



Georg-August-Universität Göttingen  
Juristische Fakultät  
Institut für Öffentliches Recht  
- Geschäftsführender Direktor-



Prof. Dr. Möllers • Platz der Göttinger Sieben 6 • 37073 Göttingen

**Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbes.  
Staatsrecht, Rechtsvergleichung und  
Verfassungstheorie**

Prof. Dr. Christoph Möllers, LL.M.

37073 Göttingen, 16. März 2009  
Platz der Göttinger Sieben 6  
fon: (0551) 39-10156  
fax: (0551) 39-7414

**Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung im Finanzausschuss  
des Deutschen Bundestages am 16. 3. 2009 zum Entwurf eines  
Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz (FMStErgG), BR-Drucks. 160/09**

Die folgende Stellungnahme beschränkt sich auf eine verfassungsrechtliche Bewertung der Enteignungsregelungen in Art. 3 des o.g. Entwurfs, das Rettungsübernahmegesetz (RettungsG).

## **I. Grundsätzliches**

### (1) Enteignung als Regelungsinstrument

Eine Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG stellt den stärksten Eingriff in die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes dar. Sie ist in der freiheitlichen Konzeption des Grundgesetzes nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig. Zugleich verbinden sich aber mit der Form der Enteignung, soweit sie verfassungsrechtlich korrekt gehandhabt wird, Vorteile. Enteignungen weisen gegenüber Eingriffen in die Struktur von Kapitalgesellschaften gleich in mehrerer Hinsicht ein hohes Maß an Rechtssicherheit auf: Die Zulässigkeit einer Enteignung bemisst sich allein nach deutschem Recht, ausländische oder europäische Regelungen sind nicht berührt (Art. 295 EG). Mit der Anwendung diesen Rechts verbundene Rechtsunsicherheiten fallen weg. Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Enteignung sind klar definiert. Die geschützten Erwartungen der Betroffenen sind rechtsstaatlich eindeutig

bestimmt. Die Form des Unternehmens bleibt erhalten. All diese Vorteile fehlen gesetzlichen Eingriffen des Staates in die aktienrechtlich geregelte Organisationsstruktur einer Kapitalgesellschaft. Die verfassungsrechtlichen Grenzen solcher Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG, insbesondere die Frage der Ausgleichspflichtigkeit, sind ungewiss und umstritten. Gesellschaftsrechtliche Rechtspositionen der Anteilseigner können fortwirken und staatliche Kontrollmaßnahmen verzögern oder unter den Vorbehalt einer Anfechtung stellen.

## **II. Eingriff in die Eigentumsgarantie**

### (2) Schutzbereichseröffnung

Anteile, sonstige Rechte und Forderungen, wie sie durch § 1 Abs. 2 E zum Gegenstand der vorliegenden Regelung gemacht werden, sind durch die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG geschützt.

### (3) Enteignungsbegriff

Bei der in § 1 Abs. 1 E vorgesehenen Enteignung handelt es sich um eine Enteignung im verfassungsrechtlichen Sinne, wie sie das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung definiert hat.<sup>1</sup> Diese unterliegt damit den Rechtfertigungsanforderungen des Art. 14 Abs. 3 GG.

### (4) Richtige Rechtsform

Die in § 2 Abs. 1 S. 1 E für den Enteignungsakt vorgesehene Form der Rechtsverordnung stellt verfassungsrechtlich gesehen eine Administrativenteignung, keine Legalenteignung dar. Sie wird nicht vom Gesetzgeber, sondern von der vollziehenden Gewalt, der Bundesregierung, auf Grundlage des vorliegenden Gesetzes vorgenommen. Damit unterliegt sie nicht den gesteigerten Rechtfertigungsmaßstäben, die das Bundesverfassungsgericht für die Legalenteignung entwickelt hat. Bei der Wahl der Rechtsform ist der Gesetzgeber grundsätzlich frei. Eine Administrativenteignung erscheint aber in der Regel aus Gründen des Rechtsschutzes und der Diskriminierungsfreiheit vorzugswürdig. Die gewählte Form der Rechtsverordnung ist angemessen, weil die Enteignungsentscheidung einen großen und nicht ohne weiteres überschaubaren Personenkreis, die Anteilseigner einer Kapitalgesellschaft, betreffen kann. Die Vorgaben für Inhalt und Begründung der Rechtsverordnung gehen über das verfassungsrechtlich Gebotene hinaus.

