
§ 15 Eigentum und Erbrecht

Lern- und Verständnisziele	1		
I. Verfassungsrechtliche Dogmatik	2	a) Sachverhalt	31
1. Eigentum und Erbrecht, Art. 14		b) Wesentliche Aussagen der Entscheidung des BVerfG	32
Abs. 1 GG	2	c) Relevanz der Nassauskiesungs-Entscheidung	34
a) Was ist der persönliche Schutzbereich des Art. 14 GG?	2	3. Die Hamburger Deichordnungsge-setz-Entscheidung	35
b) Was ist der sachliche Schutzbereich des Art. 14 GG?	3	a) Sachverhalt	35
c) Welches Verhalten schützt die Eigentumsfreiheit?	9	b) Wesentliche Aussagen der Entscheidung des BVerfG	36
d) Was folgt aus der Qualifikation von Eigentum und Erbrecht als Institutsgarantien?	12	c) Relevanz der Hamburger Deichordnungsgesetz-Entschei-dung	38
e) Welche Eingriffe in Eigentum und Erbrecht gibt es?	14	II. Vertiefung und Kontextualisierung	39
f) Was sind Inhalts- und Schrankenbestimmungen?	15	1. Welche Bedeutung kommt der Eigentumsfreiheit zu?	39
g) Was sind Enteignungen?	18	2. Was ist Sozialisierungen gemäß Art. 15 GG?	41
h) Wie können Inhalts- und Schrankenbestimmungen gerechtfertigt werden?	19	3. Was sind sog. Aufopferungsan-sprüche?	43
i) Wie können Enteignungen gerechtfertigt werden?	24	III. Europarechtliche Dogmatik	46
j) Ist das Zitiergebot auf die Eigentumsfreiheit anwendbar?	29	1. Wie werden Eigentum und Erb-recht in der EMRK gewährleistet?	46
k) Wrap-Up: Prüfungsschema	30	2. Wie werden Eigentum und Erb-recht in der EU-GRCh gewährleis-tet?	51
2. Die Nassauskiesungs-Entschei-dung	31		

Lern- und Verständnisziele

1. Wissen

1 Das können Sie referieren:

- die Definition von „Eigentum“ (§ 15 Rn. 3)
- die wichtigsten Aussagen der Nassauskiesungs-Entscheidung und der Entscheidung zum Hamburger Deichordnungsgesetz (§ 15 Rn. 32 f.; 36 f.)
- ◆ wie Eigentum und Erbrecht auf europarechtlicher Ebene gewährleistet werden (§ 15 Rn. 46 ff.)

2. Verstehen

Das können Sie erklären:

- die zwei Eingriffsarten bei Art. 14 GG (§ 15 Rn. 14)
- ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmungen (§ 15 Rn. 23)
- ◆ die sog. Sozialisierung i.S.v. Art. 15 GG (§ 15 Rn. 41 f.)

3. Anwenden

Das beherrschen Sie bei der Prüfung eines konkreten Falls:

- den Aufbau der Prüfung der Eigentumsfreiheit gem. **Art. 14 GG** (§ 15 Rn. 30)
- die Abgrenzung zwischen Inhalts- und Schrankenbestimmung und Enteignung (§ 15 Rn. 32 f.)

4. Analyse

Das können Sie herleiten:

- welche verfassungsrechtlichen Anforderungen nach **Art. 14 GG** an die Rechtfertigung je nach Art des Eingriffs zu stellen sind (§ 15 Rn. 19 ff.; 24 ff.)
- inwieweit auch Erwerbschancen vom Schutz des **Art. 14 GG** umfasst sind (§ 15 Rn. 10 f.)
- was unter Sozialpflichtigkeit gem. **Art. 14 Abs. 2 GG** zu verstehen ist (§ 15 Rn. 20 f.)

5. Synthese

Das können Sie einordnen und begründen:

- den Schutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs (§ 15 Rn. 6)
- ob Steuer- und Abgabepflichten einen Eingriff in die Eigentumsfreiheit darstellen (§ 15 Rn. 5)
- ◆ die Beziehung der staatshaftungsrechtlichen Aufopferungsansprüche zu **Art. 14 GG** (§ 15 Rn. 43 ff.)

6. Evaluation

Dazu können Sie fundiert Stellung nehmen:

- weshalb Eigentum und Erbrecht keine „natürlich gewachsenen“ Freiheiten sind (§ 15 Rn. 12 f.)
- zum Spannungsverhältnis zwischen zulässiger gesetzlicher Ausgestaltung des Eigentums bzw. Erbrechts und rechtfertigungsbedürftigen Beschränkungen (§ 15 Rn. 16)
- ◆ zur Praxis des „*Dulden und Liquidieren*“ (§ 15 Rn. 44)

I. Verfassungsrechtliche Dogmatik

1. Eigentum und Erbrecht, **Art. 14 Abs. 1 GG**

a) Was ist der persönliche Schutzbereich des **Art. 14 GG**?

Art. 14 GG trifft hinsichtlich des persönlichen Schutzbereichs keine ausdrückliche Aussage. Eigentum und Erbrecht sind daher nach der Konzeption des Grundgesetzes Menschenrechte (§ 3 Rn. 11); geschützt sind alle natürlichen Per-



Die Eigentums-
freiheit, Art. 14
Abs. 1 GG: Schutz-
bereich

sonen, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit. Juristische Personen können sich unter den Voraussetzungen des **Art. 19 Abs. 3 GG** (§ 3 Rn. 16 ff.) ebenfalls auf die **Art. 14 GG** berufen; dies gilt indessen nicht für juristische Personen des öffentlichen Rechts.¹ Das BVerfG hat hierzu den Satz geprägt:

► **Art. 14** als Grundrecht schützt nicht das Privateigentum, sondern das Eigentum Privater.

BVerfGE 61, 82, 108 f. (Sasbach [1982]) ◀

b) Was ist der sachliche Schutzbereich des **Art. 14 GG**?

3 Das Verfassungsrecht versteht unter Eigentum



JuS 2008, 341
ZJS 2010, 509

JuS 2013, 925 ◁

JuS 2015, 53 ◁

Jura 2016, 1205 ◁

Jura 2018, 298

■ jede vermögenswerte Rechtsposition,
■ hinsichtlich der freie Verfügungsbefugnis und
■ Privatnützigkeit besteht.
► Der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz ist [...] nicht auf bestimmte vermögenswerte Rechte beschränkt. Aus der dargelegten Funktion der Eigentumsgarantie folgt vielmehr, daß unter deren Schutz im Bereich des Privatrechts [...] grundsätzlich **alle vermögenswerten Rechte** fallen, 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 darf**.

BVerfGE 83, 201, 209 (Bundesberggesetz [1991]) ◀

4 Der verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff ist also nicht deckungsgleich mit dem einfachgesetzlichen Eigentumsbegriff des **§ 903 BGB**,² wonach Eigentum nur an Sachen (**§ 90 BGB**) und Tieren (**§ 90a BGB**) bestehen kann. Neben dem Sacheigentum sind vielmehr auch sonstige private Rechte, etwa **Urheberrechte**,³ **Vorkaufsrechte**,⁴ **Pfandrechte** oder **Forderungen**⁵ vom Eigentumsbegriff des **Art. 14 GG** umfasst. Dabei ist es unerheblich, ob es sich um *absolute* Rechte mit Wirkung gegenüber jedermann (*erga omnes*, bspw. Urheberrechte) oder *relative* Rechte mit Wirkung gegenüber einzelnen Personen (*inter partes*, bspw. Forderungen) handelt. Geschützt ist darüber hinaus auch der (berechtigte) Besitz.⁶

5 Nicht geschützt von **Art. 14 GG** ist das **Vermögen als Ganzes**.⁷ Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass das Vermögen an sich letztlich die Summe aller einzelnen materiellen und immateriellen Gegenstände ist. Diese Auffassung hat insbesondere mit Blick auf Geldleistungspflichten – etwa der **Steuerpflicht** – bedeu-

1 Siehe *Bryde/Wallrabenstein*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 14, Rn. 19 ff.**

2 Siehe *Bryde/Wallrabenstein*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 14, Rn. 23 ff.**; *Gröpl*, in: *Gröpl/Windhorst/v. Coelln*, Studienkommentar GG, 5. Aufl., Art. 14, Rn. 24 ff.

