

Öffentliches Recht

Eine nach Anspruchszielen geordnete Darstellung zur Examensvorbereitung

Bearbeitet von
Prof. Dr. Walter Frenz

7. Auflage 2017. Buch. XXXII, 448 S. Kartoniert
ISBN 978 3 8006 5424 6
Format (B x L): 16,0 x 24,0 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Verwaltungsrecht](#)

Zu [Inhalts-](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei


DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Verbot nach § 15 I VersG bei verfassungskonformer Anwendung erst ergehen, wenn die **Versammlung nicht hinreichend vor Störungen geschützt werden kann**.⁷⁵⁷

Fall nach BVerfG NJW 2007, 2168 – Sternmarsch; BVerfG NJW 2015, 2485 – »Bierdosen-Flashmob für die Freiheit «: Für den G8-Gipfel in Heiligendamm wurde eine ca. 5 × 8 km große Demonstrationszone um den Konferenzort ausgewiesen. Ein in diese Zone hineinreichender Sternmarsch wird daher wegen einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit verboten und nur außerhalb davon erlaubt. Dadurch werden auch Privatgrundstücke einbezogen, die der Öffentlichkeit entzogen sind.

474

Zur Versammlungsfreiheit gehört auch die **freie Orts- und Routenwahl**. Spiegelt sie, wie hier durch die angestrebte Nähe zum G8-Gipfel, ein spezifisches kommunikatives Anliegen wider, wird seine Verwirklichung wesentlich erschwert. Daher kommt eine **Routenverlegung** einem Verbot nahe. Entsprechend gravierend müssen die rechtfertigenden Gesichtspunkte sein. Es bedarf einer **hinreichenden Gefährdung der öffentlichen Sicherheit**. Ein bloßes Sicherheitskonzept genügt nicht, wohl aber hinreichend konkrete Anhaltspunkte für unmittelbar bevorstehende Gefahren für die nach Art. 2 II GG zu schützende körperliche Unversehrtheit. Aber auch dann ist die Erforderlichkeit insbesondere der Größe der Verbotszone zu prüfen. Die öffentliche Ordnung rechtfertigt nur ausnahmsweise ein Versammlungsverbot, ebenso wenig das bloße Ansehen Deutschlands in der Staatengemeinschaft.

Die Versammlungsfreiheit gewährt keinen Zutritt zu Orten, die der Öffentlichkeit nicht allgemein zugänglich sind oder zu denen schon den äußeren Umständen nach nur zu bestimmten Zwecken Zugang gewährt wird. Es genügt aber, dass ein allgemeiner öffentlicher Verkehr eröffnet ist. Dann können Private ähnlich oder auch genauso weit wie der Staat durch die Grundrechte in Pflicht genommen werden, insbesondere wenn sie in tatsächlicher Hinsicht in eine vergleichbare Pflichten- oder Garantstellung hineinwachsen wie traditionell der Staat. Gemischtwirtschaftliche Unternehmen, die von der öffentlichen Hand beherrscht werden, was idR bei mehr als 50 % Anteilsbesitz (auch unterschiedlicher öffentlicher Träger)⁷⁵⁸ zutrifft, unterliegen ohnehin nach Art. 1 III GG der Grundrechtsbindung.⁷⁵⁹ So drängen sich Vorplätze von **Flughäfen** für **Versammlungen** gegen neue Startbahnen geradezu auf. Der Flugbetrieb muss aber aufrechterhalten werden können. Auch hier bedarf es eines verhältnismäßigen Ausgleichs. Flughäfen sind besonders störanfällig. Dafür sind weitergehende Einschränkungen als im öffentlichen Straßenraum gerechtfertigt.⁷⁶⁰ Das gilt etwa für das Verteilen von Flugblättern, die zu Verstößen gegen Sicherheitsbestimmungen aufrufen – nicht aber für sonstige Flugblattaktionen in der allgemein zugänglichen Vorhalle.⁷⁶¹

f) Verhältnismäßigkeit nationaler Umsetzungsgesetzgebung. In deutsche Grundrechte können auch Gesetze eingreifen, welche europäische Vorgaben in nationales Recht umsetzen. Dabei bestehen für Grundrechtseinschränkungen die allgemeinen Sicherungen. Das gilt freilich nur dann, wenn dabei Umsetzungsspielräume bestehen; im Übrigen greift nicht der nationale, sondern der europäische Grundrechtsschutz (→ Rn. 53 f. auch zu Weiterungen auf der Basis der Solange-Rspr.). Diese **Umsetzungsspielräume muss Deutschland bei seiner Gesetzgebung schonend ausfüllen**.

