

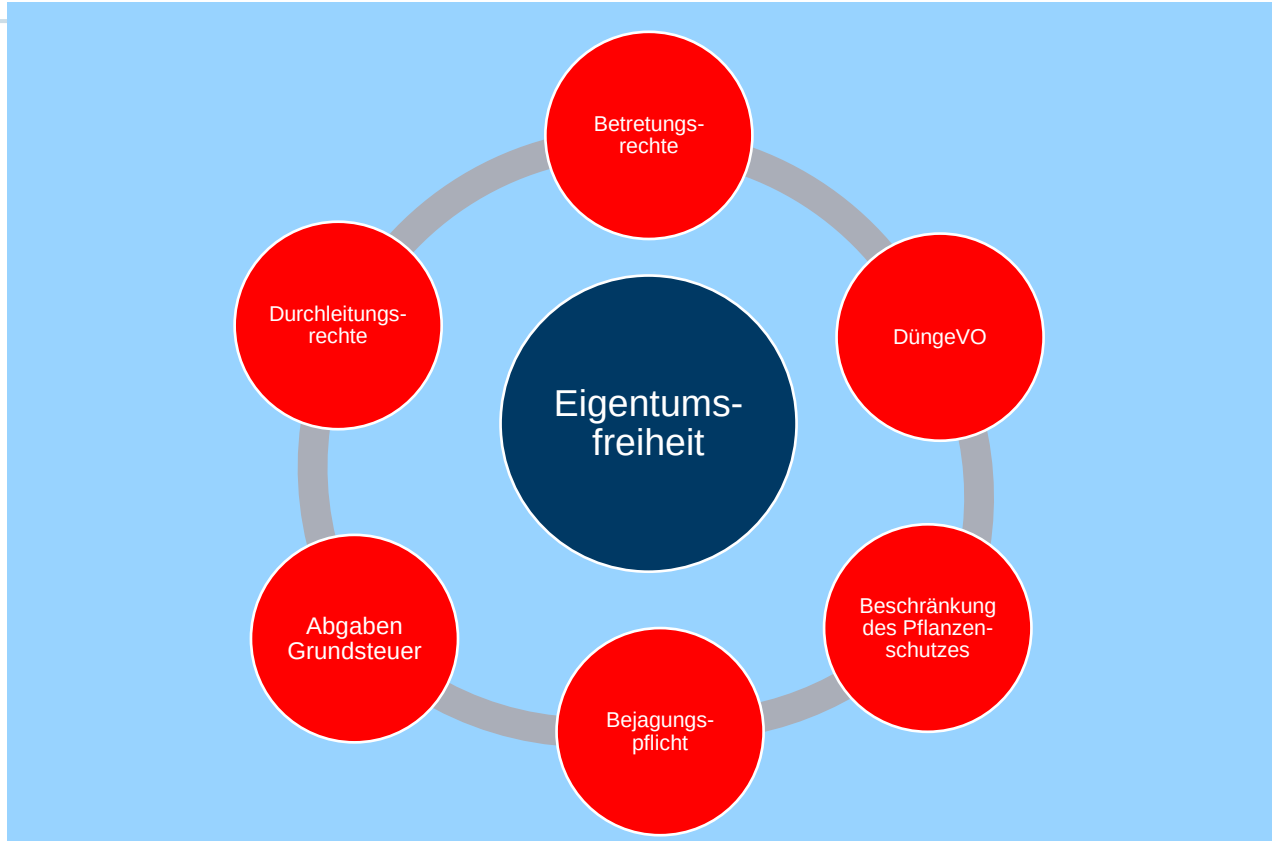


Grundfragen der Eigentumsgarantie

Univ.-Prof. Dr. iur. Johannes Dietlein
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

- „Es scheint, dass eine Wirtschaft nur dort gedeiht, wo wirklich Eigentum und uneingeschränkte Verfügung darüber stattfindet. Bei einem ungewissen Eigentum wird man die Anlagen vermissen, die nur mit der Zeit Nutzen bringen; es wird wenig zur Verbesserung der Viehzucht geschehen, es werden nicht Gräben gezogen, nicht Wiesen abgewässert, nicht Baumpflanzungen angelegt, und wenn es mit Zwang geschieht, so geschieht es schlecht“.
- Reichsfreiherr vom und zum Stein
(1757 – 1831)

Die Realität: Vielfältige Eigentumsbindungen



Art. 14 GG

(1) Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.

