

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 196

Sozialbindung des Eigentums

Von

Walter Leisner



Duncker & Humblot · Berlin

WALTER LEISNER

Sozialbindung des Eigentums

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 196

Sozialbindung des Eigentums

Von

Prof. Dr. Walter Leisner



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1972 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1972 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 428 02792 2

Inhaltsverzeichnis

<i>Einleitung</i>	9
<i>A. „Sozialgebundenheit des Eigentums“ und Enteignung in der Weimarer Zeit</i>	16
I. Der Begriff der Sozialbindung — Allgemeines	16
II. Die Erweiterung des Eigentumsbegriffes	17
1. Der „klassische“ Enteignungsbegriff	17
2. Die Erweiterung der Eigentumsgarantie auf alle vermögenswerten Gegenstände und ihre Bedeutung für den Begriff der Sozialbindung	19
III. Die Ausweitung des Begriffs des enteignenden Eingriffs: Enteignung auch durch Gesetz	21
1. Die „ursprüngliche“ Einzelakttheorie: Enteignung nur durch Verwaltungsakt	21
2. Die „modifizierte“ Einzelakttheorie	22
IV. Die Erweiterung des Enteignungsbegriffs hinsichtlich der Wirkung der Enteignung: Enteignung ohne Eigentumsübertragung	24
1. Die „neue Lehre“	24
2. Bedeutung der Neuerung für die Sozialbindung	25
V. Ansätze zur Abgrenzung von Sozialbindung und Enteignung aus der Weimarer Zeit	27
1. Die nach der Erweiterung des Eigentumsbegriffs noch möglichen Kriterien	27
2. Abgrenzung nach der Tiefe des Eingriffs	27
3. Abgrenzung nach der Zahl der betroffenen Rechtsträger	29
4. Die „Schutzwürdigkeitstheorie“ als Beispiel für den Synkretismus in der Eigentumsdogmatik von Weimar	31
<i>B. Sozialbindung und Enteignung in der nationalsozialistischen Zeit</i>	34
I. Kontinuität zur Weimarer Zeit	34
1. Politik und Gesetzgebung	34
2. Herkömmliche Abgrenzungskriterien	35
II. Von der Weimarer Enteignungslehre zur NS-Sozialpflichtigkeit ..	36
1. Von der „Enteignung als Nutzungsänderung“ zu den „immanenten Gemeinschaftsbindungen“	36

2. Der Eigentümer als „Treuhand des Volkes“ und die Enteignung	39
3. Die Höhe der Enteignungsentschädigung und die Sozialpflichtigkeit des Eigentums	41
<i>C. Die Sozialbindung des Eigentums nach geltendem Recht — Abgrenzungsversuche zur Enteignung</i>	<i>43</i>
I. Eigentum als „Rechtsposition in der Entwicklung“ — Generelle Unmöglichkeit der Abgrenzung zur Enteignung	46
1. Eigentum als variable, relativierte Rechtsposition — oder als festes grundsätzlich unbeschränktes Schutzgut?	46
2. Unmöglichkeit einer eindeutigen Abgrenzung Sozialbindung — Enteignung?	48
3. Die „Entwicklungsgebundenheit der Sozialbindung“	50
4. Die grundsätzliche „Festigkeit des Eigentumsbegriffs“ gegenüber aller Evolution	58
II. Sozialbindung und „allgemeine Sozialvorbehalte der Verfassung“	62
1. Sozialstaatlichkeit und Sozialbindung	63
2. Sozialisierung und Sozialbindung	65
3. Der „allgemeine Gemeinschaftsvorbehalt“ und die Sozialbindung	71
4. Beschränkung des Eigentums durch die „Freiheit anderer“? ..	74
III. „Öffentliches Interesse“, „Belange der Allgemeinheit“ als Bestimmungskriterien für die Sozialbindung?	86
1. Öffentliches Interesse als Kriterium für die Sozialbindung	86
2. Die „Abwägungslehren“, insbes. die Abgrenzungsformel des BVerwG	91
3. Sozialbindung nach fiskalischen Gesichtspunkten? Die Bedeutung der „Leistungsfähigkeit“ des Staates	97
<i>Exkurs: Die Höhe der Enteignungsentschädigung und die Sozialbindung — Ausweitung der Sozialbindung durch Beschränkung der Enteignungsentschädigung?</i>	<i>101</i>
1. Mögliche Auswirkungen der Höhe der Enteignungsentschädigung auf die Abgrenzung Sozialbindung/ Enteignung	101
2. Unzulässigkeit der Berücksichtigung der Höhe der Entschädigung bei der Bestimmung der Grenzen der Sozialbindung	105
3. Die Höhe der Enteignungsentschädigung — Grundsätze des geltenden Rechts	109
4. Geringere Entschädigung bei „unverdientem Eigentum“	121
IV. Bestimmung der Sozialbindung nach der Zahl der Betroffenen — Die Sonderopfertheorie des BGH	132
1. Die Theorie des BGH	132
2. Kritik der Sonderopfertheorie: Das unlösbare Problem der Gruppenenteignung und die unzulässige Einschränkung der Typisierungsgewalt des Gesetzgebers	136

