

# DAS EIGENTUMSGRUNDRECHT IM EUROPÄISCHEN RECHT

PÁL SONNEVEND

## A. Einleitung, historischer Kontext

Die Eigentumsgarantie ist ein zentrales Grundrecht im Verfassungsgefüge der EU. Neben der Berufsfreiheit stellt sie das Grundrecht dar, mit dem das Unionsrecht am häufigsten in Berührung kommt.<sup>1</sup> Zugleich ist sie die Grundlage der Wirtschaftsordnung, die dem Europäischen Einigungsprozess zugrunde liegt. Ohne die Gewährleistung einer freiheitlichen Eigentumsordnung sowohl in den Mitgliedstaaten als auch auf der Ebene der Union wären nicht nur andere wirtschaftsbezogene Grundrechte wirkungslos, sondern würde auch die **Systementscheidung** der Gründungsverträge **für eine offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb** erheblich geschwächt.<sup>2</sup> Letztendlich könnte ohne die Eigentumsgarantie das gesamte auf das Marktprinzip<sup>3</sup> basierende Konzept des Binnenmarkts ins Leere laufen.

## I. Verfassungsüberlieferung der Mitgliedstaaten und die EMRK

Trotz aller Unterschiede der konkreten Ausgestaltung gehört das Eigentumsgrundrecht zur **Verfassungstradition der Mitgliedstaaten**.<sup>4</sup> Überwiegend wird in ihren Verfassungen das Eigentum als Grundrecht gewährleistet, das sowohl gegen ungerechtfertigte **Schranken des Gebrauchs** des Eigentums als auch gegen unzulässige **Enteignungen** schützt.<sup>5</sup> Die Stärke des Schutzes zeigt jedoch bei den beiden Teilgarantien eine gewisse Brandbreite auf. Im Bezug auf die Höhe der Entschädigung im Falle einer Enteignung reicht diese Breite von keiner Bestimmung der

---

<sup>1</sup> Von Danwitz, in: von Danwitz/Deppenheuer/Engel (Hg.) S. 260.

<sup>2</sup> Hatje, in: von Bogdandy (Hg.) S. 809 ff., insb. S. 814 f.

<sup>3</sup> Ruffert, 13f.

<sup>4</sup> Leisner, in: Ipsen (Hg.) 395 ff.

<sup>5</sup> Für einen Überblick s. Bernsdorff, in: Meyer, Art. 17, Rn. 2.

Höhe (so z. B. Art. 42 Abs. (3) der Verfassung Italiens<sup>6</sup> und Art. 11 Abs. (4) der Charta der Grundrechte der Tschechischen Republik<sup>7</sup>) über das Voraussetzen einer „gerechten“ Entschädigung (so z.B. Art. 17 Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789,<sup>8</sup> Art. 62. Abs. (2) der Verfassung Portugals<sup>9</sup> und Art. 105. S 3 des Grundgesetzes der Republik Lettland<sup>10</sup>) bis zur „vollständigen“ Entschädigung (so z. B. Art. 17. Abs. (2) der Verfassung Griechenlands<sup>11</sup> und Art. XIII. Abs. (2) des Grundgesetzes Ungarns<sup>12</sup>). Die Soziale Funktion des Eigentums wird nur vereinzelt und mit unterschiedlicher Wortwahl in den jeweiligen Verfassungstexten normiert. (so z. B. Art. 33 Abs. (2) des Königreiches Spanien - soziale Funktion<sup>13</sup>, Art. 43 Abs. (2) der Verfassung Irlands

<sup>6</sup> Art. 42 Abs. (3) der Verfassung Italiens: „Das Privateigentum kann in den durch Gesetz vorgesehenen Fällen und gegen Entschädigung aus Gründen des Allgemeinwohles enteignet werden.“

<sup>7</sup> Art. 11 Abs (4) der Urkunde der grundlegenden Rechte und –freiheiten (gilt gemäß der Artikel 3 und 112 der Verfassung der Tschechischen Republik als Verfassungsrecht): „Enteignung, oder Zwangseinschränkung des Eigentumsrechts im öffentlichen Interesse ist möglich, und zwar auf Grund des Gesetzes und gegen Entschädigung.“

<sup>8</sup> Art. 17 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789: „Da das Eigentum ein unverletzliches und heiliges Recht ist, kann es niemandem genommen werden, wenn es nicht die gesetzlich festgelegte, öffentliche Notwendigkeit augenscheinlich erfordert und unter der Bedingung einer gerechten und vorherigen Entschädigung.“

<sup>9</sup> Art. 62. Abs. der Verfassung Portugals: „Requirierungen und Enteignungen zum Wohle der Allgemeinheiten können nur auf gesetzlicher Grundlage und, mit der Ausnahme der in der Verfassung vorgesehenen Fälle, gegen Zahlung einer gerechten Entschädigung erfolgen.“

<sup>10</sup> Art. 105 S. 3 des Grundgesetzes der Republik Lettland: „Eine Zwangsenteignung für die Bedürfnisse der Gesellschaft ist nur in Ausnahmefällen aufgrund eines besonderen Gesetzes gegen eine gerechte Entschädigung zulässig.“

<sup>11</sup> Art. 17 Abs. (2) der Verfassung Griechenlands: „Niemandem darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn zum gebührend erwiesenen öffentlichen Nutzen, wann und wie es ein Gesetz bestimmt, stets gegen eine vorherige volle Entschädigung, die dem Wert des enteigneten Eigentums zum Zeitpunkt der Gerichtsverhandlung über die vorläufige Festsetzung der Entschädigung entspricht. [...]“

<sup>12</sup> Art. XIII. Abs. (2) des Grundgesetzes Ungarns: „Eine Enteignung ist nur in Ausnahmefällen und im öffentlichen Interesse, in gesetzlich festgelegten Fällen und Formen, bei vollständiger, unbedingter und sofortiger Entschädigung möglich.“

<sup>13</sup> Artikel 33 Abs. (1) und (2) der Verfassung des Königreiches Spanien:

„(1) Das Recht auf Privateigentum und das Erbrecht werden anerkannt.

(2) Die soziale Funktion dieser Rechte begrenzt ihren Inhalt in Übereinstimmung mit den Gesetzen.“

- Allgemeinwohl<sup>14</sup>, Art. 20 Abs. (3) der Verfassung der Slowakei - Allgemeininteresse<sup>15</sup>.) Die Befugnis des Gesetzgebers, die Schranken des Gebrauchs des Eigentums zu bestimmen wird hingegen weitgehend – allerdings auch hier mit erheblichen textlichen Unterschieden – in den mitgliedstaatlichen Verfassungen verankert. (so. z. B. Art. 42 Abs. 2 der Verfassung Italiens,<sup>16</sup> Art. 33 Abs. (2) der Verfassung Spaniens<sup>17</sup>, und Art. 44 Abs. (1) der Verfassung Rumäniens<sup>18</sup>.) Ausnahmen hierzu sind jedoch auch zu finden.<sup>19</sup>

Ebenso gehört die Eigentumsgarantie zum Urkern der durch die EMRK garantierten Rechte. Zwar konnte bei der Ausarbeitung des Texts der EMRK – offenbar wegen eines in der letzten Minute eingelegten Einspruchs Großbritanniens<sup>20</sup> – keine Einigkeit über den genauen Wortlaut des Eigentumsrechts gefunden werden. Trotzdem herrschte Konsens über die Notwendigkeit der Aufnahme einer solchen Garantie. So wurde das

---

<sup>14</sup> Artikel 43 Abs (2) der Verfassung Irlands:

„2. 1. Der Staat anerkennt jedoch, dass die Ausübung der in den vorangehenden Absätzen dieses Artikels erwähnten Rechte in der bürgerlichen Gesellschaft nach den Grundsätzen sozialer Gerechtigkeit geregelt werden sollte.

2.2 Der Staat kann folglich je nach den Erfordernissen der jeweiligen Umstände die Ausübung der genannten Rechte in der Absicht beschränken, sie mit den Erfordernissen des allgemeinen Wohles in Einklang zu bringen.“

<sup>15</sup> Art. 20 Abs. (3) der Verfassung der Slowakei: „Eigentum verpflichtet. Es darf nicht zum Nachteil der Rechte anderer oder im Widerspruch zu durch Gesetz geschützten allgemeinen Interessen mißbraucht werden. Die Ausübung des Eigentumsrechts darf die menschliche Gesundheit, die Natur, kulturelle Denkmäler und die Umwelt nicht über das gesetzlich bestimmte Maß hinaus beeinträchtigen.“

<sup>16</sup> Artikel 42 Abs. 2 der Verfassung Italiens: „Das Privateigentum wird durch Gesetz anerkannt und gewährleistet, welches die Arten seines Erwerbes, seines Genusses und die Grenzen zu dem Zweck regelt, seine sozialen Aufgaben sicherzustellen und es allen zugänglich zu machen.“

<sup>17</sup> S. oben Fn. 29.

<sup>18</sup> Art. 44 Abs. (1) der Verfassung Rumäniens: „Das Recht auf Eigentum sowie die Forderungen gegenüber dem Staat sind garantiert. Der Inhalt und die Grenzen dieser Rechte sind durch Gesetz festgelegt.“

<sup>19</sup> Ausnahmen sind auf jeden Fall die französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, die Verfassung des Königreichs Luxemburg, die Verfassung Polens und die Verfassung Polens. In den Fällen von Polen und Portugal garantiert allerdings die Verfassung die Freiheit der Wirtschaftlichen Tätigkeit (Art. 22 der Verfassung Polens, Art. 61 Abs. (1) der Verfassung Portugals.)

<sup>20</sup> Von Danwitz, in: von Danwitz/Depenheuer/Engel (Hg.) S. 221.

1. Zusatzprotokoll schon vor dem Inkrafttreten der EMRK unterzeichnet und trat kaum sechs Monate nach der EMRK in Kraft.<sup>21</sup>

Die Entwicklung der Rechtsprechung der Konventionsorgane zu Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls soll hier nicht nachgezeichnet werden, da die Rechtsprechungsergebnisse des EGMR bei der Auslegung des Art. 17 GRCh mitberücksichtigt werden. Eine Besonderheit der Eigentumsgarantie der EMRK soll jedoch im Rahmen des historischen Kontexts der Eigentumsgarantie des Unionsrechts vor Augen geführt werden, weil sie für die Ausgestaltung des Art. 17 GRCh durch den Grundrechtekonvent bedeutend war.

Der Text des Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls spiegelt insoweit Meinungsverschiedenheiten der damaligen Mitgliedern der EMRK wieder, als er bei der Enteignung nicht ausdrücklich auf die **Entschädigungspflicht** hinweist. Stattdessen wurde ein Verweis auf die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts in Art. 1 Abs. 1 S. 2 des 1. Zusatzprotokolls aufgenommen. Bereits im mit der Ausarbeitung des 1. Zusatzprotokolls beauftragten Expertenausschuss wurde von mehreren Delegationen geltend gemacht, die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts bezüglich der Enteignung gelten nur im Verhältnis vom Staat und Ausländern.<sup>22</sup> So wurde ein Minimumkonsens normiert, der zwar die Inklusion der Entschädigungspflicht in den Norminhalt des Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls durch Auslegung nicht ausschloss, aber die Art und Weise dieser Inklusion und dadurch die Dogmatik der Eigentumsgarantie der EMRK maßgeblich beeinflusste.

Denn der EGMR war nicht bereit, die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts als Grundlage für eine allgemeine Entschädigungspflicht heranzuziehen.<sup>23</sup> Stattdessen hat die Rechtsprechung die Frage der Entschädigung in der **Verhältnismäßigkeitsprüfung** mit der These verortet, eine Enteignung sei grundsätzlich als unverhältnismäßig und deshalb unzulässig anzusehen, außer wenn eine Entschädigung gewährt

---

<sup>21</sup> S. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG>.

<sup>22</sup> Fischborn, 57 f.

<sup>23</sup> EGMR, 21. 2. 1986, James, Serie A 98, Z. 61-66.

wird, deren Höhe in einem angemessenen Verhältnis zum Eigentumswert steht.<sup>24</sup>

Die Verortung der Entschädigungspflicht bei Enteignungen im Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hatte mehrere Folgen für die Dogmatik des Eigentumsrechts der EMRK. Zunächst wurde es somit dogmatisch möglich, die Höhe der erforderlichen Entschädigung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu bestimmen und keine volle Entschädigung zu verlangen.<sup>25</sup> Sogar eine entschädigungslose Enteignung hielt der EGMR vom Anfang seiner diesbezüglichen Rechtsprechung in Ausnahmefällen für zulässig.<sup>26</sup> Damit wurde die Enteignungsgarantie im Gegensatz zu einer *per se* Regel als offener Rechtssatz ausgelegt, bei dem die Abwägung der verschiedenen Interessen im Mittelpunkt steht.<sup>27</sup>

Auf einem weiteren Horizont betrachtet führte die Ableitung der Entschädigungspflicht aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip zur **Relativisierung der Trennung** zwischen den verschiedenen Arten des Eigentumseingriffs. Damit hängt zusammen, dass die jüngere Rechtsprechung des EGMR die Qualifizierung eines Eingriffs in das Eigentum oft als unwesentlich betrachtet, und frühere Urteile unabhängig davon zitiert, welche Eingriffsarten sie behandelten.<sup>28</sup> Dies liegt den Schluss nahe, dass die Einordnung eines Eigentumseingriffs als Enteignung, Nutzungsregelung oder sonstiger Eingriff im System der EMRK für die Beurteilung eines Falls weniger relevant ist, als die Einhaltung der Anforderungen der Verhältnismäßigkeit.<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> Erstmal: EGMR, 21. 2. 1986, James, Serie A 98, Z. 54.