(2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.

Heißt:

Die Existenz von Eigentum ist nicht verhandelbar

Die Verfassungsgarantie des Eigentums enthält einen verbindlichen Auftrag an die Gesetzgebung:

➡ Der Gesetzgeber wird durch das Grundgesetz zu der möglichst umfassenden Gewährleistung eines privatnützigen und privat verfügbaren Eigentums verpflichtet. Dem Eigentum kann er Grenzen setzen, soweit gewichtigere Gemeinwohlbelange entgegenstehen.

➡ **Zum Gegenmodell der DDR-Verfassung vom 9.4.1968 (idF. vom 7.10.1974)**

Art. 9 Abs. 1

„Die Volkswirtschaft der Deutschen Demokratischen Republik beruht auf dem sozialistischen Eigentum an den Produktionsmitteln. Sie entwickelt sich gemäß den ökonomischen Gesetzen des Sozialismus auf der Grundlage der sozialistischen Produktionsverhältnisse ... „

Heißt:

Eigentum wird durch des Gesetzgeber ausgestaltet

Sowohl der Inhalt als auch die Grenzen des Eigentums werden durch den Gesetzgeber bestimmt, sind also nicht verfassungsunmittelbar festgelegt!

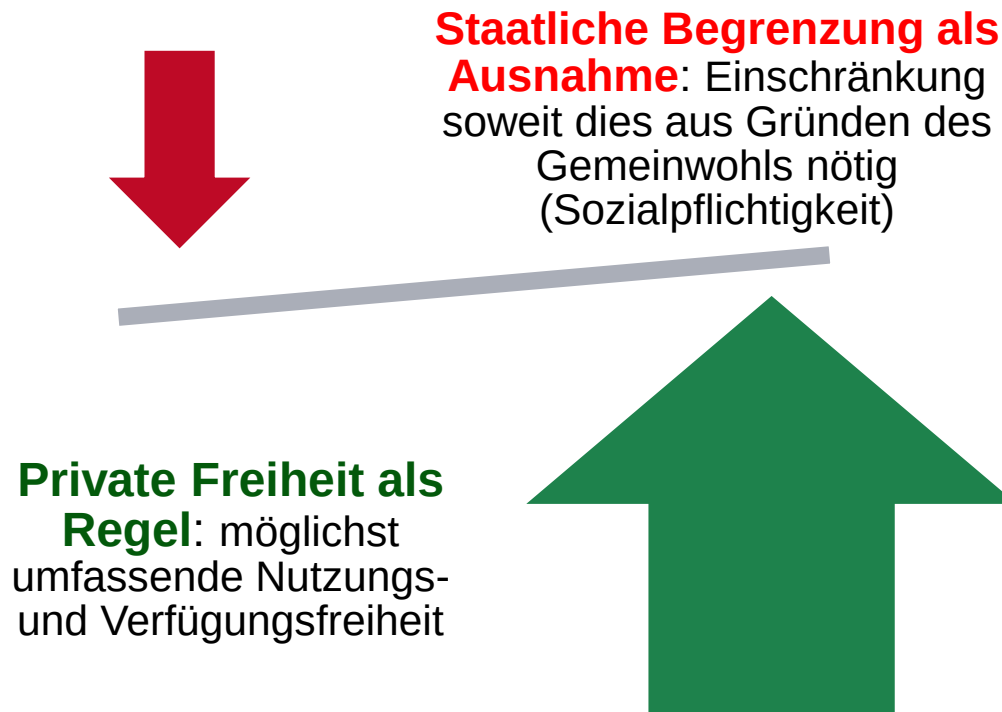
Streitfall: Genießt „das Unternehmen“ als Ganzes eigentumsrechtlichen Schutz?

- **Bundesgerichtshof** Ja, der Gewerbebetrieb ist im Sinne einer ökonomischen Gesamtheit als „sonstiges Recht“ von der Schutzvorschrift des § 823 Abs. 1 BGB mit umfasst (*zuletzt BGHZ 133, 265, 267*)
- **Bundesverfassungsgericht**: „Es bedarf daher weiterhin keiner Entscheidung, ob und inwieweit im Einzelnen das im Fachrecht als sonstiges Recht gemäß § 823 Abs. 1 BGB anerkannte Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb auch Eigentumsschutz nach Art. 14 Abs. 1 GG genießt“ (*BVerfGE 143, 246 – Rz. 240*)

Heißt: Eigentum ist „wandelbar“

Indem das Eigentum durch die Gesetze ausgestaltet wird, kann es durch neue Gesetze auch umgestaltet, nicht aber abgeschafft werden.