3. Kritik der Sonderopfertheorie: „Je größer der Eingriff, desto billiger“	141
4. Kritik der Sonderopfertheorie: Kein Sonderopfer ohne Bestimmung der Schwere des Eingriffs	143
<i>D. Die Unterscheidung von Sozialbindung und Enteignung — Fortsetzung: Abgrenzung nach der Tiefe des Eingriffs — Die bisherigen Bestimmungsversuche der Eingriffsgrenzen</i>	<i>147</i>
I. Die Bestimmung der Sozialbindung nach der Eingriffstiefe als methodische Folge aus der Grundrechtsqualität des Eigentumsrechts	147
1. Das grundrechtliche Kernbereichdenken; Konsequenzen für das Eigentum	147
2. Die zentralen Schutzbereiche des Eigentums	148
3. Die „Schweretheorie“ als Folgerung aus diesem methodischen Ansatz	151
II. „Formale“ Bestimmungsversuche der möglichen Tiefe sozialbindender Eingriffe	153
1. Sachgerechtigkeit	153
2. Die allgemeinen verwaltungsrechtlichen (polizeirechtlichen) Grundsätze als Grenze der Sozialbindung	157
3. Enteignung als „Ausnahme“	162
III. Die „inhärenten“ Schranken des Eigentums — Bestimmung der als Sozialbindung zulässigen Eingriffstiefe nach den „dem Eigentum innewohnenden Beschränkungen“	163
1. Die Lehre von den „inhärenten Schranken“	163
2. Kritik	164
3. Die „prekären Rechtspositionen“ als Gegenstand zulässiger Sozialbindung	168
IV. Bestimmung der „Enteignungsschwelle“ aus der Zweckänderung beim betroffenen Recht	171
1. Die Zweckentfremdungslehre — die Privatnützigkeitstheorie ..	171
2. Kritik der Privatnützigkeitslehre	174
3. Grundsätzliche Bedenken gegen die Zweckentfremdungstheorien	178
4. Sozialbindung als „Eigentumsbeschränkung im Interesse des Eigentümers“	180
5. Das „gemeinschaftsschädliche Eigentum“	183
<i>E. Ansätze zu einer möglichen Abgrenzung der Sozialbindung nach geltendem Recht</i>	<i>185</i>
I. „Methodische“ Ansätze zu einer Untersuchung der Sozialbindung 188	
1. Nicht der Inhalt, sondern die Grenzen der Sozialbindung sind zu bestimmen	189

