

Grundkurs Öffentliches Recht II. Grundrechte

Freitag, den 27. Mai 2005

I. Mögliche Ergebnisse der verfassungsrechtlichen Beurteilung von Inhalts- und Schrankenbestimmungen

(1) Ein Gesetz ist als Inhalts- und Schrankenbestimmung zulässig, weil es den Rahmen der Sozialbindung des Eigentums nicht überschreitet. Es ist darum insbesondere verhältnismäßig.

(2) Ein Gesetz ist als Inhalts- und Schrankenbestimmung unzulässig, weil es in unverhältnismäßiger Weise den Rahmen der Sozialbindung des Eigentums überschreitet.

(3) Ein Gesetz bleibt als Inhalts- und Schrankenbestimmung nur deshalb im Rahmen zulässiger Sozialbindung, weil es als Ausgleich für eine Belastung eine Entschädigung vorsieht.

Anspruchsgrundlage für den Ausgleich ist in der dritten Fallkonstellation das Gesetz, nicht Art. 14 I. Art. 14 I GG kann nicht Anspruchsgrundlage sein, weil diese Norm eine Eigentumsbestandsgarantie ist, keine Eigentumswertgarantie. Das Grundgesetz schützt grundsätzlich den Eigentumsbestand und nur im hier nicht vorliegenden Fall der Enteignung den Eigentumswert. Das Prinzip "Dulde und liquidiere" gilt im Anwendungsbereich von Art. 14 I 1 GG nicht. Daraus folgt bei Inhalts- und Schrankenbestimmungen, dass die Gewährung einer Entschädigung als milderes Mittel nicht in Betracht kommt. Die Verweisung auf eine Entschädigung würde der Zweck, gegenüber Inhalts- und Schrankenbestimmungen den Eigentumsbestand und nicht bloß den Eigentumswert zu schützen, verfehlen. Vor diesem Hintergrund ist das Institut der ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums eine Irregularität. Ausgleichspflichtig ist eine In-

halts- und Schrankenbestimmung des Eigentums, welche ohne Geldausgleich unverhältnismäßig im engeren Sinne wäre. Ausgleichspflichtig trifft insoweit nicht zu, als der Gesetzgeber nicht unbedingt zur Gewährung eines Ausgleichs verpflichtet ist. Ob er einen Ausgleich gewährt, liegt bei ihm. Entscheidet er sich gegen einen Ausgleich, muss er aber auch die Inhalts- und Schrankenbestimmung unterlassen.

Neben der Inhalts- und Schrankenbestimmung kennt Art. 14 als weitere Eingriffsform die Enteignung. Zwischen Inhalts- und Schrankenbestimmung, ausgleichspflichtiger Inhalts- und Schrankenbestimmung und Enteignung besteht ein Steigerungsverhältnis.

II. Die Enteignung

Bei Art. 14 III GG verwandelt sich die Eigentumsbestandsgarantie in eine Eigentumswertgarantie. Im Fall der Enteignung wird der Eigentumsbestand rechtmäßig entzogen und dafür eine angemessene Entschädigung gewährt. Enteignung ist die (**nachfolgend 1b**) Entziehung konkreter Eigentumspositionen (**1a**) durch final darauf gerichteten Rechtsakt (**1c**) zum Wohl der Allgemeinheit (**1d**). Entziehung bedeutet, dass die rechtliche Zuordnung einer Eigentumsposition zu ihrem bisherigen Inhaber aufgelöst und eine Zuordnung zu einem neuen Eigentümer begründet wird.

Bei der Darstellung der verfassungsrechtlichen Grundlagen des Enteignungsrechts gehe ich in zwei Schritten vor. Zuerst wird erläutert, was eine Enteignung ist. Im Anschluss daran wird dargelegt, wann eine Enteignung aus verfassungsrechtlicher Sicht rechtmäßig ist, also welchen rechtlichen Anforderungen sie entsprechen soll.

