

Hans Dieter Jarass

Eigentumsgarantie

S. 463 bis 474

URN: urn:nbn:de: 0156-5599422



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Eigentumsgarantie

Gliederung

- 1 Bedeutung und Systematik der Eigentumsgarantie
- 2 Geschützte Positionen und ihre Reichweite
- 3 Beeinträchtigungen
- 4 Rechtmäßigkeit von Inhalts- und Schrankenbestimmungen
- 5 Rechtmäßigkeit von Enteignungen

Literatur

Die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie des Art. 14 GG ist für die Raumplanung von großem Gewicht, da sie eine Vielzahl von Anforderungen an raumplanerische Maßnahmen stellt. Die genaue Reichweite dieser Anforderungen ist häufig schwierig zu ermitteln.

1 Bedeutung und Systematik der Eigentumsgarantie

Der in Art. 14 des Grundgesetzes (GG) verankerten Eigentumsgarantie „kommt im Gefüge der Grundrechte die Aufgabe zu, dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern und ihm dadurch eine eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens zu ermöglichen“ (BVerfG, Beschluss vom 16.02.2000, 1 BvR 242/91, BVerfGE 102, 1, 15). Dementsprechend gewährt Art. 14 GG ein individuelles Recht. Darüber hinaus enthält die Vorschrift eine grundlegende Wertentscheidung des Grundgesetzes. Insbesondere soll der Gebrauch des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 2 GG dem Wohl der Allgemeinheit dienen, eine Verpflichtung, die allerdings der Umsetzung durch den Gesetzgeber bedarf (BVerfG, Urteil vom 10.03.1981, 1 BvR 92, 96/71, BVerfGE 56, 249, 260). Für die Stadt- und Raumentwicklung hat die Eigentumsgarantie ein besonderes Gewicht: Raumplanerische Maßnahmen betreffen zwangsläufig das Grundeigentum. Aber auch andere Eigentumsrechte spielen eine Rolle, etwa wenn Raumplanungen Wirtschaftsbetriebe betreffen.

In systematischer Hinsicht enthält Art. 14 GG zwei verschiedene Teilbereiche mit unterschiedlichen Rechtmäßigkeitsanforderungen: Die Vorgaben der Abs.1 und 2 betreffen die sogenannte Inhalts- und Schrankenbestimmung des Gesetzgebers sowie die sonstigen Eigentumseingriffe ohne Enteignungscharakter. Abs. 3 regelt demgegenüber den Fall der Enteignung. Träger des Grundrechts sind neben natürlichen auch juristische Personen (vgl. Jarass 2016: Art. 14, Rn. 22 f.).

2 Geschützte Positionen und ihre Reichweite

2.1 Schutzzfähige Positionen

Art.14 GG schützt nicht nur das Eigentum im Sinne des bürgerlichen Rechts. Der Eigentumsbegriff des Grundgesetzes fällt sehr viel weiter aus. Als schutzzfähige Eigentumsposition ist grundsätzlich jedes vom Gesetzgeber gewährte (*konkrete*) *vermögenswerte Recht* einzustufen (BVerfG, Beschluss vom 08.05.2012, 1 BvR 1065, 1082/03, BVerfGE 131, 66, 79). Nicht geschützt wird hingegen „das Vermögen als solches“ (BVerfG, Urteil vom 08.04.1997, 1 BvR 48/94, BVerfGE 95, 267, 300).

Schutzzfähige Positionen können sich einerseits aus privatrechtlichen Normen ergeben. Darunter fallen neben dem Eigentum im Sinne des Zivilrechts auch alle anderen dinglichen Rechte. Weiter werden alle Ansprüche und Forderungen des privaten Rechts erfasst (BVerfG, Beschluss vom 07.12.2004, 1 BvR 1804/03, BVerfGE 112, 93, 107) sowie die vermögenswerten Aspekte des geistigen Eigentums. Im Einzelnen kommt der Schutz des Grundrechts etwa Hypotheken und Grundschulden, dem in einer Aktie verkörperten Anteilseigentum, den Rechten aus einer Erbengemeinschaft, Bergbaurechten, Vorkaufsrechten und dem Besitzrecht des Mieters (BVerfG, Beschluss vom 26.05.1993, 1 BvR 208/93, BVerfGE 89, 1, 5 f.) oder Pächters zugute.

Auch vermögenswerte Rechte öffentlich-rechtlicher Natur fallen in den Schutzbereich des Art. 14 GG, sofern sie dem Einzelnen eine Rechtsposition verschaffen, die derjenigen des Eigentümers entspricht, und die Position zudem, jedenfalls in gewissem Umfang, auf nicht unerheblichen Eigenleistungen beruht (BVerfG, Beschluss vom 13.06.2006, 1 BvL 9, 11, BVerfGE 116, 96, 121).

Nicht unter Art. 14 GG fallen dagegen Ansprüche, die der Staat in Erfüllung seiner Fürsorgepflicht einräumt, ohne dass der Einzelne eine den Eigentumsschutz rechtfertigende Leistung erbringt (BVerfG, Beschluss vom 07.12.2010, 1 BvR 2628/07, BVerfGE 128, 90, 101). Gleiches gilt für alle Ermessensleistungen (BVerfG, Urteil vom 16.07.1985, 1 BvL 5/80, BVerfGE 69, 272, 301).