<sup>25</sup> Wobei gewisse Tendenzen zur vollen Entschädigung bei Individualenteignungen nachweisbar sind. Dazu s. Hartwig RabelsZ 1999, 574.

<sup>26</sup> EGMR, 21. 2. 1986, (James), Serie A 98, Z. 54; EGMR 8. 7. 1986, Lithgow, Serie A 102, Z. 120. S. dazu auch Fischborn, 184 ff.

<sup>27</sup> Zur Auffassung der „takings clause“ der Fifth Amendment der Verfassung der USA als ein Bündel von *per se* Regel s. Alexander, 63 ff.

<sup>28</sup> Harris/O'Boyle/Warwick, 688, m. w. N.

<sup>29</sup> So ausdrücklich Harris/O'Boyle/Warwick, 688. Im Ergebnis auch Peukert in: Frowein/Peukert Art. 1 1 ZP, Rn. 38 ff., insb. 52 ff., der die Voraussetzungen der Zulässigkeit aller staatlichen Eingriffe in das Eigentum ohne weitere Unterscheidung zusammen behandelt, unter diesen auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

## II. Die Entstehung des Art. 17 GRCh im Grundrechtekonvent

Die Diskussionen im Grundrechtekonvent zur Eigentumsgarantie sollen hier nicht detailliert nachgezeichnet werden.<sup>30</sup> Es soll jedoch schwerpunktmäßig auf diejenigen Aspekte der Entstehungsgeschichte des Art. 17 GRCh eingegangen sein, die für dessen Auslegung von Bedeutung sein kann. Im Wesentlichen sind hier die Rolle des Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls als Vorgabe und die Diskussion über die Entschädigungspflicht im Falle einer Eigentumsentziehung relevant.<sup>31</sup>

Das Präsidium des Konvents hat insgesamt sieben die Eigentumsgarantie betreffenden Textvorschläge gemacht.<sup>32</sup> In diesen Vorschlägen war das Eigentumsgrundrecht erst in Art. 16 zu finden,<sup>33</sup> später änderte sich Nummerierung zu Art. 20.<sup>34</sup> Erst im ersten Gesamtentwurf wurde das Eigentumsrecht in Art. 17 verankert.<sup>35</sup>

Die verschiedenen Textvarianten zeigen, dass sich der Grundrechtekonvent stark an Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls orientierte. Dies ist vor allem bei Art. 17 Abs. 1 S. 1 sichtbar. Denn der erste vom Präsidium des Konvents vorgelegte Vorschlag gab fast Wörtlich Art. 1 Abs. 1 S. 1

<sup>30</sup> Dazu siehe Depenheuer in: Tettinger/Stern, Art. 17 Rn. 1-8; Bernsdorff, in: Meyer, Art. 17, Rn. 6-14. S. auch Bernsdorff/Borowsky 2002 und Bernsdorff/Borowsky 2003.

<sup>31</sup> Bernsdorff, in: Meyer, Art. 17, Rn. 7.

<sup>32</sup> CHARTE 4137/00 CONVENT 8, 24. Februar 2000 (Vorschläge des Präsidiums für Freiheits-, Gleichheits- und Unionsbürgerrechte); CHARTE 4284/00 CONVENT 28, 5. Mai 2000 (Vorschläge des Präsidiums für Freiheitsrechte, Gleichheitsrechte, Unionsbürgerrechte und justizielle Rechte); CHARTE 4333/00 CONVENT 36, 4. Juni 2000 (Kompromissvorschläge des Präsidiums zu den Änderungsanträgen der Konventsmitglieder); CHARTE 4422/00 CONVENT 45, 28. Juli 2000 (Entwurf eines vollständigen Textes der Charta der Grundrechte der Europäischen Union durch das Präsidium); CHARTE 4470/00 CONVENT 47, 14. September 2000 (Neuer Entwurf eines vollständigen Textes der Charta der Grundrechte der Europäischen Union durch das Präsidium); CHARTE 4470/1/00 REV ADD 1 CONVENT 47, 25. September 2000 (Weiter Vorschläge des Präsidiums zu dem Entwurf eines vollständigen Textes der Charta der Grundrechte der Europäischen Union nach Überarbeitung durch die Rechts- und Sprachverständigen); CHARTE 4487/00 CONVENT 50, 28. September 2000 (Endgültiger Entwurf eines vollständigen Textes der Charta der Grundrechte der Europäischen Union). Für eine ausführliche Liste der wichtigsten Dokumente des Konvents s. Bernsdorff/Borowsky 2002 67 ff.

<sup>33</sup> CHARTE 4137/00 CONVENT 8, 24. Februar 2000.

<sup>34</sup> CHARTE 4284/00 CONVENT 28, 5. Mai 2000.

<sup>35</sup> CHARTE 4422/00 CONVENT 45, 28. Juli 2000.

des 1. Zusatzprotokolls wieder. Nach diesem Vorschlag<sup>36</sup> sollte Art. 16 S. 1 der Charta den folgenden Wortlaut enthalten: „Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Eigentums.“ Während der Debatte wurden Forderungen laut, den Wortlaut des Satzes 1 zeitgemäß zu gestalten. Dem kam der Vorsitzende des Konvents schon während der Debatte mit einem Textvorschlag entgegen,<sup>37</sup> der später in den zweiten Entwurf des Präsidiums übernommen wurde. Nach diesem Vorschlag sollte Art. 20 S. 1 lauten: „Jeder hat das Recht, rechtmäßig erworbenes Eigentum zu besitzen, zu nutzen und darüber zu verfügen.“<sup>38</sup> Diese Formel wurde im dritten Textvorschlag des Präsidiums mit einem ausdrücklichen Hinweis auf das Erbrecht ergänzt, und so entstand der Text, der bis zu ihrer endgültigen Fassung nicht mehr wesentlich geändert wurde: „Jeder hat das Recht, rechtmäßig erworbenes Eigentum zu besitzen, zu nutzen und darüber zu verfügen und zu vererben.“<sup>39</sup> Obwohl diese Formulierung von Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls abweicht, machte die Begründung des Präsidiums zum zweiten Textvorschlag deutlich, dass die Abweichung zu keinen inhaltlichen Unterschied zur EMRK führt.<sup>40</sup>

Art. 17 Abs. 1 S. 3 spiegelt auch den Einfluss der EMRK wieder. Der erste Entwurf des Präsidiums enthielt noch keinen Hinweis auf die soziale Funktion des Eigentums. Während der Debatte forderten mehrere – vorwiegend Deutsche – Mitglieder des Konvents, dass eine Bestimmung zur Sozialbindung des Eigentums in den Textvorschlag aufgenommen wird.<sup>41</sup> Nach mehreren Textvarianten<sup>42</sup> wurde in den ersten Gesamtentwurf der Charta ein an Art. 1 Abs. des 1. ZP lehrender Wortlaut in Art. 17 aufgenommen: „Die Nutzung des Eigentums darf geregelt werden, soweit dies im Allgemeininteresse erforderlich ist.“<sup>43</sup> Die Begriffe Nutzung, Regelung und Allgemeininteresse sind hier der Deutschen Fassung des Art. 1 des 1. ZP entliehen. In einer Ergänzung des zweiten Gesamtentwurfs hat das Präsidium das Erfordernis einer „gesetzlichen“ Regelung in den Text

<sup>36</sup> CHARTE 4137/00 CONVENT 8, 24. Februar 2000.

<sup>37</sup> Bernsdorff/Borowsky 2002, 196.

<sup>38</sup> CHARTE 4284/00 CONVENT 28, 5. Mai 2000.

<sup>39</sup> CHARTE 4333/00 CONVENT 36, 4. Juni 2000.

<sup>40</sup> Depenheuer in: Tettinger/Stern, Art. 17 Rn. 2.

<sup>41</sup> Bernsdorff/Borowsky 2002, 196.

<sup>42</sup> Dazu s. Depenheuer in: Tettinger/Stern, Art. 17 Rn. 7.

<sup>43</sup> CHARTE 4422/00 CONVENT 45, 28. Juli 2000.

Aufgenommen, womit – wie die einschlägige Debatte zeigt – Art. 17 der EMRK stärker angenähert werden sollte.<sup>44</sup> Zwar wurde in der endgültigen Fassung das „Allgemeininteresse“ mit dem „Wohl der Allgemeinheit“ ersetzt.<sup>45</sup> Dies stellt aber schon deswegen keine erhebliche Abweichung von der EMRK dar, als die Englischen und die Französischen Fassungen der Charta und der EMRK an dieser Stelle identisch sind („general interest“ bzw. „l'intérêt général“).

Art. 17 Abs. 1 S. 2 weist hingegen keine unmittelbare Ähnlichkeit mit dem Wortlaut des Art. 1 des 1. ZP. Schon der erste Vorschlag des Präsidiums zu den Art. 16 Satz 2 entsprach Art. 9 der Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten des Europäischen Parlaments von 1989: „Niemanden darf sein Eigentum entzogen werden, es sei denn aus Gründen des öffentlichen Interesses und nur in Fällen und unter Bedingungen, die durch Gesetz vorgesehen sind, sowie gegen eine angemessene (vorherige) Entschädigung.“<sup>46</sup> Die Abweichung vom Wortlaut des Art. 1 Abs. 1 S. 2 des 1. ZP sollte jedoch keineswegs eine inhaltliche Abweichung mit sich bringen. Vielmehr trug der Textvorschlag des Präsidiums der Entwicklung der Rechtsprechung der Straßburger Organe Rechnung, und drückte in der gewählten Formulierung der Garantien der Eigentumsentziehung den Inhalt des Art. 1 Abs. 1 S. 2 des 1. ZP aus, der durch die Spruchpraxis dieser Bestimmung gegeben wurde. In diesem Sinne stellen die Erläuterungen des Präsidiums zur endgültigen Fassung fest, dass die Formulierung zeitgemäßer gestaltet wurde, aber Art. 17 die gleiche Bedeutung und Tragweite hat, wie Art. 1 des 1. ZP.

Die Beratungen zur Ausgestaltung des Art. 17 Abs. (1) S. 2 waren zum Teil kontrovers, und betrafen die Höhe und den Zeitpunkt der Entschädigung. Hinsichtlich der Höhe der Entschädigung verlangten einige Mitglieder des Konvents, statt eine angemessene eine volle Entschädigung vorauszusetzen, dieser Vorschlag fand aber keine Mehrheit,<sup>47</sup> wie auch die Vorschläge, die den Wortlaut befürworteten: „die dem voraussichtlichen

<sup>44</sup> Bernsdorff/Borowsky 2002, 386.

<sup>45</sup> CHARTE 4487/00 CONVENT 50, 28. September 2000.

<sup>46</sup> CHARTE 4137/00 CONVENT 8, 24. Februar 2000.

<sup>47</sup> Bernsdorff, in: Meyer, Art. 17, Rn. 8.

Verkehrswert des Eigentums entspricht.<sup>48</sup> Dementsprechend sind in allen Textvorschlägen des Präsidiums das Erfordernis einer angemessenen Entschädigung zu finden. So stand im eigentlichen Mittelpunkt der Debatte über die Entschädigungspflicht der Zeitpunkt der Entschädigung.<sup>49</sup> Der erste Vorschlag des Präsidiums für eine vorherige Entschädigung wurde abgelehnt.<sup>50</sup> Daraufhin wählte der zweite Vorschlag des Präsidiums die Formel „vorher zugesagte“ Entschädigung<sup>51</sup>, die aber ebenso wenig Mehrheitsfähig war, und um dritten Textvorschlag des Präsidiums ersatzlos gestrichen wurde.<sup>52</sup> Erst in zweiten Gesamtentwurf wurde die Formel in Art. 17 Abs. 1 S. 2 aufgenommen, wonach eine „rechtzeitige angemessene Entschädigung für den Verlust des Eigentums“ gewährt werden muss.<sup>53</sup>

## B. Systematische Stellung der Eigentumsgarantie der Charta

Art. 17 GRCh ist vor allem von **Art. 345 AEUV** zu unterscheiden, wonach die Verträge „die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt“ lassen. Art. 345 AEUV wird in der Literatur als weitgehend rätselhaft,<sup>54</sup> die diesbezügliche Rechtsprechung des EuGH als wenig ergiebig<sup>55</sup> bezeichnet. Während Art. 345 AEUV weder von der Rechtsprechung noch von der Rechtsetzung kein besonderer Stellenwert beigemessen wurde<sup>56</sup>, wurden im Schrifttum zumindest drei unterschiedliche Auslegungsansätze entwickelt.<sup>57</sup> Diese sind aus dem Gesichtspunkt der Eigentumsgarantie der Charta nur insoweit einschlägig,

<sup>48</sup> CHARTE 4332/200 CONVENT 35, 25. Mai 2000 (Zusammenstellung der Änderungsanträge der Konventsmitglieder zu den Vorschlägen des Präsidiums in Dokument CHARTE 4284/00 CONVENT 28 vom 5. Mai 2000).

<sup>49</sup> Depenheuer in: Tettinger/Stern, Art. 17 Rn. 4 ff.; Bernsdorff, in: Meyer, Art. 17, Rn. 9 ff.

<sup>50</sup> Bernsdorff/Borowsky 2002, 196 f.

<sup>51</sup> CHARTE 4284/00 CONVENT 28, 5. Mai 2000.

<sup>52</sup> CHARTE 4333/00 CONVENT 36, 4. Juni 2000.

<sup>53</sup> CHARTE 4470/00 CONVENT 47, 14. September 2000.

<sup>54</sup> Kühling, in: Streinz EUV/AEUV, Art. 345 Rn. 1.

<sup>55</sup> Callies, in: Ehlers (Hg.) 595.