1. Begriff der Enteignung

Enteignung bedeutet, wie schon gesagt, die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter, durch Art. 14 I GG geschützter Rechtsgüter durch einen gezielten hoheitlichen Rechtsakt zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben.

a) **Eigentum im Sinn von Art. 14 I 1 GG**

Welche Rechtsgüter von Art. 14 I 1 GG als Eigentum im verfassungsrechtlichen Sinne geschützt werden, haben wir besprochen. Zur Wiederholung möchte ich auf das Problem "ingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb" noch einmal eingehen. Dieser ist als das, was in seiner Gesamtheit den schon vorhandenen wirtschaftlichen Wert ausmacht und sich beim Verkauf des Betriebes im Kaufpreis niederschlägt, geschützt. Dazu gehören:

- der sachliche Bestand (Grundstücke, Einrichtungen, Waren),
- Forderungen,
- der Firmenname,
- Kundschaft und Geschäftsbeziehungen,
- der Kontakt nach außen über eine Straße,
- der good will.

Dazu gehören nicht:

- Erwerbchancen auf dem Markt,
- der Fortbestand einer günstigen Rechtslage, etwa eines niedrigen Ausfuhrzolltarifs,
- die günstige Lage des Betriebs an einer belebten Straße.

b) **Der Eigentumsentzug als Enteignungsvorgang**

Die Enteignung besteht in der Auflösung der rechtlichen Zuordnung eines eigentumsrechtlich geschützten Vermögensgutes zu dem bisherigen Rechtsinhaber. Die Entziehung kann und wird in der Regel neben dieser Auflösung zur Begründung einer neuen Vermögenszuordnung führen, doch kommt es darauf für den Enteignungsbegriff nicht an. Die Enteignung ist kein Güterbeschaffungsvorgang (BVerfGE 83, 201 (211)).

Unproblematisch ist der Vollentzug des Rechts. Probleme können sich ergeben bei seiner bloß teilweisen Entziehung. Der teilweise Entzug kann darin bestehen, dass räumlich oder sachlich abgrenzbare Teile eines Vermögensgutes betroffen sind, etwa ein Teil eines Grundstücks. Teilweiser Entzug

liegt auch vor, wenn zwar das Vollrecht belassen, dieses aber mit beschränkt dinglichen Rechten belastet wird, z.B. das Grundeigentum mit einer Grunddienstbarkeit, die einem Versorgungsunternehmen der öffentlichen Hand gestattet, Versorgungsleitungen über das Grundstück zu führen.

Kein Entzug sind in diesem Sinne Nutzungs- oder Verfügungsbeschränkungen, etwa des Denkmalschutzrechts, die nicht selbst den Charakter einer verselbständigten Rechtsposition haben. Solche Nutzungs- oder Verfügungsbeschränkungen sind vielmehr Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums. Allerdings ist der völlige Ausschluss aller mit dem Eigentum verbundenen Nutzungs- und Verfügungsmöglichkeiten einer Enteignung gleichzusetzen, weil das betroffene Vermögensgut dadurch völlig entwertet wird (offen zu dieser streitigen Frage BVerfGE 79, 174, 192; kritisch zu der Rechtsprechung des BVerfG, die schwerwiegende Nutzungsbeschränkungen des Eigentums nur als Inhalts- und Schrankenbestimmungen begreift, demgegenüber wirtschaftlich weit geringer belastende Dienstbarkeiten aber als Enteignung: **Axer**, DVBl. 1999, 1538 ff.).

c) **Gezielter hoheitlicher Rechtsakt**

Enteignungen sind nur möglich durch Rechtsakt. Faktische Einwirkungen des Staates auf das Eigentum, etwa durch den Absturz eines Militärflugzeugs, sind schon deshalb keine Enteignung. Der Rechtsakt muss weiter hoheitlich, d.h. öffentlich-rechtlich und einseitig sein. Er muss schließlich auf den Eigentumsentzug zielen, also final sein. Der Eigentumsentzug darf nicht bloß eine zufällige Nebenfolge darstellen.

