

# Art 14 GG

## Die Eigentumsfreiheit

### Das besondere Grundrecht

**hemmer for free**

mit

RA Dr. Uwe Schlömer

&

RAuN Christian Pope

**Juristisches Repetitorium**  
hemmer



## I. Prüfungsschema zu Art 14 GG

### A. (probeweise) Schutzbereich

#### I. Persönlicher Schutzbereich

- (P) jur. Pers. des öffentlichen Rechts

#### II. Sachlicher Schutzbereich

- (P1) Besitzrecht Mieter
- (P2) Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb
- (P3) Anliegerrecht
- (P4) Schutz des Vermögens

### B. Eigentumsrelevante Maßnahme

- Enteignung
- Inhalts- und Schrankenbestimmung (ISB)
- (P) Abgrenzung der beiden Maßnahmen

### C. Rechtfertigung

#### I. Enteignung

- Gesetzesvorbehalt
- Junktimklausel
- Zum Wohl der Allgemeinheit
- Güterbeschaffung
- VHM

#### II. ISB

- VHM

## II. Maßgebliche examensrelevante Rechtsprechung des BVerfG zu Art 14 GG



### III. Das Grundrecht im Einzelnen

**Dazu lesenswert:**

Jochum/ Durner, JuS 2005, Seite 220 ff., 320 ff., 412 ff

#### A. (probeweise) Eröffnung des Schutzbereichs

- Art 14 I GG gewährleistet das Privateigentum und das Erbrecht
- Im Rahmen der Eigentumsgarantie sind folgende Aufgaben aus verfassungsrechtlicher Sicht zu beachten
  - **Institutsgarantie:**
    - Sachbereiche, die zum elementaren Bestand grundrechtlich geschützter Betätigung im vermögensrechtlichen Bereich gehören, dürfen der Privatrechtsordnung nicht entzogen werden
    - ⇒ geschützt ist damit ein Kernbestand an Normen, die die Existenz und die Funktionsfähigkeit des privatnützigen Eigentums ermöglichen und ordnen
  - **Subjektiv öffentlich- rechtliches Abwehrrecht** gegen den Staat ⇒ Bestandsgarantie/ Rechtsstellungsgarantie
  - **Eigentumswertgarantie** aus Art 14 III GG ⇒ soweit der Bestand des Eigentums aus übergeordneten Überlegungen nicht gewährleistet werden kann, muss jedenfalls eine Entschädigung für den Eigentumsverlust sichergestellt sein

#### I. Persönlicher Schutzbereich:

- Träger des Eigentumsgrundrechts sind grds. alle natürlichen Personen und die juristischen Personen des Privatrechts iSd. Art 19 III GG ⇒ Jedermann- Grundrecht
- **(P)** Schutz von jur. Pers. des öffentlichen Rechts durch Art 14 I GG?
  - „Sasbach“- Entscheidung (BVerfGE 61, 82 ff.)
  - *BVerfG:*

Grundsätzlich **kein Schutz für jur. Pers. des öffentlichen Rechts** durch Art. 14 I GG auch wenn diese z.B. Grundeigentum nur privatrechtlich nutzen und es nicht zur Ausübung öffentlich-rechtlicher Aufgaben erforderlich ist.

⇒ ÖR- Körperschaften können sich weder bei hoheitlichem, noch bei rein fiskalischem Handeln auf Art 14 GG berufen

⇒ (S) *Art 14 I GG schützt das Eigentum Privater und nicht das Privateigentum*

- Arg.:
  - ✚ Für jur. Pers des öffentl. Rechts geht es nicht darum, das eigene Leben nach eigenen Entwürfen zu gestalten und über sich selbst zu bestimmen, sondern sie handeln bei der Erfüllung ihrer Aufgaben aufgrund von Kompetenzen, die ihnen durch das öffentliche Recht zugeordnet sind
- Allerdings hat BVerfG nicht generell ausgeschlossen, dass in bestimmten Ausnahmefällen doch ein Schutz durch Art 14 GG bestehen kann

