

Enzyklopädie Europarecht [EnzEuR]

Prof. Dr. Christoph Grabenwarter [Hrsg.]

Europäischer Grundrechtenschutz

Prof. Dr. Marten Breuer, Universität Konstanz | Prof. Dr. Marc Bungenberg, Universität Siegen | Prof. Dr. Matthias Cornils, Johannes Gutenberg-Universität Mainz | Prof. Dr. Hans-Joachim Cremer, Universität Mannheim | Prof. Dr. Thomas von Danwitz, Gerichtshof der Europäischen Union, Luxemburg | Prof. Dr. Klaus F. Gärditz, Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn | Prof. Dr. Christoph Grabenwarter, Wirtschaftsuniversität Wien | Prof. Dr. Jörg Gundel, Universität Bayreuth | Prof. Dr. Jan Henrik Klement, Universität des Saarlandes, Saarbrücken | Prof. Dr. Martin Nettesheim, Eberhard Karls-Universität Tübingen | Prof. Dr. Katharina Pabel, Johannes Kepler Universität Linz | Prof. Dr. Robert Rebhahn, Universität Wien | Prof. Dr. Stefanie Schmahl, Julius-Maximilians-Universität Würzburg | Prof. Dr. Frank Schorkopf, Georg-August-Universität Göttingen | PD Dr. Pál Sonnevend, LL.M., Eötvös Loránd Universität Budapest | Prof. Dr. Robert Uerpmann-Witzack, Universität Regensburg | Prof. Dr. Christian Waldhoff, Humboldt-Universität zu Berlin | Prof. Dr. Christian Walter, Ludwig-Maximilians-Universität München | Dr. Mattias Wendel, Humboldt-Universität zu Berlin

Enzyklopädie Europarecht [EnzEuR]

Band 2:
Europäischer Grundrechtenschutz

Gesamtherausgeber der Enzyklopädie:
Prof. Dr. Armin Hatje
Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian Müller-Graff

Gesamtschriftleitung:
Prof. Dr. Jörg Philipp Terhechte



Gericht	Datum	Az	Sammlung	Benennung	Fundstelle
EuGH	29.3.2012	Rs C-1/11		Interseroh Scrap and metals Trading	EuZW 2012, 360 = NVwZ 2012, 615
EuGH	5.7.2012	Rs C-141/11		Hörnfeldt	NJW 2012, 2499 = EuZW 2012, 794 = DÖV 2012, 733
EuGH	6.9.2012	Rs C-544/10		Deutsches Wein-tor eG	NVwZ-RR 2012, 896 = GRUR 2012, 1161 = EuZW 2012, 828
EuGH	22.1.2013	Rs C-283/11		Sky Österreich	EuZW 2013, 347 = MMR 2013, 265

§ 14 Eigentumsgarantie

Pál Sonnevend

A. Einleitung	1	b) Abweichungen zwischen EuGH und EGMR Rechtsprechung ...	49
I. Methodische Vorfragen	1	c) Eigentümerpositionen nach dem Recht der EMRK	54
II. Historischer Kontext	10	II. Eingriffe in das Eigentum und ihre Rechtfertigung	55
1. Verfassungsüberlieferung der Mitgliedstaaten und die EMRK ...	11	1. Das Verhältnis der Schrankenregelungen der Charta und der EMRK	55
2. Die Entstehung des Art. 17 GRC im Grundrechtekonvent	18	2. Eigentumsentziehung	61
III. Systematische Stellung der Eigentums-garantie der Charta	24	a) Eingriff in das Eigentum	61
B. Die Eigentumsgarantie des Unionsrechts ..	30	b) Rechtfertigung der Eingriffe ...	67
I. Der Begriff des Eigentums im Unions-recht	30	3. Die Regelung der Nutzung des Eigentums	72
1. Der Vermögenswert als Gegen-stand des Eigentumsschutzes	33	a) Eingriff in das Eigentum	72
2. Die Relevanz der eigenen Leistung	39	b) Rechtfertigung der Eingriffe ...	75
3. Die Voraussetzungen des Eigen-tumsschutzes und die einzelnen Rechtspositionen	44	C. Perspektiven des Eigentumsschutzes im Unionsrechts	77
a) Eigentümerpositionen in der Rechtsprechung des EuGH	47		

Literatur: *Alexander, Gregory S.*, The Global Debate over Constitutional Property, Lessons for American Takings Jurisprudence, 2006; *von Danwitz, Thomas*, Eigentumsschutz in Europa und im Wirtschaftsvölkerrecht, in: von Danwitz/Depenheuer/Engel (Hg.), Bericht zur Lage des Eigentums, 2002, 215; *von Bogdandy, Armin*, Wissenschaft vom Verfassungsrecht: Vergleich, in: von Bogdandy/Villalon/Huber, Handbuch Ius Publicum Europaeum, Bd. II, 2008, 807 ff; *Emsinghoff, Jens F.*, Entschädigung für Eigentumseingriffe infolge rechtmäßiger Rechtssetzungs-akte der Europäischen Gemeinschaft, 2009; *Fischborn, Birgit Iris*, Enteignung ohne Entschädi-gung nach der EMRK?, 2010; *dies.*, Eigentumsschutz im Europarecht, in: Grewe/Rupp/Schnei-der (Hg.), FS Kutscher, Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit, 1981; *Frowein, Jochen Abr.*, Der Eigentumsschutz in der Europäischen Menschenrechtskon-vention, in: Pfeiffer/Wiese/Zimmermann (Hg.), FS für Heinz Rowedder zum 75. Geburtstag, 1994; *Gelinsky, Katja*, Der Schutz des Eigentums gemäss Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, 1997; *Grewe, Constance*, Beitritt der EU zur EMRK und ZP 14: Wirksame Durchsetzung einer gesamteuropäischen Grundrechtsverfassung? EuR 2012/3, 285; *Günter, Johannes*, Berufsfreiheit und Eigentum in der Europäischen Union, 1998; *Hartwig, Matthias*, Der Eigentumsschutz nach Art. 1 1. Zusatzprotokoll zur EMRK, Ra-belsZ 1999, 561 ff; *Hatje, Armin*, Wirtschaftsverfassung im Binnenmarkt, in: von Bogdandy/Bast (Hg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl., 2009, 801; *Jeney, Petra*, The right to pro-perty jurisprudence of the European Court of Justice and the European Court of Human Rights: A comparative perspective, Doctoral dissertation submitted to the Central European University, 2007, (unpublished); *Kühling, Jürgen*, Grundrechte in: von Bogdandy/Bast (Hg.) Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, 657 ff; *Leisner, Walter*, Der Europäische Eigen-tumsbegriff, in: Ipsen (Hg.) Verfassungsrecht im Wandel, Wiedervereinigung Deutschlands, Deutschland in der Europäischen Union, Verfassungsstaat und Föderalismus; Festschrift zum 180jährigen Bestehen der Carl-Heymanns-Verlag-KG, 1995; *von Milczewski, Christine*, Der grundrechtliche Schutz des Eigentums im Europäischen Gemeinschaftsrechts, 1994; *Mittelber-ger, Philipp*, Der Eigentumsschutz nach Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK im Lichte der Rechtsprechung der Straßburger Organe, 2000; *Müller-Michaels, Olaf*, Grundrecht-licher Eigentumsschutz in der Europäischen Union, 1997; *Pechstein, Matthias*, Enteignung durch Unionsrecht, in: Peine/Wolff (Hg.), Nachdenken über Eigentum, Festschrift für Alexander v. Brünneck, 198 ff; *Pießkalla, Michael*, Die Kommissionsvorschläge zum "full own-ership unbundling" des Strom- und Gasversorgungssektors im Lichte der Eigentumsneutrali-tät des EG-Vertrags (Art. 295 EG), EuZW 2008, 199 ff; *Reinbothe, Jörg*, Das geistige Eigen-tum und die Europäische Union, in: Meng/Ress/Stein, Europäische Integration und Globalisie-

rung, 2011, 425 ff; Ruffert, Matthias, Die Wirtschaftsverfassung im Vertrag über eine Verfassung für Europa, Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht, Vorträge und Berichte Nr. 144 (2004); Schmidt-Preuß, Matthias, Der Wandel der Energiewirtschaft vor dem Hintergrund der Europäischen Eigentumsordnung, EuR 2006, 463 ff; Schorkopf, Frank, Homogenität in der Europäischen Union – Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und 7 EUV, 2000; Sonnevend, Pál, Eigentumsschutz und Sozialversicherung, 2007; Ziegenhorn, Gero, Der Einfluss der EMRK im Recht der EU-Grundrechtecharta, Genuin chartarechtlicher Grundrechtsschutz gemäß Art. 52 Abs. 3 GRC, 2009;; Wendt, Rudolf, Eigentum und Gesetzgebung, 1985.

A. Einleitung

I. Methodische Vorfragen

- 1 Die in den einzelnen Grundrechten konkrete Gestalt annehmenden Wertvorstellungen bilden unbestreitbar eine der wichtigsten Grundlagen des Europäischen Einigungsprozesses und sind Teil der Europäischen Identität. Dies spiegelt sich in Art. 2 EUV wider, der die Wahrung der Menschenrechte zum Wert der Union erklärt und auch in dieser Hinsicht Homogenität zwischen den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Union und den mitgliedstaatlichen Verfassungen voraussetzt und zugleich gebietet.¹ Trotz dieser Homogenität verfügen die Mitgliedstaaten über lange und zum Teil recht unterschiedliche Traditionen des Grundrechtsschutzes,² die sich auch in der Rechtswissenschaft spiegeln oder gar durch die Rechtswissenschaft geprägt wurden.³
- 2 Trotz der Identität der Rechtsmaterie des Rechts der Europäischen Union gibt es keine einheitliche Wissenschaft des Europarechts. Nicht nur die wissenschaftlichen Ansätze sind unterschiedlich: Die dogmatischen Rahmen der einzelnen nationalen Rechtsordnungen prägen das Denken der jeweiligen nationalen Gemeinschaften der Rechtswissenschaft. Besonders auffällig ist die Bindung an hergebrachte Rechtsfiguren und Denkweisen im Bereich des Grundrechtsschutzes.
- 3 Von den unterschiedlichen Überlieferungen war die deutsche Grundrechtsdogmatik besonders prägend für die Praxis und Lehre des Verfassungsrechts vieler Mitgliedstaaten der EU.⁴ Ferner strahlt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Grundrechten auf verschiedenen Wegen auf die Tätigkeit sowohl des EuGH als auch des EGMR aus.⁵ Es liegt daher auf der Hand, in einer für den deutschsprachigen Rechtsraum konzipierten Enzyklopädie des Europarechts die deutsche Grundrechtsdogmatik zugrunde zu legen.
- 4 Darüber hinaus bedarf es weiterer Denkfiguren, die die zum Teil aus der Rechtsprechung des EuGH folgenden Besonderheiten des Unionsrechts zu erfassen vermögen.⁶ Die Notwendigkeit eines erweiterten Auslegungsrahmens gewinnt im Bereich des grundrechtlichen Schutzes des Eigentums zusätzliches Gewicht dadurch, dass die diesbezügliche Rechtsprechung des EuGH erhebliche dogmatische Schwächen aufweist.⁷

Als zusätzlicher Auslegungsrahmen bietet sich die EMRK an, und dies aus drei Gründen.