3 Vgl. *BVerfGE 142, 74*, 95 (Sampling [2016]).

4 Vgl. *BVerfGE 112, 93*, 107 (Stiftung „Erinnerung“ [2004]).

5 Vgl. *BVerfGE 45, 142*, 179 (Rückwirkende Verordnungen [1977]).

6 Vgl. *BVerfGE 89, 1*, 5 ff. (Besitzrecht des Mieters [1993]).

7 Vgl. *BVerfGE 4, 7*, 17 (Investitionshilfe [1954]); **95, 267**, 300 (Altschulden [1997]); *Bryde/Wallrabenstein*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 14, Rn. 47 ff.**

tende Konsequenzen: Der Staat greift nicht auf eine konkrete vermögenswerte Rechtsposition zu, vielmehr können die Steuerpflichtigen selbst entscheiden, mit welchen Mitteln sie der Zahlungspflicht nachkommen. In der Steuerpflicht liegt demnach grundsätzlich *kein* Eingriff in [Art. 14 GG](#); hier bleibt nur ein Rückgriff auf die allgemeine Handlungsfreiheit ([Art. 2 Abs. 1 GG](#)).⁸ Eine Ausnahme von diesem Grundsatz hat das BVerfG allerdings in zwei Fällen angenommen, wenn

- die Geldleistungspflichten **erdrosselnde Wirkung**⁹ entfalten, das heißt die Betroffenen übermäßig belasten und ihre Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtigen oder
- die Geldleistungspflichten tatbestandlich an einen konkreten Vermögensbestandteil anknüpfen, etwa bei der **Einkommens- und Gewerbesteuer**.¹⁰

Offengelassen hat das BVerfG bislang die Frage, ob auch das im Zivilrecht bedeutsame **Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb** (moderner: **das Recht am Unternehmen**) unter den Schutz der Eigentumsfreiheit fällt.¹¹ Der Begriff umfasst die Gesamtheit der sachlichen, persönlichen und sonstigen Mittel, die den wirtschaftlichen Wert eines konkreten Betriebs ausmachen. Konsequenterweise ist auch hier davon auszugehen, dass [Art. 14 GG](#) nur einzelne spezifische Rechtspositionen schützt. Der Betrieb bzw. das Unternehmen an sich fallen daher nicht unter den Schutz der Eigentumsfreiheit; wohl aber seine einzelnen Bestandteile.

Ebenfalls große praktische Relevanz hat die Frage, inwieweit neben dem Schutz privater Rechte auch **öffentlicht-rechtliche Eigentumspositionen** (etwa Rentenversicherungsansprüche) von [Art. 14 GG](#) erfasst sind. Das BVerfG orientiert sich dabei an den allgemeinen Eigentumskriterien und verlangt, dass die Eigentumsposition den jeweiligen Berechtigten ausschließlich zugeordnet ist und zu ihrem persönlichen Nutzen bestimmt ist. Zudem muss sie durch nicht unerhebliche **Eigenleistung** erworben worden sein.¹²

6

7

Geschützt werden insbesondere **Rentenversicherungsansprüche** und Ansprüche aus der **Arbeitslosenversicherung**. Mangels Eigenleistung werden dagegen Ansprüche, die ganz oder überwiegend auf staatlicher Gewährung beruhen (wie etwa **Sozialleistungen**¹³, **Subventionen**¹⁴ oder **öffentlicht-rechtliche Genehmigungen**¹⁵) nicht umfasst.

8

Neben dem Eigentum wird in [Art. 14 Abs. 1 GG](#) auch das **Erbrecht** gewährleistet. Während das Eigentum einer Person mit ihrem Tod erlischt, schafft

⁸ Vgl. [BVerfGE 95, 267](#), 300 (Altschulden [1997]).

⁹ Vgl. [BVerfGE 78, 232](#), 243 (Landwirtschaftliche Altershilfe [1988]).

¹⁰ Vgl. [BVerfGE 93, 121](#), 137 (Einheitswerte II [1995]); [115, 97](#), 111 f. (Halbteilungsgrundsatz [2006]).

¹¹ Vgl. [BVerfGE 58, 300](#), 353 (Nassauskiesung [1981]); [123, 186](#), Rn. 218 (Gesundheitsreform [2009]; [143, 246](#), Rn. 240 (Atomausstieg [2016])); *Bryde/Wallrabenstein*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 14, Rn. 44](#).

¹² Vgl. [BVerfGE 69, 272](#), 300 (Krankenversicherung der Rentner [1985]); [100, 1](#), 32 ff. (Rentenüberleitung I [1999]); [116, 96](#), 121 (Fremdrentengesetz [2006]).

¹³ Anders auf europarechtlicher Ebene ([§ 15 Rn. 46](#)).

¹⁴ Vgl. [BVerfGE 97, 67](#), 83 (Schiffbauverträge [1997]).

¹⁵ Vgl. [BVerfGE 143, 246](#), Rn. 240 f. (Atomausstieg [2016]).

das Erbrecht die Möglichkeit, auch über den Tod hinaus über das Eigentum zu verfügen (Gesamtrechtsnachfolge). Die wesentlichen Strukturmerkmale des Erbrechts (§§ 1922 ff. BGB) werden daher von [Art. 14 GG](#) garantiert (Institutsgarantie, § 4 Rn. 42 f.).¹⁶ Geschützt ist damit einerseits die **Testierfreiheit** des Erblassers bzw. der Erblasserin und andererseits das Recht der Erben in deren vermögensrechtliche Position einzutreten.

c) Welches Verhalten schützt die Eigentumsfreiheit?

- 9 [Art. 14 Abs. 1 GG](#) schützt nicht nur den Bestand des Eigentums (**Bestandsgarantie**, § 15 Rn. 37), also die konkreten Eigentumspositionen, sondern darüber hinaus auch das Recht, die Eigentumspositionen zu nutzen, zu verwalten und über sie zu verfügen.¹⁷ Dies umfasst den Gebrauch eines Gegenstandes, die Ziehung von Früchten oder die Überlassung eines Gegenstandes an Dritte (bspw. gegen Miete). Allerdings ist nicht jede Nutzung eines Gegenstandes vom Schutzbereich des [Art. 14 GG](#) umfasst. Vielmehr bedarf es eines eigentumsspezifischen Bezugs.

Dieser ist etwa bei einem Fahrverbot nicht gegeben, da insoweit nur an die bloße Handlung (das Fahren) angeknüpft wird. Anders bei einem Verbot der Züchtung von Kampfhunden, da hier direkt an die Eigentumsposition (Kampfhund) angeknüpft wird.¹⁸

- 10 [Art. 14 GG](#) sichert das Erworbene (**Bestandsschutz**), nicht den Erwerb (**Erwerbsschutz**). Das bedeutet, dass der Eigentumsfreiheit nur solche Rechtspositionen unterfallen, die einem Rechtssubjekt bereits zustehen, sich also in dessen Vermögen verfestigt haben. Nicht geschützt werden damit bloße **Gewinnchancen**, **Erwerbsaussichten** oder **Verdienstmöglichkeiten**:

► Die Eigentumsgarantie soll dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich sichern und ihm damit eine eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens ermöglichen. Sie schützt den konkreten Bestand an vermögenswerten Gütern vor ungerechtfertigten Eingriffen durch die öffentliche Gewalt. Eine allgemeine Wertgarantie vermögenswerter Rechtspositionen folgt aus [Art. 14 Abs. 1 GG](#) nicht. **Art. 14 Abs. 1 GG erfasst nur Rechtspositionen, die einem Rechtssubjekt bereits zustehen, nicht aber in der Zukunft liegende Chancen und Verdienstmöglichkeiten.**

BVerfGE 105, 252, 277 (Glykol [2002]) ◀

- 11 Solche Potentiale werden von der Berufsfreiheit ([Art. 12 Abs. 1 GG](#), § 14 Rn. 3 f.) bzw. der allgemeinen Handlungsfreiheit ([Art. 2 Abs. 1 GG](#), § 21 Rn. 2 ff.) geschützt (vgl. zur Abgrenzung der Schutzbereiche die Ausführungen im Rahmen der Berufsfreiheit, § 14 Rn. 41).¹⁹ Zur Erinnerung:

16 Siehe Bryde/Wallrabenstein, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 14, Rn. 78 ff.](#)

17 Vgl. [BVerfGE 105, 17](#), 30 (Sozialpfandbriefe [2002]); Gröpl, in: Gröpl/Windhorst/v. Coelln, Studienkommentar GG, 5. Aufl., Art. 14, Rn. 34 f.

18 Vgl. [BVerfGE 110, 141](#), 173 (Kampfhunde [2003]).

19 Siehe Gröpl, in: Gröpl/Windhorst/v. Coelln, Studienkommentar GG, 5. Aufl., Art. 14, Rn. 30.

► **Art. 14 Abs. 1 GG** schützt das Erworбene, das Ergebnis der Betätigung, **Art. 12 Abs. 1 GG** dagegen den Erwerb, die Betätigung selbst.

BVerfGE 30, 292, 335 (Erdölbevorratung [1971]) ◀

d) Was folgt aus der Qualifikation von Eigentum und Erbrecht als Institutsgarantien?