Den schutzfähigen Positionen kommt Art. 14 GG (nur) im Hinblick auf bestimmte Aspekte zugute: „Eigentum ist durch Privatnützigkeit und die grundsätzliche Verfügungsbefugnis des Eigentümers über den Eigentumsgegenstand gekennzeichnet“ (BVerfG, Beschluss vom 22.05.2001, 1 BvR 1512, 1677/97, BVerfGE 104, 1, 8). Geschützt sind der Bestand der Eigentumsposition in der Hand des Eigentümers (BVerfGE 102, 1, 23) und die Nutzung der Position (BVerfG, Beschluss vom 14.07.1999, 1 BvR 995, 2288, 2711/95, BVerfGE 101, 54, 75). Soweit die Nutzung des Eigentums gleichzeitig die Ausübung eines anderen Freiheitsrechts darstellt, kann dieses vorgehen. Weiter wird die Veräußerung der geschützten Position bzw. die Verfügung über sie geschützt (BVerfG, Beschluss vom 22.11.1994, BvR 351/91, BVerfGE 91, 294, 308). Erfasst wird zudem die Überlassung zur Nutzung an Dritte, insbesondere gegen Entgelt (BVerfG, Beschluss vom 08.04.1998, 1 BvR 1680/93, BVerfGE 98, 17, 35 f.). Nicht erfasst wird dagegen der *Erwerb* der Eigentumsposition; insoweit kommt die Berufsfreiheit des Art. 12 GG bzw. die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG zum Tragen.

Wie weit die durch Art. 14 GG geschützte Rechtsposition reicht, ergibt „sich aus der Gesamtheit der verfassungsmäßigen Gesetze bürgerlichen und öffentlichen Rechts“ (BVerfG, Beschluss vom 14.01.1987, 1 BvR 1052/79, BVerfGE 74, 129, 148). Das Grundrecht des Art. 14 GG ist in besonderem Maße durch die Rechtsordnung geprägt. Art. 14 GG gewährleistet allein Rechtspositionen, die einem Rechtssubjekt bereits zustehen (BVerfG, Beschluss vom 22.01.1997, 2 BvR 1915/91, BVerfGE 95, 173, 187 f.) und als gesicherte Rechtsposition eingestuft werden können. Geschützt wird der konkret vorhandene Bestand. In der Zukunft liegende Chancen und Verdienstmöglichkeiten werden nicht geschützt (BVerfG, Beschluss vom 26.06.2002, 1 BvR 558, 1428/91, BVerfGE 105, 252, 277); insoweit sind die Freiheitsrechte, insbesondere die Berufsfreiheit einschlägig. Chancen und Aussichten werden jedoch *geschützt*, wenn auf ihre Verwirklichung ein rechtlich gesicherter Anspruch besteht (BGH, Urteil vom 17.03.1994, III ZR 10/93, BGHZ 125, 293, 299). Entsprechendes gilt für Nutzungsmöglichkeiten.

2.2 Grundeigentum und Rechte an Wirtschaftsbetrieben

- a) Art. 14 GG schützt das Recht, ein „Grundstück im Rahmen der Gesetze zu bebauen“ (BVerfGE 104, 1, 11). Das *Recht zu bauen* muss also nicht verwaltungsrechtlich verliehen werden, sondern ist nach herrschender Auffassung mit dem Grundeigentum verbunden. Dementsprechend ist es unzulässig, die Erteilung einer Baugenehmigung in das behördliche Ermessen zu stellen. Andererseits besteht die Baufreiheit „nur nach Maßgabe des einfachen Rechts“ (BVerfG, Urteil vom 19.02.2004, 4 C 4.03, BVerfGE 120, 130, 137). Bestehen gegen die gesetzliche Grenzziehung verfassungsrechtliche Bedenken, ist eine Vorlage gemäß Art. 100 Abs. 1 GG notwendig (BVerfG, Urteil vom 12.03.1998, 4 C 10.97, BVerfGE 106, 228, 235). Unmittelbar auf Art. 14 GG kann damit das Bebauungsrecht meist nicht gestützt werden; eventuell kann aber eine verfassungskonforme Auslegung helfen. Das Grundeigentum erfasst nicht das *Grundwasser* (BVerfG, Beschluss vom 15.07.1981, 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, 300, 336 f.), wohl aber Bodenschätze (BGH, Urteil vom 14.04.2011, III ZR 10/93, BGHZ 189, 218, Rn. 31).

Eigentumsgarantie

Geschützt wird auch der *Anliegergebrauch*, also das Recht auf Zugang zum öffentlichen Straßennetz, soweit die angemessene Nutzung des Grundeigentums dies erfordert (BVerwG, Urteil vom 08.09.1993, 11 C 38.92, BVerwGE 94, 136, 138 f.).

- b) Unsicher ist, ob das von den Zivilgerichten entwickelte *Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb*, das auch Landwirten und freien Berufen zugutekommt, von Art. 14 GG geschützt wird. Das Bundesverfassungsgericht hat die Anwendbarkeit von Art. 14 GG offengelassen (BVerfG, Urteil vom 10.06.2009, 1 BvR 706, 814, 819, 832, 837/08, BVerfGE 123, 186, 258), während sonst die grundsätzliche Anwendbarkeit zu Recht überwiegend bejaht wird, sofern es um die Substanz dieses Rechts geht (BGH, Urteil vom 09.12.2004, III ZR 263/04, BGHZ 161, 305, 312). Wird allerdings eher in die Freiheit der individuellen Erwerbs- und Leistungstätigkeit eingegriffen, so ist nicht der Schutzbereich des Art. 14 GG, sondern der des Art. 12 GG betroffen (BGHZ 161, 305, 312). Endlich ist allein der rechtmäßig eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb geschützt; insbesondere müssen eventuelle Genehmigungen eingeholt worden sein (BVerwG, Urteil vom 01.12.1982, 7 C 100.79, BVerwGE 66, 301, 303 ff.).

