Zeitschrift: Studia philosophica : Schweizerische Zeitschrift für Philosophie = Revue suisse de philosophie = Rivista svizzera della filosofia = Swiss journal of philosophy

Herausgeber: Schweizerische Philosophische Gesellschaft

Band: 41 (1982)

Artikel: Eigentum und seine Grenzen : Fragen im Grenzbereich zwischen Staatsrecht und Staatsphilosophie

Autor: Fleiner-Gerster, Thomas

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-883193

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Studia Philosophica 41/1982

THOMAS FLEINER-GERSTER

Eigentum und seine Grenzen

Fragen im Grenzbereich zwischen Staatsrecht und Staatsphilosophie

Die Art und Weise, wie Menschen sich Eigentum aneignen, bewahren, darüber verfügen, es nutzen und an Dritte übertragen konnten, stand seit jeher in engem Zusammenhang zur betreffenden gesellschaftlichen und staatlichen Organisation. In fast allen archaischen gesellschaftlichen Systemen, die uns heute bekannt sind, war das Eigentum an die Familie, d.h. den Stamm und die Sippe, gebunden. Grund und Boden, die von der Sippe bewohnt und bewirtschaftet wurden, waren im Eigentum des Stammes. Einzelne Flächen zur Bewirtschaftung kleinerer Familiengruppen wurden in der Regel diesen Familien zur Nutzung zugewiesen.

Solange die Sippe dieses Eigentum selber nutzen und bewirtschaften konnte, solange sie es vor fremden Feinden schützen und bewahren konnte, solange die Sippe sich mit dem zur Verfügung stehenden Grund und Boden selber ernähren konnte, solange waren politische und private Herrschaft über die Angehörigen der Sippe weitgehend identisch. Erst mit der Entwicklung einer arbeitsteiligen Gesellschaftsordnung und mit der Übertragung politischer Hoheitsgewalt an einen Fürsten, der das Land zu verteidigen und das Eigentum der Sippenangehörigen zu schützen hatte, entwickelte sich allmählich ein Eigentumsbegriff und eine Eigentumsvorstellung, die von politischer Herrschaft getrennt war. Das Imperium verselbständigte sich und ermöglichte die Entwicklung eines eigenständigen Dominiums[1]. Das Eigen-

[1] Vgl. H. Rittstieg, Eigentum als Verfassungsproblem, 2. Aufl., Darmstadt 1976; U. Scheuner/E. Küng, Der Schutz des Eigentums, Hannover 1976; E. Mitteis, Lehnrecht und Staatsgewalt, Neudruck der Ausgabe von 1933, Darmstadt 1974; W. Däubler u.a.,

Korrespondenzadresse: Prof. Dr. Thomas Fleiner-Gerster, Riedelet 9, CH – 1723 Marly

tum wurde mehr und mehr zum privaten Eigentum der Sippe, war aber nach wie vor die Grundlage für die Autonomie der Familie in der staatlichen Gesellschaftsordnung. Wer Eigentum besass, verfügte über Freiheit und sehr oft auch Mitspracherechte in der staatlichen Gesellschaftsordnung. Das Eigentum wurde somit zum Auffangrecht für alle weiteren persönlichen und allgemeinen Grundrechte in der Gesellschaft. Was heute das Grundrecht der persönlichen Freiheit leisten muss, leistete früher das Grundrecht auf Eigentum.

Das Eigentum stand aber nicht nur mit der allmählich sich entwikkelnden politischen Struktur in engem Zusammenhang, es war letztlich auch weitgehend abhängig von der Art der Bewirtschaftung des Grund und Bodens. Wer von der Viehzucht lebt, braucht viel Land, um die Tiere zu züchten und zu ernähren und um damit genügend Fleisch für die Ernährung der Menschen zu erhalten. Wer vom Getreide lebt, braucht weniger Grund und Boden, aber trotzdem recht viel, weil damals nur die Dreifelderwirtschaft eine zweckmässige Bewirtschaftung des Bodens für den Getreideanbau erlaubte. Viel rationeller ist der Reisanbau. Wer mit Reis Menschen ernähren will, muss viel weniger Grund und Boden haben, als derjenige, der gleichviel Menschen mit Getreide ernähren will. Noch rationeller ist das Verhältnis von Grund und Boden zur Ernährungsmöglichkeit beim Maisanbau. Es versteht sich von selbst, dass die Ernährungsweise der Menschen und ihre Kenntnisse im Bereich des Ackerbaues ganz wesentlich zur Art und Weise der Eigentumsentwicklung beigetragen haben[2].