Eigentümer:innen und Erb:innen können aufgrund **Art. 14 Abs. 1 GG** über eine Sache oder ein Recht, das Ihnen als ihr Eigentum zugewiesen ist, grundsätzlich frei verfügen. Was aber ist Eigentum bzw. wer entscheidet, was davon umfasst ist? An dieser Stelle zeigt sich die Kernschwierigkeit im Umgang mit normgeprägten Grundrechten (§ 4 Rn. 45 f.), zu denen Eigentum und Erbrecht zählen. Anders als etwa die Meinungsfreiheit (**Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG**) oder die Versammlungsfreiheit (**Art. 8 Abs. 1 GG**), erlangen „Eigentum“ und „Erbrecht“ überhaupt erst durch einfachgesetzliche Ausgestaltung einen Sinn – und können erst nach einer gesetzlichen Ausgestaltung in Anspruch genommen werden. Dem Gesetzgeber kommt damit die Aufgabe zu, die Institute Eigentum und Erbrecht durch die Rechtsordnung zu schaffen und zu garantieren (Institutsgarantie, § 4 Rn. 42 f.).²⁰ Diesen Auftrag schreibt **Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG** ausdrücklich fest. Eigentum ist damit letztlich ein bloßes rechtliches Konstrukt.

Schwierigkeiten bereitet insbesondere die Frage, woran der Gesetzgeber verfassungsrechtlich gebunden ist, wenn er Eigentumsrechte ausgestaltet. Dem Gesetzgeber kommt diesbezüglich grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum zu; er muss seine Entscheidungen jedoch am Schutzzweck der Eigentumsfreiheit orientieren. Wie das BVerfG darlegt, wirkt die Institutsgarantie damit als Schranken-Schranke für Eingriffe in **Art. 14 GG** (siehe dazu die eingehenden Ausführungen zur Entscheidung zum Hamburger Deichordnungsgesetz, § 15 Rn. 36 f.).

e) Welche Eingriffe in Eigentum und Erbrecht gibt es?

Ein Eingriff in Eigentum oder Erbrecht liegt immer dann vor, wenn eigentums- oder erbrechtlich geschützte Positionen nach Veränderungen der Rechtslage durch eine staatliche Maßnahme (Norm oder Einzelakt) nicht mehr geschützt sind oder wenn Nutzungsbefugnisse im Vergleich zur alten Rechtslage eingeschränkt werden. Ebenso können faktische oder mittelbare Beeinträchtigungen der Eigentumsnutzung Eingriffscharakter haben. **Art. 14 GG** unterscheidet dabei zwischen zwei Eingriffsarten (zur Abgrenzung s. Nassauskiesungs-Entscheidung, § 15 Rn. 32 f.):

- Inhalts- und Schrankenbestimmungen (**Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG**, § 15 Rn. 15 ff.) und
- Enteignungen (**Art. 14 Abs. 3 GG**, § 15 Rn. 18 ff.).

Daneben gibt es die Sozialisierung gem. **Art. 15 GG** (§ 15 Rn. 41 f.).

12

13

14

20 Siehe *Bryde/Wallrabenstein*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 14, Rn. 61 ff.**; *Gröpl*, in: *Gröpl/Windhorst/v. Coelln*, Studienkommentar GG, 5. Aufl., Art. 14, Rn. 14 ff.

f) Was sind Inhalts- und Schrankenbestimmungen?

- 15 Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG ermächtigt den Gesetzgeber dazu, Inhalt und Schranken des Eigentums und des Erbrechts zu bestimmen (normgeprägtes Grundrecht, § 4 Rn. 44 ff.). Unter Inhalts- und Schrankenbestimmung versteht das Grundgesetz demnach



Die Eigentums-
freiheit, Art. 14
Abs. 1 GG: Inhalts-
und Schranken-
bestimmungen

- die **generelle und abstrakte Festlegung von Rechten und Pflichten** durch den Gesetzgeber hinsichtlich solcher Rechtsgüter, die als Eigentum im Sinne der Verfassung zu verstehen sind. Sie ist auf die Normierung objektiv-rechtlicher Vorschriften gerichtet, die den „Inhalt“ des Eigentumsrechts vom Inkrafttreten des Gesetzes an für die Zukunft bestimmen.

BVerfGE 52, 1, 27 (Kleingarten [1979]) ◀

- 16 Inhaltsbestimmungen sind auf die zukünftige Ausgestaltung von Eigentum und Erbrecht gerichtet. Schrankenbestimmungen begrenzen bereits bestehende Eigentums- und Erbrechtspositionen (vornehmlich Handlungs-, Duldungs- oder Unterlassungspflichten). Der Unterschied liegt darin, dass bei Schrankenbestimmungen der Regulierung mit dem Bestandsschutz ein rechtlich geschütztes Interesse entgegensteht, während die Inhaltsbestimmung keine bestehenden Rechtspositionen berührt. Allerdings geht mit der Festlegung neuer Eigentums- oder Erbrechte nicht selten auch eine Beschränkung bereits bestehender Rechte einher. Eine trennscharfe Abgrenzung zwischen Ausgestaltung und Beschränkung ist daher nicht immer möglich.²¹
- 17 Zu beachten ist ferner, dass Eingriffe in Eigentum und Erbrecht oftmals durch Einzelakte (bspw. in Form eines Verwaltungsaktes) drohen.

Beispiel:²² Die Eigentümerin einer denkmalgeschützten Villa beantragt eine Abrissgenehmigung bei der zuständigen Behörde. Diese wird ihr mit Verweis auf das Denkmalschutzgesetz versagt. Auf den ersten Blick handelt es sich hierbei um die Regelung eines konkreten Einzelfalls (Abriss einer bestimmten Villa) und damit gerade nicht um eine abstrakt-generelle Beschränkung des Eigentums. Durch die Einzelmaßnahme konkretisiert sich die abstrakt-generell geschaffene Eingriffsermächtigung (hier das Denkmalschutzgesetz). Trotz des konkret-individuellen Charakters liegt also keine Enteignung, sondern eine Inhalts- und Schrankenbestimmung vor.²³

21 Siehe Gröpl, in: Gröpl/Windhorst/v. Coelln, Studienkommentar GG, 5. Aufl., Art. 14, Rn. 45 f.

22 Vgl. BVerfGE 100, 226 (Denkmalschutz [1999]).

23 Siehe Gröpl, in: Gröpl/Windhorst/v. Coelln, Studienkommentar GG, 5. Aufl., Art. 14, Rn. 47.



Die Eigentumsfreiheit, Art. 14
Abs. 1 GG: Enteignungen



Jurafuchs

g) Was sind Enteignungen?

Von einer Enteignung ist zu sprechen, wenn einer Person

- eine konkrete Eigentumsposition
- vollständig oder teilweise
- zum Zwecke der Güterbeschaffung für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben entzogen wird.

► Die Enteignung ist auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver, durch [Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG](#) gewährleisteter Rechtspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben gerichtet. **Unverzichtbares Merkmal** der zwingend entschädigungspflichtigen Enteignung nach [Art. 14 Abs. 3 GG](#) in der Abgrenzung zur grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmenden Inhalts- und Schrankenbestimmung nach [Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG](#) ist das **Kriterium der vollständigen oder teilweisen Entziehung von Eigentumspositionen und der dadurch bewirkte Rechts- und Vermögensverlust**. [...] 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.

BVerfGE 143, 246, Rn. 245 f. (Atomausstieg [2016]) ◀

Die vollständige oder teilweise Entziehung einer konkreten subjektiven Rechtsposition meint den Verlust der rechtlichen Zuordnung einer Eigentumsposition zulasten des oder der bisherigen Berechtigten; umfasst sind alle durch [Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG](#) geschützten Rechtspositionen.

Die Entziehung bzw. Rechtsübertragung muss ferner zugunsten der öffentlichen Hand oder sonstiger Enteignungsbegünstigter erfolgen (**Güterbeschaffungsvorgang**²⁴, beispielsweise eine Enteignung von Grundstücken zum Bau von Verkehrswegen). Keine Enteignung stellen dagegen die polizeiliche Einziehung oder Vernichtung von Vermögensgegenständen (z.B. Drogen) dar. Hier fehlt es (wenn alles richtig läuft²⁵) an einem Güterbeschaffungsvorgang.²⁶

Die Entziehung muss ferner durch einen gezielten (finalen) hoheitlichen Rechtsakt erfolgen.²⁷ Dabei werden zwei Arten von Enteignungen unterschieden:

- Enteignung *durch* Gesetz (**Legalenteignung**) und
- Enteignung *aufgrund* Gesetzes durch die Verwaltung (**Administrativenteignung**).