Die Reichweite des Schutzes des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs unterliegt erheblichen Beschränkungen. Art. 14 GG erfasst nicht die „allgemeinen Gegebenheiten und Chancen, innerhalb derer der Unternehmer seine Tätigkeit entfaltet“ und „die keinen Bezug zu einem bestimmten einzelnen Gewerbebetrieb haben“, auch wenn sie für das Unternehmen und seine Rentabilität von erheblicher Bedeutung sind oder die Folge einer bestimmten Rechtslage darstellen (BGH, Urteil vom 10.07.1980, III ZR 160/78, BGHZ 78, 41, 44 f.). Geschützt ist „nur das Recht auf Fortsetzung des Betriebes im bisherigen Umfang nach den schon getroffenen betrieblichen Maßnahmen“ (BGH, Urteil vom 18.09.1986, III ZR 83/85, BGHZ 98, 341, 351). Nicht geschützt sind künftige Verdienstmöglichkeiten und in der Zukunft liegende Chancen (BVerfGE 95, 173, 187 f.), insbesondere die „tatsächliche Absatzmöglichkeit“ (BVerfGE 105, 252, 278). Gleiches gilt für die „Erwartung, dass ein Unternehmen auch in Zukunft rentabel betrieben werden kann“ (BVerfG, Urteil vom 20.04.2004, 1 BvR 1748/99, BVerfGE 110, 274, 290). Auch bestehende Geschäftsbeziehungen und der erworbene Kundenstamm werden (als solche) nicht erfasst (BVerfG, Beschluss vom 06.10.1987, 1 BvR 1086, 1468, 1623/82, BVerfGE 77, 84, 118). Anders ist dies nur, soweit auf die Verwirklichung der Möglichkeiten ein *rechtlich gesicherter Anspruch* besteht.

3 Beeinträchtigungen

3.1 Inhalts- und Schrankenbestimmungen

Beeinträchtigungen der Eigentumsgarantie treten in drei verschiedenen Formen auf: In den meisten Streitfällen geht es um sogenannte Inhalts- und Schrankenbestimmungen, ein Begriff, der sich aus Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG ergibt. Solche Beeinträchtigungen bestehen in der generellen und abstrakten Festlegung von Rechten und Pflichten durch den Gesetzgeber und bestimmen den Inhalt des Eigentums vom Inkrafttreten des Gesetzes an für die Zukunft in allgemeiner Form (BVerfG, Beschluss vom 12.03.1986, 1 BvL 81/79, BVerfGE 72, 66, 76). Das Bundesverfassungsgericht behandelt Inhalts- und Schrankenbestimmungen als einheitliche Größe, obgleich es bei

der Inhaltsbestimmung eher um eine Ausgestaltung und bei der Schrankenbestimmung um Eingriffe geht; die Gleichbehandlung dürfte ihren Grund in dem Umstand haben, dass beides meist zusammentrifft und daher durchweg (auch) das Eingriffsregime zum Einsatz kommt. Schließlich bildet der Umstand, dass ein Entschädigungs- oder Übernahmeanspruch vorgesehen ist, kein Indiz gegen eine Inhalts- und Schrankenbestimmung, wie sich noch zeigen wird. Die Festlegung der Rechte und Pflichten muss Außenwirkung entfalten. Daher stellt ein *Flächennutzungsplan* eine an Art. 14 GG zu messende Inhalts- und Schrankenbestimmung dar, wenn er, etwa gemäß § 35 Abs. 3 S. 2 Baugesetzbuch (BauGB), unmittelbare Außenwirkung aufweist (BVerwG, Urteil vom 13.03.2003, 4 C 4.02, BVerwGE 118, 33, 43).

3.2 Enteignungen

- a) Die zweite Gruppe der Beeinträchtigungen des Art. 14 GG bilden die Enteignungen. Die Enteignung ist auf „die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver Eigentumspositionen im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben gerichtet“ (BVerfGE 102, 1, 15). Eine Enteignung wird nur durch den Staat (im weiteren Sinne) vorgenommen, und zwar durch hoheitlichen Rechtsakt, also durch Gesetz oder Verwaltungsakt, nie durch einen Realakt. In der Praxis geht es bei Enteignungen fast immer um Grundstückseigentum.

Der Enteignungsbegriff des Art. 14 Abs. 3 GG ist deutlich enger als der früher vertretene materielle Enteignungsbegriff. Die Enteignung kennzeichnet die Entziehung konkreter Rechtspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben (BVerfG, Beschluss vom 18.01.2006, 2 BvR 2194/99, BVerfGE 115, 97, 112), sei es auch der Teilentzug durch eine zwangsweise Belastung eines Grundstücks mit einem dinglichen Recht. Doch stellt nicht jede Entziehung eine Enteignung dar. Vielmehr sind nur Fälle gemeint, „in denen Güter hoheitlich beschafft werden“ (BVerfG, Beschluss vom 21.07.2010, 1 BvL 8/07, BVerfGE 126, 331, 359). Kennzeichnend ist, dass die entzogene Vermögensposition vom Eigentumsbegünstigten für ein konkretes, der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienendes Vorhaben genutzt werden soll. Fehlt diese Zielsetzung, stellt auch der vollständige Entzug einer Eigentumsposition keine Enteignung dar. Entsprechend dieser neueren Sicht regeln die Entschädigungsvorschriften in §§ 39 ff. BauGB nicht Enteignungen, sondern Inhalts- und Schrankenbestimmungen (vgl. Jarass/Kment 2013: § 39, Rn. 3, § 40, Rn. 2).

