

Teil I

Die Grundlagen des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes

Bedeutung, Zweck und Funktion der Eigentumsgarantie

1.1 Die Bedeutung der Eigentumsgarantie im Gefüge der Verfassung

Das Eigentum gehört ebenso wie die Freiheit zu den elementaren Grundrechten; *das Bekenntnis zu ihm ist eine Wertentscheidung des Grundgesetzes von besonderer Bedeutung für den sozialen Rechtsstaat.*¹ Der Eigentumsgarantie kommt im Gesamtgefüge der Grundrechte in erster Linie die Aufgabe zu, *dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern und ihm damit eine eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens zu ermöglichen.*² *Die grundrechtliche Eigentumsverbürgung enthält damit Elemente der allgemeinen Handlungsfreiheit sowie des allgemeinen Persönlichkeitsrechts.*³

¹ E 14,263,277; ebenso E 42,64,76; 102,1,14; 134,242,290; 143,246,323.

² E 53,257,290; st. Rspr., vgl. zuletzt E 97,350,370; 100,1,32; 102,1,14; 104,1,8; 105,252,277; 115,97,110; 123,186,258; 131,66,80; 134,242,290,331; 143,246,323. S. auch E 79,292,303 f.: *Seine Nutzung soll dem Eigentümer ermöglichen, sein Leben nach eigenen, selbstverantwortlich entwickelten Vorstellungen zu gestalten.*

³ E 79,292,304; ebenso E 81,29,34.

- 2 Der engere innere Zusammenhang mit der persönlichen Freiheit⁴ ist für die Bestimmung von Umfang und Wirkungen des Eigentumsschutzes in mehrfacher Hinsicht von maßgeblicher Bedeutung. Als besonders schutzwürdig sind danach zunächst vor allem die Vermögenswerte anzusehen, die der Einzelne – der „Eigentümer“ – durch eigene Leistung erworben hat, und zwar sowohl unter dem Aspekt der Anerkennung „als Eigentum“ als auch im Hinblick auf ihre Bestandsfestigkeit gegenüber staatlichen Eingriffen.⁵ Dabei ist es prinzipiell unerheblich, ob es sich um körperlich greifbare Sachen oder um geldwerte Forderungen handelt. *Eine wesentliche Freiheitsgarantie des Eigentums liegt gerade darin, Sachgüter und Geld gegeneinander austauschen zu können. Die Gleichwertigkeit von Sach- und Geldeigentum ist auch eine der Funktionsgrundlagen des Art. 14 GG.*⁶ Vor allem unter dem für die Persönlichkeitsentfaltung so wichtigen Aspekt der Existenzsicherung einschließlich der Vorsorge für Alter, Unfall, Invalidität usw. geht es aber keineswegs nur, nicht einmal in erster Linie, um die durch eigene Leistung und Arbeitskraft erworbenen Sachwerte. *In der heutigen Gesellschaft erlangt die große Mehrzahl der Staatsbürger ihre wirtschaftliche Existenzsicherung weniger durch privates Sachvermögen als durch den Arbeitsertrag und die daran anknüpfende solidarisch getragene Daseinsvorsorge, die historisch von jeher eng mit dem Eigentumsgedanken verknüpft war. Insoweit sind die Anrechte des Einzelnen auf Leistungen der Rentenversicherung an die Stelle privater Vorsorge und Sicherung getreten.*⁷ Auch diese „Anrechte“ auf Leistungen der Solidargemeinschaft werden deshalb, wie die Leistungen selbst, prinzipiell vom Schutz der Eigentumsgarantie umfasst und sind damit in den durch Art. 14 GG gezogenen Grenzen gegenüber staatlichen Eingriffen gesichert. Dem Merkmal der „eigenen Leistung“ kommt dabei allerdings die Funktion eines maßgeblichen Abgrenzungskriteriums zu, wenn es darum geht, den Spielraum staatlicher Gestaltungsmöglichkeiten zu bestimmen.⁸
- 3 Der freiheitssichernde Aspekt als Maßstab für die Konkretisierung von Inhalt und Reichweite der Eigentumsgarantie ist mit bestimmt auch für die Frage nach Grad und Umfang der jeweiligen Schutzbedürftigkeit des Einzelnen. *Der Schutz des Eigentums muss sich in einem sozialen Rechtsstaat auch und gerade für den sozial Schwachen durchsetzen Denn dieser Bürger ist es, der dieses Schutzes um seiner Freiheit willen in erster Linie bedarf.*⁹ Dabei kommt es zu einer Wechselwirkung zwischen der freiheitssichernden Funktion des Eigen-

⁴ Vgl. E 50,290,339; 53,257,290.