Schliesslich dürfen wir auch die technische Entwicklung nicht übersehen. Bearbeiteten die Bauern im Mittelalter ihren Grund und Boden mit der Hacke, führte die Entwicklung der Pflugschar zu einer wirtschaftlichen Revolution. Wer den Boden mit dem Pflug beackern will, braucht Pferdekräfte, kann damit aber gleichzeitig viel mehr anpflanzen als derjenige, dem nur die Hacke zur Verfügung steht.

Da die Bauern zu wenig Land hatten, um den Pflug rationell zu nutzen und um neben der Familie auch die Pferde zu ernähren, führte die Entwicklung des Pfluges, insbesondere in Frankreich, zu einer weit-

Eigentum und Recht, Darmstadt 1976; F. Brandel, Civilisation matérielle, économie et capitalisme, 3 Bde., Paris 1979; R. Turk, Natural Rights Theories, Cambridge 1979.

[2] Vgl. Brandel, a.a.O., Bd. 1.

gehenden Verarmung der bäuerlichen Bevölkerung. Allerdings behielten die Bauern ihr Eigentum, konnten davon aber kaum leben. Im östlichen Teil Europas dagegen verloren die Bauern ihre Eigentumsrechte und verkauften sich und ihr Hab und Gut an die reichen Herren. Sie verloren damit gleichzeitig ihre Freiheit und das Eigentum. Lebten diese grossen Herren am königlichen Hof, wie z. B. in Russland, führte dies zu einer zentralistischen Bürokratie, in der es keine Freiheit geben konnte. Blieben die Junker auf dem Land wie in Preussen, erlaubte dies trotz allem eine gewisse Dezentralisierung der Macht und verhinderte wenigstens zum Teil zentralistische bürokratische Entwicklungen.

Ganz anders verlief die Entwicklung in England. Im 14. und 15. Jahrhundert entwickelte sich angesichts der Tatsache, dass die englische Bevölkerung durch die vielen Pestkrankheiten dezimiert wurde, die Viehzucht, die sich ohne grossen Personalaufwand und mit dem weitgehend zur Verfügung stehenden Land sehr gut durchführen liess. Wer aber Viehzucht betreibt, muss die Erträge der Viehzucht, z. B. die Wolle der Schafe, verarbeiten und verkaufen können. Dies führte dazu, dass die englische Landaristokratie schon früh an einer Industrialisierung und vor allem der Entwicklung des freien Marktes interessiert war. Ein freier Markt lässt sich aber nur entwickeln, wenn der Staat auf Eingriffe in die Freiheit verzichtet. Da der englische Landadel an dieser Freiheit interessiert war, kämpfte er demzufolge während Jahrhunderten über das Parlament gegen die Prärogativen des Königs. So ermöglichte das Wirtschafts- und Eigentumssystem in England eine freiheitliche Entwicklung, weil das Eigentum auf viele Träger des Landadels dezentralisiert war und diese ihre wirtschaftliche Macht einsetzten, um übermässige Machtgelüste des Königs zu verhindern.

Die Eigentumsvorstellungen und Eigentumsregelungen haben sich in der modernen Marktwirtschaft allerdings wesentlich gewandelt und entwickelt. War das Eigentum auch in der früheren Neuzeit trotz allem sehr stark an die Familie gebunden, wurde es mit der zunehmenden Marktwirtschaft auf den einzelnen Bürger individualisiert. Aus der Freiheit des Hausvaters (Hausvater-Liberalismus) hat sich die Freiheit des einzelnen Individuums entwickelt, das sein Eigentum einsetzt, um sein wirtschaftliches Wohlergehen zu sichern. Das Eigentum

garantiert nicht mehr die Autonomie der Familie gegenüber dem Staat, sondern die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen Bürgers.

Mit dieser zunehmenden Individualisierung des Eigentums hat sich aber auch die Arbeitsteilung der Gesellschaft weiterentwickelt. Kaum ein Bürger kann sich mit der Nutzung seines Eigentums autonom erhalten. Er muss sein Eigentum einsetzen, um andere Güter erwerben zu können, die für sein Leben unerlässlich sind. Dies führt dazu, dass das Eigentum des Bürgers je länger je mehr in die Abhängigkeit der arbeitsteiligen Gesellschaftsordnung gerät. Das Eigentum des einzelnen Bürgers nützt ihm nur etwas, solange die arbeitsteilige Gesellschaftsordnung funktioniert. Dies wiederum führt dazu, dass sich der Staat mehr und mehr für die Erhaltung, Weiterentwicklung und die Sicherung des Eigentums, insbesondere der Kaufkraft des Geldes, einsetzen muss. War früher die Familie für die Sicherung des Alters und der Krankheit allein zuständig, kann in der individualisierten Kleinfamilie diese Aufgabe nur noch die gesamte Gesellschaft übernehmen. Die soziale Sicherheit wird somit zu einer neuen Aufgabe des Staates. Die Individualisierung des Eigentums hat so zu einer Individualisierung des einzelnen Bürgers, seiner Freiheit und zur Abnahme der sozialen Funktion der Grossfamilie geführt.

