

Grundgesetz

Kommentar

2. Auflage

Herausgegeben
von

Dr. Michael Sachs

Universitätsprofessor
an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Bearbeitet von

Prof. Dr. Ulrich Batts, Berlin; Prof. Dr. Herbert Bethge, Passau; RiBVerwG Prof. Dr. Heinz Joachim Bonk, Berlin; Prof. Dr. Christoph Degenhart, Leipzig; Prof. Dr. Steffen Deterbeck, Marburg; Prof. Dr. Armin Dittmann, Hohenheim; Prof. Dr. Dirk Ehlers, Münster; Prof. Dr. Wilfried Erbguth, Rostock; Prof. Dr. Wolfram Höfling, Gießen; Prof. Dr. Peter M. Huber, Jena; Prof. Dr. Jörn Ipsen, Osnabrück; Dr. Thorsten Koch, Osnabrück; Prof. Dr. Juliane Kokott, LL.M., S.J.D., Düsseldorf; Prof. Dr. Hartmut Krüger†, Köln; Prof. Dr. Jörg-Detlef Kühne, Hannover; Prof. Dr. Jörg Lücke, LL.M., Mainz; Prof. Dr. Siegfried Magiera, Speyer; Prof. Dr. Dietrich Murswiek, Freiburg i. Br.; Prof. Dr. Michael Nierhaus, Potsdam; Prof. Dr. Martin Oldiges, Leipzig; Prof. Dr. Lerke Osterloh, Frankfurt a.M.; Prof. Dr. Gerhard Robbers, Trier; Prof. Dr. Michael Sachs, Düsseldorf; Prof. Dr. Arnulf Schmitt-Kammler, Köln; Prof. Dr. Carola Schulze, Potsdam; Prof. Dr. Helmut Siekmann, Bochum; Prof. Dr. Rudolf Streinz, Bayreuth; Dr. Gerd Sturm, Augsburg; Prof. Dr. Peter J. Tettinger, Köln; Prof. Dr. Rudolf Wendt, Saarbrücken; Dr. Kay Windthorst, Düsseldorf



C. H. BECK'SCHE VERLAGSBUCHHANDLUNG
MÜNCHEN 1999

fachen Rechts zugerechnet werden.³⁶ Dagegen genießen (inländische wie ausländische) Anteilseigner ausländischer juristischer Personen – als natürliche Personen – den Schutz des Art. 14,³⁷ zu berücksichtigen ist, daß auch ausländisch beherrschte juristische Personen mit Sitz in der Bundesrepublik inländische juristische Personen sind.³⁸ Im übrigen ist der **völker- und europarechtliche Schutz** ausländischen Eigentums zu beachten, vgl. z. B. Art. 1 des 1. ZP zur EMRK.³⁹

Juristische Personen des öffentlichen Rechts können zwar Eigentümer, aber i. d. R. keine Träger von Grundrechten sein.⁴⁰ Das gilt auch für das Eigentumsgrundrecht. Nach der Formulierung des BVerfG schützt Art. 14 „nicht das Privateigentum, sondern das Eigentum Privater“.⁴¹ Auch soweit **kommunale Gebietskörperschaften** keine öffentlichen Aufgaben wahrnehmen, hat ihnen das BVerfG den Schutz von Art. 14 versagt, da sie dem Staat auch insoweit nicht in der gleichen „grundrechtstypischen Gefährdungslage“ gegenüberstünden wie der einzelne Eigentümer; ob in „**ganz besonders gelagerten Ausnahmefällen**“ etwas anderes gelten könne, wird offengelassen.⁴²

Desgleichen hat das BVerfG eine Grundrechtsträgerschaft der **öffentlich-rechtlichen Sparkassen** verneint⁴³ und den **öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten** eine Berufung auf Art. 14 gegenüber verwertungsrechtlichen Regelungen verwehrt.⁴⁴ Demgegenüber hat das BVerfG die Grundrechtsfähigkeit einer Handwerksinnung in einem Fall bejaht, in dem diese ausschließlich in ihrer Funktion als Vertretung der wirtschaftlichen Interessen ihrer Mitglieder betroffen war und in der Rechtslage kein Unterschied zur derjenigen privater Zusammenschlüsse bestand.⁴⁵ Ferner hat der BGH dem Jagdausübungsrecht einer Jagdgenossenschaft in der Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft den Schutz des Art. 14 zugebilligt, da sich diese bei einem Eingriff in ihr Recht in der gleichen „**grundrechtstypischen Gefährdungslage**“ wie der Inhaber eines Eigenjagdbezirks befinde.⁴⁶

