

Landwirtschaftliches
Eigentum und
Schutzgebietsausweisungen
- BRD

Diskussionspapier Nr. 95-R-02

Christian Grimm*)

Juli 2002



Institut für Wirtschaft, Politik und Recht
Universität für Bodenkultur Wien

DISKUSSIONSPAPIER

Die WPR-Diskussionspapiere sind ein Publikationsorgan des Instituts für Wirtschaft, Politik und Recht der Universität für Bodenkultur Wien. Der Inhalt der Diskussionspapiere unterliegt keinem Begutachtungsvorgang, weshalb allein die Autoren und nicht das Institut für WPR dafür verantwortlich zeichnen. Anregungen und Kritik seitens der Leser dieser Reihe sind ausdrücklich erwünscht.

Kennungen der WPR-Diskussionspapiere: W - Wirtschaft, P - Politik, R - Recht

WPR Discussionpapers are edited by the Department of Economics, Politics, and Law at the Universität für Bodenkultur Wien. The responsibility for the content lies solely with the author(s). Comments and critique by readers of this series are welcome.

The acronyms stand for: W - economics, P - politics, R - law

*) Prof. Dr. Christian Grimm, Studiendekan im Studiengang Landwirtschaft der Fachhochschule Weihenstephan, derzeit im Austausch im BMLFUW, Abteilung I/1.

Bestelladresse:

Institut für Wirtschaft, Politik und Recht
Universität für Bodenkultur Wien
Gregor Mendel-Str. 33
A - 1180 Wien
Tel: +43/1/47 654 - 3660
Fax: +43/1/47 654 - 3692
e-mail: h365t5@edv1.boku.ac.at
Internetadresse:

<http://www.boku.ac.at/wpr/wprpage.html>

Landwirtschaftliches Eigentum und Schutzgebietsausweisungen BRD¹

Prof. Dr. Christian Grimm

Inhalt

1. Die Aufgabe des Rechts	2
2. Die Eigentumsordnung des Grundgesetzes	3
3. Hinweise zur Inhalts- und Schrankenbestimmung und zur Sozialbindung	4
4. Hinweise zur Enteignung	8
a) Begriff	8
b) Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	9
c) Der enteignende und enteignungsgleiche Eingriff	10
5. Die Einordnung von Schutzgebietsausweisungen in die Gesamtsystematik der verfassungsrechtlichen Eigentumsordnung	10
a) Allgemeines	10
b) Hinweise zu den FFH- und Vogelschutzgebieten	11
6. Die ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung	11
7. Der gesetzliche Billigkeitsausgleich	12
8. Abgrenzungsbeispiele zwischen entschädigungsloser Sozialbindung und entschädigungspflichtigen Eingriffen	15
a) Fälle der Sozialbindung	15
b) Entschädigungspflichtige Fälle	16

¹ Vortrag am 24. Juni 2002 vor der Österreichischen Gesellschaft für Agrar- und Umweltrecht in Wien

Schutzgebietsausweisungen und landwirtschaftliches Eigentum in der BRD

Vortrag am 24. Juni 2002 vor der
Österreichischen Gesellschaft für Agrar- und Umweltrecht in Wien

Prof. Dr. Christian Grimm

Sehr geehrter Herr Präsident, meine sehr verehrten Damen und Herren, zunächst möchte ich mich bei der österreichischen Gesellschaft für Agrar- und Umweltrecht dafür bedanken, dass ich heute an dieser Stelle einen Vortrag halten darf. Ich bin nun bereits seit drei Monaten im Bundeslandwirtschaftsministerium in Wien, um hier ein Praxissemester zu absolvieren, und bin dort von den Kolleginnen und Kollegen so kollegial und freundschaftlich aufgenommen worden, dass ich nun gerne die Gelegenheit wahrnehme und versuchen möchte, mich mit diesem Vortrag ein wenig zu revanchieren.

1. Die Aufgabe des Rechts

Das Thema Schutzgebietsausweisungen erregt seit längerer Zeit die Gemüter der landwirtschaftlichen Betriebsinhaber. In oft emotional gefärbten Diskussionen sind es häufig die Juristen, die dem Unwillen betroffener Landwirte ausgesetzt sind. Bei derartigen Auseinandersetzungen versuche ich, die Gemüter dadurch zu beruhigen, dass ich die Erwartungshaltung, mit der oft an das Recht herangegangen wird, zu dämpfen versuche. Ich versuche, den Betroffenen klar zu machen, dass diejenigen, die Recht setzen oder anwenden, nicht immer Gerechtigkeit erreichen können. Ein Anspruch in dieser kategorischen Form lässt sich nicht mehr aufrecht erhalten. Zum einen, weil zu viel Unrecht im Namen der Gerechtigkeit im Lauf der Geschichte verübt worden ist, als dass man sich heute noch unreflektiert und naiv auf diesen Begriff berufen könnte. Zum andern - und das wissen Sie besser als ich - fließen in die Rechtsetzung die Ansichten und Interessen verschiedenster Körperschaften, Verbände und Gruppierungen ein, sodass die Resultate oft Kompromisscharakter tragen. Ähnliches gilt im Bereich der Rechtsanwendung. Vor den Richter kommen in der Regel keine eindeutigen Rechtsfälle. Wären sie so eindeutig, würde man ja die Gerichte nicht bemühen, würde man die finanziellen und psychischen Belastungen, die mit einem Rechtsstreit verbunden sind, nicht auf sich nehmen. Zwar steht die Gerechtigkeit als Ideal, als Postulat auch heute noch am Horizont der Rechtsetzung und Rechtsanwendung, aber in erster Linie versteht man heute das Recht als ein aus der Gesellschaft hervorgehendes Element, das – soweit möglich- der Konfliktvermeidung und Konfliktlösung dient. Es hat die Aufgabe,

Interessengegensätze auszugleichen und durch ein streng geregeltes Verfahren, sei es in der parlamentarischen Gesetzgebung, sei es im Rechtsprozess die Entscheidungen zu legitimieren.