Eigentum steht schliesslich in engem Zusammenhang zum Steuerrecht und Steuerbedürfnis des Staates. Staaten mit grossen Verteidigungsaufgaben, mit übertriebenen Bürokratien und mit luxuriösen Fürstenhöfen brauchen viel Geld. Dieses Geld lässt sich nur von den einzelnen Bürgern eintreiben. Diese geben ihre Steuern immer nur widerwillig her. Wollen der Fürst, König oder Kaiser trotzdem mehr aus dem Bürger herauspressen, müssen sie Gewaltmittel einsetzen, um ihn zu unterdrücken. Dies führt dazu, dass ein Teufelskreis entsteht zwischen dem Bedürfnis des Fürsten nach Steuern und der zunehmenden Unterdrückung des einzelnen Bürgers[3]. Nicht von ungefähr haben die englischen Parlamentarier immer wieder das Recht gefordert, bei der Steuererhebung durch den König mitsprechen zu können. «No taxation without representation», das Schlagwort aller angelsächsischen Parlamente, hat wesentlich zu einer Verminderung der Präroga-

[3] I. Khaldun, The Muquaddimah, engl. Übers. von F. Rosenthal, 3. Aufl., Princeton 1974; S. Huntington, Political Order in Changing Societies, Yale 1969.

tive des Königs und zu einer Stärkung des Eigentums des Bürgers geführt. Auch in der Schweiz, wo der einzelne Bürger sogar selber bei der Erhebung der Steuern mitwirken will, verhindert das obligatorische Referendum ein allzustarkes Ausweiten bürkokratischer Strukturen in Bund, Kanton und Gemeinden. Das Mitspracherecht des Bürgers in steuerlichen Angelegenheiten ist deshalb ein wesentlicher Bestandteil der Eigentumsgarantie.

I. *Die Eigentumsgarantie im heutigen Verfassungsentwurf für eine Totalrevision der Bundesverfassung*

1. Die verfassungsrechtliche Entwicklung des Eigentums

Während langer Zeit fand sich in unserer schweizerischen Bundesverfassung keine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage für die Gewährleistung des Eigentums. Die Eigentumsgarantie war lediglich Gegenstand des kantonalen Verfassungsrechts. Das Bundesgericht hat allerdings seit jeher die Eigentumsgarantie als ungeschriebenes Verfassungsrecht anerkannt.

Worauf ist diese Zurückhaltung der Bundesverfassung zurückzuführen? Die Bundesverfassung war entsprechend dem Verfassungsverständnis früherer Jahrzehnte auf die Regelung des «Imperiums» beschränkt. Das Eigentum war weitgehend eine Angelegenheit des Privatrechts, des Dominiums. Deshalb ist es auch in unserem Zivilrecht, d.h. im Sachenrecht, ausdrücklich geschützt. Die Verfassung, die sich um Organisation und Beschränkung der staatlichen Macht, d.h. des Imperiums, bemühen sollte, hatte in privaten Angelegenheiten nichts zu suchen. Deshalb war es nicht Aufgabe des Verfassungsrechts, das bereits zivilrechtlich garantierte Eigentum noch zusätzlich zu schützen. Die Trennung von Staat und Gesellschaft liess eine eigentlich öffentlich-rechtliche Regelung des Eigentums nicht zu.

Erst mit der Entwicklung der Bedürfnisse im Bereiche der Raumplanung sah man ein, dass nur eine umfassende öffentlich-rechtliche Gewährleistung der Eigentumsgarantie einer unkontrollierten Entwicklung staatlicher Eigentumsbeschränkungen Einhalt gebieten kann. Gleichzeitig setzte sich ein neues Verfassungsverständnis durch, nach

dem die Verfassung nicht nur Grundlage für die Organisation des Machtsystems des Staates ist, sondern eine grundlegende Wertordnung für das gesamte Recht darstellt. In diesem Sinne ist die Verfassung das Dach, welches sowohl das öffentliche wie auch das private Recht überdeckt. So gesehen hat die Verfassung natürlich auch die Aufgabe, grundlegende Rechte der Privatrechtsordnung, wie z. B. die Eigentumsgarantie, sicherzustellen.

