

§ 15. Das Recht auf Eigentum

a) Die EMRK an sich enthält - wie der IPbürgR und anders als die AMRK (vgl. Art. 21) - keine Bestimmung zum Schutz des Eigentums. Dies muss überraschen, zählt doch das Recht auf Achtung des Eigentums zu den „klassischen“ Grundrechten, das schon für das Bürgertum des 19. Jahrhunderts von ganz zentraler Bedeutung war. Grund für die Nichtaufnahme war aber nicht die Frage des prinzipiellen Schutzes des Eigentums, sondern ein Streit, ob auch eine Pflicht zur Entschädigung bei Enteignungen des Privateigentums im öffentlichen Interesse aufgenommen werden sollte (wogegen sich vor allem die britische Delegation aussprach). Daher findet sich die Verankerung des Rechts auf Eigentum in Art. 1 des 1. ZP, das bereits 1951 angenommen wurde (ratifiziert von 45 Staaten/Stand: Mai 2012). Die Bundesrepublik Deutschland ratifizierte das 1. Zusatzprotokoll bereits im Jahre 1957. Diese Bestimmung wird allgemein als redaktionell verunglückt angesehen; der EGMR hat in den früher erwähnten Urteilen *Marckx* und *Handyside* aber klargestellt, dass das Privateigentum geschützt ist.

Gegenstand des Schutzbereiches ist das Recht auf Achtung des Eigentums („peaceful enjoyment of his possessions“ bzw. „droit au respect des biens“). Der Eigentumsbegriff ist im weiten völkerrechtlichen Sinne zu verstehen, er umfasst alle „erworbenen Rechte“ mit Vermögenswert. Geschützt sind daher nicht nur bewegliche und unbewegliche Güter, sondern erstreckt sich auf alle „wohlerworbenen“ vermögenswerten Rechte (z.B. *Holy Monasteries ./. Greece*, E 301-A), auch geistiges Eigentum (z.B. *Lithgow ./. United Kingdom*, E 102), pensionsrechtliche Ansprüche (*Azinas ./. Cyprus*, 20.06.2002) und das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (*van Marle ./. Netherlands*, E 101). Unter Umständen können auch eine Lizenz/ Konzession Eigentum (*Tre Traktörer AB ./. Sweden*, E 159 sowie *Fredin ./. Sweden*, E 192) und der durch langjähriges Betreiben eines Kinos aufgebaute Kundenstamm einen geschützten Vermögenswert darstellen (*Iatridis ./. Greece*, 25.03.1999). Auch kann die durch Antragstellung auf Eintragung einer Marke erworbene Rechtsposition unter den Schutz des Art. 1 des 1. ZP fallen (*Pfaeffgen GmbH ./. GER*, 18.09.2007) Die EKMR hält auch öffentlich-rechtliche Vermögenspositionen (Ansprüche auf Rente usw.) als von Art. 1 des 1. ZP umfasst, soweit sie durch eigene Leistungen begründet wurden (*Bellet, Huertas et Vialatte ./. France*, 27.04.1999; vgl. auch *National & Provincial Building Society et al. ./. UK*, Reports 1997-VII, Ziff. 67ff., unbedingte Steuerrückzahlungsansprüche). Keinen Schutz genießt hingegen der Kellner bezüglich der durch ihn erworbenen Trinkgelder, wenn ihm dieser durch die nationale Rechtsordnung nicht anerkannt wird (*Nerva ./. United Kingdom*, 24.09.2002). Ebenfalls nicht vom Schutzbereich umfasst, ist die Hoffnung auf Anerkennung des Fortbestehens eines alten Eigentumsrechts, welches über längeren Zeitraum nicht ausgeübt werden konnte (*Fürst Hans Adam II. von und zu Liechtenstein ./. Germany*, 12.07.2001). Nicht geschützt ist der Verlust erwarteter Einnahmen, weil diese auf wirtschaftlichen Eigenleistungen beruhen (EGMR, 25.1.2000, *Ian Edgar (Liverpool) Limited ./. GBR*, Nr. 37683/97).

Der persönliche Schutzbereich erstreckt sich ausdrücklich auf juristische Personen als Grundrechtsträger. Allerdings sind vermögensrechtliche Ansprüche von juristischen Personen des öffentlichen Rechts – in Anlehnung an die Abgrenzung der Beschwerdebefugnis nach Art. 34 EMRK- nur geschützt, wenn die die juristische Person des öffentlichen Rechts einen gewissen Grad an Staatsnähe nicht überschreitet.