475

Fall nach BVerfGE 113, 273 und BVerfGE 140, 317 – Europäischer Haftbefehl: Spanien verlangt die Auslieferung eines deutschen Staatsangehörigen wegen Mitgliedschaft in der terroristischen Organisation Al-Qaida. Eine solche Auslieferung sieht das Europäische Haftbefehlsgesetz v. 21.7.2004 in Umsetzung des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwi-

476

757 BVerfGE 69, 315 (360 f.) – Brokdorf. S. auch BVerfGE 84, 203 – Republikaner sowie → Rn. 1655 ff.

758 Es zählt die Gesamtverantwortung.

759 BVerfGE 128, 226 (246 f.) – Fraport für eine Flughafengesellschaft.

760 BVerfGE 128, 226 (2. Ls.) – Fraport.

761 BVerfGE 128, 226 (267 f.) – Fraport.

schen den Mitgliedstaaten der EU vor. Der Betroffene verweist auf menschenunwürdige Haftbedingungen.

Erfolgt damit eine **pauschale Auslieferung** ohne nähere Prüfung des Einzelfalls, wird Art. 16 II GG iVm dem Rechtsstaatsprinzip beeinträchtigt. Zwar ermöglicht Art. 16 II 2 GG, durch Gesetz Auslieferungen an einen anderen EU-Staat oder an den IGH vorzusehen, soweit rechtsstaatliche Grundsätze gewahrt sind. Diese Grundsätze werden also nur allgemein benannt. Der Einzelne baut indes grundsätzlich darauf, dass seine eigene, ihm bekannte und auch hinsichtlich der prozessualen Abläufe vertraute sowie von ihm durch demokratische Partizipation getragene Rechtsordnung mit all ihren Sicherungen eingreift und er nicht an andere Staaten ausgeliefert wird. Er kann daher von dieser Rechtsordnung grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden. Das gilt zumal dann, wenn die Tat einen maßgeblichen Inlandsbezug hat, dh wesentliche Teile des Handlungs- und Erfolgsortes in Deutschland liegen, aber auch bei einem Handeln in Deutschland und einem Erfolgsseintritt im Ausland. Zudem liegt die **Auslieferung nach klassischem Völkerrecht in der Entscheidung des jeweiligen Staates**. Daher muss eine **konkrete Prüfung im Einzelfall** sowie eine **Verweigerung der Auslieferung für Taten mit maßgeblichem Inlandsbezug normativ vorgesehen** werden. Beides ist **nach den europäischen Vorgaben möglich**, da diese eine entsprechende Limitierung der Auslieferung durch innerstaatliches Recht zulassen. Fehlen solche Begrenzungen, wird auch bei bestehendem grenzüberschreitendem europäischem Strafverfolgungsinteresse unverhältnismäßig in Art. 16 II GG eingegriffen. Der Gesetzgeber verletzt dann seine Pflicht zur grundrechtsschonenderen Umsetzung europäischen Rechts bei entsprechender Möglichkeit dazu.

Diese Möglichkeit fehlt aber bei unionsrechtlichen Einschränkungen. So muss ein Europäischer Haftbefehl auch bei einem Abwesenheitsurteil vollstreckt werden, selbst wenn eine solche Verurteilung zu einer Strafe im Ausstellungsmitgliedstaat nicht überprüft werden kann: Eine entsprechende Bedingung und damit auch konkrete Prüfung hindert Art. 4a I Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates v. 13.6.2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten.⁷⁶² Drohen dem Betroffenen menschenunwürdige Haftbedingungen, ist die Vereinbarkeit einer Überstellung an der **Menschenwürde** zu prüfen. Das BVerfG will auch den Einzelfall an Art. 1 I GG messen und so seine Identitätskontrolle (→ Rn. 52) ausüben.⁷⁶³ Indes ist der EU-Haftbefehl unionsrechtlich geprägt und der EuGH prüft anhand des in Art. 4 GRCh aufgestellten Verbots unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung, ob insoweit eine echte Gefahr aufgrund der Haftbedingungen im Ausstellungsmitgliedstaat besteht; hierfür genügen ernsthafte und durch Tatsachen bestätigte Gründe; in jedem Fall müssen die Haftbedingungen die Menschenwürde wahren.⁷⁶⁴ Damit genügt schon der unionsrechtlich vorgegebene Grundrechtsschutz den unabdingbaren Anforderungen auch nach dem BVerfG, sodass dessen Prüfung nicht mehr in Betracht kommt.