2. Der Inhalt der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie

Nach Art. 22ter unserer Bundesverfassung ist das Eigentum gewährleistet. Dieser Grundsatz richtet sich auf sämtliche dem Eigentum zugängliche Sachen wie auch auf private Rechte, die, wie z. B. wohlerworbene Rechte, ähnlicher Garantie zugänglich sind wie das private Eigentum. Diese umfassende Sicht der Eigentumsgarantie darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass Art. 22ter der Bundesverfassung in sehr engem Zusammenhang zur Garantie von Grund und Boden steht. Sowohl die Absätze 2 und 3, die Eigentumsbeschränkungen und Enteignungen zum Gegenstand haben, wie auch der gleichzeitig von Volk und Ständen angenommene Raumplanungsartikel zeigen deutlich, dass auch die Eigentumsgarantie von Art. 22ter Abs. 1 der Bundesverfassung sehr stark vom Bodeneigentum inspiriert ist[4].

Dies hat denn auch dazu geführt, dass das Bundesgericht bei staatlichen Massnahmen, die nicht das Eigentum von Grund und Boden, sondern z. B. das Vermögen zum Gegenstand hatten, bezüglich der Eigentumsgarantie sehr zurückhaltend war. Lange Zeit weigerte es sich beispielsweise, Eingriffe im Bereiche des Steuerrechts unter dem Gesichtspunkt der Eigentumsgarantie zu beurteilen. Von dieser Sicht ist es allerdings in der neuesten Rechtsprechung abgekommen[5].

Was ist nun Inhalt und Gegenstand der Eigentumsgarantie? Die Verfassung garantiert zunächst einmal das *Institut* des Eigentums. Weder der Gesetzgeber noch die staatliche Verwaltung dürfen Massnahmen treffen, welche das Eigentum als Ganzes aushöhlen könnten.

[4] Vgl. G. Müller, Privateigentum heute, Referate Juristenverein 1981, S. 18f.
[5] BGE 105 Ia 134.

Unsere staatliche Verfassungsordnung baut auf dem Institut des privaten und individuellen Eigentums auf[6]. Dieses Institut darf durch keine staatliche Massnahme in Frage gestellt werden.

Die Eigentumsgarantie schützt schliesslich auch die *Verfügungsfreiheit* des Eigentümers über seine Sache. Er kann seine Sache verkaufen, verwerten oder, wenn es sich um eine bewegliche Sache handelt, vernichten. Aber nicht nur das Institut und die Verfügung über das Eigentum werden geschützt, Art. 22ter schützt insbesondere auch die *Nutzung* des Eigentums. Die Nutzungsfreiheit ist vor allem im Bereiche des Baurechtes von Bedeutung. Wer Bauland hat, soll es auch durch die Errichtung von Bauten nutzen können[7].

In gewissen Fällen muss der Staat allerdings den Bürger *enteignen.* Er muss Grund und Boden besitzen, um Strassen zu bauen, Verwaltungsgebäude oder Schulgebäude zu errichten, Kanalisationsanlagen durchzuführen und Abwasserreinigungsanlagen zu betreiben. Für die Durchführung dieser Aufgaben bedarf der Staat privaten Grund und Bodens. Diesen Grund und Boden erhält der Staat über den Weg des normalen Kaufes oder, falls die betroffenen Bürger nicht einverstanden sind, das Land freiwillig abzutreten, über den Weg der Enteignung[8]. Der Verfassungstext lässt solche Enteignungen zu. Allerdings muss der Staat dem Bürger für das enteignete Grundstück vollen Ersatz leisten. Die Eigentumsgarantie wandelt sich in diesem Fall von der «Sach»-garantie zu einer «Wert»-garantie. Allerdings darf der Staat nicht unbeschränkt enteignen und dafür eine Entschädigung bezahlen. Er ist bei Enteignung an die Schranke des öffentlichen Interesses gebunden. Dies zeigt, dass grundsätzlich nach der Eigentumsgarantie der Staat dem Bürger die Sache und den Bestand an der Sache zu gewährleisten hat und dass nur in Ausnahmefällen, wo das öffentliche

[6] P.-H. Steinauer, La propriété privée aujourd'hui, Société suisse des juristes 1981, S. 133ff.