Den Eigentumsschutz des Art. 14 genießen schließlich die **Kirchen und anderen Religionsgesellschaften**, auch soweit sie Körperschaften des öffentlichen Rechts sind. Dies kann schon deshalb angenommen werden, weil es sich bei ihnen um „eigenständige, vom Staat unabhängige, einem grundrechtlich geschützten Lebensbereich zugehörige Einrichtungen“⁴⁷ handelt. Die Gewährleistung des Art. 140 GG i. V. mit Art. 138 II WRV tritt dann neben Art. 14,⁴⁸ schließt diesen aber nicht aus⁴⁹ und begründet auch nicht erst dessen Anwendung.⁵⁰

Die **Grundrechtsmündigkeit** bestimmt sich bei Art. 14 parallel zu den bürgerlich-rechtlichen Vorschriften über die Geschäftsfähigkeit (§§ 104 ff. BGB).⁵¹

³⁶ BGHZ 76, 375 (384); *Bryde*, in: v. Münch/Kunig I, Art. 14 Rdn. 7; *Papier*, in: Maunz/Dürig, Art. 14 Rdn. 216.

³⁷ *Nußgens/Boujong*, Eigentum, Sozialbindung, Enteignung, 1987, Rdn. 23; *Bryde*, in: v. Münch/Kunig I, Art. 14 Rdn. 7.

³⁸ *Bryde*, in: v. Münch/Kunig I, Art. 14 Rdn. 7.

³⁹ Näher *Dolzer*, Eigentum, Enteignung und Entschädigung im geltenden Völkerrecht, 1985; *Bryde*, in: v. Münch/Kunig I, Art. 14 Rdn. 7; *Papier*, in: Maunz/Dürig, Art. 14 Rdn. 215.

⁴⁰ Vgl. *Krüger*, Art. 19 Rdn. 81 ff.; a. A. *Wieland*, in: Dreier I, Art. 14 Rdn. 62.

⁴¹ BVerfGE 61, 82 (108 f.); ebenso *Bryde*, in: v. Münch/Kunig I, Art. 14 Rdn. 8; *Papier*, in: Maunz/Dürig, Art. 14 Rdn. 206.

⁴² BVerfGE 61, 82 (105 ff.); 75, 192 (197); BVerfGE 84, 257 (269); *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Art. 14 Rdn. 20; *Papier*, in: Maunz/Dürig, Art. 14 Rdn. 207.

⁴³ BVerfGE 75, 192 (197 ff.); zustimmend *Papier*, in: Maunz/Dürig, Art. 14 Rdn. 208 f.

⁴⁴ BVerfGE 78, 101 (102).

⁴⁵ BVerfGE 70, 1 (20).

⁴⁶ BGHZ 84, 261 (264 f.); 132, 63 (65).

⁴⁷ Vgl. zu diesen Kriterien allgemein BVerfGE 45, 63 (79); 61, 82 (102 f.).

⁴⁸ *Hemrich*, in: v. Münch III, Art. 140 Rdn. 39; wohl auch *Papier*, in: Maunz/Dürig, Art. 14 Rdn. 206, 213.

⁴⁹ So *Dicke*, in: v. Münch I, 2. Aufl. 1981, Art. 14 Rdn. 7.

⁵⁰ So wohl *Kimminich* BK, Art. 14 (1992) Rdn. 113.