⁵ Vgl. E 14,288,293 sowie näher zu diesen Fragenkomplexen u. Rn. 110, 410 ff.

⁶ E 97,350,370; zum Schutz von Forderungen s. im Einzelnen u. Rn. 227 ff.

⁷ E 53,257,290; ebenso E 40,65,84; vgl. auch E 97,350,370; 131,66,80.

⁸ S. dazu im Einzelnen u. Rn. 410.

⁹ E 42,64,77.

tums einerseits und der Zulässigkeit von Eingriffen und Beschränkungen im Rahmen der Inhalts- und Schrankenbestimmung andererseits: *Soweit es um die Funktion des Eigentums als Element der Sicherung der persönlichen Freiheit des Einzelnen geht, genießt dieses einen besonders ausgeprägten Schutz.*¹⁰ Je stärker daher die freiheitssichernde Funktion des Eigentums im Vordergrund steht, desto eingeschränkter sind Befugnisse und Spielräume des Gesetzgebers bei der inhaltlichen Ausgestaltung des Eigentums; umgekehrt sind sie umso weiter, je mehr das Eigentumsobjekt seinerseits in einem sozialen Bezug und einer sozialen Funktion steht.¹¹ Die besondere Schutzfunktion des Eigentums ist im Übrigen nicht nur von der Legislative zu beachten. Sie wirkt gleichermaßen auch gegenüber Verwaltung und Gerichten bei der Auslegung und Anwendung von Vorschriften, die sich ihrerseits unmittelbar oder auch nur mittelbar – z.B. als prozessuale Regelungen oder sonstige Verfahrensvorschriften – auf den Bestand des Eigentums oder seinen „Nutzen“ in der Hand des jeweiligen Eigentümers auswirken.¹²

Allerdings gibt es keinen „absoluten“ Begriff des Eigentums¹³ und demzufolge auch keinen absoluten Schutz vermögenswerter Güter. *Die konkrete Reichweite des Schutzes durch die Eigentumsgarantie ergibt sich vielmehr erst aus der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums, die nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG Sache des Gesetzgebers ist.*¹⁴ *Macht der Gesetzgeber hiervon in verfassungsmäßiger Weise Gebrauch, so liegt darin keine Einschränkung des Grundrechts. Nur das durch die Gesetze ausgeformte Eigentum bildet den Gegenstand der Eigentumsgarantie und ist verfassungsrechtlich geschützt.*¹⁵ Das bedeutet für den Eigentümer aber nicht nur negativ, dass er die gesetzlichen Festlegungen von Inhalt und Schranken des Eigentums hinnehmen muss, sondern zugleich auch positiv, dass ihm mit dem Eigentum verbundene Pflichten und Beschränkungen seines Gebrauchs ebenfalls nur durch den Gesetzgeber auferlegt werden dürfen, dass sie mit anderen Worten stets einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Auch die Ausformung der aus Art. 14 Abs. 2 GG folgenden Sozialpflichtigkeit ist mithin – im Rahmen der Inhalts- und Schrankenbestimmung – allein Sache des Gesetzgebers. Das richtet sich nicht zuletzt an die Gerichte: Sie haben die das Eigentum bestimmenden und beschränkenden Vorgaben des Gesetzgebers zu respektieren. *Es steht nicht in*

4

¹⁰ E 50,290,340; vgl. auch E 14,288,293; 42,46,77; 42,236,239,294 f.; 134,242,291,331; 143,246,324.

¹¹ Vgl. z.B. E 50,290,340 und zu den Abwägungsgrundsätzen im Einzelnen u. Rn. 410 ff.

¹² Vgl. etwa den E 42,64 ff. zugrundeliegenden Fall (näher dazu u. Rn. 102) sowie speziell zum Einfluss des Art. 14 GG auf die Handhabung von Verfahrensnormen u. Rn. 80 ff.

¹³ Vgl. E 20,351,355 und dazu im Einzelnen u. Rn. 115 ff.

¹⁴ E 72,9,22; weitere Nachw. u. Rn. 141 ff.

