

HANS-JÜRGEN PAPIER

## Der Stand des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes\*

### I. Einleitung

Der Stand des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist heute in zentralen Grundpositionen ein sehr viel anderer als noch vor wenigen Jahren und hat insoweit über die Jahre eine denkwürdige Entwicklung vollzogen: Der erste große Einschnitt in diesem Prozess erfolgte im Juli 1981, als durch zwei Entscheidungen innerhalb von nur zwei Tagen nahezu sämtliche bis dahin zu Art. 14 GG entwickelten Maßstäbe in Frage gestellt wurden: Während der sog. „*Nassauskiesungs*“-Beschluss vom 15. Juli 1981<sup>1</sup> den Begriff der Enteignung und damit den Anwendungsbereich der Enteignungsentschädigung radikal einschränkte, wurde im „*Pflichtexemplar*“-Beschluss vom 14. Juli 1981<sup>2</sup> die Möglichkeit aufgezeigt, auch im Rahmen einer Inhalts- und Schrankenbestimmung Entschädigung zu gewähren.

Allerdings blieb insbesondere im Hinblick auf den Enteignungsbegriff und die Voraussetzungen einer Entschädigung im Rahmen einer Inhalts- und Schrankenbestimmung vieles unklar, so dass die letzten beiden Jahrzehnte insoweit von rechtlicher Unsicherheit geprägt waren. Zudem war ein vehementer Verteidigungskampf des Bundesgerichtshofs sowie generell der für Entschädigungsfragen zuständigen Zivilrechtsjudikatur zu beobachten, die durch die genannten Entscheidungen nichts von ihrem „angestammten Territorium“ einbüßen wollte.

Seit kurzem kann nun allerdings diese Unklarheit im Umfeld von Art. 14 GG als weitestgehend beseitigt betrachtet werden, da das Bundesverfassungsgericht in neueren Entscheidungen einerseits den Enteignungsbegriff noch einmal reduziert und damit wieder mit deutlichen Konturen versehen und andererseits festgelegt hat, wann im Rahmen einer Inhalts- und Schrankenbestimmung Entschädigung zu gewähren ist. Diese beiden Entwicklungen, welche die für den heutigen Stand des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes wohl bedeutendsten Grundfragen betreffen, sollen im Folgenden untersucht werden.

---

\* Meinem Assistenten PD Dr. Dr. Wolfgang Durner danke ich für die Hilfe bei der Vorbereitung des Manuskripts.

<sup>1</sup> *BVerfGE* 58, S. 300 ff.

<sup>2</sup> *BVerfGE* 58, S. 137 ff.

## II. Ablösung und Renaissance des „klassischen“ Enteignungsbegriffs

Art. 14 Abs. 3 GG, der sich mit der Enteignung befasst, enthält keine Regelungen über Begriff und Inhalt der Enteignung und über die Abgrenzung zur (entschädigungslosen) Sozialbindung des Eigentums. Er normiert allein bestimmte *Zulässigkeitsvoraussetzungen* der *Enteignung*: Eine Enteignung darf nur zum Wohle der Allgemeinheit vorgenommen werden (Satz 1). Sie darf ferner nur durch Gesetz oder aufgrund Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt (Satz 2, sog. „Junktim-Klausel“). Die Entschädigung ist schließlich unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen (Satz 3). Wegen des Schweigens der Verfassung in Ansehung von Begriff und Inhalt der Enteignung gehört die Frage nach den konstitutiven Enteignungsmerkmalen und nach der Abgrenzung der Enteignung von der Sozialbindung nach wie vor zu den umstrittensten Themen im Anwendungsbereich des Art. 14 GG.<sup>3</sup> Die Rechtsprechung, vornehmlich die für Entschädigungsfragen zuständige Zivilrechtsjudikatur, hatte die vom Reichsgericht vollzogene Lösung vom „klassischen“ Enteignungsbegriff und die „Öffnung“ oder „Erweiterung“ des Enteignungsbegriffs ohne Zögern übernommen.<sup>4</sup> Dies ist aber nur durch „Abkehr von rechtlicher Klarheit“ (*Leisner*) möglich gewesen. Dass die Enteignung i. w. S. von der Sozialbindung nicht mehr mit einer griffigen „Großformel“ abgegrenzt werden konnte, war eine Erkenntnis, die sich mittlerweile durchgesetzt hatte.<sup>5</sup>

### 1. Der „klassische“ Enteignungsbegriff

Der „klassische Enteignungsbegriff“ wurde im 19. Jahrhundert entwickelt.<sup>6</sup> Enteignung war lediglich die „ganze oder teilweise Entziehung von Grundeigentum oder von Rechten an solchem zur Durchführung eines dem öffentlichen Wohle dienenden Unternehmens“ (*Hofacker*)<sup>7</sup>. Die Enteignung qualifizierte sich nach diesem „klassischen“ Verständnis durch den von der *Verwaltung* vorgenommenen (*Teil*)-*Entzug* von *Grundeigentum* oder beschränkten dinglichen Rechten daran zugunsten eines Unternehmens des öffentlichen Wohls, verbunden mit der *Überführung* des entzogenen Gutes auf das begünstigte Unternehmen. Die Enteignung stellte also im Gegensatz zur (entschädigungsfreien) Eigentumsbindung einen „Güterbeschaffungsvorgang“ dar.

---

<sup>3</sup> So auch *Lege*, NJW 1993, S. 2565 (2565 f.) m.w.N.; *Schwabe*, JZ 1991, S. 774 (777).

<sup>4</sup> Vgl. *Leisner*, Sozialbindung des Eigentums, 1972, S. 17 ff.; *Breuer*, Die Bodennutzung, 1976, S. 43 ff.; *Baldura*, in: Handbuch des Verfassungsrechts, Rdnr. 59.

<sup>5</sup> *Leisner*, Die Sozialbindung des Eigentums, 1972, S. 12 ff., 96, 145, 188, 191 f.; *Breuer*, Die Bodennutzung, 1976, S. 62 ff.; *Papier*, NWVBl. 1990, S. 398 (398 f.).

<sup>6</sup> Vgl. dazu *Leisner*, Die Sozialbindung des Eigentums, S. 17 f.

<sup>7</sup> Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen, 1926, S. 46.