⁵¹ *Bryde*, in: v. Münch/Kunig I, Art. 14 Rdn. 10.

sehen Rechts zugerechnet werden.³⁶ Dagegen genießen (inländische wie ausländische) Anteilseigner ausländischer juristischer Personen – als natürliche Personen – den Schutz des Art. 14;³⁷ zu berücksichtigen ist, daß auch ausländisch beherrschte juristische Personen mit Sitz in der Bundesrepublik inländische juristische Personen sind.³⁸ Im übrigen ist der **Völker- und europarechtliche Schutz** ausländischen Eigentums zu beachten, vgl. z. B. Art. 1 des 1. ZP zur EMRK.³⁹

Juristische Personen des öffentlichen Rechts können zwar Eigentümer, aber i. d. R. keine Träger von Grundrechten sein.⁴⁰ Das gilt auch für das Eigentumsgrundrecht. Nach der Formulierung des BVerfG schützt Art. 14 „nicht das Privateigentum, sondern das Eigentum Privater“.⁴¹ Auch soweit **kommunale Gebietskörperschaften** keine öffentlichen Aufgaben wahrnehmen, hat ihnen das BVerfG den Schutz von Art. 14 versagt, da sie dem Staat auch insoweit nicht in der gleichen „grundrechtstypischen Gefährdungslage“ gegenüberstünden wie der einzelne Eigentümer; ob in „**ganz besonders gelagerten Ausnahmefällen**“ etwas anderes gelten könne, wird offengelassen.⁴²

Desgleichen hat das BVerfG eine Grundrechtsträgerschaft der **öffentlich-rechtlichen Sparkassen** verneint⁴³ und den **öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten** eine Berufung auf Art. 14 gegenüber verwertungsrechtlichen Regelungen verwehrt.⁴⁴ Demgegenüber hat das BVerfG die Grundrechtsfähigkeit einer Handwerksinnung in einem Fall bejaht, in dem diese ausschließlich in ihrer Funktion als Vertretung der wirtschaftlichen Interessen ihrer Mitglieder betroffen war und in der Rechtslage kein Unterschied zur derjenigen privater Zusammenschlüsse bestand.⁴⁵ Ferner hat der BGH dem Jagdausübungsrecht einer Jagdgenossenschaft in der Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft den Schutz des Art. 14 zugebilligt, da sich diese bei einem Eingriff in ihr Recht in der gleichen „**grundrechtstypischen Gefährdungslage**“ wie der Inhaber eines Eigenjagdbezirks befinde.⁴⁶

Den Eigentumsschutz des Art. 14 genießen schließlich die **Kirchen und anderen Religionsgesellschaften**, auch soweit sie Körperschaften des öffentlichen Rechts sind. Dies kann schon deshalb angenommen werden, weil es sich bei ihnen um „eigenständige, vom Staat unabhängige, einem grundrechtlich geschützten Lebensbereich zugehörige Einrichtungen“⁴⁷ handelt. Die Gewährleistung des Art. 140 GG i. V. mit Art. 138 II WRV tritt dann neben Art. 14,⁴⁸ schließt diesen aber nicht aus⁴⁹ und begründet auch nicht erst dessen Anwendung.⁵⁰

Die **Grundrechtsmündigkeit** bestimmt sich bei Art. 14 parallel zu den bürgerlich-rechtlichen Vorschriften über die Geschäftsfähigkeit (§§ 104 ff. BGB).⁵¹

³⁶ BGHZ 76, 375 (384); *Bryde*, in: v. Münch/Kunig I, Art. 14 Rdn. 7; *Papier*, in: Maunz/Dürig, Art. 14 Rdn. 216.

³⁷ *Nußgens/Boujong*, Eigentum, Sozialbindung, Enteignung, 1987, Rdn. 23; *Bryde*, in: v. Münch/Kunig I, Art. 14 Rdn. 7.

³⁸ *Bryde*, in: v. Münch/Kunig I, Art. 14 Rdn. 7.

³⁹ Näher *Dolzer*, Eigentum, Enteignung und Entschädigung im geltenden Völkerrecht, 1985; *Bryde*, in: v. Münch/Kunig I, Art. 14 Rdn. 7; *Papier*, in: Maunz/Dürig, Art. 14 Rdn. 215.

⁴⁰ Vgl. *Krüger*, Art. 19 Rdn. 81 ff.; a. A. *Wieland*, in: Dreier I, Art. 14 Rdn. 62.