¹⁵ E 24,367,396 und dazu näher u. Rn. 141 f.

ihrer Rechtsmacht, sie unter Rückgriff auf die Sozialklausel (Art. 14 Abs. 2 GG) zu korrigieren und durch ein eigenes Abwägungsergebnis zu ersetzen.¹⁶

- 5 Dies führt beispielsweise dazu, dass ein Grundeigentümer nicht allein auf Grund einer „Situationsgebundenheit“ seines Grundstücks und einer daraus folgenden Pflicht zur Rücksichtnahme und Solidarität gegenüber strukturverbessernden Maßnahmen verpflichtet sein kann, sein Grundstück zur Verwirklichung eines im Fremdinteresse liegenden Zwecks – im konkreten Fall der Errichtung einer Versuchsstrecke durch ein großes Automobilunternehmen – gegen ein anderes auszutauschen. Auch solche Eigentümerpflichten können gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG nur vom Gesetzgeber begründet werden (vgl. E 74,264,280 f. – Boxberg-Urteil).¹⁷
- 6 Der Gesetzgeber seinerseits unterliegt jedoch, will er von der Ermächtigung des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG in verfassungsmäßiger Weise Gebrauch machen, seinerseits vielfältigen Beschränkungen, die sich nicht zuletzt aus der freiheitsichernden Funktion des Eigentums ergeben können. Hierauf wird später im Einzelnen einzugehen sein.¹⁸

1.2 Funktionen der Eigentumsgarantie: Bestandsschutz und Rechtssicherheit

a) Bestandsschutz

- 7 Der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG kommt eine andere und umfassendere Bedeutung zu als der nach Art. 153 der Weimarer Reichsverfassung. *Sie hat nicht in erster Linie die Aufgabe – und schon insoweit geht sie über Art. 153 WRV hinaus –, die entschädigungslose Wegnahme von Eigentum zu verhindern, sondern den Bestand des Eigentums in der Hand des Eigentümers zu sichern. Die zur WRV und teilweise auch zu Art. 14 GG vertretene Auffassung, die Eigentumsgarantie sei ihrem wesentlichen Gehalt nach eine Eigentumswertgarantie und der Zugriff auf das Eigentum sei hinzunehmen, wenn der Betroffene nur ausreichend entschädigt werde, steht mit dem Sinngehalt des Art. 14 GG nicht in Einklang.*¹⁹

¹⁶ E 81,29,33 zur Auslegung und Anwendung der Vorschrift des § 564b Abs. 2 Nr. 2 BGB über die Eigenbedarfskündigung; vgl. dazu u. Rn. 549 ff.

¹⁷ Vgl. dazu näher u. Rn. 143 f.

¹⁸ S. u. Rn. 394 ff.

¹⁹ E 24,367,401.

Eine der wesentlichen Funktionen der Eigentumsgarantie besteht deshalb darin, den Bestand der durch die Rechtsordnung anerkannten einzelnen Vermögenswerte gegenüber Maßnahmen der öffentlichen Gewalt zu bewahren.²⁰ Sie schützt als staatsgerichtetes²¹ Grundrecht den konkreten Bestand an vermögenswerten Gütern vor ungerechtfertigten Eingriffen durch die öffentliche Gewalt.²² Geschützt sind der konkrete Bestand beziehungsweise, soweit es sich um Rechte handelt, die daraus folgenden konkreten rechtlichen Befugnisse in der Hand des einzelnen Eigentümers oder sonstigen Berechtigten.²³ Nicht geschützt sind dementsprechend bloße Chancen, Verdienstmöglichkeiten oder sonstige erst in der Zukunft liegende Umsatz- und Gewinnmöglichkeiten.²⁴

Auch unter diesem Aspekt gilt jedoch, dass Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG keinen absoluten Schutz des konkreten Bestandes vermittelt, dass dieser schlechthin unantastbar und jegliche inhaltliche Änderung von Rechten oder Ansprüchen unzulässig wäre.²⁵ Eine wichtige Einschränkung ergibt sich bereits daraus, dass das Vermögen als solches eigentumsrechtlich nicht oder jedenfalls nur in einem sehr beschränkten Umfang geschützt ist.²⁶ Einer Schmälerung des konkreten Vermögensbestandes durch die Auferlegung von Geldleistungspflichten, wie Steuern und sonstigen Abgaben, steht die Eigentumsgarantie deshalb jedenfalls im Grundsatz von vornherein nicht entgegen; hier fehlt es schon an einem Eingriff in den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG.²⁷ Aber auch die von der Eigentumsgewährleistung umfassten und geschützten Rechtspositionen können nachträglich inhaltlich verändert werden. Ebenso wie der Gesetzgeber im Wege der Inhalts- und Schrankenbestimmung neue Rechte begründen und inhaltlich ausgestalten – und damit jeweils die konkrete Reichweite des Eigentumsschutzes bestimmen – kann, kann er auf diesem Wege auch in bereits begründete Rechte eingreifen und diesen einen neuen oder veränderten Inhalt geben, neue Befugnisse oder Pflichten festlegen.²⁸ *Die Eigentumsgarantie und das konkrete Eigentum sollen keine unüberwindliche Schranke für die gesetzgebende Gewalt bilden, wenn Reformen*

²⁰ E 71,137,143 unter Hinweis auf E 31,229, 239; 45,142,179; 50,290,339; ferner E 75,108,154; 78,249,277.