2. Die Eigentumsordnung des Grundgesetzes

Ein Paradebeispiel für eine Rechtsnorm, die in diesem Sinne um den Ausgleich einander widerstreitender Interessen bemüht ist, ist der für den ersten Teil dieses Vortrags grundlegende Artikel 14 des deutschen Grundgesetzes. Er enthält die verfassungsrechtlichen Grundlagen unserer Eigentums- und Wirtschaftsordnung. Wie sehr, wenn es um das Eigentum geht, persönliche, politische und weltanschauliche Grundvorstellungen eine Rolle spielen, zeigt sich an so gegensätzlichen Positionen wie : „Eigentum ist Diebstahl“ (Nikita Chruschtschow hat einmal gesagt: „Die Macht hat das Volk, ihm gehört alles, mir gehören nur die Hosen, die ich trage“) oder an einer nicht weniger fragwürdigen, in extremen calvinistischen Richtungen anklingenden Ansicht, die auf die Formel gebracht werden kann: „Je mehr Eigentum einer besitzt, umso Gott gefälliger ist er“.

Dass derartige Extrempositionen nicht unserer Verfassung entsprechen können, liegt auf der Hand. Welche Stellung das Eigentum aber exakt in unserer Verfassung, also im Grundgesetz einnimmt, das möchte ich in der Folge kurz darstellen:

Nach langen und schwierigen Auseinandersetzungen im Parlamentarischen Rat (an der Frage der Eigentums- und Wirtschaftsordnung wäre das Grundgesetz beinahe gescheitert) haben sich die Mütter und Väter des Grundgesetzes in Art. 14 und 15 GG² zu einer Regelung durchgerungen, die als der sogenannte „Bonner Kompromiss“ in die jüngere Verfassungsgeschichte eingegangen ist. Einschub aus Fußnote 1:

Artikel 14 GG hat folgenden Wortlaut:

Artikel 14

² Art. 15 GG, eine Vorschrift, die völlig aus dem öffentlichen Bewusstsein verschwunden ist, lässt unter bestimmten Bedingungen die Vergesellschaftung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln zu. Man bedenke in diesem Zusammenhang, **dass das politische Spektrum unmittelbar nach den Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs wesentlich weiter „links“ angesiedelt war**, als das heute der Fall ist. Ein Zitat aus dem Ahlener Programm der CDU aus dem Jahre 1947 mag dies belegen: „Das kapitalistische Wirtschaftssystem ist den staatlichen und sozialen Lebensinteressen des deutschen Volkes nicht gerecht geworden. Nach dem furchtbaren politischen, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenbruch als Folge einer verbrecherischen Machtpolitik kann nur eine Neuordnung von Grund aus erfolgen. **Inhalt und Ziel dieser sozialen und wirtschaftlichen Neuordnung kann nicht mehr das kapitalistische Gewinn- und Machtstreben, sondern nur das Wohlergehen unseres Volkes sein.**“ Ein weiteres Zitat: „**Dem Kapitalismus setzen wir den Sozialismus der Tat mit unserem landwirtschaftlichen Genossenschaftswesen entgegen.**“ Diese Aussage stammt nicht etwa aus dem Grundsatzprogramm der SED, sondern aus der Proklamation an das bayerische Landvolk des Bayerischen Bauernverbandes vom 7. September 1945, abgedruckt in: 40 Jahre Bayerischer Bauernverband 1945 – 1985, S. 89/90.

- (1) Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.
- (2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.
- (3) Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt.....

Die Schöpfer des Grundgesetzes haben sich mit dieser Verfassungsbestimmung für das Privateigentum entschieden, s. Abs. 1 S. 2, wobei hier das Privateigentum sowohl als Rechtsinstitut als auch als subjektives Grundrecht geschützt wird. Durch die Beifügung eines Regelungsvorbehaltes (Abs. 1 S. 2) eröffneten die Schöpfer des Grundgesetzes dem Gesetzgeber die Möglichkeit, „Inhalt und Schranken“ des Eigentums zu bestimmen, ohne dass damit das Eigentum der Willkür des Gesetzgebers ausgeliefert wäre. Der Gesetzgeber ist lediglich zu einer verfassungskonformen Ausgestaltung, nicht zur verfassungswidrigen Aushöhlung des Privateigentums berechtigt. Wie schon in der Weimarer Reichsverfassung wird die Sozialpflichtigkeit des Eigentums betont (Abs. 2). Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit und nur durch oder auf Grund eines Gesetzes gegen Entschädigung zulässig.

Auf den ersten Blick wirkt diese Verfassungsbestimmung recht klar. Sie birgt jedoch eine Fülle von alten, neu auftauchenden, zum Teil auch noch nicht bewältigten Problemen, von denen ich nur die wichtigsten, soweit sie unser heutiges Thema betreffen, ansprechen möchte.

3. Hinweise zur Inhalts- und Schrankenbestimmung und zur Sozialbindung

Der Eigentumsbegriff des Grundgesetzes ist nicht starr, sondern innerhalb bestimmter Grenzen³ für sich wandelnde gesellschaftliche Auffassungen offen.⁴ Deutlich sichtbar wurde dies in den letzten Jahrzehnten im Abgrenzungsbereich zwischen Inhaltsbestimmung/ Sozialbindung und Enteignung. Die Grenzziehung ist hier deshalb so bedeutsam, weil Maßnahmen, die sich im Rahmen der Inhaltsbestimmung/Sozialbindung halten, in der Regel entschädigungslos

³ Zum abgestuften Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers je nach Eigenart und Funktion des Eigentumsobjektes s. *Nüssgens/Boujong*, Eigentum, Sozialbindung, Enteignung, Mchn. 1987, Rdn. 133; s. auch BVerfG, Beschl. v. 2. 3. 1999 – BvL 7/91 (Ergangen auf Vorlagebeschl. des OVG Koblenz) zu §§ 13 I 2, 31 I 2 RhPfDenkmSchPflG, in: NJW 1999, 2877 (2878).

⁴ „Bei der Konkretisierung der Sozialbindung orientiert sich der Gesetzgeber an den gesellschaftlichen Anschauungen seiner Zeit“ *Nüssgens/Boujong*, wie Fußn. 2, Rdn. 142 unter Hinweis auf BVerfGE 20, 351, 355 = NJW 1967, 548, 549 = DÖV 1967, 129.