¹ Schorkopf, S. 76.

² Kühling, in: von Bogdandy (Hg.), S. 671.

³ Von Bogdandy in: IPE II, § 39, Rn 14 ff.

⁴ Sólyom, in: Stolleis (Hg.), 235 ff.

⁵ Diese Wirkung ist vor allem bei der Entwicklung der Rechtsprechung des EuGH zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen sichtbar.

⁶ Zu den Möglichkeiten einer Dogmatik der Unionsgrundrechte s. Kühling, in: von Bogdandy (Hg.), S. 671 ff.

⁷ Callies/Ruffert/Callies, Art. 17, GRC, Rn 21.

Seit seinem Urteil in der Rs. Nold⁸ erkennt der EuGH an, dass auch die internationalen Verträge über den Schutz der Menschenrechte, an deren Abschluss die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind, Hinweise geben können, die im Rahmen des Gemeinschaftsrechts zu berücksichtigen sind. Schon vor dem Inkrafttreten der Charta war daher die EMRK eine Rechtserkenntnisquelle für Grundrechte des Unionsrechts. Kraft Art. 6 Abs. 3 EUV hat die EMRK diesen Status beibehalten, sie ist weiterhin eine Rechtserkenntnisquelle (Jestaedt, § 1).

Mit dem Inkrafttreten der Charta stärkt Art. 52 Abs. 3. GRC die Stellung der EMRK im Unionsrecht, insoweit er den Rechten der Charta die gleiche Bedeutung und Tragweite beimisst, welche die entsprechenden Rechte der EMRK besitzen. Art. 52 Abs. 3 GRC adoptiert⁹ die korrespondierenden Rechte der EMRK dabei nicht im völkerrechtlichen Sinne, sie werden keineswegs qua Völkerrecht Teil des Unionsrechts. Über Art. 52. Abs. 3 GRC gewinnt jedoch die EMRK einen über einen Rechtserkenntnisquelle qualitativ hinausgehenden Status im Unionsrecht.¹⁰ Unabhängig davon, ob die Normwirkung des Art. 52 Abs. 3 als Transfer¹¹ oder als Inkorporation¹² bezeichnet wird, führt sie nach der hier vertretenen Auffassung zu einer inhaltlichen Identität der einander entsprechenden Rechte in der Charta und in der EMRK.¹³ Dies schließt nicht nur den Wortlaut der EMRK und deren Zusatzprotokolle, sondern auch die Rechtsprechung des EGMR ein, da sich die genaue Bedeutung und Tragweite der Rechte der EMRK erst aus der Rechtsprechung erschließen lässt.¹⁴

Es ist schließlich zu bedenken, dass gemäß Art. 6 Abs. 3 EUV die Europäische Union verpflichtet ist, der EMRK beizutreten. Der Beitritt wird dazu führen, dass die Organe der Union neben der Charta direkt an die EMRK gebunden werden. Somit wird ein einheitlicher Grundrechtsraum begründet, in dem ein kohärenter Schutz durch den EGMR nach den einheitlichen Standards der EMRK gewährleistet wird.¹⁵

Art. 17 GRC entspricht Artikel 1 des Zusatzprotokolls zur EMRK. Die Formulierung wurde zeitgemäßer gestaltet, doch hat dieses Recht nach Artikel 52 Absatz 3 die gleiche Bedeutung und die gleiche Tragweite wie das in der EMRK garantierte Recht.¹⁶ Dies führt bei der Analyse des Eigentumsgrundrechts der EU zur Notwendigkeit der Berücksichtigung der Rechtsprechung des EGMR. Freilich fügt sich das Recht der EMRK nicht in einen einheitlichen dogmatischen Rahmen, zumal sich das Problem der teilweise unterschiedlichen Annäherungsweisen der nationalen Rechtswissenschaften auch in diesem Bezug stellt. Wegen seiner normativen Stellung ist jedoch die EMRK als Auslegungsrahmen des Unionsrechts unerlässlich.

Hieraus ergeben sich drei Ebenen der Analyse. Die Grundlage ist die Begriffsbildung der Deutschen Grundrechtsdogmatik. Anhand dieser Begriffe soll das Recht der EMRK als Hauptquelle der Auslegung des Art. 17 GRC herangezogen werden. Die dritte Ebene ist das eigentliche Unionsrecht, vor allem die Besonderheiten, die sich aus dem von Art. 1 des ersten Zusatzprotokolls der EMRK abweichenden Wortlaut des Art. 17 GRC und aus der Rechtsprechung des EuGH folgen.

⁸ EuGH, 14. 05. 1974, Rs. 4/73 (Nold/Kommission), Slg 1974, 491, S. 507.

⁹ Dupuy, in: MPEPIL, Rn 47.

¹⁰ Anders Callies/Ruffert/Kingreen, Art. 52 GRC, Rn 37. Zur Diskussion im deutschen Schrifttum s. Ziegenhorn, S. 25 ff.

¹¹ Meyer/Borowsky, Art. 52 GRC, Rn 30., unter Hinweis auf Ziegenhorn, S. 145 ff.

¹² Streinz/Streinz/Michl, Art. 52 GRC, Rn 7.

¹³ Meyer/Borowsky, Art. 52 GRC, Rn 30; Grewe, EuR 2012/3, 285, 291.

¹⁴ Ähnlich Streinz/Streinz/Michl, Art. 52 GRC, Rn 7.

¹⁵ Grewe, EuR 2012/3, 285, 291.

¹⁶ Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, ABl. 2007 C 303/23.

II. Historischer Kontext

10 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.¹⁷ 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; es würde auch die Systementscheidung der Gründungsverträge für eine offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb erheblich geschwächt.¹⁸ Letztendlich könnte ohne die Eigentumsgarantie das gesamte auf das Marktprinzip¹⁹ basierende Konzept des Binnenmarkts ins Leere laufen.

1. Verfassungsüberlieferung der Mitgliedstaaten und die EMRK

11 Trotz aller Unterschiede der konkreten Ausgestaltung gehört das Eigentumsgrundrecht zur Verfassungstradition der Mitgliedstaaten.²⁰ 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.²¹ Die Stärke des Schutzes zeigt jedoch bei den beiden Teilgarantien eine gewisse Bandbreite auf. Im Bezug auf die Höhe der Entschädigung im Falle einer Enteignung reicht diese Breite von keiner Bestimmung der Höhe (so zB Art. 42 Abs. 3 der Verfassung Italiens²² und Art. 11 Abs. 4 der Charta der Grundrechte der Tschechischen Republik)²³ über das Voraussetzen einer „gerechten“ Entschädigung (so zB Art. 17 Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789,²⁴ Art. 62. Abs. 2 der Verfassung Portugals²⁵ und Art. 105. S 3 des Grundgesetzes der Republik Lettland)²⁶ bis zur „vollständigen“ Entschädigung (so zB Art. 17. Abs. 2 der Verfassung Griechenlands²⁷ und Art. XIII. Abs. 2 des Grundgesetzes Ungarns).²⁸ Die soziale Funktion des Eigentums wird nur vereinzelt und mit unterschiedlicher Wortwahl in den jeweiligen Verfassungstexten normiert (so zB

Art. 33 Abs. 2 des Königreiches Spanien – soziale Funktion,²⁹ Art. 43 Abs. 2 der Verfassung Irlands – Allgemeinwohl,³⁰ Art. 20 Abs. 3 der Verfassung der Slowakei – Allgemeininteresse).³¹ 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 zB Art. 42 Abs. 2 der Verfassung Italiens,³² Art. 33 Abs. 2 der Verfassung Spaniens,³³ und Art. 44 Abs. 1 der Verfassung Rumäniens).³⁴ Ausnahmen hierzu sind jedoch auch zu finden.³⁵

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 Großbritanniens³⁶ – keine Einigkeit über den genauen Wortlaut des Eigentumsrechts gefunden werden. Trotzdem herrschte Konsens über die Notwendigkeit der Aufnahme einer solchen Garantie. So wurde das 1. Zusatzprotokoll schon vor dem Inkrafttreten der EMRK unterzeichnet und trat kaum sechs Monate nach der EMRK in Kraft.³⁷

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 GRC 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 GRC durch den Grundrechtekonvent bedeutend war.

Der Text des Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls spiegelt insoweit Meinungsverschiedenheiten der damaligen Mitglieder der EMRK wider, 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 Völ-

17 Von Danwitz, in: von Danwitz/Deppenheuer/Engel (Hg.), S. 260.

18 Hatje, in: von Bogdandy (Hg.), S. 809 ff, insb. S. 814 f.

19 Ruffert, S. 13 f.

20 Leisner, in: Ipsen (Hg.), S. 395 ff.

21 Für einen Überblick s. Meyer/Bernsdorff, Art. 17 GRC, Rn 2.

22 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.“

23 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.“

24 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.“

25 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.“

26 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.“

27 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. [...]“

28 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.“

29 Art. 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.“

30 Art. 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.“

31 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.“

32 Art. 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.“

33 S. Fn 29.

34 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.“

35 Ausnahmen sind auf jeden Fall die französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, die Verfassung des Königreiches 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).,

36 Von Danwitz, in: von Danwitz/Deppenheuer/Engel (Hg.), S. 221.

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

kerrechts bezüglich der Enteignung würden nur im Verhältnis vom Staat und Ausländern gelten.³⁸ 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.

