

# Die dogmatischen Fehlentwicklungen zur Eigentumsfreiheit – was bleibt von der Eigentumsfreiheit noch übrig?

Von Dipl.-Jur. **Ali Kilic**, Bielefeld\*

*Der folgende Beitrag geht der Frage nach, inwieweit die gegenwärtige Eigentumsdogmatik bezüglich der Inhalts- und Schrankenbestimmungen mit der juristischen Methodenlehre korrespondiert.*

## I. Einleitung

Verfassungsrechtlich statuiert das Grundgesetz in Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG insbesondere die Eigentumsfreiheit. Trotz des eindeutig anmutenden Wortlauts ist die Eigentumsfreiheit in dogmatischer Hinsicht einerseits durch die rechtswissenschaftliche Literatur nicht hinreichend klar aufbereitet und andererseits haben die Gerichte der verschiedenen Gerichtsbarkeiten bis heute nicht zu einer in jeder Hinsicht einheitlichen Grundrechtsanwendung im Einzelfall gefunden – eine in sich geschlossene Eigentumsdogmatik besteht trotz mittlerweile erfolgter Anpassungen an das Eigentumskonzept des BVerfG insofern noch immer nicht.<sup>1</sup> In Art. 14 GG ist ein Interessenkonflikt angelegt: Er ist auf den Ausgleich zwischen der allgemeinwohlverträglichen Sozialbindung auf der einen und der dem Einzelnen privat zugeordneten Verfügungs- und Nutzungsbefugnis auf der anderen Seite gerichtet. Diese Konfliktlage scheint der in einer sozialen Marktwirtschaft garantierten Eigentumsfreiheit wesenseigen zu sein. Nach dem BVerfG ist der Gesetzgeber auf Grundlage des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG aufgerufen, diesen Ausgleich herzustellen.<sup>2</sup> Indessen wird diese unzweifelhaft dem Gesetzgeber aufgetragene Aufgabe des Ausgleichs von Gemeinwohl und Eigentums-Privatnützigkeit verbreitet nach wie vor mit der These verbunden, der Inhalts- und Schrankenbestimmungsgesetzgeber selbst bestimme über den Inhalt des Verfassungseigentums. Die Gerichte verwischen im Zuge ihrer Rechtsanwendung die Grenzen zwischen dem verfassungsrechtlichen Begriff des Eigentums und der Einschränkungsmöglichkeit mittels Inhalts- und Schrankenbestimmungen.<sup>3</sup> Ein autonom verfassungsrechtlicher Eigentumsbegriff ist zu selten Gegenstand der Eigentumsdogmatik, weil eine interessengerechte Lösung scheinbar auch durch eine extensive Anwendung des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG gefunden werden kann; Eigentum auch im Sinn der Verfassung besteht nach dieser irrigen, aber weit verbreiteten Ansicht nach Maßgabe des einfachen Gesetzes.<sup>4</sup> Diese Entwicklung lässt sich aber vor

dem Hintergrund der juristischen Methodenlehre, die alleiniger Maßstab für die Rechtsanwendung ist,<sup>5</sup> nicht legitimieren und wird der als Grundrecht garantierte Eigentumsfreiheit nach Art. 14 GG nicht gerecht.

## II. Methodologische Betrachtung

Nach dem ausdrücklichen Wortlaut bzw. Wortsinn<sup>6</sup> des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG gewährleistet der Verfassungsgesetzgeber das Eigentum als Rechtsposition, insofern impliziert er schon für sich genommen einen verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriff. Die Bedeutung des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG wird durch eine extensive Anwendung des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG verkannt. Dies ist mit der Auslegung nach dem Wortsinn, Bedeutungszusammenhang bzw. Systematik und der objektiven Teleologie nicht vereinbar.

Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG sieht einen verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriff vor, dem zwar ein weiteres Verständnis als im bürgerlichen Recht zugrunde liegt, der allerdings vornehmlich durch das Sacheigentum und die dazugehörigen formenden gesellschaftlichen Anschauungen geprägt ist. Demnach statuiert Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG lediglich den gesetzgeberischen Auftrag, dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Eigentumsbegriff jeweils zeitgemäße Konturen zu geben. Dieser muss systematisch mit der abstrakten Gewährleistung des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG gelesen werden<sup>7</sup> und bekommt dann eine andere Bedeutung, als wenn lediglich auf Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG rekurriert wird.<sup>8</sup> So hatte das BVerfG in den Entscheidungen zum Hamburgischen Deichordnungsgesetz<sup>9</sup> und zum Denkmalschutz<sup>10</sup> – sehr restriktiv und vage – einen Rettungsanker für die Eigentumsfreiheit formuliert, als es klarstellte, dass der Kernbereich der Eigentumsgarantie durch den Gesetzgeber nicht ausgehöhlt werden darf.

Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG ist für die Eigentumsdogmatik nicht verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt, sondern vielmehr ein Ausgestaltungsauftrag, der den Ausgleich der privaten Interessen des Einzelnen und derjenigen der Allgemeinheit zum Gegenstand hat. Die Sozialbindung nach Art. 14 Abs. 2 GG macht einen verfassungsrechtlich determinierten

---

im Baurecht der Rückgriff auf Art. 14 GG unabhängig von der Intensität der Beeinträchtigung unzulässig sein soll und auch in BVerwGE 106, 228 (233 f.), wonach Bestandsschutz für eine bauliche Anlage jenseits der einfach-gesetzlichen Regelungen versagt wird.

<sup>5</sup> S. Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl. 1991, S. 369 f.

<sup>6</sup> S. Larenz (Fn. 5), S. 320.

<sup>7</sup> So auch BVerfGE 58, 300 (335): „Der Begriff des von der Verfassung gewährleisteten Eigentums muß aus der Verfassung selbst gewonnen werden.“

<sup>8</sup> BVerfGE 53, 257 (293 f.) bezüglich des weiten Beurteilungs- und Prognosespielraums des Gesetzgebers.

<sup>9</sup> BVerfGE 24, 367 (389).

<sup>10</sup> BVerfGE 100, 226 (243).

---

\* Der Autor ist Mitarbeiter am Lehrstuhl für Finanz- und Steuerrecht an der Universität Bielefeld und Rechtsreferendar am LG Bielefeld.

<sup>1</sup> Zutreffend die Kritik an Literatur und Rechtsprechung von Leisner, in: Isensee/Kirchhoff (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 8, 3. Aufl. 2010, § 173 Rn. 7 m.w.N.

<sup>2</sup> BVerfGE 38, 348 (370); 58, 300 (338 f.); 71, 230 (246 f.); 74, 203 (214).

<sup>3</sup> Für viele siehe BVerfGE 31, 275 (284 f.); 58, 300 (336 f.); 70, 191 (200 f.).

<sup>4</sup> Ein Ausdruck dieser Fehlentwicklung findet sich auch in BVerwGE 101, 364 (373) wonach als drittschützende Norm

Schutzbereich nicht entbehrlich, sondern setzt ihn voraus. Die Sozialbindung kann lediglich als Rechtfertigungsmaßgabe herangezogen werden. Die etablierte Lesart des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG macht im Übrigen bei systematischer Zusammenschau mit Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG keinen Sinn. Wenn der Gesetzgeber ohnehin frei wäre, den Inhalt des Eigentums losgelöst von einer verfassungsrechtlichen Eigentumsgewährleistung zu bestimmen, dann wäre auch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG überflüssig. Wäre dies intendiert gewesen, dann hätte der Verfassungsgesetzgeber es bei Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG belassen können und hätte diesem nicht Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG vorangestellt.

Folglich kann bei systematischer Auslegung bzw. der Auslegung nach dem Bedeutungszusammenhang<sup>11</sup> Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG gegenüber Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG nur nachrangig gelesen werden; der klare Wortlaut des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG (wonach das Eigentum gewährleistet ist) sollte stets Ausgangspunkt einer verfassungsrechtlichen Betrachtung sein. In diesem Sinne wird durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG, wie bei den anderen Grundrechten auch, ein verfassungsrechtlicher Schutzbereich festgeschrieben.