3. Wesensgehaltsgarantie

- 477 Nach **Art. 19 II GG** darf ein Grundrecht nicht in seinem Wesensgehalt angetastet werden. Eine absolute Sicht ist zum einen sachbezogen denkbar. Dann darf das Grundrecht insgesamt nicht in seinem Wesensgehalt angetastet werden; es muss noch etwas von ihm übrig bleiben.⁷⁶⁵ Das ist anhand eines (im Examen regelmäßig gegebenen) Einzelfalls schwer bestimmbar.
- 478 Die absolute Sicht kann aber auch einzelfallbezogen sein (»in keinem Fall«). Dann darf im einzelnen Fall das Grundrecht nicht völlig entzogen werden. Diese Sicht klingt bei den BVerfG-Entscheidungen zum informationellen Selbstbestimmungsrecht an, wo-

⁷⁶² EuGH ECLI:EU:C:2013:107 – Melloni.

⁷⁶³ Zuletzt BVerfG EuGRZ 2016, 570 Rn. 32.

⁷⁶⁴ EuGH ECLI:EU:C:2016:198 Rn. 90ff. – Aranyosi.

⁷⁶⁵ Jarass/Pieroth Art. 19 Rn. 9; Grundfälle bei Krausnick JuS 2007, 991 (1088).

nach es »einen letzten unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung« gibt, »der der öffentlichen Gewalt schlechthin entzogen ist.«⁷⁶⁶

Die Unantastbarkeit dieses Bereichs ergibt sich aber auch daraus, dass dieser Kern der Persönlichkeit von der Menschenwürde umfasst ist. Bei anderen Grundrechten sind freilich Eingriffe mit Totalverlust unabdingbar, so beim finalen polizeilichen Todeschuss zur Rettung von Geiseln.

Ohnehin erlangt der Wesensgehalt keine große Bedeutung, wenn man ihn gewahrt sieht, sofern die anderen grundrechtlichen Sicherungen eingehalten wurden.⁷⁶⁷ Das gilt auch, wenn man die Wesensgehaltsgarantie relativ mithilfe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes prüft.⁷⁶⁸

4. Bestimmtheitsgebot

Gesetze haben in **Tatbestand und Rechtsfolgen klar und bestimmt** zu sein. Das ergibt sich allgemein aus dem Rechtsstaatsprinzip mit seiner Ausprägung der Rechtssicherheit, speziell für Grundrechtseinschränkungen aus dem Vorbehalt des Gesetzes. Dieser prägt durch die Wesentlichkeitstheorie auch das »Wie« der Einschränkung. Damit sind auch an die Bestimmtheit umso höhere Anforderungen zu stellen, je stärker in Grundrechte eingegriffen wird.⁷⁶⁹ Das gilt zumal bei Strafvorschriften nach Art. 103 II GG (iVm Art. 104 I 1 GG): eine **Blankettverordnung** genügt nicht, die Gesetzesvorschrift selbst muss Voraussetzungen und Art der Strafe voraussehen lassen. Diese Vorschrift greift auch bei einer Umsetzung von EU-Recht ein, wenn dieses **Umsetzungsspielräume** lässt.⁷⁷⁰ Zugleich ist aber die Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte zu beachten.

Beispiel nach VGH Mannheim NVwZ 2004, 498: Wegen der Anknüpfung einer Videoüberwachung öffentlicher Räume an den Begriff einer drohenden Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit, der polizeirechtlich hinreichend determiniert ist (→ Rn. 912), bleibt das Bestimmtheitsgebot noch gewahrt. Zudem soll es genügen, wenn die von solchen Maßnahmen betroffenen Örtlichkeiten durch eine Verweisung auf eine andere (polizeirechtliche) Vorschrift sowie eine nähere Eingrenzung aus Gründen der Verhältnismäßigkeit (→ Rn. 435) deutlich werden. Insoweit bleiben allerdings für den Betroffenen erhebliche Unsicherheiten zurück.

Beispiel nach BVerwG NVwZ 2007, 688 (vgl. auch OVG Hamburg NJW 2008, 96: Beauftragung einer Detektei zur Aufklärung eines Scheineheverdachts): Demgegenüber genügt eine datenschutzrechtliche Ermächtigung nach dem BayDSG nicht, gibt sie doch nicht hinreichend Aufschluss über Anlass und Grenzen gerade von Videoüberwachungen, um Straftaten zu verhindern oder verfolgen zu können. Ein **allgemein aufgestelltes Gebot der Erforderlichkeit ohne konkreten Zielbezug** ist **nicht ausreichend**, weil es keine spezifischen Maßstäbe liefert.