<sup>56</sup> Kühling, in: Streinz EUV/AEUV, Art. 345 Rn. 1.

<sup>57</sup> Dazu s. Callies, in: Ehlers (Hg.) 595f.; Kingreen in: Callies/Ruffert, Art. 345 Rn. 9; Kühling, in: Streinz EUV/AEUV, Art. 345, Rn. 9 ff.

als sie den Anwendungsbereich des Art. 17 GRCh berühren oder einengen würden.

Die **weite Auslegung** von Art. 345 AEUV ging davon aus, dass unter Eigentumsordnungen die Gesamtheit der Vorschriften zu verstehen ist, „die in jedem Mitgliedstaat die mit dem Eigentum Verbundenen Rechte und Pflichten, die Möglichkeiten zur Beschränkung oder Einziehung von Eigentumsrechten sowie insbesondere auch die Rechte und Pflichten bei der Überführung von privatem Eigentum in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft regeln.“<sup>58</sup> Diese weite Auslegung schloss die Kompetenz der EU nicht aus, die Ausübung der Eigentumsrechte zu regeln, aber würde die Regelungskompetenz für die Zuordnung des Eigentums und die Rechte und Pflichten der Eigentümer uneingeschränkt bei den Mitgliedstaaten lassen.<sup>59</sup> Wie diese Unterscheidung zu treffen wäre, blieb unklar.

Vor allem angesichts der von der Europäischen Kommission im Energiesektor geplanten „ownership unbundling“ wurde ferner vertreten, Art. 295 EG (Art. 345 AEUV) verbiete „den gemeinschaftsrechtlich veranlassten **Entzug** von mitgliedstaatlich Konstituiertem Eigentum.“<sup>60</sup> Dies schließe Enteignungen aus, denn sie beseitigen die Existenz mitgliedstaatlich begründeten Eigentums *a limine*.<sup>60</sup> Im gleichen Sinne wurde geltend gemacht, die Pflicht für die Veräußerung der Beteiligung an einem Unternehmen falle in den Kernbereich der Eigentumszuordnung, weil es um das generelle Verbot gehe, Eigentümer zu werden.<sup>61</sup>

Selbst wenn auch diese Auslegungsansätze Art. 345 AEUV als Kompetenznorm und nicht als Grundrechtsnorm begreifen,<sup>62</sup> würden sie zu erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten mit Art. 17 GRCh führen. Im Ergebnis laufen sie nämlich darauf aus, dass die Union keine Kompetenz zur Eigentumsentziehung besitzt, oder dass das mitgliedstaatlich begründete Eigentum von der Union nicht enteignet werden kann.

<sup>58</sup> Bär-Bouyssière, in: von der Groebe/Schwarze, Art. 295, Rn. 7.

<sup>59</sup> Bär-Bouyssière, in: von der Groebe/Schwarze, Art. 295, Rn. 10.

<sup>60</sup> Schmidt-Preuß, EuR 2006, 475

<sup>61</sup> Pießkalla, EuZW, 2008, 202.

<sup>62</sup> So ausdrücklich Schmidt-Preuß, EuR 2006, 475.

Art. 17 GRCh lässt jedoch die Möglichkeit der Eigentumsentziehung ausdrücklich zu. Würde Art. 345 AEUV der Union jegliche Enteignungen absagen, so hätte Art. 17 GRCh nur über Art. 51 Abs. 1 GRCh für mitgliedstaatliche Eigentumsbeziehung Bedeutung. Sollte der Union die Enteignung mitgliedstaatlich begründeten Eigentums kompetenzrechtlich untersagt sein, so wäre Art. 17 Abs. 1 S. 2. GRCh für die unionsrechtlichen Entziehungen vom Unionsrecht begründeten Eigentümerpositionen, sowie für die kraft Art. 51. Abs. 1 GRCh in den Anwendungsbereich der Charta fallenden mitgliedstaatliche Enteignungsmaßnahmen relevant.

Gerade auch im Hinblick auf Art. 17 GRCh geht aber inzwischen die herrschende Lehre davon aus, dass **Art. 345 AEUV eng auszulegen ist**.<sup>63</sup> Demnach überlässt Art. 345 AEUV den Mitgliedstaaten die Entscheidung über den Umfang der öffentlichen Wirtschaftstätigkeit überlässt.<sup>64</sup> Damit wird die Kompetenz der Mitgliedstaaten geschützt, über eine Politik der Privatisierung oder Sozialisierung zu entscheiden.<sup>65</sup> Jedoch müssen die Mitgliedstaaten im Laufe solcher Maßnahmen das übrige Unionsrecht beachten, so auch Art. 17 GRCh, insoweit er kraft Art. 51. Abs. 1 anwendbar ist. Die Union ist demzufolge durch Art. 345 AEUV nicht daran gehindert, die Nutzung des Eigentums zu regeln, oder über Eigentumsentziehungen zu entscheiden, wenn sie die entsprechende Kompetenz besitzt. Unzulässig sind nur solche Maßnahmen der Union, die die Privatisierung oder die Enteignung mehrere Unternehmen<sup>66</sup> oder ganzen Branchen<sup>67</sup> vorsehen. In diesem Sinne grenzt Art. 345 AEUV den Anwendungsbereich des Art. 17 GRCh nicht ein.

Im Verhältnis zu den anderen Grundrechten der Charta bedarf das Eigentumsgrundrecht gegenüber der **Berufsfreiheit** und dem Recht zu arbeiten (Art. 15 GRCh) sowie der **unternehmerischen Freiheit**

<sup>63</sup> Callies, in: Ehlers (Hg.) 597; Kingreen in: Callies/Ruffert, Art. 345 AEUV Rn. 10 ff.; Kühling, in: Streinz EUV/AEUV, Art. 345 AEUV, Rn. 13 ff. Wohl auch Hatje, in: Schwarze, Art. 345 AEUV, Rn. 3, Khan, in Geiger/Khan/Kotzur, Art. 345 AEUV Rn. 1 (die letzten zwe allerdings ohne Hinweis auf die Charta) Früher: Milczewski, 30. dagegen Booß in Lenz/Borchardt, Art. 345 AEUV, Rn. 1.

<sup>64</sup> Milczewski, 30.

<sup>65</sup> Vgl. Khan, in Geiger/Khan/Kotzur, Art. 345 AEUV Rn. 1.

<sup>66</sup> So Kingreen in: Callies/Ruffert, Art. 345 AEUV Rn. 11.

<sup>67</sup> Callies, in: Ehlers (Hg.) 597.

(Art. 16 GRCh) eine Abgrenzung.<sup>68</sup> Der EuGH wendet stets die Berufsfreiheit und die Eigentumsgarantie parallel an,<sup>69</sup> offenbar vor allem aus Prozessökonomischen Gründen in solchen Fällen, in denen er die diesbezüglichen Klagen der Kläger anhand des für die beiden Grundrechte gleichermaßen anwendbare Verhältnismäßigkeitsprinzips abweist.<sup>70</sup> Jedoch lässt sich im Allgemeinen feststellen, dass während die Berufsfreiheit und die unternehmerische Freiheit die Freiheit gewährleisten, eine Berufstätigkeit<sup>71</sup> oder eine wirtschaftliche Betätigung<sup>72</sup> auszuüben, die Eigentumsgarantie das Ergebnis dieser wirtschaftlichen Betätigung schützt.<sup>73</sup> Eine Konkurrenz ist insoweit möglich, als ein Eingriff in die Vertragsfreiheit sowohl die unternehmerischen Freiheit,<sup>74</sup> als auch die Eigentumsgarantie<sup>75</sup> berühren kann. Es bietet hier sich an, alle Einschränkung der Vertragsfreiheit unter die Eigentumsgarantie zu subsumieren, insoweit ein Eingriff in bereits bestehenden Vertragsverhältnissen vorliegt,<sup>76</sup> oder der Gebrauch des Eigentums (z.B. in der vor einer hoheitlichen Genehmigung für die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit auf einem Grundstück<sup>77</sup>) unmittelbar betroffen ist. Andere, die Abschlussmöglichkeit oder die Ausgestaltung künftiger Verträge berührende Einschränkungen (z.B. durch ein Verbot, bestimmte Verträge abzuschließen) sollten jedoch im Rahmen der unternehmerischen Freiheit geprüft werden.

---

<sup>68</sup> Dazu s. Grabenwarter § 16.

<sup>69</sup> Jarass, NvWZ 2006, 1089, 109; Jarass 2010, Art. 17 Rn. 4., m. w. N.

<sup>70</sup> So z.B. EuGH 17. 7. 1997, Rs. C-248/95 und C-249/95 (SAM Schifffahrt GmbH und Heinz Stapf) Slg. 1997, I-4494, 4513f., Rn. 71 ff.; S. auch EuG 9. 9. 2010, Rs. T-264/07 (CSL Behring GmbH/ Europäische Kommission und Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA)), Slg. 2010, S. II-04469 Rn. 91 ff. Die Eigentumsgarantie und die Berufsfreiheit separat prüfend z. B. die Schlussanträge der Generalanwältin Kokott, 29. 4. 2010, Rs. C-550/07 (Akzo Nobel Chemicals Ltd u. a./Europäische Kommission), Slg. 2010 I-08301, Rn. 156 ff.

<sup>71</sup> EuGH, 14. 5. 1974, Rs. 4/73 (Nold) Slg. 1974, 491, 507, Rn. 14.

<sup>72</sup> EuGH, 21. 2. 1991, Rs. C-14388 u. C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, Slg. I-1991, 415, 553, Rn. 76.

<sup>73</sup> Jarass, NvWZ 2006, 1089, 109; Jarass 2010, Art. 17 Rn. 4.

<sup>74</sup> Erläuterungen des Präsidiums zu Art. 16. Kritisch dazu Bernsdorff, in: Meyer, Art. 16, Rn. 12.

<sup>75</sup> S. unten Rn. XX

<sup>76</sup> Vgl. z. B. EGMR, 30. 6. 2005, Appl. no. 45036/98 (Bosphorus), Rn. 140.

<sup>77</sup> Vgl. EGMR, 7. 7. 1989, (Tre Traktörer Aktiebolag) Appl. no. 10873/84, Rn. 55; EGMR, 18. 2. 1991, (Fredin) Appl. no. 12033/86, Rn. 47, wobei beide Fälle den Entzug bereits bestehenden Genehmigungen betraf.

## C. Die Eigentumsgarantie des Unionsrechts

### I. Der Begriff des Eigentums im Unionsrecht

Der Eigentumsbegriff des Unionsrechts ist **autonom** auszulegen,<sup>78</sup> und beschränkt sich nicht auf Rechtspositionen, die vom Zivilrecht der Mitgliedstaaten als Eigentum qualifiziert werden. Die autonome Begriffsbildung setzt voraus, dass das Unionsrecht Kriterien bereithält, anhand dessen der Schutzbereich der Eigentumsgarantie definieren und die Eigentumsqualität einzelner Rechtspositionen bestimmen lässt. Dabei scheint das Unionsrecht in zwei wichtigen Hinsichten Unterschiede zur Garantie des Art. 14 GG aufweisen.

Die Deutsche Rechtspraxis und Grundrechtsdogmatik gehen bei der Bestimmung des Begriffs des durch das Grundgesetz geschützten Eigentums unter anderem von zwei Prämissen aus. Zum Einen wird das Eigentum als **Normgeprägtes Grundrecht** definiert, das ausschließlich durch den Gesetzgeber konkret ausgeformte Rechtspositionen, nicht aber eine natürliche Freiheit schützt. Zweitens ist die Dogmatik der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes durch die grundlegende **Unterscheidung zwischen privaten Vermögensrechten und öffentlich-rechtlichen Rechtspositionen** gekennzeichnet. Die These, Eigentum sei die rechtliche Zuordnung eines vermögenswerten Gutes an einen Rechtsträger,<sup>79</sup> gilt uneingeschränkt nur für Rechtspositionen des Privatrechts. Öffentlich-rechtliche Rechtspositionen sind nach der Deutschen Praxis und Dogmatik erst dann als Eigentum geschützt, wenn sie weiter Voraussetzungen erfüllen. Dabei ist vor allem entscheidend, ob die in Frage stehende Rechtsposition auf einer eigenen Leistung beruht.<sup>80</sup>

Die Rechtsprechung sowohl des EuGH als auch des EGMR spiegeln in einem gewissen Umfang diese Prämissen wieder. Es scheint jedoch, dass das mit der EMRK im Einklang auszulegende Unionsrecht diese Prämissen nicht in allen Hinsichten folgt.

<sup>78</sup> Im Bezug auf die EMRK erst: EGMR 23. 2. 1995, Appl. no. 15375/89 (Gasus Dosier Förder-technik GmbH) Rn. 53. Seitdem st. Rspr.

<sup>79</sup> Wendt, 12.

<sup>80</sup> Dazu. s. Sonnevend 41 ff.

## 1. Der Vermögenswert als Gegenstand des Eigentumsschutzes

Sowohl der EuGH als auch der EGMR gehen in ihrer ständigen Rechtsprechung davon aus, dass die Eigentumsgarantie bloße Aussichten<sup>81</sup> oder Hoffnungen<sup>82</sup> nicht schützt. Dies ist ein eindeutiger Ausdruck des Erfordernisses, dass die Rechtsposition des Grundrechtsträgers hinreichend gefestigt sein muss, um Schutz genießen zu können. Die Rechtsprechung des EGMR legt allerdings den Schluss nahe, dass das Gericht die rechtliche Zuordnung der Rechtsposition nicht als alleine entscheidend ansehen, sondern vor allem aufgrund von ökonomischen Überlegungen entscheiden.