Grundlegend muss bei der Auslegung die objektive Teleologie<sup>12</sup> des Art. 14 GG als Grundrecht berücksichtigt werden. Dieses ist vom Wesen her als sogenannte Negativkompetenz des Staates bzw. als Abwehrrecht gegenüber jeglicher staatlicher Gewalt zu verstehen.<sup>13</sup> Demnach würde die grundrechtliche Gewährleistung leerlaufen, wenn der Gesetzgeber nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG losgelöst von Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG ermächtigt wäre, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen. Es würde zu einem Zirkelschluss und somit zu einer Konfusion führen, wenn der Gesetzgeber hier als staatliche Gewalt, dessen Übergriffe nach Art. 1 Abs. 3 GG auf den Bürger abgewehrt werden sollen, selbst bestimmen könnte, an welche grundrechtliche Vorgabe dieser sich zu halten hat. Die Exekutive und die Judikative sind ohnehin nach Art. 20 Abs. 3 GG an das legislative Gesetz gebunden, sodass hier keine vergleichsweise große Grundrechtsgefährdung zu befürchten wäre. Eine verfassungsrechtliche Gewährleistung der Eigentumsfreiheit wäre nicht erforderlich, würde man die Bestimmung des Gewährleistungsinhalts lediglich auf die einfachgesetzliche Ebene des politischen Gesetzgebers verlagern – Art. 14 GG wäre schlicht nicht erforderlich; nach diesem Verständnis käme ihm nur eine Klarstellungsfunktion als Kompetenzbestimmung zu Gunsten der Legislative zu. Dann aber wäre Art. 14 GG in der Systematik des Grundgesetzes deplatziert, als Kompetenzbestimmung hätte eine solche Bestimmung wohl eher in den Art. 70 ff. GG seinen Platz. Die systematische Stellung des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG im

Grundrechtsteil spricht aber gegen ein solches Verständnis der Eigentumsdogmatik. Die Möglichkeit des Gesetzgebers, eine autonome Verfassungsinterpretation durch einfachgesetzliche Normen vorzunehmen, ist bereits aus Gründen der Normenhierarchie und dem Erfordernis der entsprechenden Mehrheiten des Art. 79 Abs. 2 GG nicht denkbar. Die institutionelle Absicherung der Eigentumsfreiheit spricht auch bei historischer Betrachtung für ein eigenständiges Verfassungseigentum, weshalb eine „Verfassung nach Gesetz“ gerade nicht bestehen sollte.<sup>14</sup> In der Konsequenz bedeutet dies, dass der einfache Gesetzgeber den Inhalt des Eigentumsbegriffs gerade nicht bestimmen kann, sondern den verfassungsrechtlich vorgeprägten Eigentumsbegriff lediglich konkretisieren darf. Die einfachgesetzliche Ausgestaltung muss dem verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriff des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG, insbesondere dem unentziehbaren Kernbereich des Eigentums, genügen und darf diesen nicht ersetzen.

Das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit gilt als Schranken-Schranke für Inhalts- und Schrankenbestimmungen,<sup>15</sup> bei der zwar die Besonderheiten der Eigentumsfreiheit berücksichtigt werden, indes dem Gesetzgeber eine Einschätzungs- und Gestaltungsprärogative zugebilligt wird. Diese Restriktion führt faktisch dazu, dass die Eigentumsfreiheit als spezielles Grundrecht zur Allgemeinen Handlungsfreiheit kaum einen materiellen Gewährleistungsgehalt hat, der über die bereits gewährleistete Allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG und das Gleichheitsgebot nach Art. 3 Abs. 1 GG hinausgeht. Die Herangehensweise, dass nach der Subtraktionsmethode als Eigentum das gilt, was nach dem Abzug der extensiv angewandten Inhalt- und Schrankenbestimmungen übrig bleibt, stellt eine Verlegenheitslösung und eine Ausweichstrategie dar, die die Eigentumsfreiheit ad absurdum führt.<sup>16</sup> Ebenso verhält es sich, wenn der Kernbereich der Eigentumsfreiheit auf die Institutsgarantie beschränkt wird. Wenn es dem Gesetzgeber freistünde, die Eigentumsfreiheit durch entsprechende Inhalts- und Schrankenbestimmungen auszuhöhlen, sodass rein begrifflich zwar ein Privateigentum existierte, welches unter Privaten auch wohl die für das Eigentum wesensprägende Ausschluss- und Nutzungsfunktion behielte, aber im Subordinationsverhältnis gegenüber dem Staat keinen nennenswerten Gewährleistungsinhalt hätte, dann verdiente diese Rechtsgewährung des Staates dem Einzelnen gegenüber nicht die Bezeichnung Eigentum.<sup>17</sup> Ein solches Verständnis wird auch der grundrechtlichen und historischen Dimension des Eigentums im liberalen Rechtsstaat nicht gerecht.

Bei der Heranziehung der Auslegungskriterien nach Wortsinn, Bedeutungszusammenhang und objektiver Teleologie bleibt für eine andere Auslegung der Eigentumsfreiheit

<sup>11</sup> S. Larenz (Fn. 5), S. 324 f.

<sup>12</sup> Bei diesem Auslegungskriterium werden objektive Zwecke des Rechts herangezogen und wird dem Gesetzgeber unterstellt, dass dieser eine angemessene Regelung bezweckt hat, auch wenn er die konkrete Rechtsfrage nicht in den Gesetzgebungswillen aufgenommen hatte; vgl. Larenz (Fn. 5), S. 333 f.