Der Rechtsakt kann sein ein Verwaltungsakt oder eine sonstige einseitige Maßnahme der Exekutive, die alle einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Die Enteignung kann aber auch unmittelbar durch Gesetz erfolgen, das keines weiteren Vollzugsaktes bedarf. In dem einen Fall spricht man von einer Administrativenteignung, in dem anderen Fall von einer Legalenteignung (zu dieser Unterscheidung später der Vertiefungsfall).

d) **Der Enteignungszweck**

Enteignung ist schließlich nur ein solcher Vermögenszugriff des Staates, der der Erfüllung öffentli-

cher Aufgaben dienen soll. Keine Enteignung ist darum die Zwangsversteigerung eines Grundstücks in einem staatlichen Verfahren, denn der Zweck dieser Maßnahme ist nicht die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, sondern die Befriedigung eines Gläubigers.

2. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Enteignung

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Enteignung können den einzelnen Sätzen des Art. 14 III GG entnommen werden. Die Enteignung bedarf erstens einer gesetzlichen Grundlage, die Enteignung muss zweitens dem Wohl der Allgemeinheit dienen, die Enteignung muss drittens verhältnismäßig sein, und die Enteignung muss viertens gegen angemessene Entschädigung erfolgen, wobei deren Art und Ausmaß in dem Enteignungsgesetz zu regeln sind.

a) Gesetzliche Grundlage

Die Enteignung bedarf, wie jeder Grundrechtseingriff, einer parlamentsgesetzlichen Grundlage (Art. 14 III 2 GG). Das Gesetz kann die Enteignung selbst vornehmen (Legalenteignung) oder die Exekutive zu ihr ermächtigen (Administrativenteignung). Die Legalenteignung muss nach Auffassung des BVerfG die Ausnahme bleiben, weil durch sie der Rechtsschutz des Betroffenen erheblich verkürzt und erschwert würde. Ein Beispiel ist die Enteignung von Grundstücken zur Errichtung von Deichen, als Reaktion des Hamburger Gesetzgebers auf die Flutkatastrophe von 1962 (BVerfGE 24, 367).

b) Allgemeinwohlbindung der Enteignung

Die Enteignung ist weiter nur zum Wohl der Allgemeinheit zulässig (Art. 14 III 1 GG). Während es für die Bestimmung des Enteignungsbegriffes nur darauf ankommt, ob die Enteignung in der Absicht vorgenommen wird, dem Allgemeinwohl zu dienen, hängt ihre Rechtmäßigkeit davon ab, ob dies tatsächlich so ist. Das verfassungsrechtliche Erfordernis ist jedoch unbestimmt. Es ist Sache des Gesetzgebers, es näher zu bestimmen und zu begrenzen. Das BVerfG verlangt, dass der Enteignungszweck in dem Enteignungsgesetz festgelegt ist. Aus ihm müsse hervorgehen, für welche Vorhaben unter welchen Voraussetzungen und für welche Zwecke eine Enteignung zulässig sein solle

(BVerfGE 56, 249 (261)):

Dem Wohl der Allgemeinheit kann auch eine Enteignung zugunsten eines Unternehmens des Privatrechts dienen. Das ist einmal der Fall, wenn das Unternehmen öffentliche Aufgaben nur in den Rechtsformen des Privatrechts wahrnimmt, also Teil der öffentlichen Verwaltung ist. Beispiel: eine Enteignung zugunsten eines Energieversorgungsunternehmens. Dem Wohl der Allgemeinheit kann aber auch eine Enteignung zugunsten eines nicht nur der Rechtsform, sondern auch der Substanz nach privaten Unternehmens dienen, etwa wenn sie beiträgt zur Schaffung von Arbeitsplätzen oder zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur durch dieses Unternehmen. Beispiel: Grundstücksenteignungen zugunsten einer Teststrecke der Daimler Benz AG in Boxberg. Es muss dann aber in dem Enteignungsgesetz gewährleistet sein, dass der Private die Gemeinwohlziele tatsächlich und dauerhaft verwirklicht, derentwegen zu seinen Gunsten enteignet worden ist.

c) **Junktimklausel**

Von großer praktischer Bedeutung ist das Erfordernis, dass Art und Ausmaß der Entschädigung schon in dem Enteignungsgesetz geregelt sein müssen; so Art. 14 III 2 GG. Dieses Erfordernis nennt man Junktimklausel. Fehlt eine solche Regelung in dem Enteignungsgesetz oder ist sie unvollständig, so darf auf seiner Grundlage eine Enteignung nicht vorgenommen werden; der Verwaltung ist eine Nachbesserung durch Gewährung einer Entschädigung unmittelbar aus Art. 14 III GG verwehrt. Die Junktimklausel dient dem Zweck, **(1)** den Bürger zu sichern, **(2)** dem staatlichen Gesetzgeber vor Augen zu führen, dass er zu einem Grundrechtseingriff ermächtigt, und **(3)** dem Schutz der Budgethoheit des Parlamentes. Sie ist lex specialis zu dem Zitiergebot in Art. 19 I 2 GG.