Zeitlich erstreckt sich die Eigentumsgarantienur auf Beeinträchtigungen, die nach Inkrafttreten des 1. ZP und der Abgabe der Erklärung nach Art. 25 eintraten (std. Rspr. EGMR, *Malhous ./. Czech Republic*, 13.12.2000).

Es werden drei Arten von eigentumsrelevanten Maßnahmen unterschieden, die in die Kategorien Enteignungen, Nutzungsregelungen und sonstige Eingriffe eingeordnet werden können.

Im Falle von Eigentumsentziehungen muss zwischen formellen Enteignungen und de facto Enteignungen unterschieden werden. Eine Entziehung liegt bei Enteignungen durch ein formelles Enteignungsverfahren stets vor, umfasst sind hiervon auch Nationalisierungen und Verstaatlichungen (std. Rspr. seit *Lithgow*). Auch bei der Enteignung zugunsten von Privaten liegt eine formelle Enteignung dann vor, wenn die unmittelbare Ursache für den Eigentumsverlust in einem Gesetz bzw. in einem dem Staat zurechenbaren Vorgehen liegt. (*James ./. United Kingdom*, E 98).

Aber auch bei Fehlen einer formellen Enteignung kann sich eine Maßnahme faktisch wie eine Eigentumsentziehung auswirken (seit *Sporrong & Lönnroth ./. Sweden*, E 52). Als de-facto Enteignung wurde z.B. die Widmung eines Privatgrundstücks als öffentlicher Wald angesehen (*Kötepe ./. TUR*, 22.7.2008). Darüber hinaus reicht schon die bloße Ungewissheit über den Zeitpunkt einer Enteignung wegen der dadurch entstandenen Rechtsunsicherheit aus, um einen Eingriff in Art. 1 1. ZP zu bejahen (*Skrzynski ./. Polen*, 06.09.2007)

Nutzungsregelungen sind hoheitliche Maßnahmen, die einen bestimmten Gebrauch einer vorhandenen Eigentumsposition gebieten oder untersagen (z.B. Einzug eines Buches, *Handyside*; Entzug einer Lizenz, *Tre Traktörer*; Untersagung der Nutzung von registrierten Internetdomains (*Pfaeffgen GmbH ./. GER*, 18.09.2007). Einen Sonderfall bilden temporäre oder endgültige Konfiskationen wegen des rechtswidrigen Gebrauchs von Sachen (Beschlagnahmen, Einziehungen). Es tritt hier zwar ein Eigentumsverlust wenigstens vorübergehend ein, der EGMR ordnet diese Maßnahmen dennoch den Nutzungsregelungen zu (zuletzt: EGMR, 8.10.2009, *Adzgovich ./. RUS*, Nr. 23202/05, Z: 27). Begründet wird diese Einordnung damit, dass die Grundrechtseingriffe ihrerseits die Einhaltung von Regelungen bezüglich der Nutzung des Eigentums bezwecken wollen und es zudem den allgemeinen Rechtsgrundsätzen der Mitgliedstaaten entspricht, dass als gemeinschädlich oder gemeingefährlich eingestuftes Eigentum entzogen wird (EGMR, 7.12.1976, *Handyside ./. GBR*, Nr. 5493/72, Z. 63).

Für die Rechtfertigung von Eingriffen in die Eigentumsfreiheit gelten je nach Eingriffsart unterschiedliche Anforderungen.