Im Bezug auf die EMRK wird vor allem in der englischsprachigen Literatur,<sup>83</sup> aber vereinzelt auch im Deutschen Schrifttum<sup>84</sup> ausdrücklich und im allgemeinen vertreten, der EGMR entscheide über die Eigentumsqualität einer Rechtsposition oder eines Interesses anhand deren wirtschaftlichen Wert. Demnach sei es maßgeblich, ob ein tatsächlicher **Vermögenswert (asset)**<sup>85</sup> vorliegt. Die Frage der rechtlichen Zuordnung einer Rechtsposition zum Rechtsträger scheint dabei als eine Teilfrage zu sein.

Einige Fallgruppen aus der Rechtsprechung des EGMR unterstützen besonders diese These. Zum Einen erkennt der EGMR an, dass Forderungen auch als Eigentum für die Zwecke des Art. 1 1. ZP sein können<sup>86</sup>, zumindest dann, wenn die Forderung auf einer ausreichenden Grundlage im innerstaatlichen Recht beruht.<sup>87</sup> Nach der Rechtsprechung liegt in solchen Fällen eine **berechtigte Erwartung** (legitimate expectation) vor.<sup>88</sup> Selbst wenn diese Erwartungen eine rechtliche Grundlage haben, können

<sup>81</sup> Erstmal EuGH, 14. 5. 1974, Rs. 4/73 (Nold), Slg. 1974, 491, Rn. 14.

<sup>82</sup> EGMR, Entsch. 13. 12. 2000 (Malhous), Appl. no. 33071/96; EGMR Entsch. 10. 7. 2002 (Gratzinger and Gratzingerova), Appl. No. 39794/98, Rn. 73..

<sup>83</sup> Van Dijk/van Hoof/van Rijn/Zwaak, 866; Harris/O'Boyle/Warwick, 658, Jacob/White/Ovey, 481.

<sup>84</sup> Gelinsky 36 ff.

<sup>85</sup> EGMR, 23. 2. 1995, (Gasus Dosier Fördertechnik GmbH), Appl. no. 15375/89, Rn. 53.

<sup>86</sup> EGMR, 20. 11. 1995, (Pressos Compania Naviera SA), Appl. No. 17849/91, Rn. 31.

<sup>87</sup> EGMR, 28. 9. 2004, Application No. 44912/98 (Kopecky) Rn. 52. EGMR 6. 10. 2005 (Draon), Appl. no. 1513/03, Rn. 65. S. auch Grabenwarter, 402, Rn. 3; Meyer-Ladewig, 416 Rn. 13.

<sup>88</sup> S. die Hinweise bei Fn. 104.

sie nicht unter allen Umständen als hinreichend gefestigte subjektive Rechtspositionen des Rechtsträgers angesehen werden.

Ferner ist der EGMR bereit, vom innerstaatlichen Recht eindeutig nicht anerkannte **Interessen** die Eigentumsqualität zuzusprechen, wenn diese einen ökonomischen Wert aufweisen. Das Gericht geht soweit, einen von den einschlägigen innerstaatlichen Gesetzen nicht vorgesehenen Anspruch auf Zinszahlung nach der Rückerstattung ungerechtfertigt bezahlter Steuern als Eigentum anzusehen.<sup>89</sup> Auch die Interessen des Besitzers eines Hauses, das er mit der Verletzung der relevanten Baurechtlichen Vorschriften und auf einem Grundstück baute, der nicht ihm gehörte, wurden vom EGMR auch als Eigentum im Sinne des Art. 1 1. ZP eingestuft.<sup>90</sup>

Der Eigentumsschutz des sog. **goodwills** zeigt auch den Vorrang ökonomischer Überlegungen in der Rechtsprechung des EGMR. Obwohl der EGMR den Begriff des goodwills nicht definiert,<sup>91</sup> sieht er als solche den Kundenstamm (clientèle) eines Unternehmens als solchen an und schützt ihn als Eigentum.<sup>92</sup> In anderen Fällen wird dieser Begriff im Zusammenhang staatlicher Genehmigungen, als Argument für den Eigentumsschutz der aus der Genehmigung entstandenen Rechte verwendet.<sup>93</sup> Im Allgemeinen lässt sich sagen, dass alle in der Vergangenheit erarbeiteten Werte, Verhältnisse und Beziehungen eines Unternehmens, die dessen Wert über den Substanzwert hinaus beeinflussen, zum goodwill zählen.<sup>94</sup>

Aus alledem folgt, dass der auch für die Auslegung des Art. 17 GRCh maßgebliche Eigentumsbegriff des Art. 1 1. ZP nicht alleine darauf abstellt, ob eine hinreichend gefestigte Rechtsposition vorliegt. Vielmehr ist es relevant, ob dem Grundrechtsträger aufgrund sämtlicher Umstände des Falles ein Vermögenswert zusteht. Ein Vermögenswert kann freilich

<sup>89</sup> EGMR, 9. 3. 2006 (Eko-Elda AVEE) App. No. 10162/02, Rn. 28 ff.

<sup>90</sup> EGMR, 30. 11. 2004 (Öneryildiz) App. No. 48939/99, Rn. 127 ff.

<sup>91</sup> Gelinsky, 28.

<sup>92</sup> EGMR, 26. 6. 1986 (van Marle), App. No. 8543/79; 8674/79; 8675/79; 8685/79, Rn. 41.

<sup>93</sup> EGMR, 7. 7. 1989 (Tre Traktörer), 10873/84, Rn. 55 – Genehmigung zum Ausschank alkoholischer Getränke; EGMR 18. 2. 1991 (Fredin), App. No. 12033/86, Rn. 47 – Genehmigung zur Ausbeutung einer Kiesgrube; EGMR 29. 11. 1991 (Pine Valley Developments Limited) App. No. 12742/87, Rn. 56.- Baugenehmigung.

<sup>94</sup> So von Danwitz 231 ff. m. w. N.

meistens nur vorhanden sein, wenn die Interessen des Grundrechtsträgers in der Form eines subjektiven Rechts gesetzlich anerkannt sind. Deswegen spielen bei der Frage, ob die Eigentumsgarantie relevant ist, meistens ausschließlich die rechtlichen Aspekte eine Rolle. In bestimmten Fällen entscheidet jedoch nicht die rechtliche Ausformung der Interessen des Grundrechtsträgers, sondern der Vermögenswert dieser Interessen.

## 2. Die Relevanz der eigenen Leistung

Die Rechtsprechung des EuGH scheint bei der Frage der eigenen Leistung der Deutschen Rechtsprechung und Literatur insoweit zu folgen, dass sie bei der Beurteilung der Eigentumsqualität einer Rechtsposition aus einer Marktorganisation für entscheidend hält, dass sie „weder aus dem Eigentum noch aus der Berufstätigkeit des Betroffenen herrührt.“<sup>95</sup> Dies wird generell dahingehend verstanden, dass es für den EuGH der Leistungsgedanke eine zentrale Rolle spielt, wobei Aufwendungen aus dem Vermögen oder der Einsatz der Arbeitskraft im Vordergrund steht.<sup>96</sup> Demnach könne Eigentum sein, was das Ergebnis eigener Leistung ist,<sup>97</sup> oder zumindest sollen Rechtspositionen öffentlich-rechtlicher Natur zum Teil auf eigener Leistung beruhen, um vom Eigentumsschutz umfasst zu werden.<sup>98</sup>

Es ist jedoch zunächst zu bedenken, dass das Erfordernis einer eigenen Leistung bei anderen Rechtspositionen als Referenzmengen und Produktionsquoten vom EuGH nicht erwähnt wird. Ferner wiederholen die Urteile zur **Milchquotenregelung** nur vereinzelt den Verweis auf den mangelnden Zusammenhang zwischen der in Frage stehenden Rechtsposition und dem Eigentum oder der Berufstätigkeit des Betroffenen.<sup>99</sup> In vielen Fällen erwähnt der EuGH die Eigentumsgarantie entweder gar nicht,<sup>100</sup> oder stellt ohne eingehende Prüfung fest, dass das

<sup>95</sup> EuGH, 22. 10. 1991, Rs. 44/89 (von Deetzen), Slg. 1991, I-5148, Rn. 27.

<sup>96</sup> von Danwitz 262. Zustimmung Deppenheuer in: Tettinger/Stern, Art. 17, Rn. 24.

<sup>97</sup> von Danwitz 262.

<sup>98</sup> Callies, in: Callies/Rufert, Art. 17 GRCh, Rn. 7.

<sup>99</sup> EuGH, 24. 3. 1994, Rs. C-2/92 (Bostock), Slg. 1995, I-955, Rn. 19.; EuGH, 9. 11. 1995, Rs. 38/94 (Country Landowners Association), Slg. 1995, I-3875, Rn. 14. EuG, 13. 7. 1995, Rs. T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 und T-477/93 (O'Dwyer), Slg. 1995, II-2071, Rn. 99.

<sup>100</sup> Vor von Deetzen: EuGH, 17. 5. 1988, Rs. 84/87 (Erpelding), Slg. 1988, S. 2647. Im Urteil Wachauf (13. 7. 1989, Rs. 5/88, Slg. 1989, 2609, Rn. 19) verweist das Gericht im Allgemeinen

Eigentumsrecht nicht verletzt sei.<sup>101</sup> Diese letztere Rechtsprechung hat GA Colomer zur Annahme veranlasst, anzunehmen, dass der Gerichtshof den Vermögenscharakter der Quoten mit Absicht nicht zurückgewiesen hat. Nach Auffassung von GA Colomer mache das Urteil Irish Farmers anschaulich, dass der Gerichtshof sich dazu entschieden hat, die rechtliche Problematik von Interventionsmaßnahmen, wie Milchquoten welche sind, auf dem ihnen eigenen Gebiet anzugehen, d. h. auf dem der Eigentumsgarantie.<sup>102</sup> Selbst wenn diese optimistische Auslegung durch die Praxis des EuGH noch nicht bestätigt wurde, lässt sich feststellen, dass der EuGH und der EuG in ihren jüngeren Rechtsprechung zu Milchquoten nicht darauf abstellt, ob die Rechtsposition des Betroffenen auf eigener Leistung beruht.

Ferner ist zu bedenken, dass das Kriterium einer eigenen Leistung die **Einheitlichkeit des Eigentumsbegriffs** gefährdet. Viele als Eigentum schützende Rechtspositionen sind nicht auf eine Eigenleistung des Berechtigten zurückzuführen, man bedenke an das Beispiel der Schenkung, Fund oder des Lotteriegewinns.<sup>103</sup> Die Literatur zu Art. 14 GG stellt deswegen das Eigenleistungskriterium bei dem Eigentumsschutz öffentlich-rechtlicher Rechtspositionen stark infrage.<sup>104</sup> Es ist auch zu bedenken, dass die Begründung des Eigentumsschutzes mit einer früheren Leistung die Eigentumsgarantie funktionalisiert<sup>105</sup> und deren freiheitlichen Charakter in Frage stellt. Denn der im Eigentum selbst liegende personenbezogene Freiheitsspielraum hat als Freiheit Selbstwert.<sup>106</sup> Die Eigentumsgarantie

---

auf die Erfordernisse des Grundrechtsschutzes, ohne ein bestimmtes Grundrecht zu nennen.

<sup>101</sup> EuGH, 27. 6. 1989, Rs. 113/88 (Leukhardt), Slg. 1989, S. 1991, Rn. 20.; EuGH, 10. 1. 1992, Rs. C-177/90 (Kühn), Slg. 1992, I-35, Rn. 17.; EuGH, 15. 4 1997, Rs. C-22/94 (Irish Farmers Association), Slg. 1997, I-1809, Rn. 27 ff.; EuGH, 17. 12. 1998, Rs. C-186/96 (Stefan Demand), Slg. 1998 S. I-8529, Rn. 40; EuG, 14. 7. 1998, T-119/95 (Alfred Hauer) Slg. 1998, II-2713, Rn. 39. EuGH, 20. 6. 2002, Rs. C-313/99 (Mulligan), Slg. 2002 Seite I-5719, Rn. 36. S. dazu auch Jeney, 56 ff.

<sup>102</sup> Schlussanträge GA Colomer, 7. 7. 1998, Rs. C-186/96 (Stefan Demand) Slg. 1998 Seite I-8529, Rn. 43.

<sup>103</sup> Die Gefahr für die Einheitlichkeit des Eigentumsbegriffs gerade im Hinblick auf solche Rechtspositionen merkt auch Depenheuer (in: Tettinger/Stern, Art. 17, S. 440, Rn. 24.) im Bezug auf Art. 17 GRCh an, bejaht aber letztendlich die von Deetzen Rechtsprechung des EuGH.

<sup>104</sup> Dazu im Einzelnen Sonnevend, 223 ff.

<sup>105</sup> Anders: Depenheuer, in: Tettinger/Stern, Art. 17, S. 440, Rn. 24.

<sup>106</sup> Wendt, 84.

schützt das Eigentum nicht deshalb, weil irgendwann eine Rechtsposition durch einen leistungsbezogenen Erwerbsmodus begründet worden ist.

