

Verwaltungsrechtsprechung

Herausgegeben von

Armin Steinbach

Mohr Siebeck

49. BVerwGE 94, 1 (Urt. v. 24. 06.1993; Az. 7 C 26.92)

Entschädigung bei Erlass einer Naturschutzverordnung, ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung

I. Hintergrund

Das Urteil betrifft erneut die Abgrenzung von Inhalts- und Schrankenbestimmungen von Enteignungen. 12 Jahre nach dem Nassauskiesungsbeschluss des BVerfG markiert es die endgültige Abkehr des BVerwG von der Schweretheorie und die Akzeptanz des formalen Enteignungsbegriffs des BVerfG. Zugleich manifestiert die Entscheidung die Interpretation von gesetzlichen Entschädigungsbestimmungen in Naturschutz- und Denkmalschutzgesetzen (sog. salvatorischen Klauseln) als Ausgleichsleistungen zur Sicher- bzw. zur Herstellung der Verhältnismäßigkeit von Inhalts- und Schrankenbestimmungen.

II. Entscheidung

Der Entscheidung liegt ein typischer Fall zu Grunde: Nach dem Erlass einer Naturschutzverordnung ist den Eigentümern der betroffenen Flächen die Nutzung ihrer Grundstücke oft erheblich beschränkt. Im zugrunde liegenden Fall hatte der Kläger das Grundstück (sehr) kurz vor Verordnungserlass erworben und danach die Durchführung eines Enteignungsverfahrens gem. Art. 36 Abs. 1 und Abs. 2 BayNatSchG beantragt und Entschädigung für entstandene Nachteile begehrt. Das zuständige Landratsamt lehnte dies mit der Begründung ab, es läge keine Enteignungssituation vor, weil die Verordnung lediglich die Sozialpflichtigkeit seines Eigentums konkretisiere. Die gegen diesen Beschluss gerichtete Klage wurde als unbegründet abgewiesen. Es lägen weder enteignende Maßnahmen vor noch eine überzogene Sozialbindung. Gegen dieses Urteil legte der Kläger Revision ein, mit der er unter anderem eine fehlerhafte Beurteilung der Schwere des Eingriffs geltend machte.

Doch das BVerwG folgt dem Kläger nicht. Es urteilt zunächst, dass kein Anspruch auf Entschädigung bestehe, weil die naturschutzrechtliche Verordnung als zulässige und nicht unzumutbare Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums zu qualifizieren sei. Mit zunehmendem sozialen Bezug des Ei-

genschaftsobjekts steige auch die Freiheit des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung der Inhalts- und Schrankenbestimmungen.¹ Situationsbedingte Umgestaltungen der Eigentumsordnung seien auch dann Inhalts- und Schrankenbestimmungen, wenn sie einen konkreten Eingriff in von dem Grundrecht der Eigentumsfreiheit geschützte Rechtspositionen vorsehen, solange der Zweck der Umgestaltung nicht in der Umgehung dieser Ordnung mittels Enteignung liege.² Ein belastendes Nutzungsverbot könne auch dann eine Inhalts- und Schrankenbestimmung sein, wenn es sich nicht unmittelbar aus dem Gesetz, sondern erst durch eine Verordnung ergibt, mit der die Anwendung auf bestimmte Grundstücke beschränkt werde.³

Zugleich hält das BVerwG fest, dass der Gesetzgeber sich in Ausnahmefällen mit einer Inhalts- und Schrankenbestimmung ausgleichspflichtig machen könne, ohne dass dies den Charakter der Maßnahme als Inhalts- und Schrankenbestimmung berühre.⁴ Vertrauensschutzgesichtspunkte, Zumutbarkeit, aber auch die Art und Schwere der Belastung im Verhältnis zu anderen Grundstückseigentümern seien maßgebliche Kriterien für die Frage, ob ausnahmsweise eine ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung vorliege.⁵ Der Naturschutz knüpfe im vorliegenden Fall an die konkrete Lage und Beschaffenheit der durch die Verordnung erfassten Grundstücke an. Diese Grundstücke wiesen somit eine hohe Situationsgebundenheit auf, weshalb den Eigentümern eine entsprechend größere Sozialgebundenheit zuzumuten sei.⁶

III. Würdigung

Die Entscheidung bringt zwei wesentliche Gedanken zum Ausdruck.