Die Junktimklausel steht in einem engen Zusammenhang zum engen Enteignungsbegriff des BVerfG. Die Junktimklausel kann nämlich sinnvoll nur angewandt werden, wenn im Zeitpunkt der Erteilung einer gesetzlichen Ermächtigung von den Maßnahmen, zu denen ermächtigt wird, feststeht, dass sie Enteignungen sind. Dies war nach dem weiten Enteignungsbegriff, den der BGH vor der Nassauskiesungsentscheidung vertreten hatte, nicht gegeben, weil der BGH den Enteignungscharakter einer staatlichen Maßnahme, z.B. einer denkmalschutzrechtlichen Unterschutzstellung, nach den Folgen bestimmt hat, nämlich nach dem Vorliegen eines Sonderopfers im Einzelfall - und diese

Folgen sind nicht immer vorhersehbar. Man behalf sich damals mit sogenannten salvatorischen Entschädigungsklauseln. Diese lauteten: "Stellen Maßnahmen aufgrund dieses Gesetzes eine Enteignung dar, ist eine angemessene Entschädigung in Geld zu gewähren." Für solche Klauseln besteht auf der Grundlage des engen, ex ante kalkulierbaren Enteignungsbegriffes des BVerfG kein Bedürfnis mehr. Sie werden heute bei Enteignungen als unzulässig angesehen. Zulässig sind sie dagegen nach Ansicht des BGH nach wie vor bei ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums.

d) Weitere Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen

Weitere Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen einer Enteignung können dem Grundgesetz nicht mehr entnommen werden. Sie ergeben sich aus dem jeweils anwendbaren Enteignungsgesetz. Das gilt insbesondere für das Enteignungsverfahren. Darauf kann hier nicht näher eingegangen werden.

3. Rechtsfolgen einer rechtmäßigen Enteignung

Auch die Rechtsfolgen einer rechtmäßigen Enteignung ergeben sich ausschließlich aus dem Enteignungsgesetz, nicht aus der Verfassung. Die Verfassung gibt nur vor, wie dieses Gesetz beschaffen sein muss, um Grundlage für rechtmäßige Enteignungen sein zu können.

Die Rechtsfolge lautet: Entschädigung. Die Entschädigung ist nicht an einer hypothetischen Vermögensentwicklung auszurichten, sondern grundsätzlich nach dem Verkehrswert der entzogenen Substanz im Zeitpunkt der Enteignung zu bemessen. Eine starre, allein am Marktwert orientierte Entschädigung ist dem Grundgesetz aber fremd. Vielmehr kann die nach Art. 14 III 3 GG gebotene gerechte Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten dazu führen, dass eine unter dem Verkehrswert liegende Entschädigung zu zahlen ist. Dies wäre verfassungsrechtlich jedenfalls zulässig, so z.B. wenn der Eigentumswert wie bei Bodenwertsteigerungen nicht eigene Leistung des Eigentümers widerspiegelt. Die meisten Enteignungsgesetze machen von dieser Möglichkeit aber keinen Gebrauch. Sie gewähren durchweg volle Entschädigung, d.h. einen Geldbetrag, der den Enteigneten in die Lage versetzt, eine Sache gleicher Art und Güte am Markt zu beschaffen. Entschädigungspflichtig ist, wer durch die Enteignung begünstigt ist, etwa weil die Enteignung der Wahrneh-

mung seiner Aufgaben dient. Streitigkeiten über die Höhe der Entschädigung werden gemäß Art. 14 III 4 GG vor den ordentlichen Gerichten ausgetragen, obwohl es sich um öffentlich-rechtliche Streitigkeiten handelt.

