

Nr. 28

1. Im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde kann gerügt werden, der Gesetzgeber sei zum Erlaß des angegriffenen Enteignungsgesetzes nicht zuständig gewesen.
2. Die Entstehung "öffentlichen Eigentums" an Hochwasserschutzanlagen nach § 2 Abs. 1 und 3 des hamburgischen Deichordnungsgesetzes ist mit dem Grundgesetz vereinbar.
3. Die Garantie des Eigentums als Rechtseinrichtung dient der Sicherung des Eigentumsgrundrechts. Die Institutsgarantie verbietet, solche Sachbereiche der Privatrechtsordnung zu entziehen, die zum elementaren Bestand grundrechtlich geschützter Betätigung im vermögensrechtlichen Bereich gehören.
4. Enteignungsgesetze (Art. 14 Abs. 3 GG) schränken das Grundrecht des Eigentums nicht im Sinne des Art. 19 Abs. 1 GG ein.
5. Ein den Bestand, nicht nur den Wert des Eigentums sichernder Rechtsschutz ist ein wesentliches Element der Eigentumsgarantie.
6. Die Enteignung durch Gesetz (Legalenteignung) ist nur in eng begrenzten Fällen zulässig.
7. Ob Enteignungsgesetze für ihren konkreten Sachbereich dem Begriff des Wohles der Allgemeinheit im Sinne des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG gerecht werden, unterliegt der verfassungsgerichtlichen Prüfung.
8. Auch für Legalenteignungen gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Bei der hiernach gebotenen Prüfung, ob zur Durchführung eines Vorhabens das Mittel der Enteignung erforderlich ist, ist das Bundesverfassungsgericht nicht an die Auffassung des Gesetzgebers gebunden.
9. Entspricht die Entschädigungsregelung eines Enteignungsgesetzes nicht den Erfordernissen des Art. 14 Abs. 3 Sätze 2 und 3 GG, so ist das ganze Gesetz verfassungswidrig.
10. Besteht bei enteigneten Grundstücken kein wertmäßig bedeutsamer Unterschied in den wertbestimmenden Faktoren, so ist der Gesetzgeber nicht gehindert, im Gesetz selbst einen festen Qua-

---

Seite 368

---

dratmeterbetrag als Grundlage für die Berechnung der Entschädigung zu bestimmen.

11. Das Abwägungsgebot des Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG ermöglicht es dem Gesetzgeber, je nach den Umständen vollen Ersatz, aber auch eine darunter liegende Entschädigung zu bestimmen. Das Grundgesetz verlangt nicht, daß die Entschädigung stets nach dem Marktwert bemessen wird.

Urteil des Ersten Senats vom 18. Dezember 1968 auf die mündliche Verhandlung vom 18. und 19. Juni 1968 - 1 BvR 638, 673/64 und 200, 238, 249/65 - in dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerden I. ... - Bevollmächtigter: Rechtsanwalt ... - 1 BvR 638/64 - II. 1.-15. ... - Bevollmächtigter: Rechtsanwalt ... - 1 BvR 673/64 - III. 1. - 10. ... - Bevollmächtigte: Rechtsanwältinnen ... - 1 BvR 200/65 - IV. ... - Bevollmächtigter: Rechtsanwalt ... - 1 BvR 238/65 - V. 1.-9. ... - Bevollmächtigte: Rechtsanwältinnen ... - 1 BvR 249/65 - gegen Vorschriften des hamburgischen Gesetzes zur Ordnung deichrechtlicher Verhältnisse vom 29. April 1964 (GVBl. I S. 79).

**Entscheidungsformel:**

Die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführer A. ..., Deichverband Wilhelmsburg, L. ... und E. ... werden verworfen.

Die übrigen Verfassungsbeschwerden werden zurückgewiesen.

### Gründe:

A.-I.

Das Gesetz zur Ordnung deichrechtlicher Verhältnisse der Freien und Hansestadt Hamburg vom 29. April 1964 (GVBl. I S. 79) - Deichordnungsgesetz (DOG) - hat das für Hamburg geltende Deichrecht in wesentlichen Teilen auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt:

Sein Teil I enthält Änderungen und Ergänzungen deichrechtlicher Vorschriften des Hamburgischen Wassergesetzes-H WaG-. Seine wichtigste Bestimmung ist der durch § 1 Nr. 3 in das Hamburgische Wassergesetz eingefügte § 4 a, der das "öffentliche

---

Seite 369

---

Eigentum an Hochwasserschutzanlagen" einführt. Sein Absatz 1 lautet:

Hochwasserschutzanlagen, die auf Grund einer in das Wasserbuch eingetragenen Planfeststellung oder Genehmigung (§ 55) errichtet worden sind und der Freien und Hansestadt Hamburg gehören, stehen in öffentlichem Eigentum der Freien und Hansestadt Hamburg. Das öffentliche Eigentum begründet eine hoheitliche Sachherrschaft, die von den Deichverbänden im Rahmen ihrer durch Gesetz und Satzung geregelten Aufgaben, im übrigen von der Wasserbehörde ausgeübt wird. Die in öffentlichem Eigentum stehenden Gegenstände sind dem Rechtsverkehr entzogen. Die Vorschriften des bürgerlichen Rechts, insbesondere über den Besitz und das Eigentum, finden keine Anwendung.

Teil II des Deichordnungsgesetzes regelt die "Ordnung der Rechtsverhältnisse an bestehenden Deichen". Seine Vorschriften leiten die bisherigen Rechtsverhältnisse der Deichgrundstücke in den neuen, durch Teil I des Deichordnungsgesetzes geschaffenen Rechtszustand über.

1. Im Mittelpunkt der Überleitungsvorschriften des II. Teils des Deichordnungsgesetzes steht § 2 DOG, der die *Eigentums*-verhältnisse der bisherigen Deichgrundstücke dem durch § 4 a HWaG geschaffenen Recht angleicht. Die Vorschrift lautet:

§ 2

Rechtsumwandlung

(1) Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes entsteht öffentliches Eigentum im Sinne von § 4 a des Hamburgischen Wassergesetzes

a) an allen Flurstücken und Flurstücksteilen, die im Liegenschaftskataster als "Deichgrund" nachgewiesen sind, soweit nicht in Absatz 2 etwas anderes bestimmt ist,

b) an allen in der Anlage I aufgeführten Flurstücken.

An der Rechtsumwandlung nehmen die in § 3 a Absatz 2 des Hamburgischen Wassergesetzes und die in § 2 Absatz 2 des Hamburgischen Wegegesetzes vom 4. April 1961 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 117) bezeichneten Gegenstände teil.

(2) Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes wird das Deicheigentum (§§ 51 bis 60 des Hamburgischen Ausführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch in der Fassung vom 1. Juli 1958 - Samm-

---

Seite 370

---

lung des bereinigten hamburgischen Landesrechts 40-e) an den Flurstücken und Flurstücksteilen, die zu den in der Anlage 2 aufgeführten Deichstrecken gehören, unbeschadet des § 8 in Eigentum bürgerlichen Rechts umgewandelt.

(3) Soweit öffentliches Eigentum entsteht, erlöschen

a) alle Rechte an den betroffenen Grundstücksteilen einschließlich des Deicheigentums (§§ 51 bis 60 des Hamburgischen Ausführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch),

b) alle Rechte, die zum Erwerb, zum Besitz oder zur Nutzung der betroffenen Grundstücksteile berechtigen oder die den Verpflichteten in der Benutzung beschränken.

Hierzu ist zu bemerken:

a) Die in § 2 Abs. 1 Buchst. a genannten Flurstücke und Flurstücksteile liegen im sogenannten althamburgischen Gebiet. Hinsichtlich ihrer Rechtsverhältnisse galten bis zum Inkrafttreten des Deichordnungsgesetzes die §§ 51-62 des Hamburgischen Ausführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch vom 14. Juli 1899 in der Fassung vom 1. Juli 1958 - AGBGB - (Sammlung des bereinigten hamburgischen Landesrechts - BS - 40-e). § 51 bestimmte:

(1) An den Deichen steht niemandem das Eigentum im Sinne des bürgerlichen Rechts zu.

(2) Es besteht nur ein Eigentum beschränkten Inhalts (Deicheigentum).

Die für das Eigentum des bürgerlichen Rechts geltenden Vorschriften fanden auf das Deicheigentum insoweit Anwendung, als das Hamburgische Ausführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch nichts anderes bestimmte (§ 54 AGBGB). Den Inhalt des "Deicheigentums" regelten im wesentlichen die §§ 55, 56 unter Ausschluß der Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches. Die Bestimmungen des AGBGB lauteten:

#### § 55

Der Deicheigentümer ist nicht berechtigt, mit seinem Grundstück nach Belieben zu verfahren. Er darf dasselbe vielmehr nur, soweit es nicht zum öffentlichen Wege dient, und nur in beschränkter Weise nach Maßgabe der bestehenden Gesetze oder des bestehenden Herkommens benutzen.

---

Seite 371

---

#### § 56

Das Recht der Deichobrigkeit, nach Maßgabe der Gesetze oder des Herkommens auf den Deich einzuwirken und tatsächlich über ihn zu verfügen, wird durch die Rechte des Deicheigentümers nicht berührt.

Darüber hinaus galt für die im Deicheigentum stehenden Grundstücke - von Ausnahmen abgesehen - die Deichordnung für die Landherrschaften der Marschlande und Bergedorf vom 4. März 18 89 (BS Nr. 23 2-c; vgl, auch § 119 Abs. 2 Nr. 3 und § 123 Abs. 3 HWaG).

b) Bei den in der Anlage I zu § 2 Abs. 1 Buchst. b DOG im einzelnen aufgeführten Grundstücken handelt es sich im wesentlichen um die an Hand der Katasterunterlagen festgestellten Flurstücke in den ehemals preussischen Gebietsteilen, die durch § 1 des Reichsgesetzes über Groß-Hamburg und andere Gebietsveränderungen vom 26. Januar 1937 (RGBl. I S. 91) auf Hamburg übergegangen sind. Nach der Auffassung des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg standen diese Grundstücke zur Mehrzahl in bürgerlich-rechtlichem Eigentum. Darüber hinaus galt - auch insoweit von Ausnahmen abgesehen - die Hannoversche "Deich- und Sielordnung für das Fürstenthum Lüneburg und die vormals Lauenburgischen Landestheile" vom 15. April 1862 (GS f. d. Königreich Hannover 1862 S.33; vgl. auch § 119 Abs. 3 Nr. 4 und § 123 Abs. 3 HWaG).

c) Die Rechtsumwandlung betrifft alle Flurstücke, die ursprünglich als Teile eines bei Inkrafttreten des Deichordnungsgesetzes noch in Funktion befindlichen Deiches gebildet worden sind. Da jeweils das ganze Flurstück erfaßt ist, sind bei einer Reihe von Grundstücken Flächen betroffen, die keinen Deich tragen und für die bestehenden Hochwasserschutzanlagen auch nicht benötigt werden. Nach der amtlichen Begründung zum Gesetzentwurf (Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft Nr. 154 vom 2. Oktober 1962 S. 431 [433]) werden diese "überschießenden Flächen... auch nicht in allen Fällen für die beabsichtigte Verbreiterung und Verstärkung der Deiche benötigt".