Eigentumsentziehungen sind zulässig, wenn sie durch Gesetz erfolgen oder aufgrund eines Gesetzes ergehen, im öffentlichen Interesse liegen und die Entziehung des Eigentums zur Zielerreichung geeignet und verhältnismäßig ist. Aufgrund der unterschiedlichen Regelungssysteme in den Mitgliedstaaten ist nicht immer ein formelles Gesetz nach deutschem Verständnis notwendig. Ausreichend ist jede Regelung, die in irgendeiner Weise auf eine parlamentarische Ermächtigung zurückzuführen ist (EGMR, 23.06.2009, *Minasyan and Semerjyan ./. ARM*, Nr. 27651/05, Z. 69f.). Bei der Festlegung des öffentlichen Interesses kommt der bereits erwähnt weite Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten zum Tragen, insbesondere sofern es um die Umsetzung der Sozial- und Wirtschaftspolitik eines Staates geht. Nur Enteignungen, die offensichtlich keiner vernünftigen Begründung zugänglich sind, genügen dem nicht. Zwischen den eingesetzten Mitteln und dem angestrebten Ziel muss Verhältnismäßigkeit bestehen. Die Enteignungsmaßnahme muss einen legitimen Zweck verfolgen und einen gerechten Ausgleich zwischen den Anforderungen des Grundrechtsschutzes des Einzelnen und den Erfordernissen des öffentlichen Interesses schaffen. Nach Auffassung des EGMR obliegt diese Abwägung zunächst den Mitgliedstaaten. Ein Verstoß liegt dann vor, wenn die Interessenabwägung als offensichtlich unvernünftig eingestuft werden muss. Besondere Schwierigkeiten ergeben sich an dieser Stelle, wenn in einem Mitgliedstaat von einer sozialistischen zu einer freiheitlich-demokratischen und marktwirtschaftlichen Eigentumsordnung übergeleitet wird. Die Frage der Eigentumsentschädigung ist nach der EMRK ein Bestandteil der Verhältnismäßigkeitsprüfung. In der Regel wird ein angemessener Ausgleich durch die Gewährung einer Entschädigung erreicht. In besonders gelagerten Fällen kann das Angebot vergleichbarer Grundstücke der Entschädigung in Geld vorrangig sein. (*Lallement ./. France*, 11.04.2002). Die Höhe der Enteignungsentschädigung bemisst sich nach einem eigenen konventionsrechtlichen Standard. Eine Entschädigung, die deutlich unter dem Verkehrswert

bleibt, ist eine Verletzung der Eigentumsgarantie.

Seit den Urteilen in den Fällen *James* und *Lithgow* ist anerkannt, dass eine Enteignung ohne Entschädigung ein unverhältnismäßiges Sonderopfer darstellt und konventionswidrig ist. Nur in ganz außergewöhnlichen Umständen kann eine Enteignung ohne Entschädigung gerechtfertigt sein. Dies war bei den Fällen betreffend die Wiedervereinigung Deutschlands umstritten (siehe unten zur Bodenreform), lag aber bei der Enteignung von Privatvermögen der königlichen Familie anlässlich der Abschaffung der Monarchie in Griechenland (*Früherer König von Griechenland* ./ *Griechenland*, 23.11.2000) vor. Ausnahmen hiervon gelten naturgemäß für die Einziehung von *instrumenta et producta sceleris* (vgl. *AGOSI*). Ebenso verletzt die Nichtberücksichtigung des historischen Wertes eines als Kulturgut klassifizierten Gebäudes bei der Höhe der Entschädigung Art. 1 1.ZP (*Kozacioglu*./ *TUR*, 19.2.2009 (GK)). Hinsichtlich der Höhe der Entschädigung folgen die Konventionsorgane grds. dem im Fremdenrecht entwickelten Prinzip, dass eine Entschädigung *prompt, adequate and effective* sein müsse. Folglich ist grds. der volle Wert des enteigneten Objekts zu erstatten (*Hentrich* ./ *France*, E 296-A); ausnahmsweise kann aber bei umfangreichen sozialpolitisch motivierten Enteignungen (z.B. Nationalisierungen/ Verstaatlichungen) ein minderer Wert angemessen sein (*James; Lithgow*).

Nutzungsregelungen müssen auf einem Gesetz beruhen und aus Gründen des allgemeinen Interesses erforderlich und damit verhältnismäßig sein. So hat der EGMR entschieden, die Weigerung, Liegenschaften von einem bestimmten Jagdgebiet abzutrennen und die Abtretung von Jagdrechten zu verweigern sei aufgrund der geringen Vorteile und Möglichkeiten der Jagd nicht unverhältnismäßig (*Nilsson* ./ *SWE*, 26.02.2008). Eine Nutzungsregelung gilt dann als konventionswidrig, wenn der Unterschied zwischen dem Gebrauch, den ein Eigentümer von seinem Eigentum machen will, und dem, den er nach angegriffenen Regelung machen darf, als unverhältnismäßig erscheint (vgl. etwa *Gillow* ./ *United Kingdom*, E 109 - Verweigerung einer Wohngenehmigung; *Tre Traktörer; Fredin*; und *AGOSI* ./ *United Kingdom*, E 108 - Konfiskation von Schmuggelgut, obwohl der Eigentümer am Schmuggeldelikt nicht beteiligt war).