## II. Sachlicher Schutzbereich:

- Eigentum ist gerade **kein naturrechtliches (vorrechtliches) Faktum**
  - ⇒ Vielmehr ist Eigentum ein Rechtsbegriff, der durch die Rechtsordnung ausgeprägt werden muss
- Eigentum iSd Art 14 I GG umfasst somit alles, was das einfache Recht zu einem bestimmten Zeitpunkt als Eigentum definiert ⇒ (S) *normgeprägter Schutzbereich*
- *Eigentum im verfassungsrechtlichen Sinne ist jedoch geprägt durch*
  - *Ausschlussfunktion und*
  - *Nutzungsfunktion*
- Umfasst ist damit insbesondere:
  - Eigentum nach dem bürgerlichen Recht (§§ 903 ff BGB)
  - Darüber hinaus sind jedoch auch alle vermögenswerten Rechte umfasst:
    - Erbbaurechte, Vorkaufsrechte, Aktien, Warenzeichenrechte
    - Subjektiv- öffentliche Rechte, soweit diese auf nicht unerheblicher Eigenleistung des Versicherten beruhen und nach der Art des Ausschließlichkeitsrechts dem Rechtsträger als privatnützig zu zuordnen ist (E 97, 271, 284)
      - ⇒ z.B. Ansprüche und Anwartschaften aus der gesetzlichen Rentenversicherung
      - ⇒ nicht umfasst sind Sozialhilfe, Kindergeld oder Ansprüche aus Hinterbliebenenrente
  - **(P1)** Besitzrecht des Mieters am Wohnraum (E 89, 1, 5 ff.)
    - erfüllt grds. vergleichbare Funktion, wie sie typischerweise auch dem Sacheigentum zukommt
    - ist für die Entfaltung und eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens des einzelnen unerlässlich

- *BVerfG*: Aus diesen Gründen unterfällt auch das Besitzrecht des Mieters dem Schutzbereich des Art 14 I GG
- Schutz endet erst mit einer wirksamen Kündigung

⇒ Fachgerichte müssen daher bei der Anwendung und Auslegung der einfachgesetzlichen Regelungen die durch Art 14 I GG gezogenen Grenzen berücksichtigen

⇒ Der bloße Wille des Vermieters, seine Wohnung wieder selbst zu nutzen, reicht allein nicht aus, um eine wirksame Kündigung wegen Eigenbedarfs zu rechtfertigen, vielmehr muss der Selbstnutzungswunsch des Vermieters vernünftig und nachvollziehbar sein

- geschützt ist der vorhandene Bestand des Eigentums, **nicht** umfasst sind dagegen **Gewinnerwartungen und Chancen, Hoffnungen und Aussichten** ⇒ Abgrenzung zu Art 12 GG
- geschützt ist auch die Nutzung des Eigentums
- Schutz letztlich auch dafür, die Eigentumsinteressen im Verwaltungs- und Gerichtsverfahren effektiv verfolgen zu können
- Geschützt ist die positive und negative Eigentumsfreiheit
- **(P2)** Recht am eingerichteten & ausgeübten Gewerbebetrieb

hM.: Schutzbereich des Art. 14 I GG eröffnet bei Eingriffen in den Bestand und bei Existenzbedrohung, jedoch kein Schutz von Gewinnchancen

aA.: Art. 14 I GG grundsätzlich eröffnet, da Position am Markt etwas Erworbenes darstellt.

- **(P3)** Anliegerrecht (dazu Hobe DÖV 1997, 323)
  - Art. 14 I GG schützt nur den Kernbereich des Anliegerrechts, d.h. dauerhafte Zufahrt
  - übrige Ausgestaltung obliegt dem Gesetzgeber
  - Beachte: kein Schutz von Lagevorteilen
    - Ausn.: Gewerbetreibende
      - ⇒ Schutz auch vor zeitweiliger Zugangsbeschränkung bei Existenzbedrohung
- **(P4)** Schutz des Vermögens in seiner Gesamtheit?  
BVerfG / hL: Vermögen als solches unterfällt nicht dem Schutzbereich des Art 14 I GG

- Steuergesetze dürfen keine (S) konfiskatorische Wirkung haben, also nicht erdrosselnd wirken (E 87, 153, 169; E 91, 207,220) ⇒ erst wenn dies der Fall ist, ist der Schutzbereich betroffen
- hL fordert gerade, dass Steuern zwar aus dem Vermögen gezahlt werden, die Besteuerungstatbestände jedoch an Eigentumserwerb, -bestand oder -verwendung anknüpfen (so auch BVerfGE 93, 121, 137 für Vermögenssteuer)