Grundlage des Bestimmtheitsgebots können auch einzelne Grundrechte sein. Das gilt zumal bei der **Anordnung von Überwachungs- und weit ausgreifenden Datenbeschaffungs- und -verarbeitungsmaßnahmen**. Diese bilden einen schweren Grundrechtseingriff (→ Rn. 440 ff.) und müssen daher **formal möglichst präzise gefasst** sein. Zwar müssen solche Maßnahmen nicht konkret vorhersehbar sein. Jedoch muss die

⁷⁶⁶ BVerfGE 80, 367 (373) – Tagebuchaufzeichnung; stRspr, → Rn. 471.

⁷⁶⁷ BVerfGE 58, 300 (348) – Nassauskiesung.

⁷⁶⁸ S. BVerfGE 109, 133 (156 ff.) – Sicherungsverwahrung (→ Rn. 254 ff.).

⁷⁶⁹ BVerfGE 83, 130 (145) – Josefine Mutzenbacher.

⁷⁷⁰ BVerfG NJW 2016, 3648 zu einer Strafvorschrift im Rindfleischetikettierungsgesetz.

betroffene Person grundsätzlich erkennen können, bei welchen Anlässen und unter welchen Voraussetzungen ein Verhalten mit dem Risiko der Überwachung verbunden ist. Die Verwaltung muss klaren steuernden und begrenzenden Maßstäben unterworfen sein. Nur so kann sie anhand rechtlicher Maßstäbe gerichtlich kontrolliert werden. Anlass, Zweck und Grenzen des Eingriffs müssen daher bereichsspezifisch, präzise und normenklar festgelegt werden. Das folgt sowohl aus Art. 10 I GG⁷⁷¹ als auch aus Art. 2 I iVm Art. 1 I GG.⁷⁷²

485 Dabei gelten für die Verhütung von Straftaten im Vergleich zur Gefahrenabwehr und der Verfolgung begangener Straftaten besondere Anforderungen, die an die **Vorfeldsituation** anknüpfen. Bei ihr ist noch offen, ob die gewonnenen Informationen strafrechtliche Relevanz erlangen. Das gilt vor allem bei der **Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten**. Da hier die gewonnenen Daten für eine spätere Strafverfolgung eingesetzt werden können, müssen die **Straftaten und die Anforderungen an Tatsachen**, die auf eine künftige Begehung deuten, genau bezeichnet werden.⁷⁷³ Demgegenüber hat eine Videoüberwachung auf polizeirechtlicher Grundlage nicht einen derart engen Bezug zur Strafverfolgung. Daher besteht auch nicht die Gefahr der Umgehung der strengen Anforderungen an die Verfolgung begangener Straftaten.

486 **Beispiel** nach BVerfGE 118, 168 – Kontostammdatenabruf: Eine solche Vorfeldsituation und nicht vor allem eine Beobachtungskonstellation wie bei der Videoüberwachung besteht auch, wenn Kontostammdaten von einer Strafverfolgungs-, Finanz- oder Sozialbehörde abgerufen werden, um das Bestehen von Konten und Depots bei inländischen Kreditinstituten zu überprüfen. Auf dieser Basis können dann weitere Informationen abgerufen werden. Dafür ist zwar eine weitere gesetzliche Grundlage erforderlich. Gleichwohl bezieht sich bereits die Abfrage von Kontostammdaten auf eine bestimmte Person, selbst wenn diese nicht informiert wird (→ Rn. 425), und bildet die Basis für weitere Ermittlungen bis hin zur Strafverfolgung. Der Einzelne kann dabei nicht übersehen oder beherrschen, wofür die abgefragten Kontostammdaten verwendet werden können, zumal wenn sie mit anderen Daten verknüpft werden. Daher kann **keine Sammlung »auf Vorrat zu unbestimmten oder noch nicht bestimmbar**en Zwecken« erfolgen, sondern »der Gesetzgeber hat vielmehr der **Zweck** einer Informationserhebung **bereichsspezifisch und präzise** zu bestimmen. Die Informationserhebung und -verwendung ist auf das zu diesem Zweck Erforderliche zu begrenzen.«⁷⁷⁴ Die bloße Anknüpfung eines Gesetzes, zu dessen Vollzug ein Kontoabruf erfolgen soll, an Begriffe des EStG genügt dafür nicht. Weder die berechtigten Behörden noch die betroffenen Aufgaben werden dadurch festgelegt.