[7] Vgl. Eigentumsgarantie als Baufreiheit: L. Schürmann, Bau- und Planungsrecht, Bern 1981, S. 30f.; A. Meier-Hayoz, Berner Kommentar zu Artt. 641–654 ZGB, Bern 1981, S. 134ff.

[8] Vgl. dazu Kurhessisches Gesetz vom 30. Oktober 1834 über die Abtretung von Eigentum gegen vorgängige Entschädigung in: Corpus Juris Germanici, bearb. von Gustav Emminghaus, Jena 1844, S. 803, Nr. 376; für das schweizerische Enteignungsrecht vgl. Th. Fleiner-Gerster, Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Zürich 1982, S. 314ff.

Interesse es gebietet, die Sachgarantie in die Wertgarantie umgewandelt werden darf.

Das Eigentum unterliegt allerdings mannigfaltigen Einschränkungen durch die staatliche Gesetzgebung. Der Gesetzgeber beschränkt beispielsweise die Verfügungsfreiheit des Bodeneigentums gegenüber dem Ausländer, er ordnet die Nutzung des Waldes sowie landwirtschaftlicher Grundstücke, beschränkt die Baufreiheit und bestimmt unter welchen Voraussetzungen Eigentum durch die Gründung von Kapitalgesellschaften vergesellschaftet werden kann.

Art. 22ter der Bundesverfassung lässt denn auch die Eigentumsbeschränkung zu, sofern diese im öffentlichen Interesse ist und sich an die Zuständigkeitsordnung der Bundesverfassung hält. Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, sowie Enteignungen sind hingegen zu entschädigen.

Der Entwurf für die Totalrevision der Bundesverfassung hält sich im grossen und ganzen an dieses Konzept der Eigentumsgarantie. Allerdings hält er sich nicht wortwörtlich an den geltenden Text von Art. 22ter der Bundesverfassung. Einmal bestimmt Art. 17 des Vorentwurfes in Abs. 1, dass das Eigentum «im Rahmen der Gesetzgebung» gewährleistet sei. Damit stellt sich die Frage, ob der Gesetzgeber im Gegensatz zum geltenden Verfassungsrecht auch Gesetze erlassen darf, die das Eigentum beschränken, selbst wenn diese nicht im öffentlichen Interesse sind.

Nach Auffassung der Mehrheit der Kommission ist die Eigentumsgarantie ein Grundrecht. Nach Art. 23 Abs. 1 des Vorentwurfes dürfen Grundrechte nur eingeschränkt werden, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse es rechtfertigt. Ihr Kern ist unantastbar. Unter Berücksichtigung dieser Bestimmung ist die Eigentumsgarantie von Art. 17 des Vorentwurfes im gleichen Umfang gewährleistet wie nach dem geltenden Verfassungsrecht.

Eine weitere Änderung ist auch darin zu erblicken, dass nach dem geltenden Verfassungsrecht für Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, eine «volle» Entschädigung zu leisten ist, während Art. 17 Abs. 3 des Vorentwurfes den Staat nur verpflichtet, eine «Entschädigung» zu leisten. Allerdings darf auch diese Änderung nicht überbewertet werden. Die Entschädigung ist immer Ausfluss der Wertgarantie der Eigentumsgarantie.

Unter diesem Aspekt wäre es in jedem Fall unzulässig und käme einer Verletzung der Eigentumsgarantie gleich, wenn für die zu enteignende Sache nicht der volle Wert ausgeglichen würde.

Vielleicht die problematischste und grundlegendste Änderung findet sich in Art. 17 Abs. 2 des Vorentwurfes in Verbindung mit Art. 3 des Vorentwurfes. Danach muss die Gesetzgebung über die Eigentumsgarantie vor allem Vorschriften enthalten, die zur Erreichung eigentumspolitischer Ziele notwendig sind. Solche eigentumspolitischen Ziele sind nach Art. 30 z. B. die sparsame Nutzung des Bodens, die Verhinderung einer übermässigen Konzentration von Vermögen und Grundeigentum, die Bekämpfung volkswirtschaftlichen oder sozial schädlichen Gewinnstrebens, die Umverteilung des Bodenwertzuwachses, die Vermögensbildung etc. Damit wird das Eigentum grundsätzlich seiner alleinigen Gesellschaftsbezogenheit entzogen und dem Staate die grundlegende Verantwortung für die Erhaltung des Eigentums des einzelnen Bürgers übertragen.