24 Dazu *Bryde/Wallrabenstein*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 14, Rn. 119 ff.; Ludwigs, NVwZ 2016, 1; Schwarz, DVBl. 2013, 133.](#)

25 Siehe diesen → **Fall** in einer Polizeibehörde.

26 Vgl. *BVerfGE 110, 1*, 24 f. (Erweiterter Verfall [2004]).

27 Siehe *Bryde/Wallrabenstein*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 14, Rn. 117 f.](#)

Schließlich muss die Enteignung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen. Der Staat muss also Gemeinwohlinteressen verfolgen, deren Bestimmung dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten ist.²⁸

Die Abgrenzung der Enteignung von der Inhalts- und Schrankenbestimmung erfolgt i.S. der Nassauskiesungs-Entscheidung (§ 15 Rn. 32 f.) nach formellen Kriterien, insbesondere der Form und der Zweckrichtung.

h) Wie können Inhalts- und Schrankenbestimmungen gerechtfertigt werden?

- 19 **Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG** enthält als Schranke einen einfachen Gesetzesvorbehalt (§ 4 Rn. 6): Das eingreifende Gesetz muss formell wie materiell verfassungsmäßig sein. Äußerste Grenze bildet dabei die Institutsgarantie des Eigentums und des Erbrechts, ihr Kernbereich darf nicht ausgehöhlt werden (vgl. dazu die Entscheidung des BVerfG zum Hamburger Deichordnungsgesetz, § 15 Rn. 37).



JA 2013, 676

JA 2017, 362

JuS 2017, 846

JuS 2020, 31

JuS 2020, 529

JA 2020, 843

ZJS 2021, 160

20

Im Rahmen der Prüfung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (§ 15 Rn. 30 ff.) als Schranken-Schranke sind ferner eigentumsrechtliche Besonderheiten zu berücksichtigen. So normiert **Art. 14 Abs. 2 GG** die Sozialpflichtigkeit des Eigentums. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass der Gebrauch des Eigentums zwar den Eigentümer:innen dienen (Privatnützigkeit und Verfügungsbefugnis, § 15 Rn. 3), „zugleich“ aber auch der Allgemeinheit zugute kommen soll.²⁹ Im Zentrum der Abwägung stehen also Privatnützigkeit und Verfügungsbefugnis (**Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG**) einerseits und Sozialpflichtigkeit (**Art. 14 Abs. 2 GG**) andererseits:

- Der Gesetzgeber muß bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne von **Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG** die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis bringen. [...] Das **Wohl der Allgemeinheit** ist nicht nur Grund, sondern auch Grenze für die dem Eigentum aufzuerlegenden Belastungen. Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse dürfen nicht weitergehen, als der Schutzzweck reicht, dem die Regelung dient. **Der Kernbereich der Eigentumsgarantie darf dabei nicht ausgehöhlt werden.** Zu diesem gehört sowohl die Privatnützigkeit, also die Zuordnung des Eigentumsobjekts zu einem Rechtsträger, dem es als Grundlage privater Initiative von Nutzen sein soll, als auch die grundsätzliche Verfügungsbefugnis über den Eigentumsgegenstand.

Der **Regelungsbefugnis des Gesetzgebers** sind unterschiedliche Schranken gezogen. Soweit das Eigentum die persönliche Freiheit des Einzelnen im vermögensrechtlichen Bereich sichert, genießt es einen besonders ausgeprägten Schutz. **Demgegenüber ist die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers um so größer, je stärker**

28 Vgl. BVerfGE 134, 242, 292 (Garzweiler [2013]).

29 Vgl. BVerfGE 25, 112, 117f. (Niedersächsisches Deichgesetz [1969]); 68, 361, 370 ff. (Eigenbedarf I [1985]); 143, 246, Rn. 218 (Atomausstieg [2016]); Bryde/Wallrabenstein, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 14, Rn. 98 ff.

ker der soziale Bezug des Eigentumsobjekts ist; hierfür sind dessen Eigenart und Funktion von entscheidender Bedeutung.

BVerfGE 100, 226, 240 f. (Denkmalschutz [1999]) ◀

Legitime Zwecke einer Inhalts- und Schrankenbestimmung können daher nur Gründe des Allgemeinwohls sein, deren Festlegung wiederum dem Gesetzgeber zusteht (man denke etwa an die gesetzliche Normierung der sog. Mietpreisbremse – § 556d BGB – zur Bekämpfung rasant steigender Mieten).³⁰

21

Im Zentrum der Eigentumsfreiheit steht der **Bestandsschutz**, das Vertrauen auf den Fortbestand der Eigentumsposition. Das BVerfG leitet hieraus den **Grundsatz des Vertrauensschutzes** ab.³¹ Dieser Vertrauensschutz gilt nicht absolut, da sonst jegliche Eigentumsreform unmöglich wäre, allerdings kann der Gesetzgeber dazu verpflichtet werden, einen möglichst schonenden Übergang bei der Neugestaltung herzustellen, etwa durch eine Ausnahme für „Altfälle“ oder durch Übergangsregelungen.³²

22

Eine ähnliche Rolle können **Ausgleichs- oder Entschädigungsregelungen** spielen: Grundsätzlich gilt zwar, dass Inhalts- und Schrankenbestimmungen ent-schädigungslos hinzunehmen sind; eine Entschädigungspflicht, wie sie **Art. 14 Abs. 3 GG** für Enteignungen vorsieht, gibt es nicht. Aufgrund des Grundsatzes, dass selbst schwerste Eigentumsbeeinträchtigungen nicht in eine Enteignung umschlagen können (Nassauskiesungs-Entscheidung, § 15 Rn. 34), kann im Einzelfall allerdings eine Verkürzung von Eigentumsrechten ohne finanziellen Ausgleich unzumutbar sein. Ausgleichs- oder Entschädigungsregelungen sind daher immer vorzusehen, wenn Inhalts- und Schrankenbestimmung in ihrer Wirkung einer Enteignung nahekommen (sog. **ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmungen**).³³ Ein Ausgleich kann dabei entweder durch Befreiungstatbestände (vgl. § 31 BauGB) oder – als letzte Möglichkeit – durch finanzielle Entschädigung (vgl. § 68 Abs. 1 BNatSchG) herbeigeführt werden.

23

i) Wie können Enteignungen gerechtfertigt werden?

Für die Rechtfertigung von Enteignungen enthält **Art. 14 Abs. 3 GG** eine eigenständige Schranke in Form eines qualifizierten Gesetzesvorbehalts (§ 4 Rn. 6). Danach ist eine Enteignung nur zulässig

24

- durch oder aufgrund eines Gesetzes zum Wohle der Allgemeinheit (S. 1),
- wenn Art und Ausmaß der Entschädigung (S. 2 und 3) geregelt sind.



Jura 2011, 223

JA 2015, 834

JuS 2018, 161

Jura 2021, 1375

³⁰ Zur Verfassungsmäßigkeit der Mietpreisbremse siehe BVerfG NJW 2019, 3054; dazu Farahat, JZ 2020, 602.

³¹ Vgl. BVerfGE 76, 220, 244 f. (Arbeitsförderungsgesetz [1987]); 83, 201, 212 f. (Bundesberggesetz [1991]); ferner Gröpfl, in: Gröpfl/Windhorst/v. Coelln, Studienkommentar GG, 5. Aufl., Art. 14, Rn. 70.

³² Vgl. BVerfGE 71, 137, 144 (Niedersächsisches Fischereigesetz [1985]).

³³ Vgl. BVerfGE 58, 137 (Pflichtexemplar [1981]); 100, 226, 245 f. (Denkmalschutz [1999]; 143, 246, Rn. 258 ff. (Atomausstieg [2016]); Bryde/Wallrabenstein, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 14, Rn. 113; zu pandemiebedingten Betriebsschließungen vgl. Dolde/Marquard, NVwZ 2021, 674.

Die Rechtfertigungsanforderungen an eine Enteignung ergeben sich damit bereits aus dem Wortlaut.