- 15 Denn der EGMR war nicht bereit, die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts als Grundlage für eine allgemeine Entschädigungspflicht heranzuziehen.³⁹ 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 wird, deren Höhe in einem angemessenen Verhältnis zum Eigentumswert steht.⁴⁰
- 16 Die Verortung der Entschädigungspflicht bei Enteignungen im Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hatte für die Dogmatik des Eigentumsrechts der EMRK mehrere Folgen. Zunächst wurde es somit dogmatisch möglich, die Höhe der erforderlichen Entschädigung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu bestimmen und keine volle Entschädigung zu verlangen.⁴¹ Sogar eine entschädigungslose Enteignung hielt der EGMR vom Anfang seiner diesbezüglichen Rechtsprechung an in Ausnahmefällen für zulässig.⁴² 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.⁴³
- 17 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.⁴⁴ Dies legt den Schluss nahe, dass die Einordnung eines Eigentumseingriffs als Enteignung, Nutzungsregelung oder eines sonstigen Eingriffs im System der EMRK für die Beurteilung eines Falls weniger relevanter ist als die Einhaltung der Anforderungen der Verhältnismäßigkeit.⁴⁵

2. Die Entstehung des Art. 17 GRC im Grundrechtekonvent

- 18 Die Diskussionen im Grundrechtekonvent zur Eigentumsgarantie sollen hier nicht detailliert nachgezeichnet werden.⁴⁶ Es soll jedoch schwerpunktmäßig auf diejenigen Aspekte der Entstehungsgeschichte des Art. 17 GRC eingegangen sein, die für dessen Auslegung von Bedeutung sein können. Im Wesentlichen sind hier die Rolle des Art. 1 des 1. Zusatz-

38 *Fischborn*, S. 57 f.

39 EGMR, 21.2.1986; *James*, Serie A 98, Z. 61–66.

40 Erstmal: EGMR, 21.2.1986; *James*, Serie A 98, Z. 54.

41 Wobei gewisse Tendenzen zur vollen Entschädigung bei Individualenteignungen nachweisbar sind. Dazu s. *Hartwig*, *RabelsZ* 1999, 574.

42 EGMR, 21.2.1986; *James*, Serie A 98, Z. 54; EGMR 8.7.1986; *Lithgow*, Serie A 102, Z. 120. S. dazu auch *Fischborn*, S. 184 ff.

43 Zur Auffassung der "takings clause" der Fifth Amendment der Verfassung der USA als ein Bündel von *per se*-Regeln s. *Alexander*, S. 63 ff.

44 *Harris/O Boyle/Warwick*, *Law of the European Convention on Human Rights*, S. 688, mwN.

45 So ausdrücklich *Harris/O Boyle/Warwick*, *Law of the European Convention on Human Rights*, S. 688. Im Ergebnis auch *Peukert*, in: *Frowein/Peukert* Art. 1 1 ZP, Rn 38 ff, insb. Rn 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.

46 Dazu siehe *Deppenheuer* in: *Tettinger/Stern*, Art. 17, Rn 1–8; *Meyer/Bernsdorff*, GRC, Art. 17, Rn 6–14. S. auch *Bernsdorff/Borowsky*, *Protokolle*, 2002, und *Bernsdorff/Borowsky*, *Protokolle*, 2003.

protokolls als Vorgabe und die Diskussion über die Entschädigungspflicht im Falle einer Eigentumsentziehung relevant.⁴⁷

Das Präsidium des Konvents hat insgesamt sieben die Eigentumsgarantie betreffende Textvorschläge gemacht.⁴⁸ In diesen Vorschlägen war das Eigentumsgrundrecht erst in Art. 16 zu finden,⁴⁹ später änderte sich die Nummerierung zu Art. 20.⁵⁰ Erst im ersten Gesamtentwurf wurde das Eigentumsrecht in Art. 17 verankert.⁵¹

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 des 1. Zusatzprotokolls wider. Nach diesem Vorschlag⁵² 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,⁵³ 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.“⁵⁴ 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.“⁵⁵ Obwohl diese Formulierung von Art. 1 des 1. Zusatzprotokolls abweicht, machte die Begründung des Präsidiums zum zweiten Textvorschlag deutlich, dass die Abweichung zu keinem inhaltlichen Unterschied zur EMRK führt.⁵⁶

Art. 17 Abs. 1 S. 3 spiegelt auch den Einfluss der EMRK wider. 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.⁵⁷ Nach mehreren Textvarianten⁵⁸ wurde in den ersten Gesamtentwurf der

47 *Meyer/Bernsdorff*, GRC, Art. 17, Rn 7.

48 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*, *Protokolle*, 2002, S. 67 ff.

49 CHARTE 4137/00 CONVENT 8, 24. Februar 2000.

50 CHARTE 4284/00 CONVENT 28, 5. Mai 2000.

51 CHARTE 4422/00 CONVENT 45, 28. Juli 2000.

52 CHARTE 4137/00 CONVENT 8, 24. Februar 2000.

53 *Bernsdorff/Borowsky*, *Protokolle*, 2002, 196.

54 CHARTE 4284/00 CONVENT 28, 5. Mai 2000.

55 CHARTE 4333/00 CONVENT 36, 4. Juni 2000.

56 *Deppenheuer* in: *Tettinger/Stern*, Art. 17, Rn 2.

57 *Bernsdorff/Borowsky*, *Protokolle*, 2002, S. 196.

58 Dazu s. *Deppenheuer* in: *Tettinger/Stern*, Art. 17, Rn 7.

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.“⁵⁹ 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 aufgenommen, womit – wie die einschlägige Debatte zeigt – Art. 17 der EMRK stärker angenähert werden sollte.⁶⁰ Zwar wurde in der endgültigen Fassung das „Allgemeininteresse“ mit dem „Wohl der Allgemeinheit“ ersetzt.⁶¹ 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“).

- 22 Art. 17 Abs. 1 S. 2 weist hingegen keine unmittelbare Ähnlichkeit mit dem Wortlaut des Art. 1 des 1. ZP auf. 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.“⁶² 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.
- 23 Die Beratungen zur Ausgestaltung des Art. 17 Abs. 1 S. 2 waren zum Teil kontrovers; sie betrafen die Höhe und den Zeitpunkt der Entschädigung. Hinsichtlich der Höhe der Entschädigung verlangten einige Mitglieder des Konvents, statt eine angemessene eine volle Entschädigung vorzusetzen; dieser Vorschlag fand aber keine Mehrheit,⁶³ wie auch die Vorschläge, die den Wortlaut befürworteten: „die dem voraussichtlichen Verkehrswert des Eigentums entspricht.“⁶⁴ Dementsprechend ist 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.⁶⁵ Der erste Vorschlag des Präsidiums für eine vorherige Entschädigung wurde abgelehnt.⁶⁶ Daraufhin wählte der zweite Vorschlag des Präsidiums die Formel „vorher zugesagte“ Entschädigung,⁶⁷ die aber ebenso wenig mehrheitsfähig war und im dritten Textvorschlag des Präsidiums ersatzlos gestrichen wurde.⁶⁸ Erst im zweiten Gesamtentwurf

59 CHARTE 4422/00 CONVENT 45, 28. Juli 2000.

60 Bernsdorff/Borowsky, Protokolle, 2002, S. 386.

61 CHARTE 4487/00 CONVENT 50, 28. September 2000.

62 CHARTE 4137/00 CONVENT 8, 24. Februar 2000.

63 Meyer/Bernsdorff, GRC, Art. 17, Rn 8.

64 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).

65 Deppenauer in: Tettinger/Stern, Art. 17, Rn 4 ff; Meyer/Bernsdorff, GRC, Art. 17, Rn 9 ff.

66 Bernsdorff/Borowsky, Protokolle, 2002, 196 f.

67 CHARTE 4284/00 CONVENT 28, 5. Mai 2000.

68 CHARTE 4333/00 CONVENT 36, 4. Juni 2000.

wurde die Formel in Art. 17 Abs. 1 S. 2 aufgenommen, wonach eine „rechtzeitige angemessene Entschädigung für den Verlust des Eigentums“ gewährt werden muss.⁶⁹

III. Systematische Stellung der Eigentumsgarantie der Charta

Art. 17 GRC 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,⁷⁰ die diesbezügliche Rechtsprechung des EuGH als wenig ergiebig⁷¹ bezeichnet. Während Art. 345 AEUV weder von der Rechtsprechung noch von der Rechtsetzung ein besonderer Stellenwert beigemessen wurde,⁷² wurden im Schrifttum zumindest drei unterschiedliche Auslegungsansätze entwickelt.⁷³ Diese sind aus dem Gesichtspunkt der Eigentumsgarantie der Charta nur insoweit einschlägig, als sie den Anwendungsbereich des Art. 17 GRC 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.“⁷⁴ Diese weite Auslegung schloss die Kompetenz der EU nicht aus, die Ausübung der Eigentumsrechte zu regeln, würde aber die Regelungskompetenz für die Zuordnung des Eigentums und die Rechte und Pflichten der Eigentümer uneingeschränkt bei den Mitgliedstaaten lassen.⁷⁵ 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.“ Dies schließe Enteignungen aus, denn sie beseitigen die Existenz mitgliedstaatlich begründeten Eigentums *a limine*.⁷⁶ 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.⁷⁷

Selbst wenn auch diese Auslegungsansätze Art. 345 AEUV als Kompetenznorm und nicht als Grundrechtsnorm begreifen,⁷⁸ würden sie zu erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten mit Art. 17 GRC führen. Im Ergebnis laufen sie nämlich darauf hinaus, dass die Union keine Kompetenz zur Eigentumsentziehung besitzt bzw. dass das mitgliedstaatlich begründete Eigentum von der Union nicht enteignet werden kann. Art. 17 GRC lässt jedoch die Möglichkeit der Eigentumsentziehung ausdrücklich zu. Würde Art. 345 AEUV der Union jegliche Enteignungen versagen, so hätte Art. 17 GRC nur über Art. 51 Abs. 1 GRC für mitgliedstaatliche Eigentumsbeziehung Bedeutung. Sollte der Union die Enteignung mit-

69 CHARTE 4470/00 CONVENT 47, 14. September 2000.

70 Streinz/Kühling, EUV/AEUV, Art. 345, Rn 1.

71 Ehlers/Callies, EU-Grundrechte, S. 595.

72 Streinz/Kühling, EUV/AEUV, Art. 345, Rn 1.

73 Dazu s. Ehlers/Callies, EU-Grundrechte S. 595 f; Callies/Ruffert/Kingreen, EUV/AEUV, Art. 345, Rn 9; Streinz/Kühling, EUV/AEUV, Art. 345, Rn 9 ff.