Für sonstige Eingriffe bestehen keine geschriebenen Schranken. Auch hier bedarf es aber der Rechtfertigung durch eine gesetzliche Grundlage und der Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Es muss ein fairer Ausgleich zwischen den Anforderungen der Allgemeinheit und den Grundrechtsschutzinteressen andererseits gefunden werden. Dieser ist nicht gegeben, wenn dem Betroffenen eine übermäßige Last auferlegt wird („individual and excessive burden“). Von besonderer Bedeutung ist auch das Prinzip der „good governance“, welches die Behörden zwingt, mit äußerster Gewissenhaftigkeit vorzugehen. Dies gelte insbesondere dann, wenn Angelegenheiten von existenzieller Bedeutung für die Betroffenen bis hin zu einer Bedrohung der Existenz gegeben sind (EGMR, 15.2.2009, *Moskal* ./ *POL*, Nr. 10373/05, Z. 72.).

In einer Reihe weiterer Fälle (*Sporrong & Lönnroth; Poiss* ./ *Austria*, E 117; *Jacobsson* ./ *Sweden*, E 163; *Immobiliare Saffi* ./ *Italy*, 28.07.1999; *G.L.* ./ *Italy*, 3.08.2000) wurden sonstige, das Recht auf Eigentum beeinträchtigende Maßnahmen (Enteignungsbewilligungen, vorbereitende Maßnahmen zur Flurbereinigung, Nichtvollstreckung von Wohnungsräumungsbeschlüssen) wegen ihrer Dauer als unverhältnismäßig angesehen. Auch die Bevorzugung öffentlich-rechtlicher Krankenhäuser bei der Berechnung der Verzugszinsen von geschuldetem Lohn zu Lasten der Arbeitnehmer stellt einen sonstigen Eingriff iSd Art.

1. ZP dar (*Meidanis* ./ *GRE*, 22.05.2008). Ebenso hat der Gerichtshof einen sonstigen Eingriff durch die gerichtliche Abweisung einer Klage eines Arbeitnehmers auf Abfindung angenommen (*Cazacu*./ *MDA*, 23.10.2007). Zuletzt stellte der Gerichtshof eine Verletzung der Eigentumsgarantie wegen unverhältnismäßiger Versagung staatlicher Pensionsansprüche eines österreichischen Anwalts fest (EGMR, 03.03.2011, *Klein* ./ *AUT*, Nr. 57028/00).

Die „allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts“, aus dem Fremdenrecht entwickelt, geben *Ausländern* einen Anspruch auf Entschädigung, nicht aber *Inländern*, bezüglich derer sich der Anspruch wie dargelegt

aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip ergibt (*James, Lithgow*).

Auch im Bereich der Eigentumsfreiheit treffen die Mitgliedsstaaten Gewährleistungspflichten. Den jeweiligen Staat treffen positive Schutzpflichten bezüglich der Eigentumswerte seiner Einwohner. So kann ein Vermieter den Schutz des Staates bei der Räumung seiner Mietsache beanspruchen (*Ghidotti ./. Italy*, 25.02.2002). Der Ermessensspielraum der Nationalstaaten ist allerdings im Hinblick auf die Eigentums-garantie von erheblicher Weite. Der Gerichtshof prüft hier regelmäßig mit sehr geringer Kontrolldichte, er betont in diesem Zusammenhang, dass es nicht die Aufgabe des Gerichtshofes sei, zu bestimmen, welche Politik im Bereich sozialer, wirtschaftlicher und städtebaulicher Gestaltung die Staaten zu wählen hätten (EGMR, 30.11.2004 (GK), *Öneryildiz ./. TUR*, Nr. 48939/99, Z. 107). Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls verpflichtet die Staaten etwa nicht, die Kaufkraft von Sparguthaben zu erhalten oder Inflationsverluste auszugleichen (EGMR, 8.10.2009, *Merzhoyev ./. RUS*, Nr. 68444/01, Z. 50). Zudem fordert der EGMR die Erfüllung von Gewährleistungspflichten bei Organisation und Verfahrensgestaltung im Hinblick auf Verfahren zur Geltendmachung der Eigentumspositionen Einzelner.

In den letzten Jahren beschäftigte sie der EGMR mehrmals mit Enteignungen die im Rahmen der Bodenreform 1945 – 1949 in der ehemaligen DDR durchgeführt wurden.