²¹ Vgl. E 89,1,8.

²² E 105,252,277; vgl. auch E 143,246,324.

²³ Vgl. E 51,193,220; 74,264,281,283; 78,58,75 und näher dazu u. Rn. 179 ff.

²⁴ St. Rspr., vgl. z.B. E 108,370,384 sowie im Einzelnen u. Rn. 182 ff.

²⁵ Vgl. E 42,263,295.

²⁶ S. dazu u. Rn. 167 ff.

²⁷ Zu möglichen Grenzen einer Belastung des Vermögens mit Geldleistungspflichten s. u. Rn. 169 ff.

²⁸ Vgl. z. B. E 31,275,285.

sich als notwendig erweisen. Der Gesetzgeber ist bei einem Reformwerk nicht vor die Alternative gestellt, die nach dem bisherigen Recht begründeten subjektiven Rechte entweder zu belassen oder unter den Voraussetzungen des Art. 14 Abs. 3 GG zu enteignen; er kann individuelle Rechtspositionen umgestalten, ohne damit gegen die Eigentumsgarantie zu verstößen.²⁹

10 Selbstverständlich steht auch die Veränderung bestehender Rechtspositionen im Wege der Inhalts- und Schranken-(Neu-)bestimmung nicht zur freien Disposition des Gesetzgebers, sondern unterliegt vielfältigen Bindungen und Grenzen. Grundsätzlich gilt, dass solche Regelungen von vornherein nur dann zulässig sind, wenn sie durch Gründe des öffentlichen Interesses unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt³⁰ oder – noch allgemeiner – wenn gerade für diese Eingriffe legitimierende Gründe des Gemeinwohls gegeben sind.³¹ Auf die Einzelheiten wird später ausführlich einzugehen sein.³² Bereits an dieser Stelle ist jedoch festzuhalten, dass die Bestandsgarantie der Inhalts- und Schrankenbestimmung insofern absolute Grenzen setzt, als das Zuordnungsverhältnis und die Substanz des Eigentums in jedem Fall – von wenigen, eng begrenzten Ausnahmesituations abgesehen – erhalten bleiben müssen.³³ Erst recht kann das Bedürfnis nach Rechtseinheit im Zuge einer Neuregelung nicht den ersatzlosen Entzug von Rechten rechtfertigen.³⁴ *Der Gesetzgeber darf nicht unter dem „Etikett“ einer Inhaltsbestimmung nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG in Wahrheit eine Enteignung durchführen.*³⁵

11 Nicht mit der Bestandsgarantie vereinbar war deshalb die Neuregelung der geographischen Herkunftsbezeichnungen für Weine durch das Weingesetz 1971³⁶, soweit sie dazu führte, dass unter bestimmten Voraussetzungen bisher benutzte Lagenamen auch dann nicht mehr verwendet werden durften, wenn sie durch ein Warenzeichen (vgl. E 51,193) oder als Ausstattung nach § 25 WZG (vgl. E 78,58) geschützt waren. Unzulässig war ferner der Entzug bestehender Erstattungsansprüche privater Verkehrsträger für den durch den Bau einer Kreuzungsanlage entstehenden Unterhaltungsmehraufwand durch § 19 Abs. 4 des Eisenbahnkreuzungsgesetzes³⁷ (vgl. E 53,336).

²⁹ E 31,275,285. S. im Einzelnen hierzu u. Rn. 670 f.

³⁰ Vgl. z.B. E 31,275,290.

³¹ Vgl. z.B. E 58,81,110.

³² S.u. Rn. 635 ff.; speziell zur Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes u. Rn. 673.

³³ Vgl. E 42,263,295; 50,290,341; 84,382,385 sowie im Einzelnen hierzu u. Rn. 426 ff.

³⁴ Vgl. E 31,275,292 f.; 78,58,75; 83,201,212 f. sowie u. Rn. 436, 674.

³⁵ E 42,263,265.

³⁶ Weingesetz vom 14.7.1971 (BGBl. I S. 893).

³⁷ Vom 14.8.1963 (BGBl. I S. 681).