74 Groeben/Schwarze/Bär-Bouyssière, EUV/AEUV, Art. 295, Rn 7.

75 Groeben/Schwarze/Bär-Bouyssière, EUV/AEUV, Art. 295, Rn 10.

76 Schmidt-Preuß, EuR 2006, 475.

77 Pießkalla, EuZW, 2008, 202.

78 So ausdrücklich Schmidt-Preuß, EuR 2006, 475.

gliedstaatlich begründeten Eigentums kompetenzrechtlich untersagt sein, so wäre Art. 17 Abs. 1 S. 2. GRC für die unionsrechtlichen Entziehungen vom Unionsrecht begründeten Eigentümerpositionen sowie für die kraft Art. 51. Abs. 1 GRC in den Anwendungsbereich der Charta fallenden mitgliedstaatlichen Enteignungsmaßnahmen relevant.

- 28 Gerade auch im Hinblick auf Art. 17 GRC geht die herrschende Lehre aber inzwischen davon aus, dass Art. 345 AEUV eng auszulegen ist.⁷⁹ Demnach überlässt Art. 345 AEUV den Mitgliedstaaten die Entscheidung über den Umfang der öffentlichen Wirtschaftstätigkeit.⁸⁰ Damit wird die Kompetenz der Mitgliedstaaten geschützt, über eine Politik der Privatisierung oder Sozialisierung zu entscheiden.⁸¹ Jedoch müssen die Mitgliedstaaten im Laufe solcher Maßnahmen das übrige Unionsrecht beachten, so auch Art. 17 GRC, 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 Unternehmen⁸² oder ganzen Branchen⁸³ vorsehen. In diesem Sinne grenzt Art. 345 AEUV den Anwendungsbereich des Art. 17 GRC nicht ein.
- 29 Im Verhältnis zu den anderen Grundrechten der Charta bedarf das Eigentumsgrundrecht gegenüber der Berufsfreiheit und dem Recht, zu arbeiten (Art. 15 GRC), sowie der unternehmerischen Freiheit (Art. 16 GRC) eine Abgrenzung.⁸⁴ Der EuGH wendet stets die Berufsfreiheit und die Eigentumsgarantie parallel an,⁸⁵ offenbar vor allem aus prozessökonomischen Gründen in solchen Fällen, in denen er die diesbezüglichen Klagen der Kläger anhand des für die beiden Grundrechte gleichermaßen anwendbaren Verhältnismäßigkeitsprinzips abweist.⁸⁶ Jedoch lässt sich im Allgemeinen feststellen, dass – während die Berufsfreiheit und die unternehmerische Freiheit die Freiheit gewährleisten, eine Berufstätigkeit⁸⁷ oder eine wirtschaftliche Betätigung⁸⁸ auszuüben – die Eigentumsgarantie das Ergebnis dieser wirtschaftlichen Betätigung schützt.⁸⁹ Eine Konkurrenz ist insoweit möglich, als ein Eingriff in die Vertragsfreiheit sowohl die unternehmerischen Freiheit,⁹⁰ als auch die Eigentumsgarantie berühren kann. Es bietet sich hier an, alle Einschränkung der Vertragsfreiheit unter die Eigentumsgarantie zu subsumieren, insoweit ein Eingriff in bereits bestehenden Vertragsverhältnissen vorliegt⁹¹ oder der Gebrauch des Eigentums (zB in der

79 Ehlers /Callies, EU-Grundrechte, S. 597; Callies/Ruffert/Kingreen, EUV/AEUV, Art. 345 AEUV, Rn 10 ff; Streinz/Kühling, EUV/AEUV, Art. 345 AEUV, Rn 13 ff. Wohl auch Schwarz/Hatje, EU-Kommentar, Art. 345 AEUV, Rn 3; Geiger/Khan/Kotzur/Khan, EUV/AEUV, Art. 345 AEUV, Rn 1 (die beiden Letzgenannten allerdings ohne Hinweis auf die Charta). Früher: Milczewski, S. 30. dagegen Lenz/Borchardt/Booß, EU-Verträge, Art. 345 AEUV, Rn 1.

80 Milczewski, S. 30.

81 Vgl Geiger/Khan/Kotzur/Khan, EUV/AEUV, Art. 345 AEUV, Rn 1.

82 So Callies/Ruffert/Kingreen, EUV/AEUV, Art. 345 AEUV, Rn 11.

83 Ehlers/Callies, EU-Grundrechte, S. 597.

84 Dazu s. Grabenwarter, § 16.

85 Jarass, NvWZ 2006, 1089, 109; Jarass, Art. 17, Rn 4, 2010, mwN.

86 So zB EuGH 17.7.1997, Rs. C-248/95 und C-249/95 (SAM Schifffahrt GmbH und Heinz Stapf) Slg 1997, I-4494, 4513 f, 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 zB die Schlussanträge der GA Kokott, 29.4.2010, Rs. C-550/07 (Akzo Nobel Chemicals Ltd u.a./Europäische Kommission), Slg 2010 I-08301, Rn 156 ff.

87 EuGH, 14.5.1974, Rs. 4/73 (Nold), Slg 1974, 491, 507, Rn 14.

88 EuGH, 21.2.1991, Rs. C-14388 u. C-92/89 (Zuckerfabrik Süderdithmarschen), Slg I-1991, 415, 553, Rn 76.

89 Jarass, NvWZ 2006, 1089, 109; Jarass, Art. 17, Rn 4, 2010.

90 Erläuterungen des Präsidiums zu Art. 16. Kritisch dazu Meyer/Bernsdorff, GRC, Art. 16, Rn 12.

91 Vgl zB EGMR, 30.6.2005, Appl. no. 45036/98 (Bosphorus), Rn 140.

vor einer hoheitlichen Genehmigung für die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit auf einem Grundstück)⁹² unmittelbar betroffen ist. Andere, die Abschlussmöglichkeit oder die Ausgestaltung künftiger Verträge berührende Einschränkungen (zB durch ein Verbot, bestimmte Verträge abzuschließen) sollten jedoch im Rahmen der unternehmerischen Freiheit geprüft werden.

B. Die Eigentumsgarantie des Unionsrechts

I. Der Begriff des Eigentums im Unionsrecht

Der Eigentumsbegriff des Unionsrechts ist autonom auszulegen⁹³ 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 der sich der Schutzbereich der Eigentumsgarantie definieren und die Eigentumsqualität einzelner Rechtspositionen bestimmen lässt. Dabei scheint das Unionsrecht in zweierlei gewichtiger Hinsicht Unterschiede zur Garantie des Art. 14 GG aufzuweisen.

Die deutsche Rechtspraxis und Grundrechtsdogmatik geht 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,⁹⁴ gilt uneingeschränkt nur für Rechtspositionen des Privatrechts. Öffentlich-rechtliche Rechtspositionen sind nach der deutschen Praxis und Dogmatik erst dann als Eigentum geschützt, wenn sie weitere Voraussetzungen erfüllen. Dabei ist vor allem entscheidend, ob die in Frage stehende Rechtsposition auf einer eigenen Leistung beruht.⁹⁵

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

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 Aussichten⁹⁶ oder Hoffnungen⁹⁷ 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 ansieht, sondern vor allem aufgrund von ökonomischen Überlegungen entscheidet.

92 Vgl EGMR, 7.7.1989 (Tre Traktörer Aktiebolag), Appl. no. 10873/84, Rn 55; EGMR, 18.2.1991, (Ferdin), Appl. no. 12033/86, Rn 47, wobei beide Fälle den Entzug bereits bestehender Genehmigungen betrafen.

93 In Bezug auf die EMRK erstmals EGMR, 23.2.1995 (Gasus Dosier Fördertechnik GmbH), Appl. no. 15375/89, Rn 53. Seitdem st. Rspr.

94 Wendt, S. 12.

95 Dazu s. Sonnevend, S. 41 ff.

96 Erstmals EuGH, 14.5.1974, Rs. 4/73 (Nold), Slg 1974, 491, Rn 14.

97 EGMR, Entsch. 13.12.2000 (Malhous), Appl. no. 33071/96; EGMR, 10.7.2002 (Gratzinger and Gratzingerova), Appl. No. 39794/98, Rn 73.

- 34 Im Bezug auf die EMRK wird vor allem in der englischsprachigen Literatur,⁹⁸ aber vereinzelt auch im deutschen Schrifttum⁹⁹ ausdrücklich und im Allgemeinen vertreten, der EGMR entscheide über die Eigentumsqualität einer Rechtsposition oder eines Interesses anhand deren wirtschaftlichen Werts. Demnach sei es maßgeblich, ob ein tatsächlicher Vermögenswert (asset)¹⁰⁰ vorliegt. Die Frage der rechtlichen Zuordnung einer Rechtsposition zum Rechtsträger scheint dabei eine Teilfrage zu sein.
- 35 Einige Fallgruppen aus der Rechtsprechung des EGMR unterstützen diese These besonders deutlich. Zum einen erkennt der EGMR an, dass auch Forderungen Eigentum für die Zwecke des Art. 1 1. ZP sein können,¹⁰¹ zumindest dann, wenn die Forderung auf einer ausreichenden Grundlage im innerstaatlichen Recht beruht.¹⁰² Nach der Rechtsprechung liegt in solchen Fällen eine berechnete Erwartung (legitimate expectation) vor.¹⁰³ Selbst wenn diese Erwartungen eine rechtliche Grundlage haben, können sie nicht unter allen Umständen als hinreichend gefestigte subjektive Rechtspositionen des Rechtsträgers angesehen werden.
- 36 Ferner ist der EGMR auch bereit, vom innerstaatlichen Recht eindeutig nicht anerkannte Interessen Eigentumsqualität zuzusprechen, wenn diese denn 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.¹⁰⁴ Auch die Interessen des Besitzers eines Hauses, das dieser unter Verletzung der relevanten baurechtlichen Vorschriften und auf einem Grundstück baute, das ihm nicht gehörte, wurden vom EGMR als Eigentum iSd Art. 1. 1. ZP eingestuft.¹⁰⁵
- 37 Der Eigentumsschutz des sog. *goodwill* zeigt den Vorrang ökonomischer Überlegungen in der Rechtsprechung des EGMR. Obwohl der EGMR den Begriff des *goodwill* nicht definiert,¹⁰⁶ sieht er als solches den Kundenstamm (*clientèle*) eines Unternehmens als solchen an und schützt ihn als Eigentum.¹⁰⁷ In anderen Fällen wird dieser Begriff im Zusammenhang staatlicher Genehmigungen, als Argument für den Eigentumsschutz der aus der Genehmigung entstandenen Rechte verwendet.¹⁰⁸ 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.¹⁰⁹
- 38 Aus alledem folgt, dass der auch für die Auslegung des Art. 17 GRC maßgebliche Eigentumsbegriff des Art. 1 1. ZP nicht alleine darauf abstellt, ob eine hinreichend gefestigte

98 *Van Dijk/van Hoof/van Rijn/Zwaak*, Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, S. 866; *Harris/O'Boyle/Warwick*, Law of the European Convention on Human Rights, S. 658; *Jacob/White/Ovey*, The European Convention on Human Rights, S. 483.