---

Seite 372

---

d) Nach der Gesetzesbegründung handelt es sich bei den von der Rechtsumwandlung betroffenen Grundstücken insgesamt um eine Fläche von über 500 ha; hiervon gehören rund 212 ha privaten Berechtigten, rund 207 ha der Freien und Hansestadt Hamburg und rund 48 ha den Deichverbänden; hinsichtlich der Restfläche von etwa 30 ha hält der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg die Eigentumsverhältnisse für ungeklärt.

2. Die nach § 2 Abs. 1 DOG in das öffentliche Eigentum übergeführten Grundstücke dürfen nach § 3 Abs. 2 Satz 1 DOG "wie bisher weitergenutzt werden, soweit sie auf Grund öffentlichrechtlicher und privatrechtlicher Befugnis genutzt worden sind".

Die Wasserbehörde kann jedoch die Weiternutzung "jederzeit untersagen, soweit es der Hochwasserschutz erfordert" (§ 3 Abs. 3 Satz 1 DOG).

Die nach § 3 Abs. 1 DOG fortgesetzten Nutzungen sind in einem Grenzbereinigungsverfahren "entsprechend den Erfordernissen des Hochwasserschutzes und des öffentlichen Verkehrs unter Wahrung der Interessen der Beteiligten neu zu ordnen" (§ 8 Abs. 4 Buchst. e DOG).

3. § 7 Abs. 1 und 2 DOG in der Fassung des Gesetzes vom 13. November 1967 (GVBl. I S. 308) sieht in zwei Fällen eine "Rückumwandlung" der in öffentliches Eigentum übergeführten Grundstücke vor:

(1) Endet nach § 123 Absatz 1 des Hamburgischen Wassergesetzes die Bestimmung einer Anlage zum Hochwasserschutz, so gelten abweichend von § 4 a Absatz 2 Satz 3 des Hamburgischen Wassergesetzes mit Wirkung vom 1. Januar 1968 die Rechtsfolgen des § 2 Absatz 1 und Absatz 3 Buchstabe a als nicht eingetreten. ...

(2) Werden für eine Hochwasserschutzanlage vor dem 1. Januar 1976 durch eine Rechtsverordnung nach § 62 oder § 123 Absatz 3 Satz 2 des Hamburgischen Wassergesetzes sämtliche deichrechtlichen Vorschriften aufgehoben, so tritt die Rückumwandlung nach Absatz 1 mit Inkrafttreten der Verordnung ein.

Standen die von der Rückumwandlung betroffenen Grundstücke früher in Deicheigentum, so entsteht bürgerlich-rechtliches Eigen-

---

Seite 373

---

tum. Für Nachteile, die infolge des vorübergehenden Rechtsverlustes eintreten, ist eine angemessene Entschädigung in Geld zu gewähren.

4. § 8 DOG sieht die Durchführung eines Grenzbereinigungsverfahrens für die von der Rechtsumwandlung betroffenen Grundstücke vor, soweit nicht eine Rückumwandlung nach § 7 DOG in Frage kommt. In ein solches Verfahren können auch von der Rechtsumwandlung nicht betroffene, aber angrenzende Grundstücke unter den in § 8 Abs. 1 Satz 2 DOG genannten Voraussetzungen mit einbezogen werden. Auf Antrag kann die Grenzbereinigung für einzelne Grundstücke auch vorläufig durchgeführt werden (§ 8 Abs. 3 DOG).

Die Grenzbereinigung dient nach § 8 Abs. 2 DOG dem Zweck:

- a) die Grenzen der nach § 3 a des Hamburgischen Wassergesetzes zur Hochwasserschutzanlage gehörenden Grundflächen festzustellen, soweit sie nicht bereits in einem festgestellten Plan oder in einer Genehmigung (§ 55 des Hamburgischen Wassergesetzes) bestimmt sind,
- b) in den Fällen des § 2 Absatz 2 und des § 7 Absatz 3 die Grenzen der zum öffentlichen Weg gehörenden Grundflächen (§ 2 Absatz 2 des Hamburgischen Wegegesetzes) festzustellen,
- c) die der Grenzbereinigung unterliegenden Grundstücke (Absatz 1) in ihrer Abgrenzung gegeneinander für eine zweckentsprechende Nutzung sinnvoll zu ordnen.

Bei der Grenzbereinigung sind die Flächen, die nicht zu einer Hochwasserschutzanlage oder einem öffentlichen Weg gehören, dem früheren Berechtigten zu bürgerlich-rechtlichem Eigentum zuzuweisen, soweit die Ordnung des Grund und Bodens nicht die Zuweisung an einen anderen erfordert (§ 8 Abs. 4 Buchst. a DOG); Flächen, die zu Hochwasserschutzanlagen oder öffentlichen Wegen gehören, sind der Freien und Hansestadt Hamburg zu öffentlichem Eigentum zu übertragen. Gegen die in der Grenzbereinigung ergehenden Verwaltungsakte ist der Rechtsweg nach Maßgabe des § 9 DOG eröffnet.

5. Das Gesetz enthält in den §§ 5 und 6 DOG eine Regelung der Entschädigung. Für den Verlust von Grundeigentum wird

---

Seite 374

---

eine "Abfindung" gewährt (§ 5 Abs. 1 DOG); ihre Höhe ist gesetzlich auf 1.- DM bzw. 0,75 DM je Quadratmeter festgelegt. Anstelle der Abfindung wird nach § 5 Abs. 2 DOG auf Antrag eine nach dem Verkehrswert zu berechnende "Entschädigung in Geld" gewährt, soweit die Fläche bisher rechtmäßig über eine Grasgewinnung am Deichkörper hinaus genutzt worden ist. Das Festsetzungsverfahren ist in § 6 DOG geregelt. Wird eine gütliche Einigung zwischen dem Berechtigten und der Behörde nicht erzielt, so setzt die Behörde die Abfindung bzw. Entschädigung fest (§ 6 Abs. 2 DOG). Gegen die Festsetzung ist der Rechtsweg eröffnet (§ 9 DOG).

II.

Die Beschwerdeführer sind Grundstückseigentümer; sie fühlen sich durch die Neuordnung des DOG in verschiedener Weise in ihrem Grundrecht aus Art. 14 GG verletzt. Nach den in der mündlichen Verhandlung gestellten Anträgen halten alle Beschwerdeführer die §§ 2 und 5 DOG, einzelne Beschwerdeführer außerdem die §§ 4 und 8 DOG für verfassungswidrig. Sie tragen vor:

1. Das Deichordnungsgesetz sei insgesamt wegen Verstoßes gegen Art. 70, 72 GG nichtig. Der hamburgische Gesetzgeber habe mit der Überführung ihrer Grundstücke in öffentliches Eigentum seine Gesetzgebungszuständigkeit überschritten. Die vom Deichordnungsgesetz getroffenen Regelungen fielen im wesentlichen unter die konkurrierende Gesetzgebung des Art. 74 Nr. 1 und 17 GG. Insoweit habe der Bund von seiner Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch gemacht. Zunächst stehe die Erste Verordnung über Wasser- und Bodenverbände (Erste Wasserverbandsverordnung) vom 3. September 1937 (RGBl. I S. 933) der Gesetzgebung durch den hamburgischen Landesgesetzgeber entgegen. Auf Grund ihrer Enteignungsvorschriften habe der hamburgische Landesgesetzgeber etwa notwendige Enteignungen für Hochwasserschutzanlagen durchführen können. Er sei aber gehindert, ein eigenes Enteignungsgesetz zu erlassen.

Darüber hinaus widerspreche die Einführung des öffentlichen Eigentums dem Kodifikationsprinzip des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Ge-

---

Seite 375

setzbuch (EGBGB). Dieses dulde nicht die Einführung eines neuen Eigentumsbegriffs unter Ausschaltung des Bürgerlichen Gesetzbuches durch den Landesgesetzgeber. Das öffentliche Eigentum greife in das bundesrechtlich geregelte System eines einheitlichen Privatrechts ein. Das Land Hamburg berufe sich aber auch zu Unrecht auf die Art. 65, 66 EGBGB. Diese Vorschriften ermächtigten den Landesgesetzgeber nicht zur Regelung der Eigentumsverhältnisse; darüber hinaus müßten sie eng ausgelegt werden. Sie hätten lediglich den Zweck, örtlichen Besonderheiten auf dem Gebiete des Deichrechts entgegenzukommen. Solche Gesichtspunkte lägen aber nicht vor. Es fehle jeder sachliche Grund für die Einführung des öffentlichen Eigentums an den hamburgischen Hochwasserschutzanlagen. Auch im Bereich des Wasser- und Deichrechts gelte der allgemeine Eigentumsbegriff und die allgemeine Eigentumsvorstellung, die durch die Einführung des öffentlichen Eigentums zerstört würden.

Aus der Regelung des Stockwerkseigentums in Art. 131 und 182 EGBGB sei zu entnehmen, daß das Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch für einen dem Bürgerlichen Gesetzbuch fremden Eigentumsbegriff eine Musterkonstruktion geschaffen habe, die für etwaige künftige Fälle verbindlich sei und zugleich durch ihre Struktur die Anwendbarkeit der allgemeinen bürgerlich-rechtlichen Regeln garantiere. Da nach der Auffassung des Gesetzgebers des Bürgerlichen Gesetzbuches und des Einführungsgesetzes der Eigentumsbegriff ganzheitlich sei und Abweichungen besonderer Zulassung bedürften, sei Art. 131 EGBGB eine Ausnahme, aus der sich der Umkehrschluß aufdränge, daß sonstige Ausnahmeregelungen grundsätzlich nicht statthaft seien.

2. Auch die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG verbiete die Einführung des öffentlichen Eigentums. Diese Grundrechtsnorm gewährleiste das Institut des privatrechtlichen Eigentums und schließe damit Eigentumsformen rein öffentlich-rechtlicher Art aus. Die Zulassung besonderer Herrschaftsrechte an Sachen der öffentlichen Hand sei bei der Beratung des Grundgesetzes zwar im Gespräch gewesen, aber dann vom Verfassungsgesetzgeber

---

Seite 376

abgelehnt worden. Daher sei die Einführung des öffentlichen Eigentums ohne formelle Grundgesetzänderung nicht zulässig.

Der Einführung des öffentlichen Eigentums durch ein Bundesland stehe aber auch die bundesstaatliche Struktur der Bundesrepublik entgegen. Ein Land setze sich in Widerspruch zur bundesrechtlichen Rechtsordnung, wenn es ungedeckt durch den Zwang zur Sachgerechtigkeit oder durch Landeseigentümlichkeiten Grundbegriffe aufgebe, die der Rechtsordnung in Bund und Ländern gemeinsam seien. Mit der begrifflichen Verschmelzung von hoheitlicher Sachherrschaft und Eigentum zu einem öffentlichen Eigentum werde ein Fremdkörper innerhalb der geltenden Rechtsordnung geschaffen.