Schließlich spricht die Rechtsprechung des EGMR dafür, eine eigene Leistung bei der Eigentumsgarantie des Unionsrechts nicht zugrunde zu legen. Zum einen behandelt der EGMR verschiedene staatliche Genehmigungen als Eigentum.(Rn.)<sup>107</sup> Hierbei setzt der Gerichtshof freilich nicht voraus, dass die Genehmigung auf einer vorherigen Arbeitsleitung oder auf einer Investition des Berechtigten beruht. Das sonstige Eigentum des Berechtigten ist nur insoweit relevant, als der Widerruf der Genehmigung den Gebrauch des Eigentums beeinträchtigt. Zum anderen sieht der EGRM von dem Kriterium einer eigenen Leistung bei dem **Eigentumsschutz sozialrechtlicher Rechtspositionen** in seiner jüngeren Rechtsprechung gänzlich ab. Hätte der EGMR die Eigentumsqualität der Rechtspositionen aus der Sozialversicherung erst mit der Begründung anerkannt, dass diese auf einer vorherigen Beitragszahlung beruhen<sup>108</sup>, so gewährt der Gerichtshof seit 2005 Eigentumsschutz auch solchen Rechtspositionen (z.B. Ansprüchen auf Sozialhilfe), die auf keiner vorherigen Leistung des Berechtigten beruhen.<sup>109</sup>

Aus alledem folgt, dass die Eigentumsgarantie des Art. 17 GRCh nicht auf dem Leistungsgedanken beruht. Vermögensrechtliche Rechtspositionen können nicht aus dem Eigentumsschutz ausgeklammert werden, nur weil sie weder aus dem Eigentum noch aus der Berufstätigkeit des Betroffenen herrühren, und zwar unabhängig davon, ob sie durch das Privatrecht oder das öffentliche Recht begründet worden sind. Entscheidend ist alleine, ob dem Grundrechtsträger ein tatsächlicher Vermögenswert zusteht.

### **3. Die Voraussetzungen des Eigentumsschutzes und die einzelnen Rechtspositionen**

Der Gegenstand des Eigentumsschutzes ist nach dem mit der EMRK im Einklang stehenden Unionsrecht der tatsächliche Vermögenswert, der dem Grundrechtsträger zusteht. Hierzu verlangt der Wortlaut des Art.

---

<sup>107</sup> S. oben bei Fn. 110.

<sup>108</sup> EGMR, 16. 9. 1996 (Gaygusuz), App. No. 17371/90, Rn. 39, 41.

<sup>109</sup> EGMR, Entsch. 6. 7. 2005 (Stec), App. No. 65731/01 und 65900/01, Rn. 53.

17 GRCh, dass das Eigentum **rechtmäßig erworben** sein muss. Diese Bestimmung soll jedoch den Schutzbereich der Eigentumsgarantie gegenüber der EMRK nicht einschränken.<sup>110</sup> Der EGMR berücksichtigt in seiner Rechtsprechung die Rechtmäßigkeit des Erwerbs nicht bei der Bestimmung des Schutzbereichs, sondern erst bei den Schranken-Schranken.<sup>111</sup> Unrechtmäßig erlangtes Eigentum fällt daher nicht aus dem Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts heraus.<sup>112</sup> Folgt man der Rechtsprechung des EGMR (Rn.), ist die Eigentumsgarantie selbst dann anwendbar, wenn das Eigentum wegen des rechtswidrigen Verhaltens des Grundrechtsträgers nach einfachem Recht nicht zustande kam, aber dem Grundrechtsträger faktisch ein Vermögenswert zusteht.<sup>113</sup> Ein Anspruch auf den Erwerb von Eigentum besteht hingegen nicht.<sup>114</sup>

Was die einzelnen, durch die Eigentumsgarantie geschützten Rechtspositionen betrifft, lassen sich im Grunde genommen drei Kategorien bilden. In die erste Kategorie gehören diejenigen Rechtspositionen, die vom EuGH selber als Eigentum angesehen wurden. In der zweiten Kategorie lassen sich jene Situationen zusammenfassen, bei denen der EuGH die Anwendbarkeit der Eigentumsgarantie leugnet, aber die Rechtsprechung des EGMR zu einem anderen Ergebnis führt. Die dritte Kategorie besteht aus Rechtspositionen, bei denen noch keine Rechtsprechung es EuGH vorliegt, aber der EGMR die Eigentumsqualität bejaht. Freilich besitzt die EU nicht notwendigerweise die Kompetenz, in allen diesen Rechtspositionen einzugreifen. Insoweit hat ihrer Eigentumsschutz unter dem Unionsrecht noch für eine gewisse Zeit nur eine theoretische Bedeutung. Ein eventueller Mangel an Kompetenz bei der EU verkürzt aber nicht die Reichweite der Eigentumsgarantie des Unionsrechts, schon

<sup>110</sup> Meyer, in Bernsdorff, Art. 17, Rn. 16, unter anderem mit Hinweis auf die Beratungen im Konvent in Rn. 386.

<sup>111</sup> EGMR, 24. 10. 1986, (AGOSI), App. No. 9118/80, 48 ff.

<sup>112</sup> Meyer, in Bernsdorff, Art. 17, Rn. 16, Streinz, in: Streinz, Art. 17 GR-Charta, Rn. 16. A.a. Depenheuer in: Tettinger/Stern, Art. 17 Rn. 23, Callies, in: Callies/Ruffert, Art. 17 GRCh Rn. 6.

<sup>113</sup> A.a. Jarass (NVwZ 2006, 1090; sowie Charta der Grundrechte der EU, Art. 17, Rn. 7.), der davon ausgeht, dass die Eigentumsgarantie nur dann einschlägig ist, wenn die Rechtswidrigkeit die Wirksamkeit des Eigentumserwerbs nicht berührt.

<sup>114</sup> Callies, in: Callies/Ruffert, Art. 17 GRCh Rn. 6.

weil die konkreten Eingriffsmöglichkeiten aus den Kompetenznormen schwer vorhersehbar sind.

### a) Eigentümerpositionen in der Rechtsprechung des EuGH

Der EuGH war in seiner bisherigen Rechtsprechung eher zurückhaltend bei der Anerkennung der Eigentumsqualität vermögenswerter Rechtspositionen.<sup>115</sup> Das **Eigentum des Privatrechts** wird selbstverständlich vom Schutz erfasst,<sup>116</sup> sei es Eigentum an Grundstücken<sup>117</sup> oder an beweglichen Sachen,<sup>118</sup> oder an Tieren.<sup>119</sup> Mit dem **geistigen Eigentum** hat der EuGH öfters zu tun gehabt,<sup>120</sup> und den grundrechtlichen Eigentumsschutz schon vor der spezifischen Verankerung dieser Rechtspositionen in Art. 17 Abs. 2 GRCh zuerkannt.<sup>121</sup> Auch Rechte aus einem **Leasingvertrag**<sup>122</sup> und aus einem **öffentlichen Auftrag**<sup>123</sup> genießen nach der Rechtsprechung des EuGH den Eigentumsschutz, sowie **Guthaben auf Bankkonten und Geldforderungen**.<sup>124</sup>

Im Zusammenhang mit Eigentümerpositionen wird vom EuGH der Begriff **wohlerworbene Rechte**<sup>125</sup> verwendet, wobei der Gerichtshof die wohlerworbenen Rechte nicht ausdrücklich unter den Schutz der Eigentumsgarantie stellt. Vielmehr geht es hier um den rechtsstaatlichen

<sup>115</sup> Jeney, 119.

<sup>116</sup> EuGH, 13. 12. 1979, Rs. 44/79 (Hauer) Slg. 1979, 3727 Rn. 19. S. auch die Schlussanträge von GA Kokott, 19. 4. 2012, Rs. 416/10 (Josef Krizan) Rn. 178 ff.

<sup>117</sup> EuGH, 29. 4. 1999, Rs. C-293/97 (Standley u. a.), Slg. 1999, I-2603, Rn. 54 ff.

<sup>118</sup> Z. B. EuG, 23. 10. 2003, Rs. T-65/98 (Van den Bergh Foods), 2003 S. II-4653, Rn. 170 ff.

<sup>119</sup> EuGH, 10. 7. 2003, Rs. C-20/00 und 64/00 (Booker Aquacultur), Slg. 2003, S. I-7411, Rn. 67 ff..

<sup>120</sup> S. die Nachweise bei von in: von Danwitz/Depenheuer/Engel (Hg.) S. 263. f.

<sup>121</sup> EuGH, 28. 4. 1998, Rs. C-200/96 (Metronome Musik) Slg. 1998, I-1953, Rn. 21 ff. (hier als Einschränkungsgrund der Berufsfreiheit); EuGH, 12. 11. 2006, Rs. C-479/04 (Laserdiskens ApS), Slg. 2006, I-8089 Rn. 65 (hier als Einschränkungsgrund der Meinungsfreiheit); EuGH, 29. 1. 2008, Rs. C-275/06 (Promusicae), Slg. 2008, I-271, Rn. 62 (schon mit Hinweis auf die Charta). Nach dem Inkrafttreten der Charta s. z. B. EuGH 16. 2. 2012, Rs. C-360/10 (Belgische Vereniging van Auteurs, Componisten en Uitgevers CVBA), Rn. 41 ff.; EuGH, 12. 6. 2012, Rs. C-283/11 (Sky Österreich), Rn. 28 ff.

<sup>122</sup> EuGH, 30. 7. 1996, Rs. 84/95 (Bosphorus) Slg. 1996, I-3953, Rn. 19 ff.

<sup>123</sup> EuGH, 18. 7. 2007, Rs. 503/04 (Kommission/Deutschland), Slg. 2007, I-6153, Rn. 36.

<sup>124</sup> EuGH, 3. 9. 2008, Rs. C-402/05 P und C-415/05 P (Kadi und Al Barakaat International Foundation) Slg. 2008 S. I-6351, Rn. 355 ff.

<sup>125</sup> S. z. B. EuGH, 28. 10. 1982, Rs. 52/81 (Faust/Kommission), Slg. 1982, 3745, Rn. 27.

Grundsatz des Vertrauensschutzes.<sup>126</sup> Da aber die Eigentumsgarantie die Rolle des rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes für die von ihr geschützten Rechtspositionen übernimmt, und die wohlerworbenen Rechte als hinreichend gefestigte, vermögenswerte Rechtspositionen anzusehen sind, kann man davon ausgehen, dass sich der Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts des Unionsrechts auch die woherworbenen Rechte erstreckt.<sup>127</sup>

## b) Abweichungen zwischen EuGH und EGMR Rechtsprechung

Was die Abweichung der Rechtsprechung des EuGH von EMRK Recht betrifft, ist vor allem der Eigentumsschutz öffentlichrechtlichen Berechtigungen relevant. Bei **unionsrechtlich eingeräumten Rechtspositionen** ergibt sich in diesem Zusammenhang ein gemischtes Bild. Bei Milchquoten hat der Gerichtshof die Eigentumsqualität zunächst eindeutig abgelehnt.<sup>128</sup> Später beschränkte sich der EuGH auf die Feststellung, die konkrete Maßnahme verletze nicht das Grundrecht auf Eigentum.<sup>129</sup> Dies gibt Grund für die Annahme, dass die die Milchquoten nicht von vornherein vom Schutzbereich der Eigentumsgarantie ausgeklammert sind. In anderen Bereichen (vor allem im Bezug auf Marktorganisationen) wiederholt jedoch der EuGH die generelle Aussage, ein Wirtschaftsteilnehmer könne kein berechtigtes Vertrauen auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation geltend machen, die durch Entscheidungen der Gemeinschaftsorgane im Rahmen ihres Ermessens verändert werden kann.<sup>130</sup> Dies kann dahingehend verstanden werden,

<sup>126</sup> Milczewski, 104 ff. So auch Streinz, in: Streinz, Art. 17 GR-Charta, Rn. 10.

<sup>127</sup> Callies, in: Callies/Rufert, Art. 17 GRCh, Rn. 8; Jarass 2010, Art. 17, Rn. 10.

<sup>128</sup> EuGH, 22. 10. 1991, Rs. 44/89 (von Deetzen), Slg. 1991, I-5148, Rn. 27; EuGH, 24. 3. 1994, Rs. C-2/92 (Bostock), Slg. 1995, I-955, Rn. 19.; EuGH, 9. 11. 1995, Rs. 38/94 (Country Landowners Association), Slg. 1995, I-3875, Rn. 14. EuG, 13. 7. 1995, Rs. T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 und T-477/93 (O'Dwyer), Slg. 1995, II-2071, Rn. 99.

<sup>129</sup> EuGH, 15. 4. 1997, Rs. C-22/94 (Irish Farmers Association), Slg. 1997, I-1809, Rn. 27 ff.; EuGH, 17. 12. 1998, Rs. C-186/96 (Stefan Demand), Slg. 1998 S. I-8529, Rn. 40; EuG, 14. 7. 1998, T-119/95 (Alfred Hauer) Slg. 1998, II-2713, Rn. 39. EuGH, 20. 6. 2002, Rs. C-313/99 (Mulligan), Slg. 2002 Seite I-5719, Rn. 36.

<sup>130</sup> S. EuGH, 27. 9. 1979, Rs. 230/78 (Eridania), Slg. 1979, 2749, Rn. 22. – gemeinsame Marktorganisation Zucker; EuGH, 28. 10. 1982, Rs. 52/81 (Faust/Kommission), Slg. 1982, 3745, Rn. 27 – gemeinsame Marktorganisation Obst und Gemüse; EuGH, 5. 10. 1994, Rs. C-280/93 (Deutschland/Rat) Slg. 1994, I-4973, Rn. 79 – Bananenmarktverordnung; EuGH, 14. 12. 2004, Rs. C-210/03 (Swedish Match) Slg. 2004, S. I-11893, Rn. 73 – Tabakrichtlinie; EuGH, 12. 7.

dass Produktionsquoten und Referenzmengen als solche vom Art. 17 GRCh nicht erfasst sind.<sup>131</sup>

Das Recht der EMRK erkennt hingegen die Eigentumsqualität der auf einer Genehmigung beruhenden öffentlich-rechtlichen Rechtspositionen, zumindest dann, wenn ein wirtschaftlicher Vorteil mit der Genehmigung einhergeht.(Rn.)<sup>132</sup> Wendet man diese Rechtsprechung auf die in den verschiedenen Marktorganisationen verteilten Quoten und Referenzmengen, so können diese als vermögenswerte Rechtspositionen aus dem Eigentumsschutz nach dem Unionsrecht nicht ausgeklammert werden.

