

Verwaltungsrechtsprechung

Herausgegeben von

Armin Steinbach

Mohr Siebeck

0 5 2 8

50. BVerwGE 5, 143 (Urt. v. 27. 06.1957; Az. I C 3.56)

Schweretheorie des BVerwG versus Sonderopfertheorie des BGH zur Abgrenzung von Inhalts- und Schrankenbestimmungen von Enteignungen

I. Hintergrund

Das Urteil betrifft die Abgrenzung von Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG von Enteignungen im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG. Vor dem Nassauskiesungsbeschluss des BVerfG aus dem Jahr 1981¹ war diese Frage in Literatur, vor allem aber auch in der Rechtsprechung umstritten. Der Umstand, dass über die Zulässigkeit von Enteignungen die Verwaltungsgerichte, über die Höhe von Entschädigungen nach der Sonderzuweisung des Art. 14 Abs. 3 S. 4 GG hingegen die ordentlichen Gerichte zu entscheiden haben, führte zu einer parallelen Befassung der jeweiligen letztinstanzlichen Gerichte mit derselben Rechtsfrage

Der BGH differenzierte seit seiner Leitentscheidung aus dem 1952 mittels der so bezeichneten Sonderopfertheorie danach, ob die betroffenen Einzelnen oder Gruppen im Vergleich zu anderen besonders getroffen wurden und sie zu einem besonderen, den übrigen nicht zugemuteten Opfer für die Allgemeinheit gezwungen wurden. In einem solchen Fall läge eine Enteignung, anderenfalls eine Inhalts- und Schrankenbestimmung vor.² Der BGH rekurrierte zur Qualifizierung von Eingriffen mithin auf einen Gleichheitsaspekt – ein Ansatz, der angesichts des absoluten Gewährleistungsbereichs von Freiheitsrechten schon strukturell problematisch ist. Das BVerwG hingegen begründete mit der vorzustellenden Entscheidung aus dem Jahr 1957 die Schweretheorie: Nicht das Merkmal des besonderen Opfers, sondern das materielle Moment der Schwere und Tragweite des Eingriffs sei das entscheidende Kriterium der entschädigungspflichtigen Enteignung in seiner Abgrenzung zur entschädigungslosen Inhaltsbestimmung.³

¹ BVerfGE 58, 300.

² BGHZ 6, 270, 276.

³ BVerwGE 5, 143, 145 f.

II. Entscheidung

Der Entscheidung liegt ein einfacher Sachverhalt zu Grunde. Die Kläger sind Eigentümer eines Grundstücks, das ursprünglich Bauland im Rechtssinn war. Durch eine örtliche Verordnung wurde es sodann unter Landschaftsschutz gestellt. Auf der Grundlage dieser Verordnung versagte die zuständige Behörde die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für die Errichtung von Bauten. Die Verfügung selbst war rechtlich ebenso wenig zu beanstanden wie das formelle Zustandekommen der Landschaftsschutzverordnung, so dass der Rechtsstreit allein von der Frage abhing, ob die Verordnung als entschädigungslose Inhalts- und Schrankenbestimmung oder als entschädigungspflichtige Enteignung zu qualifizieren war. Als Inhalts- und Schrankenbestimmung wäre sie rechtmäßig, als Enteignung mangels Entschädigungsregelung rechtswidrig.

Das Bundesverwaltungsgericht war der Ansicht, die Verordnung habe dem Grundstück „einen bis dahin vorhanden gewesenen legalen Wert, nämlich die Baulandqualität, entzogen.“ Darin liege eine Enteignung. Diese könne nur rechtmäßig sein, wenn eine dem Art. 14 Abs. 3 GG entsprechende Entschädigungsregelung gesetzlich vorgesehen sei. Da diese jedoch im konkreten Fall nicht vorgesehen, sondern im Gegenteil sogar gesetzlich ausgeschlossen war, sei die Verordnung und in der Folge auch die auf sie gestützte Verfügung rechtswidrig.

In seiner Begründung setzte sich das BVerwG explizit auch mit der „Sonderopfertheorie“ des BGH auseinander und formulierte dabei das im Folgenden als „Schweretheorie“ bezeichnete Kriterium für die Abgrenzung von Inhalts- und Schrankenbestimmungen von Enteignungen: Das Merkmal der entschädigungspflichtigen Enteignung in seiner Abgrenzung zur entschädigungslosen Inhaltsbestimmung des Eigentums liege nicht in dem Merkmal des besonderen Opfers, sondern in dem materiellen Moment der Schwere und Tragweite des Eingriffs.