4. Beispielsfall aus der Rechtsprechung des BVerfG

Fall: Nach einer Flutkatastrophe, bei der 1962 in Hamburg mehrere Menschen ums Leben kamen, erwies sich, dass die vorhandenen Deiche unzureichend waren. Um einen wirksamen Hochwasserschutz zu gewährleisten, war ihre Vergrößerung erforderlich. Dazu brauchte man Land, und zwar schnell, weil eine Flutkatastrophe sich jederzeit wiederholen konnte. Aus diesem Grund erließ die Freie und Hansestadt Hamburg ein Gesetz, durch welches die erforderlichen Grundstücke ihren bisherigen Eigentümern entzogen und in das Eigentum der Stadt überführt wurden. Diese Rechtsfolge ergab sich unmittelbar aus dem Gesetz; ein Vollzugsakt der Verwaltung war dazu nicht erforderlich. Das Gesetz enthält auch Regelungen über eine im Einzelfall angemessene Entschädigung.

Lösung: Der Schutzbereich des Art. 14 I 1 GG ist in persönlicher und sachlicher Hinsicht eröffnet, denn es geht um die Innehabung des zivilrechtlichen Eigentums an Grundstücken. Das Hamburger Gesetz greift in diesen Schutzbereich ein. Es stellt eine Enteignung dar, weil durch das Gesetz konkrete Eigentumspositionen durch darauf bezogenen Rechtsakt zum Allgemeinwohl entzogen werden sollen. Näherhin handelt es sich um eine Legal- und nicht um eine Administrativenteignung. Administrativenteignung ist die Enteignung durch Verwaltungsakt aufgrund eines Gesetzes; Legalenteignung ist die Enteignung unmittelbar durch Gesetz ohne einen gesetzesausführenden Verwaltungsakt.

Fraglich ist, ob der Eingriff sich auch verfassungsrechtlich rechtfertigen lässt. Hierzu stellt das BVerfG zunächst fest, dass bei Legalenteignungen die rechtlichen Anforderungen und der Umfang verfassungsgerichtlicher Kontrolle keine geringeren seien als bei Administrativenteignungen. Ein Parlamentsgesetz, das Grundlage der Enteignungen ist,

liegt vor. Die Junktimklausel ist beachtet. Fraglich ist nur, ob die Enteignung zum Wohl der Allgemeinheit erfolgt. Der Schutz der Bevölkerung vor Flutkatastrophen ist ein hinreichend bestimmter Gemeinwohlzweck. Im Hinblick auf diesen Zweck sind die Enteignungen geeignet, denn dieser Zweck kann mit ihrer Hilfe gefördert werden. Fraglich ist jedoch, ob die Enteignungen auch erforderlich sind. Erforderlich ist eine Maßnahme, wenn es kein milderes, aber gleich wirksames Alternativmittel zur Erreichung des Zweckes gibt.

Ein milderes Mittel könnte hier die Administrativenteignung sein. Das BVerfG ist der Ansicht, dass zwischen Administrativ- und Legalenteignung kein Wahlrecht des Staates bestehe. Die Legalenteignung müsse die Ausnahme bleiben. Denn bei einer Legalenteignung werde der Rechtsschutz der Betroffenen erschwert. Gegen Verwaltungsakte sei leichter Rechtsschutz zu finden als gegen Gesetze. Dieser Rechtsschutz beziehe sich nicht nur auf die Höhe der Entschädigung, über die nach Art. 14 III 4 GG vor den ordentlichen Gerichten gestritten werden müsse, sondern auch auf die Frage nach der Rechtmäßigkeit der Enteignung, die im Fall der Administrativenteignung vor den Verwaltungsgerichten und im Fall der Legalenteignung vor den Verfassungsgerichten zu klären ist. Der Rechtsschutz gegen die Enteignung sei sogar wichtiger als der Rechtsschutz hinsichtlich der Entschädigung, weil Art. 14 GG eine Eigentumsbestands- und keine Eigentumswertgarantie sei. Der Rechtsschutz sei bei der Legalenteignung schwächer, so dass die Legalenteignung nur in eng begrenzten Fällen in Betracht kommt. Ein solcher Fall liegt hier vor wegen der besonderen Eilbedürftigkeit. Der hamburgische Gesetzgeber stand nach der Flutkatastrophe vor der unabweislichen Aufgabe, ein umfassendes Deichsystem sofort aufzubauen und das vorhandene zu sichern. Administrativenteignungen hätten in einer angemessenen Zeit nicht durchgeführt werden können; sie hätten die Durchführung der zwingend gebotenen Maßnahmen in erheblichem Umfang verzögert. Aus diesem Grund ist die Legalenteignung hier ausnahmsweise ein erforderliches Mittel.