99 *Gelinsky*, S. 36 ff.

100 EGMR, 23.2.1995 (*Gasus Dosier Fördertechnik GmbH*), Appl. no. 15375/89, Rn 53.

101 EGMR, 20.11.1995 (*Pressos Compania Naviera SA*), Appl. no. 17849/91, Rn 31.

102 EGMR, 28.9.2004 (*Kopecky*), Appl. no. 44912/98, Rn 52; EGMR, 6.10.2005 (*Draon*), Appl. no. 1513/03, Rn 65. S. auch *Grabemwarter*, EMRK, S. 402, Rn 3; *Meyer-Ladewig*, EMRK, S. 416, Rn 13.

103 S. die Hinweise bei Fn 104.

104 EGMR, 9.3.2006 (*Eko-Elda AVEE*), App. no. 10162/02, Rn 28 ff.

105 EGMR, 30.11.2004 (*Öneryıldız*), App. no. 48939/99, Rn 127 ff.

106 *Gelinsky*, S. 28.

107 EGMR, 26.6.1986 (*van Marle*), App. no. 8543/79; 8674/79; 8675/79; 8685/79, Rn 41.

108 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 –.

109 *So von Danwitz*, S. 231 ff mwN.

Rechtsposition vorliegt. Vielmehr ist relevant, ob dem Grundrechtsträger aufgrund sämtlicher Umstände des Falles ein Vermögenswert zusteht. Ein Vermögenswert kann freilich idR nur vorhanden sein, wenn die Interessen des Grundrechtsträgers in 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, als sie es 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.“¹¹⁰ Dies wird generell dahin gehend verstanden, dass für den EuGH der Leistungsgedanke eine zentrale Rolle spielt, wobei Aufwendungen aus dem Vermögen oder der Einsatz der Arbeitskraft im Vordergrund stehen.¹¹¹ Demnach könne Eigentum sein, was das Ergebnis eigener Leistung ist.¹¹² Zumindest sollen Rechtspositionen öffentlich-rechtlicher Natur zum Teil auf eigener Leistung beruhen, um vom Eigentumsschutz umfasst zu werden.¹¹³

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.¹¹⁴ In vielen Fällen erwähnt der EuGH die Eigentumsgarantie entweder gar nicht,¹¹⁵ oder stellt ohne eingehende Prüfung fest, dass das Eigentumsrecht nicht verletzt sei.¹¹⁶ Diese letztere Rechtsprechung hat GA *Colomer* zur Annahme veranlasst, 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 – unter die auch Milchquoten – auf dem ihnen eigenen Gebiet anzugehen, dh auf dem der Eigentumsgarantie.¹¹⁷ Selbst wenn diese optimistische Auslegung durch die Praxis des EuGH noch nicht bestätigt wurde, lässt sich feststellen, dass der EuGH und das EuG in ihrer jüngeren Rechtsprechung zu Milchquoten nicht darauf abstellen, ob die Rechtsposition des Betroffenen auf eigener Leistung beruht.

110 EuGH, 22.10.1991, Rs. 44/89 (von Deetzen), Slg 1991, I-5148, Rn 27.

111 *Von Danwitz*, S. 262. Zustimmung *Deppenheuer* in: *Tertinger/Stern*, Art. 17, Rn 24.

112 *Von Danwitz*, S. 262.

113 *Callies/Ruffert/Callies*, Art. 17 GRC, Rn 7.

114 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.

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

116 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, I-5719, Rn 36. S. dazu auch *Jeney*, 56 ff.

117 Schlussanträge GA *Colomer*, 7.7.1998, Rs. C-186/96 (*Stefan Demand*), Slg 1998, I-8529, Rn 43.

- 41 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 denke an – eine Schenkung, einen Fund oder einen Lotteriegewinn.¹¹⁸ Die Literatur zu Art. 14 GG stellt deswegen das Eigenleistungskriterium beim Eigentumsschutz öffentlich-rechtlicher Rechtspositionen stark infrage.¹¹⁹ Es ist auch zu bedenken, dass die Begründung des Eigentumsschutzes mit einer früheren Leistung die Eigentumsgarantie funktionalisiert¹²⁰ und deren freiheitlichen Charakter in Frage stellt. Denn der im Eigentum selbst liegende personenbezogene Freiheitsspielraum hat als Freiheit Selbstwert.¹²¹ Die Eigentumsgarantie schützt das Eigentum nicht deshalb, weil irgendwann eine Rechtsposition durch einen leistungsbezogenen Erwerbsmodus begründet worden ist.
- 42 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.¹²² Hierbei setzt der Gerichtshof freilich nicht voraus, dass die Genehmigung auf einer vorherigen Arbeitsleistung 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 EGMR in seiner jüngeren Rechtsprechung vom Kriterium einer eigenen Leistung beim Eigentumsschutz sozialrechtlicher Rechtspositionen gänzlich ab. Hatte der EGMR die Eigentumsqualität der Rechtspositionen aus der Sozialversicherung erst mit der Begründung anerkannt, dass diese auf einer vorherigen Beitragszahlung beruhen,¹²³ so gewährt der Gerichtshof seit 2005 Eigentumsschutz auch gegenüber solchen Rechtspositionen (zB Ansprüchen auf Sozialhilfe), die auf keiner vorherigen Leistung des Berechtigten beruhen.¹²⁴
- 43 Aus alledem folgt, dass die Eigentumsgarantie des Art. 17 GRC nicht auf dem Leistungsgedanken fußt. 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

- 44 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. 17 GRC, dass das Eigentum rechtmäßig erworben sein muss. Diese Bestimmung soll jedoch den Schutzbereich der Eigentumsgarantie gegenüber der EMRK nicht einschränken.¹²⁵ Der EGMR berücksichtigt in seiner Rechtsprechung die Rechtmäßigkeit des Erwerbs nicht bei der Bestimmung des Schutzbereichs, son-

118 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.) in Bezug auf Art. 17 GRC an, bejaht aber letztendlich die von *Deetzen-Rechtsprechung* des EuGH.

119 Dazu im Einzelnen *Sonnevend*, S. 223 ff.

120 Anders: *Depenheuer*, in: *Tettinger/Stern*, Art. 17, S. 440, Rn 24.

121 *Wendt*, S. 84.

122 S. bei Fn 110.

123 EGMR, 16.9.1996 (Gaygusuz), App. No. 17371/90, Rn 39, 41.

124 EGMR, 6.7.2005 (Stec), App. No. 65731/01 und 65900/01, Rn 53.

125 *Meyer/Bernsdorff* GRC, Art. 17, Rn 16, unter anderem mit Hinweis auf die Beratungen im Konvent in Rn 386.

dern erst bei den Schranken-Schranken.¹²⁶ Unrechtmäßig erlangtes Eigentum fällt daher nicht aus dem Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts heraus.¹²⁷ Folgt man der Rechtsprechung des EGMR, 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.¹²⁸ Ein Anspruch auf den Erwerb von Eigentum besteht hingegen nicht.¹²⁹

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 selbst 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 des EuGH vorliegt, aber der EGMR die Eigentumsqualität bejaht.

Freilich besitzt die EU nicht notwendigerweise die Kompetenz, in all 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 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.¹³⁰ Das Eigentum des Privatrechts wird selbstverständlich vom Schutz erfasst,¹³¹ sei es Eigentum an Grundstücken,¹³² an beweglichen Sachen¹³³ oder an Tieren.¹³⁴ Mit dem geistigen Eigentum hat der EuGH öfters zu tun gehabt¹³⁵ und den grundrechtlichen Eigentumsschutz schon vor der spezifischen Verankerung dieser Rechtspositionen in Art. 17 Abs. 2 GRC zuerkannt.¹³⁶ Auch Rechte aus einem Leasingvertrag¹³⁷ und aus einem öffentlichen Auftrag¹³⁸ genießen

126 EGMR, 24. 10. 1986, (AGOSI), App. No. 9118/80, 48 ff.

127 *Meyer/Bernsdorff*, GRC, Art. 17, Rn 16; *Streinzi/Streinzi*, EUV/AEUV, Art. 17 GRC, Rn 16. A.a. *Depenheuer* in: *Tettinger/Stern*, Art. 17, Rn 23; *Callies/Ruffert/Callies*, EUV/AEUV, Art. 17 GRC, Rn 6.

128 A.a. *Jarass*, NVwZ 2006, 1090; sowie *ders.*, Grundrechte, Art. 17, Rn 7., der davon ausgeht, dass die Eigentumsgarantie nur dann einschlägig ist, wenn die Rechtswidrigkeit die Wirksamkeit des Eigentumserwerbs nicht berührt.

129 *Callies/Ruffert/Callies*, Art. 17 GRC, Rn 6.

130 *Jeney*, S. 119.

131 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.

132 EuGH, 29.4.1999, Rs. C-293/97 (Standley u.a.), Slg 1999, I-2603, Rn 54 ff.

133 Z. B. EuG, 23.10.2003, Rs. T-65/98 (Van den Bergh Foods), 2003, II-4653, Rn 170 ff.

134 EuGH, 10.7.2003, Rs. C-20/00 und 64/00 (Booker Aquacultur), Slg 2003, I-7411, Rn 67 ff.

135 S. die Nachweise bei von *Danwitz/Depenheuer/Engel/von Danwitz*, S. 263. f.

136 EuGH, 28.4.1998, Rs. C-200/96 (Metronome Musik) Slg 1998, I-1953, Rn 21 ff (hier als Einschränkungsground der Berufsfreiheit); EuGH, 12.11.2006, Rs. C-479/04 (Laserdiskens ApS), Slg 2006, I-8089, Rn 65 (hier als Einschränkungsground 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. zB EuGH, 16.2.2012, Rs. C-360/10 (Belgische Vereinigung van Auteurs, Componisten en Uitgevers CVBA), Rn 41 ff; EuGH, 12.6.2012, Rs. C-283/11 (Sky Österreich), Rn 28 ff.