- b) Unerheblich für die Abgrenzung der Enteignung von der Inhalts- und Schrankenbestimmung ist das Ausmaß der Belastung. Eine Inhaltsbestimmung wird selbst dann nicht zur Enteignung, wenn sie in ihren „Auswirkungen für den Betroffenen einer Enteignung nahe- oder gleichkommt“ (BVerfG, Beschluss vom 02.03.1999, 1 BvL 7/91, BVerfGE 100, 226, 240), wenn sie „das Eigentum völlig entwertet“ (BVerfGE 102, 1, 16). Solche Eingriffe sind allerdings, wie sich noch zeigen wird, in der Regel ohne sachlichen oder finanziellen Ausgleich unverhältnismäßig. Für die Abgrenzung unerheblich sind auch die Folgen des Eigentumseingriffs. Eine Enteignung liegt darüber hinaus auch nicht deshalb vor, weil ein Ausgleichsanspruch geboten oder ein Entschädigungs- bzw. Übernahmeanspruch gesetzlich vorgesehen ist. Umgekehrt verliert eine Enteignung nicht deshalb ihren Charakter, weil Ersatzland bereitgestellt wird.

Generell fehlt es an einer Enteignung, wenn die Entziehung dem Ausgleich privater Interessen dient (BVerfG, Urteil vom 26.07.2005, 1 BvR 782/94, BVerfGE 114, 1, 59), wenn sie also Teil

Eigentumsgarantie

einer größeren Regelung ist, die vor allem auf die Interessen des Betroffenen ausgerichtet ist. Keine Enteignungen sind daher die Baulandumlegung, die städtebauliche Sanierung und die Flurbereinigung, es sei denn, die Maßnahme erfolgt allein im Interesse privater Dritter, wie bei der Unternehmensflurbereinigung (BVerfG, Urteil vom 24.03.1987, 1 BvR 1046/85, BVerfGE 74, 264, 279 f.). An einer Enteignung fehlt es weiter, wenn die Entziehung die Folge der von der Eigentumsnutzung ausgehenden Gefahren ist. Bei der Enteignung geht „die öffentliche Gewalt aus eigenem Interesse aktiv, offensiv gegen den Privateigentümer vor, weil sie sein Eigentum für einen öffentlichen Zweck ‚braucht‘“; wird sie dagegen tätig, „um Rechtsgüter der Gemeinschaft [...] vor Gefahren zu schützen“, liegt immer eine Inhaltsbestimmung vor (BVerfG, Beschluss vom 17.11.1966, 1 BvL 10/61, BVerfGE 20, 351, 359). An einer Enteignung fehlt es schließlich bei einer Beschränkung der Eigentumsnutzung, ohne dass einem Begünstigten Befugnisse zugewiesen werden. Keine Enteignungen enthalten dementsprechend naturschutzrechtliche Nutzungsverbote und -beschränkungen, Bauverbote in Wasserschutzgebieten und die Festlegung der zu dulddenden Straßenverkehrsimmissionen.

- c) Art. 14 Abs. 3 GG gilt auch für Regelungen, seien es Planungen oder Zulassungen eines Vorhabens, die noch nicht selbst den Vermögensübergang bewirken, für den Vermögensübergang aber eine verbindliche Grundlage schaffen, weil kraft einer gesetzlichen Regelung im nachfolgenden Enteignungsverfahren von der Rechtmäßigkeit der Planung bzw. Zulassung auszugehen ist. Man spricht von einer „enteignungsrechtlichen Vorwirkung“ der Planung oder Zulassung. Auf solche planerische Entscheidungen, die abschließend und verbindlich über die Verwirklichung des Vorhabens unter Inanspruchnahme fremden Eigentums entscheiden, ist Art. 14 Abs. 3 anzuwenden (BVerfG, Beschluss vom 17.07.1996, 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, 1, 22). Der von dieser Wirkung Betroffene kann wegen der Anwendung der Enteignungsregeln grundsätzlich jeden Rechtsmangel geltend machen. Andererseits ist es zulässig, eine Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Enteignung im nachfolgenden Enteignungsverfahren auszuschließen (BVerfG, Beschluss vom 31.05.2011, 1 BvR 857/07, BVerfGE 129, 1, 32 f.). Keine enteignungsrechtliche Vorwirkung besitzt ein Bebauungsplan (BVerwG, Urteil vom 27.08.2009, 4 CN 5.08, BVerwGE 134, 355, Rn. 24), auch wenn sich ein Enteignungsverfahren gemäß §§ 85 ff. BauGB anschließt, da in diesem Verfahren die Rechtmäßigkeit der bauplanerischen Festsetzungen erneut geprüft werden muss (vgl. Jarass/Kment 2013: § 87, Rn. 1).

3.3 Sonstige Eigentumseingriffe

Neben der Inhalts- und Schrankenbestimmung gibt es weitere Fälle von Eigentumseingriffen, die keine Enteignung darstellen und daher an Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG und an Art. 14 Abs. 2 GG zu messen sind. Da sie nicht durch Rechtsvorschriften erfolgen, sind sie auch nicht als Inhalts- und Schrankenbestimmung einzustufen. Diesen Eingriffen ist gemeinsam, dass der Erwerb, die Nutzung, die Verfügung oder die Verwertung von geschützten Eigentumspositionen durch Verwaltungsakt rechtlichen Beschränkungen unterworfen oder – in erheblichem Umfang – faktisch behindert werden. Im Einzelnen fallen darunter Einzelfallregelungen ohne Enteignungscharakter sowie faktische und mittelbare Eingriffe der Exekutive. Erfasst werden etwa die tatsächlichen Auswirkungen eines bergrechtlichen Rahmenbetriebsplans (> *Bergbau*) für die Nachbarn (BVerfG, Urteil vom 17.12.2013, 1 BvR 3139, 3386/08, BVerfGE 134, 242, Rn. 277). Die Rechtmäßigkeitsanforderungen für sonstige Eigentumseingriffe entsprechen weithin denen für Inhalts- und Schrankenbestimmungen (vgl. Jarass 2016: Art. 14, Rn. 50 ff.).