## 2. Die Auflösung des „klassischen“ Enteignungsbegriffs

Die „Öffnung des Enteignungstatbestandes“ in der Weimarer Zeit setzte auf drei Ebenen ein.<sup>8</sup> Der Enteignungsbegriff wurde *erstens* vom Grundeigentum gelöst. Nachdem die Lehre die Erweiterung des Eigentumsschutzes auf alle *vermögenswerten Rechte* des Bürgers gefordert hatte<sup>9</sup>, schwenkte auch die Rechtsprechung des RG auf diesen weiten Eigentumsbegriff ein.<sup>10</sup> Der BGH hat diese Konstituierung des verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffs schon 1952 mit folgender Begründung ausdrücklich gebilligt: Da der Staat heute nach *allen* vermögenswerten Rechten der Bürger greife, müsse auch der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz in diesem umfassenden Sinne gelten.<sup>11</sup>

Die *zweite* Modifikation setzte am Enteignungseingriff an: Die klassische Enteignung war eine Enteignung aufgrund Gesetzes durch Einzelakt.<sup>12</sup> Nunmehr wurde auch eine Enteignung *durch Gesetz* anerkannt.<sup>13</sup> Als Enteignung galt jetzt der Eigentumseingriff der öffentlichen Gewalt in das Eigentum ungeachtet seiner jeweiligen Form. An die Stelle der formalen Einzelaktstheorie (Enteignung nur durch Verwaltungsakt) trat die „modifizierte Einzelaktstheorie“.<sup>14</sup> Der enteignungsbestimmende Einzelakt konnte auch in der Form eines Gesetzes erfolgen. Der Einzeleingriff konnte also jetzt nicht mehr nach der eindeutig ermittelbaren Rechtsform, sondern nur noch nach seinem Inhalt bestimmt werden.

Die *dritte* Durchbrechung des klassischen Enteignungsbegriffs bestand in dem Verzicht auf die Rechtsübertragung. Nicht nur der Voll- oder Teilentzug von Eigentumsrechten zugunsten von Unternehmungen des öffentlichen Wohls, auch *Beschränkungen* des Eigentums konnten nach dem neuen Enteignungsverständnis der Weimarer Zeit eine Enteignung darstellen.<sup>15</sup> Vor allem diese Ausweitung hat den Anwendungsbereich der (entschädigungsfreien) Sozialbindung erheblich eingeschränkt und ein weiteres formales, leicht handhabbares Abgrenzungskriterium preisgegeben. An die Stelle des eindeutig feststellbaren, staatlich verfügbaren Rechtsträgerwechsels oder Güterbeschaffungsvorgangs traten „unsichere Abgrenzungformeln“, die die Grenzlinie

---

<sup>8</sup> Diese „Öffnung“ geht im Wesentlichen auf die Rspr. des RG zurück: vgl. RGZ 105, S. 251 (253); 107, S. 261 (269 f.); 108, S. 252 (253); 111, S. 224 (226); 112, S. 189 (191); 116, S. 268 (272); 128, S. 165 (171); 129, S. 146 (148); 135, S. 308 (311). In der Lit. folgten dieser Judikatur insbes. *Anschütz*, Art. 153 WRV, Anm. 6-8; *Giese*, Art. 153 WRV, Anm. 2; *Stödter*, Öffentlich-rechtliche Entschädigung, 1933, S. 150 (190 ff.); kritisch dagegen *Hofacker*, a.a.O., S. 50 ff.; *Carl Schmitt* JW 1929, 495; *Kirchheimer*, Die Grenzen der Enteignung, 1930, S. 35 ff.; vgl. auch *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, 5. Aufl. 1998, S. 155 ff. m.w.N.

<sup>9</sup> *Martin Wolff*, Reichsverfassung und Eigentum, in: Festgabe für Kahl, 1923, S. 1 f.; vgl. auch *Fleiner*, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl. 1928, S. 293.

<sup>10</sup> Vgl. RGZ 103, S. 200 (201 f.); 109, S. 310 (319); 111, S. 123 (130); 111, S. 320 (328).

<sup>11</sup> BGHZ 6, S. 270 (281 f.).

<sup>12</sup> Vgl. *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 12. Aufl. 1929, S. 612; *Otto Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. II, 3. Aufl. 1924, S. 312; *Hasselbeck*, JW 1929, S. 714.

<sup>13</sup> Siehe RGZ 103, S. 201 f.; 109, S. 310 (318); 111, S. 320 (325, 328); 116, S. 268 (272); Nachw. aus der Lit. bei *Leisner*, Sozialbindung des Eigentums, 1972, S. 22.

<sup>14</sup> Siehe *Leisner*, Die Sozialbindung des Eigentums, 1972, S. 22 f.; *Kimminich*, in: BK, Art. 14 Rdnrn. 193 ff.; *Rittstieg*, Enteignung als Verfassungsproblem, 1975, S. 252 ff.

<sup>15</sup> Vgl. RGZ 103, S. 200 (201 f.); 105, S. 251 (253); 107, S. 261 (270); 108, S. 252; 109, S. 310 (318); 111, S. 226; 112, S. 191; 116, S. 268 (272); Nachw. aus der Lit. bei *Leisner*, Sozialbindung des Eigentums, 1972, S. 24.

zwischen den Sozialbindungen des Eigentums und den enteignenden Eigentumsbeschränkungen zu markieren hatten. Auf der anderen Seite wurde auch diese Erweiterung des Enteignungsbegriffs als Antwort auf die Vielfältigkeit der modernen Gefährdungen des Privateigentums durch die öffentliche Gewalt angesehen.

### 3. Die schrittweise Rückkehr zum klassischen Enteignungsbegriff

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geht seit einiger Zeit dahin, den in der zivilgerichtlichen Rechtsprechung „ausgeferteten“ Enteignungsbegriff wieder zu reduzieren und damit einer schärferen Konturierung zu unterwerfen. Diese Tendenz wurde im Grundsatz begrüßt, wenngleich im Hinblick auf die Einzelfragen der enteignungsrechtlichen Begriffsbestimmung auch kritische Anmerkungen gegenüber der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts vorgebracht wurden.<sup>16</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat beginnend mit der Entscheidung zum Kleingartenrecht<sup>17</sup> über die Entscheidungen etwa zur Nassauskiesung<sup>18</sup>, zum Fischereirecht<sup>19</sup>, in Sachen Boxberg<sup>20</sup>, Straßenlärm<sup>21</sup>, Vorkaufsrecht<sup>22</sup> und Denkmalschutz<sup>23</sup> bis hin zur Entscheidung vom 22. Mai 2001 (Baulandumlegung)<sup>24</sup> den verfassungsrechtlichen Enteignungsbegriff wieder erheblich eingeschränkt und zum großen Teil auf seinen klassischen Gehalt zurückgeführt. Wesensmerkmal der Enteignung im verfassungsrechtlichen Sinne ist nach dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor allem der staatliche Zugriff auf das Eigentum des Einzelnen, der zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben auf die vollständige oder teilweise *Entziehung* konkreter subjektiver Rechtspositionen *gerichtet* ist, die durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützt sind. Mit der in dem Beschluss vom 22. Mai 2001 erfolgten ausdrücklichen Beschränkung der Enteignung auf Fälle, in denen Güter hoheitlich beschafft werden, mit denen ein konkretes öffentliches Vorhaben durchgeführt werden soll, wird deutlich, dass im Wesentlichen – d.h. ungeachtet des weiteren Eigentumsbegriffes – die *Rückkehr zum klassischen Enteignungsbegriff* vollzogen ist.