⁴¹ BVerfGE 61, 82 (108 f.); ebenso *Bryde*, in: v. Münch/Kunig I, Art. 14 Rdn. 8; *Papier*, in: Maunz/Dürig, Art. 14 Rdn. 206.

⁴² BVerfGE 61, 82 (105 ff.); 75, 192 (197); BVerwGE 84, 257 (269); *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Art. 14 Rdn. 20; *Papier*, in: Maunz/Dürig, Art. 14 Rdn. 207.

⁴³ BVerfGE 75, 192 (197 ff.); zustimmend *Papier*, in: Maunz/Dürig, Art. 14 Rdn. 208 f.

⁴⁴ BVerfGE 78, 101 (102).

⁴⁵ BVerfGE 70, 1 (20).

⁴⁶ BGHZ 84, 261 (264 f.); 132, 63 (65).

⁴⁷ Vgl. zu diesen Kriterien allgemein BVerfGE 45, 63 (79); 61, 82 (102 f.).

⁴⁸ *Hemrich*, in: v. Münch III, Art. 140 Rdn. 39; wohl auch *Papier*, in: Maunz/Dürig, Art. 14 Rdn. 206, 213.

⁴⁹ So *Dicke*, in: v. Münch I, 2. Aufl. 1981, Art. 14 Rdn. 7.

⁵⁰ So wohl *Kimminich* BK, Art. 14 (1992) Rdn. 113.

⁵¹ *Bryde*, in: v. Münch/Kunig I, Art. 14 Rdn. 10.

4. Eigentum im europäischen Recht

- 20 a Das **Eigentum** gehört nach ständiger Rspr. des EuGH zu den von der **gemeinschaftlichen Rechtsordnung** geschützten Grundrechten.⁵² Hergeleitet wird dieser grundrechtliche Schutz nunmehr aus Art. F II EUV, der seinerseits auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten sowie auf Art. 1 des Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention⁵³ verweist. Diese Verweisungen führen dazu, daß dem EuGH noch stärker, als dies in den nationalen Rechtsordnungen den Verfassungsgerichten obliegt, die Aufgabe zukommt, die Reichweite der Eigentumsgarantie im Einzelfall zu konkretisieren.
- 20 b Der Eigentumsschutz umfaßt auch den Bestand eines Betriebes⁵⁴ sowie die mit dem Unternehmen eng verbundenen Vermögensrechte,⁵⁵ nicht jedoch bloße kaufmännische Interessen oder Aussichten.⁵⁶ Davon abzugrenzen sind allerdings Positionen, für die ein schutzwürdiges Vertrauen begründet wurde.⁵⁷ Die Verpflichtung, eine **Abgabe** zu entrichten, verstößt nach Auffassung des Gerichts auch dann nicht gegen das Eigentumsrecht, wenn die Abgabe nur noch aus der Substanz eines Unternehmens finanziert werden kann.⁵⁸ Gleiches gilt für durch die wirtschaftliche Lage gebotene **Produktionsbeschränkungen**, selbst wenn hierdurch Rentabilität und Substanz eines Unternehmens beeinträchtigt werden.⁵⁹
- 20 c Eine **Einschränkung** des Eigentumsrechts ist zulässig, wenn hiermit tatsächlich dem **Gemeinwohl** dienende Ziele verfolgt werden und der Eingriff nicht im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßig bzw. untragbar ist und so das gewährleisteteste Recht in seinem Wesensgehalt angetastet wird.⁶⁰

Art. 222 EGV, wonach die gemeinschaftliche Rechtsordnung die Eigentumsordnung in den Mitgliedstaaten unberührt läßt, stellt klar, daß auch nach Inkrafttreten des Vertrages die Ausgestaltung der Eigentumsordnung der Mitgliedstaaten prinzipiell in deren Zuständigkeit bleibt und insbesondere die staatlichen Rechtsordnungen selbst über Voraussetzungen und Ausmaß einer **Privatisierungs- oder Verstaatlichungspolitik** entscheiden.⁶¹ Der Entwicklung eines gemeinschaftsrechtlichen Eigentumsrechts, das dem Schutz des Gemeinschaftsbürgers vor Akten der Gemeinschaft dient, steht die Vorschrift nicht entgegen.⁶²