### **B. Eigentumsrelevante Maßnahme**

- eigentumsrelevante Maßnahmen können zum einen als Inhalts- und Schrankenbestimmung erfolgen, zum anderen als Enteignung
- **(P1) Abgrenzung Enteignung / ISB**
  - BVerfGE 58, 300 „Nassauskiesung“
    - Zwischen Enteignung und ISB besteht ein aliud– Verhältnis
    - ISB sind abstrakt- generell, Enteignung ist konkret- individuell
    - Abgrenzung erfolgt nach Intention, nicht mehr nach Intensität
  - BVerfGE 104, 1 ff „Baulandumlegung“
    - Qualifizierendes Merkmal der Enteignung ist die staatliche Güterbeschaffung ⇒ Staat nimmt dem Bürger einen Vermögensgegenstand weg, um ihn selbst zu nutzen
  - BVerfG, Urt. v. 06.12.2016, 1 BvR 2821/11, NJW 2017, 217 ff., „Atomausstieg“
    - Die Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG setzt weiterhin zwingend voraus, dass der hoheitliche Zugriff auf das Eigentumsrecht zugleich eine Güterbeschaffung zugunsten der öffentlichen Hand oder des sonst Enteignungsbegünstigten ist.
      - die Güterbeschaffung ist konstitutives Merkmal der Enteignung
      - Für dieses Merkmal spricht vor allem, dass ein praktischer Bedarf für den bloßen Eigentumsentzug, der nicht zugleich mit einem Übergang des Eigentums auf den Staat oder einen Drittbegünstigten verbunden ist, gerade dann besteht, wenn das Eigentumsrecht im weitesten Sinne bemakelt ist.
      - In solchen Fällen hat der Staat typischerweise kein originäres Interesse an der Beschaffung des betroffenen Gegenstands aus Gründen des Gemeinwohls. Es entspricht der grundsätzlichen Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG), den Eigentumsentzug in solchen Fällen nicht als entschädigungspflichtige Enteignung zu qualifizieren, sondern als Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums.

- Mit der Begrenzung der Enteignung auf Fälle der Güterbeschaffung werden auch Eigentumsbelastungen aus dem Bereich der entschädigungspflichtigen Enteignung ausgenommen, mit denen der Staat konkrete Eigentumspositionen nur entzieht und die damit ein besonderes Eingriffsgewicht haben. In diesen Fällen hat der Gesetzgeber besonders sorgfältig zu prüfen, ob ein solcher Entzug nur dann mit Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar ist, wenn für den Eigentümer ein angemessener Ausgleich vorgesehen ist.
- BVerfGE 58, 137 ff. „Pflichtexemplar“
  - *Sachverhalt:*

Eine landesrechtliche Regelung begründet die Pflicht für jeden Verlag, von jedem neu aufgelegten Druckwerk ein Exemplar kostenlos an die Staatsbibliothek abzugeben
  - *Aussage des BVerfG:*

In der gesetzlichen Abgabepflicht ist keine Enteignung zu sehen, da das Eigentum des Verlegers am Druckwerk bereits von seiner Entstehung an in abstrakt- genereller Weise mit der Abgabepflicht belastet ist ⇒ es konnte zu keinem Zeitpunkt unbelastetes Eigentum erworben werden
- **(P2) Kampfhunde- VO & Tötungsklausel**
  - ⇒ Anordnung der Tötung eines gefährlichen Hundes könnte eine Enteignung sein
    - Enteignung *ist die vollständige oder teilweise Entziehung von Eigentumspositionen durch einen gezielten hoheitlichen Rechtsakt zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben*
    - *BVerfG:* Enteignung muss eine bestimmte Zweckrichtung haben, Behörde muss Eigentum selbst nutzen wollen (BVerfGE 20, 351, 359; vgl auch auch Baulandumlegungsentscheidung)
    - Bei der Tötung eines gefährlichen Kampfhundes entzieht die Behörde jedoch das Eigentum nur wegen seiner besonderen Gefährlichkeit für Allgemeinheit
    - Behörde ist gerade nicht selbst daran interessiert, das Eigentum am Tier bzw. dessen Kadaver zu erlangen und zu nutzen
  - ⇒ Enteignung (-), aber ISB: hier muss dann sehr ausführlich die VHM geprüft werden, im Ergebnis ist sowohl Rechtfertigung, als auch deren Ablehnung vertretbar



### III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

⇒ abhängig davon, ob eine ISB oder eine Enteignung vorliegt, sind an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung unterschiedliche Anforderungen zu stellen