Zunächst bekräftigt sie, dass Schweretheorie und Situationsgebundenheit für die Abgrenzung von Inhalts- und Schrankenbestimmungen einerseits von Enteignungen andererseits keine Rolle mehr spielen.⁷ Es legt seinen Erwägungen damit den formellen Ansatz des BVerfG zu Grunde, „vollzieht“ also dessen Nassauskiesungsentscheidung.⁸ Nutzungsbeschränkende Maßnahmen des Naturschutzes seien grundsätzlich Inhalts- und Schrankenbestimmungen,

1 BVerwGE 94, 1, 4.

2 BVerwGE 94, 1, 1, 5.

3 BVerwGE 94, 1, 4.

4 BVerwGE 94, 1, 5.

5 BVerwGE 94, 1, 11.

6 BVerwGE 94, 1, 12 f.

7 BVerwGE 94, 1, 4 u. 13.

8 Zu diesem anstatt vieler *M. Burgi*, NVwZ 1994, 527, 528 oder *T. Stüer*, NJW 2000, 3737, 3742.

zeichneten nämlich nur die „Situation“ des Grundstücks mitsamt der ihm selbst anhaftenden Beschränkung der Eigentümerbefugnisse nach.⁹ Dies gelte auch dann, wenn sich die Beschränkung nicht unmittelbar aus dem Gesetze, sondern aus seiner Konkretisierung durch weitere Rechtsakte folge.¹⁰ Nutzungsverbote in einer Naturschutzverordnung seien auch dann ausschließlich als Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG anzusehen, wenn die Verordnung nicht lediglich die Nutzbarkeit der Grundstücke im Schutzgebiet anders als bisher regelt, sondern darüber hinaus bei einzelnen Grundstücken in konkrete, durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Rechtspositionen eingreife. Solche Eingriffe könnten zwar den Gesetzgeber dazu veranlassen, die Auswirkungen der Verordnung für die betroffenen Eigentümer aus Gründen der Verhältnismäßigkeit durch Gewährung einer finanziellen Entschädigung abzumildern, veränderten aber den rechtlichen Charakter der Nutzungsbeschränkungen als Inhalts- und Schrankenbestimmungen nicht (sog. ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmungen).¹¹

Daneben vereinigt die Entscheidung die ursprünglich vom BGH vertretene Sonderopfertheorie mit der vom BVerwG vertretenen Schweretheorie unter dem gemeinsamen Nenner der Situationsgebundenheit und eröffnet den Kriterien beider Theorien damit einen (neuen) Wirkungsbereich. Sie entscheiden zwar nicht mehr über die Qualifizierung eines Eingriffs als Inhalts- und Schrankenbestimmung bzw. als Enteignung, fungieren aber jedenfalls als Indizien bezüglich der Frage, ob eine gesetzliche Inhalts- und Schrankenbestimmung in dem Sinne ausgleichspflichtig ist, dass nur ein vorgesehener Ausgleich ihre Verhältnismäßigkeit sicherstelle.¹² „Gesichtspunkte der Zumutbarkeit, des Vertrauensschutzes und einer hinreichenden Differenzierung zwischen den Grundstückseigentümern je nach Art und Schwere ihrer Belastung“ seien als maßgebliche Kriterien für die Abgrenzung zwischen den entschädigungslos hinzunehmenden Nutzungsbeschränkungen und den (Ausnahme-)Tatbeständen einer entschädigungspflichtigen Enteignung auch vor dem Hintergrund der veränderten Eigentumsdogmatik weiterhin verwendbar.¹³ Im konkreten Fall wird der Gedanke der Zumutbarkeit und des Vertrauensschutzes sogar eine entscheidende Rolle gespielt haben. Denn weil der Kläger das Grundstück nur sechs Tage vor Erlass der Naturschutzverordnung erworben hatte und darüber hinaus auch nach altem Recht kein (umfassendes) Recht auf eine Freizeitnutzung bestand, fiel es dem BVerwG leicht, eine „wesentliche Nutzungsbeschränkung“ zu verneinen.