487 Das ermächtigende Gesetz muss selbst die tatbestandlichen Voraussetzungen der geregelten Maßnahmen hinreichend bestimmen. Hierzu genügen nicht **Verweise** auf ein anderes Gesetz, wenn dessen Reichweite nicht eindeutig ist. Das **Eingreifen in ein bestimmtes Grundrecht** als Bedingung ist zu schwierig zu beurteilen, um eine klare Eingriffsgrundlage zu bilden.⁷⁷⁵ Auch kann sich die Bestimmtheit nicht erst daraus ergeben, dass eine vorhandene Eingriffsnorm eng ausgelegt wird. In einer solchen Regelung müssen vielmehr sowohl der **Eingriffszweck** als auch die **erfassbaren Daten** ausdrücklich festgelegt sein.⁷⁷⁶

771 BVerfGE 113, 348 (375f.) – Präventive Telekommunikationsüberwachung; bereits BVerfGE 100, 313 (359f., 372) – Telekommunikationsüberwachung; 110, 33 (53f.) – Außenwirtschaftsgesetz.

772 BVerfGE 65, 1 (54) – Volkszählung iVm BVerfGE 100, 313 (359) – Telekommunikationsüberwachung.

773 BVerfGE 113, 348 (377f.) – Präventive Telekommunikationsüberwachung.

774 BVerfGE 118, 168 (187f.).

775 BVerfGE 120, 274 (317f.) – Online-Durchsuchung.

776 BVerfGE 120, 378 (424) – Automatisierte Kennzeichenerfassung.

5. Verbot des Einzelfallgesetzes⁷⁷⁷

Art. 19 I 1 GG konkretisiert letztlich den allgemeinen Gleichheitssatz und verbietet daher das Herausgreifen eines bestimmten Sachverhaltes ohne rechtfertigenden sachlichen Grund.⁷⁷⁸ Ein Gesetz darf sich hingegen auf einen Fall beschränken, wenn aktuell ein konkreter Anlass besteht (**Maßnahmegesetz**) oder weitere Fälle zu erwarten sind. 488

6. Zitiergebot⁷⁷⁹

Art. 19 I 2 GG erfasst aufgrund seiner Warn- und Besinnungsfunktion **nur die ausdrücklichen Einschränkungsermächtigungen** wie Art. 2 II 3, 8 II und 10 II 1 GG, nicht hingegen vorbehaltlose Grundrechte und offensichtlich mögliche Grundrechtseinschränkungen wie durch Gesetze nach Art. 2 I und 5 II GG («allgemeine Gesetze»).⁷⁸⁰ Der Gesetzgeber soll sich nicht nur bei einer erstmaligen Grundrechtseinschränkung, sondern **bei jeder Veränderung der Eingriffsvoraussetzungen** bewusst sein und darüber Rechenschaft ablegen, dass er das zu zitierende Grundrecht einschränkt. Daher gilt das Zitiergebot auch, wenn das zu ändernde Gesetz zu neuen Grundrechtseinschränkungen führt. Ihm genügt nicht, wenn das betroffene Grundrecht an anderer Stelle im Gesetz oder in der Gesetzesbegründung genannt ist, zumal wenn der Grundrechtseingriff deutlich erweitert wird.⁷⁸¹ Selbst eine ausführliche Auseinandersetzung in den Gesetzesmaterialien ist schon deshalb unzureichend, weil Art. 19 I 2 GG explizit eine Nennung im Gesetz verlangt. Auch genügt nicht, auf ein speziell zu einem bestimmten Grundrecht ergangenes Gesetz wie das zu Art. 10 GG (G10) zu verweisen.⁷⁸² 489

§ 5 Eigentums- und Berufsfreiheit

Von besonderer Examensrelevanz sind die Eigentums- und die Berufsfreiheit. Die grobe herkömmliche Unterscheidung ist: **Art. 14 GG** schützt das **Erworbene**, **Art. 12 GG** hingegen den **Erwerb**.⁷⁸³ Daher bietet es sich an, zunächst zu prüfen, ob bereits etwas Erworbenes vorliegt, das beeinträchtigt wird, um dann zu untersuchen, ob – ggf. auch – der (künftige) Erwerb behindert wird. 490

A. Art. 14 GG – Eigentumsfreiheit⁷⁸⁴

I. Prägung der Eigentumsfreiheit durch den Gesetzgeber

Gemäß Art. 14 I 2 GG werden Inhalt und Schranken (des Eigentums) durch die Gesetze bestimmt. Der Gesetzgeber beschränkt also nicht nur wie bei anderen Grundrechten, 491

⁷⁷⁷ Kunig JURA 1993, 308.

⁷⁷⁸ BVerfGE 25, 371 (399) – lex Rheinstahl; 85, 360 (374) – Akademieauflösung.

⁷⁷⁹ Selk JuS 1992, 816.