Die Enteignungen sind schließlich verhältnismäßig im engeren Sinne. Anders als bei den

Inhalts- und Schrankenbestimmungen kommen hier die Enteignungstheorien nicht zur Anwendung. Es wird vielmehr gefragt, ob der mit der Enteignung verfolgte Zweck außer Verhältnis zu dem damit verbundenen Eingriff in den Eigentumsbestand steht. Dies ist angesichts der besonderen Dringlichkeit der Enteignungen zu verneinen.

Das Hamburger Gesetz ist darum mit Art. 14 III GG zu vereinbaren.

III. Die Vergesellschaftung

Neben Inhalts- und Schrankenbestimmung (ausgleichspflichtig oder nicht) und Enteignung kennt das Grundgesetz noch eine vierte Art des Eingriff in das Eigentum. Dies ist die Vergesellschaftung nach Art. 15 GG. Vergesellschaftung bedeutet die Überführung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum, d.h. in Eigentum staatlicher Verbände. Während die Enteignung sich auf konkrete Eigentumsobjekte bezieht, bezieht sich Art. 15 GG auf ganze Wirtschaftszweige, wobei der Begriff der Produktionsmittel von der h.L. auf Sachgüter beschränkt wird und Dienstleistungen (Banken !) nicht umfasst. Art. 15 GG ermächtigt zu struktureller Enteignung. Daraus folgt, dass eine sozialistische Wirtschaftsordnung mit dem Grundgesetz nicht schlechthin unvereinbar ist. Dies ist damit zu erklären, dass die SPD bei Schaffung des Grundgesetzes noch ein sozialistisches Wirtschaftsprogramm verfolgte und das erst auf ihrem Godesberger Parteitag 1959 änderte. Art. 15 GG enthält eine Sozialisierungsermächtigung, aber keine Sozialisierungsverpflichtung. Von der Norm ist in fast 50 Jahren Bundesrepublik noch nie Gebrauch gemacht worden. Ein solcher Gebrauch wird durch die Entschädigungsregelung praktisch ausgeschlossen, auch wenn keine Entschädigung zum vollen Verkehrswert geschuldet wird.

Die Existenz von Art. 15 GG ist einer von mehreren Gründen für die ständige Aussage des BVerfG, dass eine marktwirtschaftliche Wirtschaftsverfassung als solche vom Grundgesetz nicht gewährleistet werde (E 4, 7 (17 f.); 50, 290 (337)). Der andere Grund ist das

Fehlen eines besonderen Abschnitts über die Wirtschaftsverfassung im Grundgesetz. Ein solcher Abschnitt war in der Weimarer Reichsverfassung enthalten. Das BVerfG steht auf dem Standpunkt, das Grundgesetz sei wirtschaftspolitisch neutral; der Gesetzgeber dürfe jede ihm sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik verfolgen, sofern er dabei das Grundgesetz, insbesondere die Grundrechte, beachte.

Die These des BVerfG hat dadurch viel an politischer und rechtlicher Bedeutung verloren, dass die Wirtschaftspolitik und das Wirtschaftsrecht heute stärker von den Organen der Europäischen Gemeinschaft gestaltet werden als von deren Mitgliedstaaten. Durch den Maastrichter Vertrag ist die Wirtschaftspolitik von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten auf den Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet worden (Art. 4 I, 98 EGV). Selbst wenn sie verfassungsrechtlich nicht auf das Prinzip der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsverfassung verpflichtet sein sollten, so sind die deutschen Staatsorgane dies doch gemeinschaftsrechtlich. Art. 15 GG läuft deshalb praktisch leer, auch wenn man nicht sagen kann, dass er rechtlich obsolet geworden ist.