- Beispiel: Der Ausstieg aus der Kernenergie bedeutet im Kern eine Neudefinition von Eigentum, nämlich in Gestalt der Aufhebung bisheriger eigentumsrechtlicher Nutzungsrechte
- Beispiel: Der Erlass eines Bebauungsplans für einen vormaligen Außenbereich schafft bauliche Nutzungsrechte, die zuvor nicht bestanden.



- Für den „**Kernbereich**“ gilt ein **absoluter Schutz** (Eigentum darf nicht zur „leeren Hülse“ werden)
- Jenseits des Kernbereichs (**Randbereich**): **Rechtfertigungsbedürftigkeit** jedweder Beschränkung von Eigentum : Legitimer Zweck / Geeignetheit / Erforderlichkeit / Zumutbarkeit – unter Berücksichtigung legislativer Einschätzungsspielräume
- Ggf. finanzielle **Ausgleichspflichten** bei ansonsten unzumutbaren Beschränkungen des Eigentums (zu trennen von der Enteignungsentschädigung)

Mit steigendem Sozialbezug des Eigentum steigert sich der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers für Beschränkungen jenseits des Kernbereichs

Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 50, 290, 340)

„Soweit es um die Funktion des Eigentums als Element der **Sicherung der persönlichen Freiheit des Einzelnen** geht, genießt dieses einen besonders ausgeprägten Schutz. Dagegen ist die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhaltsbestimmung und Schrankenbestimmung um so weiter, je mehr das Eigentumsobjekt in einem **sozialen Bezug und einer sozialen Funktion** steht.

Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 143, 246 ff.):

„Die Schutzwürdigkeit des Eigentums in seiner Bedeutung als individuelles Freiheitsgrundrecht ist bei Atomanlagen beschränkt. Dieses Eigentum dient nach seiner Eigenart und Funktion **nur in geringem Maße der persönlichen Freiheit** des Einzelnen. Es handelt sich vielmehr um **unternehmerisches Eigentum mit einem besonders ausgeprägten sozialen Bezug** ... Beides (scil: die Ausrichtung der Atomwirtschaft auf die Energieversorgung und deren Risikopotential, d. V.) prägt den intensiven sozialen Bezug des Eigentums an Kernkraftwerken und verschafft dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Atomrechts einen **besonders weiten Gestaltungsspielraum**“

Für ein hohes Schutzniveau spricht die Funktion des landwirtschaftlichen Eigentums zur Sicherung der persönlichen Freiheit der Landwirte

Ein weiterer Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers aufgrund erhöhter Sozialbindung ergibt sich dort, wo landwirtschaftliches Eigentums in einem sachlichen Spannungsfeld zu öffentlichen Interessen des Natur-, Tier- und Klimaschutzes steht

- Diesbezügliche Beschränkungen sind grundsätzlich ohne Ausgleich hinzunehmen.
- Anders gilt für Enteignungen (z. B. für Durchleitungsrechte) sowie für solche intensiven Sozialbindungen, die ohne finanziellen Ausgleich unzumutbar sind.

Abgrenzung zur Enteignung / Sozialisierung

Enteignung:

Nach der Rechtsprechung des BVerfG allein im Falle des konfiszierenden Zugriffs auf einzelne Eigentumsobjekte bestimmter Grundeigentümer (unter Durchbrechung der im Übrigen fortdauernden Eigentumsordnung), z. B. im Falle des Pipeline-Baus etc.

Sozialisierung:

Ebenfalls nur der konkret-individuelle Zugriff auf einzelne Eigentumsobjekte individueller Eigentümer – hier zum Zwecke der Überführung ein gemeinwirtschaftliche Nutzungen

Folge:

Entschädigungspflicht – Streit um die Höhe der Entschädigung

Stufung klassischer Eigentumseingriffe

Sozialbindungen



Ausgleich nur ausnahmsweise

- Duldung eines Wald-/Flurbetretungsrechts
- Denkmalschutzrecht
- Jagdliches Eigentum: Übergang des Jagdausübungsrechts auf Jagdgenossenschaften
- Unternehmerisches Eigentum: Mitbestimmung / Brandschutz durch Werkfeuerwehr etc.