⁷⁸⁰ BVerfGE 28, 36 (46) – Zitiergebot; 83, 130 (154) – Josefine Mutzenbacher; VGH Mannheim NVwZ 2004, 498 (501) – Videoüberwachung.

⁷⁸¹ BVerfGE 113, 348 (366 f.) – Präventive Telekommunikationsüberwachung.

⁷⁸² BVerfGE 120, 274 (343 f.) – Online-Durchsuchung.

⁷⁸³ BVerfGE 85, 360 (383) – Akademieauflösung; 84, 133 (157) – Warteschleifenregelung.

⁷⁸⁴ Jochum/Durner JuS 2005, 412; Berg JuS 2005, 961; Übungsfälle: Calliess/Maes JuS 1999, 785; Fischer JuS 2005, 52; Leitentscheidungen: BVerfGE 58, 300 – Nassauskiesung; 89, 1 – Mieterschutz; 100, 226 – Baudenkmal; 102, 1 – Altlasten; 115, 97 – Halbteilungsgrundsatz; BVerfG NJW 2017, 217 – Atomausstieg.

sondern er bestimmt und definiert zugleich den Inhalt des Eigentums. Der Schutzbereich des Eigentums gem. Art. 14 GG ist demnach in höchstem Maße **normgeprägt**.⁷⁸⁵ Daraus folgt die stetige **Wandelbarkeit des Eigentumsbegriffs**.⁷⁸⁶ Ob etwas zum Eigentum gehört, richtet sich deshalb maßgeblich nach der bestehenden Gesetzeslage. So beschränkt das Bauplanungs- und Bauordnungsrecht nicht etwa nachträglich eine grundsätzlich gegebene vollständige Baufreiheit, sondern definiert originär den geschützten Bereich der Bebaubarkeit von Grundstücken.⁷⁸⁷ Der Unterschied zwischen Inhalt und Schranke hat vor diesem Hintergrund keine Bedeutung.⁷⁸⁸

II. Schranken für den Gesetzgeber

- 492 Daher stellt sich die Frage, inwieweit ein Gesetz gegen die Eigentumsfreiheit, deren Definition es selbst vornimmt, verstoßen kann. Auch bei der Inhaltsbestimmung knüpft der Gesetzgeber an Bestehendes an. Damit greift er in vorhandene Eigentumspositionen ein. Für den Eigentümer sind daher Beeinträchtigungen relevant, soweit sie die sog. **Bestandsgarantie** betreffen. Diese stellt die subjektiv-rechtliche Schutzgewährleistung des Art. 14 GG dar. Damit ist das nach der gegenwärtigen Gesetzeslage bestehende **konkrete Eigentum** in der Hand eines **bestimmten Eigentümers** gemeint.⁷⁸⁹

1. Ausgleich und Kernbereich bei Inhaltsbestimmungen

- 493 Bei der inhaltlichen Ausgestaltung von Art. 14 I GG hat der Gesetzgeber die Komponenten dieses Grundrechts zu wahren und auszugleichen, also sowohl die Gewährleistung des Eigentums nach Art. 14 I 1 GG als auch seine Pflichtenbindung nach Art. 14 II GG. **Unentziehbar** ist der **Kernbereich** des Eigentums.⁷⁹⁰

2. Eigentumswertgarantie

- 494 Bei **Enteignungen** wird Eigentum entzogen, sodass nur ein Wertausgleich möglich ist. Auch dieser Entzug von Eigentum muss verhältnismäßig sein. Zudem greift die sog. **Eigentumswertgarantie** als Fortsetzung des Bestandsschutzes auf **sekundärrechtlicher Ebene** ein. Sie gibt dem Gesetzgeber einen **Wertausgleich** vor. Explizit festgelegt ist sie gem. Art. 14 III 2 GG für Enteignungen.⁷⁹¹
- 495 Für **Inhaltsbestimmungen** ist kein Entschädigungsanspruch vorgesehen. Aber auch sie können bestandsgeschützte Eigentumspositionen erheblich einschränken, sodass kaum eine privatnützige Verwendungsmöglichkeit verbleibt. Daher kann, wenn auch nur **ausnahmsweise**, eine **Ausgleichspflicht** festgelegt werden, um den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auch für diese besonderen Härtefälle zu wahren.⁷⁹²

⁷⁸⁵ Kingreen/Poscher StaatsR II Rn. 995.

⁷⁸⁶ Hesse Grundzüge VerfassungsR Rn. 442.

⁷⁸⁷ BVerfGE 117, 287; BVerwGE 106, 228 (234f.); näher → Rn. 1190f. zur die Planung(sabwägung) maßgeblich prägenden Relevanz von Art. 14 GG.