Die völlige Entziehung von Rechten – die u.U. auch durch die Notwendigkeit, für bestimmte Bereiche einheitliches Recht zu schaffen, begründet sein kann³⁸ – ist in aller Regel nur im Wege der Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG möglich. Es müssen dann aber die strengen Voraussetzungen dieser Norm vorliegen, d. h. der Eingriff muss durch Gründe des allgemeinen Wohls unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt sein.³⁹ *Der Eingriff muss erforderlich sein, um öffentliche Belange durchzusetzen, denen der Vorrang vor der grundrechtlich geschützten Rechtsstellung zukommt.*⁴⁰ Schließlich kommt eine Enteignung schon begrifflich nur in Betracht, wenn dem Entzug des Eigentums eine Güterbeschaffung korrespondiert.⁴¹ Eine Neuordnung von Rechtsgebieten ist deshalb von vornherein, selbst wenn sie einen völligen Entzug geschützter Positionen zur Folge hätte, mangels Güterbeschaffung stets nur im Wege einer Inhalts- und Schrankenbestimmung möglich. Insofern kann die Frage folglich nur lauten, welche Spielräume der Gesetzgeber hat, mit Hilfe geeigneter Übergangsbestimmungen oder sonstiger Ausgleichsmaßnahmen bis hin zu einem kompensatorischen Ausgleich in Geld im Zuge einer Reform bestehende Rechtspositionen umzugestalten oder sogar gänzlich zum Erlöschen zu bringen. Hierauf wird an späterer Stelle zurückzukommen sein.⁴²

b) Rechtssicherheit

Eine weitere wesentliche Funktion der Eigentumsgarantie besteht darin, *dem Bürger Rechtssicherheit hinsichtlich der durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützten Güter zu gewährleisten und das Vertrauen auf das durch die verfassungsmäßigen Gesetze ausgeformte Eigentum zu schützen. Insofern hat der rechtsstaatliche Grundsatz des Vertrauensschutzes für die vermögenswerten Güter im Eigentumsgrundrecht eine eigene Ausprägung und verfassungsrechtliche Ordnung erfahren. Die Eigentumsgarantie erfüllt daher für die durch sie geschützten Rechtspositionen die Funktion des Vertrauensschutzes gegenüber Eingriffsakten.*⁴³

³⁸ Vgl. E 31,275,292 f.

³⁹ Vgl. E 31,275,292 f.; 53,336,349. Das Gericht verwendet diese Formel allerdings auch allgemein als Maßstab für die – im Wege der Inhalts- und Schrankenbestimmung zulässige – Umformung bzw. Neugestaltung bestehender Rechtspositionen, vgl. z.B. E 58,300,351; 71,137,144 und näher dazu u. Rn. 672 ff.

⁴⁰ E 53,336,349.

⁴¹ So jedenfalls nach der neuesten Rspr., vgl. E 143,246,333 ff.; dazu im Einzelnen u. Rn. 782 ff.

⁴² S.u. Rn. 670 ff.

⁴³ E 76,220,244; s. hierzu im Einzelnen u. Rn. 709 ff.

- 14 Auch hier geht es wiederum um die Zulässigkeit gesetzlicher Maßnahmen, die zu einer Umformung, u. U. sogar weitgehenden Entwertung durch Art. 14 GG geschützter Rechtspositionen führen. „Eigene Ausprägung“ des Vertrauensschutzes im Eigentumsgrundrecht bedeutet zunächst, dass die zur sog. unechten Rückwirkung – d. h. für Fälle, in denen eine Norm auf gegenwärtig noch nicht abgeschlossene Sachverhalte für die Zukunft einwirkt und damit die betroffene Rechtsposition nachträglich entwertet – entwickelten Maßstäbe auf Gesetze, für die Art. 14 GG Prüfungsmaßstab ist, prinzipiell keine unmittelbare Anwendung finden.⁴⁴ Maßgeblich sind vielmehr die für derartige Neuregelungen im Rahmen des Art. 14 GG entwickelten Grundsätze, die ihrerseits den Schutz des Vertrauens in die bestehende Rechtslage mit umfassen und deshalb regelmäßig zu denselben Ergebnissen wie die allgemeinen Rückwirkungsgrundsätze führen werden.⁴⁵
- 15 Danach gilt zunächst allgemein, dass der Gesetzgeber, wenn er im Rahmen einer Rechtsänderung in geschützte Rechte eingreift, hierfür legitimierende Gründe haben muss; insoweit geht die Eigentumsgarantie über den rechtsstaatlichen Vertrauensschutz hinaus.⁴⁶ Nur wenn das der Fall ist, kann sich folglich überhaupt die Frage nach dem Vertrauen der Betroffenen und seiner Gewichtung stellen. Erforderlich ist sodann eine Abwägung zwischen dem Ausmaß des Vertrauenschadens des Einzelnen und der Bedeutung des gesetzlichen Anliegens für das Wohl der Allgemeinheit.⁴⁷ Das Ergebnis dieser Abwägung braucht nicht stets zu der Feststellung zu führen, dass eine der beiden Seiten überwiegt und die andere deshalb komplett zurückstehen muss. Wenn die beiderseitigen Interessen hinreichend gewichtig sind – was auf Seiten der Betroffenen insbesondere dann regelmäßig der Fall ist, wenn es um durch eigene Leistung erworbene Vermögenspositionen von existenzsichernder Bedeutung geht, etwa im Bereich des Rentenversicherungsrechts – muss in die Abwägung stets auch die Frage einbezogen werden, ob durch eine, wie auch immer im Einzelnen ausgestaltete, „schonende Übergangsregelung“ ein angemessener Ausgleich herbeigeführt werden kann.⁴⁸
- 16 Benda und Katzenstein haben dies in einem abweichenden Votum auf folgende Formel gebracht: *Greift der Gesetzgeber in durch Art. 14 GG geschützte subjektive Rechte ein, muss er beachten, dass eine Rechtsänderung, auch wenn sie an sich zulässig ist, nicht abrupt die Substanz einer*