IV. Art. 14 GG als Schranke für den staatlichen Steuerzugriff

Steuern belasten das Vermögen. Folglich sollte man erwarten, dass Art. 14 I 1 GG als Hauptvermögensgrundrecht im Steuerrecht eine besondere Rolle spielt. Das Gegenteil war jedoch lange Zeit der Fall. Dies hängt mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zusammen, die ich im folgenden in zwei Schritten darstelle: in Schritt 1 die Rechtsprechung bis zu den beiden Einheitswertbeschlüssen vom Juni 1995 (E 93, 121 und 165) und in Schritt 2 diese Beschlüsse selbst, die darin zum Ausdruck kommende Wende in der Rechtsprechung des BVerfG und deren Konsequenzen.

1. Die bisherige Rechtsprechung

Ursprünglich ist das BVerfG davon ausgegangen, dass Art. 14 I 1 GG schon vom Schutz-

bereich her für das Steuerrecht nicht einschlägig sei. In der Investitionshilfeentscheidung vom 20. Juli 1954 findet sich der berühmte Satz, Geldleistungspflichten berührten die Eigentumsgarantie überhaupt nicht (E 4, 7 [17]). In derselben Entscheidung hat das BVerfG übrigens erklärt, die Marktwirtschaft werde vom Grundgesetz nicht gefordert und nicht geschützt (s.o.). Beide Aussagen haben sich bald als einseitig erwiesen; beide sind heute überholt, die wirtschaftsverfassungsrechtliche durch die Europäische Integration, die steuerverfassungsrechtliche durch eine Selbstkorrektur des BVerfG.

Zur Begründung seiner ursprünglichen Position führt das BVerfG aus, in den Schutzbereich von Art. 14 I 1 GG fielen nur einzelne Vermögensgüter, nicht das Vermögen als solches. Um dieses gehe es aber im Steuerrecht, weil die Steuerschuld nicht mit bestimmten Vermögensgütern zu erfüllen sei, sondern aus dem Vermögen insgesamt. Wenn dies richtig sein sollte, bietet Art. 14 I 1 GG gegenüber der Steuer überhaupt keinen Schutz. Vor dieser Konsequenz ist das BVerfG zurückgeschreckt. Es hat seine Rechtsprechung deshalb alsbald mit der Einschränkung versehen, dass Art. 14 I GG verletzt sei, wenn eine Abgabe erdrosselnd bzw. konfiskatorisch wirke, also den Pflichtigen übermäßig belaste und seine Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtige (E 14, 221, 241). Diese Einschränkung ist aus zwei Gründen in die Kritik geraten: (1) Sie läuft praktisch leer. Das BVerfG hat in noch keinem Fall eine Steuer als erdrosselnd oder konfiskatorisch beanstandet. (2) Sie ist in sich widersprüchlich. Wenn nur einzelne konkrete Rechtspositionen von Art. 14 I 1 GG geschützt werden, nicht das Vermögen als solches, dann kann auch ein besonders intensiver Zugriff auf das Vermögen keinen Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts darstellen. Andernfalls würde man den Umfang des Schutzbereichs von der Qualität des Eingriffs her bestimmen und damit die Reihenfolge von Schutzbereich und Eingriff umkehren.

2. Die Einheitswertbeschlüsse

Von dieser Rechtsprechung ist das BVerfG mit seinen beiden Einheitswertbeschlüssen

vom Juni 1995 grundlegend abgerückt. Diese Einheitswertbeschlüsse sind die mit Abstand wichtigsten Entscheidungen des BVerfG zum Steuerrecht aus den letzten Jahren. Ihnen den Sachverhalt vorzustellen, würde zu weit führen, weil ich dazu den Begriff des Einheitswertes erläutern müsste. Eine der Kernaussagen einer der beiden Entscheidungen, nämlich der Vermögensteuerentscheidung, lässt sich aber auch ohne steuerrechtliche Exkurse vermitteln. Diese Kernaussage lautet: Die Vermögensteuer darf zu den übrigen Steuern auf den Ertrag nur hinzutreten, soweit die steuerliche Gesamtbelastung des Solltrags durch Einkommensteuer und Vermögensteuer bei typisierender Betrachtung von Einnahmen, abziehbaren Aufwendungen und sonstigen Entlastungen in der Nähe einer hälftigen Teilung zwischen privater und öffentlicher Hand verbleibt. Angesichts eines Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer von damals 53 % bedeutete dies, dass für eine Vermögensteuer kaum noch Spielraum blieb. Die Entscheidung des BVerfG hat deshalb zum Auslaufen der Vermögensteuer für den Veranlagungszeitraum 1997 geführt.

