er die verfassungskräftig vorgegebene Gemeinwohlbindung des Eigentums zu verwirklichen. Auf der einen Seite steht das Interesse des Eigentümers. Er möchte die ihm zugeordneten Eigentumsgegenstände nach seinem Willen und seinen Vorstellungen nutzen. Dazu gehört auch die Möglichkeit, über Eigentumsgegenstände zu verfügen. Diese Individualinteressen, die durch das Rechtsinstitut Eigentum geschützt werden, muß der Gesetzgeber in Beziehung zu den Interessen der Allgemeinheit an einem gemeinwohlverträglichen Gebrauch des Eigentums setzen. Dabei verfügt er über einen weiten Gestaltungsspielraum. In dessen Rahmen darf und soll er seine Vorstellungen vom Gemeinwohl verwirklichen.¹⁷ Auch das entspricht dem von Gröschner entfalteten Gehalt des Prinzips der Republik.

3. Inhalts- und Schrankenbestimmungen zur Gewährleistung des Gemeinwohls

a) Allgemeines

Die Bestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG, der Regelungsauftrag des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG und die Gemeinwohlgebundenheit des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 2 GG stehen in einem unauflösbaren Zusammenhang.¹⁸ Sie verpflichten den Gesetzgeber, sich bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums am Wohl der Allgemeinheit zu orientieren, das nicht nur Grund, sondern auch Grenze für die Beschränkung des Eigentümers ist. Die Verfassung gewährleistet ein sozial gebundenes Privateigentum, das ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Belangen der Gemeinschaft und den Individualinteressen des Eigentümers voraussetzt.¹⁹

Schon die Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums in Art. 14 Abs. 1 GG ist an das Gemeinwohl gebunden. Darin liegt keine „freiheitserdrosselnde“ Dogmatik, wie Depenheuer meint.²⁰ Der Gesetzgeber erfüllt in der rechtsstaatlichen, demokratischen Republik vielmehr eine freiheitssichernde Funktion.²¹ Der Eigentumsbegriff des Art. 14 GG ist ebenso gemeinschaftsgebunden

¹⁶ BVerfGE 37, 132 (140), st. Rspr.

¹⁷ Wieland 2013, Art. 14 Rn. 30 f.

¹⁸ BVerfGE 50, 290 (340).

¹⁹ BVerfGE 25, 112 (118); BVerfGE 95, 64 (84).

²⁰ Depenheuer 2010, Art. 14 Rn. 44.

²¹ Vgl. BVerfGE 14, 288 (293 f.); BVerfGE 42, 64 (77); BVerfGE 42, 263 (293 ff.); BVerfGE 50, 290 (340); Wieland 2013, Art. 14 Rn. 30, 106.

wie auch das zivilistische Eigentum. Schon das Reichsgericht hat 1916 auf den verpflichtenden Gehalt des zivilrechtlichen Eigentums hingewiesen: „Das Eigentum berechtigt nicht nur, sondern verpflichtet ebenso den Eigentümer.“²² Aufgabe des Gesetzgebers ist es, mit seiner Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums die Reichweite von Rechten und Pflichten festzulegen.

Indem Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG dem Gesetzgeber die Verantwortung für die Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums zuweist, gibt das Grundrecht ihm gerade nicht von Verfassungen wegen einen Eigentumsbegriff vor, sondern überantwortet schon die Konkretisierung des Schutzbereichs der Eigentumsgarantie dem Gesetzgeber, der Privatnützigkeit und Verfügungsbefugnis in das richtige Verhältnis zum Allgemeinwohl bringen muß. Das Ergebnis der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums läßt sich nicht aus der Verfassung im Wege der Subsumtion ableiten, sondern setzt politisch verantwortete Entscheidungen des Parlaments voraus. In der demokratisch verfaßten Republik müssen diese Entscheidungen auf das Gemeinwohl ausgerichtet sein.