⁴⁴ Vgl. E 42,263,300 f.; 64,87,104.

⁴⁵ Vgl. E 64,87,104 sowie näher zur Rückwirkungsproblematik u. Rn. 709 ff., 720 ff.

⁴⁶ Vgl. E 31,275,293; 58,81,121; näher dazu u. Rn. 419 ff., 679 ff.

⁴⁷ Vgl. E 51,356,363 ff.; 58,81,121 f.; 64,87,104; 70,101,114; 71,1,12; 76,220,245.

⁴⁸ Vgl. E 58,81,128; 71,1,11 ff.; 75,78,105; 76,220,244 ff.; zur Notwendigkeit von Übergangsregelungen vgl. im Einzelnen u. Rn. 688 ff.

zur existentiellen Sicherung des Berechtigten getroffenen Entscheidung verändern oder gar zerstören darf. Wenn das öffentliche Interesse die Rechtsänderung gebietet, muss wenigstens ein schonender Übergang gefunden werden, der es dem Betroffenen ermöglicht, sich auf die neue Lage einzustellen (E 58,81,132.).

1.3 Die Eigentumsgarantie als Institutsgarantie

Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistet das Privateigentum nicht nur in seiner konkreten Gestalt in der Hand des einzelnen Eigentümers, sondern auch als Rechtsinstitut.⁴⁹ *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.*⁵⁰

Die Institutsgarantie gewährleistet einen Grundbestand von Normen, der gegeben sein muss, um das Recht als „Privateigentum“ bezeichnen zu können.⁵¹ Auch unter diesem Aspekt gilt jedoch, dass die Ausgestaltung des Eigentums im Einzelnen innerhalb dieses „Grundbestandes“ Sache des Gesetzgebers im Rahmen der ihm obliegenden Inhalts- und Schrankenbestimmung ist. Die Institutsgarantie steht mithin einer flexiblen Ausgestaltung, insbesondere einer Anpassung von Inhalt und Funktion des Eigentums an die jeweiligen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse durch den Gesetzgeber nicht entgegen.⁵² Sie markiert deshalb lediglich äußerste Grenzen für die Eingriffs- und Gestaltungsbefugnisse des Gesetzgebers.

Eine dieser Grenzen würde erreicht, wenn *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 geschränkt wird.*⁵³ Daraus folgt jedoch nicht, dass jedes Rechtsgut von Verfassungs wegen einer privatrechtlichen Herrschaft unterworfen sein müsse. Die Gewährleistung des Rechtsinstituts wird nicht angetastet, wenn für die Allgemeinheit lebensnotwendige

⁴⁹ Vgl. E 20,351,355; 24,367,389.

⁵⁰ E 24,367,389.

⁵¹ E 31,229,241; vgl. auch E 24,367,389; 26,215,222; 51,193,217.

⁵² Vgl. E 24,367,389; 31,229,241.

⁵³ E 24,367,389; 58,300,339.