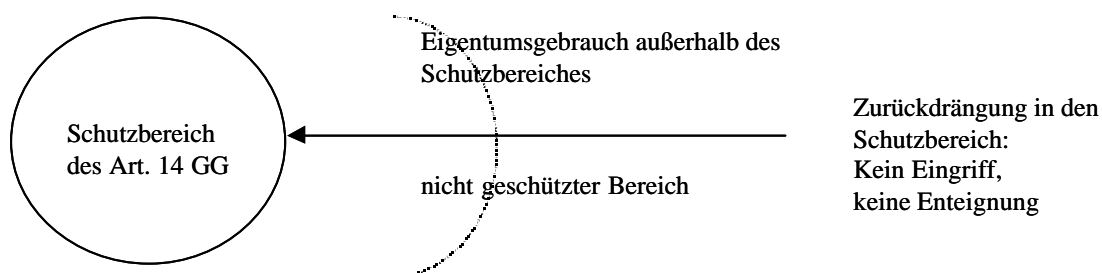
hinzunehmen sind, während Maßnahmen, die eine Enteignung darstellen zu einem Entschädigungsanspruch führen.

Sozialbindung des Eigentums bedeutet, dass nur der sozial verträgliche Gebrauch des Eigentums verfassungsrechtlich geschützt ist. Gebraucht der Eigentümer sein Eigentum in sozialwidriger Weise, so verlässt er den Schutzbereich des Artikels 14 GG. Wird er vom Staat legislativ, administrativ oder judikativ in die Grenzen sozialverträglichen Gebrauchs zurückgedrängt, so hat er dies entschädigungslos hinzunehmen.

Hierzu einige Beispiele, deren Lösung durch einen Blick auf folgende Grafik erleichtert wird:

Grafik zur Abgrenzung von Inhaltsbestimmung/Sozialbindung und Enteignung

Sozialbindung:



Enteignung:



Beispiel 1:

Ein Polizeibeamter erschießt einen ausgebrochenen Bullen, der einen Sommerfrischler anfällt.

Der Eigentümer des Bullen hat, wenn die Tötung des Tieres zur Gefahrenabwehr erforderlich war, insbesondere kein milderes Mittel zur Verfügung stand, keinen Entschädigungsanspruch. Es wurde nicht in seinen geschützten Eigentumsbereich eingegriffen, es wurde lediglich ein exzessiver Eigentumsgebrauch beendet. Auch der **Totalentzug des Eigentums** kann also ganz ausnahmsweise unter die Sozialbindung fallen, nämlich dann, wenn der Eigentümer selbst zur Vernichtung des Eigentumsobjekts wegen der von ihm

ausgehenden Gefahr verpflichtet wäre. Die Behandlung dieses Falles dürfte allgemein konsensfähig sein. Problematischer wird dies in folgendem Beispiel:

Beispiel 2⁵

Ein Landwirt ist Eigentümer einer Buchenallee, die wegen ihrer Schönheit in die Liste der Naturdenkmäler eingetragen ist. Der Landwirt möchte die Buchenallee fällen und das Holz wirtschaftlich verwerten. Als das Landratsamt das Fällen untersagt, verlangt er eine Enteignungsentschädigung, da die Eigentümerstellung grundsätzlich auch die wirtschaftliche Verwertungsmöglichkeit des Eigentums umfasst (vgl. § 903 BGB).

Der Bundesgerichtshof (BGH) hat in letzter Instanz entschieden, dass hier keine entschädigungspflichtige Enteignung, sondern nur eine entschädigungslos hinzunehmende Eigentumsbeschränkung vorliegt. Für Fälle dieser Art hat der BGH ein Begründungsmuster entwickelt, das durch Aussagen folgender Art geprägt ist:⁶

Gesetzliche Verfügungsbeschränkungen zum Schutz von Natur und Landschaft sind verfassungsrechtlich unbedenkliche Inhaltsbestimmungen des Eigentums. Sie konkretisieren lediglich die Sozialbindung. Verfassungsrechtlich geschützt ist nur der Eigentumsgebrauch eines „vernünftigen“ Eigentümers, „der auch das Gemeinwohl nicht aus dem Auge verliert“ und dementsprechend nicht jede in Betracht kommende Nutzungsmöglichkeit verwirklicht, sondern Nutzungsmöglichkeiten auch ausschließt oder wesentlich einschränkt.

Bezogen auf den Buchenallee-fall wurde dies so verstanden, dass ein in dieser Art verantwortungsbewusster Eigentümer die wirtschaftliche Verwertung der Alleebäume von sich aus unterlassen würde.

Von großer Bedeutung für das Grundeigentum ist die Rechtsprechung des BGH zur **Situationsgebundenheit**. Dieses Kriterium, das auch in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes anerkannt ist,⁷ spielt eine tragende Rolle bei der Abgrenzung von entschädigungspflichtiger Enteignung und entschädigungsloser Sozialbindung bei Nutzungsuntersagungen. Da hiervon vor allem landwirtschaftliche Betriebe betroffen sind, soll hier eine besonders griffige Passage aus dem BGH-Urteil zur Staustufe Iffezheim⁸ wörtlich zitiert werden :

„Jedes Grundstück wird durch seine Lage und Beschaffenheit sowie seine Einbettung in die Landschaft und Natur, also seine „Situation“, geprägt. Darauf muss der Eigentümer bei der Ausübung seiner Befugnisse im Hinblick auf die Sozialbindung des Eigentums Rücksicht nehmen. Daher lastet auf jedem

⁵ Nach BGH Ur. v. 25. 3. 1957 – III ZR 253/55, abgedruckt in LM Art. 14 GG Nr. 60 = DVBl. 1957, 861 „Buchendom“.

⁶ S. insbesondere die Nachweise bei *Krohn/Löwisch*, Eigentumsgarantie, Enteignung, Entschädigung, 3. Aufl., Köln 1984, Rdn. 86ff.

⁷ S. die Nachweise bei *Nüssgens/Boujong*, wie Fußn. 2, Rdn. 199, in Fußn. 3.

⁸ Ur. v. 3. 3. 1983 – IIZR 93/81, abgedruckt bei *Krohn/Löwisch*, wie Fußn. 31, Rdn. 83.