Eine nähere Begründung für das Kriterium der hälftigen Teilung, welches das Steuerverfassungsrecht revolutioniert, gibt das Karlsruher Gericht nicht. Man findet allenfalls Ansätze, so die Aussage, der Steuergesetzgeber dürfe nicht beliebig auf Privatvermögen zugreifen, weil von Verfassungs wegen ein Anspruch auf die Privatnützigkeit des Erworbenen und auf den Erhalt der Verfügungsbefugnis über selbst geschaffene Vermögenspositionen bestehe. In der Literatur ist versucht worden, das Kriterium der hälftigen Teilung mit dem Wort "zugleich" in Art. 14 II GG zu begründen. Dafür spricht, dass die Steuerbelastung Ausdruck der Sozialbindung des Eigentums ist. Dies setzt aber voraus, dass man das Vermögen als solches als verfassungsrechtliches Eigentum begreift, denn der Steuerzugriff lastet auf dem Vermögen als solchem, nicht auf konkreten Eigentumsgegenständen. Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts wird man deshalb wie folgt verstehen müssen. **(1)** Das Vermögen als solches fällt unter den verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriff. **(2)** Die Besteuerung ist ein Eingriff in diesen Schutzbereich. **(3)** Der Eingriff lässt sich verfassungsrechtlich rechtfertigen, solange die Steuer im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums verbleibt. **(4)** Das ist grundsätzlich der Fall, solange die

Grenze hälftiger Teilung zwischen privater und öffentlicher Hand durch die steuerliche Gesamtbelastung nicht überschritten ist.

Mit den Einheitswertbeschlüssen werden zwei Grundannahmen des BVerfG aufgegeben, die zum Teil als eiserne Grundregeln der Eigentumsgarantie qualifiziert worden sind. Die erste dieser Grundannahmen lautet: Nicht geschützt wird das Vermögen als solches. Die zweite Grundannahme lautet: Art. 14 GG schützt nicht vor dem Steuergesetzgeber. Letzteres ist nun anders: Die Abschaffung der Vermögensteuer ist Art. 14 GG geschuldet. Weiterhin ist in den letzten Jahren eine Senkung der Spitzensteuersätze bei vielen Steuerarten zu beobachten.

Die früher weitgehende Freistellung des Steuergesetzgebers von grundrechtlichen Bindungen gibt mir Gelegenheit, zu einer grundsätzlichen Bemerkung. Angesichts der Weite und Unbestimmtheit des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit als des zentralen Kontrollmaßstabes im Rahmen der verfassungsrechtlichen Eingriffsrechtfertigung mag man sich fragen, welchen Sinn die Beschäftigung mit Grundrechten hat. Grundrechte können nur ein Mittel sein, um grobe Fehlgriffe der Staatsgewalt zu unterbinden. Ein solches Korrektiv ist aber erforderlich. Dies zeigt der Blick auf das deutsche Steuerrecht, dessen allseits und einvernehmlich beklagter chaotischer Zustand unter anderem auf das langjährige Fehlen einer ernstzunehmenden verfassungsgerichtlichen Kontrolle des Steuergesetzgebers zurückzuführen ist. Die Grundrechtsbindung lässt dem Gesetzgeber zwar viele Spielräume. Dies muss in einer demokratischen Gesellschaft auch so sein. Sie sorgt aber auch für ein Mindestmaß an Zweckrationalität und Ausgewogenheit des geltenden Rechts. Es ist zu hoffen, dass mit den Einheitswertbeschlüssen auch das Steuerrecht entsprechend verbessert werden kann.