17

18

19

*Güter zur Sicherung überragender Gemeinwohlbelange und zur Abwehr von Gefahren nicht der Privatrechtsordnung, sondern einer öffentlich-rechtlichen Ordnung unterstellt werden.*⁵⁴

- 20 Dies kann unter Umständen so weit gehen, dass nicht nur bestimmten Ausübungsformen des – sich als solches weiterhin nach bürgerlichem Recht bestimmenden – Eigentumsrechts öffentlich-rechtliche Schranken gezogen werden, sondern dass bestimmte Gegenstände insgesamt einem ausschließlich öffentlich-rechtlichen Regime unterstellt werden. Gemeint sind damit Gegenstände – im weitesten Sinne –, deren Sachherrschaft von vornherein nicht, wie das Eigentum bürgerlichen Rechts, durch Privatnützigkeit und grundsätzliche Verfügungsfähigkeit⁵⁵ gekennzeichnet, sondern kraft ihrer besonderen Zweckbestimmung auf Fremdnützigkeit ausgerichtet ist. *Werden Sachen dieser Art, wenn sie sich in der Hand des Staates befinden, grundsätzlich aus der Privatrechtsordnung herausgenommen und einer ausschließlich öffentlich-rechtlichen Sachherrschaft unterstellt, die man als „öffentliche Eigentum“ bezeichnet, so liegt darin jedenfalls dann keine Schmälerung des durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleisteten Rechtsinstituts, wenn diese Sachen einem besonderen öffentlichen Zweck gewidmet sind und im Hinblick auf diese Zweckbindung die private Verfügungsfähigkeit ganz oder weitgehend ausgeschlossen ist.*⁵⁶
- 21 Die Einführung des „öffentlichen Eigentums an Hochwasserschutzanlagen“ durch das Hamburgische Deichordnungsgesetz vom 29. April 1964 und die damit verbundene Rechtsumwandlung der bisherigen bürgerlich-rechtlichen Eigentumsbeziehungen verstießen deshalb nicht gegen die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG (E 24,367 f.).⁵⁷ Ob die Einführung des öffentlichen Eigentums an anderen Gegenständen als Hochwasserschutzanlagen mit der Institutsgarantie des Art. 14 GG in Einklang stehen kann, wurde seinerzeit allerdings ausdrücklich offen gelassen (aaO., 390).
- 22 Ebenso erwiesen sich die Vorschriften des Wasserhaushaltsgesetzes als mit der Institutsgarantie vereinbar, soweit sie das Grundwasser einer vom Grundeigentum losgelösten öffentlich-rechtlichen Benutzungsordnung unterstellen und im Ergebnis jeden Zugriff auf das Grundwasser von einer konstitutiven behördlichen Zulassung abhängig machen (E 58,300,338 ff. – Nassauskiesung):⁵⁸ *Die Bewältigung einer derart umfassenden, dem Gemeinwohl dienenden Aufgabe (nämlich der Bewirtschaftung und Sicherung des Grundwassers zugunsten der Versorgung der Allgemeinheit mit einwandfreiem und ausreichendem Trinkwasser) gehört zu den typischen Angelegenheiten des öffentlichen Rechts, die mit den Mitteln des Privatrechts kaum erfüllt*

⁵⁴ E 58,300,339 unter Hinweis auf E 24,367,389 f.

⁵⁵ S. dazu u. Rn. 119 ff., 132 ff.

⁵⁶ E 24,367,390.

⁵⁷ Vgl. näher zu dieser Entscheidung u. Rn. 784, 806 ff.

⁵⁸ Vgl. näher zu dieser Entscheidung u. Rn. 149.

werden können. Daher kann es verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden, dass der Gesetzgeber das unterirdische Wasser zur Sicherung einer funktionsfähigen Wasserbewirtschaftung einer vom Oberflächeneigentum getrennten öffentlich-rechtlichen Ordnung unterstellt hat (aaO., 344).

Die durch die Institutsgarantie gezogenen Grenzen können ferner dann berührt sein, wenn die das Eigentum wesensmäßig bestimmenden Grundfunktionen eingeschränkt oder sogar gänzlich aufgehoben werden. Dazu gehört – im Sinne des erwähnten „Grundbestandes“ das Eigentum kennzeichnender Normen – neben der Gewährleistung von Privatnützigkeit vor allem die Freiheit des Eigentümers, über sein Eigentum verfügen und es insbesondere veräußern zu können.⁵⁹ Diese Befugnis ist auch ein elementarer Bestandteil der Handlungsfreiheit im Bereich der Eigentumsordnung. Ein Veräußerungsverbot gehört somit zu den schwersten Eingriffen in den Freiheitsbereich des Bürgers.⁶⁰ Gleichwohl gilt auch insoweit, dass die Institutsgarantie keine absoluten, starren Grenzen setzt, mithin selbst ein solcher Eingriff nicht gänzlich ausgeschlossen ist. Allerdings müssen dann solche Gründe des allgemeinen Wohles vorliegen, denen auch bei Beachtung des rechtsstaatlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit der Vorrang vor dem grundsätzlichen Freiheitsanspruch des Bürgers zukommt.⁶¹