Grundstück gleichsam eine aus seiner Situationsgebundenheit abzuleitende immanente Beschränkung der Rechte des Eigentümers, aus der sich Schranken seiner Nutzungs- und Verfügungsmacht, vor allem in bezug auf die Erfordernisse des Natur- und Denkmalschutzes, ergeben. Wie diese Grenzen im Einzelfall zu ziehen sind, ist jeweils aufgrund einer wertenden Beurteilung der Kollision zwischen den berührten Belangen des Allgemeinwohls und den betroffenen Eigentümerinteressen festzustellen. Eine situationsbedingte Belastung des Grundstücks kann angenommen werden, wenn ein – als Leitbild gedachter – **vernünftiger und einsichtiger Eigentümer**, der auch das Allgemeinwohl nicht aus dem Auge verliert, von sich aus im Blick auf die Lage und die Umweltverhältnisse seines Geländes von bestimmten Formen der Nutzung absehen würde. Hierfür sind in der Regel die bisherige Nutzungsart und der Umstand von Bedeutung, ob die Benutzungsart in der Vergangenheit schon verwirklicht worden war. Allerdings ist **nicht nur auf schon gezogene Nutzungen** abzustellen. Vielmehr ist **entscheidend**, ob eine Nutzungsmöglichkeit, die sich nach Lage und Beschaffenheit des Grundstücks **objektiv anbietet**, untersagt oder wesentlich eingeschränkt worden ist.“

Beispiel 3:

Wer nun glaubte oder – je nach Interessenlage hoffte –, das Bundesverfassungsgericht würde diese von manchen als Eigentumsaushöhlung empfundene Rechtssprechung zur Situationsgebundenheit korrigieren, sah sich enttäuscht. In seinem berühmt gewordenen „**Nassauskiesungsbeschluss**“⁹ (Nassauskiesung = Kiesabbau unter Berührung des Grundwassers) ging das Bundesverfassungsgericht sogar noch einen Schritt weiter und rechnete auch die Untersagung einer sich aus der Lage des Grundstücks objektiv anbietenden wirtschaftlichen Nutzung wegen einer im konkreten Fall nicht auszuschließenden Beeinträchtigung der öffentlichen Wasserversorgung zur entschädigungslos hinzunehmenden Sozialbindung.¹⁰

Wir können festhalten: Es kommt bei der Sozialpflichtigkeit eines Grundstücks immer darauf an, wo und in welcher Situation es sich befindet. Liegen zwischen der Geländeoberfläche und dem Grundwasser mehrere Meter Lehmboden, so sind die Anforderungen an die Bewirtschaftung anders zu beurteilen als in einem Falle, wo ich leichte Böden besitze und das Grundwasser in geringer Tiefe liegt. **Die Intensität der Sozialpflichtigkeit hängt von dieser Situation ab.**

Nun kennt das österreichische Staatsgrundgesetz – soweit ich hier Einblick habe – den Begriff der Sozialbindung nicht. Aber auch in Österreich wird sich das Problem einer Grenzziehung stellen. Denn die Enteignung ist – obwohl es expressis verbis nicht in Art. 5 des Staatsgrundgesetzes enthalten ist – nur gegen

⁹ BVerfGE 58, 300 = NJW 1982,745 = DVBl. 1982, 340.

¹⁰ Zu weiteren weitreichenden Auswirkungen des „Naßauskiesungsbeschlusses“ s. *Nüssgens/Boujong*, wie Fußn. 2, Rdn. 342f., 428ff., 451ff. mit ausführlichen Literaturhinweisen.

eine angemessene Entschädigung zulässig¹¹. Und zum Schutzbereich des Art. 5 StGG zählen auch die „**wesentlichen** Eigentümerbefugnisse“, deren Einschränkung dann konsequenter Weise ebenfalls entschädigungspflichtig ist¹². Ich sehe hier schon eine gewisse Analogie zur rechtlichen Situation in Deutschland:

Abgrenzung entschädigungsloser und entschädigungspflichtiger Beeinträchtigungen des Grundeigentums

Österreich

Einschränkung nicht wesentlicher Eigentümerbefugnisse	Enteignung inkl. Einschränkung wesentlicher Eigentümerbefugnisse
Keine Entschädigung	Entschädigung

Deutschland

Inhaltsbestimmung/ Sozialbindung	Enteignung
Keine Entschädigung	Entschädigung

4. Hinweise zur Enteignung

Um die exakte Einordnung von Schutzgebietsausweisungen in die Systematik unserer Verfassung vornehmen zu können, möchte ich noch kurz ein paar Hinweise geben zur Enteignung.

a) Begriff

Die Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG ist ein staatliches Zwangsinstrument zur Verwirklichung bestimmter, im öffentlichen Interesse liegender Zwecke. Sie beinhaltet die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter, subjektiver Rechtspositionen, die durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützt

¹¹ S. z.B. *Walter/Mayer*, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 9. Aufl., Wien 2002, Rz. 1372, 1375 m.w.N.

¹² s. *Walter/Mayer*, wie Fußn. 10, Rz. 1376 ff. m.w.N.

sind.¹³ Im Unterschied zur Sozialbindung stellt die Enteignung immer einen Eingriff in die geschützte Rechtsposition dar.

Die Enteignung kann auf Grund eines Gesetzes durch die Exekutive erfolgen (Administrativenteignung). In dieser Form wird die ganz überwiegende Mehrzahl der Enteignungen durchgeführt. Ausgesprochen selten ist dagegen die Enteignung, die unmittelbar durch Gesetz, d.h. ohne weiteren Vollzugsakt vorgenommen wird (Legalenteignung).¹⁴

Die verhältnismäßig geringsten Probleme bereitet aus rechtswissenschaftlicher Sicht die klassische Enteignung, bei der Staat in erster Linie Grundstücke in Anspruch nimmt, um konkrete, dem öffentlichen Wohl dienende Maßnahmen durchführen zu können (z. B. den Bau von Straßen). Das privatrechtliche Rechtsgeschäft wird hier durch die Enteignung ersetzt („Zwangskauf“), d.h. ein Wechsel des Rechtsträgers ganz (vollständiger Eigentumsentzug) oder teilweise (z. B. Eintragung einer Dienstbarkeit) durch hoheitlichen Zwang herbeigeführt.

b) Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen

Eine Enteignung ist nur dann rechtmäßig, wenn sie folgende Voraussetzungen erfüllt:

- 1) Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen (Gesetzmäßigkeitsprinzip).
- 2) Sie ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig (Gemeinwohlprinzip).¹⁵
- 3) Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt („Junktim-Klausel“, Entschädigungsprinzip).¹⁶
- 4) Sie muss dem allgemeinen rechtsstaatlichen Gebot der Verhältnismäßigkeit der Mittel genügen (Verhältnismäßigkeitsprinzip). Gerade dieser letztgenannte Grundsatz ist für den Rechtsschutz gegen Enteignungen von Bedeutung. Die Enteignung als massiver Eingriff in ein hochrangiges Grundrecht ist nur als „ultima ratio“, als letzte Möglichkeit zulässig, wenn mildere Mittel, (z. B. ein die Lasten gleichmäßig verteilendes Umlegungsverfahren bei der Ausweisung neuer Baugebiete), nicht in Betracht kommen. Ein milderer Mittel in diesem Sinne ist auch der Erwerb des Gegenstandes durch Kauf mit der Folge, dass die Enteignungsbehörde vor Einleitung des Enteignungsverfahrens ernsthafte Kaufverhandlungen aufnehmen muss.