b) Erlaubte Reichweite der Inhalts- und Schrankenbestimmungen

Art. 14 GG soll dem Grundrechtsträger „einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich“ sichern und ihm damit eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung ermöglichen.²³ Der Eigentumsschutz ist besonders ausgeprägt, soweit er die persönliche Freiheit des einzelnen sichert.²⁴ Um dem personalen Zug der Eigentumsgewährleistung zu entsprechen, wird der eigenen Leistung des Grundrechtsträgers besondere Bedeutung als Schutzgrund für die Eigentümerposition zuerkannt.²⁵ Je höher der Anteil eigener Leistung an einer vermögenswerten Rechtsposition ist, desto stärker tritt der verfassungsrechtlich wesentliche Freiheitsweg als tragender Grund des Eigentumsschutzes hervor. Soweit es um die Funktion des Eigentums als Element der Sicherung persönlicher Freiheit geht, sind dem Gesetzgeber dementsprechend für die Bestimmung von Inhalt und Schranken enge Grenzen gezogen. Demgegenüber reichen die Befugnisse des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung weiter, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und in einer sozialen Funktion steht.²⁶ Das ist etwa für den Eigentumsschutz sozialversicherungsrechtlicher Positionen von Bedeutung.²⁷ Zwar werden Anwartschaften auf eine Rente aus eigener Versicherung von der Eigentumsgarantie geschützt. Eine Anpassung an veränderte Bedingungen und eine wertmäßige Verminderung ist aber mit dem Grundrechtsschutz vereinbar.

²² Wieland 2013, Art. 14 Rn. 27 ff.

²² RGZ 89, 120 (122).

²³ BVerfGE 24, 367 (389); BVerfGE 115, 97 (110).

²⁴ BVerfGE 104, 1 (8 f.).

²⁵ BVerfGE 53, 57 (291 f.), st. Rspr.

²⁶ Wieland 2013, Art. 14 Rn. 32.

²⁷ BVerfGE 69, 272 (300), st. Rspr.; näher Krause 1982.

Das Bundesverfassungsgericht hat herausgearbeitet, daß in der Anwartschaft auf sozialversicherungsrechtliche Positionen von vornherein die Möglichkeit einer Änderung in gewissen Grenzen angelegt ist. Soweit Eingriffe in Anwartschaften als Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums einem Gemeinwohlzweck im Sinne des Republikprinzips dienen und verhältnismäßig sind, sind sie mit der Eigentumsgarantie vereinbar. Insbesondere darf der Gesetzgeber mit seinen Regelungen das Ziel verfolgen, die Finanzgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung durch Leistungseinschränkungen zu verbessern.²⁸ Auch das Anteilseigentum und das Eigentum der Unternehmensträger werden durch Art. 14 GG geschützt.²⁹ Das Anteilseigentum ist allerdings in seinem mitgliedschaftsrechtlichen und seinem vermögensrechtlichen Element gesellschaftsrechtlich vermitteltes Eigentum und steht damit in einem sozialen Bezug und einer sozialen Funktion.³⁰ Die Nutzung des Anteilseigentums und Verfügungen über dieses Eigentum entfalten Wirkungen nicht nur innerhalb der Sphäre des Eigentümers. Sie berühren vielmehr auch die Belange Dritter. Der Gesetzgeber hat im Gesellschaftsrecht dementsprechend die Rechte des Anteilseigners so bestimmt und beschränkt, daß dieser sein Eigentum regelmäßig nicht unmittelbar nutzen und nicht die mit ihm verbundene Verfügungsbefugnis wahrnehmen kann. Anteilseigentum kann zwar veräußert oder belastet werden. Sonstige Verfügungsbefugnisse kann der Eigentümer jedoch nur mittelbar über die Organe der Gesellschaft ausüben.³¹

c) Inhalts- und Schrankenbestimmung als klassisch republikanische Aufgabe

Die Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums stellt demnach keine Beeinträchtigung des Grundrechts dar. Es handelt sich vielmehr um die in die Zukunft gerichtete, generelle und abstrakte Festlegung von Rechten und Pflichten durch den Gesetzgeber. Sie gestalten die Rechtsgüter aus, die als Eigentum im Sinne der Verfassung zu verstehen sind. Das Gebot, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen, gibt dem Gesetzgeber die Verwirklichung eines Sozialmodells auf, dessen normative Elemente sich einerseits aus der grundgesetzlichen Anerkennung des Privateigentums in Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG und andererseits aus dem Sozialgebot ergeben, demzufolge der Gebrauch des Eigentums zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen soll (Art. 14 Abs. 2 GG).³² Der Gesetzgeber muß beiden Elementen mit seinen Regelungen in gleicher Weise Rechnung tragen. In den Worten des Bundesverfassungsgerichts muß er die schutzwürdigen Interessen der Beteiligten in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhält-

²⁸ BVerfGE 116, 96 (125 ff.); BVerfGE 117, 272 (292 ff.).