2. Eine Abgrenzung der Sozialbindung durch „eine Formel“ ist unmöglich	191
3. Die Bestimmung der Sozialbindung muß „induktiv“ von einer Systematisierung der Eigentumsjudikatur ausgehen	192
4. Die Grenzen der Sozialbindung liegen kraft Verfassung fest, sie sind aus Verfassungsrecht zu bestimmen	194
5. Die Sozialbindung setzt dem Eigentum Grenzen, sie löst das Eigentum nicht in Einzelbefugnisse auf	196
II. Totalentzug von Rechten und alles was ihm gleichkommt, ist nie Sozialbindung	199
1. Der Totalentzug von Rechten als Enteignung	199
2. Bindungen, welche dem Entzug gleichkommen	201
3. Die Eingriffsdauer als Kriterium für den Totalentzug — Die zeitlichen Schranken der Sozialbindung	205
4. Existenzvernichtung als Schranke sozialbindender Eingriffe ..	206
III. Die Sozialbindung muß die Grenzen achten, welche sich aus der bisherigen Entwicklung des Eigentums ergeben	209
1. Die Tradition und Sozialbindung nach bisherigem Recht	209
2. Die Bedeutung des Herkommens für die Sozialbindung	211
IV. Die Sozialbindung ist rechtsstaatlich fortzuentwickeln; dabei ist Bestandsschutz zu gewähren und Vertrauen zu wahren	214
1. Eigentum und Rechtsstaat	214
2. Der Bestandsschutz von Eigentumsrechten in der Judikatur	217
V. Dem Eigentümer als „Organ der Wirtschaftsverfassung“ muß ein gewisser eigentumpolitischer Spielraum erhalten bleiben	219
1. Das Privateigentum und das Problem der Wirtschaftsverfassung	219
2. Der Eigentümer als „Organ der Wirtschaftsverfassung“	222
VI. Sozialbindung des Eigentums ist kein Instrument der Gesellschaftspolitik; Sozialpolitik ist Sache des Steuerstaates, Sozialbindung das Recht nachbarlichen Zusammenlebens	226
1. Sozialbindung und Besteuerung	226
2. Unzulässigkeit sozialpolitischer Sozialbindung — Sozialgestaltung durch den Steuerstaat	228
VII. Eingriffe im Rahmen der Sozialbindung müssen auch rein quantitative Grenzen finden	234
1. Die Notwendigkeit quantitativer Abgrenzungskriterien	234
2. Die Größenordnung zulässiger Wertminderungen im Rahmen der Sozialbindung	236
<i>Ausblick: Sozialgebundenes Eigentum als Grundlage solidarischen Zusammenlebens</i>	<i>239</i>

Einleitung

Wir leben in einer eigentumsbewußten Gesellschaft. Die meisten haben schätzenswertes Eigentum, manche möchten es ihnen nehmen oder mit ihnen teilen, alle sprechen von gerechter Eigentumsverteilung.

Die Bundesrepublik hat ohne Freiheit und ohne Eigentum begonnen. Die Freiheit ist bald gekommen, bald darauf selbstverständlich geworden. In demselben Maße hat sich das allgemeine Interesse dem Eigentum zugewendet. Von ihm kann man, im Gegensatz zur Freiheit, nie genug bekommen. Das Problem unserer Gesellschaft heißt Eigentum, nicht Freiheit, Freiheit allenfalls als Chance zu mehr Eigentum. Dieses Recht scheint den meisten heute das einzige zu gewähren, was die Freiheit schön, lebenswert macht. In diesem Sinn hat sich die freiheitlich-demokratische Grundordnung in eine — „eigentümliche“ demokratische Grundordnung gewandelt.

Eigentümlich erscheint sie vor allem jenen, welche „etwas verändern wollen“; und möglich ist dies nur beim Eigentum. Wer die gegenwärtige Freiheit „ändern“ will, kann sie nur — vernichten. Wer wollte dies offen sagen?

Es sei denn wiederum im Namen des Eigentums, jener konzentrierten Freiheit in den Händen Besitzender — Fortschritt der Freiheit nur über Fortschritt im Eigentum!