137 EuGH, 30.7.1996, Rs. 84/95 (Bosphorus), Slg 1996, I-3953, Rn 19 ff.

138 EuGH, 18.7.2007, Rs. 503/04 (Kommission/Deutschland), Slg 2007, I-6153, Rn 36.

nach der Rechtsprechung des EuGH den Eigentumsschutz, ebenso Guthaben auf Bankkonten und Geldforderungen.¹³⁹

- 48 Im Zusammenhang mit Eigentümerpositionen wird vom EuGH der Begriff *wohlerworbenne Rechte*¹⁴⁰ verwendet, wobei der Gerichtshof die wohlerworbenen Rechte nicht ausdrücklich unter den Schutz der Eigentumsgarantie stellt. Vielmehr geht es hier um den rechtsstaatlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes.¹⁴¹ 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 auf wohlerworbenen Rechte erstreckt.¹⁴²

b) Abweichungen zwischen EuGH und EGMR Rechtsprechung

- 49 Was die Abweichung der Rechtsprechung des EuGH von EMRK Recht betrifft, ist vor allem der Eigentumsschutz öffentlich-rechtlicher Berechtigungen relevant. Bei unionsrechtlich eingeräumten Rechtspositionen ergibt sich in diesem Zusammenhang ein gemischtes Bild. Bei Milchquoten hat der Gerichtshof die Eigentumsqualität zunächst eindeutig abgelehnt.¹⁴³ Später beschränkte sich der EuGH auf die Feststellung, die konkrete Maßnahme verletze nicht das Grundrecht auf Eigentum.¹⁴⁴ Dies gibt Grund für die Annahme, dass 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 könne.¹⁴⁵ Dies kann dahin gehend verstanden werden, dass Produktionsquoten und Referenzmengen als solche von Art. 17 GRC nicht erfasst sind.¹⁴⁶
- 50 Das Recht der EMRK erkennt hingegen die Eigentumsqualität der auf einer Genehmigung beruhenden öffentlich-rechtlichen Rechtsposition an, zumindest dann, wenn ein wirtschaftlicher Vorteil mit der Genehmigung einhergeht.¹⁴⁷ Wendet man diese Rechtsprechung auf die in den verschiedenen Marktorganisationen verteilten Quoten und Referenz-

mengen an, so können diese als vermögenswerte Rechtspositionen aus dem Eigentumsschutz nach Unionsrecht nicht ausgeklammert werden.

Das gleiche betrifft die Rechtspositionen aus der Sozialversicherung.¹⁴⁸ Der EuGH verneinte zwar nicht die Eigentumsqualität der Ansprüche aus der Sozialversicherung, hat aber diese Frage offen gelassen.¹⁴⁹ 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.¹⁵⁰

Auch beim Schutz des Unternehmens ist der EuGH zurückhaltender als der EGMR. Der EuGH lehnt den Eigentumsschutz nämlich eindeutig in Bezug auf Vermarktungsverbote und Vermarktungseinschränkungen ab, wie zB bei der Bananenmarktverordnung,¹⁵¹ der Tabakrichtlinie¹⁵² oder der Richtlinie über Nahrungsergänzungsmittel.¹⁵³ 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 Eigentumsschutzes.¹⁵⁴ Diese Rechtsprechung lässt einen erheblichen Zweifel am Eigentumsschutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs, also eines Unternehmens in seiner Gesamtheit, aufkommen.¹⁵⁵ Art. 1.1. ZP schützt hingegen den goodwill des Unternehmens, den der EGMR zum Teil als den Kundentamm definiert.¹⁵⁶ Damit nimmt der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb am Eigentumsschutz der EMRK teil.¹⁵⁷

Nach der der Rechtsprechung des EuGH kann die Verpflichtung, eine Abgabe zu bezahlen, nicht als Verstoß gegen das Eigentumsrecht angesehen werden.¹⁵⁸ Damit lehnt der Gerichtshof auch den Eigentumsschutz des Vermögens als solches ab.¹⁵⁹ Demgegenüber kann bereits aus dem Wortlaut der EMRK des Art. 1 1. ZP ein Eigentumsschutz auch für das Vermögen abgeleitet werden.¹⁶⁰ 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.¹⁶¹ Dies setzt aber voraus, dass das Vermögen als solches Gegenstand des Eigentumsschutzes ist.¹⁶²

139 EuGH, 3.9.2008, Rs. C-402/05 P und C-415/05 P (Kadi und Al Barakat International Foundation), Slg 2008, I-6351, Rn 355 ff.

140 S. zB EuGH, 28.10.1982, Rs. 52/81 (Faust/Kommission), Slg 1982, 3745, Rn 27.

141 *Milczewski*, S. 104 ff. So auch *Streinz/Streinz*, EUV/AEUV, Art. 17 GRC, Rn 10.

142 *Callies/Ruffert/Callies*, Art. 17 GRC, Rn 8; *Jarass*, Grundrechte, Art. 17, Rn 10.

143 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.

144 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, 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, I-5719, Rn 36.

145 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, 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.

146 *Jarass*, NVwZ, 1091.

147 S. bei Fn 124.

148 Dazu s. von Danwitz/Depenheuer/Engel/von Danwitz, S. 267.

149 EuGH, 19.6.1980, Rs. 41/79, 121/79 und 796/79 (Testa), Slg 1980, S. 1979, Rn 22.

150 EGMR, Entsch. 6.7.2005 (Stec), App. No. 65731/01 und 65900/01, Rn 53.

151 EuGH, 5.10.1994, Rs. C-280/93 (Deutschland/Rat), Slg 1994, I-4973, Rn 79.

152 EuGH, 14.12.2004, Rs. C-210/03 (Swedish Match), Slg 2004, I-11893, Rn 73.

153 EuGH, 12.7.2005, Rs. C-154/04 und C-155/04 (Alliance for Natural Health u.a.), Slg 2005, I-6451, Rn 128.

154 EuGH, 5.10.1994, Rs. C-280/93 (Deutschland/Rat), Slg 1994, I-4973, Rn 79.

155 *Jarass*, Grundrechte, Art. 17, Rn 12.

156 S. Fn 109 und 124.

157 So auch im Bezug auf das Unionsrecht *Depenheuer*, in: *Tettinger/Stern*, Art. 17, Rn 31.

158 EuGH, 21.2.1991, Rs. C-143/88 und C-92/89 (Zuckerfabrik Süderdithmarschen), Slg 1991, I-415, Rn 74.

159 *Depenheuer*, in: *Tettinger/Stern*, Art. 17, Rn 37; *Callies/Ruffert/Callies*, Art. 17 GRC, Rn 7.

160 *Depenheuer*, in: *Tettinger/Stern*, Art. 17, Rn 37.

161 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.

162 Ähnlich *Depenheuer*, in: *Tettinger/Stern*, Art. 17, Rn 38, der aber nur einen mittelbaren und keinen unmittelbaren Eigentumsschutz des Eigentums unter Art. 17 GRC bejaht.

c) Eigentümerpositionen nach dem Recht der EMRK

- 54 Über das bislang Gesagte hinaus bedarf es an dieser Stelle 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 hingewiesen.¹⁶³ Eine besondere Erwähnung verdient nur das Anteilseigentum¹⁶⁴ und das Erbrecht,¹⁶⁵ das nunmehr durch den Wortlaut des Art. 17 GRC ausdrücklich erfasst wird.

II. Eingriffe in das Eigentum und ihre Rechtfertigung

1. Das Verhältnis der Schrankenregelungen der Charta und der EMRK

- 55 Art. 17 GRC enthält zwei Schrankenregelungen in 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 GRC einschlägig, vor allem der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und die Wesensgehaltsgarantie. Die Rechtsprechung des EGMR¹⁶⁶ 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 aus, so muss erst ein Gleichklang zwischen diesen zum Teil unterschiedlichen Schrankenregelungen gefunden werden.
- 56 Es soll zunächst berücksichtigt werden, dass der EGMR Eingriffe dann als **sonstige Eingriffe** einstuft, wenn sich diese weder als Enteignung noch als Regelung der Nutzung einstufen lassen.¹⁶⁷ Jedoch können die als sonstiger Eingriff qualifizierten Maßnahmen bei genauer Betrachtung der Nutzungsklausel oder der Enteignungsklausel zugeordnet werden.¹⁶⁸ Der EGMR geht auch davon aus, dass die spezifischen Schrankenregelungen des Art. 1 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 1. ZP im Lichte der Grundregel des Satzes 1 zu betrachten sind.¹⁶⁹ In der Praxis führt dies 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.
- 57 Vor diesem Hintergrund kann man annehmen, dass die Bedeutung und Tragweite des Art. 17 GRC 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 GRC 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

163 Grabenwarter, S. 401 ff; Peukert in: Frowein/Peukert, Art. 1.1. ZP, Rn 2 ff; Meyer-Ladewig, EMRKs. 414, Rn 9 ff; Van Dijk/van Hoof/van Rijn/Zwaak, Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, S. 865 ff; Harris/O'Boyle/Warwick, Law of the European Convention on Human Rights, S. 656 ff; Jacob/White/Ovey, The European Convention on Human Rights S. 481 ff S. auch Frowein, in: FS Kutscher, S. 190 f; Gelinsky, S. 23 ff; Mittelberger, S. 16 ff; von Danwitz/Depenheuer/Engel/von Danwitz, S. 222 ff.

164 EGMR, 8.7.1986 (Lithgow), App. No. 9006/80; 9262/81; 9263/81; 9265/81; 9266/81; 9313/81; 9405/81, Rn 106 f.

165 EGMR, 13.6.1979 (Marckx), App. No. 6833/74, Rn 50. S. auch Gelinsky, S. 32 f.

166 Erstmals EGMR, 23.11.1982 (Sporrong and Lönnroth), App. No. 7151/75; 7152/75, Rn 61.

167 Grabenwarter, S. 407, Rn 14.

168 Vgl Gelinsky, S. 86.

169 EGMR, 23.11.1982 (Sporrong and Lönnroth), App. No. 7151/75; 7152/75, Rn 61. S. auch Meyer/Bernsdorff, GRC, Art. 17, Rn 19.

weniger als selbstständiger Prüfungsmaßstab. In diesem Sinne kann man davon ausgehen, dass Art. 17. Abs. 1 GRC zwei und nicht drei Formen des hoheitlichen Zugriffs auf das Eigentum kennt.¹⁷⁰

Der **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** des Art. 52. Abs. 1 GRC hat über die spezifischen Schranken in Art. 17 GRC 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 GRC gedeckt. Fraglich ist jedoch, welchen Inhalt diese Garantie im Bereich des Eigentumsschutzes innehat. Der EuGH verweist in seiner Rechtsprechung stets auf den Wesensgehalt des Eigentums.¹⁷¹ Die Rechtsprechung versteht jedoch den Wesensgehalt offenbar in einem relativen Sinne.¹⁷² 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.¹⁷³ Aufgrund dieser Formel untersucht der Gerichtshof das Antasten des Wesensgehalts entweder im Rahmen der allgemeinen Verhältnismäßigkeitsprüfung¹⁷⁴ oder stellt darauf ab, ob der Betroffene sein Eigentum auf anderer Weise nutzen kann.¹⁷⁵ Gelegentlich erscheinen diese Überlegungen nebeneinander, um die Verletzung des Wesensgehalts zu verneinen.¹⁷⁶ Mit Recht wird daher im Schrifttum geltend gemacht, dass die Wesensgehaltsgarantie durch diese Rechtsprechung ihre eigenständige Funktion gegenüber dem Verhältnismäßigkeitsprinzip einbüßt.¹⁷⁷

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 des Eigentums gleich,¹⁷⁸ die die Aufrechterhaltung wesentlicher Züge einer durch die Eigentumsgarantie geschützten Rechtsposition gebietet.¹⁷⁹ In diesem Sinne würde eine so

170 Depenheuer, in: Tertinger/Stern, Art. 17, Rn 44. Im Ergebnis auch Streinz/Streinz, EUV/AEUV, Art. 17, Rn 20 f; Callies/Ruffert/Callies, EUV/AEUV, Art. 17 GRC, Rn 12 ff A.a. Jarass, NVwZ, 1095; Jarass, Grundrechte, Rn 41 ff, 2010; Meyer/Bernsdorff, GRC, Art. 17, Rn 14.