4 Rechtmäßigkeit von Inhalts- und Schrankenbestimmungen

4.1 Allgemeine materielle Voraussetzungen

- a) Jede Inhalts- und Schrankenbestimmung muss den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten (BVerfG, Beschluss vom 08.04.1987, 1 BvR 564, 684, 877, 886, 1134, 1636, 1711/84, BVerfGE 75, 78, 97 f.). Hinsichtlich der Voraussetzungen der Verhältnismäßigkeit hat der Gesetzgeber einen erheblichen Beurteilungs- und Prognosespielraum (BVerfG, Urteil vom 28.02.1980, 1 BvL 17/77, BVerfGE 53, 257, 293), wobei aber der Spielraum von verschiedenen, noch zu erörternden Faktoren abhängt. Stellt sich später heraus, dass die Prognose unzutreffend war, besteht eine Korrekturverpflichtung (BVerfG, Urteil vom 01.03.1979, 1 BvR 532, 533/77, BVerfGE 50, 290, 353).

Zunächst muss die betreffende Regelung im Hinblick auf das entsprechende Ziel geeignet sein bzw. muss es fördern (BVerfG, Beschluss vom 15.07.1987, 1 BvR 488, 1220, 628, 1278/86; BVerfGE 76, 220, 238). Weiter darf die Inhalts- und Schrankenbestimmung den Eigentümer nicht mehr beeinträchtigen, als es der gesetzgeberische Zweck erfordert, d. h., es darf keine mildere Alternative zur Verfügung stehen (BVerfG, Beschluss vom 14.01.2004, 2 BvR 564/95, BVerfGE 110, 1, 28). Zudem muss die Belastung des Eigentümers in einem angemessenen Verhältnis zu den mit der Regelung verfolgten Interessen stehen und damit zumutbar sein. Die „schutzwürdigen Interessen des Eigentümers sowie die Belange des Gemeinwohls“ müssen in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden (BVerfGE 110, 1, 28). Schließlich sind die grundgesetzliche Anerkennung des Privateigentums durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG sowie die Vorgabe des Art. 14 Abs. 2 GG, wonach Eigentum verpflichtet, zu beachten (BVerfG, Beschluss vom 23.01.1990, 1 BvR 306/86, BVerfGE 81, 208, 220).

- b) Im Einzelnen ist für die Angemessenheit zunächst die Intensität, die Schwere und Tragweite der Eigentumsbeeinträchtigung bedeutsam (BVerfGE 126, 331, 363). So stellt der Entzug der baulichen Nutzungsmöglichkeiten einen besonders schweren Eingriff dar. Unerheblich ist, dass der Eigentümer im Einzelfall die Belastung aufgrund seines sonstigen Vermögens tragen kann (BVerfGE 102, 1, 23). Andererseits besteht „kein Anspruch auf bestmögliche Nutzung des Eigentums“ (BVerfG, Urteil vom 16.03.2006, 4 A 1075.04, BVerfGE 125, 116, 260) bzw. auf höchstmöglichen Gewinn (BVerfG, Beschluss vom 09.10.1991, 1 BvR 227/91, BVerfGE 84, 382, 385).

Die Intensität der Beeinträchtigung von Grundeigentum wird durch dessen *Situationsgebundenheit* mitbestimmt (BVerfGE 100, 226, 242). Jedes Grundstück wird durch seine Lage und Beschaffenheit sowie seine Einbettung in die Umwelt geprägt. Daraus ergibt sich eine, von Grundstück zu Grundstück variierende immanente Belastung der Eigentümerposition, die entsprechende Beschränkungen zu rechtfertigen vermag. Eine solche situationsbedingte Belastung besteht jedenfalls dann, „wenn ein – als Leitbild gedachter – vernünftiger und einsichtiger Eigentümer, der auch das Gemeinwohl nicht aus dem Auge verliert, von sich aus im Blick auf die Lage und die Umweltverhältnisse seines Geländes von bestimmten Formen der Nutzung“ absieht (BGH, Urteil vom 03.03.1983, III ZR 93/81, BGHZ 87, 66, 71 f.; BGH, Urteil vom 26.01.1984, III ZR 179/82, BGHZ 90, 4, 14 f.). Dies gilt auch für die Bebauung.

Eigentumsgarantie

Für die Angemessenheit ist des Weiteren der *soziale Bezug* der betreffenden Eigentumsposition bedeutsam. Die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung ist „umso größer, je stärker der soziale Bezug des Eigentumsobjekts ist; hierfür sind dessen Eigenart und Funktion von entscheidender Bedeutung“ (BVerfGE 102, 1, 17). Bedarf etwa ein Dritter der Nutzung des Eigentumsobjekts zu seiner Freiheitssicherung und verantwortlichen Lebensgestaltung, dann umfasst das grundgesetzliche Gebot einer am Gemeinwohl orientierten Nutzung die Pflicht zur Rücksichtnahme auf den Dritten (BVerfGE 84, 382, 385). Umgekehrt genießt das Eigentum besonderen Schutz, soweit es für die Sicherung der persönlichen Freiheit des Eigentümers wichtig ist (BVerfGE 126, 331, 360) oder sonst einen besonderen personalen Bezug aufweist (BVerfGE 112, 93, 109).