¹³ So das BVerfG in ständiger Rspr., s. „Naßauskiesung“ = NJW 1982, 745 (748) = DVBl. 1982, 340 (343). Weitere Nachweise bei *Nüssgens/Boujong*, wie Fußn. 2, Rdn. 324, in Fußn. 1.

¹⁴ Zur Zulässigkeit von Legalenteignungen, die für den Bürger mit einer erheblichen Verkürzung des Rechtsweges verbunden sind (lediglich Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz möglich), s. *Nüssgens/Boujong*, wie Fußn. 2, Rdn. 326 ff.

¹⁵ Enteignungen sind auch zugunsten privatwirtschaftlicher Unternehmen zulässig, wenn diese gemeinwohlorientierte Funktionen, insbesondere auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge ausüben. Enteignungen können auch unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftsstrukturverbesserung und der Erhaltung oder Schaffung von Arbeitsplätzen durchgeführt werden, s. dazu *Nüssgens/Boujong*, wie Fußn. 2, Rdn. 356 ff. mit entsprechenden Lit.-und Rspr.-Hinweisen.

¹⁶ Zur Problematik der Junktim-Klausel s. *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, 4. Aufl., Mchn. 1991, S. 139 mit weiteren Literaturhinweisen.

c) Der enteignende und enteignungsgleiche Eingriff¹⁷

Eine Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes ist bei Beachtung der oben angeführten Zulässigkeitsvoraussetzungen eine von der Rechtsordnung gedeckte Maßnahme. Damit sind jedoch längst nicht alle staatlichen Handlungen mit Auswirkungen auf das Eigentum erfasst. Neben dem gezielten Zugriff auf das Eigentum gibt es auch Einwirkungen, die gelegentlich einer staatlichen Maßnahme eine Eigentümerposition in Mitleidenschaft ziehen. Erfolgt dieser gelegentliche Eingriff durch eine an sich rechtmäßige Handlung, so liegt nach der Rechtsprechung des BGH ein enteignender Eingriff vor. Erfolgt die Beeinträchtigung gelegentlich einer rechtswidrigen (schuldlosen oder schuldhaften) Handlung, so spricht man - ebenfalls der Rechtsprechung und Diktion des BGH folgend - vom enteignungsgleichen Eingriff.¹⁸

Zur Erläuterung ein Beispiel, in dem der BGH von einem enteignenden Eingriff ausgegangen ist:

Anlage einer Hausmülldeponie, die Scharen von Krähen und Möwen anlockt, die auf den benachbarten Feldern die Saat beschädigen¹⁹.

Ein Beispiel für einen enteignungsgleichen (also rechtswidrigen) Eingriff: Beschädigung eines Gebäudes durch einen von der Straße abgekommenen Schützenpanzer²⁰.

Damit ist nun in groben Zügen die Gesamtsystematik des Artikels 14 GG dargestellt. Es ist jetzt die Frage ist zu klären, wie die Ausweisung von Schutzgebieten in dieses System einzuordnen ist.

5. Die Einordnung von Schutzgebietsausweisungen in die Gesamtsystematik der verfassungsrechtlichen Eigentumsordnung

a) Allgemeines

Wie bereits ausgeführt, hängt die Intensität der Sozialpflichtigkeit eines Eigentumsobjekts von seiner Situation und seinen Eigentümlichkeiten ab. Für

¹⁷ Hier handelt es sich um vom BGH entwickelte richterrechtliche Entschädigungsinstitute. Für den enteignenden Eingriff s. BGH NJW 1965, 1907 – Buschkrugbrücke-, für den enteignungsgleichen Eingriff s. BGHZ 6, 270. Der BGH hält auch nach dem Nassauskiesungsbeschluss des BVerfG (E 58, 300) an diesen Entschädigungsinstituten fest, s. z.B. BGH Ur. V. 10.12.1998 –III ZR 233/97 –(14/99)- abgedruckt in: AgrarR 99, 157.

¹⁸ Zur Lücke im Staatshaftungsrecht zu Beginn der Weimarer Zeit und ihre Schließung, s. *Ossenbühl*, wie Fußn. 13, S. 144ff. mit entspr. Literaturhinweisen.

Zur Abgrenzung dieser Rechtsinstitute s. *Stein*, der den enteignenden Eingriff zu Recht nur als Unterfall des enteignungsgleichen Eingriffs auffasst, Staatsrecht, 16. Aufl., Tübingen 1998, S. 350.

¹⁹ BGH NJW 1980, 770 = NuR 1980, 131.

²⁰ BGH NJW 1964, 104 = DVBl. 1964, 481.

das Grundeigentum nimmt das Bundesverfassungsgericht eine besondere, „gesteigerte“ **Sozialpflichtigkeit** an. Die Tatsache, dass Grund und Boden unvermehrbar sind und die Lebensgrundlage aller bilden, verbieten es – so das Bundesverfassungsgericht- seine Nutzung vollständig dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte zu überlassen²¹. **In diesem Sinne werden die Beschränkungen landwirtschaftlicher Bodennutzung durch Bewirtschaftungsauflagen, wie sie z.B. in Schutzgebietsausweisungen angeordnet werden, von den Obergerichte heute in der Regel als verfassungsrechtlich unbedenkliche Inhalts- und Schrankenbestimmung betrachtet**²², und das sogar weitgehend unabhängig von der Intensität der Beschränkungen. So hat beispielsweise der Bundesgerichtshof in der Festsetzung eines Wasserschutzgebietes, durch das die landwirtschaftliche Bodennutzung in erheblichem Maße eingeschränkt und in einem Umfang von 40 % sogar ganz untersagt wird, eine verfassungsrechtlich zulässige, nicht ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung gesehen²³. Hier noch eine grundsätzliche Richtungsänderung in der Rechtsprechung erreichen zu wollen, scheint mir illusorisch, da das Bundesverfassungsgericht, der Bundesgerichtshof und das Bundesverwaltungsgericht auf dieser Linie Recht sprechen. Lediglich bei besonders schwerwiegenden, existenzbedrohenden oder gar existenzvernichtenden Eingriffen gehen die Gerichte von einem (entschädigungspflichtigen) enteignenden Eingriff aus²⁴.