²⁹ Deppenheuer 2010, Rn. 141 f.

³⁰ Papier 2016, Rn. 195; Vgl. BVerfGE 14, 263 (276 ff.); BVerfGE 25, 371 (407); BVerfGE 50, 290 (341 ff.); BVerfGE 100, 289 (301 f.).

³¹ BVerfGE 50, 290 (340 ff.).

³² BVerfGE 52, 1 (32).

nis bringen.³³ Damit verwirklicht die Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums eine klassisch republikanische Aufgabe im Sinne von Rolf Gröschner. Die Eigentumsgarantie läßt weder eine die soziale Funktion eines Eigentumsobjekts mißachtende Nutzung zu noch rechtfertigt das Gebot einer sozialgerechten Eigentumsordnung eine übermäßige, durch die soziale Funktion nicht gebotene Begrenzung privatrechtlicher Befugnisse.³⁴ Wie das Prinzip in der Republik selbst ist auch die Eigentumsgewährleistung ein Gestaltungsprinzip, das im Sinne von Cicero auf die Förderung des Gemeinwohls ausgerichtet und nicht vorgegeben ist, sondern im politischen Prozeß ermittelt werden muß.

4. *Gemeinwohl und Grundeigentum*

Der vom Gesetzgeber zu schaffende Ausgleich zwischen dem Gemeinwohl und den Eigentümerinteressen muß die Eigenart des vermögenswerten Rechts beachten. Da Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich sind, darf ihre Nutzung nicht „dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig“³⁵ überlassen werden. Das Gemeinwohl muß vielmehr bei Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung kommen als bei anderen Vermögensgütern.³⁶ Der Bundesgerichtshof bringt das in seiner Rechtsprechung mit dem Kriterium der „Situationsgebundenheit“ des Eigentums zum Ausdruck. Er prüft, ob „ein – als Leitbild gedachter – vernünftiger und einsichtiger Eigentümer, der auch das Gemeinwohl nicht aus dem Auge verliert, von sich aus im Blick auf die Lage und die Umweltverhältnisse seines Geländes von bestimmten Formen der Nutzung absehen würde“.³⁷ Auch in dieser Rechtsprechung kommt der Grundgedanke des Republikprinzips, so wie es von Rolf Gröschner in seinen Veröffentlichungen entfaltet worden ist, deutlich zum Ausdruck.

5. *Gemeinwohl als Sozialgebot*

Auch insoweit gilt: Die Befugnis des Gesetzgebers zur Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums reicht umso weiter, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und einer sozialen Funktion steht.³⁸ Eigentumsnutzungen und Verfügungen über das Eigentum wirken in diesem Fall über die Sphäre des Eigentümers hinaus und berühren die Belange Dritter, die auf die Nutzung des Eigentumsobjekts angewiesen sind. Hier greift die Gemeinwohlbindung des Art. 14 Abs. 2 GG ein. Sie erlaubt dem Eigentümer keine rein privatnützige Ver-

³³ BVerfGE 52, 1 (49).

³⁴ BVerfGE 37, 132 (140 f.); Wieland 2013, Art. 14 Rn. 91 f.

³⁵ BVerfGE 21, 73 (83); BVerfGE 52, 1 (33).

³⁶ BVerfGE 21, 73 (82 f.); BVerfGE 52, 1 (32 f.).

³⁷ BGHZ 23, 30 (35); BGHZ 105, 15 (18), st. Rspr.; näher Ossenbühl/Cornils 2013, S. 154 ff.