Das gleiche betrifft die Rechtspositionen aus der **Sozialversicherung**.<sup>133</sup> Der EuGH verneinte zwar nicht die Eigentumsqualität der Ansprüche aus der Sozialversicherung, hat aber diese Frage offen gelassen.<sup>134</sup> Der EGMR erkennt hingegen Ansprüche und Anwartschaften aus der Sozialversicherung als Eigentum im Sinne von art. 1 1. ZP an, und zwar unabhängig davon, ob sie auf einer vorherigen Beitragsleistung beruhen.<sup>135</sup>

Auch beim Schutz des **Unternehmens** ist der EuGH zurückhaltender, als der EGMR. Der EuGH lehnt nämlich eindeutig den Eigentumsschutz im Bezug Vermarktungsverbote und Vermarktungseinschränkungen ab, wie z. B. bei der Bananenmarktverordnung<sup>136</sup>, der Tabakrichtlinie<sup>137</sup> oder der Richtlinie über Nahrungsergänzungsmittel.<sup>138</sup> Der Gerichtshof begründet dies damit, dass Vermarktungsverbote die Marktanteile der Wirtschaftsteilnehmer betreffen, und diese seien wegen den mit einer Änderung der Umstände verbundenen Risiken nicht Gegenstand des

---

2005, Rs. C-154/04 und C-155/04 (Alliance for Natural Health u. a.), Slg. 2005, I-6451, Rn. 128 - Richtlinie über Nahrungsergänzungsmittel.

<sup>131</sup> Jarass, NVwZ, 1091.

<sup>132</sup> S. oben bei Fn. 124.

<sup>133</sup> Dazu s. von Danwitz, in: von Danwitz/Depenheuer/Engel (Hg.) S. 267.

<sup>134</sup> EuGH, 19. 6. 1980, Rs. 41/79, 121/79 und 796/79 (Testa), Slg. 1980, S.1979, Rn. 22.

<sup>135</sup> EGMR, Entsch. 6. 7. 2005 (Stec), App. No. 65731/01 und 65900/01, Rn. 53.

<sup>136</sup> EuGH, 5. 10. 1994, Rs. C-280/93 (Deutschland/Rat) Slg. 1994, S. I-4973, Rn. 79.

<sup>137</sup> EuGH, 14. 12. 2004, Rs. C-210/03 (Swedish Match) Slg. 2004, S. I-11893, Rn. 73.

<sup>138</sup> EuGH, 12. 7. 2005, Rs. C-154/04 und C-155/04 (Alliance for Natural Health u. a.), Slg. 2005, S. I-6451, Rn. 128.

Eigentumsschutzes.<sup>139</sup> Diese Rechtsprechung lässt einen erheblichen Zweifel an den Eigentumsschutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs, also eines Unternehmens in seiner Gesamtheit aufkommen.<sup>140</sup> Art. 1. 1. ZP schützt hingegen den goodwill des Unternehmens, den der EGMR zum Teil als den Kundenstamm definiert. (Rn.)<sup>141</sup> Damit nimmt der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb am Eigentumsschutz der EMRK teil.<sup>142</sup>

Nach der der Rechtsprechung des EuGH kann die Verpflichtung, eine Abgabe zu bezahlen, nicht als Verstoß gegen das Eigentumsrecht angesehen werden.<sup>143</sup> Damit lehnt der Gerichtshof auch den Eigentumsschutz des **Vermögens** als solches ab.<sup>144</sup> Demgegenüber kann bereits aus dem Wortlaut der EMRK des Art. 1 1. ZP ein Eigentumsschutz auch für das Vermögen abgeleitet werden.<sup>145</sup> Art. 1 Abs. 2. sieht nämlich vor, dass die Staaten diejenigen Gesetze anwenden können, die zur Sicherung der Zahlung der Steuern oder sonstigen Abgaben erforderlich sind. Die Rechtsprechung legt diese Bestimmung zu Grunde, um Steuern und sonstige Abgaben als Regelung der Nutzung des Eigentums zu überprüfen.<sup>146</sup> Dies setzt aber voraus, dass das Vermögen als solches Gegenstand des Eigentumsschutzes ist.<sup>147</sup>

### c) Eigentümerpositionen nach dem Recht der EMRK

Über das bislang Gesagte hinaus bedarf hier nicht der Erläuterung der einzelnen Rechtspositionen, die der EGMR bereits unter den Schutz des Art. 1 1. ZP gestellt hat. Insoweit sei auf die einschlägige Literatur

<sup>139</sup> EuGH, 5. 10. 1994, Rs. C-280/93 (Deutschland/Rat) Slg. 1994, I-4973, Rn. 79.

<sup>140</sup> Jarass 2010, Art. 17 Rn. 12.

<sup>141</sup> S. oben bei Fn. 109 und 124.

<sup>142</sup> So auch im Bezug auf das Unionsrecht: Depenheuer, in: Tettinger/Stern, Art. 17 Rn. 31.

<sup>143</sup> EuGH, 21. 2. 1991, Rs. C-143/88 und C-92/89 (Zuckerfabrik Süderdithmarschen), Slg. 1991, I-415, Rn. 74.

<sup>144</sup> Depenheuer, in: Tettinger/Stern, Art. 17 Rn. 37; Callies, in: Callies/Rufert, Art. 17 GRCh, Rn. 7.

<sup>145</sup> Depenheuer, in: Tettinger/Stern, Art. 17 Rn. 37.

<sup>146</sup> S. EGMR, 23. 10. 1990 (Darby) App. No. 11581/85, Rn.30 (hier im Zusammenhang mit Art. 14 EMRK); EMRK, 23.10. 1997 (National & Provincial Building Society), App. No. 21319/93, Rn. 79; EGMR, 23. 2. 2006 (Stere v. Romania) App. No 25632/02, Rn. 44.

<sup>147</sup> Ähnlich Depenheuer, in: Tettinger/Stern, Art. 17 Rn. 38, der aber nur einen mittelbaren und keinen unmittelbaren Eigentumsschutzes des Eigentums unter Art. 17 GRCh bejaht.

hingewiesen.<sup>148</sup> Eine besondere Erwähnung verdient hier nur das Anteilseigentum<sup>149</sup> und das Erbrecht,<sup>150</sup> das nunmehr durch den Wortlaut des Art. 17 GRCh ausdrücklich erfasst wird.

## II. Eingriffe in das Eigentum und ihre Rechtfertigung

### 1. Das Verhältnis der Schrankenregelungen der Charta und der EMRK

Art. 17 GRCh enthält zwei Schrankenregelungen im Bezug auf das Eigentum: Art. 17 Abs. 1. S. 2 sieht die Voraussetzungen der Eigentumsentziehung voraus, während Art. 17 Abs. 1 S. 3 die Regelung der Nutzung des Eigentums betrifft. Darüber hinaus sind auch die Schranken-Schranken des Art. 52. Abs. 1 GRCh einschlägig, vor allem der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und die Wesensgehaltsgarantie. Die Rechtsprechung des EGRM<sup>151</sup> unterscheidet hingegen der Struktur des Art. 1 1. ZP folgend zwischen drei Eingriffsarten: Enteignungen, Nutzungsregelungen sowie sonstige Eingriffe. Geht man von der inhaltlichen Identität der einander entsprechenden Rechte in der Charta und in der EMRK (Rn.), so muss erst ein Gleichklang zwischen diesen zum Teil unterschiedlichen Schrankenregelungen gefunden werden.

Es soll zunächst berücksichtigt werden, dass der EGMR Eingriffe dann als **sonstige Eingriffe** einstuft, wenn sich dieser weder als Enteignung noch als Regelung der Nutzung eingestuft werden lässt.<sup>152</sup> Jedoch können die als sonstiger Eingriff qualifizierte Maßnahmen bei genauer Betrachtung der Nutzungsklausel oder der Enteignungsklausel zugeordnet werden können.<sup>153</sup> Der EGMR geht auch davon aus, dass die

<sup>148</sup> Grabenwarter 401 ff.; Peukert in: Frowein/Peukert, Art 1 1. ZP, Rn. 2 ff.; Meyer-Ladewig, S. 414, Rn. 9 ff.; Van Dijk/van Hoof/van Rijn/Zwaak, 865 ff.; Harris/O'Boyle/Warwick, 656 ff.; Jacob/White/Ovey, 481 ff. S. auch Frowein, in: FS Kutscher, 190 f.; Gelinsky, 23 ff.; Mittelberger, 16 ff.; von Danwitz, in: von Danwitz/Depenheuer/Engel (Hg.) S. 222 ff.

<sup>149</sup> EGMR, 8. Juli 1986 (Lithgow), App. No. 9006/80; 9262/81; 9263/81; 9265/81; 9266/81; 9313/81; 9405/81, Rn. 106 f.

<sup>150</sup> EGMR, 13. 6. 1979 (Marckx) App. No. 6833/74, Rn. 50. S. auch Gelinsky 32 f.

<sup>151</sup> Erst: EGMR, 23. 11. 1982 (Sporrong and Lönnroth) App. No. 7151/75; 7152/75, Rn. 61.

<sup>152</sup> Grabenwarter, 407, Rn. 14.

<sup>153</sup> Vgl. Gelinsky, 86.

spezifischen Schrankenregelungen des Art. 1 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 1. ZP im Lichte der Grundregel des Satzes 1 zu betrachten sind.<sup>154</sup> In der Praxis geht es soweit, dass der Gerichtshof vor allem auf die Einhaltung der Anforderungen der Verhältnismäßigkeit achtet, wobei die Einordnung eines Eigentumseingriffs als Enteignung, Nutzungsregelung oder sonstiger Eingriff keine entscheidende Rolle spielt. (Rn.)

Vor diesem Hintergrund kann man annehmen, dass die Bedeutung und Tragweite des Art. 17 GRCh von Art. 1 1. ZP nicht abweicht, wenn das Unionsrecht die Kategorie sonstiger Eingriff in das Eigentum nicht benutzt, und die Eingriffe entweder als Nutzungsregelung oder als Eigentumsentziehung überprüft. Der Wortlaut des Art. 17 GRCh unterstützt diese Folgerung insoweit, als er nicht wie Art. 1 1. ZP ein allgemeines Recht auf Achtung des Eigentums durch den Staat, sondern die klassischen Teilaspekte des Eigentumsrechts als Recht des Grundrechtsträgers postuliert. Damit eignet Art. 17 Abs. 1 S. 1 noch weniger als selbstständiger Prüfungsmaßstab. In diesem Sinne kann man davon ausgehen, dass Art. 17. Abs. 1 GRCh zwei und nicht drei Formen des hoheitlichen Zugriffs auf das Eigentum kennt.<sup>155</sup>

Der **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** des Art. 52. Abs. 1 GRCh hat über die spezifischen Schranken in Art. 17 GRCh hinaus keine eigenständige Bedeutung. Er wird Teil dieser Spezialgarantien, die ihrerseits auch ein Abwägen zwischen den Individualinteressen und dem Wohl der Allgemeinheit voraussetzen. Eine Wirkung kann die besondere Verankerung des Verhältnismäßigkeitsprinzips mit seinen Teilprinzipien dadurch entfalten, dass sie die Prüfung durch den EuGH weiter strukturiert.

Die **Wesensgehaltsgarantie** gewährt im Verhältnis zur EMRK einen zusätzlichen Schutz für die Grundrechte der Charta, und ist insoweit durch Art. 52 Abs. 3 S. 2 GRCh gedeckt. Fraglich ist jedoch, welchen Inhalt diese Garantie im Bereich des Eigentumsschutzes innehat. Der EuGH verweist

<sup>154</sup> EGMR, 23. 11. 1982 (Sporrong and Lönnroth) App. No. 7151/75; 7152/75, Rn. 61. S. auch Bernsdoff, in Meyer, Art. 17, Rn. 19.

<sup>155</sup> Deppenheuer, in: Tettinger/Stern, Art. 17 Rn. 44. Im Ergebnis auch Streinz, in Streinz, Art. 17 Rn. 20 f.; Callies, in: Callies/Rufert, Art. 17 GRCh, Rn. 12 ff.. A.a. Jarass NVwZ, 1095; Jarass 2010, Rn. 41 ff.; Bernsdoff, in Meyer, Art. 17, Rn. 14.

stets in seiner Rechtsprechung auf den Wesensgehalt des Eigentums.<sup>156</sup> Die Rechtsprechung versteht jedoch den Wesensgehalt offenbar in einem relativen Sinne.<sup>157</sup> Die diesbezügliche Formel wurde bereits im Fall Hauer entwickelt. Danach sei es zu prüfen, ob die in der umstrittenen Regelung enthaltenen Einschränkungen tatsächlich dem allgemeinen Wohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und ob sie nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff in die Vorrechte des Eigentümers darstellen, der das Eigentumsrecht in seinem Wesensgehalt antastet.<sup>158</sup> Aufgrund dieser Formel untersucht der Gerichtshof das Antasten des Wesensgehalts entweder im Rahmen der allgemeinen Verhältnismäßigkeitsprüfung,<sup>159</sup> oder stellt darauf ab, ob der Betroffene sein Eigentum auf anderer Weise nutzen kann.<sup>160</sup> Gelegentlich erscheinen diese Überlegungen nebeneinander, um die Verletzung des Wesensgehalt zu verneinen.<sup>161</sup> Mit Recht wird daher im Schrifttum geltend gemacht, dass die Wesensgehaltsgarantie durch diese Rechtsprechung ihre eigenständige Funktion gegenüber dem Verhältnismäßigkeitsprinzip einbüsst.<sup>162</sup>

Es hilft jedoch auch nicht wesentlich weiter, dem Eigentumsgrundrecht der Charta einen absoluten Wesensgehalt zuzusprechen. Wegen der Möglichkeit der Eigentumsentziehung ist ein absolut und zugleich subjektiv verstandener Wesensgehalt von vornherein ausgeschlossen. Ein objektiver absoluter Wesensgehalt käme hingegen einer Institutsgarantie

<sup>156</sup> Bereits in EuGH, 13. 12. 1979, Rs. 44/79 (Hauer) Slg. 1979, 3727 Rn. 23.