#### 1. Voraussetzungen der Enteignung, Art 14 III GG:

##### a) Gesetzesvorbehalt:

- Enteignung kann nur aufgrund eines Gesetzes (**Administrativenteignung**) oder durch ein Gesetz (**Legalenteignung**) erfolgen
  - ⇒ Administrativenteignung ist vorrangig, da gegen diese besserer Rechtsschutz besteht
  - ⇒ Legalenteignung ist nur zulässig, wenn der betreffende Zweck durch die Administrativenteignung erheblich weniger gut erreicht werden kann, also die Administrativenteignung mit erheblichen Nachteilen für die Allgemeinheit verbunden wäre (BVerfGE 95, 1, 22).
- Art 19 I GG (Verbot des Einzelfallgesetzes/ Zitiergebot) findet bei Art 14 GG keine Anwendung (Jarass/ Pieroth, GG, Art 14, Rdnr. 78) ⇒ Arg.: Art 14 GG ist mit einem Ausgestaltungsvorbehalt versehen und nicht mit einem Eingriffsvorbehalt
- Auch im Rahmen des Art 14 GG ist insoweit die Wesentlichkeitstheorie zu beachten

##### b) Junktimklausel:

**Ein Junktim** (von lat. iunctim, Adv. vereint, hintereinander), auch Junktimklausel, nennt man in der Rechtswissenschaft die Bestimmung einer Rechtsnorm, dass eine im Rang unter ihr stehende Rechtsvorschrift eine bestimmte Regelung nur in Verbindung mit einer anderen Regelung treffen darf

- Das Enteignungsgesetz selbst muss eine Entschädigungsregelung vorsehen, durch welches deren Art und Ausmaß geregelt wird
- Der Grundsatz „dulde und liquidiere“ gilt nicht mehr
  - ⇒ eine Entschädigung kann nur dann bei den ordentlichen Gerichten eingeklagt werden, wenn das Enteignungsgesetz dies in verfassungsmäßiger Weise vorsieht
  - ⇒ Betroffener muss somit zunächst gegen die Enteignung selbst vorgehen
- **(P1)** Salvatorische Klauseln in den Enteignungsgesetzen zulässig?

- Es handelt sich hier um Klauseln, die eine Entschädigung vorsehen für den Fall, dass sich eine Regelung enteignend auswirkt
- Klauseln unzulässig, da der Gesetzgeber selbst die Tatbestände regeln soll, bei denen eine Entschädigung erlangt werden kann (BVerfGE 84, 361, 365)

**c) Enteignung nur zum Wohle der Allgemeinheit:**

- Keine Enteignung aus rein fiskalischen Gründen oder allein zur Förderung privater Interessen (BVerfG NJW 1999, 1176)  
⇒ vgl hierzu auch die Entscheidung des OVG Münster zum Verstoß des Rohrleitungsg NW gegen Art 14 GG wegen fehlender Konkretisierung des Allgemeinwohlzwecks im Gesetz (Beschl. v. 28.08.2014, 20 A 1923/ 11)

**d) Güterbeschaffungsvorgang:**

- In der verfassungsrechtlichen Literatur und in Rspr. ist immer wieder die Frage problematisiert worden, ob die Enteignung einen Güterbeschaffungsvorgang voraussetzt.
  - Ältere Rspr. (BVerfGE 83, 201, 211)
    - Entscheidendes Merkmal der Enteignung ist der Entzug des Eigentums und der dadurch bewirkte Rechts- und Vermögensverlust, nicht aber die Übertragung des entzogenen Objekts  
  - ⇒ allerdings wurde bereits hier durch die Rspr. vertreten, dass die Enteignung über eine bloße Beschränkung/ einem Verbot der Nutzung hinausgehen muss. Erforderlich war, dass jedenfalls die Nutzungsmöglichkeit durch einen anderen realisiert wird.
- Neuere und aktuelle Rspr. (BVerfGE 104, 1 ff „Baulandumlegung“; BVerfG Ur. v. 06.12.2016, 1 BvR 2821/ 11 „Atomausstieg“)
    - Wesentliches Merkmal einer Enteignung ist doch ein Güterbeschaffungsvorgang zu Gunsten des Staates oder eines sonstigen Enteignungsbegünstigten
    - ⇒ Eine Enteignung kann auch durch Teilentziehung des Eigentums möglich sein
  - Die Abgrenzung einer Enteignung zu einer das Eigentum beschränkenden ISB dürfte auch nach dieser Änderung der Rspr. oftmals problematisch sein.