- 25 In formeller Hinsicht ist eine Enteignung gem. **Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG** durch Gesetz (Legalenteignung) oder *aufgrund* eines Gesetzes durch die Verwaltung (Administrativenteignung) möglich. Enteignungen bedürfen damit in jedem Fall einer gesetzlichen Grundlage (Vorbehalt des Gesetzes, **§ 4 Rn. 26**). Die Legalenteignung stellt im Verhältnis zur Administrativenteignung den Ausnahmefall dar.³⁴ Dieses Verhältnis ergibt sich aus den verkürzten Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Legalenteignungen: Zur Überprüfung formeller Gesetze ist kein verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz eröffnet; Prüfungskompetenz hat diesbezüglich allein das BVerfG.
- 26 Zudem muss das enteignende oder zur Enteignung ermächtigende Gesetz gem. **Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG** Art und Ausmaß der Entschädigung regeln. Fehlt eine solche Entschädigungsregelung, ergibt sich bereits daraus die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes (**Junktim**³⁵).³⁶ Zu beachten ist, dass die Junktimklausel nur für nachkonstitutionelles Recht gilt (also für Rechtssätze, die nach Inkrafttreten des Grundgesetzes erlassen wurden). Anders als Inhalts- und Schrankenbestimmungen (**§ 15 Rn. 23**) sind Enteignungen daher ausnahmslos nur gegen Entschädigung zulässig. Nicht ausreichend ist eine salvatorische Entschädigungsklausel, die vom Gesetzgeber nur für den Fall eingefügt wird, dass dem Gesetz enteignende Wirkung zukommt. Einer solchen pauschalen Entschädigungsregelung stehen bereits die Funktionen des Junktimerfordernisses entgegen:

► [Der] Verknüpfung von Enteignung und Entschädigungsregelung (**Junktim**) kommt eine **doppelte Funktion** zu: Sie dient zunächst dem Ziel, daß der Zugriff auf die durch **Art. 14 Abs. 1 GG** geschützten Güter in einem **rechtsstaatlich geordneten Verfahren durchgeführt wird, wenn der Betroffene den Zugriff auf sein Eigentum dulden muß**. Sie soll sicherstellen, daß ihm eine verfassungsmäßige Entschädigung geleistet wird, wenn das Enteignungsgesetz zur Anwendung kommt. Damit wird zugleich ein willkürliches Vorgehen der Verwaltung und der Gerichte und damit eine Beeinträchtigung der Eigentumsgarantie verhindert.

Neben dieser grundrechtssichernden Aufgabe soll das Junktim den Gesetzgeber veranlassen, das Gesetz daraufhin zu prüfen, ob der zu regelnde Sachverhalt einen Enteignungstatbestand im Sinne des **Art. 14 Abs. 3 GG** darstellt, und daß in diesem Fall Entschädigung geleistet werden muß, welche die öffentlichen Haushalte belastet. Der Gesetzgeber soll sich auch schlüssig werden, in welcher Art und in welchem Umfang zu entschädigen ist. Damit wird zugleich verhindert, daß unter

34 Vgl. **BVerfGE 45, 297**, 332 ff. (Öffentliche Last [1977]); **95, 1**, 22 (Südumfahrung Stendal [1996]); **Bryde/Wallrabenstein**, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 14, Rn. 143**.

35 Junktimklausel „nennt man die Bestimmung einer Rechtsnorm, dass eine im Range unter ihr stehende Rechtsvorschrift eine bestimmte Regelung nur in Verbindung mit einer anderen Regelung treffen dürfe“ (Weber, **Rechtswörterbuch**, 28. Auflage 2022, Stichwort „Junktimklausel“).

36 Vgl. **BVerfGE 24, 367**, 418 (Hamburgisches Deichordnungsgesetz [1968]); **Bryde/Wallrabenstein**, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., **Art. 14, Rn. 139 ff.**; **Gröpl**, in: Gröpl/Windhorst/v. Coelln, **Studienkommentar GG**, 5. Aufl., Art. 14, Rn. 81 ff.

dem Deckmantel von Inhaltsbestimmungen Enteignungsvorschriften geschaffen werden (**Warn- oder Offenbarungsfunktion**).

BVerfGE 46, 268, 286 f. (Bodenreformentschädigung [1977]) ◀

27

Die Höhe der Entschädigung ist gem. [Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG](#) unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen.³⁷ Die Entschädigung muss sich nicht auf das „volle Äquivalent für das Genommene“ belaufen.³⁸ Mit anderen Worten: Entschädigung bedeutet nicht Schadens- oder Wertersatz. Allerdings wird sich auch eine angemessene Entschädigung am Verkehrswert orientieren müssen. Im Streitfall über die Höhe der Entschädigung steht der Rechtsweg vor den Zivilgerichten offen ([Art. 14 Abs. 3 S. 4 GG](#)).

28

Schließlich muss die Enteignung zum Wohle der Allgemeinheit ([Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG](#)) erfolgen. Bei der Bestimmung der Gemeinwohlziele steht dem Gesetzgeber dabei ein weiter Entscheidungsspielraum zu.³⁹ Eine Enteignung zugunsten Privater ist damit nicht von vornherein ausgeschlossen. Entscheidend ist vielmehr, dass damit zugleich *auch* Gemeinwohlinteressen verfolgt werden.⁴⁰ Als Beispiel mag eine Enteignung von Grundstücken zum Aufbau eines Industrieparks in einer strukturschwachen Region dienen. Die (mittelbare) Schaffung von Arbeitsplätzen ist ein legitimes Gemeinwohlziel. Wird der Enteignungszweck nicht verwirklicht, so gewährt das BVerfG Enteigneten ein Rückerwerbsrecht.⁴¹

j) Ist das Zitiergebot auf die Eigentumsfreiheit anwendbar?

29

Das Zitiergebot ([Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG](#), § 4 Rn. 23 f.) findet keine Anwendung, da es sich bei Inhalts- und Schrankenbestimmungen durch den Gesetzgeber nicht um eine „Einschränkung“, sondern vielmehr um die Erfüllung des verfassungsrechtlichen Ausgestaltungsauftrags handelt.⁴²

29

k) Wrap-Up: Prüfungsschema

30

I. SCHUTZBEREICH

Persönlich: Menschenrecht

Sachlich: Eigentum

Strukturelemente: vermögenswerte Rechte, Verfügungsbefugnis, Privatnützlichkeit

nicht das Vermögen als Ganzes



JuraFuchs

³⁷ Dazu *Bryde/Wallrabenstein*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 14, Rn. 147 ff.](#); *Schnöckel*, DÖV 2009, 703.

³⁸ Vgl. *BVerfGE 24, 367*, 420 f. (Hamburgisches Deichordnungsgesetz [1968]).

³⁹ Vgl. *BVerfGE 134, 242*, 292 (Garzweiler [2013]); *Bryde/Wallrabenstein*, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 14, Rn. 127 ff.](#)

⁴⁰ Vgl. *BVerfGE 74, 264*, 285 f. (Boxberg [1987]); ausführlich *Hoops*, NVwZ 2017, 1496; *Ogorek*, DÖV 2018, 465.

⁴¹ Vgl. *BVerfGE 38, 175*, 181 ff. (Rückenteignung [1974]).

⁴² Vgl. *BVerfGE 21, 92*, 93 (Grundstückverkehrsgesetz [1967]); *Gröpl*, in: *Gröpl/Windhorst/v. Coelln*, Studienkommentar GG, 5. Aufl., Art. 14, Rn. 59.

II. EINGRIFF

Vorliegen eines Eingriffs:

Klassischer oder moderner Eingriffsbegriff

Qualifizierung des Eingriffs:

Inhalts- und Schrankenbestimmung, [Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG](#)

Enteignung, [Art. 14 Abs. 3 GG](#)

Sozialisierung, [Art. 15 GG](#)

III. VERFASSUNGSRECHTLICHE RECHTFERTIGUNG

Inhalts- und Schrankenbestimmung:

Schranken: einfacher Gesetzesvorbehalt

Schranken-Schranken:

Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Besonderheit bei Angemessenheit: Sozialbindung des Eigentums gem.

[Art. 14 Abs. 2 GG](#)

Institutsgarantie

Enteignung:

Schranken: qualifizierter Gesetzesvorbehalt

Schranken-Schranken:

Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Unterscheidung: Administrativ- und Legalenteignung

auch hier Sozialbindung des Eigentums gem. [Art. 14 Abs. 2 GG](#)

Junktimklausel [Art. 14 Abs. 3 GG](#)

Weiterführende Hinweise

Jochum/Durneri, Grundfälle zu Art. 14 GG, [JuS 2005, 220; 320; 412](#)

Berg, Entwicklung und Grundstrukturen der Eigentumsgarantie, [JuS 2005, 961](#)

Lege, Das Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 GG, [Jura 2011, 507](#)

Lege, Art. 14 GG für Fortgeschrittene – 45 Fragen zum Eigentum, die Sie nicht überall finden, [ZJS 2012, 44](#)

Kingreen, Die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG), [Jura 2016, 390](#)

Michl, Grundrechtlicher Eigentumsschutz in Deutschland und Europa, [JuS 2019, 343; 431](#)

2. Die Nassauskiesungs-Entscheidung

a) Sachverhalt

- 31 Der Kläger des Ausgangsverfahrens betrieb auf einem in seinem im Alleineigentum stehenden Grundstück eine Kiesbaggerei. Zwei angrenzende Grundstücke, die in einem Wasserschutzgebiet lagen, hatte er gepachtet und baute hier bis in