4.2 Ausgleichsregelungen und Entschädigung

Eine unverhältnismäßige Belastung kann eventuell durch Ausgleichsregelungen vermieden werden. Dabei kommt Übergangsregelungen, Ausnahme- und Befreiungsvorschriften sowie sonstigen administrativen und technischen Vorgaben der Vorrang zu (BVerfGE 100, 226, 245 f.). Übergangsregelungen können insbesondere bei der Umgestaltung bzw. Verkürzung bestehender Rechtspositionen geboten sein (BVerfG, Beschluss vom 06.11.1985, 1 BvL 22/83, BVerfGE 71, 137, 144). Ob und in welchem Umfang solche Regelungen notwendig sind, hängt von einer Abwägung zwischen dem Ausmaß des Vertrauensschadens und der Bedeutung des gesetzlichen Anliegens für die Allgemeinheit ab (BVerfG, Beschluss vom 04.06.1985, 1 BvL 12/83, BVerfGE 70, 101, 114). Ausnahmen und Befreiungen können geboten sein, wenn Teilgruppen typischerweise sehr viel härter betroffen werden und daher einer gesonderten Behandlung bedürfen.

Schließlich kann ein finanzieller Ausgleich zur Verhältnismäßigkeit beitragen, obgleich Inhalts- und Schrankenbestimmungen und deren Anwendung im Einzelfall grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen sind (BVerwGE 134, 355, Rn. 16). In Sonderfällen kann das aber anders sein (BVerfGE 100, 226, 245 f.). Ein solcher Ausgleich ist häufig geboten, wenn eine Inhaltsbestimmung in ihren Wirkungen einer Enteignung gleichkommt. Generell ist die Frage, ob ein finanzieller Ausgleich geboten ist, anhand der materiellen Voraussetzungen für eine Inhalts- und Schrankenbestimmung zu beurteilen (BVerfG, Beschluss vom 30.11.1988, 1 BvR 1301/84, BVerfGE 79, 174, 192). Insbesondere kommt es auf die Angemessenheit, auf den Vertrauensschutz und auf den Gleichheitssatz an. Eine Aufhebung bestehender Rechte ohne Ausgleich ist nicht ausgeschlossen. Sie kommt etwa in Betracht, wenn sich die Investitionen amortisiert haben, sowie bei einer Neuordnung eines Rechtsgebiets. Dagegen ist ein finanzieller Ausgleich regelmäßig angebracht, wenn die Regelung Dritten Rechte einräumt, die zur Gewinnerzielung vermarktet werden (BGH, Urteil vom 07.07.2000, V ZR 435/98, BGHZ 145, 16, 32 f.).

Der finanzielle Ausgleich ist vom Gesetzgeber zu regeln. Aus Art. 14 GG selbst ergibt sich kein Entschädigungsanspruch (BVerfGE 58, 300, 320). Er besteht somit nur, soweit er einfachgesetzlich vorgesehen ist. Allerdings kann er seine Grundlage auch in salvatorischen, also pauschalen Klauseln haben, da es nicht um eine echte Enteignung geht (BGH, Urteil vom 07.07.1994, III ZR 5/93, BGHZ 126, 379, 381). Die Verwaltung muss im Einzelfall den Umfang des Anspruchs zusammen mit der Beeinträchtigung festlegen (BVerfGE 100, 226, 246). Ein Ausgleichsanspruch ist nicht geboten, wenn der Betroffene sich gegen die Beeinträchtigung des Eigentums nicht gewehrt hat (BVerfGE 100, 226, 246).

4.3 Folgen für Raumplanungsrecht

Im Rahmen der Bauleitplanung sowie der sonstigen räumlichen Planung gehört das Eigentum „selbstverständlich und in hervorgehobener Weise zu den abwägungserheblichen Belangen“ (BVerwG, Urteil vom 21.03.2002, 4 CN 14.00, BVerwGE 116, 144, 148). Das gilt auch für das Grundeigentum außerhalb des Plangebiets.

Die in Art. 14 GG verankerte Baufreiheit hat Konsequenzen für den Bestandsschutz bestehender baulicher Anlagen, also den Schutz ihrer Nutzung. Daher muss zum Beispiel eine Beseitigungsanordnung verhältnismäßig sein. Eine Änderung der Anforderungen des Baurechts kann meist nicht zu einer Unterbindung einer bestehenden Nutzung führen (BVerwG, Urteil vom 15.02.1990, 4 C 23.86, BVerwGE 84, 322, 334). Der Bestandsschutz greift auch dann, wenn ein Gebäude ohne die erforderliche Baugenehmigung errichtet wurde, aber (für eine gewisse Zeit) materiell rechtmäßig bestand (BVerwG, Urteil vom 17.01.1986, 4 C 80.82, BVerwGE 72, 362, 363). Der Bestandsschutz endet mit der endgültigen Nutzungsaufgabe (BVerwG, Urteil vom 18.05.1995, 4 C 20.94, BVerwGE 98, 235, 238 ff.). Wird die Reichweite des Bestandsschutzes durch förmliches Gesetz (abschließend) festgelegt, kann wegen Art. 100 Abs. 1 GG ein über das einfache Recht hinausgehender Schutz nur durch das Bundesverfassungsgericht gewährt werden (BVerwGE 106, 228, 235). Eine abschließende Regelung durch das einfache Recht ist in der Regel nur insoweit anzunehmen, als es den Bestandsschutz in bestimmten Bereichen regelt. Im Immissionschutzrecht gibt es allerdings keinen vergleichbaren Bestandsschutz (BGH, Urteil vom 18.12.1986, III ZR 174/85, BGHZ 99, 262, 268 f.), desgleichen nicht im Wasserrecht (BGH, Urteil vom 21.01.1999, III ZR 168/97, BGHZ 140, 285, 291 f.).