Doch Eigentum ist harter gesellschaftlicher Beton. Von jeher ist es gerade deshalb anerkannt worden, „um andere auszuschließen“, sei es, daß diese als Sozialrevolutionäre oder als Räuber auftraten. Die Steuergewalt hat all diese Sperren umgangen und vieles umgeschichtet. Doch vielen genügt dies nicht. Steuern nehmen allzuviele Rücksichten auf das Funktionieren des Wirtschaftssystems, sie bleiben in seinen Grenzen. Kann es „systemüberwindende Steuern“ geben, würden sie dann nicht wieder als Fiskalkonfiskation an den Grenzen des Eigentums Halt machen müssen? Und vor allem: Steuern treffen alle, jedenfalls viele; darin finden sie in der Demokratie natürliche Grenzen. Wer also verändern will — muß er nicht *direkt* das Eigentum treffen, die wenigen schlagen, die das viele besitzen? Ist damit Frontalangriff gegen das Eigentum nicht Konsequenz der Demokratie an sich, ganz unabhängig von Marx und Lenin?

Doch Eigentümer sind eben nicht „wenige“, Eigentümer in spe sind alle. Das Eigentum aufheben ist Utopie, Produktiveigentum nehmen wäre das

Ende einer Wirtschaftsordnung. Wer dies fordert, steht in der BRD noch immer im geistigen Getto des Radikalismus. Was kann also hier die Demokratie, die Staatsform des Kompromisses, bieten? Die Mittellösung — Beschränkung und Bindung des Eigentums zugunsten einer Allgemeinheit, die als demokratischer Souverän ex definitione wenn nicht das Gute, so doch das Richtige tut.

So ist denn das Zauberwort von der Sozialbindung des Eigentums geboren. In einem kaum bemerkbaren Worttausch tritt an die Stelle der aus jüngerer Vergangenheit suspekten „Gemeinschaft“ das „Soziale“ und damit etwas vom heute „an sich Guten“; aus der „Gemeinschaftsbindung“, der stets ein Hauch von Staatsraison folgt, wird jene Sozialbindung, die sogleich eine Richtung anzudeuten scheint, etwas von Hilfe und Verbesserung, von egalitärer Gerechtigkeit.

Es ist allerdings nur — „etwas“ von alledem, nichts Präzises; und das soll ja auch nicht sein. Diese Formel verdient, mit nur ganz wenig Ironie, die Bezeichnung des „schönsten Formelkompromisses des deutschen Rechts“. Sie hat wahrhaft gewaltige „Integrationswirkung“ — in ihrem Namen sind sich alle einig:

Die *Freunde und die Feinde des Eigentums*: Wer es bekämpft, glaubt hier den Begriff gefunden zu haben, der seine Angriffe zugleich legitimiert und legalisiert, den Ausweg aus der odiosen, vorbelasteten Enteignung in die volle Freiheit neuer Sozialgestaltung. Wer Eigentum verteidigt, meint damit dem Feind Wind aus den Segeln nehmen, daß er am Rande nachgibt, um im Kern festzubleiben; daß er einen Namen gefunden hat, um das ein Opfer nennen zu können, was ohnehin verloren ist, um damit um so lauter den „sozialen Diebstahl“ der Enteignung anklagen zu können.

Die „extrem *Linken*“ und „extrem *Rechten*“: Jenen ist die Sozialbindung die Straße des Fortschritts, die jederzeit verbreitert werden kann, der Weg auf dem „langen Marsch“, auf dem Schritt für Schritt das Eigentum zertreten wird, bis hin zur idealen Grenze 0 der totalen Enteignung. Diesen bedeutet die Sozialbindung Pflicht des Einzelnen gegenüber dem Staat, „Gemeinnutz geht vor Eigennutz“, Mittel zur Stärkung der Staatsmacht nach innen wie nach außen — oder gar „Verantwortung“ gegenüber einem Staat, den man selbst beherrschen kann, mit eben diesem Eigentum. Kaum irgendwo berühren sich die Extreme einträchtiger.