3. Die Überführung ihrer Grundstücke in öffentliches Eigentum sei eine unzulässige Enteignung, da sie den Erfordernissen des Art. 14 Abs. 3 GG widerspreche. Es bestehe kein rechtfertigender Grund für dieses Enteignungsgesetz, da die bisherigen Rechtsvorschriften, insbesondere die Erste Wasserverbandsverordnung, eine ausreichende Handhabung darstellten, um die zum Hochwasserschutz notwendigen Maßnahmen durchzuführen. Darüber hinaus erfordere das Wohl der Allgemeinheit die Enteignung nicht. Die Regelung anderer Länder zeige, daß Eigentumsbeschränkungen ausreichten, um Land und Menschen vor Hochwassergefahren zu schützen.

Jedenfalls sei die Grenze des Erforderlichen dort überschritten, wo auch Grundstücksteile erfaßt würden, auf denen kein Deich liege. Einige der von § 2 DOG betroffenen Deichstrecken hätten seit langem keine Hochwasserschutzfunktionen mehr gehabt. Besonders im Raum Süderelbe seien alte Deiche enteignet worden, die infolge des Baues neuer Deiche so abgesichert seien, daß sie als Kampf deiche nicht mehr in Betracht kämen oder alsbald nicht mehr gebraucht würden. In Wahrheit diene das Deichordnungsgesetz der Beschaffung von Grundstücken für deichfremde Zwecke. Schließlich habe Hamburg die Notwendigkeit zum Ausbau der Deichlinie selbst dadurch bewirkt, daß es die Fahrinne der Elbe vertieft und verengt habe.

---

Seite 377

Die Festlegung der Entschädigung durch das Gesetz selbst sei verfassungswidrig. Das Gebot des Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG, die Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten gegeneinander abzuwägen, verbiete eine pauschale Entschädigung. Diese Art der Entschädigung schalte auch den in Art. 14 Abs. 3 Satz 4 und in Art. 19 Abs. 4 GG vorgesehenen Rechtsweg aus. Darüber hinaus könne die Höhe der Entschädigung nicht als gerecht im Sinne des Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG angesehen werden, weil sie den vollen Marktwert erheblich unterschreite. Die hamburgischen Finanzbehörden hätten selbst für nur als Grasland nutzbare Deichflächen höhere Preise bezahlt. Die verschiedene Abfin-

dungshöhe verstoße gegen Art. 3 GG. Die Differenzierung zwischen Deicheigentum und anderem Eigentum sei ungerichtet. Die Herrschaftsbefugnisse der beiden Eigentümergruppen unterschieden sich lediglich in der Rechtsform, aber nicht im tatsächlichen Umfang; die Nutzungsbefugnisse seien gleichwertig gewesen.

Die Regelung des § 5 DOG berücksichtige nur den Nutzungs-, aber nicht den Substanzwert der Deiche, für deren Bau die früher Berechtigten erhebliche Aufwendungen gemacht hätten. Infolge der Rechtsumwandlung der Deichgrundstücke seien benachbarte Grundstücke im Wert gemindert und die Verpachtungsmöglichkeit beeinträchtigt worden. Hierfür sehe das Deichordnungsgesetz ebensowenig eine Entschädigung wie für den Wert der Bodengare vor. Die Gebäudegrundstücke würden durch das sie umgebende öffentliche Eigentum "eingeselt" und verlören damit ihren Verkehrswert. Da für diese Fälle keine Entschädigung vorgesehen sei, verstoße auch § 4 DOG gegen Art. 14 Abs. 3 GG.

III.

Ergänzend ist folgendes festzustellen:

1. Die vom Beschwerdeführer A. ... (1 BvR 200/65 Nr. 10) benannten Flurstücke sind weder im Liegenschaftskataster als "Deichgrund" im Sinne des § 2 Abs. 1 Buchst. a DOG nachgewiesen noch in der Anlage I zu § 2 Abs. 1 Buchst. b DOG aufgeführt. Er trägt vor: Durch den Neubau eines Deiches hätten

---

Seite 378

---

zwei seiner Grundstücke den räumlichen Zusammenhang mit dem Hausgrundstück verloren; hierdurch sei eine Wertminderung eingetreten. Bei dem Neubau des Deiches handle es sich um eine vom Deichordnungsgesetz bestimmte Maßnahme.

2. Der Deichverband Wilhelmsburg (1 BvR 249/65 Nr. 1) ist ein Wasser- und Bodenverband nach der Ersten Wasserverbandverordnung vom 3. September 1937. Er besaß am 1. Mai 1964 mehrere in die Rechtsumwandlung des § 2 Abs. 1 DOG einbezogene Flurstücke; es handelt sich ausschließlich um Bestandteile von Hochwasserschutzanlagen. Er hält sich für befugt, Verfassungsbeschwerde einzulegen, da ihm das Eigentum an seinen Grundstücken unabhängig von der ihm als öffentliche Aufgabe obliegenden Deichlast zustehe. Der Verband habe ursprünglich als Vereinigung der Eigentümer der geschützten Grundstücke bestanden und die Deiche seit ihrer Errichtung als eigene Angelegenheit der Eigentümer - von denen er auch das Grundeigentum erhalten habe - verwaltet. Erst die Rechtsentwicklung im 19. Jahrhundert habe dazu geführt, daß die schon vorher innegehabte Deichlast zur öffentlichen Aufgabe und der Deichverband juristische Person des öffentlichen Rechts geworden sei. Verliere er seine öffentlichen Aufgaben, so werde er als privatrechtlicher Verband von Grundeigentümern fortbestehen. Die Verfassungsbeschwerde führe er nicht im Bereich seiner öffentlichen Aufgaben, sondern als Grundeigentümer in Wahrnehmung der Rechte und Interessen seiner Mitglieder.

3. Der Beschwerdeführer L. ... (1 BvR 249/65 Nr. 3) war Eigentümer des unter III Nr. 14 der Anlage I zu § 2 Abs. 1 Buchst. b DOG genannten Flurstücks Nr. 4412. In einem unanfechtbar abgeschlossenen Grenzbereinigungsverfahren nach § 8 Abs. 3 DOG erhielt er von der ursprünglichen Grundfläche von 3036 qm eine Teilfläche von 2843 qm zu Privateigentum zurück. Die Restfläche von 193 qm wurde als Transportstraße für den Deichneubau angelegt und benutzt. Das Flurstück Nr. 4412 wurde unter Nr. 19 der Anlage zur Zweiten Verordnung über Freistellungen vom Hochwasserschutz (4. DVO/HWaG) vom 28. März

---

Seite 379

---

1967 (GVBl. I S. 129) gemäß § 7 DOG rückumgewandelt. Auf Grund dieser Verordnung erteilte das Kataster- und Vermessungsamt des Bezirksamts Harburg am 27. November 1967 einen Auszug aus dem amtlichen Plan und veranlaßte gemäß § 10 Abs. 1 DOG die Berichtigung von Grundbuch- und Liegenschaftskataster dahin, daß der Beschwerdeführer auch Eigentümer der Restfläche von 193 qm ist. Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hat erklärt, der Beschwerdeführer werde für etwaige Nachteile, die ihm in der Zwischenzeit durch die Benutzung der Fläche als Transportstraße entstanden sein sollten, entschädigt. Zur Begründung seiner Verfassungsbeschwerde trägt der Beschwerdeführer vor:

Er habe der Rückübereignung der Restfläche von 193 qm seines Grundstücks durch die Stadt Hamburg nicht zugestimmt. Gegen den ihm erteilten Auszug aus dem amtlichen Plan habe er Widerspruch eingelegt und geltend gemacht, daß er die Restfläche nur nach Wiederherstellung des früheren Zustandes annehme. Er sei daher auch heute noch durch die mit der Verfassungsbeschwerde angefochtene Regelung betroffen.

4. Der Beschwerdeführer E. ... (1 BvR 249/65 Nr. 7) war Inhaber von 11 Flurstücken in einer Gesamtgröße von 3517 qm, die im Liegenschaftskataster als "Deichgrund" ausgewiesen sind; hiervon wurde dem Beschwerdeführer durch einen seit dem 31. Mai 1965 unanfechtbaren Grenzbereinigungsplan eine Fläche von 2544 qm zu bürgerlich-rechtlichem

Eigentum zugewiesen. Für die Restfläche von 973 qm hat der Beschwerdeführer auf Grund eines unanfechtbaren Festsetzungsbescheides eine Geldentschädigung erhalten.

5. Die übrigen 31 Beschwerdeführer besaßen jeweils Flurstücke, die von der Rechtsumwandlung in öffentliches Eigentum erfaßt sind.

IV.

1. Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hält die Verfassungsbeschwerde des Deichverbandes Wilhelmsburg für unzulässig. Seine von der Rechtsumwandlung erfaßten Grund-

---

Seite 380

---

stücke hätten ausschließlich hoheitlichen Zwecken gedient und könnten daher nicht als grundrechtlich geschütztes Eigentum im Sinne des Art. 14 GG angesehen werden.

Im übrigen seien die Verfassungsbeschwerden unbegründet: Der hamburgische Landesgesetzgeber sei zum Erlaß der beanstandeten Regelungen zuständig gewesen. Das Deichrecht sei herkömmlich eine landesrechtliche Materie; diese Kompetenz umfasse auch die Zuständigkeit zur Regelung der Eigentumsverhältnisse an Wasserschutzanlagen und zum Erlaß enteignungsrechtlicher Vorschriften. Die Rechtsfigur des öffentlichen Eigentums diene ausschließlich zur Kennzeichnung einer materiell-rechtlichen Sachherrschaft, deren Inhalt durch die Kompetenz des Landesgesetzgebers gedeckt sei. Es gebe kein geschriebenes oder ungeschriebenes Bundesrecht, das den Landesgesetzgeber hindere, für seinen Bereich das Recht der öffentlichen Sachen eigenständig zu regeln. Die Kompetenz des hamburgischen Landesgesetzgebers für das Deichrecht sei auch nicht unter dem Gesichtspunkt des Art. 74 Nr. 17 GG zugunsten des Bundes eingeschränkt; schon nach den tatsächlichen Verhältnissen handle es sich bei den hamburgischen Deichen nicht um Küstenschutz im Sinne dieser Vorschrift. Selbst wenn unter irgendeinem Gesichtspunkt eine Kompetenz des Bundes zu bejahen sei, habe dieser jedenfalls keinen Gebrauch davon gemacht, insbesondere nicht durch die Erste Wasserverbandsverordnung, falls sie überhaupt als Bundesrecht weitergelte.