Die Nassauskiesungs-Entscheidung

den Grundwasserbereich hinein Sand und Kies ab. 1965 beantragte der Kläger, ihm zur Fortsetzung des Kiesabbaus eine Erlaubnis nach dem Wasserhaushaltsgesetz zu erteilen. Die Behörde lehnte den Antrag mit der Begründung ab, aufgrund der geringen Entfernung der Abbaustelle zur Brunnenanlage des Wasserwerks könnten Verunreinigungen des Baggersees diesen Brunnen erreichen und die öffentliche Wasserversorgung gefährden. Der Widerspruch des Klägers blieb ohne Erfolg. Ein Antrag des Klägers auf Gewährung einer Entschädigung wurde gleichfalls abgelehnt. Daraufhin erhob er Klage gegen das Land Nordrhein-Westfalen auf Zahlung einer angemessenen Entschädigung. Er machte geltend, die Versagung der Erlaubnis zur Nassauskiesung stelle einen enteignenden Eingriff in seinen eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb sowie in das Grundeigentum dar. Das BVerfG hatte aufgrund eines Normenkontrollantrags des BGH zu entscheiden, ob die einschlägigen Normen des Wasserhaushaltsgesetzes mit Art. 14 GG vereinbar seien.

b) Wesentliche Aussagen der Entscheidung des BVerfG

Im Rahmen von [Art. 14 GG](#) sind zwei Eingriffsarten zu unterscheiden: Inhalts- und Schrankenbestimmungen und Enteignungen. Die Unterscheidung ist dabei gerade mit Blick auf die Anforderungen an deren Rechtfertigung von größter Bedeutung. In seiner grundlegenden Nassauskiesungs-Entscheidung hat das BVerfG eine neue Abgrenzungsmethodik entwickelt.

32

In der früheren Rechtsprechung wurde auf die Eingriffsintensität abgestellt (sog. **Sonderopfertheorie**).⁴³ Eine Inhalts- und Schrankenbestimmung „wurde“ zur Enteignung, wenn sie ein bestimmtes Eingriffsmaß überschritt – mithin ein schwerer Eingriff vorlag, der Betroffenen ein Sonderopfer abverlangte. In seiner Nassauskiesungs-Entscheidung wandte sich das BVerfG von diesem materiellen Kriterium der Schwere des Eingriffs ab und nahm die Abgrenzung nach formellen Kriterien, maßgeblich der Form und Zweckrichtung des Eingriffs, vor.⁴⁴

- Bei der Prüfung der Regelung am Maßstab des Grundgesetzes ist davon auszugehen, daß der Gesetzgeber im Rahmen des [Art. 14 GG](#) in **dreifacher Weise eigen-
tumsrechtlich relevante Vorschriften** erlassen kann. Das Eigentum als Zuordnung eines Rechtsgutes an einen Rechtsträger bedarf, um im Rechtsleben praktikabel zu sein, notwendigerweise der rechtlichen Ausformung. Demgemäß ist das Grundgesetz in [Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG](#) dem Gesetzgeber die Aufgabe übertragen, den **Inhalt und die Schranken des Eigentums** zu bestimmen. Solche Normen legen **generell und abstrakt die Rechte und Pflichten** des Eigentümers fest, bestimmen also den „Inhalt“ des Eigentums. Der Gesetzgeber schafft damit auf der Ebene des objektiven Rechts diejenigen Rechtssätze, die die Rechtsstellung des Eigentümers begründen und ausformen; sie können privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Natur sein.

43 Vgl. BVerwGE 5, 143 (Landschaftsschutz [1957]) = [NJW 1957, 1534](#); 19, 94 (Spielhalle [1964]) = [VerwRspr 1966, 243](#).

44 Siehe [Bryde/Wallrabenstein](#), in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 14, Rn. 89 ff.](#); [Gröpl](#), in: [Gröpl/Windhorst/v. Coelln](#), Studienkommentar GG, 5. Aufl., Art. 14, Rn. 49 ff.

Weiter hat der Gesetzgeber nach [Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG](#) die Möglichkeit, durch Gesetz einem **bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis konkrete Eigentumsrechte zu entziehen**, die aufgrund der allgemein geltenden Gesetze im Sinne des [Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG](#) rechtmäßig erworben worden sind (**Legalenteignung**). Schließlich kann der Gesetzgeber – ebenfalls nach [Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG](#) – der Exekutive die Ermächtigung erteilen, konkretes Eigentum Einzelner zu entziehen. Die Enteignung aufgrund Gesetzes (**Administrativenteignung**) erfordert einen behördlichen Vollzugsakt, der – anders als die Legalenteignung – mit Rechtsmitteln angefochten werden kann.

BVerfGE 58, 300, 330 f. (Nassauskiesung [1981]) ◀

- 33 Das BVerfG unterscheidet dabei einerseits zwischen Inhalts- und Schrankenbestimmungen und Enteignungen und andererseits innerhalb der Enteignungen nochmals zwischen Legal- und Administrativenteignung. Folgende Übersicht verdeutlicht die Abgrenzungskriterien des BVerfG:

	Inhalts- und Schrankenbestimmung	Enteignung
Form	■ abstrakt-generelle Festlegung dessen, was Eigentum ist	■ Entzug einer konkrete-individuellen Eigentumsposition
Ziel	■ zukunftsgerichtete Ausgestaltung des Eigentumsgrundrechts	■ final , zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben

c) Relevanz der Nassauskiesungs-Entscheidung

- 34 Im Zuge der Nassauskiesungs-Entscheidung setzte sich das BVerfG mit der Struktur des [Art. 14 GG](#) auseinander. Die wichtigste dogmatische Weichenstellung ist die kategoriale (formelle) Unterscheidung zwischen Inhalts- und Schrankenbestimmung einerseits und Enteignung andererseits. So kann eine verfassungswidrige Inhalts- und Schrankenbestimmung niemals in eine Enteignung umgedeutet und daher auch nicht durch eine nachträgliche Entschädigungsregelung geheilt werden. Am Rande beschäftigte sich das Gericht mit dem Schutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs ([§ 15 Rn. 6](#)). Schließlich betonte das BVerfG den Vorrang des Primärrechtsschutzes: Betroffene müssten grundsätzlich gegen die verfassungswidrige Maßnahme selbst vorgehen, sie könnten nicht stattdessen eine solche Maßnahme hinnehmen und stattdessen im Wege des Sekundärrechtsschutzes Entschädigung fordern (*kein „dulde und liquidiere“*). Der Eigentumsschutz entwickelt sich dadurch von einem bloßen Wertschutz (durch Entschädigungszahlungen) hin zu einem echten *Bestandsschutz*.

3. Die Hamburger Deichordnungsgesetz-Entscheidung

a) Sachverhalt

Um den Deichbau in Hamburg zu ermöglichen, wurde durch ein Landesgesetz privates Eigentum an und auf den Deichen in öffentliches Eigentum umgewandelt. Rund 212 Hektar von insgesamt über 500 Hektar der umgewandelten Fläche standen im Eigentum Privater. Die Beschwerdeführer:innen waren Grundstückseigentümer:innen, die sich durch die Neuordnung des Deichordnungsgesetzes in verschiedener Weise in ihrem Grundrecht aus [Art. 14 GG](#) verletzt sahen.

35



Die Hamburger
Deichordnungsgesetz-Entscheidung

b) Wesentliche Aussagen der Entscheidung des BVerfG

[Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG](#) normiert eine Institutsgarantie ([§ 4 Rn. 42 f.](#)). Dabei handelt es sich allerdings nicht um ein bloßes objektiv-rechtliches Institut, sondern es werden daraus auch Grenzen für den Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Eigentumsrechte abgeleitet.⁴⁵ Das BVerfG formuliert:

36

- Die Garantie des Eigentums als Rechtseinrichtung dient der Sicherung dieses Grundrechts. Das Grundrecht des Einzelnen setzt das Rechtsinstitut „Eigentum“ voraus; es wäre nicht wirksam gewährleistet, wenn der Gesetzgeber an die Stelle des Privateigentums etwas setzen könnte, **was den Namen „Eigentum“ nicht mehr verdient**.

BVerfGE 24, 367, 389 (Hamburgisches Deichordnungsgesetz [1968]) ◀

Absolute Grenze ist damit der Kernbereich des Eigentums (Bestandsgarantie). Das bedeutet, dass die verfassungsmäßigen Grundstrukturen und Wesensmerkmale des Eigentums gewahrt werden müssen.⁴⁶ Anders formuliert: Vom Rechtsbegriff „Eigentum“ darf nicht lediglich eine leere Hülle verbleiben. Dazu führt das BVerfG aus:

37

- Inhalt und Funktion des Eigentums sind dabei der Anpassung an die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse fähig und bedürftig; es ist Sache des Gesetzgebers, Inhalt und Schranken des Eigentums unter Beachtung der grundlegenden verfassungsrechtlichen Wertentscheidung zu bestimmen ([Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG](#)). Die Institutsgarantie verbietet jedoch, daß solche Sachbereiche der Privatrechtsordnung entzogen werden, die zum elementaren Bestand grundrechtlich geschützter Betätigung im vermögensrechtlichen Bereich gehören, und damit der durch das Grundrecht geschützte Freiheitsbereich aufgehoben oder wesentlich geschmälerter wird.