171 Bereits in EuGH, 13.12.1979, Rs. 44/79 (Hauer), Slg 1979, 3727, Rn 23.

172 Callies/Ruffert/Callies, EUV/AEUV, Art. 17 GRC, Rn 28.

173 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.

174 S. zB 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, I-6351, Rn 357 ff.

175 EuGH, 10.1.1992, Rs. C-177/90 (Kühn), Slg 1992, I-35, Rn 17.

176 EuGH, 3.12.1998, Rs. C-368/96 (Generics), Slg 1998, 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 Arzneispezialitäten tätig zu sein.“

177 Müller-Michaels, S. 53.

178 Zur Identität der Institutsgarantie und des Wesensgehaltsgarantie s. BVerfGE 58, 300, 348 – Nassauskiesung.

179 Leisner, in: HStR VI, § 149, Rn 16.

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 GRC hinaus jeglicher praktischen Relevanz.

2. Eigentumsentziehung

a) Eingriff in das Eigentum

- 51 Kraft Art. 345 AEUV sind der EU Enteignungen prinzipiell nicht verwehrt.¹⁸⁰ 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 er 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 das EuG bislang in äußerst wenigen Fällen den Begriff Entziehung, Entzug des Eigentums bzw. Enteignung.¹⁸¹ 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.“¹⁸² Im Fall *Tocai* hat der EuGH den Enteignungscharakter des Verbots der Verwendung des Wortes „Tocai“ zur Bezeichnung italienischer Qualitätsweine verneint, weil „es nicht jede sinnvolle Art der Vermarktung der betroffenen italienischen Weine ausschließt.“¹⁸³
- 62 Diesen Aussagen ist ebenso wenig ein Begriff der Eigentumsentziehung zu entnehmen wie in den Fällen, in denen der EuGH oder das EuG das klägerische Vorbringen abgewiesen und statt einer 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.¹⁸⁴ Dies passierte selbst dann, wenn die Kläger schwerwiegende Eingriffe in ihr Eigentum rügten – wie die Vernichtung des gesamten Fischbestandes einer Fischzuchtanlage.¹⁸⁵
- 63 Das Recht der EMRK liefert in dieser Hinsicht handfestere Anhaltspunkte. Unzweifelhaft gilt demnach die formelle Enteignung, dh die formelle Eigentumsübertragung vom Eigentümer auf die öffentliche Hand, als Eigentumsentziehung, und zwar unabhängig davon, ob dies in Form eines Gesetzes,¹⁸⁶ eines Verwaltungsakts, eines Gerichtsurteils¹⁸⁷ oder eines privatrechtlichen Vertrags erfolgt.¹⁸⁸ Hierunter fallen auch Nationalisierungsmaßnah-

180 Pechstein, in: FS v. Brünneck, 204. AA von Danwitz, in: von Danwitz/Depenheuer/Engel (Hg.) S. 260/271.

181 Für die Hinweise s. auch Ehlers/Callies, S. 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.

182 EuGH, 13.12.1979, Rs. 44/79 (Hauer), Slg 1979, 3727, Rn 19.

183 EuGH, 12.5.2005, Rs. C-347/03 (Tocai), Slg 2005, I-3785, Rn 122. Noch lapidarer ist die Aussage des EuG im Fall *Travellex Global and Financial Services*, dass der Klagegrund einer Enteignung nicht von dem Klagegrund einer Verletzung der Markenrechte oder dem Vorbringen einer Verletzung wohl-erworbener 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 (*Travellex Global and Financial Services*), Slg 2003, II-1677, Rn 152.

184 S. zB EuG, 13.7.2011, Rs. T-138/07 (Schindler), Rn 189.

185 EuGH, 10.7.2003, Rs. C-20/00 und 64/00 (Booker Aquacultur), Slg 2003, I-7411, Rn 67 ff.

186 S. zB EGMR, 9.12.1994 (Heilige Klöster), App. No. 13092/87 und 13984/88, Rn 61 ff.

187 EGMR.

188 *Frowein* in: FS Rowedder, 49, 53; *Fischborn*, S. 27; *Peukert* in: *Frowein/Peukert*, Art. 1 1 ZP, Rn 21.

men,¹⁸⁹ die allerdings im Unionsrecht wegen Art. 345 AEUV eine mitgliedstaatliche Kompetenz darstellen und dem Anwendungsbereich des Art. 17 GRC entzogen sein können. Der Eigentumszug zugunsten Privater kann auch als formelle Enteignung angesehen werden.¹⁹⁰

Über formelle Enteignungen hinaus gelten auch *de facto* Enteignungen¹⁹¹ 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.¹⁹²

Da sich *de facto* Enteignungen von Nutzungsregelungen nicht immer leicht unterscheiden lassen, ist die Frage der Abgrenzung von besonderer Bedeutung. Hier lassen sich zwei Kriterien in der Rechtsprechung des EGMR identifizieren:¹⁹³ Das eine geht vom Vertrauen des Beschwerdeführers aus. Hätte der Betroffene auf den Fortbestand seiner Rechtsposition ohne Beeinträchtigung nicht vertrauen dürfen, so liegt eine Nutzungsregelung und keine *de facto* Enteignung vor.¹⁹⁴ Das andere Kriterium gründet auf der Schwere des Eingriffs. Demnach ist entscheidend ist, ob die verbleibende Rechtsposition noch einen sinnvollen Gebrauch der vermögenswerten Gegenstände zulässt.¹⁹⁵

Die Gesamtbetrachtung der Rechtsprechung der Unionsorgane und der Konventionsorgane legt den Schluss nahe, dass Art. 17 Abs. 1 S. 2 GRC neben formellen Enteignungen auch auf *de facto* Enteignungen anwendbar ist. Zum einen benutzt das EuG gelegentlich den Begriff des „enteignungsgleichen Eingriffs“.¹⁹⁶ Ferner steht das Abstellen des EuGH im Fall *Hauer* bei der Verneinung der Eigentumsentziehung auf die verbleibende Verfügungs- und Nutzungsmöglichkeiten im Einklang mit dem Grundgedanken der diesbezüglichen EGMR-Rechtsprechung. Beiden liegt die Annahme zugrunde, dass ein Eingriff in das Eigentum als Eigentumsentziehung anzusehen ist, wenn dieser den Eigentümer jeder sinnvollen Möglichkeit des Gebrauchs des Eigentumsgegenstands beraubt.¹⁹⁷

b) Rechtfertigung der Eingriffe

In Art. 17 GRC 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 Sinne¹⁹⁸ die Voraussetzungen und Bedingungen sowie den Zweck der Eigentumsentziehung festlegt.¹⁹⁹ In diesem Sinne ist der Gesetzesbegriff in Art. 17. Abs. 1 S. 2 GRC weder auf formelle innerstaatliche Gesetze, noch einen Gesetzge-

189 EGMR, 8.7.1986 (Lithgow), App. No. 9006/80; 9262/81; 9263/81; 9265/81; 9266/81; 9313/81; 9405/81, Rn 107.

190 Erstmals EGMR, 21.2.1986 (James), App. No. 8793/79, Rn 38. S. auch *Gelinsky*, 44 ff; *Fischborn*, S. 28 ff.

191 EGMR, 23.11.1982 (Sporrong and Lönnroth), App. No. 7151/75; 7152/75, Rn 63.

192 *Grabenwarter*, S. 405; *Fischborn*, S. 33. Für die konkreten Fälle der *de facto*-Enteignung s. *Peukert* in: *Frowein/Peukert* Art. 1 1 ZP, Rn 22 f.

193 Dazu *Gelinsky*, S. 59 ff.

194 EGMR, 18.2.1991, (Fredin), Appl. no. 12033/86, Rn 46.

195 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.

196 EuG 29.1.1998 (Edouard Dubois et Fils), Rs. T-113/96, Slg 1998, II-125, Rn 43.

197 AA von Danwitz (S. 207), der davon ausgeht, dass der Zweck der Maßnahme über die Einstufung als Enteignung entscheidet.

198 *Grabenwarter*, S. 408.

199 *Peukert*, in: *Frowein/Peukert*, Art. 1 1 ZP, Rn 47.

bungsakt der EU nach Art. 288 AEUV²⁰⁰ begrenzt. Liegt ein als Eigentumsentziehung geltender Eingriff in das Eigentum vor – was auch bei mitgliedstaatlichen Maßnahmen im Lichte des Art. 51. Abs. 1 GRC nicht gänzlich auszuschließen ist – muss dieser auf einer genügend bestimmten, zugänglichen und vorhersehbaren Rechtsnorm beruhen.

- 69 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 GRC gedeckt sein, soweit diese auch öffentliche Interessen verwirklicht.
- 70 Die Entschädigungspflicht ist im Gegensatz zu Art. 1 des 1. ZP in Art. 17 Abs. 1 S. 2 GRC ausdrücklich geregelt. Die Entschädigung muss rechtzeitig sein, was zusammen mit dem Gesetzesvorbehalt dahin gehend verstanden werden kann, dass die gesetzliche Grundlage der Eigentumsentziehung zugleich über die Entschädigung verfügen soll.²⁰¹ Zudem muss eine angemessene Entschädigung gewährt werden. Da der Grundrechtekonvent bewusst gegen die Aufnahme des Erfordernisses einer vollen Entschädigung entschieden hat, 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.
- 71 In der Rechtsprechung des EuGH lassen sich hierzu nur implizite Feststellungen finden.²⁰² Die Rechtsprechung des EGMR macht jedoch deutlich, dass die Höhe der Entschädigungspflicht im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu bemessen ist. Sogar eine entschädigungslose Enteignung hält der EGMR unter außergewöhnlichen Umständen für zulässig.²⁰³ Dabei beruft sich der Gerichtshof auch auf den weiten Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten.²⁰⁴ 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.²⁰⁵ Insofern 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.