Die „*Fortschrittlichen*“ und die „*Konservativen*“: Die einen sehen in der Sozialbindung den elastischen Begriff, der neue Entwicklungen zum Tragen bringen, das Eigentum flexibel dem Unvorhersehbaren des Progress anpassen kann. Die anderen bauen hier eine Mauer für das Eigentum, hinter der jäh der Abgrund der Enteignung beginnt; die Sozial-

bindung ist nur das Glacis ihrer Festung, das übrigens der angreifende Staat auch nicht ohne Verluste betreten wird. Und sie finden in früher Vergangenheit die schönsten Beispiele eben jener Gemeinschaftsbindung des Besitzes, wenn nicht bei den alten Germanen, so doch spätestens im Zeitalter des Lehnswesens.

Befürworter und *Gegner* der Einheit von Staat und Gesellschaft: Für die ersteren dringt hier der Staat gerade im Namen der von ihm repräsentierten „gesellschaftlichen Interessen“ gegen gesellschaftliche Positionen vor, die Sozialbindung ist geradezu der Ausdruck staatlich-gesellschaftlicher Einheitsordnung par excellence. Alle Bedürfnisse der Gesellschaft, die sich gegen das Eigentum richten, sind zugleich staatliche Bindungen dieses Rechts; sie können ebenso rasch und vielgestaltig durchgesetzt werden, wie sie auftreten. Sozialbindung ist Gesellschaftsbindung des Eigentums. Für diejenigen, welche die Einheit von Staat und Gesellschaft ablehnen, ist die Sozialbindung umgekehrt gerade die Grenze, bis zu der allein der Staat in den gesellschaftlichen Raum eindringen darf, sie ist ex definitione „Grenze des Eigentums“, Ausdruck der wesentlichen Unterschiede eines begrenzenden Staates und der begrenzten Gesellschaft. Jenseits von ihr beginnt der freie Raum der Gesellschaft, deren zentrales Organisationsmodell gerade jenes Eigentum ist, das der Staat nur anerkennen und eingrenzen, nie voll inhaltlich ausgestalten darf. Sozialbindung mag eine Verlustliste gesellschaftlicher Selbstregelung sein, die Gesellschaft erkaufte dies mit der Freiheit des Eigentums. Und selbst dort, wo der Staat den Raum der Sozialbindung vorfindet, in dem er sich frei betätigen darf, ist dieser gesellschaftlich vorbestimmt, von jener Gesellschaft dem Staat überlassen, die ebenso die Sozialbedürfnisse wie die Harmonie des Besitzes praestabliert.

Wenn in diesem zentralen Punkt der Sozialpolitik so große Einmütigkeit herrscht — ist dann nicht hier wenigstens der vielbeschworene „Pluralismus“ heutiger Gesellschaft aufgehoben? Mitnichten; jeder redet von Sozialbindung, nicht jeder versteht darunter etwas anderes —, sondern fast alle etwas Unklares, ein schönes juristisches Vehikel, um sozialpolitische Probleme vor sich herzuschieben. Sozialbindung ist jedenfalls Eigentumsbeschränkung ohne Entschädigungspflicht, begrifflich ist sie damit nichts anderes als Negation des Eigentums, Grenze der Eigentumsfreiheit. Doch wo liegt die Grenze, wo beginnt jenseits von ihr die Ent-eignung?

Für Politik und Ökonomie ist dies aber „Rechtstechnik“. Sie wollen nehmen und lassen, was jeweils gebraucht wird. Form und Legitimation der Begriffe aber — das ist ein Problem des Rechts, jener Ordnung also, die ihrerseits weder Eigentumsbedürfnisse schafft noch sie wirklich definieren kann. Daraus erwächst nun jene eigenartige „Gewaltenteilung“ zwischen Recht und Sozialpolitik: Mehr als in irgendeinem anderen Be-