Auch eine Kollision mit dem Bürgerlichen Gesetzbuch liege nicht vor. Von dem Kodifikationsprinzip seien das Wasser- und Deichrecht ausgenommen (Art. 65 und 66 EGBGB). § 4 a HWaG und § 2 DOG hätten als Vorschriften öffentlich-rechtlicher Art den bürgerlich-rechtlichen Eigentumsbegriff weder angetastet noch geändert. Der Ausschluß von Vorschriften des bürgerlichen Rechts sei unbedenklich. Nicht alle Sachen im Rechtssinn seien Gegenstand des privaten Rechtsverkehrs; soweit sie sich im Gebrauch der Allgemeinheit, des Staates oder sonstiger Träger öffentlicher Verwaltung befänden, seien sie aus Gründen des öffentlichen Interesses ganz oder zum Teil dem Rechtsverkehr entzogen.

---

Seite 381

---

Soweit die Rechtsumwandlung eine Enteignung enthalte, sei der Eingriff nach Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG unmittelbar durch Gesetz zulässig. Die Regelung diene dem Wohl der Allgemeinheit. Sie verwirkliche den rechtlichen Teil der umfassenden Neuordnung des Deichsystems und die aus tatsächlichen und rechtlichen Gründen längst gebotene grundlegende Reform des hamburgischen Deichrechts. Nach der Bildung des jetzigen Gebiets von Hamburg aus ehemals preußischen und althamburgischen Gebietsteilen habe für die Deiche kein einheitliches Recht mehr bestanden. Auch durch das hamburgische Gesetz über Rechtsvereinheitlichung vom 15. Juni 1950 (BS 101-a) sei die Rechtslage nicht geklärt worden; so sei ungewiß geblieben, ob hierdurch die Deichgrundstücke in den ehemals preußischen Gebietsteilen in Deicheigentum althamburgischen Rechts übergeführt und ob bestehende Rechtsverhältnisse an den alten Deichen verändert worden seien. In beiden Gebietsteilen habe es bis zum Inkrafttreten des Deichordnungsgesetzes Deiche gegeben, bei denen man nicht gewußt habe, ob sie Deiche im Rechtssinn gewesen seien, welches Recht gegolten und ob es überhaupt geschriebene Rechtsnormen für sie gegeben habe. In vielen Fällen sei nicht klar, ob Rechtsverhältnisse an Grundstücken im Zuge von Ausbesserungs- oder Begradigungsarbeiten verändert worden seien. Insbesondere sei ungewiß, ob Grundstücke, die früher einen Deich getragen haben, aus dem "Deicheigentum" in bürgerlich-rechtliches Eigentum entlassen und ob bei Deichverlegungen der neu geschüttete Damm durch Widmung ein Deich im Rechtssinn geworden sei; ferner sei zweifelhaft, ob das ursprünglich bürgerlich-rechtliche Eigentum bei Deichverlegungen durch deichrechtliche Vorschriften geändert worden sei. Die in diesen Fällen notwendige Klärung der Rechtslage habe die angefochtene Regelung durch Schaffung eines für sämtliche Deiche einheitlich geltenden Rechts gebracht. Es seien nur Deichstrecken erfaßt worden, die bei Inkrafttreten des Deichordnungsgesetzes Hochwasserschutzfunktionen gehabt hätten. Die auf Grund des § 63 a HWaG neu gebauten Deiche würden zu Deichen im Rechtssinn erst nach Abschluß der Planfeststellungsverfahren. Soweit die

---

Seite 382

---

neuen Deiche den Hochwasserschutz übernehmen könnten, seien die alten Deiche entweder freigestellt oder, soweit dies notwendig gewesen sei, zu Deichen der zweiten Hochwasserschutzlinie geworden. Für die alten Deiche, die infolge der Neubauten entbehrlich würden, sei die Freigabe nach § 7 DOG vorgesehen. Die Rückumwandlung nach dieser Vorschrift und die Grenzberichtigung nach § 8 DOG stellten das notwendige und ausreichende Korrektiv dar, durch das den Betroffenen das Eigentum an solchen Flurstücksteilen erhalten bleibe, die für den Hochwasserschutz nicht gebraucht würden.

Die Abfindungs- und Entschädigungsregelung des § 5 DOG entspreche dem Grundgesetz. Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG verlange nicht, daß die Entschädigung für jeden Einzelfall gesondert geregelt werden müsse. Entscheidend sei nur, daß die Regelung den Erfordernissen des Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG genüge. Das sei der Fall. Die zwischen Privateigentum und Deicheigentum vorgenommene Differenzierung sei sachgerecht. Sie beruhe auf der Erwägung, daß bei Wegfall eines Deiches im ehemals preußischen Gebietsteil volles bürgerlich-rechtliches Eigentum entstanden, während im althamburgischen Gebietsteil das Deicheigentum erloschen und die Fläche dem Deichverband zugefallen wäre.

2. Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hat Rechtsgutachten der Professoren Dr. K. ..., Hamburg, und Dr. W. ..., Göttingen, vorgelegt, die im Ergebnis übereinstimmend das Gesetz für verfassungsmäßig halten.

B.-I.

Die Verfassungsbeschwerden der folgenden Beschwerdeführer sind unzulässig:

1. Hinrich A.... (1 BvR 200/65 Nr. 10):

Der Beschwerdeführer behauptet, er sei durch den Bau eines neuen Deiches beschwert. Die Beschwer beruht daher schon nach seinem eigenen Vortrag auf Maßnahmen der Hamburger Behörden, jedoch nicht unmittelbar auf Vorschriften des angefochtenen

---

Seite 383

---

Gesetzes. Da die Grundstücke des Beschwerdeführers von der Rechtsumwandlung nach § 2 Abs. 1 DOG nicht erfaßt sind, ist der Beschwerdeführer durch die angefochtene Regelung nicht unmittelbar betroffen.

2. Deichverband Wilhelmsburg (1 BvR 249/65 Nr. 1):

Die Grundrechte stehen juristischen Personen des öffentlichen Rechts grundsätzlich nicht zu, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen; insoweit haben sie nicht den Rechtsbehelf der Verfassungsbeschwerde (BVerfGE 21, 362 ff.). Dies trifft für den Deichverband Wilhelmsburg zu. Er ist gemäß § 1 Abs. 1 der Ersten Wasserverbandsverordnung eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, und die von der Rechtsumwandlung betroffenen Grundstücke sind unbestritten Teile eines Deiches, dienen also einer öffentlichen Aufgabe. Für die rechtliche Beurteilung ist allein der Rechtszustand maßgebend, der im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Deichordnungsgesetzes bestand. Es ist daher unerheblich, ob der Deichverband in früheren Zeiten eine private Vereinigung der Grundstückseigentümer gewesen ist. Der Deichverband kann seine Verfassungsbeschwerde auch nicht auf etwaige Grundrechte seiner Mitglieder stützen, da die von der Rechtsumwandlung betroffenen Grundstücke nicht diesen, sondern dem Verband gehören.

3. Rudolf L. ... (1 BvR 249/65 Nr. 3):

Der Beschwerdeführer ist durch die angefochtene Regelung nicht mehr beschwert. Infolge der Freistellung seines Grundstücks vom Hochwasserschutz durch die Verordnung vom 28. März 1967 (GVB4. I S. 129) ist er kraft Gesetzes nach § 7 Abs. 2 DOG Eigentümer auch der Restfläche von 193 qm geworden; seiner Zustimmung bedurfte es nicht. Die Frage, ob und in welcher Höhe der Beschwerdeführer Entschädigung für Nachteile, die ihm durch die Inanspruchnahme des Grundstücks für den Straßenbau entstanden sein können, zu beanspruchen hat und ob er die Beseitigung der Straßenanlage verlangen kann, ist nicht Gegenstand dieses Verfahrens.

---

Seite 384

---

4. Ewald E. ... (1 BvR 249/65 Nr. 7):

Für seine Verfassungsbeschwerde besteht kein Rechtsschutzinteresse mehr. Mit der Verfassungsbeschwerde erstrebt der Beschwerdeführer, durch eine Nichtigerklärung der angefochtenen Regelung diejenige Rechtslage wiederherzustellen, die vor Inkrafttreten des Deichordnungsgesetzes an seinen Grundstücken bestanden hat. Dieses Ziel kann er mit der Verfassungsbeschwerde nicht mehr erreichen. Eine Nichtigerklärung der angefochtenen Regelung bliebe auf die Rechtslage an den Grundstücken des Beschwerdeführers ohne Einfluß. Die jetzt bestehende Rechtslage wurde nach Inkrafttreten des Deichordnungsgesetzes durch die im Grenzberichtigungs- und Entschädigungsverfahren ergangenen, vom Beschwerdeführer nicht angefochtenen Verwaltungsakte geschaffen. Gemäß § 79 Abs. 2 BVerfGG bleiben derartige Bescheide, selbst wenn sie auf einer für nichtig erklärten Norm beruhen, unberührt.



II.

Die Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführerin G. ..., die einer ungeteilten Erbengemeinschaft angehört, ergibt sich unmittelbar aus ihrer Rechtsstellung als Mitglied einer Gesamthandsgemeinschaft. Diese Rechtsstellung ist durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützt. Die Beschwerdeführerin kann daher mit der Verfassungsbeschwerde geltend machen, daß diese ihre Rechtsstellung durch die angefochtene Regelung grundrechtswidrig beseitigt worden sei.

C.

Der hamburgische Landesgesetzgeber hat bei den angefochtenen Regelungen des II. Teiles des Deichordnungsgesetzes seine Gesetzgebungszuständigkeit nicht überschritten.

I.

Die insoweit erhobenen Rügen sind zulässig.

Die Beschwerdeführer sehen in der Rechtsumwandlung ihrer Grundstücke nach § 2 Abs. 1 DOG in öffentliches Eigentum eine unzulässige Enteignung. Im Rahmen dieser Rüge können sie

---

Seite 385

---

auch geltend machen, dem Gesetzgeber habe zum Erlaß eines solchen Gesetzes die Kompetenz gefehlt; denn ein von einem nicht zuständigen Gesetzgeber erlassenes Enteignungsgesetz würde das Grundrecht der Betroffenen verletzen und wäre daher nichtig.

II.

Die Rügen sind jedoch unbegründet.

In der amtlichen Begründung zum Deichordnungsgesetz ist zur Zuständigkeit des hamburgischen Gesetzgebers ausgeführt:

Die zu regelnden Gegenstände gehören zu den Materien der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Ziff. 1, Art. 75 Ziff. 4 GG), soweit sie nicht - wie das öffentliche Deichrecht - ausschließlich der Landesgesetzgebung unterliegen.

Demgegenüber hat sich der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg in den schriftlichen Stellungnahmen zu den Verfassungsbeschwerden und in der mündlichen Verhandlung auf eine ausschließliche Zuständigkeit des Landesgesetzgebers berufen.

Hierzu ist zu bemerken:

Der II. Teil des Deichordnungsgesetzes ordnet die Eigentums- und Nutzungsverhältnisse an den bei Inkrafttreten des Gesetzes bestehenden Deichen. An einem Teil der Deichgrundstücke entsteht "öffentliches Eigentum", an einem anderen Teil bürgerlichrechtliches Eigentum (§ 2 Abs. 2, § 4 Abs. 1, § 7 Abs. 1 Satz 3, § 8 Abs. 4 Buchst. a DOG). Der die Umwandlung in öffentliches Eigentum regelnde § 2 Abs. 1 DOG wird durch eine Reihe von Vorschriften ergänzt, die mit ihm in einem inneren Zusammenhang stehen und die Gültigkeit der Regelung mitbedingen. Neben den Vorschriften über die Ordnung der Eigentumsverhältnisse enthält das Gesetz in § 8 DOG bodenordnende Vorschriften und in § 9 DOG Bestimmungen über das gerichtliche Verfahren und die gerichtliche Zuständigkeit.