Der Vorentwurf anerkennt somit die Tatsache, dass das Eigentum des einzelnen Bürgers sozialpflichtig ist, weil das Eigentum des einzelnen Bürgers immer von der gegebenen arbeitsteiligen Gesellschaftsordnung abhängig ist. Ohne eine weitgehende Regelung und Ordnung der Arbeitsteilung der Gesellschaft lässt sich das Eigentum des einzelnen Bürgers kaum mehr nutzen. Was nützt das schönste Auto, wenn der Staat keine Strassen baut, was nützt die beste Uhrenfabrik, wenn der Staat nicht den Export der Uhren ermöglicht, Regelungen über Kauf und Verkauf aufstellt und die eigene Uhrenindustrie vor unlauterer ausländischer Konkurrenz schützt? Was nützt das eigene Sparheft, wenn der Staat nicht gleichzeitig für die Erhaltung der Kaufkraft des Geldes sorgt? Eigentum ist also abhängig von der jeweiligen Gesellschaftsordnung und darf von ihr nicht losgelöst betrachtet werden. Dieser Grundgedanke kommt in Art. 30 des Vorentwurfes zum Ausdruck. Ob allerdings die darin enthaltenen eigentumspolitischen Ziele des Staates sinnvoll formuliert sind, steht auf einem anderen Blatt. Möglicherweise bedarf es eingehender Auseinandersetzung und Untersuchung, um festzustellen, welches denn die eigentlichen eigentumspolitischen Zielsetzungen eines freiheitlichen Staates sein sollten.

II. *Welches sind die verfassungsrechtlichen Probleme der Eigentumsgarantie, die vor allem auch Philosophen interessieren müssen?*

1. Die vorstaatliche Geltung der Eigentumsgarantie

Nach der Konzeption von John Locke hat der Bürger Recht auf Eigentum, unabhängig von der staatlichen Verfassung. Das Eigentum und die Eigentumsgarantie haben vorstaatliche Geltung. Diese muss der Staat anerkennen, er darf sich in seiner Machtausübung somit nur auf den für die Wahrnehmung seiner Aufgaben unerlässlichen Teil des öffentlichen Interesses beschränken. Nach dieser Konzeption darf das Eigentum selbst durch die Verfassung nicht angetastet werden. Diese muss sich vielmehr an den Rahmen der vorstaatlichen Garantie halten.

2. Erwerbsarten des Eigentums

Diskutiert und umstritten ist aber auch die Frage, wie man Eigentum erwerben kann. Nach der Vorstellung von John Locke erwirbt der einzelne Bürger dieses Eigentum, insbesondere durch seine Arbeit. Eigentum ist eine Frucht der Arbeit. Im Gegensatz zu John Locke vertritt Hugo Grotius die Meinung, Eigentum werde durch Besitzergreifung erworben. Massgebend sei nicht die Arbeit, sondern die faktische Herrschaft während einer bestimmten Zeitdauer über eine Sache.

3. Begriff und Gegenstand der Eigentumsgarantie

Ein dritter Fragenkomplex betrifft den Begriff und den Gegenstand der Eigentumsgarantie. Was versteht man unter dem Begriff des Eigentums und insbesondere der Eigentumsgarantie? Nach landläufiger Meinung schützt die Eigentumsgarantie die Herrschaft des Eigentümers über seine Sache. Welche Sachen sind aber von der Eigentumsgarantie erfasst? Unterstehen beispielsweise das Vermögen, das Geld, das Einkommen, die Urheberrechte des Erfinders oder des Künstlers,

unterstehen auch Rechte des Mieters an seiner Wohnung oder Ansprüche des Arbeiters auf seinen Lohn oder des Rentners auf seine Rente der Eigentumsgarantie? Im Zeitalter des Wohlfahrtsstaates, in dem der einzelne Bürger mindestens so sehr von der staatlichen Wohlfahrtsordnung abhängig ist wie von seinem persönlichen, erworbenen Eigentum, stellt sich tatsächlich die Frage, ob die Ansprüche und die «wohlerworbenen Rechte» die der Bürger an seinen Staat oder gar an seinen Arbeitgeber richten kann, gleicher Natur sind wie seine Herrschaftsrechte über seine Sachen.