³⁸ BVerfGE 50, 290 (340); BVerfGE 95, 64 (84); BVerfGE 101, 54 (75 f.).

wendung des Eigentums, sondern verpflichtet ihn, den Eigentumsgebrauch so zu gestalten, daß er zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dient. Der Eigentümer ist also verfassungsrechtlich verpflichtet, auf den Nichteigentümer Rücksicht zu nehmen, soweit dieser auf die Nutzung des vermögenswerten Rechts zu seiner Freiheitssicherung und verantwortlichen Lebensgestaltung angewiesen ist.³⁹

Die Einfügung von Art. 20a in das Grundgesetz hat das Gemeinwohlgebot des Art. 14 Abs. 2 GG verschärft.⁴⁰ Der Gesetzgeber mußte bei seiner Normsetzung der Freiheit des Eigentümers und dem Gebot einer sozial gerechten Eigentumsordnung in gleicher Weise Rechnung tragen und die schutzwürdigen Interessen aller Beteiligten gerecht ausgleichen. Weder schützt die Eigentumsgarantie eine Nutzung, welche die soziale Funktion eines Eigentumsobjekts mißachtet, noch läßt Art. 14 Abs. 2 GG eine übermäßige, durch das Gemeinwohl nicht gebotene Begrenzung von Eigentümerbefugnissen zu.⁴¹

6. Gemeinwohl als verbindliche Handlungsmaxime des Eigentümers

Art. 14 Abs. 2 GG erweist sich damit als maßgebliche Leitlinie für den Gesetzgeber bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums. Darin erschöpft sich der Gehalt der Vorschrift jedoch nicht. Vielmehr stellt das Gebot einer dem Gemeinwohl entsprechenden Eigentumsnutzung unmittelbar eine Anweisung für das konkrete Verhalten des Eigentümers dar.⁴² Art. 14 Abs. 2 GG normiert – anders als das republikanische Prinzip – eine Grundpflicht, die unmittelbare Rechtspflichten begründet. Der Parlamentarische Rat hat der Grundpflicht einen eigenen Absatz gewidmet, um deutlich zu machen, daß der Eigentümer mit seinem Eigentum nicht mehr völlig frei „nach Belieben“ verfahren kann, sondern es so zu gebrauchen hat, daß es außer seinen eigenen Interessen zugleich auch dem Gemeinwohl dient.

Nicht nur aus der Entstehungsgeschichte des Art. 14 GG, sondern auch aus Art. 1 Abs. 3 GG folgt, daß die Vorschriften des Grundrechtsteils des Grundgesetzes als unmittelbar geltendes Recht angewendet werden müssen,⁴³ soweit das mit ihrem Wortlaut zu vereinbaren ist. Art. 14 Abs. 2 GG enthält also nicht etwa nur bloße Programmsätze und erschöpft sich auch nicht in einer Richtschnur für den Gesetzgeber. Der Eigentümer ist von Verfassungs wegen nicht nur verpflichtet, bestimmte Handlungen zu unterlassen, die gesetzeswidrig sind. Er ist vielmehr auch verpflichtet, sein Eigentum so zu gebrauchen, daß das Gemeinwohl dadurch gefördert wird.⁴⁴ Mit der Normierung der Gemeinwohlbindung macht

³⁹ Wieland 2013, Art. 14 Rn. 106.

⁴⁰ Berkemann 2002, Art. 14 Rn. 395.

⁴¹ BVerfGE 37, 132 (140 f.); BVerfGE 100, 226 (241), st. Rspr.

⁴² BVerfGE 21, 73 (83).

⁴³ Dreier 2013, Art. 1 III Rn. 32.

⁴⁴ Vgl. v. Brünneck 1984, S. 393 f.

das Grundgesetz deutlich, daß das Eigentum schon seiner Idee nach keine absolute Verfügungsgewalt gewährt.⁴⁵