Vorschriften, „die die Umwelt belastende Nutzung von Eigentum verbieten oder beschränken“, sind grundsätzlich zulässig (BGHZ 99, 262, 269). Unzulässig ist die erhebliche Beeinträchtigung von Wohnräumen durch Verkehrslärm (BGH, Urteil vom 06.02.1986, III ZR 96/84, BGHZ 97, 114, 116). Bei der Zulassung von Verkehrswegen ist die Schutzpflicht des Art. 14 GG zu beachten (BVerwG, Urteil vom 28.10.1998, 11 A 3.98, BVerwGE 107, 350, 357). Zulässig sind Beschränkungen durch den Natur- und Landschaftsschutz (▷ *Naturschutz*) bei schützenswerten Grundstücken, nicht dagegen der Ausschluss einer ausgeübten Nutzung bzw. einer vernünftigerweise in Betracht zu ziehenden Nutzung durch Regelungen des Natur- und Landschaftsschutzes (BGH, Urteil vom 26.03.1984, II ZR 229/83, BGHZ 91, 1, 11).

Die Eintragung in die Denkmalliste (▷ *Denkmalschutz/Denkmalpflege*) ist meist eine zulässige Eigentumsbindung. Denkmalschutzrechtliche Regelungen sind jedoch unzulässig, wenn sie unverhältnismäßige Belastungen des Eigentümers nicht ausschließen und keine Vorkehrungen zur Vermeidung derartiger Beschränkungen enthalten (BVerwGE 100, 226, 244 ff.). Der Eigentümer eines denkmalgeschützten Bauwerks muss gegen die Zulassung erheblich beeinträchtigender Anlagen in der Umgebung klagen können (BVerwG, Urteil vom 21.04.2009, 4 C 3.08, BVerwGE 133, 347, Rn. 9).

Ein planfeststellungsbedürftiges Vorhaben (▷ *Planfeststellung*) bedarf wegen Art. 14 GG einer Planrechtfertigung; gemessen an den Zielsetzungen des Fachplanungsgesetzes muss ein Bedarf für das Vorhaben bestehen (BVerwG, Urteil vom 09.11.2006, 4 A 2001.06, BVerwGE 127, 95, Rn. 33). Ein Anschluss- und Benutzungszwang (▷ *Erschließung*) an eine öffentliche Einrichtung ist, auch wenn er zur Aufgabe eines bestehenden Betriebs zwingt, regelmäßig zulässig, sofern nicht ein Vertrauenstatbestand gesetzt wurde (BGH, Urteil vom 19.09.1996, III ZR 223/95, BGHZ 133, 265, 270)

5 Rechtmäßigkeit von Enteignungen

5.1 Anforderungen

- a) Eine Enteignung wird den verfassungsrechtlichen Vorgaben nur gerecht, wenn sie durch Gesetz oder auf Grund eines förmlichen Gesetzes erfolgt, das festlegt, für welche Vorhaben und Zwecke und unter welchen Voraussetzungen sie zulässig sein soll (BVerfGE 134, 242, Rn. 171, 174, 176). Im Bauplanungsrecht liefern dafür die §§ 85 ff. BauGB das Paradebeispiel.
- b) Die Enteignung muss weiter gemäß Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG dem Wohl der Allgemeinheit, also einem bestimmten, im öffentlichen Nutzen liegenden Zweck dienen. Welche Zwecke dem Wohl der Allgemeinheit dienen, ist grundsätzlich vom Gesetzgeber zu entscheiden, solange seine Beurteilung nicht offensichtlich unzutreffend ist oder vom Grundgesetz missbilligte Ziele verfolgt (BVerfGE 134, 242, Rn. 172). Fiskalische Interessen genügen jedoch nicht (BVerfG, Beschluss vom 12.11.1974, 1 BvR 32/68, BVerfGE 38, 175, 180). Eine Enteignung für ein (nach den einschlägigen Vorschriften) rechtswidriges Vorhaben dient nie dem Wohl der Allgemeinheit; dabei sind alle Vorgaben des objektiven Rechts zu berücksichtigen (BVerwG, Urteil vom 27.10.2000, 4 A 10.99, BVerwGE 112, 135, 136 f.). Dies führt zu einem umfassenden Klagerecht des Enteignungsbetroffenen gegen Maßnahmen, die mithilfe der Enteignung verwirklicht werden sollen (BVerwG, Urteil vom 26.04.2007, 4 C 12.05, BVerwGE 128, 358, Rn. 29), es sei denn, der Mangel ist für die Enteignungsbetroffenheit ohne jede Relevanz (BVerwG, Urteil vom 12.08.2009, 9 A 64.07, BVerwGE 134, 308, Rn. 24).

Dem Wohl der Allgemeinheit kann auch eine Enteignung zugunsten privater Personen dienen, selbst außerhalb der *Daseinsvorsorge*. Allerdings muss der Gesetzgeber hier sicherstellen, „dass der im Allgemeininteresse liegende Zweck der Maßnahme erreicht und dauerhaft gesichert wird“ (BVerfGE 74, 264, 285 ff.). Soll die Enteignung zugunsten eines privaten Unternehmens erfolgen, das eine öffentliche Aufgabe erfüllt, genügt es, wenn generell sichergestellt ist, dass es trotz privatrechtlicher Struktur und Gewinnerzielungsabsicht zum Nutzen der Allgemeinheit geführt wird (BVerfG, Beschluss vom 10.01.1984, 1 BvR 55, 1254/81, BVerfGE 66, 248, 258); diese Voraussetzung ist im Bereich der *Energiewirtschaft* gegeben (BVerwG, Urteil vom 11.07.2002, 4 C 9.00, BVerwGE 116, 365, 371 f.).

Wird der Zweck der Enteignung in angemessener Zeit nicht realisiert, entfällt die legitimierende Wirkung des Art. 14 Abs. 3 GG mit der Folge, dass der frühere Eigentümer, gestützt auf Art. 14 Abs. 1 GG, die Rückübereignung verlangen kann (BVerfG, 09.12.1997, 1 BvR 1611/94, BVerfGE 97, 89, 96 f.). Kein Rückübertragungsanspruch besteht, wenn der Enteignungszweck *später* wegfällt (BGH, Urteil vom 03.04.2008, III ZR 78/07, BGHZ 176, 99, Rn. 19).