4. Die Schranken der Eigentumsgarantie

Anlass zu verfassungsrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Auseinandersetzungen geben aber auch Fragen im Zusammenhang mit den Schranken der Eigentumsgarantie. Im Vordergrund steht hierbei vor allem die Schranke des öffentlichen Interesses. Was ist unter dem Begriff des öffentlichen Interesses zu verstehen? Wenn eine Berggemeinde ein Schwimmbad bauen will, und damit die privaten Schwimmbäder der privaten Hotels zu konkurrenzieren, lässt sich dies im Rahmen des öffentlichen Interesses rechtfertigen? Wäre eine Enteignung für den Splügen-Tunnel im öffentlichen Interesse, obwohl nur ein Teil der Schweiz einen zweiten Alpendurchstich wünscht? Grundsätzliche Probleme in diesem Zusammenhang stellen sich vor allem unter dem Gesichtspunkt des Wohlfahrtsstaates. Inwieweit lässt sich beispielsweise das Abbruchverbot für Altwohnungen unter dem Gesichtspunkt des öffentlichen Interesses rechtfertigen? Gehört der Schutz von niedrigen Mietzinsen, die Verhinderung von modernen Neubauten, von Spekulationswohnungen zum öffentlichen Interesse? Das öffentliche Interesse ist zunehmend ins Interesse juristischer Untersuchungen gerückt. Die Gerichte müssen mehr und mehr die Frage prüfen, was in der heutigen Zeit zum Begriff des öffentlichen Interesses gehört. Diese Frage sollte aber nicht nur Gegenstand rechtlicher Untersuchungen, sie sollte vor allem auch Gegenstand eingehender philosophischer Untersuchungen sein.

5. Eigentum und soziale Gerechtigkeit

Der Vorentwurf verpflichtet in Art. 30 den Staat, im Rahmen seiner Eigentumspolitik für eine gerechte Vermögensverteilung zu sorgen. Auch die geltende Verfassung verpflichtet z. B. den Staat, im Rahmen der Sozialgesetzgebung für eine Weiterführung der wirtschaftlichen Existenz im Alter besorgt zu sein.

Im übrigen geht unsere Rechtsordnung aber recht pragmatisch von verschiedenen Kriterien der Eigentumsverteilung aus. Das Erbrecht beruht auf dem Konzept, jeder soll sein Eigentum entsprechend dem Besitzstand wahren und auf seine Nachkommen übertragen können.

Die Garantie des Minimallohnes im Arbeitsrecht oder der Schutz existentiell notwendiger Güter im Schuldbetreibungs- und Konkursrecht seinerseits gehen vom Prinzip «Jeder nach seinen Bedürfnissen» aus. Im übrigen wird aber der Lohn in der freien Marktwirtschaft nach dem Konzept «Jeder nach seinen Leistungen» bestimmt, wobei die Leistungen nicht nach einem objektiven Wertmasstab bewertet werden, sondern sich auf Grund von Angebot und Nachfrage bemessen lassen.

Der Paritätslohn im Bereich des Landwirtschaftsrechtes hingegen beruht auf der Bewertung landwirtschaftlicher Arbeit, die einem mittleren Industriearbeiter in der Stadt gleichgestellt wird. Die Beamtengehälter schliesslich werden klassiert auf Grund eines Wertsystems, das die Lohnhöhe nach der Nähe zur Spitze der Hierarchie festlegt. Im Landwirtschaftsrecht schliesslich gibt es eine beschränkte Kontingentierung landwirtschaftlichen Grund und Bodens, da der Käufer, der das Grundstück landwirtschaftlich bewirtschaften will, gegenüber einem anderen, der es nur verpachten will, grundsätzliche Priorität hat. Kontingentierungen kennen wir aber vor allem im Bereich der Wirtschaftspolitik, z. B. bei Importrestriktionen zugunsten inländischer Produzenten. Sollen derartige Kontingente an die früheren Leistungen anknüpfen oder sollen Kontingente auf Grund des Bedürfnisses festgelegt werden? Wirtschaftspolitische Kontingente knüpfen in der Regel an frühere Leistungen an, während z. B. Rationierungsmassnahmen in erster Linie die Bedürfnisse im Auge haben.

Gerechtigkeitsprobleme im Zusammenhang mit den Fragen des Eigentums stellen sich aber vor allem auch im Steuerrecht, im Berei-

che der Mitbestimmung auf Betriebs- und Unternehmensebene sowie auf dem Gebiet der Vermögensbildung.