Gegen eine unmittelbare Bindung des Eigentümers aus Art. 14 Abs. 2 GG kann nicht der Vorbehalt des Gesetzes ins Feld geführt werden.⁴⁶ Der Vorbehalt des Gesetzes bindet zwar die gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende Gewalt, hindert jedoch nicht die Statuierung von Grundpflichten durch die Verfassung selbst.⁴⁷ Das hat zur Konsequenz, daß jeder Eigentümer bei der Nutzung seines Eigentums dessen Gemeinwohlbindung beachten muß. Dementsprechend können die Gerichte Art. 14 Abs. 2 GG durchsetzen. Sie müssen dabei allerdings den Vorrang des Gesetzes beachten. Das hat zur Konsequenz, daß Konkretisierungen der Gemeinwohlbindung durch den Gesetzgeber richterlichen Konkretisierungen vorgehen. Die unmittelbar verpflichtende Wirkung der Gemeinwohlbindung des Eigentums wird in der Verpflichtung des Eigentümers deutlich, sein Eigentum in polizeigemäßem Zustand zu erhalten. Die Sachherrschaft des Eigentümers, die Vor- und Nachteile mit sich bringt, begründet seine Zustandsverantwortlichkeit.⁴⁸ Wie dem Eigentümer ohne sein Zutun entstehende Vorteile der privaten Nutzung einer Sache zufließen, so muß er auch (Alt-)Lasten tragen, die er nicht verursacht hat. Ungeachtet der verpflichtenden Wirkung von Art. 14 Abs. 2 GG für den Eigentümer konkretisiert sich jedoch die Sozialbindung schon aus Gründen der Rechtsklarheit vorrangig in gesetzlichen Regelungen gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG.⁴⁹

7. Gemeinwohl und Enteignung

a) Geschichte und Allgemeines

Die Offenheit für politische Gestaltung, die für das Republikprinzip im Sinne Gröschners prägend ist, zeigt sich auch bei Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG, der eine Enteignung nur zum Wohle der Allgemeinheit zuläßt. Daß der Gesetzgeber Enteignungen nicht zu beliebigen Zwecken, sondern nur aus Gründen des Gemeinwohls anordnen darf, entsprach schon der Rechtslage im 19. Jahrhundert. § 164 Abs. 2 der Paulskirchenverfassung ließ eine Enteignung „nur aus Rücksichten des Gemeinen Besten“, Art. 9 der Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat von 1850⁵⁰ „nur aus Gründen des öffentlichen Wohles“ zu. Damit sollte verhindert werden,

⁴⁵ So schon *v. Jhering* 1893, S. 523: „Ein Eigentum in solcher Gestalt kann die Gesellschaft nicht dulden und hat sie nie geduldet.“

⁴⁶ So aber *Deppenheuer* 2010, Art. 14 Rn. 201; *Papier* 2016, Art. 14 Rn. 306; *Wendt* 1985, S. 295 ff., mit umfassenden Nachweisen der gegenteiligen herrschenden Meinung in Fn. 27; *Kimminich* 1992, Art. 14 Rn. 154, 163.

⁴⁷ *Kimminich* 1992, Art. 14 Rn. 154; *Bryde* 2012, Art. 14 Rn. 68.

⁴⁸ Hierzu ausführlich *Lepsius* 2002, S. 219 ff.

⁴⁹ *Wieland* 2013, Art. 14 Rn. 108, m. w. N.

⁵⁰ Gesetzessammlung für die königlich preußischen Staaten S. 17.

daß ein Landesherr das Enteignungsrecht in seinem Privatinteresse ausübte. Im Verlauf der Geschichte verlor die Bindung der Enteignung an das Gemeinwohl jedoch in der Staatspraxis an Bedeutung. Erst seit das Bundesverfassungsgericht die Rechtmäßigkeit der Enteignung in den Mittelpunkt seiner Prüfung gerückt hat, wird dem Gemeinwohlerfordernis wieder mehr Aufmerksamkeit gewidmet.⁵¹ Die Enteignung darf kein Instrument zur Vermehrung des staatlichen oder sonstigen öffentlichen Vermögens sein. Fiskalische Interessen dürften also nicht unter dem Begriff des Gemeinwohls gefaßt werden.⁵² Die Enteignung muß vielmehr einem konkreten Zweck dienen.⁵³ Sie muß auf die hoheitliche Güterbeschaffung zur Durchführung eines konkreten, der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienenden Vorhabens zielen.⁵⁴ Dagegen wird das Gemeinwohl nicht durch eine Enteignung für ein rechtswidriges Vorhaben gefördert.⁵⁵