3. Die Regelung der Nutzung des Eigentums

a) Eingriff in das Eigentum

- 72 Die Regelung der Nutzung des Eigentums ist der häufigste Eigentumseingriff im Unionsrecht. Nutzungsregelungen sind generelle oder individuelle hoheitliche Maßnahmen, die einen bestimmten Gebrauch des Eigentums gebieten oder untersagen, sei es zeitlich, räumlich oder sachlich.²⁰⁶ 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 Nut-

200 AA Pechstein, in: FS v. Brünneck, 204 f.; Calliess/Ruffert/Calliess, EUV/AEUV, Art. 17 GRC, Rn 23.

201 Pechstein, S. 208.

202 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.“

203 EGMR, 21.2.1986 (James), App. No. 8793/79, Rn 54; EGMR, 8.7.1986 (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, S. 272 ff.

204 EGMR, 22.1.2004 (Jahn), Appl. No. 46720/99, 72203/01 und 72552/01, 113; Fischborn, S. 278.

205 Eindeutig gegen diese Möglichkeit Pechstein, in: FS v. Brünneck, S. 208.

206 Jarass, Grundrechte, Art. 17, Rn 26.; Calliess/Ruffert/Calliess, EUV/AEUV, Art. 17 GRC, Rn 12.

zungsregelung²⁰⁷ wie das Einfrieren von Bankkonten,²⁰⁸ oder die Vernichtung des gesamten Fischbestands einer Fischzuchtanlage.²⁰⁹

Die Rechtsprechung des EuGH klammert Marktanteile aus dem Eigentumsschutz aus und verneint dementsprechend das Vorliegen eines Eingriffs bei Vermarktungsverboten.²¹⁰ Im Lichte der Rechtsprechung des EGMR zum goodwill soll hier wohl auch die Anwendbarkeit des Art. 17 Abs. 1 S. 3 GRC bejaht werden, ebenso wie bei Abgaben, die nach der Rechtsprechung des EGMR als Regelung der Nutzung überprüft werden können.²¹¹ Der Rechtsprechung des EGMR folgend sollte die Entziehung von Quoten und Referenzmengen auch anhand von Art. 17 Abs. 1 S. 3 GRC überprüft werden.

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.²¹²

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 GRC entsprechen. Mit diesem Erfordernis der Nutzungsregelung wird die vom EuGH oft herangezogene gesellschaftliche Funktion des Eigentums²¹³ zum Ausdruck gebracht. Damit öffnet zumindest verbal Art. 17 Abs. 1 S. 2 GRC als *lex specialis* den Kreis zulässiger Einschränkungsgründe weiter, als Art. 52. Abs. 1 GRC.²¹⁴ Nach der bisherigen Rechtsprechung ist es wohl unwahrscheinlich, dass eine Maßnahme der Union an dieser Hürde scheitern würde.²¹⁵

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.“²¹⁶ Dabei verzichtet der Gerichtshof meist darauf, die Einhaltung der einzelnen Teilprinzipien des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes durchzuprüfen, und misst den Regelungszielen der

207 EuGH, 13.12.1979, Rs. 44/79 (Hauer), Slg 1979, 3727, Rn 19.

208 EuGH, 3.9.2008, Rs. C-402/05 P und C-415/05 P (Kadi und Al Barakaat International Foundation), Slg 2008, I-6351, Rn 370.

209 EuGH, 10.7.2003, Rs. C-20/00 und 64/00 (Booker Aquacultur), Slg 2003, I-7411, Rn 67 ff.

210 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.

211 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.

212 Jarass, Grundrechte, Art. 17, Rn 29.

213 S. zB EuGH, 11.7.1989, Rs. 265/87 (Schräder Hs Kraftfutter), Slg 1989, 2237, Rn 15; EuGH, 5.10.1994, Rs. C-280/93 (Deutschland/Rat), Slg 1994, I-4973, Rn 78, EuGH, 3.9.2008, Rs. C-402/05 P und C-415/05 P (Kadi und Al Barakaat International Foundation), Slg 2008, I-6351, 355.

214 AA Jarass, Grundrechte, Art. 17, Rn 32.

215 Vgl Calliess/Ruffert/Calliess, EUV/AEUV, Art. 17 GRC, Rn 27.

216 S. zB EuGH, 5.10.1994, Rs. C-280/93 (Deutschland/Rat), Slg 1994, I-4973, Rn 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.

Union einen auffallend hohen Stellenwert zu.²¹⁷ Es ist zu erwarten, dass die Rechtsprechung des EGMR zum gerechten Ausgleich (fair balance) bei Eigentumsregelungen auch im Unionsrecht Eingang findet.²¹⁸

C. Perspektiven des Eigentumsschutzes im Unionsrechts

- 77 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.
- 78 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 genügend Anhaltspunkte für den Aufbau einer Dogmatik der Eigentumsgarantie in der Europäischen Union. Das würde nicht nur den rechtlichen Verpflichtungen aus Art. 52 Abs. 3 GRC gerecht werden. Es gibt auch 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.
- 79 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 zB die rückwirkende Steuergesetzgebung – sollte im Unionsrecht nicht gefolgt werden. Die allgemeine Tendenz des Konventionsrechts, die Verhältnismäßigkeitsprüfung in den Mittelpunkt der Prüfung sämtlicher Eingriffe in das Eigentumsrecht zu stellen, führt auch zu einer fließenden Eigentumsdogmatik. So wird ein Stück vom von *Walter Leisner* beschriebenen „Abwägungsstaat“ auf Unionsebene verwirklicht. Insbesondere die konsequente Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips kann und sollte zur Herausbildung konkreter Teilregeln führen.

217 Ehlers/*Callies*, EU-Grundrechte, S. 595.

218 Meyer/*Bernsdorff*, GRC, Art. 17, Rn 21.

§ 15 Gleichheitsgarantien

Stefanie Schmahl

A. Einleitung und Verortung im Gesamtsystem	1	1. Definition von Behinderung	91
I. Allgemeine Einführung	1	2. Gehalt des Diskriminierungsverbots	92
II. Historischer Kontext	7	3. Gehalt des Teilhaberechts	95
1. Gründungsverträge	7	V. Verbot der Altersdiskriminierung und besondere Teilhaberechte von Kindern und älteren Menschen	97
2. Vertrag von Maastricht	9	1. Teilhaberechte des Kindes	99
3. Vertrag von Amsterdam	10	a) Schutz- und Fürsorgeanspruch des Kindes	102
4. Vertrag von Nizza	13	b) Spezifische Teilhaberechte des Kindes	104
5. Vertrag von Lissabon	14	2. Teilhaberechte älterer Menschen ..	107
III. Rechtspolitische und funktionale Einordnung	17	3. Verbot der Altersdiskriminierung ..	110
1. Allgemeiner Gleichheitssatz	18	a) Genese	111
2. Primärrechtliche Diskriminierungsverbote	22	b) Schutzbereich	114
3. Sekundäres Antidiskriminierungsrecht	25	c) Verpflichtungsadressaten	116
B. Spezielle Aspekte der Gleichbehandlung nach thematischen Gesichtspunkten	30	d) Vergleichsmaßstab und Formen der Diskriminierung	117
I. Gleichstellung von Mann und Frau und Verbot der Geschlechterdiskriminierung	31	e) Rechtfertigung	119
1. Gleichstellung von Mann und Frau im Erwerbsleben	33	VI. Verbot der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung	124
a) Verpflichtungsadressaten	35	1. Entwicklung im Recht der EMRK ..	125
b) Schutzbereich	38	2. Entwicklung und Ausgestaltung des unionsrechtlichen Gleichbehandlungsgebots	127
c) Vergleichsmaßstab und Vergleichskriterien	42	a) Schutzbereich	127
d) Diskriminierungsmerkmal und Formen der Diskriminierung ..	43	b) Formen der Ungleichbehandlung	129
e) Rechtfertigung	49	c) Vergleichsmaßstab und Rechtfertigungsregime	134
2. Gleichstellung von Frauen und Männern in sonstigen Lebensbereichen	53	VII. Verbot der Diskriminierung aufgrund von Religion oder Weltanschauung und Grundsatz der Vielfalt	135
a) Verpflichtungsadressaten	54	1. Diskriminierungsverbot	136
b) Schutzbereich	55	2. Vielfaltsgrundsatz	138
c) Diskriminierungsformen	56	C. Allgemeine Lehren und Kongruenz der europäischen Gleichheitsgarantien	140
d) Rechtfertigung	58	I. Allgemeiner Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung	141
3. Zwischenergebnis	59	II. Begriff und Formen der Diskriminierung	144
II. Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit	60	1. Unmittelbare Diskriminierung	146
1. Besonderheit der Regelung	61	2. Mittelbare Diskriminierung	147
2. Parallelität von Art. 18 AEUV und Art. 21 Abs. 2 GRC	63	3. Positive Diskriminierung	149
3. Verhältnis zu den übrigen Vertragsbestimmungen	64	4. Weitere Formen der Diskriminierung	151
4. Verpflichtungsadressaten	66	5. Inländerdiskriminierung?	156
5. Schutzbereich	68	III. Verpönte Diskriminierungsmerkmale ..	157
6. Diskriminierungsgrund und Diskriminierungsformen	73	IV. Eingeschränkte Autonomie der Gleichheitsgarantien	161
7. Rechtfertigung	77	V. Berechtigte der Gleichheitsgarantien ..	162
8. Zwischenergebnis	80	VI. Verpflichtungsadressaten der Gleichheitsgarantien	164
III. Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Rasse und der ethnischen Herkunft	81	VII. Rechtfertigungsregime	169
1. Definition und Schutzbereich	83	VIII. Rechtsfolgen	172
2. Verpflichtungsadressaten	85	D. Fazit und Ausblick	176
3. Formen der Diskriminierung	86	Verzeichnis wichtiger Entscheidungen	178
4. Rechtfertigung	88		
IV. Verbot der Diskriminierung aufgrund einer Behinderung	90		