b) Hinweis zu den FFH- und Vogelschutzgebieten

Die Vogelschutzrichtlinie und die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie²⁵ sind nach einigen Anlaufschwierigkeiten in nationales Recht umgesetzt worden²⁶. Durch die FFH- Richtlinie soll unter dem Schlagwort Natura 2000 ein „europäisches ökologisches zusammenhängendes Netz besonderer Schutzgebiete geschaffen werden. Die Meldungen nach Brüssel sind erfolgt. Derzeit befinden wir uns in der Bewertungsphase, d.h. auf europäischer Ebene werden nun die Meldungen auf ihre Richtlinienkonformität hin überprüft. Eine Reihe von Rechtsproblemen wird hier noch auf uns zukommen. Derzeit aktuell ist die Frage des Rechtsschutzes auf nationaler Ebene beim Vorliegen sog. Potentieller FFH-Gebiete²⁷.

6. Die ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung

Ein gewisser Spielraum ergibt sich für die Gerichte allenfalls im Hinblick auf die Rechtsfigur der sog. „ausgleichspflichtigen Inhaltsbestimmung“. Die

²¹ BVerfGE 21, 73; 52, 1.

²² Vgl. z. B. BVerwGE 67, 93 (95); BGHZ 121, 328; VGH München, in: NuR 1995, 286 (290).

²³ BGHZ 133, 271 (273).

²⁴ Z.B. BGHZ 121, 328 (337 f.) in: LM, Art. 14 (Ca) GrundG Nr. 41.

²⁵ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992.

²⁶ Durch die §§ 19a ff. BNatSchG, jetzt §§ 32 ff. BNatSchG2002.

²⁷ Vgl. Witt, Entwicklung und Stand des Bodeneigentums in der Verfassungswirklichkeit, in: Beilage I/2000 in AgrR 8/2000, S. 4ff.

rechtsdogmatisch strenge Alternative: entweder entschädigungslos hinzunehmende Inhaltsbestimmung / Sozialbindung oder entschädigungspflichtige Enteignung wird seit Beginn der achtziger Jahre durchbrochen durch die im Anschluss an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entstandene Rechtsfigur der „ausgleichspflichtigen Inhaltsbestimmung des Eigentums“. Aus Billigkeitsgründen kann hiernach in Fällen unzumutbarer Belastung - auch wenn keine Enteignung vorliegt – ein Ausgleich gewährt werden²⁸. Bundesgerichtshof und Bundesverwaltungsgericht verlangen das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage, wobei sie hier aber großzügig verfahren, für die Enteignung unzulässige „salvatorische Klauseln“²⁹ heranziehen und für den Billigkeitsausgleich für ausreichend erachten³⁰. Ob das Bundesverfassungsgericht diese Rechtsprechung (die aus der Ausnahme die Regel macht) auf Dauer tolerieren wird, bleibt abzuwarten. Im Beschluss zum rheinland-pfälzischen Denkmalschutzgesetz³¹ hat es jedenfalls den Ausnahmecharakter der ausgleichspflichtigen Inhaltsbestimmung erneut betont, sodass man davon ausgehen kann, dass sich diese Rechtsfigur auf Dauer nicht dazu eignen wird, flächendeckend Ausgleichszahlungen zu gewähren³².

7. Der gesetzliche Billigkeitsausgleich

Vermeehrt wird man deshalb aus Sicht der Landwirtschaft auf den Gesetzgeber setzen müssen. Als Beispiel gesetzgeberischer Aktivität zu Gunsten der Landwirtschaft darf ich hier auf den § 19 Abs. 4 des Wasserhaushaltsgesetzes hinweisen. Diese von Anfang an sehr umstrittene Vorschrift wurde als Reaktion auf die sich immer klarer abzeichnende Tendenz der Gerichte, Schutzgebietsausweisungen als entschädigungslos hinzunehmende Sozialbindung zu betrachten, in das Wasserhaushaltsgesetz eingefügt³³. Diese

²⁸ BVerfGE 58,137 = NJW 82, 633 („Pflichtexemplar-Beschluß“); s. dazu *Schulze/Osterloh*, Entschädigungspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums und Enteignung, NJW 81, 2537; *Knauber*, Die jüngere Entschädigungsrechtsprechung des BGH nach dem Naßauskiesungsbeschuß des BVerfG, NVwZ 84, 753; *Kleinlein*, Die ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung – eine Alternative zur Enteignung, DVBl. 1991, 365.

²⁹ Als salvatorische Klauseln werden Regelungen im Gesetz verstanden, die für den Fall des Überschreitens der Verhältnismäßigkeitsgrenze eine Entschädigungspflicht normieren, ohne genaue Anspruchsvoraussetzungen zu definieren. Klauseln dieser Art sind inhaltlich zu unbestimmt und schieben die Entscheidung über einen Entschädigungsanspruch den Gerichten zu. Dies ist u.a. auch problematisch im Hinblick auf das Budgetrecht der Parlamente.

³⁰ S. die Nachweise bei *Axer*, Entwicklung und Stand des landwirtschaftlichen Bodeneigentums in der Verfassungswirklichkeit, Beilage I/2000 in AgrarR 2000, S. 4ff (in Fußn. 57, 58). Kritisch zur Heranziehung salvatorischer Klauseln im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 GG schon *Pietzcker*, Zur Entwicklung des öffentlichrechtlichen Entschädigungsrechts - insbesondere am Beispiel der Entschädigung von Beschränkungen der landwirtschaftlichen Produktion, in: NJW 1991, 418 ff.