<sup>13</sup> Vgl. Jellinek, System der subjektiv öffentlichen Rechte, 2. Aufl. 1919, S. 94 f.

<sup>14</sup> So Leisner (Fn. 1), § 173 Rn. 66.

<sup>15</sup> BVerfGE 31, 275 (290); 36, 281 (293 f.), 58, 81 (121); 75, 78 (97 f.); 76, 220 (238); 92, 262 (273); 110, 1 (28).

<sup>16</sup> Zutreffend kritisch Leisner (Fn. 1), § 173 Rn. 73.

<sup>17</sup> So schon BVerfGE 24, 367 (389), ohne dabei den unentziehbaren Kernbereich zu definieren.

kein Spielraum,<sup>18</sup> sodass auch die Historie als Auslegungskriterium hier grundsätzlich wenig hilfreich ist. Die Historie kann ohnehin nur eine Bedeutung bei der Auslegung haben, wenn sie in der jeweiligen Norm insoweit Ausdruck gefunden hat, dass sie sich bei objektiver Auslegung ermitteln lässt.<sup>19</sup>

### III. **Schlussthese**

Die Befugnis des Gesetzgebers nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG ist restriktiv zu lesen. Auch wenn die Formulierung an dieser Stelle unglücklich ist, kann Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG bei systematischer und objektiv teleologischer Auslegung nur als einfachgesetzliche Ausgestaltungsbefugnis des Gesetzgebers verstanden werden, der vom verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriff des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG determiniert wird. Eine andere Auslegung führte dazu, dass es verfassungsrechtlich keinen Eigentumsschutz gäbe, der über die Gewährleistungen des nach Art. 2 Abs. 1 GG gewährten allgemeinen Handlungsfreiheit hinausginge, sodass Art. 14 GG weniger als Grundrecht, denn als Staatszielbestimmung oder Institutsgarantie ohne einen subjektiv-rechtlichen Gewährleistungsinhalt verstanden werden müsste. Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG statuiert indes einen verfassungsrechtlicher Eigentumsbegriff, dessen Kernbereich auch für den Gesetzgeber grundsätzlich als unantastbar gilt und nur ausnahmsweise unter den Voraussetzungen des Art. 14 Abs. 3 GG entziehbar ist. Der Kernbereich der Eigentumsfreiheit erschöpft sich nicht in der institutionellen Gewährleistung des Privateigentums. Eine extensive Anwendung des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG darf nicht das dogmatische Erfordernis eines verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffs ersetzen, der stets Ausgangspunkt einer rechtlichen Betrachtung bleiben muss.

Die Eigentumsfreiheit ist ferner auch im Zusammenhang mit dem rechtsstaatlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes zu verstehen, ohne den sich die Eigentumsfreiheit nicht verwirklichen kann. Die Verfügungs- bzw. Gestaltungsbefugnis des einzelnen ist in der heute bestehenden marktwirtschaftlichen Gesellschaftsordnung ein Ausdruck der freien Selbstbestimmung und somit Ausdruck privater Lebensgestaltung durch materiell-gegenständliche Dispositionen. Sie kann in dieser Bedeutung nicht verwirklicht werden, wenn keine übertemporäre Zuordnungssicherheit bzw. Rechtssicherheit bezüglich des Eigentums als Rechtsposition vorhanden ist. Somit kommt dem Vertrauensschutz, der für die Verwirklichung jeglicher Freiheit des Bürgers in einem Rechtsstaat unabdingbar ist, neben dem Verhältnismäßigkeitsgebot und dem Gleichbehandlungsgebot eine besonders hervorgehobene Bedeutung als Schranken-Schranke der Eigentumsfreiheit zu.

<sup>18</sup> S. zum Verhältnis der Auslegungskriterien *Larenz* (Fn. 5), S. 343.

<sup>19</sup> S. zum Streitstand über die objektive Auslegungstheorie *Larenz* (Fn. 5), S. 32 f. m.w.N.; der Ansatz der objektiven Auslegungslehre entspringt insbesondere aus der Grundidee: „Der Ausleger kann das Gesetz besser verstehen, als es seine Schöpfer verstanden haben, das Gesetz kann klüger sein als seine Verfasser – es muss sogar klüger sein als seine Verfasser“, *Radbruch*, Rechtsphilosophie, 8. Aufl. 1973, S. 207.