<sup>157</sup> Callies, Callies, in: Callies/Rufert, Art. 17 GRCh, Rn. 28.

<sup>158</sup> EuGH, 13. 12. 1979, Rs. 44/79 (Hauer) Slg. 1979, 3727 Rn. 23.; EuGH, 13. 7. 1989, Rs. 5/88 (Wachauf) Slg. 1989, 2609, Rn. 18; EuGH, 22. 10. 1991, Rs. 44/89 (von Deetzen), Slg. 1991, I-5148, Rn. 28.

<sup>159</sup> Sp z.B. EuGH, 22. 10. 1991, Rs. 44/89 (von Deetzen), Slg. 1991, I-5148, Rn. 29. Wohl auch: EuGH, 3. 9. 2008, Rs. C-402/05 P und C-415/05 P (Kadi und Al Barakaat International Foundation) Slg. 2008 S. I-6351, Rn. 357 ff.

<sup>160</sup> EuGH, 10. 1. 1992, Rs. C-177/90 (Kühn), Slg. 1992, I-35, Rn. 17.

<sup>161</sup> EuGH, 3. Dezember 1998, Rs. C-368/96 (Generics) Slg. 1998 Seite I-7967, Rn. 85: „Überdies kann die streitige Bestimmung nicht als unverhältnismässiger, nicht tragbarer Eingriff angesehen werden, der das Eigentum in seinem Wesensgehalt antastet; es ist nicht ersichtlich, daß es den Innovationsunternehmen dadurch praktisch unmöglich gemacht wird, in der Herstellung und Entwicklung von Arzneyspezialitäten tätig zu sein.“

<sup>162</sup> Müller-Michaels, S. 53.

des Eigentums gleich,<sup>163</sup> die die Aufrechterhaltung wesentlicher Züge von unter der Eigentumsgarantie Rechtspositionen gebietet.<sup>164</sup> In diesem Sinne würde eine so verstandene Wesensgehaltsgarantie einen Grundbestand an Normen sichern und bestimmte Strukturmerkmale des Eigentums festschreiben. Da aber die Eigentümerpositionen vor allem durch das Recht der Mitgliedstaaten ausgeformt sind, und der Unionsgesetzgeber lediglich Teilaspekte (vor allem Schranken) dieser Rechtspositionen zu regeln befugt ist, entbehrt eine absolute Wesensgehaltsgarantie über die spezifischen Schrankenregelungen des Art. 17 GRCh hinaus jeglicher praktischen Relevanz.

## 2. Eigentumsentziehung

### a) Eingriff in das Eigentum

Kraft Art. 345 AEUV sind der EU Enteignungen prinzipiell nicht verwehrt.<sup>165</sup>(Rn.) Weniger eindeutig ist hingegen die schwierige Frage der Abgrenzung der Eigentumsentziehung von Nutzungsregelungen. Der Wortlaut des Art. 17 Abs. 1 S. 2 liefert nur insoweit einen Anhaltspunkt, als die Entschädigungspflicht für den Verlust des Eigentums vorsieht. In der Rechtsprechung des EuGH lassen sich lediglich Negativaussagen finden, und selbst diese sind spärlich. Soweit ersichtlich, verwendeten der EuGH und der EuG bislang in äußerst wenigen Fällen den Begriff, Entziehung oder Entzug des Eigentums, bzw. Enteignung.<sup>166</sup> Im Fall Hauer verneinte der Gerichtshof das Vorliegen einer Eigentumsentziehung, weil es dem Eigentümer im konkreten Fall unbenommen blieb, „über sein Gut zu verfügen und es jeder anderen, nicht untersagten Nutzung zuzuführen.“<sup>167</sup> Im Fall Tocai hat der EuGH den Enteignungscharakter das Verbot der Verwendung des Wortes „Tocai“ zur Bezeichnung italienischer

<sup>163</sup> Zur Identität der Institutsgarantie und des Wesensgehaltsgarantie s. BVerfGE 58, 300, 348 – NaBauskiesung.

<sup>164</sup> Leisner, in: HStR VI, § 149, Rn. 16.

<sup>165</sup> Pechstein, in: FS v. Brünneck, 204. A. a. von Danwitz, in: von Danwitz/Deppenheuer/Engel (Hg.) S. 260271.

<sup>166</sup> Für die Hinweise s. auch Callies, in: Ehlers (Hg.) 609. Für den – hier nicht unmittelbar relevanten – Begriff Enteignung in Investitionsschutzabkommen s. EuGH 15. 9. 2011, Rs. C-264/09 (Kommission/Slowakei) Rn. 29 ff.

<sup>167</sup> EuGH, 13. 12. 1979, Rs. 44/79 (Hauer) Slg. 1979, 3727 Rn. 19.

Qualitätsweine, weil „es nicht jede sinnvolle Art der Vermarktung der betroffenen italienischen Weine ausschließt.“<sup>168</sup>

Diesen Aussagen ist ebenso wenig ein Begriff der Eigentumsentziehung zu entnehmen, wie aus den Fällen, in denen der EuGH oder das EuG das klägerische Vorbringen abgewiesen und statt eine Enteignung das Vorliegen einer Regelung der Nutzung festgestellt hat. In diesen Fällen verwies das Gericht lediglich auf die Möglichkeit der Einschränkung des Eigentums im Allgemeininteresse und stellt keine Verletzung des Eigentumsrechts fest.<sup>169</sup> Dies passierte selbst dann, wenn die Kläger schwerwiegende Eingriffe in Ihr Eigentum rügten – wie die Vernichtung des gesamten Fischbestandes einer Fischzuchtanlage.<sup>170</sup>

Das Recht der EMRK liefert in dieser Hinsicht handfestere Anhaltspunkte. Unzweifelhaft gilt demnach die **formelle Enteignung**, d. h. die formelle Eigentumsübertragung vom Eigentümer auf die öffentliche Hand als Eigentumsentziehung, und zwar Unabhängig davon, ob dies in Form eines Gesetzes<sup>171</sup>, eines Verwaltungsakts, eines Gerichtsurteils<sup>172</sup> oder eines privatrechtlichen Vertrags erfolgt.<sup>173</sup> Hierunter fallen auch Nationalisierungsmaßnahmen,<sup>174</sup> die allerdings im Unionsrecht wegen Art. 345 AEUV eine mitgliedstaatliche Kompetenz darstellen und dem Anwendungsbereich des Art. 17 GRCh entzogen sein können. Der

---

<sup>168</sup> EuGH, 12. 5. 2005, Rs. C-347/03 (Tocai), Slg. 2005, I-3785, Rn. 122. Noch lapidarer ist die Aussage des EuG im Fall *Travelex Global and Financial Services*, der Klagegrund einer Enteignung sei nicht von dem Klagegrund einer Verletzung der Markenrechte oder dem Vorbringen einer Verletzung wohlverworbener Rechte getrennt werden kann, da diese Rügen in gleicher Weise das immaterielle ausschließliche Recht betreffen, das die Klägerin ISL am fraglichen Bildzeichen hat. EuG, 10. 4. 2003, Rs. T-195/00 (*Travelex Global and Financial Services*) Slg. 2003, S. II-1677, Rn. 152.

<sup>169</sup> S. z.B. EuG, 13. 7. 2011, Rs. T-138/07 (Schindler), Rn. 189.

<sup>170</sup> EuGH, 10. 7. 2003, Rs. C-20/00 und 64/00 (*Booker Aquacultur*), Slg. 2003, S. I-7411, Rn. 67 ff.

<sup>171</sup> S. z. B. EGMR, 9. 12. 1994 (Heilige Klöster) App. No. 13092/87 und 13984/88, Rn. 61 ff.

<sup>172</sup> EGMR

<sup>173</sup> Frowein in: FS Rowedder, 49, 53; Fischborn, 27; Peukert in: Frowein/Peukert Art. 1 1 ZP, Rn.21.

<sup>174</sup> EGMR, 8. Juli 1986 (*Lithgow*), App. No. 9006/80; 9262/81; 9263/81; 9265/81; 9266/81; 9313/81; 9405/81. Rn. 107.

Eigentumszug zugunsten privater kann auch als formelle Enteignung angesehen werden.<sup>175</sup>

Über formelle Enteignungen hinaus gelten auch **de facto Enteignungen**<sup>176</sup> als Eigentumsentziehung im Sinne von Art. 1 Abs. 1 S. 2 des 1. ZP. Diese sind hoheitliche Maßnahmen, die wegen ihrer schwerwiegenden wirtschaftlichen Wirkung einer formellen Enteignung gleichkommen, ohne jedoch das Eigentumsrecht formell zu übertragen.<sup>177</sup>

Da sich *de facto* Enteignungen von Nutzungsregelungen nicht immer leicht unterscheiden lassen, ist die Frage Abgrenzung von besonderer Bedeutung. Hier lassen sich zwei Kriterien in der Rechtsprechung des EGMR identifizieren.<sup>178</sup> Das Eine geht vom Vertrauen des Beschwerdeführers aus. Hätte der Betroffene nicht auf den Fortbestand seiner Rechtsposition ohne Beeinträchtigung nicht vertrauen dürfen, so liegt eine Nutzungsregelung und keine *de facto* Enteignung vor.<sup>179</sup> Das andere Kriterium gründet auf der Schwere des Eingriffs. Demnach ist Entscheidend ist, ob die verbleibende Rechtsposition noch ein sinnvoller Gebrauch der vermögenswerten Gegenstände zulässt.<sup>180</sup>

Die Gesamtbetrachtung der Rechtsprechung der Unionsorgane und der Konventionsorgane legen den Schluss nahe, dass Art. 17 Abs. 1 S. 2 GRCh neben formellen Enteignungen auch auf *de facto* Enteignungen anwendbar ist. Zum einen benutzt der EuG gelegentlich den Begriff des „enteignungsgleichen Eingriffs“.<sup>181</sup> Ferner steht das Abstellen des EuGH im Fall Hauer bei der Verneinung der Eigentumsentziehung auf die verbleibende Verfügungs- und Nutzungsmöglichkeiten (Rn.) im Einklang mit dem Grundgedanken der diesbezüglichen EMGR Rechtsprechung.

<sup>175</sup> Erst: EGMR, 21. 2. 1986 (James) App. No. 8793/79, Rn. 38. S. auch Gelinsky, 44 ff.; Fischborn 28 ff.

<sup>176</sup> EGMR, 23. 11. 1982 (Sporrong and Lönnroth) App. No. 7151/75; 7152/75, Rn. 63.

<sup>177</sup> Grabenwarter, 405, Fischborn 33. Für die konkreten Fälle der *de facto* Enteignung s. Peukert in: Frowein/Peukert Art. 1 1 ZP, Rn.22 f.

<sup>178</sup> Dazu Gelinsky 59 ff.

<sup>179</sup> EGMR, 18. 2. 1991, (Fredin) Appl. no. 12033/86, Rn. 46.

<sup>180</sup> EGMR, 23. 11. 1982 (Sporrong and Lönnroth) App. No. 7151/75; 7152/75, Rn. 63.; EGMR, 7. 7. 1989, (Tre Traktörer Aktiebolag) Appl. no. 10873/84. Rn. 55.

<sup>181</sup> EuG 29. Januar 1998. - Edouard Dubois et Fils Rechtssache T-113/96 Slg. 1998, II-125, Rn. 43.

Beiden liegt die Annahme zugrunde, dass ein Eingriff in das Eigentum als Eigentumsentziehung anzusehen ist, wenn dieser dem Eigentümer jeder sinnvollen Möglichkeit des Gebrauchs des Eigentumsgegenstands beraubt.<sup>182</sup>

### **b) Rechtfertigung der Eingriffe**

In Art. 17 GRCh finden sich drei Voraussetzungen der Eigentumsentziehung: sie muss durch Gesetz vorgesehen werden, im öffentlichen Interesse liegen und mit einer rechtzeitigen angemessenen Entschädigung verbunden sein. Während die ersten zwei Voraussetzungen eindeutig sind, wirft die Entschädigungspflicht Fragen auf.

Dem **Gesetzesvorbehalt** wird auch im Hinblick auf Art. 1 des 1. ZP genüge getan, wenn ein Gesetz im materiellen Sinne<sup>183</sup> die Voraussetzungen und Bedingungen, sowie den Zweck der Eigentumsentziehung festlegt.<sup>184</sup> In diesem Sinne ist der Gesetzesbegriff in Art. 17. Abs. 1 S. 2 GRCh weder auf formelle innerstaatliche Gesetze, noch einen Gesetzgebungsakt der EU nach Art. 288 AEUV<sup>185</sup> begrenzt. Liegt ein als Eigentumsentziehung geltender Eingriff in das Eigentum vor – was auch bei mitgliedstaatlichen Maßnahmen im Lichte des Art. 51. Abs. 1 GRCh nicht gänzlich auszuschließen ist – muss dieser auf einer genügend bestimmten, zugänglichen und vorhersehbaren Rechtsnorm beruhen.

Das Erfordernis des **öffentlichen Interesses** verlangt im Einklang mit Art. 1 des 1. ZP nicht, dass der Entzug des Eigentums zugunsten der öffentlichen Hand geschieht. Eine Enteignung zugunsten Privater kann durch Art. 17 Abs. 1 S. 2 GRCh gedeckt sein, soweit die auch öffentliche Interessen verwirklicht. (Rn.)