b) Gemeinwohlförderung durch privatnützige Enteignungen

Die gesetzliche Bestimmung des Gemeinwohls unterliegt als Auslegung und Anwendung einer Norm des Grundgesetzes zwar der Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts. Das Gericht darf jedoch seine eigenen Gemeinwohlorstellungen nicht an die Stelle der wertenden Entscheidung des Parlaments setzen. Vielmehr verfügt der Gesetzgeber bei der Konkretisierung des Gemeinwohls über beträchtliche Gestaltungsfreiheit.⁵⁶ Im Rahmen dieser Gestaltungsfreiheit kann er auch bestimmen, daß Enteignungen zugunsten eines privatwirtschaftlich organisierten Unternehmens dem Wohl der Allgemeinheit dienen. Es ist nicht erforderlich, daß mit Hilfe des begünstigten Unternehmens eine staatliche Aufgabe erfüllt wird.⁵⁷ Es reicht aus, wenn der Gesetzgeber dem begünstigten Privatunternehmen die Erfüllung einer dem Gemeinwohl dienenden Aufgabe zuweist. Außerdem muß gewährleistet sein, daß das Unternehmen zum Nutzen des Gemeinwohls geführt wird. Entscheidend ist nicht, ob durch eine Enteignung ein Privater begünstigt wird. Vielmehr kommt es darauf an, daß die Enteignung einem Zweck dient, der dem öffentlichen Nutzen und damit dem Gemeinwohl dient.⁵⁸ In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht die Energieversorgung als eine dem Gemeinwohl dienende Aufgabe anerkannt, weil sie zum Bereich der Daseinsvorsorge gehöre und eine Leistung erbringe, auf die der Bürger zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz unumgänglich angewiesen sei.⁵⁹

⁵¹ v. Brünneck 1984, S. 408 f., m. w. N.; Riedel 2012, S. 130 ff.; Wieland 2013, Art. 14 Rn. 116.

⁵² Papier 2016, Art. 14 Rn. 576; Bryde 2012, Art. 14 Rn. 81.

⁵³ BVerwGE 87, 241 (243, 246).

⁵⁴ BVerfGE 104, 1 (10).

⁵⁵ BVerwGE 77, 86 (91).

⁵⁶ A. A. Leisner 2010, § 173 Rn. 219.

⁵⁷ So aber BVerfGE 56, 266 (293 f.), Sondervotum Böhmer.

⁵⁸ Jarass 2003, S. 5 ff.

⁵⁹ BVerfG, NJW 1990, 1783 ff.; zum Ganzen Wieland 2013, Art. 14 Rn. 116 ff., m. w. N.

Da Privatunternehmen in der Marktwirtschaft vorrangig den Zweck verfolgen, Gewinne zu erzielen, muß der Staat regulierend eingreifen, um sicherzustellen, daß das Gemeinwohl durch die privatwirtschaftliche Tätigkeit gefördert wird.⁶⁰ Durch seine Regulierung bindet er private Unternehmen an das vom Gesetzgeber definierte Gemeinwohl. Nur wenn diese Bindung gesichert ist, ist der in der privaten Enteignung liegende schwerwiegende hoheitliche Eingriff gerechtfertigt. Da privatnützige Enteignungen in erhöhtem Maße der Gefahr des Mißbrauchs zu Lasten Schwächerer ausgesetzt sind, werfen sie besondere verfassungsrechtliche Probleme auf. Während ein Träger öffentlicher Verwaltung bei der Erfüllung unmittelbarer staatlicher Aufgaben den rechtlichen Bindungen aller Staatstätigkeit unterworfen ist, kann ein Privater seine Interessen in Ausübung der ihm von der Rechtsordnung gewährleisteten Privatautonomie verfolgen. In diese privatautonome Tätigkeit muß der Gesetzgeber regulierend eingreifen, damit das Gemeinwohl erreicht und dauerhaft gesichert wird.⁶¹

III. Ergebnis

Die Dogmatik der Gemeinwohlbindung des Eigentums steht also einem Verständnis als republikanisches Rechtsinstitut im Sinne von Rolf Gröschner nicht nur nicht entgegen. Das Gemeinwohl erweist sich vielmehr ebenso wie die Republik als Gestaltungsprinzip, das im demokratischen, republikanischen Verfassungsstaat im freien Prozeß der politischen Willensbildung ermittelt wird. Was dem Gemeinwohl entspricht, ist dem Gesetzgeber nicht von Verfassungs wegen vorgegeben. Es muß vielmehr immer wieder neu bestimmt und den veränderten Umständen und Wertungen der Allgemeinheit angepaßt werden. In diesem Sinne kann die Gemeinwohlbindung des Eigentums unproblematisch als republikanisches Rechtsinstitut verstanden werden.