### **III. Rechtfertigung der Enteignung**

#### (5) Gemeinwohlbestimmung

Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig, Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG. Die Enteignung muss durch ein gewichtiges Gemeinwohlanliegen gerechtfertigt werden, das durch den Gesetzgeber konkret zu definieren ist. Im vorliegenden Entwurf definiert § 1 Abs. 1 E dieses Gemeinwohlanliegen als „Sicherung der Finanzmarktstabilität“. Dieses Gemeinwohlziel wird durch die Regelung der § 1 Abs. 4 Nr. 2 a), b) und c) E näher definiert, insbesondere durch die Kriterien der Rechtssicherheit, der Nachhaltigkeit und der wirtschaftlichen Zumutbarkeit. Diese Zielbestimmung dürfte den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsvorgaben entsprechen. Will man an diesem Punkt sicher gehen, könnte man eine Regelung implementieren, mit der die Deutsche Bundesbank und/oder die BaFin die Systemrelevanz des Enteignungsakts offiziell zertifizieren müssen, die Gemeinwohlbestimmung müsste also „im Einvernehmen“ mit diesen Behörden erfolgen.

#### (6) Gewichtigkeit des Gemeinwohlanliegens

Das Gemeinwohlziel muss zum Akt der Enteignung in einem angemessenen und für den Betroffenen zumutbaren Verhältnis stehen. Ein Blick in die Verfassungsrechtsprechung zur Enteignung zeigt, dass dies im vorliegenden Fall unzweifelhaft gewährleistet ist.<sup>2</sup> Eine Bedrohung der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte stellt ein Gemeinwohlanliegen dar, das deutlich über den Rechtfertigungsstandards für Enteignungen liegt, die beispielsweise im Bauplanungs- oder im Fachplanungsrecht gefordert werden.

#### (7) Erforderlichkeit

Die Enteignung ist nur zulässig, wenn mildere, das Eigentum stärker schonende Mittel zur Erreichung des Gemeinwohlziels nicht gegeben sind. Dieses verfassungsrechtliche Gebot wird durch § 1 Abs. 4 Nr. 1 E umgesetzt, der die Enteignung ausdrücklich nur als letztes Mittel für zulässig erklärt.

---

<sup>1</sup> Seit BVerfGE 58, 300 (330 f.).

<sup>2</sup> Vgl. etwa BVerfGE 76, 264 (284 ff.).

## **IV. Enteignungsentschädigung**

### (8) Junktimklausel

Die gesetzliche Regelung muss die Entschädigung in Art und Höhe ausdrücklich regeln, Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG. Eine solche Regelung liegt in § 4 Abs. 3 und 4 E vor. Diese Regelung ist ausreichend bestimmt.

### (9) Entschädigungshöhe

Die verfassungsrechtlich gebotene Höhe der Entschädigung entspricht – dies ist unbestritten – nicht der Höhe eines zivilrechtlichen Schadensersatzes. Der Enteignete hat entsprechend Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG einen Anspruch auf eine Entschädigung, die unter Abwägung seiner Interessen mit dem Gemeinwohl zu bemessen ist. Der Enteignete muss nicht wieder auf das Vermögensniveau gebracht werden, über das er hätte verfügen können, wäre er nicht enteignet worden. Der Verkehrswert stellt nach allgemeiner Ansicht nicht die Untergrenze einer angemessenen Enteignungsentschädigung dar. Aus diesem Grund erscheint die Entschädigungsregelung des § 4 Abs. 3 und 4 E verfassungsrechtlich unbedenklich.