### 4. Die Enteignung als Rechtsentzug

Nach der seit der Nassauskiesungs-Entscheidung geltenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist das Wesensmerkmal der Enteignung im verfassungsrechtlichen Sinne der staatliche Zugriff auf das Eigentum des Einzelnen, der zur Er-

---

<sup>16</sup> Schwabe, JZ 1991, S. 774 (777 ff.); Lege, NJW 1993, S. 2565 (2565 f.); vgl. auch Battis, in: Festschrift für Leisner, 1999, S. 679 (683 f.).

<sup>17</sup> BVerfGE 52, S. 1 ff.

<sup>18</sup> BVerfGE 58, S. 300 ff.

<sup>19</sup> BVerfGE 70, S. 191 ff.

<sup>20</sup> BVerfGE 74, S. 264 ff.

<sup>21</sup> BVerfGE 79, S. 174 ff.

<sup>22</sup> BVerfGE 83, S. 201 ff.

<sup>23</sup> BVerfGE 100, S. 226 (239 f.).

<sup>24</sup> BVerfGE 104, S. 1 ff.

fällung bestimmter öffentlicher Aufgaben auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver Rechtspositionen gerichtet ist, die durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützt sind.<sup>25</sup> Die Enteignungen im verfassungsrechtlichen und damit im eigentlichen oder engeren Sinne weisen – insoweit in Abgrenzung zu den aufopferungsrechtlichen Tatbeständen des enteignungsgleichen und enteignenden Eingriffs – auf der Ebene des Eigentumseingriffs eine starke Formalisierung auf. Enteignungen im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG setzen einen (normativ-abstrakten oder exekutiv-einzelfallbezogenen) Regelungsakt der öffentlichen Gewalt, also eine einseitige, verbindliche, rechtsfolgebegründende Ordnung von Lebenssachverhalten voraus. Konstitutives Element eines dem Art. 14 Abs. 3 GG unterfallenden Enteignungseingriffs ist mithin der Charakter als *finaler*, zielgerichtet gegen das Eigentum gewendeter *Rechtsakt*. Eigentumseinwirkungen durch Realakte der öffentlichen Gewalt stellen keine Enteignungen im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG dar, und zwar gleichgültig, ob sie gezielt gegen das Eigentum gerichtet sind oder nicht.<sup>26</sup>

## 5. Die Enteignung als Entzug konkreten Eigentums

Das Bundesverfassungsgericht hat darüber hinaus den Enteignungsbegriff noch weiter eingeschränkt: Es umschreibt die Enteignung als den – völligen oder teilweisen – *Entzug konkreten Eigentums*, wobei die besondere Spielart der Legalenteignung darin gesehen wird, dass „einem bestimmten oder bestimmbar Personenkreis“ konkrete Eigentumsrechte entzogen werden.<sup>27</sup> Dem werden die Regelungen nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG gegenübergestellt, die als generelle und abstrakte Festlegungen von Rechten und Pflichten in Ansehung des Eigentums bezeichnet werden.<sup>28</sup> Nach dem von der zivilgerichtlichen Judikatur entwickelten und lange praktizierten erweiterten Enteignungsbegriff konnten Enteignungen demgegenüber nicht nur in einem Voll- oder Teilentzug von Eigentumsrechten zugunsten von Unternehmungen des öffentlichen Wohls, sondern auch in hoheitlichen Beschränkungen des Privateigentums gesehen werden, soweit jene dem Bürger ein besonders schweres bzw. ein Sonderopfer abverlangten und damit die Schwelle bloßer Sozialbindungen überschritten.<sup>29</sup> Dass das Bundesverfassungsgericht dagegen, wie dies bereits älteren Vorschlägen entsprach<sup>30</sup>, im Wesentlichen ein Zurück zum „klassischen“ Enteignungsbegriff ein-

<sup>25</sup> BVerfGE 52, S. 1 (27); 56, S. 249 (260); 58, S. 300 (321); 70, S. 191 (199); 71, S. 137 (143); 72, S. 66 (76); 79, S. 174 (191); 83, S. 201 (211); 87, S. 114 (138); siehe aus dem jüngeren Schrifttum etwa *Lege*, NJW 1990, S. 864 ff.; *Maurer*, in: Festschrift für Dürig, 1990, S. 293 (295 ff.); *Papier*, JuS 1989, S. 630 ff.; *Burgi*, NVwZ 1994, S. 527 ff.

<sup>26</sup> Siehe auch *Papier*, Eigentumsgarantie des Grundgesetzes im Wandel, 1984, S. 39 f. m. w. N. aus der Literatur; ferner *Kleinlein*, DVBl. 1991, S. 365 (367); *Maurer*, DVBl. 1991, S. 781 (782); *Kimminich*, in: BK, Art. 14 Rdnrn. 183 und 349; *Ehlers*, in: VVDStRL 51, S. 211 (238 f.); *Schmitt-Kammler*, NJW 1990, S. 2515 (2519 f.).

<sup>27</sup> BVerfGE 45, S. 297 (325 ff.); 52, S. 1 (27); 58, S. 300 (331); 100, S. 226 (240); s. dazu auch *Burgi*, NVwZ 1994, S. 527 ff.

<sup>28</sup> BVerfGE 52, S. 1 (27); 58, S. 300 (330); 72, S. 66 (76); vgl. zu dem kaum mehr überschaubaren Schrifttum zu dieser Unterscheidung statt vieler *Rozek*, Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung, 1998, S. 21 ff.

<sup>29</sup> BGHZ 6, S. 270 (278); st. Rspr.

<sup>30</sup> Vgl. besonders *Dürig*, Zurück zum klassischen Enteignungsbegriff!, JZ 1954, S. 4 ff.

leitete, war zunächst nicht eindeutig. So hieß es in der Entscheidung zum Kleingartenrecht<sup>31</sup> zur Umschreibung der Legalenteignung, diese sei dadurch gekennzeichnet, dass das Gesetz selbst individuelle Rechte entziehe oder beschneide bzw. dass subjektive Rechte entzogen oder gemindert würden. Nichts anderes besagte aber diesbezüglich auch der erweiterte Enteignungsbegriff, nach dem eine Enteignung nicht nur im Rechtsentzug, sondern ebenso in der Beschränkung des Privateigentums bestehen konnte.<sup>32</sup> Auch in der Entscheidung vom 30. November 1988 (Verkehrslärm)<sup>33</sup> hieß es vorsichtiger und einschränkend, ob die Anwendung von Art. 14 Abs. 3 GG dann in Betracht kommen könne, wenn eine inhaltsbestimmende Regelung die Nutzung des geschützten Rechts praktisch schlechthin unmöglich mache und das Recht damit völlig entwertet würde, bedürfe keiner weiteren Prüfung, da ein solcher Fall nicht vorläge. In der Entscheidung vom 9. Januar 1991 (Vorkaufsrecht)<sup>34</sup> hieß es dann allerdings sehr lapidar, Art. 14 Abs. 3 GG sei dann nicht unmittelbar anwendbar, wenn der Gesetzgeber im Zuge der generellen Neugestaltung eines Rechtsgebiets bestehende Rechte abschaffe, für die es im neuen Recht keine Entsprechung gebe. Das Bundesverfassungsgericht gesteht aber auch für diese Fälle zu, dass unter bestimmten Voraussetzungen Art. 14 Abs. 3 GG sinngemäß zu gelten habe und dem das Eigentum regelnden Gesetzgeber Regelungsschranken und Regelungsdirektiven auferlegen könne.