Literatur

- Berkemann, Jörg* (2002): Art. 14 GG. In: Umbach, Dieter/Clemens, Thomas (Hrsg.): Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch. Band I. Heidelberg, S. 910–1060.
v. Brünneck, Alexander (1984): Die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes. Baden-Baden.
Bryde, Brun-Otto (2012): Art. 14 GG. In: v. Münch, Ingo/Kunig, Philip (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar. Band 1. 6. Aufl. München, S. 1133–1201.
Depenheuer, Otto (2010): Art. 14 GG. In: v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz. Band 1. 6. Aufl. München, S. 1313–1503.

⁶⁰ Jarass 2006, S. 1332 f.

⁶¹ BVerfGE 74, 264 (285 f.); dazu näher Gerhardt 1987, S. 1665 ff.

- Dreier, Horst* (2013): Art. 1 III GG. In: Ders. (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar. Band I. 3. Aufl. Tübingen, S. 280–329.
- Dreier, Horst* (2015): Art. 20 GG (Republik). In: Ders. (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar. Band II. 3. Aufl. Tübingen, S. 11–26.
- Gerhardt, Michael* (1987): Gibt es verfassungsrechtliche Besonderheiten bei „Enteignungen zugunsten Privater?“. In: Festschrift für Wolfgang Zeidler. Band 2. Berlin, S. 1663–1675.
- Gröschner, Rolf* (2004): § 23 Die Republik. In: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band II. Heidelberg, S. 369–428.
- Häberle, Peter* (1970): Öffentliches Interesse als juristisches Problem. Eine Analyse von Gesetzgebung und Rechtsprechung. Bad Homburg.
- Jarass, Hans Dietrich* (2003): Die Planfeststellung privater Vorhaben. Zugleich ein Beitrag zu den Grundlagen der Planrechtfertigung, der Schutzmaßnahmen und der Ausgleichentschädigung. Münster.
- Jarass, Hans Dietrich* (2006): Die enteignungsrechtliche Vorwirkung bei Planfeststellungen. In: Deutsches Verwaltungsblatt 121, S. 1329–1335.
- v. Jhering, Rudolf* (1893): Der Zweck im Recht. Band I. 3. Aufl. Leipzig, 1893.
- Kimminich, Otto* (1992): Art. 14 GG. In: Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.): Bonner Kommentar zum Grundgesetz. 65. Lfg. Heidelberg, S. 1–511.
- Krause, Peter* (1982): Eigentum an subjektiven öffentlichen Rechten. Die Tragweite des Eigentumsschutzes von öffentlich-rechtlichen Leistungsansprüchen am Beispiel der Rentenversicherung. Berlin.
- Leisner, Walter* (2010): § 173 Eigentum. In: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band VIII. Heidelberg, S. 301–392.
- Lepsius, Oliver* (2002). Besitz und Sachherrschaft im öffentlichen Recht. Tübingen.
- Ossenbühl, Fritz/Cornils, Matthias* (2013): Staatshaftungsrecht. 6. Aufl. München.
- Papier, Hans-Jürgen* (2016): Art. 14 GG. In: Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar. 79. Ergänzungslieferung. München, Rn. 1–724.
- Riedel, Daniel* (2012): Eigentum, Enteignung und das Wohl der Allgemeinheit. Zur Ausgestaltungsgarantie der Eigentumsgewährleistung, zum Enteignungsbegriff und zur Gemeinwohlbindung der Enteignung. Berlin.
- Wendt, Rudolf* (1985): Eigentum und Gesetzgebung. Hamburg.
- Wieland, Joachim* (2013): Art. 14 GG. In: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar. Band I. 3. Aufl. Tübingen, S. 1392–1499.