Mit drei Argumenten wird diese Abwendung von der Sonderopfer- und die Begründung der Schweretheorie untermauert. Erstens wird die Eignung der Sonderopfertheorie als Differenzierungskriterium bezweifelt: Der Versuch, die Enteignung als Sonderopfer zu charakterisieren, das einzelnen oder einer Gruppe von einzelnen auferlegt wird und gerade nicht den Inhalt und die Grenzen des Rechtes der betreffenden Rechtsgattung allgemein und einheitlich bestimmt, ermögliche keine sachgerechte Lösung des Problems. Es liefere bei der überwiegenden Mehrzahl aller denkbaren Regelungen kein Kriterium, nach dem bestimmt werden könnte, wann ein mehrere ungleich treffender Sondereingriff und wann eine allgemeine Begrenzung von Gruppeneigentum vorliege.⁴ Zwei-

⁴ BVerwGE 5, 143, 145, unter Verweis auf E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, 6. Aufl. 1956, 286 mit weiteren Hinweisen.

tens folge aus einer historischen Betrachtung der eigentumsrechtlichen Bestimmungen, dass zur Charakterisierung eines staatlichen Aktes als Inhaltsbestimmung oder Enteignung nicht das formelle Kriterium des gleichen oder ungleichen Eingriffs, sondern das der materiellen Natur und der Schwere des Eingriffs maßgebend gewesen seien.⁵ Schließlich beziehe sich der Schutz des Art. 14 GG auf ein „wertbezogenes Kulturgut“ und habe insoweit einen „materiellen Wertgehalt“ zum Inhalt. Diese materielle Perspektive müsse sich auch in der Abwägung widerspiegeln.⁶

III. Würdigung

Die Entscheidung ist vor dem Hintergrund des Nassauskiesungsbeschlusses des BVerfG von 1981 heute nicht mehr von unmittelbarer Bedeutung. Ihre seinerzeitige Relevanz ergab sich insbesondere aus einem Vergleich mit der damaligen Rechtsprechung des BGH, auch hinsichtlich ihrer konkreten Folgen. So hatte der BGH die Beschränkung des Eigentums in einem ganz ähnlichen Fall, in dem ein überwiegend landwirtschaftlich genutztes Grundstück in ein öffentliches Grünflächenregister aufgenommen wurde, so dass jede Bebauung und damit auch der Verkauf zum Zwecke der Bebauung untersagt wurde, unter Anwendung seiner Sonderopfertheorie als Konkretisierung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums und mithin als eine Inhalts- und Schrankenbestimmung qualifiziert. Dem Eigentümer stand deshalb keine Enteignungsschädigung zu.⁷

Historisch ist die Entscheidung zudem auch insofern von Interesse, als das Bundesverwaltungsgericht (noch) nicht auf die Situationsgebundenheit des Eigentums eingeht. Der BGH hatte in Ergänzung und Erweiterung seiner Sonderopfertheorie z. T. zusätzlich auf die konkrete (räumliche und rechtliche) Situation des Eigentums rekurriert und insofern festgestellt, dass sich eine Einschränkung durch hoheitliches Handeln, also z. B. die Beschränkung der Nutzbarkeit eines Grundstücks durch Aufnahme in ein Grünflächenregister, je nach der konkreten Situation des Grundstücks mal als Konkretisierung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums, also als Inhalts- und Schrankenbestimmung, mal als Enteignung darstellen könne. Mit dem Kriterium der Situationsgebundenheit hielt der BGH weiterhin an einer gleichheitsfokussierten Abgrenzung von Inhalts- und Schrankenbestimmungen von Enteignungen fest, variierte aber die zu wählende Vergleichsgruppe.⁸ Inspiriert sicherlich vom Gedanken der Vor-

5 BVerwGE 5, 143, 145 f.

6 BVerwGE 5, 143, 146.

7 BGHZ 23, 30, 35.

8 *Reuß*, DVBl. 1965, 38, 384.

belastung, der dem zivilrechtlichen Baurecht innewohnt,⁹ sollte mit der Situationsgebundenheit auch das schutzwürdige Interesse des jeweiligen Eigentümers berücksichtigt werden.¹⁰ Denn jeder Eigentümer könne erkennen, in welcher sozialen Situation, in welcher Lage¹¹ sich sein Eigentum befinde, und könne deshalb auch abschätzen, welche Gemeinwohlbelange mit seinem Eigentum verbunden seien. Ihm könne dann aber auch die Schutzwürdigkeit fehlen, die eine Enteignungsentschädigung voraussetze,¹² wenn sich diese Gemeinwohlbelange zu Lasten seines Eigentums realisierten.