II. Inhalt des Grundrechtsschutzes (Abs. 1 S. 1)

1. Schutzzfähige Positionen

- 21 a) **Allgemeines.** Art. 14 schützt als Eigentum die rechtliche Zuordnung eines vermögenswerten Gutes an einen Rechtsträger.⁶³ Welche vermögenswerten Rechtspositionen als Eigentum i. S. des Art. 14 geschützt sind, bestimmt sich nach dem **Zweck und der Funktion der Eigentumsgarantie** unter Berücksichtigung ihrer Bedeutung im Gesamtgefüge der Verfassung. Dabei ist vor allem auf ihre Funktion abzustellen, dem Berechtigten für den privaten Bereich und für die wirtschaftliche Betätigung einen gesicherten Freiheitsraum im

⁵² Grundlegend EuGHE 1979, 3727 (3744 ff. – „Hauer“) sowie aus jüngerer Zeit EuGH NJW 1995, 945 („Bananenmarktordnung“).

⁵³ Vom 20. 3. 1952, BGBl 1956 II 1880.

⁵⁴ Vgl. EuGHE 1974, 491 (507 f.); 1982, 4261 (4280); 1984, 4057 (4079); O. Müller-Michaels, Grundrechtlicher Eigentumsschutz in der Europäischen Union, 1997, S. 38 f.

⁵⁵ Dazu Thiel JuS 1991, 274 (279).

⁵⁶ EuGHE 1974, 491 (507 f.).

⁵⁷ EuGHE 1973, 723 (729 ff.); Thiel JuS 1991, 274 (279); Müller-Michaels (o. Fn. 54), S. 39 f.

⁵⁸ EuGHE 1991 I, 415 (552 f.); kritisch dazu Schilling EuZW 1991, 310 (312).

⁵⁹ EuGHE 1982, 4261 (4280); kritisch dazu Streinz, Bundesverfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz und Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1989, S. 408; näher Müller-Michaels (Fn. 54), S. 48 ff.

⁶⁰ EuGH NJW 1995, 945 (948 – „Bananenmarktordnung“).

⁶¹ Geiger, EGV, 2. Aufl. 1995, Art. 222 Rdn. 1.

⁶² Wieland, in: Dreier I, Art. 14 Rdn. 18.

⁶³ Wendt (Fn. 15), S. 12 ff.; Böhrer NJW 1988, 2566.

vermögensrechtlichen Bereich, auf dessen Fortbestand er vertrauen kann, zu gewährleisten und ihm damit die Entfaltung und eigenverantwortliche Lebensgestaltung zu ermöglichen.⁶⁴

b) Private Vermögensrechte. Die bereits für Art. 153 WRV zur allgemeinen Anerkennung gelangte Anschauung, daß das Eigentumsgrundrecht nicht nur das sachrechtliche Eigentum, sondern jedes „private Vermögensrecht“ gewährleistet,⁶⁵ hat für die Eigentumsgarantie des GG ihre Gültigkeit behalten.⁶⁶ Wenn die Eigentumsfreiheit nicht vorschnell auf bestimmte Lebensbereiche beschränkt werden soll, ist in der Tat jede privatrechtlich begründete Rechtsinhaberschaft und -herrschaft einer Person in bezug auf Vermögensgegenstände oder jedwede Freiheit im Bereich der privaten vermögenswerten Rechte geeigneter Schutzgegenstand des Art. 14.⁶⁷

Der Gesetzgeber eröffnet den eigentumstypischen Spielraum personenbezogener Freiheit und Entfaltungs- und Gestaltungsmöglichkeit mit jedem vermögenswerten Recht, das er dem Berechtigten ebenso ausschließlich wie Eigentum an einer Sache zur privaten Nutzung und zur eigenen Verfügung zuordnet.⁶⁸ Geschützt durch Art. 14 sind daher im Bereich des Privatrechts „grundsätzlich alle vermögenswerten Rechte . . . , die dem Berechtigten von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, daß er die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben“ kann.⁶⁹