⁷⁸⁸ v. Münch/Kunig/Bryde Art. 14 Rn. 51.

⁷⁸⁹ ZB Recht zu bauen aus § 34 BauGB → Rn. 689.

⁷⁹⁰ → Rn. 525.

⁷⁹¹ Näher → Rn. 529.

⁷⁹² BVerfGE 100, 226 (245) – Baudenkmal.

III. Eröffnung des Schutzbereichs von Art. 14 GG

Die oben angesprochene Wandelbarkeit des Eigentumsbegriffs und seine inhaltliche Ausgestaltung durch den Gesetzgeber machen eine genaue Abgrenzung des Schutzbereichs des Art. 14 GG unmöglich. Eine Änderung des einfachen Rechts definiert zugleich den Umfang der zukünftigen Eigentumsgewährleistung und kann gegenwärtig einen Eingriff in das bestandsgeschützte Eigentum darstellen.⁷⁹³ An dieses ist daher anzuknüpfen. 496

1. Vermögenswerte Rechte

Zum Eigentum iSv Art. 14 GG gehören alle durch Gesetz gewährten **vermögenswerten Rechte**. Dazu zählen neben dem **Sacheigentum** und insbesondere dem Grundeigentum alle nach einfachem Recht einem privaten Rechtsträger zur privaten Nutzung und zur eigenen Verfügung zugeordneten vermögenswerten Rechte: 497

- Hypotheken, Grundschulden und Gesellschaftsanteile,⁷⁹⁴
- das **Besitzrecht des Mieters** (s. §§ 858 I, 861 I, 862 I, 823 I BGB),⁷⁹⁵
- alle privaten vermögenswerten Forderungen⁷⁹⁶ und auch
- der Anspruch auf Versorgungsausgleich und Patentrechte.⁷⁹⁷

Auch **öffentlich-rechtliche Positionen** fallen unter den Eigentumsschutz, soweit sie dem Einzelnen eine dem Eigentümer entsprechende Rechtsposition verschaffen⁷⁹⁸ und als **Äquivalent eigener Leistung** erscheinen.⁷⁹⁹ Dazu gehören beispielsweise sozialversicherungsrechtliche Positionen wie Arbeitslosengeld⁸⁰⁰ und Rentenansprüche⁸⁰¹. **Nicht** dazu rechnet das BVerfG **öffentlich-rechtliche Genehmigungen**, ebenso wenig normative **Zuweisungen von Strommengen**: Diese konkretisieren aber den Inhalt des Anlageneigentums und haben als maßgebliche Nutzungsgrößen daran teil (→ Rn. 525).⁸⁰² 498

2. Nicht das Vermögen an sich

Nicht zum Eigentum gem. Art. 14 GG gehört nach traditionellem Verständnis das **Vermögen an sich**.⁸⁰³ Daher wurden Geldzahlungspflichten grundsätzlich nur an Art. 2 I GG und nicht an Art. 14 I GG gemessen.⁸⁰⁴ Haben sie aber eine **erdrosselnde Wirkung** und verschieben sie die Vermögensverhältnisse grundlegend, indem sie gar zur Geschäftsaufgabe zwingen, beeinträchtigen sie bestehendes Eigentum und sind daher nach Art. 14 GG zu prüfen.⁸⁰⁵ Das gilt auch bei einem Zugriff auf die Eigentums- 499

⁷⁹³ Kingreen/Poscher StaatsR II Rn. 1000.

⁷⁹⁴ BVerfGE 83, 201 (209) – Vorkaufsrecht; 14, 263 (276) – Feldmühle.

⁷⁹⁵ BVerfGE 89, 1 (5f.) – Mieterschutz.

⁷⁹⁶ BVerfGE 92, 262 (271).

⁷⁹⁷ Jarass/Pieroth Art. 14 Rn. 7f.

⁷⁹⁸ BVerfGE 53, 257 (289) – Versorgungsausgleich I.

⁷⁹⁹ BVerfGE 97, 271 (284) – Sozialversicherung; 72, 9 (19) – Arbeitslosengeld.

⁸⁰⁰ BVerfGE 90, 226 (236) – Kirchensteuer-Hebesatz.

⁸⁰¹ BVerfGE 75, 78 (79) – Berufsunfähigkeitsrente; auch Anwartschaften, BVerfGE 95, 143 (160) – Eingliederungsprinzip.

⁸⁰² BVerfG NJW 2017, 217 (Ls. 3) Rn. 234ff. – Atomausstieg.

⁸⁰³ BVerfGE 95, 267 (300) – Altschulden; 91, 207 (220) – Hafengebühr.