Aus grundrechtsdogmatischer Perspektive war die sich von dieser Rechtsprechung des BGH abgrenzende Entscheidung des BVerwG zu begrüßen. Denn sie hielt konsequent an dem absoluten Schutz der als Freiheitsrecht ausgestalteten Eigentumsfreiheit fest und erlag nicht der Versuchung, ihn durch einen Vergleich mit allen anderen oder auch nur mit anderen in derselben Situation zu relativieren. Den Anspruch, mit dem Kriterium der Schwere des Eingriffs einen Maßstab gefunden zu haben, der in allen Fällen zu einer ebenso nachvollziehbaren wie vor allem aber auch antizipierbaren Abgrenzung zwischen Inhalts- und Schrankenbestimmungen auf der einen Seite und Enteignungen auf der anderen Seite beiträgt, konnte die Schweretheorie indes nicht einlösen. Sie war letztlich ebenso wenig berechenbar wie die Sonderopfertheorie des BGH.

Vor allem aber gingen sowohl die Schweretheorie als auch die Sonderopfertheorie letztlich von der Annahme aus, dass der Unterschied zwischen Inhalts- und Schrankenbestimmungen und Enteignungen nur qualitativer Art sei, dass also jede Inhalts- und Schrankenbestimmung – sei es nach gleichheitsorientierter Betrachtung, sei es unter Berücksichtigung der besonderen Situation des Eigentums, sei es wegen der Schwere des Eingriffs – in eine Enteignung umschlagen könne bzw. sich jede Enteignung mangels entsprechender Eingriffsqualität als bloße Inhalts- und Schrankenbestimmung darstellen könne. Insofern betraf der Streit zwischen der Schweretheorie des BVerwG und der Sonderopfertheorie des BGH also nur ein Detail-, nicht hingegen ein grundsätzliches Problem.¹³ Beide konnten deshalb aber auch kein hinreichendes Abgrenzungskriterium für alle denkbaren Fallgestaltungen liefern. Sie führten mithin in eine Kasuistik und zeigten sich dort mitunter inkonsequent.

⁹ Auch nach diesem Gedanken führt die Vorbelastung des Grundstücks zu einem Rechtsverlust, der ohne Entschädigung mit dem Eigentum des Grundstückinhabers verträglich ist, vgl. H.-C. Sarnighausen, NJW 1994, 1375, 1380.

¹⁰ m.w.N. H.-J. Papier, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14 (Stand 59. EL, Juli 2010) Rn. 385–387.

¹¹ BGHZ 60, 126, 134.

¹² Ebenso BGHZ 60, 126, 137 sowie BGHZ 105, 15, 19.

¹³ Ebenso Reuß (Fn. 8), 385.

Diese unübersichtliche Rechtslage hat das BVerfG mit seinem Nassauskieungsbeschluss durchschlagen wie Alexander den Gordischen Knoten. Nach seiner Auffassung handele es sich bei Inhalts- und Schrankenbestimmungen und Enteignungen um unterschiedliche Rechtsinstitute, die in einem strengen Alternativverhältnis zueinander stünden.¹⁴ Die Unterscheidung von Regelungen nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG und solchen nach Art. 14 Abs. 3 GG behalte danach selbst in den Fällen Gültigkeit, in denen eine Inhaltsbestimmung wegen der Intensität der den Rechtsinhaber betreffenden Belastung mit dem Grundgesetz nur in Einklang stehen könnte, wenn sie durch die Einführung eines Ausgleichsanspruchs abgemildert würde.¹⁵ Eine Inhalts- und Schrankenbestimmung solle auch bei einer bestimmten Eingriffsintensität nicht in eine Enteignung umschlagen können, sondern gegebenenfalls als rechtswidrige Inhalts- und Schrankenbestimmung zu qualifizieren sein.¹⁶ Das BVerfG vertritt insofern einen formalen Enteignungsbegriff. Im Unterschied zur abstrakt-generellen Inhalts- und Schrankenbestimmung handele es sich bei der Enteignung um den Entzug konkreter Rechtspositionen zur hoheitlichen Beschaffung von Gütern, um ein konkretes, der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienendes Vorhaben durchzuführen.¹⁷