Echte Enteignungen



immer zu entschädigen!

- Bau von Bahntrassen / Pipelines etc.
- Deichbau unter Enteignung von Deichgrundstücken

Versagung von Eigentum



nur als ultima ratio

- Grundwasser (öffentlich-rechtliches Regime)
- Luftraum (öffentlich-rechtliches Regime)
- Bergwerkseigentum (als vom Staat verliehenes Recht)

Wann muss der Staat Nutzungsbeschränkungen, die sich auf die Sozialbindung gründen, finanziell ausgleichen?

Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 58, 137 ff.)

„Das Maß und der Umfang der dem Eigentümer von der Verfassung zugemuteten und vom Gesetzgeber zu realisierenden Bindung hängt ... wesentlich davon ab, ob und in welchem Ausmaß das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und in einer sozialen Funktion steht ... Es liegt auf der Hand, daß die Pflicht zur unentgeltlichen Abgabe von Belegstücken solcher Druckwerke im Gegensatz zu den Billig- und Massenproduktionen eine ins Gewicht fallende Belastung darstellt. Art. 14 II GG vermag nicht zu rechtfertigen, daß der Verleger eine solche Belastung im Interesse der Allgemeinheit tragen muß. ... eine kostenlose Pflichtablieferung (überschreitet) die Grenzen verhältnismäßiger und noch zumutbarer inhaltlicher Festlegung des Verlegereigentums ...“

➡ **Heißt bezogen auf die Landwirtschaft: „Es kommt darauf an ...“**

Bei Nutzungsbeschränkungen, die massive Auswirkungen auf die Ertragsfähigkeit des landwirtschaftlichen Eigentums haben, wird sich idR eine Ausgleichspflicht ergeben, **soweit die Belastungen ansonsten „unzumutbar“ wären**. Hieraus ergibt sich idR keine Vollausgleichspflicht.

Können Eingriffe „addiert“ werden mit der Folge, dass ab einer bestimmten Massierung Verfassungswidrigkeit eintritt bzw. eine Ausgleichspflicht greift?

Bundesverfassungsgericht:

„Mehrere für sich betrachtet möglicherweise angemessene oder zumutbare Eingriffe in grundrechtlich geschützte Bereiche können in ihrer Gesamtwirkung zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung führen, die das Maß der rechtsstaatlich hinnehmbaren Eingriffsintensität überschreitet. Kumulativen oder „additiven“ Grundrechtseingriffen [...] wohnt ein spezifisches Gefährdungspotential für grundrechtlich geschützte Freiheiten inne [...].

Ob eine Kumulation von Grundrechtseingriffen das Maß der rechtsstaatlich **hinnehmbaren Eingriffsintensität noch wahrt**, hängt von einer **Abwägung** aller Umstände ab, in die auch **gegenläufige Verfassungsbelange einzubeziehen** sind.“



Offene Frage: Wann genau können Eingriffe „addiert“ werden? Unklar insbesondere, ob Belastungen, die durch verschiedene Gesetze formuliert werden, addierbar sind.

Führt in Bezug auf abschließende EU-Vorgaben zur **Unanwendbarkeit des Art. 14 GG**

- Gilt für Kontrolle der unionsrechtlichen Regelung, aber auch für die (1:1) umsetzenden Rechtsvorschrift sowie die Anwendung durch die nationalen Behörden
- Art. 17 GRCh (Eigentumsgarantie), aber bislang ohne Anerkennung einer finanziellen Ausgleichspflicht
- BVerfG hält sich zT zur Prüfung der GRCh befugt; bei Unklarheiten Vorlage EuGH – stets wirksame Kontrolle der nationalen Anwendung

Aber keine Sperrung des Art. 14 GG, soweit EU-Regelung (VO/RL) bei der Umsetzung Spielraum belassen

- BVerfG:
 - UnionsR lässt im Umsetzungsspielraum Grundrechtsvielfalt zu; daher Prüfung primär am Maßstab der Grundrechte des GG
 - Grds. parallele Anwendbarkeit der EU GRCh, aber mit der Vermutung, dass Schutzniveau der GRCh durch Anwendung der Grundrechte des GG idR „mitgewährleistet“ ist