6. Eigentum und Arbeitsteilung

Das Eigentum ist heute viel stärker als früher in den Prozess der arbeitsteiligen Gesellschaftsordnung integriert. Eigentum kann nur noch fruchtbar genutzt und es kann auch nur noch fruchtbar darüber verfügt werden, wenn die Arbeitsteilung der Gesellschaft funktioniert und ein Rechtssystem vorhanden ist, das den geordneten Ablauf dieses arbeitsteiligen Prozesses sicherstellt. Von dieser Tatsache profitiert letztlich auch jeder, der Eigentum besitzt. Der Versuch verschiedener nationalökonomischer Theorien, über den Weg der sogenannten «Internalisierung der Kosten» dem Eigentümer alle jene Lasten zu übertragen, die für den Erwerb, die Erhaltung und die Nutzung seines Eigentums grundsätzlich auch der Gesellschaft anfallen, setzt sich zum Ziel, wenigstens theoretisch das Eigentum wieder so zu bewerten, als wäre es nicht in diesen arbeitsteiligen Prozess integriert. Da es wohl derartigen theoretischen Modellen kaum gelingen mag, praktikable und einwandfreie Lösungen in dieser Richtung zur Verfügung zu stellen, erscheint es mir viel wichtiger, abzuklären, welche Auswirkungen und welche Bedeutung es für das Eigentum hat, dass es von der arbeitsteiligen Gesellschaftsordnung abhängig ist. Mit anderen Worten, es sollte der vieldeutige, aber oft benutzte Begriff der Sozialbindung des Eigentums näher untersucht werden.

Einer eingehenden Prüfung sollte schliesslich auch die Individualisierung des Eigentums unterzogen werden. Die Bindung des früheren Eigentums an den Hausvater oder an die gesamte Familie führte zu einer strukturierten Gesellschaftsordnung, in der das Familienoberhaupt die Familie gegenüber den politischen Organen vertrat und innerhalb der Familie die private Herrschaft ausübte. Diese Struktur ist mit der Individualisierung des Eigentums verloren gegangen. Der einzelne Bürger und Eigentümer wird direkt politisch abhängig vom Staat, was zur berühmten Polarisierung des Problems Staat und Gesellschaft geführt hat. Hat dieser Wandel nicht auch zu einem Wandel des Eigentumsbegriffs geführt? Lässt sich Eigentum in dieser indivi-

duellen Funktion noch in gleicher Weise rechtfertigen wie zu Zeiten von John Locke? Dies sind Fragen, die sich im Zusammenhang mit dieser zunehmenden Individualisierung des Eigentums notwendigerweise stellen.

Ein weiterer Fragenkomplex, der einer näheren Prüfung wert ist, betrifft den Zusammenhang Demokratie und Eigentum. Ich habe bereits beim Steuerrecht dargestellt, dass die Mitsprache des Parlamentes bzw. des Volkes bei der Erhebung von Steuern für die Garantie des Eigentums von grundlegender Bedeutung ist. Bei der kurzen Darstellung der englischen demokratischen Entwicklung habe ich auch aufzuzeigen versucht, wie notwendig es ist, dass durch die Dezentralisation des Eigentums verschiedene Machtzentren in einem Staat sich bilden können, um so die Konzentration der Macht und deren Missbrauch zu verhindern. Die Dezentralisation des Eigentums ist damit nach meiner Auffassung notwendige Voraussetzung der Demokratie. Im Gegensatz dazu steht die marxistische Konzeption, wonach Demokratie nur dann möglich ist, wenn die Bürger enteignet und das Eigentum an Produktionsmitteln dem Staat übertragen wird. In diesem Falle ist sämtliche Macht auf die staatliche Bürokratie konzentriert und der Bürger ist dieser Bürokratie ausgeliefert.

Dieser Zusammenhang zwischen Demokratie und Eigentum stellt sich unter anderem neben dem Steuerrecht auch auf dem Gebiet der Raumplanung, zumal nach schweizerischem Konzept die Bürger der Gemeinde über die Zonenpläne entscheiden.

Die neoliberalen Wirtschaftstheorien gehen für die Beurteilung des Systems der freien Marktwirtschaft von einem Menschenbild aus, das den Menschen als ein Wesen versteht, welches in erster Linie an der Anhäufung von Eigentum interessiert ist. Entspricht dieser «homo oeconomicus» der tatsächlichen Wirlichkeit? Oder müsste nicht vielmehr eine Wirtschaftstheorie auch der Tatsache Rechnung tragen, dass der Mensch sich nicht in ein theoretisches Modell pressen lässt, sondern viel komplexer ist als das manche Theoretiker wahrhaben wollen. Jedenfalls scheint mir eine eingehende Untersuchung des Menschenbildes liberaler Wirtschaftstheorien von grundlegender Bedeutung für die Entwicklung der Eigentumslehre und des Eigentumsbegriffes zu sein.