Ob es sich bei diesem Normenkomplex um eine in sich geschlossene, der originären Zuständigkeit des Landesgesetzgebers

---

Seite 386

---

unterliegende Materie (Deichrecht) handelt, oder ob mindestens einzelne Bestandteile den in Art. 74 Nrn. 1, 14, 17, 18 GG enthaltenen Materien zugeordnet werden müssen, kann letztlich dahinstehen; denn selbst im zweiten Fall wäre die Gesetzgebungszuständigkeit des Landes gegeben, da der Bund im Sinne des Art. 72 Abs. 1 GG von einem etwa gegebenen Gesetzgebungsrecht nicht abschließend Gebrauch gemacht hat.

1. Es bedarf keiner Entscheidung, ob die Erste Verordnung über Wasser- und Bodenverbände vom 3. September 1937 Bundesrecht ist (vgl. BVerfGE 10, 89 [100]). Sie regelt das Recht der Wasser- und Bodenverbände, ihre rechtliche Stellung, Organisation, Aufgaben und Befugnisse, unter anderem ihr Enteignungsrecht; sie enthält aber keine abschließende Regelung der Sachherrschaft des Einzelnen an den Deichgrundstücken oder des Enteignungsrechts im Bereich des Hochwasserschutzes. Deshalb schließen ihre Vorschriften nicht das Recht des Landesgesetzgebers aus, die Eigentumsverhältnisse an Deichgrundstücken zu regeln und im Rahmen des Deichrechts Enteignungsvorschriften zu erlassen.

2. Auch die sachenrechtliche Kodifikation des Bürgerlichen Gesetzbuches und des Einführungsgesetzes ist nicht in dem Sinn abschließend, daß eine landesrechtliche Regelung des Eigentums im Deichrecht ausgeschlossen sein soll. Es kann dahingestellt bleiben, ob das in den Artikeln 3, 55, 218 EGBGB enthaltene Kodifikationsprinzip (vgl. hierzu BVerfGE 7, 342 [347]), das dem Zweck dient, die Einheit des bürgerlichen Rechts zu wahren, und nicht, eine Übereinstimmung von privatem und öffentlichem Recht herbeizuführen, schon deshalb nicht entgegensteht, weil § 2 Abs. 1 DOG eine rein öffentlich-rechtliche Regelung enthält. Selbst wenn dies nicht der Fall wäre, wäre diese Vorschrift durch den Vorbehalt des Art. 66 EGBGB gedeckt. Auch bei umfassender und erschöpfender Regelung eines Gegenstandes der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund sind landesrechtliche Regelungen insoweit zulässig, als das Bundesrecht einen Vorbehalt zugunsten der Landesgesetzgebung enthält (BVerfGE 20, 238 [251]).

---

Seite 387

---

Art. 66 EGBGB bestimmt, daß die landesgesetzlichen Vorschriften, welche dem Deich- und Sielrecht angehören, unberührt bleiben. Dieser Vorbehalt ermächtigt auch zur Änderung der bestehenden und zum Erlaß neuer Gesetze (Art. 3, 218 EGBGB). Der Einwand der Beschwerdeführer, der Vorbehalt des Art. 66 EGBGB ermächtige überhaupt nicht zur Regelung der Eigentumsverhältnisse, ist nicht begründet. Der Vorbehalt erstreckt sich nicht nur auf das Recht zur Regelung der Deichlast und der Ordnung der Deich verbände, sondern auch auf die Vorschriften über die Eigentumsverhältnisse am Deich und seinem Zubehör (vgl. BVerwGE 8, 310 [312] mit weiteren Nachweisen). Dem ist die Landesgesetzgebung nach Erlaß des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch gefolgt, wie schon die §§ 51 ff. hamb. AGBGB ergeben.

Auch die Rüge, der Gesetzgeber habe die inneren Grenzen des Gesetzgebungsvorbehalts nicht beachtet, weil dieser nur spezifisch deichrechtliche Abweichungen vom geltenden Eigentumsrecht, nicht aber die Einführung eines neuen Eigentumsbegriffs unter Ausschaltung des Bürgerlichen Gesetzbuches zulasse, greift nicht durch. Soweit die Vorbehalte des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch Rechtsgebiete allgemein dem Landesrecht zuweisen, gelten sie für alle Vorschriften, welche die Regelung des Rechtsgebietes zum Gegenstand haben; auch "in Ansehung der allgemeinen Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches sind auf dem vorbehaltenen Gebiet Abweichungen statthaft" (Gramm in Staudinger, Kommentar zum BGB, 10. Aufl., Vorbem. vor Art. 55 EGBGB, Rdnr. 7). Der Vorbehalt des Art. 66 EGBGB muß daher als umfassend angesehen werden. Die allgemeine privatrechtliche Eigentumsvorstellung braucht daher auch nicht die Grundlage des öffentlichen Sachenrechts im Bereich des Deichrechts zu bilden.

Aus Art. 181 Abs. 1 EGBGB kann schon deshalb zu der Frage, ob der Landesgesetzgeber den Begriff des öffentlichen Eigentums einführen darf, nichts hergeleitet werden, weil es sich um eine Übergangsvorschrift handelt. Sie bestimmt lediglich, daß auf das

---

Seite 388

---

zur Zeit des Inkrafttretens des Bürgerlichen Gesetzbuches bestehende Eigentum vom 1. Januar 1900 an die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches Anwendung finden.

Der Hinweis auf die Art. 131, 182 EGBGB geht ebenfalls fehl. Diese, das Stockwerkseigentum betreffenden Vorschriften lassen nicht den Umkehrschluß zu, daß für andere Rechtsgebiete eine Sonderform des Eigentums ausgeschlossen sein müsse. Es handelt sich um Vorschriften, die ausschließlich dem Zweck dienen, den Fortbestand konkreter Eigentumsverhältnisse, die damals den Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuches nicht entsprachen, zu sichern; im übrigen verbietet sich ein Vergleich, weil das Stockwerkseigentum lediglich eine Abweichung von dem privatrechtlichen Typus des Eigentums nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch darstellt.

D.-I.

Die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG steht der Überführung der Deichgrundstücke der Beschwerdeführer in öffentliches Eigentum nicht entgegen.

Nach der gesetzlichen Begriffsbestimmung begründet das öffentliche Eigentum an Hochwasserschutzanlagen eine ausschließlich hoheitliche Sachherrschaft. Sie ist dadurch gekennzeichnet daß die im öffentlichen Eigentum stehenden Gegenstände dem Rechtsverkehr entzogen sind und die Vorschriften des bürgerlichen Rechts, insbesondere über den Besitz und das Eigentum, keine Anwendung finden. Die Befugnisse und Pflichten aus dem öffentlichen Eigentum werden von den Deichverbänden im Rahmen ihrer durch Gesetz und Satzung geregelten Aufgaben, im übrigen von den Wasserbehörden ausgeübt.

Es kann dahingestellt bleiben, ob diese Sachherrschaft "Eigentum" im Sinne der geltenden Rechtsordnung ist und einen Gegensatz zum "Privateigentum" darstellt, oder ob es sich nur um ein anderes "Etikett" für die Sachherrschaft an "öffentlichen Sachen" handelt, bei der überwiegend eine Doppelnatur angenommen wird: einerseits privates Eigentum als Grundlage, andererseits öffentlich-rechtliche Sachherrschaft. Auch wenn man davon aus-

geht, daß das "öffentliche Eigentum" die vollständige Herausnahme der Hochwasserschutzanlagen aus der Privatrechtsordnung bedeutet, so liegt darin keine Verletzung der Eigentumsgarantie.

1. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistet das Privateigentum sowohl als Rechtsinstitut wie auch in seiner konkreten Gestalt in der Hand des einzelnen Eigentümers. Das Eigentum ist ein elementares Grundrecht, das in einem inneren Zusammenhang mit der Garantie der persönlichen Freiheit steht. Ihm kommt im Gesamtgefüge der Grundrechte die Aufgabe zu, dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich sicherzustellen und ihm damit eine eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens zu ermöglichen. Die Garantie des Eigentums als Rechtsinstitut dient der Sicherung dieses Grundrechts. Das Grundrecht des Einzelnen setzt das Rechtsinstitut "Eigentum" voraus; es wäre nicht wirksam gewährleistet, wenn der Gesetzgeber an die Stelle des Privateigentums etwas setzen könnte, was den Namen "Eigentum" nicht mehr verdient.

Die Institutsgarantie sichert einen Grundbestand von Normen, die als Eigentum im Sinne dieser Grundrechtsbestimmung bezeichnet werden. Inhalt und Funktion des Eigentums sind dabei der Anpassung an die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse fähig und bedürftig; es ist Sache des Gesetzgebers, Inhalt und Schranken des Eigentums unter Beachtung der grundlegenden verfassungsrechtlichen Wertentscheidung zu bestimmen (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG - vgl. BVerfGE 21, 73 [82]). Die Institutsgarantie verbietet jedoch, daß solche Sachbereiche der Privatrechtsordnung entzogen werden, die zum elementaren Bestand grundrechtlich geschützter Betätigung im vermögensrechtlichen Bereich gehören, und damit der durch das Grundrecht geschützte Freiheitsbereich aufgehoben oder wesentlich geschmälert wird. Ein solcher Sachverhalt liegt in dem hier maßgeblichen Bereich des Hochwasserschutzes jedoch nicht vor.

2. Eigentum ist eine Form der Sachherrschaft und damit der umfassende Begriff für die vielfältig denkbaren sachenrechtlichen

Beziehungen. Diese Sachherrschaft kann nach den verschiedensten Gesichtspunkten und Anschauungen ausgestaltet werden. Das Eigentum bürgerlichen Rechts ist durch seine Privatnützigkeit und grundsätzliche Verfügungsfähigkeit gekennzeichnet. Daneben kennt aber die geltende Rechtsordnung in mannigfacher Weise Sachherrschaften, die - obwohl als Eigentum bezeichnet - nicht auf Privatnützigkeit, sondern auf Fremdnützigkeit ausgerichtet sind. Werden Sachen dieser Art, wenn sie sich in der Hand des Staates befinden, grundsätzlich aus der Privatrechtsordnung herausgenommen und einer ausschließlich öffentlich-rechtlichen Sachherrschaft unterstellt, die man als "öffentliches Eigentum" bezeichnet, so liegt darin jedenfalls dann keine Schmälerung des durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleisteten Rechtsinstituts, wenn diese Sachen einem besonderen öffentlichen Zweck gewidmet sind und im Hinblick auf diese Zweckbindung die private Verfügungsfähigkeit ganz oder weitgehend ausgeschlossen ist.