## 6. Die Enteignung als Güterbeschaffungsvorgang

Ein wesentlicher Unterschied dieser Judikatur zum „klassischen“ Enteignungsbegriff schien allerdings darin zu bestehen, dass ein „Güterbeschaffungsvorgang“ nicht vorzuliegen brauchte. Nachdem allerdings ein Wiederaufgreifen dieses Tatbestandsmerkmals bereits im Schrifttum diskutiert worden war<sup>35</sup> und die Nähe zu diesem Merkmal durch das vom Bundesverfassungsgericht mehrfach beiläufig erwähnte Erfordernis unterstrichen wurde, der Entzug einer konkreten Eigentumsposition müsse „zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben“ erfolgen<sup>36</sup>, definiert das Bundesverfassungsgericht nunmehr in dem Beschluss vom 22. Mai 2001 betreffend die Baulandumlegung die Enteignung von vornherein als den staatlichen Zugriff auf das Eigentum des Einzelnen, der auf „die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter, subjektiver, durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG gewährleisteter Rechtspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben gerichtet“ sei; die Enteignung setze den Entzug konkreter Rechtspositionen voraus, aber nicht jeder Entzug sei eine Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG. Diese sei beschränkt auf solche Fälle, in denen

---

<sup>31</sup> BVerfGE 52, S. 1.

<sup>32</sup> Vgl. *Kimmich*, in: BK, Art. 14 Rdnrn. 224 ff. m.w.N.

<sup>33</sup> BVerfGE 79, S. 174.

<sup>34</sup> BVerfGE 83, S. 201.

<sup>35</sup> So besonders *Lege*, Zwangskontrakt und Güterdefinition 1995; ähnlich *Hösch*, Eigentum und Freiheit, 2000, S. 235 ff.; ablehnend demgegenüber *Rozeke*, Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung, 1998, S. 227 ff.

<sup>36</sup> Vgl. etwa BVerfGE 70, S. 191 (199 f.) m.w.N.

*Güter hoheitlich beschafft* werden, mit denen ein konkretes, der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienendes Vorhaben durchgeführt werden soll. Ist mit dem Entzug bestehender Rechtspositionen der Ausgleich privater Interessen beabsichtigt, könne es sich nur um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums handeln.<sup>37</sup> Damit ist im Wesentlichen – abgesehen von dem unverändert weiten Eigentumsbegriff – die *Rückkehr zum klassischen Enteignungsbegriff* vollzogen.

## 7. Die verbleibende Relevanz der früheren Abgrenzungsmaßstäbe

Die tradierten „Sozialbindungsklauseln“ oder „Schwellentheorien“ – z.B. die Sonderopfer- oder die Privatnützigkeitstheorie – sind vor allem deswegen noch von gewisser Bedeutung, weil sie zur Bestimmung *zulässiger* Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums herangezogen werden können. Auch wenn sie auf der Grundlage des neuen, engeren Enteignungsbegriffs nicht der Begriffsbestimmung der Enteignung dienen, so können sie doch für die Bestimmung jener *Grenzen*, die der verfassungsgemäßen, *entschädigungslosen Inhalts- und Schrankenbestimmung* gezogen sind, hilfreich sein.<sup>38</sup> Mit der Reduktion des verfassungsrechtlichen Enteignungsbegriffs haben zwar die Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums i.S. des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG eine erhebliche begriffliche Erweiterung erfahren, das bedeutet aber noch nicht, dass damit auch die gesetzgeberischen Zugriffsmöglichkeiten auf das Eigentum des Bürgers in der Sache erweitert worden sind. Auch wenn es mittlerweile fest steht, dass Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums nicht in eine (entschädigungspflichtige) Enteignung umschlagen können,<sup>39</sup> so unterliegen sie doch eigenen sachlichen Grenzen, die zu einem gewissen Teil mit Hilfe der tradierten Sozialbindungsklauseln bestimmt werden können. Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums durch die Gesetzgebung können nämlich wegen unverhältnismäßiger Einschränkung der privatnützigen Verwend- und Verfügbarkeit des Eigentums als verfassungswidrig zu erachten sein. Sie können jedoch dem Verdikt der verfassungswidrigen Inhalts- und Schrankenbestimmung andererseits unter Umständen dadurch entgehen, dass der Gesetzgeber jenen Zugriff auf das Eigentum nur unter „Abfederung“ durch eine primär anzuwendende Härtefallklausel<sup>40</sup> und/oder eine geldwerte

---

<sup>37</sup> BVerfGE 104, S. 1 (9 f.).

<sup>38</sup> Schmidt-Aßmann, in: Festschrift der Juristischen Fakultät Heidelberg, 1986, S. 107 (118, 121); Maurer, in: Festschrift für Dürig, 1990, S. 293 (307); Schoch, Jura 1989, S. 113 (121); Pietzcker, JuS 1991, S. 369 (371); ders., NVwZ 1991, S. 418 (419); Steinberg/Lubberger, Aufopferung – Enteignung und Staatshaftung, S. 228; Ossenbühl, Staatshaftungsrecht, 5. Aufl. 1998, S. 193 f.; ders., VVDStRL 51 (1992), S. 285 (287) – Diskussionsbeitrag; Ehlers, VVDStRL 51 (1992), S. 211 (226); s. auch bereits Schulze-Osterloh, Eigentumsopferentschädigung, S. 240 ff.; vgl. auch Kleinlein, DVBl. 1991, S. 365 (375) mit neuem Ansatz.

<sup>39</sup> BVerfGE 58, S. 300 (330); 70, S. 191 (199); 71, S. 137 (143); 72, S. 66 (76); 79, S. 174 (191); 83, S. 201 (211); 87, S. 114 (138); 100, S. 226 (241 ff.); BVerfG, NJW 1998, S. 367 ff. m.w.N.; im Schrifttum etwa Lege, Zwangsvertrag und Güterdefinition 1995, S. 30 ff. m.w.N. und eigenem Ansatz auf S. 61 ff., sowie Rozek, Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung, 1998, S. 230 f.; a.A. zuletzt Ossenbühl, AÖR 1999, S. 1 (19 ff., 29), der eine atomrechtliche Stilllegungsanordnung als Enteignung ansehen will.

<sup>40</sup> BVerfGE 100, S. 226 (245).