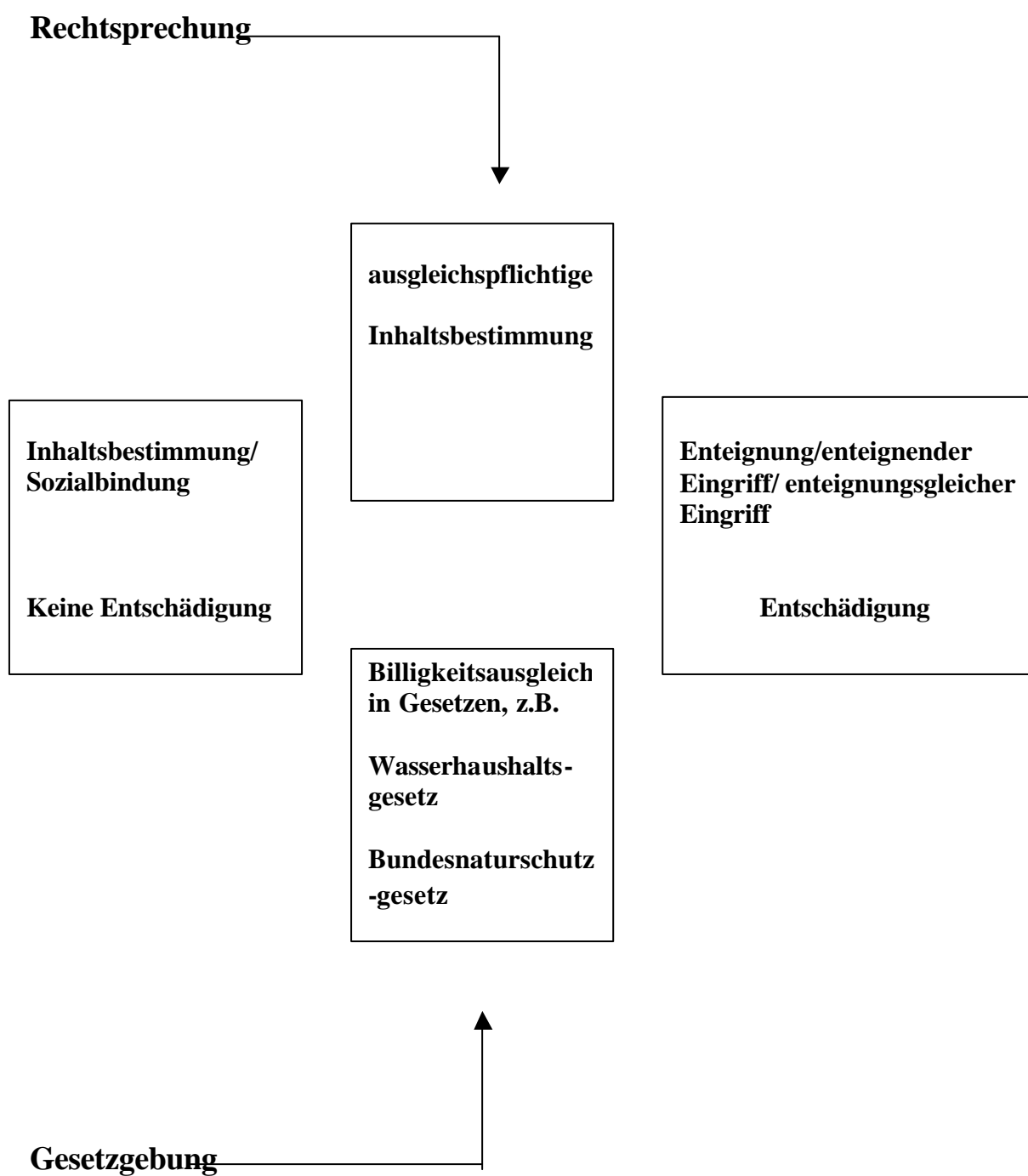
³¹ BVerfG Beschl. vom 2. 3. 1999 – 1BvL 7/91 /Ergangen auf Vorlagebeschl. Des OVG Koblenz), abgedruckt in: NJW 1999, 2877.

³² So auch *Axer*, wie Fußn. 24, S. 7.

³³ Durch das 5. Änderungsgesetz zum Wasserhaushaltsgesetz ; Zur Entstehungsgeschichte s. *Breuer*, Öffentliches und privates Wasserrecht, 2. Aufl. München 1987, Rdn.627.

Vorschrift, über deren Zustandekommen und deren Umsetzung man eine halbe Stunde erzählen könnte, sieht vor, dass bei Wasserschutzgebietsausweisungen ein Billigkeitsausgleich für wirtschaftliche Nachteile gewährt werden kann, wenn erhöhte Anforderungen festgesetzt werden, die die ordnungsgemäße land- oder forstwirtschaftliche Nutzung eines Grundstücks beschränken. Bei der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes ging es darum, eine entsprechende Klausel in das Gesetz einzufügen. Das ist nach langen Hin und Her geschehen. Die entsprechende Vorschrift im Bundesnaturschutzgesetz (§ 5 Abs. 2) lautet: „Die Länder erlassen Vorschriften über den Ausgleich von Nutzungsbeschränkungen in der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft.“ Nun bleibt abzuwarten, wie und wie rasch die Länder eine entsprechende Ausgleichsregelung erlassen und – vor allem- wie die Finanzierung der Ausgleichszahlungen angesichts überall leerer Kassen erfolgen soll.

Zusammenfassend ein graphischer Überblick über die verfassungsrechtliche Situation:



8. Anhang: Abgrenzungsbeispiele zwischen entschädigungs- loser Sozialbindung und entschädigungspflichtigen Eingriffen

a) Fälle der Sozialbindung:

- 1) Der Eigentümer eines stadtnah gelegenen landwirtschaftlich genutzten Grundstücks erhält keine Entschädigung, wenn der Verkehrswert des Geländes sinkt, weil durch den Bau einer Autobahn die Bauerwartung für sein Grundstück abgenommen hat.³⁴
- 2) Der Eigentümer eines Grundstücks im Außenbereich erhält keine Entschädigung, wenn sein Gelände in Folge des Baues einer Autobahn in deren Schutzstreifen fällt und dadurch von der Entwicklung zu Bauland abgeschnitten wird.³⁵
- 3) Der Eigentümer eines Wohnhauses im Außenbereich erhält keine Entschädigung, wenn in Folge eines Autobahnbaus der Verbindungsweg zum öffentlichen Straßennetz länger wird und sein Haus in eine „abgeschiedene Lage“ gerät.³⁶
- 4) Ein Bauverbot im Landschaftsschutzgebiet wegen der Nähe einer unter Denkmalschutz stehenden Kapelle löst keinen Entschädigungsanspruch aus, wenn die bisherige landwirtschaftliche oder kleingärtnerische Nutzung nicht behindert wird.³⁷
- 5) Die Verlegung von Versorgungsleitungen zur Sicherstellung einer leistungsfähigen und kostengünstigen öffentlichen Energieversorgung haben Kunden und Anschlussnehmer eines Stromversorgungsunternehmens auf dem unbebauten Teil ihres Grundstücks unentgeltlich zu dulden, wenn die bisherige Nutzungsart des Grundstücks nicht beeinträchtigt wird. Wird durch die Verlegung der Versorgungsleitungen der Verkehrswert des Grundstücks gemindert, kann dies nur dann zur Unzumutbarkeit der unentgeltlichen Duldungspflicht des Eigentümers führen, wenn die Minderung erheblich ist.³⁸
- 6) Ein flächendeckendes Aufforstungsverbot in einer Landschaftsschutzgebietsverordnung hält sich jedenfalls dann noch im Rahmen einer zulässigen Bestimmung von Inhalt und Schranken des Grundeigentums, wenn die privaten (wirtschaftlichen) Belange des betroffenen Grundeigentümers

³⁴ BGHZ 62,96 = NJW 1974,637.

³⁵ BGHZ 64,382 = NJW 1975, 1778.

³⁶ BGH WM 1977, 419.

³⁷ BGH Urt. v. 9. 12. 1957 – III ZR 150/56 (Kapelle) zit. bei *Krohn/Löwisch*, wie Fußn. 5, Rdn. 98, Fußn. 72.

³⁸ BGH Urt. v. 13. 3. 1991 – VII ZR 373/89-(309), in Auszügen in *AgraR* 1992, 82.

bei der Erteilung von Ausnahmen (oder Befreiungen) hinreichend berücksichtigt werden können³⁹.

7) Nutzungsbeschränkungen in Wasserschutzgebieten gem. § 19 Abs. 2 WHG sind nicht Enteignung, sondern Inhaltsbestimmungen des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG⁴⁰.

8) Regelungen des Naturschutzes, welche die Nutzung von Grundstücken aus Gründen des Natur- und Landschaftsschutzes beschränken, sind keine Enteignungen im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG, sondern Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG. Aus der verfassungsrechtlichen Garantie des Grundeigentums lasse sich kein Anspruch auf Einräumung solcher Nutzungsmöglichkeiten herleiten, die dem Eigentümer den größtmöglichen wirtschaftlichen Vorteil versprechen. Lediglich bei unzumutbaren Beschränkungen, z.B. wenn eine Nutzung eingeschränkt werde, die bisher ausgeübt oder sich nach Lage der Dinge objektiv anböte, müsse ein irgendwie gearteter Ausgleich vorgesehen werden⁴¹.

b) Entschädigungspflichtige Fälle

1) Die Durchschneidung eines arrondierten Landgutes durch den Bau einer öffentlichen Straße kann einen Eingriff in die geschützte Eigentümerposition darstellen und als sog. Arrondierungsschaden eine Entschädigungspflicht auslösen.⁴²

2) Auch der enteignungsbedingte Verlust der Eigenjagd kann als Arrondierungsschaden entschädigungspflichtig sein.⁴³

3) Die Einbeziehung eines Gipsbruches in ein Naturschutzgebiet und das damit verbundene Verbot, Gips abzubauen, kann einen entschädigungspflichtigen Eingriff in die geschützte Eigentümerposition darstellen.⁴⁴

4) Die Versagung der Abbruchgenehmigung eines Gebäudes, dessen Erhaltung und Bewirtschaftung ungewöhnlich hohe Kosten verursacht, kann enteignende Wirkung haben. Dies ist anzunehmen, wenn der Eigentümer sein unter Denkmalschutz stehendes Gebäude nicht mehr sinnvoll nutzen kann, wenn es nur noch „Denkmal“ ist und damit dem Wohl der Allgemeinheit dient. Die den Eigentümer treffenden Erhaltungs- und Unterhaltungskosten können ihm nicht

³⁹ OVG NW, Urt. v. 3.3.1999 – 7A 2883/92-(172/99), in: AgrarR 2000, 138.

⁴⁰ BVerwG, Beschl. v. 30.9.1996 – 4NB 31 u. 32/96 –(45/97) in: AgrarR 97, 164.

⁴¹ BVerwG Beschl. v. 17. 1. 2000, in NVwZ-RR 2000, 339.

⁴² BGHZ 64, 382 = NJW 1975, 1778; BGH LM Art. 14 (Ca) GG Nr. 28 = NVwZ 1982, 210.

⁴³ BGH LM Art. 14 (Ca) GG Nr. 27.

⁴⁴ BGH DÖV 1959, 750.

mehr entschädigungslos zugemutet werden, wenn der Aufwand unter Berücksichtigung staatlicher und kommunaler Zuschüsse in einem anhaltenden Missverhältnis zum realisierbaren Nutzwert für den Eigentümer steht⁴⁵.

5) Wird ein denkmalgeschütztes Gebäude durch Straßenbauarbeiten der öffentlichen Hand beschädigt, so steht dem Geschädigten ein Entschädigungsanspruch wegen enteignenden Eingriffs auch im Hinblick auf die denkmalschutzrechtlich bedingten Mehraufwendungen zu⁴⁶.

6) Denkmalschutzrechtliche Regelungen, die Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmen, sind mit Art. 14 I GG unvereinbar, wenn sie unverhältnismäßige Belastungen des Eigentümers nicht ausschließen und keinerlei Vorkehrungen zur Vermeidung derartiger Eigentumsbeschränkungen enthalten⁴⁷.

⁴⁵ BGH Urt. v. 8. 6. 1978 -III ZR 161/76, zit. bei *Krohn/Löwisch* wie Fußn. 5, Rdn. 99 in Fußn. 73 mit Hinweis auf BVerwG Urt. v. 18. 7. 1968 – IC 38.67 = *Buchholz* 11 Art. 14 GG Nr. 93.

⁴⁶ BGH, Urt. V. 10. 12. 1998 – III ZR 233/97 –(14/99) in: *AgrarR* 99, 157.

⁴⁷ BVerfG Beschl. v. 2. 3. 1999 – 1BvL 7/91 (Ergangen auf Vorlagebeschl. Des OVG Koblenz) in: *AgrarR* 99, 2877.