Ob die Einführung des öffentlichen Eigentums an anderen Gegenständen als Hochwasserschutzanlagen mit der Institutsgarantie des Art. 14 GG in Einklang steht, ist hier nicht zu entscheiden.

II.

Die Einführung des öffentlichen Eigentums an Hochwasserschutzanlagen wird auch deshalb für grundgesetzwidrig angesehen, weil das für einen Bundesstaat notwendige Mindestmaß an Homogenität gesprengt werde, wenn ein Land, abweichend von einem feststehenden und vorgefundenen Eigentumsbegriff, einen neuen Eigentumsbegriff einführe. Es werde auch die in Bund und Ländern grundsätzlich einheitliche Auffassung von den öffentlichen Sachen zerstört; das Land durchbreche die Rechtseinheit. Diese Einwendungen greifen nicht durch.

Art. 28 Abs. 1 GG bindet die Länder an die dort genannten leitenden verfassungsrechtlichen Prinzipien und will insoweit eine gewisse Homogenität herbeiführen; er fordert aber im übrigen keine Konformität oder Uniformität.

Die Einführung des öffentlichen Eigentums könnte allerdings dann verfassungsrechtlich bedenklich sein, wenn hierdurch eine für die Wirtschafts- und Sozialordnung des Bundes und aller Glieder fundamentale und einheitlich geltende Rechtseinrichtung zerstört würde und die Auswirkungen nicht auf den Raum des Landes beschränkt blieben. So liegen die Dinge jedoch nicht:

Zunächst ist nicht ersichtlich, daß es in dem hier maßgeblichen Bereich des Wasser- und Deichrechts im Hinblick auf die schon bisher unterschiedlichen Regelungen einen seiner Konstruktion und seinem Inhalt nach feststehenden Eigentumsbegriff gibt. Jedenfalls wird durch die Einführung des öffentlichen Eigentums für Hochwasserschutzanlagen der Eigentumsbegriff des Privatrechts nicht gesprengt. Das öffentliche Eigentum in dem hier maßgeblichen Be-

reich besagt lediglich, daß die Hochwasserschutzanlagen für die Dauer ihrer Zweckbestimmung einer besonderen öffentlich-rechtlichen Sachherrschaft unterliegen und deshalb dem Privatrecht entzogen sein sollen. Hört die Zweckbestimmung auf, so entsteht wieder Eigentum bürgerlichen Rechts. Von einem Mangel an Homogenität könnte also allenfalls für das Recht der öffentlichen Sachen gesprochen werden. Aber auch diese Abweichung von der in Bund und Ländern - von Ausnahmen abgesehen - überwiegend geltenden Ordnung kann aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht beanstandet werden.

III.

Die in öffentliches Eigentum übergeführten Deichgrundstücke sind räumlich von Grundstücken umgeben, für die das Bürgerliche Gesetzbuch und damit auch seine nachbarrechtlichen Vorschriften gelten. Die nachbarrechtlichen Berechtigungen bedeuten eine Einschränkung der Eigentümerbefugnis der Nachbarn. Wenn § 4 a Abs. 1 Satz 4 HWaG bestimmt, daß sämtliche Vorschriften des bürgerlichen Rechts keine Anwendung finden, so könnte darin zugleich ein Ausschluß der Nachbarrechte für die den Deich umgebenden Grundstücke gesehen werden. Das stünde mit dem Bundesrecht nicht in Einklang. Der Landesgesetzgeber kann zwar

---

Seite 392

---

nach Art. 124 EGBGB weitere nachbarrechtliche Beschränkungen einführen als das Bürgerliche Gesetzbuch; er kann aber die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches nicht aufheben. Dieser Rechtslage trägt § 3 Abs. 2 DOG für die von der Rechtsumwandlung betroffenen Grundstücke Rechnung, indem er für die zur Fortsetzung der Nutzung Berechtigten im Verhältnis zueinander und zu Dritten die nachbarrechtlichen Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches für entsprechend anwendbar erklärt. Eine solche mit Bundesrecht in Einklang stehende Auslegung ist aber auch bei den Hochwasserschutzanlagen geboten, die nach § 4 a Abs. 1 Satz 1 HWaG auf Grund einer in das Wasserbuch eingetragenen Planfeststellung oder Genehmigung errichtet worden sind. Insoweit gebietet der Vorrang von Bundesrecht eine einengende Auslegung des § 4 a Abs. 1 Satz 4 HWaG, was der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg in der mündlichen Verhandlung auch ausdrücklich eingeräumt hat.

E.

Die in § 2 DOG angeordnete Rechtsumwandlung steht sachlich mit dem Grundgesetz in Einklang.

I.

Die verfassungsrechtliche Prüfung ist auf § 2 Abs. 1 und 3 DOG zu beschränken, da kein Beschwerdeführer durch die in § 2 Abs. 2 DOG angeordnete Umwandlung bisherigen Deicheigentums in bürgerlich-rechtliches Eigentum beschwert ist.

II.

1. Wenn § 2 Abs. 1 DOG bestimmt, daß mit dem Inkrafttreten des Gesetzes an den dort näher bezeichneten Grundstücken öffentliches Eigentum "entsteht", so bedeutet dies zweierlei: Zunächst ändert die Vorschrift das bisher für Deichgrundstücke bestehende *objektive* Recht. An die Stelle der bisherigen Vorschriften - Deicheigentum, bürgerlich-rechtliches

---

Seite 393

---

Eigentum - tritt das öffentliche Eigentum im Sinne des § 4 a HWaG. Diese Vorschrift regelt generell den Status für Hochwasserschutzanlagen, die auf Grund einer Planfeststellung oder Genehmigung errichtet werden und der Freien und Hansestadt Hamburg gehören. Dieser Status wird durch § 2 DOG auf die bereits bestehenden Deiche erstreckt.

Bedeutung und Wirkung der Rechtsumwandlung erschöpfen sich aber nicht in dieser Änderung des objektiven Rechts. Für die verfassungsrechtliche Würdigung ist von Bedeutung, daß die Vorschrift zugleich in das *subjektive* Recht der einzelnen Grundstückseigentümer eingreift. Die von der Rechtsumwandlung betroffenen Grundstücke werden auf das Land Hamburg übertragen und von diesem fortan in der Form des öffentlichen Eigentums verwaltet. Es wird also das bisher individuelle Zuordnungsverhältnis zwischen Rechtsträger und Sache nicht lediglich dem Inhalt nach geändert, sondern schlechthin beseitigt. Es wird ein neues Zuordnungsverhältnis begründet, das mit dem alten nicht identisch ist. § 2 Abs. 3 DOG stellt dies durch die Bestimmung klar, daß die alten Rechte erlöschen.

Es liegt hiernach der Sachverhalt vor, der dem Modell der sogenannten "klassischen Enteignung" zugrunde liegt, nämlich: Entzug von Grundstückseigentum und Übertragung auf einen "Unternehmer". Daher haben bei den nachfolgenden Erwägungen alle Sachverhalte auszuschneiden, in denen das sachenrechtliche Zuordnungsverhältnis dem Grunde nach bestehen bleibt, aber bisher zustehende Befugnisse genommen oder geschmälert werden.

2. Inhalt und Umfang der von der Rechtsumwandlung betroffenen Rechtsstellung der einzelnen Eigentümer waren verschieden:

Die rechtliche Natur des Deicheigentums nach §§ 51 ff. AGBGB ist umstritten. Einerseits wurde angenommen, es handele sich um ein modifiziertes bürgerlich-rechtliches Eigentum, andererseits hat man es lediglich als ein Nutzungsrecht an einer herrenlosen oder an einer im öffentlichen Eigentum stehenden Sache aufgefaßt. Für

---

Seite 394

---

die Grundstücke im ehemals preußischen Gebietsteil Hamburgs gehen der Landesgesetzgeber und der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg in Übereinstimmung mit den vorgelegten Gutachten davon aus, daß die im Grundbuch eingetragenen Eigentümer zwar Eigentum bürgerlichen Rechts besessen hätten, daß dieses aber durch die deichrechtlichen Vorschriften erheblich beschränkt gewesen sei; dem Eigentümer sei praktisch nur ein eng begrenztes Nutzungsrecht verblieben. Darüber hinaus sind nach dem Vortrag des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg von der Rechtsumwandlung Grundflächen betroffen, deren Rechtsverhältnisse nicht geklärt waren. Bei ihnen ist nicht auszuschließen, daß sie Grundstücke umfassen, die nur dem Privatrecht unterlagen, und solche Grundstücke, bei denen Deicheigentum und ursprünglich beschränktes Privateigentum im Laufe der Zeit zu frei verfügbarem Eigentum erstarkt waren. Weiter erstreckt sich die Rechtsumwandlung nach den Angaben des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg auf Grundstücke und Grundstücksteile, die mit Sicherheit in unbeschränktem bürgerlich-rechtlichem Eigentum standen.

3. Hiernach ergibt sich, daß die Rechtsumwandlung jedenfalls hinsichtlich einer nicht überschaubaren Zahl von Grundstücken zu einem umfassenden Rechtsentzug geführt hat. Daher ist die Rechtsumwandlung nicht lediglich ein Akt objektiver, nur für die Zukunft geltender Rechtsetzung. Soweit sie zugleich in die bisher an den Deichen bestehenden individuellen Rechtsverhältnisse eingreift, kann jedoch dahingestellt bleiben, ob es sich um einen "Güterbeschaffungsvorgang" handelt, da dies für die Beurteilung, ob eine Enteignung vorliegt, ohne Bedeutung ist. Die in Art. 14 Abs. 3 GG zugelassene Enteignung ist begrifflich dadurch gekennzeichnet, daß das durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistete Eigentum ganz oder teilweise im Interesse der Allgemeinheit entzogen wird. Der Entzug und der dadurch bewirkte Rechts- und Vermögensverlust - nicht aber die Übertragung des entzogenen Objektes - ist das entscheidende Merkmal.