## **V. Rechtsschutz**

### (10) Rechtswegeröffnung

Gegen den Enteignungsakt als solchen ist von Verfassungs wegen Rechtsschutz zu garantieren, Art. 19 Abs. 4 GG. Gegen die Festsetzung der Höhe der Entschädigung ist der ordentliche Rechtsweg zu eröffnen, Art. 14 Abs. 3 S. 4 GG. Beiden Erfordernissen genügen die Regelungen des § 5 Abs. 1 E, resp. des § 5 Abs. 7 E.

### (11) Rechtswegverkürzung

Die Verkürzung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsweges auf nur eine Instanz in § 5 Abs. 1 E, konkret auf die Überprüfung allein durch das Bundesverwaltungsgericht, ist aus § 50 VwGO wie aus fachrechtlichen Vorschriften bekannt. Diese Regelung ist verfassungsrechtlich unbedenklich, Art. 19 Abs. 4 GG garantiert nach ganz überwiegender Ansicht keinen Instanzenzug.

### (12) Effektivität des Rechtsschutzes

Das aus Art. 19 Abs. 4 GG hergeleitete Gebot des effektiven Rechtsschutzes verpflichtet den Gesetzgeber dazu, das Enteignungsverfahren und den Rechtsschutz so auszugestalten, dass der Betroffene genügend Zeit hat, sich gerichtlich zur Wehr zu setzen, und das angerufene Gericht keinen Zustand vorfindet, der sich durch die gerichtliche Entscheidung nicht mehr umkehren lässt. Die gesetzliche Regelung gibt durch die Pflicht zur Veröffentlichung der Eröffnungsentscheidung der Bundesregierung, § 3 Abs. 2 S. 2 E, den Betroffenen eine ausreichende Vorwarnung, um sich auf einen solchen Eingriff vorzubereiten. Durch die Regelung des § 5 Abs. 6 E ist es den Adressaten der Enteignung zudem ermöglicht, gerichtlichen Rechtsschutz im Wege der einstweiligen Anordnung zu erhalten, wenn Anlass zur Befürchtung besteht, dass staatliche Maßnahmen unumkehrbare Zustände schaffen könnten, bevor abschließend über die Zulässigkeit der Enteignung entschieden wurde.

### (13) Rückübertragungsanspruch

Die Regelung des § 5 Abs. 4 S. 2 E gibt dem im verwaltungsgerichtlichen Verfahren obsiegenden Kläger einen schuldrechtlichen Anspruch auf Rückübertragung seines Eigentums. Diese Regelung beschränkt die Rechte des Klägers nicht, sondern gibt diesem eine zusätzliche Option, falls er trotz Obsiegens vor Gericht auf sein Eigentum keinen Wert mehr legt oder ihm eine anderweitige Einigung mit dem Staat günstiger erscheint. Ob nach Ablauf der Monatsfrist jeglicher Anspruch des Eigentümers erlischt, erscheint fraglich.

## **VI. Schlussbemerkung**

### (14) Keine regelungstechnischen Neuheiten

Alles in allem betritt der vorliegende Entwurf kein verfassungsrechtliches Neuland. Er kombiniert in allen untersuchten Bereichen bekannte gesetzliche Regelungen aus dem Baurecht, dem Fachplanungsrecht und dem Investitionshilferecht, die allesamt in einer Vielzahl von Fällen praktisch erprobt und gerichtlich überprüft wurden. Seine große öffentliche und politische Aufmerksamkeit verdankt der vorliegende Gesetzentwurf allein der Tatsache, dass Anteilseigner einer Bank von der Regelung des Gesetzes betroffen sind. Zwischen dem Eigentum eines Anteilseigners und dem Grundeigentum eines Kleinbauern, der zum Zweck des Straßenbaus enteignet wird, besteht aber aus verfassungsrechtlicher Perspektive kein Unterschied.