BGH und BVerwG sind diesem formalen Enteignungsverständnis des BVerfG zunächst nicht gefolgt, haben sich dieser Ansicht inzwischen aber weitgehend angeschlossen.¹⁸ Hervorzuheben ist gleichwohl, dass auch mit dem formalen Enteignungsbegriff nicht alle Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Inhalts- und Schrankenbestimmungen und Enteignungen gelöst sind.¹⁹ Schwierigkeiten bereitet insbesondere die Grenzziehung zwischen Teilentziehung (Enteignung) und rechtlicher Minderung oder Beschränkung von Eigentumspositionen (Inhalts- und Schrankenbestimmung). Außerdem ist die Unterscheidung von konkret-individuellen und abstrakt-generellen Regelungen zur Abgrenzung der Enteignungen von Inhalts- und Schrankenbestimmungen nicht ausreichend, weil sich Legalenteignungen auch als abstrakt-generelle Regelungen darstellen. Schließlich bereiten die Fälle Schwierigkeiten, in denen es sich zwar nach dem formalisierten Enteignungsbegriff um Enteignungen handelt, in denen Art. 14 Abs. 3 GG aber gleichwohl als unmittelbarer Maßstab ausscheidet, etwa wenn der Gesetzgeber im Zuge der generellen Neugestaltung eines Rechtsgebiets bestehende Rechte abschafft, für die es im neuen Recht

14 BVerfGE 38, 300, 331.

15 BVerfGE 79, 174, 192.

16 BVerfGE 58, 300, 320; 79, 174, 192.

17 BVerfGE 104, 1, 10.

18 S. etwa BGHZ 92, 34, 36; BVerwGE 84, 361, 367.

19 Vgl. hierzu *L. Osterloh*, in: V. Bouffier u. a. (Hrsg.), Grundgesetz und Europa, 2016, 112 ff.

keine Entsprechung gibt.²⁰ Insofern sollten die materiellen Abgrenzungstheorien zumindest nicht gänzlich aus den Augen verloren werden.

IV. Weiterführende Literatur

Richard Bartlspenger, Die öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkung im situationsbedingten Gemeinschaftsinteresse, DVBl. 2003, 1473 ff.; *Bernd Bender*, Sozialbindung des Eigentums und Enteignung. Stand der Abgrenzungsversuche des BGH und des BVerwG, NJW 1965, 1297 ff.; *Rüdiger Breuer*, Naturschutz, Eigentum und Entschädigung, NuR 1996, 537 ff.; *Martin Burgi*, Die Enteignung durch „teilweisen“ Rechtsentzug als Prüfstein für die Eigentumsdogmatik, Kriterium der Situationsgebundenheit, NVwZ 1994, 527 ff.; *Klaus Peter Dolde*, Die Eigentumsdogmatik des Bundesverwaltungsgerichts im Spannungsverhältnis zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesgerichtshofs, in: Eberhard Schmidt-Assmann u. a. (Hrsg.), Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht, 2003, 305 ff.; *Erich Gassner*, Die Situationsgebundenheit des Grundeigentums und das Gesetz, NVwZ 1982, 165 ff.; *Uwe Kischel*, Wann ist die Inhaltsbestimmung ausgleichspflichtig, JZ 2003, 604 ff.; *Hans-Jürgen Papier*, Grundfälle zu Eigentum, Enteignung und enteignungsgleichem Eingriff, JuS 1989, 630 ff.; *Lerke Osterloh*, Nassauskiesung und kein Ende? Zum Stand der Enteignungsdogmatik, in: Volker Bouffier u. a. (Hrsg.), Grundgesetz und Europa, liber amicorum für Herbert Landau, 2016, 112 ff.; *Reinhard Riegel*, Abschied von der Sonderopfertheorie, BayVBl. 1973, 403 ff.; *Wolf-Rüdiger Schenke*, Der Rechtsweg für die Geltendmachung von Ausgleichsansprüchen im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums, NJW 1995, 3145 ff.; *Thomas Schönfeld*, Eigentumseingriff durch Nutzungseinschränkungen – Ungelöste Frage in der Dogmatik von Art. 14 GG, BayVBl. 1996, 673 u. 721.

Matthias Rossi

²⁰ Vgl. die BVerfGE 83, 201 zugrunde liegende Konstellation (Neuregelung des Bergrechts).