Ausgleichs- oder Entschädigungsleistung gestattet.<sup>41</sup> Dieser Gesichtspunkt führt zu dem hoch umstrittenen Komplex der Entschädigung im Rahmen der Sozialbindung.

### III. Entschädigung im Rahmen der Sozialbindung

#### 1. Das Dogma der Entschädigungslosigkeit der Sozialbindungen

Sozialbindung des Eigentums sind diejenigen Eigentumsbeschränkungen durch staatlichen Hoheitsakt, die nicht als Enteignung zur Entschädigung verpflichten (*Leisner*)<sup>42</sup>, mithin sämtliche Eigentumsbeschränkungen, die nicht dem engen, im Wesentlichen auf Güterbeschaffungsmaßnahmen beschränkten verfassungsrechtlichen Enteignungsbegriff zuzuordnen sind. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG konstituiert einen gesetzgeberischen Gestaltungsraum, in dem grundsätzlich keine verfassungsrechtlichen Entschädigungsverpflichtungen entstehen. Einen Vermögensschutz gewährt Art. 14 GG nur in seinem Abs. 3. Die dem Art. 14 Abs. 1 GG eigene *Bestands*garantie des konkreten Eigentums verwandelt sich nur unter den Voraussetzungen einer zulässigen Enteignung in eine (bloße) Eigentums*wert*garantie.<sup>43</sup> Jede den Eigentümer belastende oder beschwerende Inhalts- und Schrankenbestimmung einer Rechtsposition stellt sich hinsichtlich der allgemeinen (Gesamt-)Vermögenslage des betroffenen Rechtsinhabers als eine Vermögensminderung oder als einen (teilweisen) Vermögensentzug dar. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG lässt aber grundsätzlich derartige Inhalts- und Schrankenbestimmungen subjektiver Rechte entschädigungslos zu. Es gibt keine Bestands- oder Bestand*wert*garantie in Ansehung des Gesamtvermögens des Einzelnen.<sup>44</sup>

#### 2. Entschädigungspflichtige Sozialbindungen?

In der Literatur mehrten sich in den 80er Jahren die Stimmen, die das klassische eigentumsrechtliche Dogma „entweder entschädigungslose Sozialbindung oder entschädigungspflichtige Enteignung“ in Zweifel zogen.<sup>45</sup> Es wurde teilweise die Auffassung vertreten, dass die Grenzen entschädigungslos zulässiger Eigentumsbeschrän-

<sup>41</sup> Vgl. *BVerfGE* 58, S. 137 (145 ff.); 79, S. 174 (192); *BVerwG*, DVBl. 1990, S. 585 (587).

<sup>42</sup> *Leisner*, Sozialbindung des Eigentums, 1972, S. 43.

<sup>43</sup> Vgl. *Breuer*, Die Bodennutzung, 1976, S. 36; ferner *Parodi*, Eigentumsbindung und Enteignung im Natur- und Denkmalschutzrecht, 1984, S. 120 ff.

<sup>44</sup> Vgl. *Papier*, Der Staat 1972, S. 491; *ders.*, AöR 98, S. 533; so auch *Kempen*, Der Eingriff des Staates in das Eigentum, 1991, Rdnr. 251; *Mauver*, DVBl. 1991, S. 781 (784).

<sup>45</sup> Siehe *L. Schulze-Osterloh*, Das Prinzip der Eigentumsopferentschädigung im Zivilrecht und im öffentlichen Recht, 1980, S. 276 ff.; *dies.*, NJW 1981, S. 2537 (2543 f.); *Schwerdtfeger*, JuS 1983, S. 104 (109); *ders.*, Die dogmatische Struktur der Eigentumsgarantie, 1983, S. 29; *Schwabe*, JZ 1983, S. 276; *Battis/Schmittat*, NuR 1983, 101 (104) unter Berufung auf *BVerfGE* 58, 149 ff.; vgl. auch *Battis/Felke-Brentano*, JuS 1983, 494 (497); *Knauber*, ZfW 1985, 92 (96); *Mauver*, DVBl. 1991, 781 (783); *Nießgens/Boujong*, Eigentum, Sozialbindung, Enteignung, 1987, Rdnrn. 339 f.; *Paetow*, Naturschutz und Eigentumsgarantie, VBlBW 1983, 873 (880 ff.); *Kreft*, in: Festschrift für Geiger, 1989, S. 412 f.; *Bryde*, in: *v. Münch/Kunig*, GG, Art. 14, 5. Aufl. 2000, Rdnrn. 50, 63; vgl. auch *Wendt*, Eigentum und Gesetzgebung, 1985, S. 334 ff.



kungen nicht identisch seien mit der Tatbestandsabgrenzung der Enteignung. Stelle sich eine Eigentumsbeschränkung als Inhalts- und Schrankenbestimmung i.S. des Art. 14 Abs. 1 S. 2 dar, so soll in einem zweiten Schritt zu prüfen sein, ob die mit der „Freiheitsbeeinträchtigung verbundene Wertbeeinträchtigung des Eigentums mit den vom Gesetzgeber zu beachtenden Grundsätzen des Übermaßverbotes und des Gleichheitssatzes vereinbar ist“ (*Osterlob*)<sup>46</sup>. Sei das nicht der Fall, dann sei die betreffende Inhalts- und Schrankenregelung verfassungswidrig. Diesen Verfassungsverstoß könne der Gesetzgeber nur durch Gewährung von *Ausgleichsansprüchen* vermeiden.<sup>47</sup>

### 3. Die verfassungsrechtliche Anerkennung von Ausgleichsansprüchen

Hinter diesen Überlegungen steckt ohne Zweifel ein richtiger Ansatz: Eine gesetzgeberische Sozialbindung greift im Allgemeinen weniger stark in das betroffene Eigentum ein, wenn sie mit einer Kompensation der erlittenen Vermögenseinbuße verknüpft ist. Die Entschädigungspflicht (auch) im Vorfeld der Enteignung könnte nach diesen gedanklichen Ansätzen allerdings zu einer allgemeinen Forderung des Übermaßverbotes bzw. des Erforderlichkeitsprinzips werden. Eine gruppenspezifische Eigentumsbeschränkung könnte ferner immer dann schon als gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßend erscheinen, wenn die Sonderbelastungen durch Gewährung von Entschädigungen kompensierbar wären. Das Bundesverfassungsgericht stellte ähnliche Erwägungen erstmals in dem zunächst wenig beachteten „*Pflichtexemplar*“-Beschluss vom 14. Juli 1981 an.<sup>48</sup> Nach den darin entwickelten, mehrfach bestätigten und präzisierten Grundsätzen ist es dem Gesetzgeber nicht verwehrt, eigentumsbeschränkende Maßnahmen, die er im öffentlichen Interesse für geboten hält, auch in Härtefällen durchzusetzen, wenn er durch kompensatorische Vorkehrungen unverhältnismäßige oder gleichheitswidrige Belastungen des Eigentümers vermeidet und schutzwürdiges Vertrauen angemessen berücksichtigt.<sup>49</sup> Unter der Kurzbezeichnung „ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung“ fand diese Figur starke Resonanz.<sup>50</sup> Das Denkmalschutz- und Naturschutzrecht gelten als Hauptanwendungsfälle des Instituts.<sup>51</sup> Vor allem die

---

<sup>46</sup> *Schulze-Osterlob*, NJW 1981, S. 2537 (2543).