- c) Generell muss die Enteignung den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren (BVerfG, Beschluss vom 12.03.1980, 1 BvR 643, 644/77, BVerfGE 53, 336, 349). Sie ist in einer Planfeststellung näher darzulegen und gerichtlich in vollem Umfang zu überprüfen. Im Einzelnen muss die Enteignung zunächst geeignet sein, also den verfolgten Zweck tatsächlich fördern. Weiter muss sie zum Wohl der Allgemeinheit objektiv erforderlich, d. h. unumgänglich sein (BVerfGE 53, 336, 349). Insbesondere darf es kein milderes Mittel zur Erreichung des Zwecks geben (BVerfGE 134, 242, Rn. 183; Depenheuer 2010: Art. 14, Rn. 426). Dabei ist zwischen der Erforderlichkeit der Enteignung für die Verwirklichung des betreffenden Vorhabens und der

Gemeinwohlerforderlichkeit des Vorhabens zu unterscheiden: Ersteres ist zu bejahen, wenn die Enteignung „unverzichtbar“ ist, während für Letzteres bereits genügt, wenn das Vorhaben zum Wohl der Allgemeinheit „vernünftigerweise geboten“ ist (BVerfGE 134, 242, Rn. 182 ff.). Wegen des Gebots der Erforderlichkeit kommt dem freihändigen (einvernehmlichen) Erwerb der Vorrang zu, solange er angemessen und unter zumutbaren Bedingungen für die öffentliche Hand möglich ist (vgl. Papier 2014: Art. 14, Rn. 589).

Schließlich müssen der Entzug des Eigentums und der verfolgte Zweck in einem angemessenen Verhältnis stehen. Das Interesse, um dessen Verfolgung es geht, muss so gewichtig sein, dass eine Enteignung und der damit verbundene Eingriff in die Eigentumsgarantie gerechtfertigt wird (BVerfGE 74, 264, 289). Dabei ist eine Gesamtabwägung zwischen den verfolgten Gemeinwohlbelangen und den beeinträchtigten öffentlichen und privaten Interessen vorzunehmen (BVerfGE 134, 242, Rn. 188). Keine Rolle spielt, dass der Entzug durch die Entschädigung gemildert wird (BVerfGE 134, 242, 175, Rn. 187).

5.2 Entschädigung

Die Enteignung ist gemäß Art. 14 Abs. 3 GG nur gegen Entschädigung zulässig. Das förmliche Gesetz, das die Enteignung vornimmt oder die Grundlage dazu bildet, muss Art und Ausmaß der Entschädigung regeln. Ein Enteignungsgesetz, das ganz oder teilweise dagegen verstößt, ist nichtig (BVerfGE 58, 300, 319), und zwar in seinem gesamten Umfang (BVerfG, Beschluss vom 26.10.1977, 1 BvL 9/72, BVerfGE 46, 268, 287). Durch die Junktimklausel soll der Gesetzgeber gezwungen werden, sich darüber Rechenschaft zu geben, „ob der zu regelnde Sachverhalt einen Enteignungsstatbestand im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG darstellt, und dass in diesem Falle Entschädigung geleistet werden muss, welche die öffentlichen Haushalte belastet“ (BVerfGE 46, 268, 287).

Die Junktimklausel darf nicht indirekt unterlaufen werden, indem für eine dagegen verstoßende Enteignung aufgrund allgemeiner Institute, insbesondere des enteignungsgleichen Eingriffs, eine Entschädigung geleistet wird (BVerfGE 58, 300, 323 f.); Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG entfaltet insoweit eine Sperrwirkung. Der Betroffene muss bei fehlender oder unzureichender Entschädigungsregelung im Gesetz gegen die Enteignung vorgehen, vorausgesetzt, das ist zumutbar.

Die Höhe der Entschädigung ist gemäß Abs. 3 S. 3 unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten festzulegen. Sie muss nicht notwendig zum Verkehrswert erfolgen (BVerfGE 46, 268, 284 ff.). Insoweit kommt dem Gesetzgeber ein Spielraum zu.

Literatur

Deppenheuer, O. (2010): Artikel 14. In: Klein, F.; von Mangoldt, H.; Stark, C. (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz. 1: Präambel, Artikel 1-19. München, 1313-1504.

Jarass, H. D. (2016): Art.14 Eigentumsgarantie und Erbrecht. In: Jarass, H. D.; Pieroth, B. (Hrsg.): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar. München, 394-432.

Jarass, H. D.; Kment, M. (2013): Baugesetzbuch. München. = Beck'sche Kompakt-Kommentare.

Papier, H.-J. (2014): Art. 14. In: Maunz, T.; Dürig, G.; Herzog, R.; Herdegen, M.; Scholz, R.; Klein, H. H. (Hrsg.): Grundgesetz: Kommentar. München.

Weiterführende Literatur

Bahnsen, K. (2011): Der Bestandsschutz im öffentlichen Baurecht. Baden-Baden. = Schriften zum Baurecht 8.

Jarass, H. D. (2000): Inhalts- und Schrankenbestimmung oder Enteignung? Grundfragen der Struktur der Eigentumsgarantie. In: Neue Juristische Wochenschrift (39), 2841-2845.

Uschkeit, T. (2007): Der Bestandsschutz im Bau- und Immissionsschutzrecht. Berlin. = Beiträge zum Raumplanungsrecht 233

Wahlhäuser, J. (2003): Drohende Planungsschäden als Hindernis einer modernen städtebaulichen Planung? In: Baurecht (10), 1488-1505.

Bearbeitungsstand: 12/2016