⁸⁰⁴ BVerfGE 96, 375 (397) – »Kind als Schaden«, stRspr.

⁸⁰⁵ BVerfGE 82, 159 (190) – Absatzfonds; 87, 153 (169) – Grundfreibetrag; 93, 319 (351f.) – Wasserpfeffennig.

substanz etwa durch die Vermögensteuer.⁸⁰⁶ Dass ein Rückgriff auf die Kapitalbasis etwa durch zusätzliche Steuern (zB eine Stromsteuer) notwendig ist, muss aber von den Betroffenen dargelegt werden.⁸⁰⁷ Denn ein Schutz der Eigentumsgarantie vor Preiserhöhungen im Gefolge zusätzlicher Steuerlasten besteht grundsätzlich nicht (→ Rn. 505).

500 Allerdings gewährleistet Art. 14 I GG auch das Recht, die dem Einzelnen zugeordneten, geschützten vermögenswerten Rechte inne zu haben, zu nutzen, zu verwalten und über sie zu verfügen. Diese Ausprägungen des Eigentumsrechts werden beeinträchtigt, wenn der Staat durch Steuern diese vermögenswerten Rechte antastet. **In dem Maße, in dem der Staat eine Steuerlast auferlegt, kann der Inhaber das dadurch belastete vermögenswerte Recht nicht mehr (vollständig) selbst innehaben und nutzen.** Das gilt nach dem BVerfG dann, wenn eine Steuer »an das Innehaben von vermögenswerten Rechtspositionen anknüpft und so den privaten Nutzen der erworbenen Rechtspositionen zugunsten der Allgemeinheit einschränkt«. Beispiel dafür ist nicht nur die Belastung vorhandenen Eigentums durch die Vermögensteuer, sondern auch des (Hinzü-)Erwerbs von Eigentum, wie dies bei der Einkommen- und Gewerbesteuer der Fall ist. »Art. 14 GG schützt zwar nicht den Erwerb, wohl aber den Bestand des Hinzuerworbenen.«⁸⁰⁸ Das Verdiente muss teilweise abgegeben werden. Ob dies genau aus dem erwirtschafteten Geld geschieht oder andere Finanzquellen dafür verwendet werden, ist gleichgültig, da die vom Staat geforderte Summe nicht mehr für eigene Zwecke zur Verfügung steht.

501 Im Ergebnis wird damit allerdings bei einer Gesamtbetrachtung praktisch das Vermögen als Ganzes geschützt.⁸⁰⁹ Formal knüpfen jedoch auch Erwerbsteuern an konkrete subjektive Rechtspositionen an und beeinträchtigen jedenfalls deshalb Art. 14 I GG.

3. Keine tatsächlichen und allein normabhängigen Umstände

502 Tatsächliche Umstände wie örtliche **Lagevorteile** unterfallen nicht dem Schutz des Art. 14 GG.

503 **Fall** nach BVerwGE 94, 136 und BVerwG NJW 1983, 770: Ein Geschäftsgrundstück war bisher von einer Straße und einem Platz umgeben, die für Kfz zugänglich waren und ausreichend Parkplätze boten. Die Bereiche sollen in eine Fußgängerzone umgewidmet werden, wodurch die private Zufahrtsmöglichkeit und das Parkplatzangebot entfallen.

Der »**Kontakt nach außen**« ist Voraussetzung dafür, dass das Eigentum genutzt werden kann. Er ist als sog. Anliegerrecht von Art. 14 GG geschützt.⁸¹⁰ Der Eigentumsschutz reicht jedoch nur so weit, wie es eine angemessene Nutzung des Grundeigentums erfordert.⁸¹¹ Das **Anliegerrecht** sichert daher allein eine ausreichende Anbindung an den angrenzenden Straßenteil und dessen Anbindungsmöglichkeit an das öffentliche Verkehrsnetz. Die (bequeme) Zugänglichkeit des Grundstücks durch nahe Parkmöglichkeiten und das Fahren bis vor die Haustür mit dem Privat-Pkw sind nicht unabdingbar

806 BVerfGE 93, 121 (137f.) – Vermögensteuer. Abl. Sondervotum Böckenförde, BVerfGE 93, 121 (149ff.).

807 BVerfGE 110, 274 (290) – Ökosteuer.

808 BVerfGE 115, 97 (112) – Halbteilungsgrundsatz; dazu → Rn. 518.

809 Daher abl. Wernsmann NJW 2006, 1169 (1171).

810 → Rn. 1212ff.

811 BVerwGE 94, 136 (138f.); 54, 1 (3).