BVerfGE 24, 367, 389 (Hamburgisches Deichordnungsgesetz [1968]) ◀

45 Siehe Bryde/Wallrabenstein, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., [Art. 14, Rn. 103 ff.](#)

46 Siehe Gröpl, in: Gröpl/Windhorst/v. Coelln, Studienkommentar GG, 5. Aufl., Art. 14, Rn. 18 ff.

c) Relevanz der Hamburger Deichordnungsgesetz-Entscheidung

- 38 Art. 14 GG gewährt Einzelnen ein Abwehrrecht (§ 1 Rn. 28) gegen staatliche Maßnahmen, die den Berechtigten vermögenswerte Rechtspositionen entziehen oder deren privaten Nutzen einschränken. Inhalts- und Schrankenbestimmungen finden ihre verfassungsrechtlichen Grenzen dabei in der Institutsgarantie des Eigentums. Die Institutsgarantie wirkt damit als Schranken-Schranke für Eingriffe in Art. 14 GG.

II. Vertiefung und Kontextualisierung

1. Welche Bedeutung kommt der Eigentumsfreiheit zu?

- 39 Das BVerfG betont den engen inneren Zusammenhang der Eigentumsfreiheit mit der persönlichen Freiheit:

► [Der Eigentumsfreiheit] kommt im Gesamtgefüge der Grundrechte die Aufgabe zu, dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern und ihm dadurch eine eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens zu ermöglichen; die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Privateigentums als Rechtseinrichtung dient der Erfüllung dieser Aufgabe.

BVerfGE 50, 290, 339 (Mitbestimmung [1978]) ◀

- 40 Neben seiner Bedeutung für das Individuum ist Art. 14 Abs. 1 GG auch eine Säule der freiheitlichen Wirtschaftsordnung Deutschlands.⁴⁷ Der Gesetzgeber muss sich bei der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Eigentumsfreiheit daher an dieser Ordnung ausrichten. Dies umfasst etwa die Erhaltung des Grundsatzes der Privatautonomie (Art. 2 Abs. 1 GG, § 21 Rn. 27 ff.), unter Berücksichtigung der Sozialbindung des Eigentums gem. Art. 14 Abs. 2 GG als Gegengewicht.

2. Was ist Sozialisierungen gemäß Art. 15 GG?



JuS 2008, 1065

- 41 Art. 15 GG ermächtigt den Gesetzgeber, Grund und Boden sowie Naturschätze und Produktionsmittel zum Zwecke der Vergesellschaftung gegen Entschädigung in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft zu überführen (Sozialisierung). Die Norm steht in enger Verbindung zu Art. 14 GG und regelt mit der Ermächtigung zu gesetzlichen Eingriffen in das Eigentum ein gegenüber der Enteignung eigenständiges Rechtsinstitut.⁴⁸ Die Sozialisierung ist dabei nur unter den in Art. 15 GG normierten verfassungsrechtlichen Anforderungen möglich. Die Vorschrift enthält aber weder einen Verfassungsauftrag zur Sozialisierung noch einen Anspruch auf Sozialisierung.⁴⁹

47 Siehe Bryde/Wallrabenstein, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 14, Rn. 3f.

48 Siehe Gröpl, in: Gröpl/Windhorst/v. Coelln, Studienkommentar GG, 5. Aufl., Art. 15, Rn. 15 f.

49 Vgl. BVerfGE 12, 354, 363 f. (Volkswagenprivatisierung [1961]); Bryde, in: v. Münch/Kunig, GG Kommentar, 7. Aufl., Art. 15, Rn. 12 f.

42 ◆



Berliner Volksinitiative „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“

43 ◆

Obwohl von der Ermächtigung in [Art. 15 GG](#) bislang (noch) kein Gebrauch gemacht wurde, ist sie nicht überflüssig oder obsolet.⁵⁰ So wird etwa angesichts herrschender Wohnraumknappheit und steigender Mietpreise in Ballungsräumen die Forderung geäußert, marktbeherrschende Wohnungsunternehmen zu vergesellschaften.⁵¹

3. Was sind sog. Aufopferungsansprüche?

Aufopferungsansprüche kommen immer dann in Betracht, wenn staatliche Maßnahmen in Eigentumspositionen eingreifen, ohne dass dies in Form einer Inhalts- und Schrankenbestimmung ([§ 15 Rn. 15 ff.](#)) oder einer Enteignung ([§ 15 Rn. 18 ff.](#)) geschieht. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass Betroffene nicht entschädigungslos bleiben sollen, wenn sie ein nicht zumutbares Sonderopfer zugunsten des Gemeinwohls erbracht haben. Die Aufopferungsansprüche sind dabei ungeschriebene, gewohnheitsrechtlich anerkannte Rechtsinstitute aus dem **Staatshaftungsrecht**, die auf angemessene Entschädigung gerichtet sind.

Das BVerfG hat in seiner grundlegenden Nassauskiesungs-Entscheidung ([§ 15 Rn. 34](#)) deutlich gemacht, dass solche Entschädigungen nur in Fällen in Betracht kommen, in denen den Betroffenen kein Rechtsbehelf gegen den Eigentumseingriff zur Verfügung stand. Dem sog. „*Dulden und Liquidieren*“⁵² erteilt das BVerfG damit eine klare Absage (Vorrang des Primärrechtsschutzes):

► Der Betroffene hat [...] **kein Wahlrecht**, ob er sich gegen eine wegen Fehlens der gesetzlichen Entschädigungsregelung rechtswidrige "Enteignung" zur Wehr setzen oder unmittelbar eine Entschädigung verlangen will. Läßt er den Eingriffsakt unanfechtbar werden, so verfällt seine Entschädigungsklage der Abweisung. **Wer von den ihm durch das Grundgesetz eingeräumten Möglichkeiten, sein Recht auf Herstellung des verfassungsmäßigen Zustandes zu wahren, keinen Gebrauch macht, kann wegen eines etwaigen, von ihm selbst herbeigeführten Rechtsverlustes nicht anschließend von der öffentlichen Hand Geldersatz verlangen.**

BVerfGE 58, 300, 324 (Nassauskiesung [1981]) ◀

44 ◆

Bei einer rechtmäßigen Enteignung i.S.v. [Art. 14 Abs. 3 GG](#) ([§ 15 Rn. 26 f.](#)) steht den Betroffenen ein Entschädigungsanspruch zu. Dieser wiederum richtet sich nach der im Enteignungsgesetz enthaltenen Entschädigungsregel. Greift ein solcher Entschädigungsanspruch nicht, weil in das Eigentum eingegriffen wurde, ohne dass es sich um eine Enteignung handelt, so können ggf. die folgenden gewohnheitsrechtlich anerkannten Aufopferungsansprüche greifen:⁵³

45 ◆

■ Ein Anspruch aus **enteignendem Eingriff** besteht, wenn eine an sich *rechtmäßige* hoheitliche Maßnahme bei den Betroffenen zu Nachteilen führt,

50 Dazu Schmidt, *DÖV 2019, 508*; Thiel, *DÖV 2019, 497*.

51 Zur rechtlichen Bewertung siehe Kloepfer, *NJW 2019, 1656*; Kühling/Litterst, *DVBl. 2022, 871*; Ipsen, *NVwZ 2019, 527*; Sodan/Ferlemann, *LKV 2019, 193*.

52 So noch *BGHZ 6, 270*, 290 (Enteignung [1952]).

53 Einen guten Überblick bietet Gröpl, in: Gröpl/Windhorst/v. Coelln, *Studienkommentar GG*, 5. Aufl., Art. 14, Rn. 104 ff.; zur Entschädigung aus enteignungsgleichem Eingriff wegen rechtswidriger Coronaschutz-Verordnungen siehe Shirvani, *DÖV 2022, 54*.

die sie hinnehmen müssen, die aber die Schwelle des Zumutbaren übersteigen. Dabei muss ein Unmittelbarkeitszusammenhang zwischen dem entstandenen Nachteil und der hoheitlichen Maßnahme bestehen.⁵⁴ Denkbar ist ein enteignungsgleicher Eingriff insbesondere bei unvorhersehbaren, atypischen Folgeerscheinungen staatlichen Handelns.⁵⁵ Man denke etwa an die Corona-Pandemie, zu deren Eindämmung landesweit zum Schutze der Gesundheit Betriebe geschlossen wurden.⁵⁶

- Bei *rechtswidrigen* Eingriffen in das Eigentum, die keine Enteignung sind, kommen Ansprüche aus *enteignungsgleichem Eingriff* in Betracht. Diese Anspruchsgrundlage wird auf eine analoge Anwendung der aufopferungsrechtlichen Grundsätze der **§§ 74, 75 Einl PrALR** gestützt. Voraussetzung des Anspruchs ist, dass rechtswidrig unmittelbar in das Eigentum eingegriffen wurde (wobei Finalität des Eingriffs nicht notwendig ist) und es der oder die Betroffene nicht unterlässt, den Eingriff mit zumutbaren, zulässigen Rechtsmitteln abzuwehren. Typische Fälle sind Eigentumsverletzungen durch Realakte, etwa die rechtswidrige behördliche Vernichtung einer offensichtlich ungefährlichen Sache.