<sup>47</sup> *Maurer*, DVBl. 1991, 781 ff.; *Böhmer*, NJW 1988, S. 2561 (2566); einschränkend *Kleinlein*, DVBl. 1991, S. 365 (375).

<sup>48</sup> *BVerfGE* 58, S. 137 ff.; dazu etwa *Eschenbach*, Der verfassungsrechtliche Schutz des Eigentums, 1996, S. 495 ff.; *Jaschinski*, Der Fortbestand des Anspruchs aus enteignendem Eingriff, 1997, S. 68 ff.; *Ossenbühl*, in: FS für Friauf, S. 391 (395); *Rozek*, Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung, 1998, S. 78 f.; vgl. auch bereits *BVerfGE* 14, S. 263 (283) und dazu *Roller*, NJW 2000, S. 1003 (1005 f.).

<sup>49</sup> *BVerfGE* 58, S. 137 (149 f.); 79, S. 174 (192); 83, S. 201 (212 f.); 100, S. 226 (244).

<sup>50</sup> Vgl. neben den Vorgenannten etwa noch *Breuer*, NuR 1996, S. 537 ff.; *Detterbeck*, DÖV 1994, S. 273 ff.; *ders./Windthorst/Sproll*, Staatshaftungsrecht, 2000, § 15; *Eschenbach*, Jura 1998, S. 401 ff.; *Hösch*, Eigentum und Freiheit, 2000, S. 241 ff.; *Kleinlein*, DVBl. 1991, S. 365 ff.; *König*, DVBl. 1999, S. 954 ff.; *Maurer*, DVBl. 1991, S. 781 ff.; *Ossenbühl*, in: FS für Friauf, 1997, S. 391 ff.; *ders.*, Staatshaftungsrecht, 5. Aufl. 1998, S. 181 ff. m.w.N.; *Papier*, in: 50 Jahre BGH, Band III, München 2000, S. 865 (876 ff.).

<sup>51</sup> Vgl. etwa *BVerwGE* 84, S. 361 (368 ff.); 94, S. 1 ff.; *BGHZ* 121, S. 73 (78); 121 S. 328 (331); *Lege*, JZ 1994, S. 431 ff.; *Moench*, BauR 1993, S. 420 ff.; *Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, 5. Aufl. 1998, S. 184 mit umfassenden Nachweisen zur Rspr.

Fachgerichte beriefen sich auf den neuen Ausgleichsanspruch<sup>52</sup>, obwohl im Schrifttum auch darauf hingewiesen wurde, dass die verfassungsrechtliche Judikatur noch keineswegs gesichert sei.<sup>53</sup>

#### 4. Einwände und Unsicherheiten

##### a) Die exzessive Rezeption der Figur durch die Fachgerichte

In der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs erscheint die ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung weithin als Institut, das die Aufrechterhaltung der überkommenen Rechtsprechung zum enteignungsgleichen Eingriff ohne inhaltliche Modifikationen unter neuen Vorzeichen ermöglicht<sup>54</sup>. Demgegenüber betonte das Bundesverfassungsgericht, eine verfassungswidrige Inhaltsbestimmung stelle keinen enteignenden Eingriff im verfassungsrechtlichen Sinne dar und könne auch nicht in einen solchen umgedeutet werden. Dies gelte selbst dann, wenn eine Inhaltsbestimmung wegen der Intensität der den Rechtsinhaber treffenden Belastung mit dem Grundgesetz nur dann in Einklang stünde, wenn sie durch die Einführung eines Ausgleichsanspruchs abgemildert würde.<sup>55</sup> Kompliziert wurde die Situation auch dadurch, dass sowohl der Bundesgerichtshof als auch das Bundesverwaltungsgericht über Jahre hinweg ihren jeweiligen Rechtsweg für Ausgleichsansprüche im Rahmen der Inhaltsbestimmung des Eigentums als eröffnet ansahen.<sup>56</sup> Der Gesetzgeber hat diese Frage nunmehr in § 40 Abs. 2 S. 1 HS. 2 VwGO zugunsten der Verwaltungsgerichte entschieden.

##### b) Grundsätzliche Einwände

Gegen die Annahme zweier verschiedener Entschädigungsnormen im Anwendungsbereich des Art. 14 GG, einer aus Art. 14 Abs. 3 GG und einer aus Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG, wurden demgegenüber auch grundsätzliche Bedenken vorgetragen.<sup>57</sup> In der Tat kann die Heranziehung des Übermaßverbotes und des Gleichheitssatzes, die allgemein sicherlich auch den inhalts- und schrankenbestimmenden Gesetzgeber binden, jedenfalls *nicht* zu einer *generellen*, gar verfassungsunmittelbaren *Entschädigungspflicht* bei Eigentumsbeschränkungen führen.

<sup>52</sup> Vgl. BGHZ 121, S. 73 (78); 121, S. 328 (331); 126, S. 379 (381 ff.); BVerwGE 77, S. 295 (297 f.); 80, S. 184 (191 f.); 81, S. 329 (340); 84, S. 361 (368); 94 S. 1 ff.

<sup>53</sup> Ossenbühl, in: FS für Friauf, 1997, S. 391 (406).

<sup>54</sup> Vgl. dazu Jaschinski, Der Fortbestand des Anspruchs aus enteignendem Eingriff, 1997, S. 129 ff.; Lege, JZ 1994, S. 431 (433); überwiegend kritisch Kleinlein, DVBl. 1991, S. 365 (373); Rozek, Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung, 1998, S. 113 ff., 126 ff.; Schlette, JuS 1996, S. 204 ff.; Schwabe, DVBl. 1993, S. 840 (841); Wohlgenuth, BauR 1993, S. 294 ff.

<sup>55</sup> BVerfGE 79, S. 174 (192); BVerfG, NJW 1998, 367 ff.

<sup>56</sup> Vgl. BGHZ 128, 204; BVerwG 94, 1; näher dazu Lege, NJW 1995, S. 2745 ff.; Papier, in: Maunz, Dürig u.a., GG, Art. 14 Rdnr. 651; Rinne, DVBl. 1994, S. 23 ff.; Schenke, NJW 1995, S. 3145 ff.; Schoch, JZ 1995, S. 768 ff.

<sup>57</sup> Ablehnend Schmitt-Kammler, in: Festschrift der Rechtswissenschaftlichen Fakultät zur 600-Jahr-Feier der Universität zu Köln, 1988, S. 821 (837 ff.); J. Ipsen, in: Recht und Wirtschaft, 1985, S. 129 (143 ff.); Kimminich, NuR 1985, S. 1 (2).