---

Seite 395

---

Fraglich kann nur sein, ob der durch die Rechtsumwandlung erfolgte Eingriff in die Rechtsstellung der Eigentümer in allen Fällen zu einem Verlust geführt hat, der so bedeutsam ist, daß er als eine Enteignung zu qualifizieren ist. Für die beiden ersten unter 2) bezeichneten Grundstücksgruppen wird geltend gemacht, daß die Eigentümer praktisch nur ein wirtschaftlich unbedeutendes Nutzungsrecht besessen hätten; da dieses aber nach § 3 Abs. 1 DOG fortgesetzt werden könne, liege in der Rechtsumwandlung keine Enteignung. Ob diese Auffassung richtig ist, kann dahingestellt bleiben; denn es muß davon ausgegangen werden, daß die Rechtsumwandlung auch Grundstücke erfaßt hat, an denen die Eigentümer unbeschränktes Eigentum bürgerlichen Rechts besessen haben. Bei dieser Grundstücksgruppe ist zweifelsfrei durch die Rechtsumwandlung ein voller Rechtsverlust, also eine Enteignung eingetreten. Diese wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, daß die bisherigen Nutzungen fortgesetzt werden können. Dieses Nutzungsrecht beruht nicht mehr auf dem Eigentumsrecht am Grundstück, sondern besteht auf Grund gesetzlicher Verleihung am nunmehr öffentlichen Eigentum in der Hand der Freien und Hansestadt Hamburg. Das Gesetz muß daher jedenfalls für diese Gruppe den Erfordernissen des Art. 14 Abs. 3 GG entsprechen. Steht das Gesetz aber hinsichtlich dieser Grundstücksgruppe mit der Verfassung in Einklang, so kann es auch hinsichtlich der übrigen Grundstücke nicht beanstandet werden. Der Gesetzgeber kann zwar nicht mit dem Etikett einer (entschädigungslosen) Inhaltsbestimmung nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG eine Regelung treffen, die nach ihrem materiellen Gehalt eine entschädigungspflichtige Enteignung ist; er kann aber umgekehrt Belastungen der Eigentümer, die sachlich keine Enteignungen darstellen, den strengeren Erfordernissen des Enteignungsrechts unterstellen.

III.

Soweit in der Rechtsumwandlung eine Enteignung liegt, wird sie unmittelbar durch das Gesetz vollzogen. Die Rügen der Beschwerdeführer, es handle sich hierbei um ein nach Art. 19 Abs. 1

---

Seite 396

---

Satz 1 GG unzulässiges Einzelfallgesetz und das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG sei verletzt, sind nicht begründet.

1. Das Verhältnis des Art. 19 Abs. 1 GG zu der nach Art. 14 Abs. 3 GG zugelassenen Legalenteignung ist aus dem Zusammenhang der einzelnen Rechtssätze des Art. 14 GG unter Berücksichtigung des besonderen Schutzcharakters des Art. 19 Abs. 1 GG zu bestimmen.

a) Art. 19 Abs. 1 GG dient der Sicherung derjenigen Grundrechte, die auf Grund eines speziellen im Grundgesetz enthaltenen Vorbehalts durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden können. Soweit ein solcher Vorbehalt besteht, darf das Gesetz nicht nur für den Einzelfall gelten. Art. 14 GG enthält einen solchen Vorbehalt zur Einschränkung der Eigentumsgarantie nicht.

Gegenstand und Umfang der Eigentumsgarantie werden durch Art. 14 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 GG bestimmt. Zunächst ist es Aufgabe des Gesetzgebers, Inhalt und Schranken des Eigentums unter Beachtung der Grundsatzentscheidung des Verfassungsorgans festzulegen. Macht der Gesetzgeber hiervon in verfassungsmäßiger Weise Gebrauch, so liegt darin keine Einschränkung des Grundrechts (vgl. BVerfGE 21, 92 [93]). Nur das durch die Gesetze ausgeformte Eigentum bildet den Gegenstand der Eigentumsgarantie und ist verfassungsrechtlich geschützt (BVerfGE 20, 351 [356]).

Art. 14 Abs. 3 GG läßt die Entziehung des konkreten Eigentumsgegenstandes zu, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies erfordert. Das Grundrecht, das heißt die Rechtsmacht, Einwirkungen der öffentlichen Hand auf die durch die Eigentumsgarantie geschützten Gegenstände auszuschließen, ist also von Verfassungs wegen für den Fall begrenzt, daß das Wohl der Allgemeinheit den Zugriff erfordert. Unter den Voraussetzungen des Art. 14 Abs. 3 GG - und nur unter diesen Voraussetzungen - muß der Eigentümer den Zugriff dulden. Es handelt sich also nicht um die Zulassung einer generellen Einschränkung des Grundrechts als solchen, sondern um eine Beschränkung seiner Geltung hinsicht-

---

Seite 397

lich konkret zu bestimmender Gegenstände. Das gerade im Bereich der Eigentumsordnung immer aktuelle Spannungsverhältnis zwischen den Interessen des Einzelnen und den Belangen der Allgemeinheit hat das Grundgesetz selbst dahin entschieden, daß im Konfliktsfall das Wohl der Allgemeinheit den Vorrang vor der garantierten Rechtsstellung des Einzelnen haben kann und daß im äußersten Fall der Eigentümer die Entziehung des Eigentums an einem bestimmten Gegenstand dulden muß. Die Verfassung hat die Entscheidung dieser Konfliktsituation nicht dem Gesetzgeber überlassen, sondern selbst getroffen. Berücksichtigt man diese Zusammenhänge, so enthält Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG, der eine Enteignung "nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes" zuläßt, keinen Vorbehalt für den Gesetzgeber zur Einschränkung des Grundrechts, wie er in Art. 19 Abs. 1 GG vorausgesetzt ist.

b) Auf Grund des Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG kann die Eigentumsgarantie auch nicht über das in Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG zugelassene Maß hinaus eingeschränkt werden. Sie entfaltet gerade im Bereich des Art. 14 Abs. 3 GG in nicht einschränkbarer Weise ihre besonderen Schutzfunktionen.

Zunächst stellt sie sicher, daß nur unter den in Art. 14 Abs. 3 GG festgelegten Voraussetzungen enteignet wird; liegen diese nicht vor, so ist das Grundrecht verletzt. Die dem Eigentümer auferlegte Pflicht, eine Enteignung dulden zu müssen, besteht *nur* in dem von der Verfassung selbst bestimmten Rahmen. Diese Grenze für die Zulässigkeit der Enteignung ist unabdingbar. Der Gesetzgeber ist nicht ermächtigt, hier ändernd einzugreifen.

Darüber hinaus bewährt sich die Eigentumsgarantie im Rahmen des Art. 14 Abs. 3 GG in der Richtung, daß der der Enteignung unterliegende Gegenstand nur gegen eine gerechte Entschädigung entzogen wird, so daß an die Stelle des Gegenstandes die Entschädigung tritt. Die Bestandsgarantie wandelt sich bei zulässiger Enteignung in eine Eigentumswertgarantie. Entspricht die Entschädigung nicht den Erfordernissen des Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG, so ist das Grundrecht verletzt mit der Folge, daß die

---

Seite 398

Enteignung verfassungswidrig ist. Das Recht auf eine der Verfassung entsprechende Entschädigung kann ebenfalls durch den Gesetzgeber weder eingeschränkt noch entzogen werden.

Die Eigentumsgarantie hindert den Gesetzgeber aber auch, den Eigentümer auf einen Wertersatz zu verweisen, ohne daß die besonderen Voraussetzungen des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG vorliegen, und schließlich, in der Form einer (entschädigungslosen) Inhaltsbestimmung in Wahrheit eine (entschädigungspflichtige) Enteignung vorzunehmen. Die Rangfolge der in der Eigentumsgarantie enthaltenen Abwehrrechte steht ebenfalls nicht zur Disposition des Gesetzgebers.

c) Wenn hiernach Art. 19 Abs. 1 GG bei Enteignungsgesetzen nicht eingreift, entfällt auch das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG.

2. Stellt die Enteignung auch keine Einschränkung des Eigentumsgrundrechts im Sinne des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG dar, so ist damit nicht entschieden, ob sich aus der Eigentumsgarantie oder anderen Verfassungsbestimmungen Grenzen für eine Enteignung durch Individualgesetz ergeben. Die Frage bedarf jedoch keiner Entscheidung. Da die Verfassung Legalenteignungen zulässt, engt sich die Frage nach der Zulässigkeit von Einzelfallgesetzen hier auf die Frage ein, ob ein Enteignungsgesetz gegen eine einzelne Person zulässig wäre. Ein solches Gesetz steht hier aber nicht zur verfassungsgerichtlichen Prüfung. Wenn auch in § 2 Abs. 1 DOG die zu enteignenden Gegenstände teils allgemein umschrieben, teils individuell bezeichnet sind, erfaßt das Deichordnungsgesetz doch alle Eigentümer von Deichgrundstücken.

IV.

Die Rechtsumwandlung ist nicht deshalb verfassungswidrig, weil der Gesetzgeber die Enteignung durch Gesetz und nicht die Einzelenteignung auf Grund eines Gesetzes durch Verwaltungsakt gewählt hat.

Es kann nicht der Auffassung des Senats der Freien und Hanse-

---

Seite 399

---

stadt Hamburg gefolgt werden, der Gesetzgeber habe die freie Wahl zwischen Administrativ- und Legalenteignung; es handle sich nur um eine rechtstechnische Frage und eine rechtspolitische Entscheidung, die daher nicht justitiabel sei.

Die Weimarer Reichsverfassung kannte in Art. 153 Abs. 2 Satz 1 nur die Enteignung "auf gesetzlicher Grundlage". Von der Auffassung aus, daß der Eigentumsgarantie die Funktion zukomme, entschädigungslose Eingriffe in das Eigentum abzuwehren, setzte sich in der Rechtsprechung des Reichsgerichts die Einsicht durch, daß auch dann eine Entschädigung geboten sei, wenn der Eingriff nicht durch Verwaltungsakt, sondern unmittelbar durch Gesetz erfolgte. Es wurde erkannt, daß die Enteignung begrifflich keinen Verwaltungsakt erforderte. Dabei spielte eine entscheidende Rolle, daß die Gerichte im Rahmen des Entschädigungsrechtsstreits die Rechtmäßigkeit des Eingriffs selbst nicht nachprüfen konnten; maßgeblich blieb allein, ob ein spezieller Vermögensverlust eingetreten war. Daraus läßt sich erkennen, daß es bei der Anerkennung der Enteignung durch Gesetz um eine Ausdehnung des Grundrechtsschutzes gegenüber Legislativakten, nicht aber um eine grundsätzliche Erweiterung der Enteignungsbefugnis ging.

Die Rechtsprechung des Reichsgerichts gab Anlaß, die von der Sache her gegebene Möglichkeit der Enteignung durch Gesetz in Art. 14 Abs. 3 GG ausdrücklich aufzunehmen. Aber auch hierbei war der entscheidende Gesichtspunkt, Enteignungsakte des Gesetzgebers der nunmehr unabdingbaren Entschädigungspflicht zu unterwerfen. Dagegen bestand der Zweck der Regelung nicht darin, die herkömmlicherweise der Verwaltung obliegende Befugnis, auf Grund eines generellen Gesetzes zu enteignen, ohne jede Einschränkung der Legislative zu übertragen. Die Inanspruchnahme von Sachen und Rechten ist wegen der verschiedenartigen Einzelvorgänge regelmäßig auf den Vollzug durch Verwaltungsakt angewiesen, wie auch der II. Teil des Deichordnungsgesetzes mit seinen verschiedenartigen Ausnahmeregelungen und ergänzenden Sonderverfahren zeigt. Es fehlt jeder An-

---

Seite 400

---

haltspunkt dafür, daß dieses traditionelle System der Administrativenteignung zugunsten einer allgemeinen Enteignungsbefugnis des Gesetzgebers eingeschränkt werden sollte. Eine am Sinngehalt der Eigentumsgarantie und den übrigen Verfassungsnormen orientierte Auslegung gebietet vielmehr eine restriktive Anwendung der förmlichen Enteignung durch Gesetz.