III. Europarechtliche Dogmatik

1. Wie werden Eigentum und Erbrecht in der EMRK gewährleistet?

- ◆ 46 Das Eigentum wird in **Art. 1 des Zusatzprotokolls Nr. 1 zur EMRK** garantiert. Danach hat jede natürliche oder juristische Person das Recht auf Achtung ihres Eigentums. Der Eigentumsbegriff des **Art. 1 Abs. 1 S. 1 des Zusatzprotokolls** wird dabei vom EGMR autonom bestimmt, das heißt er ist unabhängig von der formalen Einordnung des Rechts der Konventionsstaaten.⁵⁷ Dennoch ähnelt die Auslegung des Eigentumsbegriffs des EGMR jener des BVerfG: Erfasst sind alle vermögenswerten Rechte.⁵⁸ Neben dem *Sacheigentum* zählen dazu auch nicht-körperliche Rechte (etwa *Forderungen*), sofern sie tatsächlich existieren und eine berechtigte Erwartung auf Realisierung besteht,⁵⁹ aber auch das *geistige Eigentum*⁶⁰. Ferner fallen auch *sozialversicherungsrechtliche Ansprüche* unter den konventionsrechtlichen Eigentumsbegriff – unabhängig davon, ob sie auf Zahlung eigener Beiträge beruhen oder aus Steuermitteln finanziert werden.⁶¹

- ◆ 47 Anders als im Grundgesetz findet sich in der EMRK und den Zusatzprotokollen dagegen *kein* ausdrücklicher Schutz des *Erbrechts*.

54 Vgl. BGH **NJW 2019, 227**.

55 Vgl. BGH **NJW 1980, 770; NJW 1980, 2703**.

56 Zu Staatshaftungsansprüchen in Corona-Zeiten siehe *Rinze/Schwab, NJW 2020, 1905*.

57 Vgl. **EGMR v. 23.11.2000, 25701/94**, Rn. 60 – früherer König von Griechenland u.a./Griechenland.

58 Vgl. **EGMR v. 23.2.1995, 15375/89**, Rn. 53 – Gasus Dosier u.a./Niederlande.

59 Vgl. **EGMR v. 27.9.2001, 40862/98** – Lenz/Deutschland.

60 Vgl. **EGMR v. 13.3.2012, 23780/08**, Rn. 89 – Malik/Vereinigtes Königreich.

61 Vgl. **EGMR v. 12.4.2006, 65731/01**, Rn. 47 ff. – Stec u.a.

Bei Eingriffen in das Eigentum wird auch nach der EMRK zwischen zwei Arten unterschieden: **Art. 1 Abs. 1 S. 2 des Zusatzprotokolls** regelt Eigentumsentziehungen (in der grundrechtlichen Terminologie: Enteignungen, § 15 Rn. 18 ff.); **Art. 1 Abs. 2 des Zusatzprotokolls** ermöglicht Nutzungsbeschränkungen (Parallelbegriff zu den Inhalts- und Schrankenbestimmungen, § 15 Rn. 15 ff.). Eine **Eigentumsentziehung** bedarf zunächst einer gesetzlichen Grundlage und darf nur zur Verfolgung öffentlicher Interessen vorgenommen werden. Darüber hinaus muss sie verhältnismäßig sein.⁶² Nach der Rechtsprechung des EGMR kann eine Eigentumsentziehung indessen nicht nur in einer förmlichen Enteignung begründet sein, sondern auch dann vorliegen, wenn zwar die formale Eigentümerstellung unberührt bleibt, dem oder der Eigentümer:in aber alle damit verbundenen Rechte genommen werden und damit die Eigentumsposition faktisch entwertet wird (*de-facto-Enteignung*).⁶³

Nach **Art. 1 Abs. 2 des Zusatzprotokolls** sind die Konventionsstaaten dazu berechtigt, die Nutzung des Eigentums im Allgemeininteresse zu regeln. **Nutzungsbeschränkungen** sind hoheitliche Maßnahmen, die einen bestimmten Gebrauch des Eigentums regeln, sei es zeitlich, räumlich oder sachlich.⁶⁴ Beispiele sind Baubeschränkungen oder eine Mietpreisbindung. Die Rechtmäßigkeit der staatlichen Maßnahme richtet sich dabei nach innerstaatlichem Recht. Voraussetzungen sind eine gesetzliche Grundlage und ein legitimer Zweck unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

Ferner erkennt auch der EGMR sonstige Eingriffe an, also Eingriffe in das Eigentumsrecht, die weder Enteignung noch Nutzungsbeschränkung sind. Dabei sind Parallelen zu den staatshaltungsrechtlichen Aufopferungsansprüchen (§ 15 Rn. 43 ff.) zu erkennen. Typischerweise handelt es sich bei sonstigen Eingriffen um Realakte, die eine Eigentumsposition beeinträchtigen. Die Rechtfertigungsanforderungen entsprechen denen für die Nutzungsbeschränkungen.

2. Wie werden Eigentum und Erbrecht in der EU-GRCh gewährleistet?

Die EU-GRCh gewährleistet das Eigentum in **Art. 17 EU-GRCh**. Der Umfang des Schutzgehalts entspricht dabei weitestgehend dem des **Art. 1 Abs. 1 S. 1 des Zusatzprotokolls zur EMRK**. Dementsprechend dürfen die Gewährleistungen des **Art. 17 EU-GRCh** gem. **Art. 52 Abs. 3 S. 1 EU-GRCh** nicht hinter den Anforderungen des Konventionsgrundrechts zurückbleiben.⁶⁵ Erfasst sind danach alle vermögenswerten Rechte, aus denen sich im Hinblick auf die jeweilige innerstaatliche Rechtsordnung eine gesicherte Rechtsposition ergibt, welche eine selbstständige Ausübung dieser Rechte durch den oder die Inhaber:in ermöglicht.⁶⁶ **Art. 17 Abs. 2 EU-GRCh** garantiert zudem ausdrücklich das geistige Eigentum.

62 Vgl. EGMR v. 24.7.2012, 55167/11, Rn. 47 – Waldemar Nowakowski/Polen.

63 Vgl. EGMR v. 23.9.1982, 7151/75 und 7152/75, Rn. 63 – Sporrong und Lönnroth.

64 Vgl. Jarass, NVwZ 2006, 1089.

65 Vgl. EuGH, ECLI:EU:C:2005:285, Rn. 120 – Friuli-Venezia; ECLI:EU:C:2008:461, Rn. 356 – Kadi.

66 Vgl. EuGH, ECLI:EU:C:2013:28, Rn. 34 – Sky Österreich.

- ◆ 52 Auch in der Grundrechtecharta wird bei Eingriffen zwischen Eigentumsentziehungen (Art. 17 Abs. 1 S. 2 EU-GRCh) und Nutzungsbeschränkungen (Art. 17 Abs. 1 S. 3 EU-GRCh) unterschieden. Aufgrund des Art. 52 Abs. 3 S. 1 EU-GRCh gelten dabei dieselben Anforderungen wie im Rahmen des Konventionsrechts: Eine Eigentumsentziehung ist gerechtfertigt, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse erfolgt und verhältnismäßig ist.⁶⁷ Art. 17 Abs. 1 S. 2 EU-GRCh sieht – im Unterschied zu Art. 1 Abs. 1 S. 2 des Zusatzprotokolls zur EMRK – ausdrücklich eine Entschädigungspflicht vor. Bloße Nutzungsbeschränkungen des Eigentums sind nach der Rechtsprechung des EuGH rechtmäßig, wenn sie tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Union entsprechen und verhältnismäßig sind.⁶⁸
- ◆ 53 Nicht zu verwechseln ist das Eigentumsrecht des Art. 17 EU-GRCh mit der Garantie der Unberührtheit der mitgliedstaatlichen Eigentumsordnungen gem. Art. 345 AEUV. Dieser Bestimmung kann gerade kein subjektives Recht gegen Eigentumsbeeinträchtigungen durch die Union entnommen werden.⁶⁹

67 Siehe Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AUEV Kommentar, 6. Aufl., Art. 17, Rn. 24 ff.

68 St. Rsp. vgl. nur EuGH, ECLI:EU:C:1998:172, Rn. 21 – Metronome Musik.

69 Siehe Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AUEV Kommentar, 6. Aufl., Art. 17, Rn. 3.