Diesen Anforderungen entsprach die in § 9 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 3 Nr. 1 des Grundstücksverkehrsgesetzes⁶² eröffnete Möglichkeit, die rechtsgeschäftliche Veräußerung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke zu versagen, wenn dadurch ein selbständiger landwirtschaftlicher Betrieb seine Lebensfähigkeit verlieren würde. Allerdings war die Regelung einschränkend auszulegen: das sie legitimierende öffentliche Interesse lag insoweit allein in der Verbesserung der Agrarstruktur, so dass auch die Versagung nur dann ausgesprochen werden durfte, wenn das Veräußerungsgeschäft diesem Zweck zuwiderlief (vgl. E 26,215,222 f.).⁶³

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Eigentumsgarantie als Institutsgarantie in der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eher eine untergeordnete Rolle gespielt hat. In keinem Fall ist, soweit ersichtlich, ein Verstoß gegen die Institutsgarantie festgestellt worden, der zur Verfassungswidrigkeit der betreffenden Eingriffsmaßnahme geführt hätte.

⁵⁹ Vgl. zu den beiden Grundfunktionen „Privatnützigkeit“ und „Veräußerungsfreiheit“ im Einzelnen u. Rn. 132 ff.

⁶⁰ E 26,215, 222.

⁶¹ Ebd.

⁶² Vom 28. Juli 1961 (BGBl. I S. 1091).

⁶³ S. zu weiteren Einzelheiten u. Rn. 488 ff.

- 26 Für die Inhalts- und Schrankenbestimmung kann deshalb als Grundsatz gelten, dass es ausreicht, wenn die Verfassungsmäßigkeit gesetzgeberischer Eingriffe anhand der speziell dafür entwickelten Regeln und Grenzen⁶⁴ geprüft wird. Erweist sich der Eingriff hiernach als verfassungsgemäß, kommt der Institutsgarantie als Prüfungsmaßstab prinzipiell keine darüber hinausgehende Bedeutung mehr zu.
- 27 So hat auch das Gericht in E 21,73 ff. die Verfassungsmäßigkeit des Versagungsgrundes des § 9 Abs. 1 Nr. 1 des Grundstücksverkehrsgesetzes – Versagung, wenn die Veräußerung eine ungesunde Verteilung von Grund und Boden bedeuten würde – im hier interessierenden Zusammenhang allein an den für die Inhalts- und Schrankenbestimmung geltenden Maßstäben gemessen und im Ergebnis für verfassungsgemäß erklärt (vgl. aaO., 82 f.).

1.4 Räumlicher und zeitlicher Geltungsbereich des Art. 14 GG; Kriegsfolgen und Folgen der deutschen Einheit

- 28 Der Geltungsbereich des Art. 14 GG bestimmt sich sowohl in räumlicher als auch in zeitlicher Hinsicht nach der Geltung des Grundgesetzes. Die Abwehrfunktion des Grundrechts kann daher räumlich nur gegenüber der dem Grundgesetz unterworfenen Staatsgewalt wirksam werden. Anders gesagt: Nur gegenüber Entscheidungen oder Maßnahmen der Staatsgewalt auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland kommt Art. 14 GG als Prüfungsmaßstab in Betracht.⁶⁵ Konkret bedeutet das, dass Maßnahmen, die von einer deutschen oder ausländischen Staatsgewalt auf dem Gebiet der Sowjetischen Besatzungszone oder von der späteren Deutschen Demokratischen Republik ausgingen, nicht an Art. 14 GG zu messen sind.⁶⁶ Dasselbe gilt für die Behandlung von Rechtspositionen, die gegen eine dieser Staatsgewalten begründet worden waren.⁶⁷ Ebenso ist in zeitlicher Hinsicht davon auszugehen, dass Forderungen und Ansprüche, die vor Inkrafttreten des Grundgesetzes gegen eine deutsche oder ausländische Staatsgewalt auf dem Gebiet der späteren Bundesrepublik Deutschland – also namentlich solche gegen das Deutsche

⁶⁴ S. dazu u. Rn. 370 ff.

⁶⁵ Vgl. E 41,126,150 f.; 45,83,100 f.; 84,90,122 f.; 102,254,297; 104,74,84; 112,1,20 f.

⁶⁶ Vgl. E 84,90,122 f. (für Enteignungen in der SBZ zwischen 1945 und 1949); 102,254,297 ff. (für Maßnahmen der DDR).

⁶⁷ Vgl. z.B. E 100,1,32 ff. (für in der DDR erworbene Rentenansprüche).