### c) Ausnahmecharakter von Ausgleichsleistungen bei Inhaltsbestimmungen

Es darf nicht übersehen werden, dass Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG den Gesetzgeber ohne ausdrückliches Entschädigungsgebot ermächtigt, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen und damit auch auf bestehende Eigentumsrechte gestaltend einzuwirken. Diese Ermächtigung dient vorrangig dazu, die verfassungsrechtlich bestimmte Sozialpflichtigkeit des Eigentumsgebrauchs (Art. 14 Abs. 2 GG) geltend zu machen. Sie weist deutliche Unterschiede zur Enteignungsermächtigung des Art. 14 Abs. 3 GG auf, die eine Entschädigungsregelung ausdrücklich und ausnahmslos vorsieht. Aus diesen systematischen Zusammenhängen wird deutlich, dass Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG *keine allgemeine Vermögensgarantie* enthält und dass die Sozialbindung sich nicht nur auf die *Eigentumsnutzungs-*, sondern auch auf die *Eigentumswertbeschränkungen* oder *-beschränkungen* erstrecken soll.<sup>58</sup> Diese Grundsatzentscheidung des Verfassungsgebers darf nicht dadurch unterlaufen werden, dass allgemein mit Hilfe des Grundsatzes des milderen Eingriffs und/oder der Gleichbehandlung im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG Entschädigungspflichten angenommen werden. Der sozialgestalterischen Gesetzgebung im Anwendungsbereich des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG würden damit Fesseln angelegt werden, die in der Verfassung nicht vorgesehen und die in dieser Allgemeinheit ausdrücklich nur für die Enteignung bestimmt sind.

Es muss ferner berücksichtigt werden, dass die – nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG prinzipiell mögliche – entschädigungslose Sozialbindung nicht derart mit einer durch Entschädigungsleistungen „abgefederten“ Sozialbindung verglichen werden kann, dass letztere vom *Übermaßverbot* stets gefordert wäre. Denn aus der Sicht des die Sozialpflichtigkeit des Eigentums konkretisierenden Gesetzgebers handelt es sich im Allgemeinen nicht um gleich geeignete Eingriffsmittel. Eine ausgleichspflichtige Sozialbindung kann wegen der öffentlichen Belastungen regelmäßig nicht in gleicher Weise den Gemeinwohlzielen des Art. 14 Abs. 2 GG dienen. Das Argument des geringstmöglichen Eingriffs, das stets gleich geeignete Eingriffsmittel voraussetzt, versagt also bei dieser Betrachtung vielfach.

### d) Die Klärung durch das Bundesverfassungsgericht

Diese Ausführungen schließen zwar nicht aus, dass unter besonderen Voraussetzungen gesetzlich vorgesehene Ausgleichsleistungen an den Eigentümer ein mögliches Mittel darstellen, um die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Inhalts- und Schrankenbestimmung zu begründen.<sup>59</sup> Den *Ausnahmecharakter* der finanziellen Kompensation im Rahmen einer Inhalts- oder Schrankenbestimmung verdeutlichte das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 2. März 1999 zum rheinland-pfälzischen *Denkmalschutzgesetz*. Darin erklärte das Gericht zugleich Ausgleichsregelungen für unzulässig, die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in besonderen Härtefällen wahren sollen, wenn sie sich darauf beschränken, dem Betroffenen einen Ent-

---

<sup>58</sup> Ebenso *Schmitt-Kammler*, a.a.O., S. 840; *Kimminich*, a.a.O.

<sup>59</sup> Siehe *BVerfGE* 58, S. 137 (145, 147, 149 f.); 79, S. 174 (192); ferner *Kleinlein*, DVBl. 1991, S. 365 (365 f.).

schädigungsanspruch zuzubilligen. Die Bestandsgarantie des Art. 14 GG verlange vielmehr, dass zunächst Vorkehrungen getroffen werden, die eine unverhältnismäßige Belastung des Eigentümers real vermeiden und die Privatnützigkeit des Eigentums weitmöglichst erhalten.<sup>60</sup> Diesen Anforderungen genüge das rheinland-pfälzische Denkmalschutzgesetz nicht. Zwar führe die Anwendung des denkmalschutzrechtlichen Beseitigungsverbot im Regelfall zu keiner unverhältnismäßigen Belastung des Eigentümers. Anders liege es aber, wenn im Einzelfall von dem Baudenkmal kein vernünftiger Gebrauch gemacht und es praktisch auch nicht veräußert werden könne. In diesem Fall werde seine Privatnützigkeit nahezu vollständig beseitigt. Die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes folge insoweit bereits daraus, dass es unverhältnismäßige Belastungen des Eigentümers nicht ausschließe und keinerlei Vorkehrungen zur Vermeidung derartiger Eigentumsbeschränkungen enthalte.<sup>61</sup>

Daran ändere sich auch nichts durch die salvatorische Entschädigungsklausel des Denkmalschutzgesetzes<sup>62</sup>, wonach ein Anspruch auf eine angemessene Entschädigung bestand, wenn eine auf das Denkmalschutzgesetz gestützte Maßnahme im Einzelfall enteignend wirkte. Eine solche Generalklausel genüge nicht den Anforderungen, die an eine zulässige Ausgleichsregelung zu stellen seien. Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen, sei grundsätzlich Sache des Gesetzgebers. Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG verlange, dass in erster Linie – etwa durch Übergangsregelungen, Ausnahme- und Befreiungsvorschriften – eine unverhältnismäßige Belastung des Eigentümers vermieden und die Privatnützigkeit des Eigentums so weit wie möglich erhalten werde. Nur wenn ein solcher Ausgleich im Einzelfall nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich sei, könne dem Eigentümer ein finanzieller Ausgleich oder ein Anspruch auf Übernahme durch die öffentliche Hand zum Verkehrswert eingeräumt werden. Der Gesetzgeber habe seine materiellrechtlichen Ausgleichsregelungen in diesem Fall durch verfahrensrechtliche Vorschriften zu ergänzen, die sicherstellen, dass mit dem die Eigentumsbeschränkung aktualisierenden Verwaltungsakt zugleich über den dem belasteten Eigentümer gegebenenfalls zu gewährenden Ausgleich entschieden werde; bei finanzieller Kompensation sei zumindest dem Grunde nach über das Bestehen des Anspruchs zu entscheiden.<sup>63</sup> Fehlten solche Regelungen, so sei es daher künftig unzulässig, ohne Prüfung der materiellen Zulässigkeit der Inhalts- und Schrankenbestimmung Entschädigung zu gewähren und als Kriterien für eine solche „Ausgleichspflicht“ unverändert auf jene Gesichtspunkte (Sonderopfertheorie, Schwere-theorie) zurückzugreifen, die früher zur Abgrenzung der Inhaltsbestimmung von der Enteignung herangezogen wurden.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> BVerfGE 100, S. 226 ff. mit Anm. *Hendler*, DVBl. 1999, S. 1501 ff.; *Külpmann*, JuS 2000, S. 646 ff.; *Ossenbühl*, JZ 1999, S. 899 f.; *Papier*, DVBl. 2000, S. 1398 ff.; *ders.*, in: 50 Jahre BGH, Band III, München 2000, S. 865 (879 ff.); *Roller*, NJW 2000, S. 1003 (1006 ff.).