Die privaten Rechte entfalten über Art. 14 I 1 als Transformationsnorm eine Tatbestandswirkung im Verfassungsrecht, d. h. sie gelten nicht nur gegenüber Privaten, sondern schützen ihre Inhaber auch gegenüber dem Staat, indem sie vollen Umfangs Grundlage des öffentlich-rechtlichen Eigentumsschutzes werden.⁷⁰ Eigentum i. S. des Verfassungsrechts sind auf dieser Grundlage u. a. alle dinglichen Rechte an einer Sache, Forderungen,⁷¹ vertragliche Nutzungsrechte,⁷² die gesellschaftsrechtlichen Mitgliedschaftsrechte und die Rechte des „geistigen Eigentums“ (soweit sie Vermögensrechte sind).⁷³ Im einzelnen gehören dazu Hypotheken, Grundschulden, Erbbaurechte,⁷⁴ das Eigentum an Produktionsmitteln,⁷⁵ Kaufpreisansprüche,⁷⁶ Vorkaufsrechte,⁷⁷ das Besitzrecht des Mieters,⁷⁸ Aktien,⁷⁹ die Rechte als Mitglied einer Gesamthandsgemeinschaft,⁸⁰ das Urheberrecht hinsichtlich seiner vermögenswerten Aspekte,⁸¹ Patentrechte,⁸² das Recht am Warenzeichen,⁸³ das Ausstattungsrecht,⁸⁴ das Leistungsschutzrecht des aus-

⁶⁴ BVerfGE 51, 193 (218); 83, 201 (208); BVerfG EuGRZ 1998, 164 (170); vgl. bereits o. Rdn. 4 ff.

⁶⁵ RGZ 109, 310 (319 f.); 111, 320 (328); 129, 246 (248); M. Wolff, FG Kahl, Teil IV, 1923, S. 1 ff.; Anschütz WRV, Art. 153 Anm. 2; a. A. etwa Schelcher, in: Nipperdey (Hrsg.), Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, Bd. 3, 1930, S. 196 (198 ff.); eingehend Wendt (Fn. 15), S. 17 ff.

⁶⁶ Grundlegend BGHZ 6, 270; umfassend Kimminich BK, Art. 14 (1992) Rdn. 30 ff.

⁶⁷ Wendt (Fn. 15), S. 97 f.; Friauf, FG Hämmerlein, 1994, S. 217.

⁶⁸ BVerfGE 78, 58 (71); 83, 201 (208).

⁶⁹ BVerfGE 83, 201 (209); 89, 1 (6); 91, 294 (307); 95, 267 (300); vgl. auch BVerfGE 70, 191 (199); ferner BGHZ 125, 293 (298).

⁷⁰ Vgl. Ramsauer, Die faktischen Beeinträchtigungen des Eigentums, 1980, S. 146 f.; Wendt (Fn. 15), S. 132 ff.; Ehlers VVDStRL 51 (1992), 214 f.

⁷¹ BVerfGE 45, 142 (179); 68, 193 (222).

⁷² BGH DVBl 1980, 283; BGHZ 125, 293 (298).

⁷³ Vgl. Badura, FS Maunz, 1981, S. 1; P. Kirchhof, FS Zeidler II, 1987, S. 1639; Th. Ebenroth/S. Koos BB Beil. 8/1995, 1 (3); speziell zum Schutz des aus dem Anteilseigentum resultierenden Stimmrechts Zöllner/Hanau AG 1997, 206 (207).

⁷⁴ BVerfGE 79, 174 (191).

⁷⁵ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 14 Rdn. 7 a.

⁷⁶ BVerfGE 45, 142 (179).

⁷⁷ BVerfGE 83, 201 (209 ff.) – jedenfalls nach Eintritt des Verkaufsfalles.

⁷⁸ BVerfGE 89, 1 (5 f.).

⁷⁹ BVerfGE 14, 263 (276 f.); 50, 290 (341 f.).

⁸⁰ BVerfGE 24, 367 (384).

⁸¹ BVerfGE 31, 229 (239); 77, 263 (270); 79, 1 (25).

⁸² BVerfGE 36, 281 (290 f.).

⁸³ BVerfGE 51, 193 (217 f.).

⁸⁴ BVerfGE 78, 58 (71 ff.).