Die Beschwerdeführer im Verfahren Jahn u.a. gegen Deutschland (Beschwerden Nr. 46720/99, 72203/01) sind Erben von sogenannten „Neubauern“. Letztere hatten durch die Bodenreform nach 1949 in der ehemaligen DDR Eigentum an landwirtschaftlichen Grundstücken erworben. Diese Grundstücke erbten die Beschwerdeführer noch zu „DDR-Zeiten“. Nach dem Recht der DDR war das Eigentum an den Grundstücken aber derart beschränkt, dass die Grundstücke dann wieder in die staatlichen Bodenfonds zurückgeführt werden sollten, wenn die Begünstigten nicht in der Landwirtschaft tätig waren. Es kam jedoch vor, dass die Behörden versäumten die Rückführung zu betreiben. Derartige Versäumnisse lagen bei den Beschwerdeführern vor. Im Jahre 1990 hob das „Modrow-Gesetz“ die Eigentumsbeschränkungen auf, ließ aber offen, wem das Eigentum an den Grundstücken zustand, wenn das Grundstück im Besitz von Neusiedlern oder Erben war, die nicht mehr in der Landwirtschaft tätig waren. Diese Unklarheiten sollte das 2. Vermögensrechtsänderungsgesetz vom 14. Juli 1992 korrigieren. Den Beschwerdeführern wurde das ererbte Eigentum entzogen, soweit diese nicht am Tag vor dem Inkrafttreten des „Modrow-Gesetzes“ weder das Land selbst bewirtschaftet hatten, noch Mitglied einer landwirtschaftlichen Genossenschaft waren. Das Eigentum fiel in diesen Fällen den neuen Bundesländern zu.

In ihrem Urteil vom 22. Januar 2004 (NJW 2004, 923) hat die Kammer zwar die Umstände im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung als außergewöhnlich angesehen, in dem Fehler jeglicher Entschädigung für die staatliche Aneignung des Eigentums der Beschwerdeführer zu deren Lasten aber einen Verstoß gegen das Gebot gesehen, eine gerechte Abwägung zwischen dem Schutz des Eigentums und den Erfordernissen des Allgemeininteresses vorzunehmen. Die Kammer stellt daher einstimmig eine Verletzung von Art. 1 des Protokolls Nr. 1 fest und hielt es nicht für erforderlich zu prüfen, ob auch Art. 14 der Konvention in Verbindung mit Art. 1 des Protokolls Nr. 1 verletzt worden war.

Aufgrund des Antrags der Bundesregierung entschied die Große Kammer am 30.6.2005 (NJW 2005, 2907), dass weder Art.1 Abs. 1 des Protokolls Nr. 1 noch Art. 14 in Verbindung mit Art. 1 des Protokolls Nr. 1 verletzt sind. Der Gerichtshof kommt zu dem Ergebnis, dass vor dem einmaligen Hintergrund der deutschen Wiedervereinigung trotz des Fehlens jeglicher Entschädigung dem Gebot entsprochen worden ist, eine gerechte Abwägung zwischen dem Schutz des Eigentums und den Erfordernissen des Allgemeininteresses vorzunehmen. Der Gerichtshof bemerkt, dass das Zweite Vermögensrechtsänderungsgesetz verabschiedet wurde, um die Folgen des Modrow-Gesetzes zu korrigieren. Ziel war es, eine Gleichbehandlung der Erben der Bodenreformgrundstücke sicherzustellen. Auf der einen Seite diejenigen, deren Grund-

stücke vor dem Inkrafttreten des Modrow-Gesetzes Dritten zugeteilt oder in den Agrarfonds der DDR zurückgeführt worden waren, auf der anderen Seite diejenigen, die die Zuteilungskriterien nicht erfüllten, bei denen aber die Behörden der DDR es unterlassen hatten, die entsprechenden Umschreibungen vorzunehmen und in das Grundbuch einzutragen. Da die Vorschriften dieses Gesetzes sich auf objektive und vernünftige Gründe stützten, kam der Gerichtshof zu dem Ergebnis, dass keine Verletzung von Art. 14 und Art. 1 des Protokolls Nr. 1 vorliegt. Genauso beurteilte der EGMR auch vergleichbare Eigentumseingriffe in ehemaligen kommunistischen Mitgliedstaaten, welche aufgrund der Neuordnung des Vermögens nach der Demokratisierung dieser Staaten vorgenommen wurden (*Wolkenberg ./. POL*, 04.12.2007 und *E.G. ./. POL*, 23.09.2008).

b) Auf Ebene der EU bildete die Eigentumsgarantie nach ständiger Rechtsprechung des EuGH ein selbständiges Gemeinschaftsgrundrecht auf Basis der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten. Die GRC-Charta, die heute Primärrecht neben den Verträgen EUV/AEUV ist, enthält in Art. 17 eine Eigentumsgarantie, welche Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK entspricht. Der Schutz geistigen Eigentums wird hier gesondert hervorgehoben.