**e) VHM**

**2.Voraussetzungen für eine verfassungsgemäße ISB**

**a) Gesetzesvorbehalt, Art. 14 I 2 GG:**

- Nur der Gesetzgeber kann Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmen und die Verwaltung dazu ermächtigen, im Einzelfall eine Eigentumsbestimmung vorzunehmen
- Gewohnheitsrecht genügt dagegen nicht

**b) VHM:**

- Jede ISB muss aufgrund der **Privatnützigkeit des Eigentums** auf der einen Seite und aufgrund der **Sozialbindung des Eigentums** auf der anderen Seite verhältnismäßig sein
- Insbesondere Auswirkungen der Institutsgarantie sind hier zunächst zu berücksichtigen:
  - Eigentum muss als Institut in der Form erhalten bleiben, dass es den Namen „Eigentum“ noch verdient (BVerfGE 24, 367, 389)
  - Charakteristisch für Eigentum ist sowohl die (S) Nutzungsfunktion, als auch die (S) Ausschlussfunktion
  - Institutsgarantie verwehrt letztlich aber nur solche staatlichen Maßnahmen, durch die solche Sachbereiche der Privatrechtsordnung entzogen werden, die zum elementaren Bestand grundrechtlich geschützter Betätigung im vermögensrechtlichen Bereich gehören (BVerfGE 24, 367, 389)
- Zu berücksichtigen sind daher im Rahmen der Angemessenheit insbesondere folgende weitere Aspekte:
  - Bedeutung des vermögenswerten Gutes
  - Übergangsregelungen, Härtefall-Klauseln
  - ggf. Ausgleichspflicht (vgl. „Pflicht-Exemplar“)
  - Bestands- vor Wertgarantie (vgl. „Denkmalschutz“)
- **(P1) Pflichtexemplar (E 58, 137, 144)**
  - Grundsätzlich kann eine ISB auch eine entschädigungslose Beschränkung der betroffenen Eigentumsposition vorsehen.
  - Der Gesetzgeber ist aus Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten nicht generell verpflichtet, bei jeder Eigentumsbelastung durch ISB kompensatorische Regelungen zu schaffen

Arg.:

  - ✚ eindeutiger Wortlaut und entsprechende Systematik des Art 14 GG
  - Ist die Eigentumsbelastung jedoch besonders hart, sind ggf. Entschädigungsregelungen notwendig, um damit unzumutbare Auswirkungen einer ISB auszugleichen und dadurch gleichheitswidrige Belastungen zu vermeiden

- **(P2) Denkmalschutz-Entscheidung (BVerfG NJW 1999, 2877 = E 100, 226, 243)**
  - ISB, die für sich genommen unzumutbar wären, aber vom Gesetzgeber mit Ausgleichsregelungen verbunden werden, können nur *ausnahmsweise* mit Art 14 I GG in Einklang stehen (S) *ausgleichspflichtige ISB* (BVerfGE 58, 137)
  
  - ISB müssen aber grundsätzlich auch ohne Ausgleichsregelungen die Substanz des Eigentums wahren, z.B. auch durch Ausnahmen, Befreiungen → (S) Bestandsschutz vor Wertersatz
  
  - allein dort, wo es zu unzumutbaren Belastungen des Eigentümers kommt, können kompensatorische Ausgleichsregelungen zur Wahrung der VHM in Betracht kommen
  
  - verfassungsmäßige Anforderungen an eine ausgleichspflichtige ISB:
    - ✚ ISB muss dem Vorrang des Bestandsschutzes gerecht werden
    - ✚ Ausgleichsregelung bedarf eines formellen Gesetzes und die finanziellen Entschädigung muss aufgrund dieser gesetzlichen Regelung der Höhe nach bestimmbar sein
    - ✚ Verwaltung muss bei der Aktualisierung der Eigentumsbelastung zumindest dem Grunde nach über Entschädigung mitentscheiden

### **Examensreport:**

Die Denkmalschutzentscheidung wird immer mal wieder zum Gegenstand einer Examensklausur gemacht. So nutzen die Prüfungsämter zB. den Fall des BVerfG (BVerfG NVwZ 2010, 957). Hierbei wurde ein Sachverhalt gestellt, der letztlich eins zu eins die aktuelle Entscheidung abbildete, allerdings ohne prozessualen Teil.

Diese Thematik wurde dann aber durch die Prüfungsämter scheinbar als zu einfach bzw. zu knapp angesehen, so dass in einem zweiten Teil dieser Examensklausur die Thematik um Warnungen vor einem privatrechtlichen Handeln/ Drittwirkung von Grundrechten aufgenommen wurde. Bei diesem Fall handelte es sich um eine Konstellation welche vergleichbar im Hauptkursfall 2 VerfR abgebildet ist. Auch hier gab es keinen prozessualen Teil.

### **Übungsfall zu Art 12, 14 GG**

✚ Prehn JA 2010, 438 ff.: Klausur zu einem fiktiven Gesetz; Probleme aus dem Gesetzgebungsverfahren, Beschlussfähigkeit des BT