---

<sup>182</sup> A. a. von Danwitz (S. 207), der davon ausgeht, dass der Zweck der Maßnahme über die Einstufung als Enteignung entscheidet.

<sup>183</sup> Grabenwarter, 408.

<sup>184</sup> Peukert, in: Frowein/Peukert Art. 1 1 ZP, Rn. 47.

<sup>185</sup> A. a. Pechstein, in: FS v. Brünneck, 204 f.; Callies, Callies, in: Callies/Rufert, Art. 17 GRCh, Rn. 23.

Die **Entschädigungspflicht** ist im Gegensatz zu Art. 1 des 1. ZP in Art. 17 Abs. 1 S. 2 GRCh ausdrücklich geregelt. Die Entschädigung muss rechtzeitig sein, was zusammen mit dem Gesetzesvorbehalt dahingehend verstanden werden kann, dass die gesetzliche Grundlage der Eigentumsentziehung zugleich über die Entschädigung verfügen soll.<sup>186</sup> Zudem muss eine angemessene Entschädigung gewährt werden. Da der Grundrechtekonvent bewusst gegen die Aufnahme des Erfordernisses einer vollen Entschädigung entschieden hat (Rn.), stellt sich die Frage, wie die Höhe der Entschädigung zu bemessen ist. Vor allem ist es fraglich, ob eine Eigentumsentziehung ohne Entschädigung zulässig sein kann.

In der Rechtsprechung des EuGH lassen sich hierzu nur implizite Feststellungen zu finden.<sup>187</sup> Die Rechtsprechung des EGMR macht jedoch deutlich, dass die Höhe der Entschädigungspflicht im Rahmen der **Verhältnismäßigkeitsprüfung** zu bemessen ist. (Rn.) Sogar eine entschädigungslose Enteignung hält der EGMR unter außergewöhnlichen Umständen für zulässig.<sup>188</sup> Dabei beruft sich der Gerichtshof auch auf den weiten Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten.<sup>189</sup> Freilich gehört die Rechtsfigur des Ermessensspielraums in das Instrumentarium eines völkerrechtlichen Schutzmechanismus. Trotzdem kann nicht ausgeschlossen werden, dass nach dem mit der EMRK im Einklang stehenden Unionsrecht die Entschädigung in der Verhältnismäßigkeitsprüfung „weggewogen“ werden kann.<sup>190</sup> Insoweit sollte der EuGH in seiner Rechtsprechung im Sinne von Art. 52 Abs. 3 S. 2 der Charta einen im Vergleich zu EMRK weiter gehenden Schutz gewähren.

---

<sup>186</sup> Pechstein, 208.

<sup>187</sup> So etwa EuGH, 12. 5. 2005, Rs. C-347/03 (Tocai), Slg. 2005, I-3785, Rn. 122 f. „Dieses Verbot stellt keinen Entzug des Eigentums im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK dar, weil es nicht jede sinnvolle Art der Vermarktung der betroffenen italienischen Weine ausschließt. Daher stellt das vom vorlegenden Gericht geltend gemachte Fehlen einer Entschädigung der enteigneten friaulischen Winzer nicht bereits für sich einen Umstand dar, der die Unvereinbarkeit der Verbotsmaßnahme mit dem Eigentumsrecht belegen würde.“

<sup>188</sup> EGMR, 21. 2. 1986 (James) App. No. 8793/79, Rn. 54.; EGMR, 8. Juli 1986 (Lithgow), App. No. 9006/80; 9262/81; 9263/81; 9265/81; 9266/81; 9313/81; 9405/81, Rn. 120; EGMR 22. 1.2004 (Jahn) Appl. No. 46720/99, 72203/01 et 72552/01, 109 ff. dazu auch Fischborn, 272 ff.

<sup>189</sup> EGMR 22. 1.2004 (Jahn) Appl. No. 46720/99, 72203/01 et 72552/01, 113. Fischborn, 278.

<sup>190</sup> Eindeutig gegen diese Möglichkeit: Pechstein in: FS v. Brünneck, 208.

### 3. Die Regelung der Nutzung des Eigentums

#### a) Eingriff in das Eigentum

Die Regelung der Nutzung des Eigentums ist der häufigste Eigentumsengriff im Unionsrecht. Nutzungsregelungen sind generelle oder individuelle hoheitliche Maßnahmen, die einen bestimmten Gebrauch des Eigentums gebieten oder untersagen, sei es zeitlich, räumlich oder sachlich.<sup>191</sup> Negativ formuliert sind sämtliche Eigentumseingriffe Nutzungsregelungen, die weder als formelle noch als de facto Eigentumsentziehung qualifiziert werden können. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist ein Anpflanzungsverbot ebenso Nutzungsregelung,<sup>192</sup> wie das Einfrieren von Bankkonten,<sup>193</sup> oder die Vernichtung des gesamten Fischbestandes einer Fischzuchtanlage.<sup>194</sup>

Die Rechtsprechung des EuGH klammert Marktanteile aus dem Eigentumsschutz, und verneint dementsprechend das Vorliegen eines Eingriffs bei **Vermarktungsverboten**.<sup>195</sup> Im Lichte der Rechtsprechung des EGMR zum goodwill (Rn.) soll hier wohl auch die Anwendbarkeit des Art. 17 Abs. 1 S. 3 GRCh bejaht werden, wie bei **Abgaben**, die nach der Rechtsprechung des EGMR als Regelung der Nutzung überprüft werden können.<sup>196</sup> (Rn.) Der Rechtsprechung des EGMR folgend sollte die **Entziehung von Quoten und Referenzmengen** auch anhand von Art. 17 Abs. 1 S. 3 GRCh überprüft werden. (Rn.)

<sup>191</sup> Jarass 2010, Art. 17 Rn. 26.; Callies, in: Callies/Rufert, Art. 17 GRCh, Rn. 12.

<sup>192</sup> EuGH, 13. 12. 1979, Rs. 44/79 (Hauer) Slg. 1979, 3727 Rn. 19.

<sup>193</sup> EuGH, 3. 9. 2008, Rs. C-402/05 P und C-415/05 P (Kadi und Al Barakaat International Foundation) Slg. 2008 S. I-6351, Rn. 370.

<sup>194</sup> EuGH, 10. 7. 2003, Rs. C-20/00 und 64/00 (Booker Aquacultur), Slg. 2003, S. I-7411, Rn. 67 ff.

<sup>195</sup> S. EuGH, 27. 9. 1979, Rs. 230/78 (Eridania), Slg. 1979, 2749, Rn. 22. – gemeinsame Marktorganisation Zucker; EuGH, 28. 10. 1982, Rs. 52/81 (Faust/Kommission), Slg. 1982, 3745, Rn. 27 – gemeinsame Marktorganisation Obst und Gemüse; EuGH, 5. 10. 1994, Rs. C-280/93 (Deutschland/Rat) Slg. 1994, I-4973, Rn. 79 – Bananenmarktverordnung; EuGH, 14. 12. 2004, Rs. C-210/03 (Swedish Match) Slg. 2004, S. I-11893, Rn. 73 – Tabakrichtlinie; EuGH, 12. 7. 2005, Rs. C-154/04 und C-155/04 (Alliance for Natural Health u. a.), Slg. 2005, I-6451, Rn. 128 - Richtlinie über Nahrungsergänzungsmittel.

<sup>196</sup> S. EGMR, 23. 10. 1990 (Darby) App. No. 11581/85, Rn.30 (hier im Zusammenhang mit Art. 14 EMRK); EGMR 23.10. 1997 (National & Provincial Building Society), App. No. 21319/93, Rn. 79; EGMR, 23. 2. 2006 (Stere v. Romania) App. No 25632/02, Rn. 44.

Schließlich kann auch das Unterlassen **positiver Schutzpflichten** als Eingriff in das Eigentumsgrundrecht angesehen werden. Hier genießt jedoch der Verpflichtete des Unionsgrundrechts auf Eigentum einen weiten Ermessensspielraum<sup>197</sup>

## b) Rechtfertigung der Eingriffe

Der Gesetzesvorbehalt gilt bei Nutzungsregelungen ebenso, wie bei Eigentumsentziehungen. Inhaltlich mag auch für die Nutzungsregelungen erforderliche Wohl der Allgemeinheit dem öffentlichen Interesse in Art. 17 Abs. 1 S. 2 GRCh entsprechen.(Rn.) Mit diesem Erfordernis der Nutzungsregelung wird die vom EuGH oft herangezogene gesellschaftliche Funktion des Eigentums<sup>198</sup> zum Ausdruck gebracht. Damit öffnet zumindest verbal Art. 17 Abs. 1 S. 2 GRCh als *lex specialis* den Kreis zulässiger Einschränkungsgründe weiter, als Art. 52. Abs. 1 GRCh.<sup>199</sup> Nach der bisherigen Rechtsprechung ist es wohl unwahrscheinlich, dass eine Maßnahme der Union an dieser Hürde scheitern würde.<sup>200</sup>

Für die Nutzungsregelungen ist daher die Einhaltung des Grundsatzes der **Verhältnismäßigkeit** ausschlaggebend. Nach der Standardformel des EuGH kann die Ausübung des Eigentumsrechts „Beschränkungen unterworfen werden, sofern diese tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Europäischen Gemeinschaft entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen und nicht tragbaren Eingriff darstellen, der das so gewährleistete Recht in seinem Wesensgehalt antasten würde.“<sup>201</sup> Dabei verzichtet der Gerichtshof meist darauf, die Einhaltung der einzelnen Teilprinzipien des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes durchzuprüfen, und misst den

<sup>197</sup> Jarass 2010, Art. 17, Rn. 29.

<sup>198</sup> S. z. B. EuGH, 11. 7. 1989, Rs. 265/87 (Schräder HS Kraftfutter), Slg. 1989, 2237, Rr. 15; EuGH, 5. 10. 1994, Rs. C-280/93 (Deutschland/Rat) Slg. 1994, I-4973, Rr. 78, EuGH, 3. 9. 2008, Rs. C-402/05 P und C-415/05 P (Kadi und Al Barakaat International Foundation) Slg. 2008 S. I-6351, 355.

<sup>199</sup> A.a. Jarass 2010, Art. 17, Rn. 32.

<sup>200</sup> Vgl. Callies, in: Callies/Rufert, Art. 17 GRCh, Rn. 27.

<sup>201</sup> S. z. B. EuGH, 5. 10. 1994, Rs. C-280/93 (Deutschland/Rat) Slg. 1994, I-4973, Rr. 78, EuGH, 3. 9. 2008, Rs. C-402/05 P und C-415/05 P (Kadi und Al Barakaat International Foundation) Slg. 2008 S. I-6351, 355.

Regelungszielen der Union einen auffallend hohen Stellenwert zu.<sup>202</sup> Es ist zu erwarten, dass die Rechtsprechung des EGMR zum gerechten Ausgleich (fair balance) bei Eigentumsregelungen auch im Unionsrecht Eingang findet.<sup>203</sup>

#### **D. Perspektiven des Eigentumsschutzes im Unionsrechts**

Die bisherige Rechtsprechung des EuGH zur Eigentumsgarantie war durch eine große Zurückhaltung und einen weitgehenden Mangel an dogmatischer Disziplin gekennzeichnet. In den knapp drei Jahren seit dem Inkrafttreten der Charta hat sich die Lage kaum geändert. Will der EuGH seine Aufgabe als Verfassungsgericht der Europäischen Union wahrnehmen – eine Aufgabe, die durch die Charta eindeutig hervorgehoben wurde – so muss die Rechtsprechung deutlichere Konturen zeigen.

Eine Chance für die Entwicklung bietet die Inkorporation des Rechts der EMRK in das Unionsrecht. Die Spruchpraxis der Straßburger Organe und die literarische Aufarbeitung dieser Praxis bieten genügende Anhaltspunkte für den Aufbau einer Dogmatik der Eigentumsgarantie in der Europäischen Union. Das würde nicht nur den rechtlichen Verpflichten aus Art. 52 Abs. 3 GRCh gerecht werden. Es gibt keine wahre Alternative zur EMRK als gemeinsamen Nenner, da die Konvention sowohl der Praxis als auch der Rechtslehre in den Mitgliedstaaten der EU vertraut ist. Sollte sich der EuGH auf eine autonome dogmatische Entwicklung verlassen, so würde das zu einem schleppenden Prozess und zu einer womöglich inkohärenten Dogmatik führen.

Es kann natürlich nicht verkannt werden, dass gerade die Rechtsprechung zu Art. 1 des 1. ZP das Bild einer völkerrechtlichen Minimalgarantie zeigt. Vor allem die Doktrin des Ermessensspielraums der Mitgliedstaaten passt nicht in das Verfassungsrecht der Union, die selbst weitgehende Souveränitätsrechte ausübt. Auch die laxer Handhabung bestimmter Themen durch die Straßburger Praxis – wie z.

---

<sup>202</sup> Callies, in: Ehlers (Hg.) 595.

<sup>203</sup> Bernsdorff, Bernsdorff, in: Meyer, Art. 17, Rn. 21.

B. die rückwirkende Steuergesetzgebung - soll nicht im Unionsrecht gefolgt werden. Die allgemeine Tendenz des Konventionsrechts, die Verhältnismäßigkeitsprüfung in den Mittelpunkt der Prüfung sämtlicher Eingriffe in das Eigentumsrecht zu stellen, führt bestimmt auch zu einer fließenden Eigentumsdogmatik. So wird ein Stück vom Walter Leisner beschriebenen Abwägungsstaat auf Unionsebene verwirklicht. Aber die konsequente Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips kann zur Herausbildung konkreteren Teilregeln führen.