<sup>61</sup> BVerfGE 100, S. 226 (242 f.).

<sup>62</sup> Näher dazu *Papier*, in: *Maunz, Dürig u.a.*, GG, Art. 14 Rdnr. 425.

<sup>63</sup> BVerfGE 100, S. 226 (243 ff.).

<sup>64</sup> Näher dazu *Breuer*, NuR 1996, S. 537 (544); *König*, DVBl. 1999, S. 954 ff.; *Lege*, JZ 1994, S. 431 ff. m.w.N. zur Rspr. von BGH und BVerwG.

#### IV. Ausblick

Die Entscheidungen zum rheinland-pfälzischen Denkmalschutzgesetz vom 2. März 1999 und zur Baulandumlegung vom 22. Mai 2001 bringen nach fast 20 Jahren einen Prozess der Neubestimmung der Eigentumsgarantie zum Abschluss, der im Juli 1981 mit den Entscheidungen zur Nassauskiesung und zu den Pflichtexemplaren seinen Ausgang genommen hatte und der auch in den Aussagen des Bundesverfassungsgerichts nicht immer geradlinig verlaufen ist. Wie immer man diese Entwicklungen verfassungspolitisch – insbesondere mit Blick auf den Grundrechtsschutz – beurteilen mag, jedenfalls ist nicht zu leugnen, dass diese jüngsten Entscheidungen des Gerichts eine gewisse Konsolidierung bewirkt haben, so dass der Stand des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes nunmehr in sehr viel deutlicheren Konturen erkennbar ist als noch vor wenigen Jahren. Der Anwendungsbereich der Enteignungsentschädigung ist nunmehr im Wesentlichen wieder auf die ursprünglich gemeinten staatlichen Güterbeschaffungsvorgänge beschränkt, alle sonstigen Beschränkungen des Eigentums sind nach den Maßstäben einer Inhalts- und Schrankenbestimmungen zu beurteilen. Die bestehenden salvatorischen Entschädigungsklauseln dürften allesamt als überholt und gegenstandslos anzusehen sein und werden derzeit in Bayern daher auch durchgehend aufgehoben. Künftig wird es also nicht mehr verfassungsrechtlich zulässig sein, erhebliche Eingriffe in das Eigentum zuzulassen und deren Rechtmäßigkeit pauschal mit salvatorischen Klauseln sicher zu stellen. Die Zulässigkeit von Ausgleichsleistungen bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums bleibt zwar als Mittel anerkannt, um in bestimmten Ausnahmefällen die Zulässigkeit einer Inhalts- und Schrankenbestimmung zu begründen. Die Entscheidung hierüber wird jedoch wie die gesamte Verantwortung für die Gewährleistung einer rechtmäßigen Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums auf den Gesetzgeber zurück verlagert. Insgesamt werden damit die ursprüngliche Verantwortlichkeit, zugleich aber auch die originären Gestaltungsmöglichkeiten des parlamentarischen Gesetzgebers wieder hergestellt.

#### V. Zusammenfassende Thesen

1. Der Prozess der Neuinterpretation der Eigentumsgarantie, der im Juli 1981 durch den „Nassauskiesungs“-Beschluss (*BVerfGE* 58, S. 300 ff.) und den „Pflichtexemplar“-Beschluss (*BVerfGE* 58, S. 137 ff.) des Bundesverfassungsgerichts eingeleitet wurde, hat mit den Entscheidungen zum rheinland-pfälzischen Denkmalschutzgesetz vom März 1999 und zur Baulandumlegung vom Mai 2001 seinen Abschluss gefunden. Die zu Recht vielfach beklagten Unklarheiten im Umfeld von Art. 14 GG sind damit weitestgehend beseitigt.

2. Die Entwicklung der Rechtsprechung zu Art. 14 Abs. 3 GG lässt sich als Renaissance des „klassischen“ Enteignungsbegriffs charakterisieren, der als Enteignung ledig-

lich staatliche Güterbeschaffungsvorgänge ansieht. Die zuvor in der Rechtsprechung der Fachgerichte vollzogene Auflösung des „klassischen“ Enteignungsbegriff, meist als „Öffnung“ oder „Erweiterung“ verteidigt, wurde durch „Abkehr von rechtlicher Klarheit“ erkaufte. Das Bundesverfassungsgericht hingegen sucht den Enteignungsbegriff wieder schärfer zu konturieren.

3. Die Entscheidung zur Baulandumlegung (*BVerfGE* 104, S. 1 ff.) führt den verfassungsrechtlichen Enteignungsbegriff weitgehend auf seinen klassischen Gehalt zurück. Wesensmerkmal der Enteignung ist demnach der staatliche Zugriff auf das Eigentum des Einzelnen, mit dem ein konkretes öffentliches Vorhaben durchgeführt werden soll.

4. Nach dem „Pflichtexemplar“-Beschluss vom Juli 1981 ist es dem Gesetzgeber nicht verwehrt, eigentumsbeschränkende Maßnahmen, die er im öffentlichen Interesse für geboten hält, auch in Härtefällen durchzusetzen, wenn er durch kompensatorische Vorkehrungen unverhältnismäßige oder gleichheitswidrige Belastungen des Eigentümers vermeidet. Unter der Kurzbezeichnung „ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung“ fand diese Figur starke Resonanz und eine bisweilen exzessive Rezeption durch die Fachgerichte.

5. Der Beschluss zum rheinland-pfälzischen Denkmalschutzgesetz (*BVerfGE* 100, S. 226 ff.) bestätigt zwar die grundsätzliche Zulässigkeit von Ausgleichsleistungen bei Inhaltsbestimmungen, verdeutlicht jedoch deren Ausnahmecharakter. Künftig ist es insbesondere nicht mehr zulässig, die Rechtmäßigkeit erheblicher Eingriffe in das Eigentum pauschal mit salvatorischen Klauseln abzufedern.

6. Bestehende salvatorische Entschädigungsklauseln dürften damit als überholt und rechtlich gegenstandslos anzusehen sein. Die tradierten „Sozialbindungsklauseln“ hingegen können weiterhin zur Bestimmung zulässiger Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums hilfreich sein.

7. Die neue Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verlagert die Verantwortung für die Gewährleistung einer rechtmäßigen Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums und die Auferlegung von Ausgleichspflichten der öffentlichen Hand zurück auf den Gesetzgeber und stellt dessen originäre Gestaltungsmöglichkeiten wieder her.