9 BVerwGE 94, 1, 13.

10 BVerwGE 94, 1, 4 unter Verweis auf BVerfGE 79, 174, 191.

11 BVerwGE 94, 1, 5 unter Verweis auf BVerfGE 58, 137, 147.

12 BVerwGE 94, 1, 13 f.

13 BVerwGE 94, 1 11.

In zweifacher Hinsicht lässt die Entscheidung Fragen offen. Ungeklärt ist zum einen nach wie vor die Abgrenzung zwischen einer als Inhalts- und Schrankenbestimmung zu qualifizierenden bloßen Nutzungsbeschränkung und einem als Enteignung zu qualifizierendem (Teil-)Entzug von Eigentum. Denn bei bestimmten Grundstücken und in bestimmten Konstellationen kann sich die bloße Beschränkung von Nutzung letztlich und d. h. vor allem auch wirtschaftlich als Entzug von Eigentum darstellen, wie das BVerfG im Jahr 1999 – sechs Jahre nach der hier darzustellenden Entscheidung des BVerwG – in seinem Beschluss zum rheinland-pfälzischen Denkmalschutzgesetz erkannt und im Leitsatz 2 festgehalten hat: „Ausgleichsregelungen, die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in besonderen Härtefällen wahren sollen, sind unzulänglich, wenn sie sich darauf beschränken, dem Betroffenen einen Entschädigungsanspruch in Geld zuzubilligen. Die Bestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG verlangt, dass in erster Linie Vorkehrungen getroffen werden, die eine unverhältnismäßige Belastung des Eigentümers real vermeiden und die Privatnützigkeit des Eigentums so weit wie möglich erhalten.“¹⁴ Vor diesem Hintergrund ist die Entscheidung des BVerwG aus dem Jahre 1993 jedenfalls insoweit zu korrigieren, als sie dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum einräumt und dabei suggeriert, jede unverhältnismäßige Maßnahme könne durch einen entsprechenden Ausgleich in eine verhältnismäßige Maßnahme umgewandelt werden.

Ungelöst bleibt mit der Entscheidung zudem die Frage des Rechtsweges in entschädigungsrechtlichen Fragen. Sie klingt in der Entscheidung selbst auch gar nicht an. Doch zu beachten ist, dass die verfassungsrechtliche Zuweisung an die ordentlichen Gerichte nach Art. 14 Abs. 3 S. 4 GG nur hinsichtlich der Höhe einer Enteignungsentschädigung gilt. Für Entschädigungsansprüche, die nicht auf einer Enteignung gründen, sondern wie im vorliegenden Fall auf einer Inhalts- und Schrankenbestimmung, fehlt eine solche Zuweisung. Hier treffen die Positionen des BVerwG, das wie im vorliegenden Fall auch bei Enteignungsregelungen wie Art. 36 BayNatG den Verwaltungsrechtsweg eröffnet sieht,¹⁵ und des BGH, der über § 40 I 1 VwGO für alle Entschädigungsansprüche den Zivilrechtsweg für eröffnet hält und sich dabei auf die aufopferungsrechtliche Herkunft aller solchen Ansprüche nach Art. 74 f Einl. ALR beruft,¹⁶ aufeinander.

¹⁴ BVerfGE 100, 226.

¹⁵ Bei Entschädigungsansprüchen, die auf einer Inhalts- und Schrankenstimmung fußen, liege ja gerade keine Enteignung und damit auch nicht der enteignungsentschädigungsrechtliche Rechtsweg vor, vgl. BVerwGE 94, 1, 9.

¹⁶ Anstatt vieler BGHZ 122, 76, 79; BGH, NJW 1995, 964, 965.

IV. Weiterführende Literatur

Rüdiger Breuer, Naturschutz, Eigentum und Entschädigung, NuR 1996, 537 ff.; Martin Burgi, Die Enteignung durch „teilweisen“ Rechtsentzug als Prüfstein für die Eigentumsdogmatik, NVwZ 1994, 527 ff.; Volkmar Götz, Anmerkung zum Urteil des BVerwG v. 24.6.1993, DVBl. 1993, 1356 ff.; Lerke Osterloh, Ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmungen des Eigentums durch Naturschutzverordnung, JuS 1994, 532 ff.; Thomas Schönfeld, Eigentumseingriff durch Nutzungseinschränkungen – Ungelöste Frage in der Dogmatik von Art 14 GG, BayVBl. 1996, 673 u. 721; Thorand Stürer, Abschied von salvatorischen Klauseln im Denkmal- und Naturschutzrecht, NJW 2000, 3737 ff.; Hermann Soell, Schutzgebiete im Naturschutz- und Landschaftspflegerecht, NuR 1993, 301 ff.

Matthias Rossi