Hierbei ist zunächst wesentlich, daß der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG eine andere und umfassendere Bedeutung zukommt, als der der Weimarer Reichsverfassung. Sie hat nicht in erster Linie die Aufgabe - und schon insoweit geht sie über Art. 153 WRV hinaus -, die entschädigungslose Wegnahme von Eigentum zu verhindern, sondern den Bestand des Eigentums in der Hand des Eigentümers zu sichern. Die zur Weimarer Reichsverfassung und teilweise auch zu Art. 14 GG vertretene Auffassung, die Eigentumsgarantie sei ihrem wesentlichen Gehalt nach eine Eigentumswertgarantie und der Zugriff auf das Eigentum sei hinzunehmen, wenn der Betroffene nur ausreichend entschädigt werde, steht mit dem Sinngehalt des Art. 14 GG nicht in Einklang. Da im Bereich der Weimarer Reichsverfassung eine verfassungsrechtliche Prüfung der Enteignungsgesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit unter dem Gesichtspunkt des Grundrechtsschutzes nicht vorgesehen war und eine Prüfung der Zulässigkeit eines Einzelenteignungsaktes nur in ganz beschränktem Umfang in Betracht kam, mußte die Rechtsprechung notwendigerweise den Schutz des Bürgers im Entschädigungsrecht - insbesondere aber auch in einer Ausdehnung des Enteignungsbegriffs - suchen. Das Grundrecht wurde damit weitgehend zu einem Anspruch auf eine angemessene Entschädigung.

Demgegenüber muß - wie bereits betont wurde - das durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistete Eigentum in seiner personenhaften Bezogenheit gesehen werden - als ein Freiheitsraum für eigenverantwortliche Betätigung. Die Eigen-

tumsgarantie ist nicht zunächst Sach-, sondern Rechtsträgergarantie. Das Grundrecht gewährt vor allem die Befugnis, jede ungerechtfertigte Einwirkung auf den Bestand der geschützten Güter abzuwehren.

---

Seite 401

---

Dieser Bedeutungswandel der Eigentumsgarantie kommt sinnfällig in der Ausdehnung des Rechtsschutzes durch die Verfassung (Art. 19 Abs. 4 GG) zum Ausdruck. Während nach der früheren Verfassungslage zwar der Rechtsweg wegen der Höhe der Entschädigung grundsätzlich offenstand, die Rechtmäßigkeit der Maßnahme aber schon nach einfachem Recht nur in sehr beschränktem Umfang gerichtlich geprüft werden konnte, unterliegt nach dem Grundgesetz jeder Eingriff in den grundrechtlich geschützten Bereich der Kontrolle durch die Gerichte. Der in Art. 14 Abs. 3 Satz 4 GG eingeräumte Rechtsweg wegen der Höhe der Entschädigung stellt nur eine schwache Sicherung des Grundrechts dar. Die Erfahrung lehrt, daß die Entschädigungspflicht nur ein begrenztes Hindernis für Enteignungen ist. In der Anordnung der Enteignung liegt der entscheidende, das Eigentum - und damit das Grundrecht - treffende Vorgang. Unter diesem Gesichtspunkt kommt den verfassungsrechtlichen Zulässigkeitsnormen für die Enteignung im Gesamtgefüge der Eigentumsgarantie eine wesentlich größere Bedeutung als der Entschädigungsregelung zu. Die erste Frage ist immer, ob der Zugriff auf das Eigentum zulässig ist; wird das bejaht, so ist die Entschädigungspflicht eine selbstverständliche Folge. Nach der grundgesetzlichen Konzeption ist hiernach ein effektiver - den Bestand des Eigentums sichernder - Rechtsschutz ein wesentliches Element des Grundrechts selbst.

Durch die Zulassung der Legalenteignung wird dieser dem Grundrecht wesensmäßig zugehörige Rechtsschutz entscheidend gemindert. Wählt der Gesetzgeber an Stelle der Enteignung durch Verwaltungsakt die Enteignung durch Gesetz, so schließt er damit den nach Art. 19 Abs. 4 GG garantierten Rechtsweg zu den zuständigen Gerichten aus, weil die Gesetzgebung nicht zur "öffentlichen Gewalt" im Sinne dieser Verfassungsvorschrift gehört (BVerfGE 24, 33 [49]). Die richterliche Prüfung, ob die Enteignung gegenüber dem einzelnen Grundrechtsträger zulässig ist, ist damit nicht möglich. Wird aber berücksichtigt, daß die Legalenteignung wesensmäßig "Verwaltung" durch Gesetz ist und

---

Seite 402

---

daß es gerade die Aufgabe des Art. 19 Abs. 4 GG ist, Exekutivakte einer effektiven gerichtlichen Kontrolle zu unterwerfen, so wird damit die Abwehrmöglichkeit des Grundrechtsträgers in einem wesentlichen Punkt verkürzt. Auch werden häufig vollendete Tatsachen geschaffen, die nur schwer beseitigt werden können.

Die Sicherung des Grundrechts beruht nach dem Grundgesetz auf der Vorstellung, daß Enteignungsgesetzgebung und Enteignungsakt im typischen Fall in verschiedenen Händen ruhen. Es handelt sich hierbei nicht nur um eine formale Kompetenzverteilung, sondern um eine Abgrenzung, die dem rechtsstaatlichen System des Grundrechtsschutzes im Bereich der Eigentumsordnung zugrunde liegt. Dieses System wird aber in Frage gestellt, wenn dem Eigentümer durch einen Hoheitsakt, der zwar als Gesetz ergeht, in seinem sachlichen Gehalt aber einen Vollzugsakt darstellt, der Rechtsschutz entzogen wird.

Berücksichtigt man diese Zusammenhänge und das Motiv, das zur Aufnahme der Legalenteignung in die Verfassung Anlaß gegeben hat, so kann nicht angenommen werden, daß der Verfassungsgeber diese den Rechtsstaat sichernde Ordnung zugunsten des einfachen Gesetzgebers im Bereich der Eigentumsordnung ohne jede Grenze einschränken wollte.

Dem läßt sich nicht entgegenhalten, daß dem von der Legalenteignung Betroffenen als Ausgleich für den Verlust der gerichtlichen Kontrolle durch die zuständigen Gerichte - und den damit verbundenen Rechtszug - die Verfassungsbeschwerde zur Verfügung stehe. Diese Überlegung überzeugt schon deshalb nicht, weil es die Verfassungsbeschwerde beim Erlass des Grundgesetzes noch nicht gab und der Grundgesetzgeber sie also in seine Erwägungen auch noch nicht einbezogen haben kann. Es kann auch grundsätzlich nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts sein, wie ein Gericht der ersten Tatsacheninstanz eines Verwaltungsprozesses tätig zu werden.

All diese Überlegungen führen zu dem Ergebnis, daß die förmliche Enteignung durch Gesetz nach dem System des Grundgesetz-

---

Seite 403

---

zes nur in eng begrenzten Fällen als zulässig angesehen werden kann.

Ein solcher Ausnahmefall ist jedoch beim Deichordnungsgesetz anzuerkennen: Die Flutkatastrophe des Jahres 1962 hatte eine außergewöhnliche Situation geschaffen. Der hamburgische Gesetzgeber stand vor der unabweislichen Aufgabe, ein umfassendes Deichsystem sofort aufzubauen und das vorhandene zu sichern und wirksam auszubauen. Wenn er bei dieser Sachlage zu der Auffassung kam, daß der Ausbau der Deiche in dem gebotenen Umfang eine staatliche Aufgabe sein müsse und hierzu auch ein einheitliches Recht benötigt werde, so ist das verfassungsrechtlich



nicht zu beanstanden. Diese Entscheidung nötigte aber den Gesetzgeber, das alte Deichsystem in diese Aufgabe einzubeziehen. Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hat überzeugend dargelegt, daß Einzelenteignungen in einer angemessenen Zeit nicht hätten durchgeführt werden können und daß diese die Durchführung der zwingend gebotenen Maßnahmen in erheblichem Umfang verzögert haben würden. Hinzu kommt, daß der Kreis der betroffenen Grundstücke durch die Deichanlagen selbst festgelegt ist und daß das Gesetz durch Ausnahmeregelungen und ergänzende Verfahren den Belangen der einzelnen Betroffenen soweit als möglich Rechnung trägt. Unter Würdigung aller Umstände kann also dem Gesetzgeber der Vorwurf eines Formenmißbrauchs nicht gemacht werden.

V.

Nach Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG ist eine Enteignung nur zum Wohl der Allgemeinheit zulässig.

1. Der abstrakte Rechtsbegriff des Gemeinwohls deckt eine Vielfalt von Sachverhalten und Zwecken; er bedarf daher der Konkretisierung im einzelnen Fall. Dem entspricht es, wenn in den Enteignungsgesetzen bestimmt wird, bei welchen Vorhaben und unter welchen Voraussetzungen eine Enteignung zulässig sein soll. Diese Gesetze fixieren den Gemeinwohlbegriff auf kon-

---

Seite 404

---

krete Sachbereiche. Die hierin liegende Auslegung und Anwendung einer grundgesetzlichen Norm untersteht der verfassungsgerichtlichen Prüfung.

Es kann nicht der Auffassung der Freien und Hansestadt Hamburg gefolgt werden, für die Bestimmung dessen, was dem Wohl der Allgemeinheit diene, seien bei der Legalenteignung andere Maßstäbe anzulegen als bei der Administrativenteignung, und der Gesetzgeber verfüge hier über eine größere Ermessensfreiheit. Das Grundgesetz kennt zwar zwei Formen der Durchführung einer Enteignung, aber nur einen Enteignungsbegriff. Es besteht kein qualitativer Unterschied zwischen dem Enteignungsakt, den die Verwaltung vollzieht, und dem, der unmittelbar vom Gesetzgeber vorgenommen wird. In beiden Fällen gibt Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG den verbindlichen Maßstab für die Zulässigkeit der Enteignung. Im übrigen steht es im Ermessen des Gesetzgebers, aus dem vielfältigen Bereich der Gemeinwohlinteressen ein Sachgebiet auszuwählen und hierfür die Enteignung zuzulassen oder anzuordnen.

2. Jeder Eingriff in den grundrechtlich geschützten Bereich steht unter dem rechtsstaatlichen Gebot der Verhältnismäßigkeit des Mittels. Das gilt auch für die Enteignung.

Auf das grundrechtlich geschützte Eigentum darf im Wege der Enteignung nur zugegriffen werden, wenn das Vorhaben dem Wohl der Allgemeinheit *dient*. Es ist umstritten, ob das Vorhaben darüber hinaus auch vom Wohl der Allgemeinheit gefordert sein muß. Diese Frage bedarf im Rahmen dieser Verfassungsbeschwerden keiner Entscheidung; denn daß die Errichtung und Unterhaltung der hamburgischen Deiche zwingend notwendig sind, kann nicht ernsthaft in Zweifel gezogen werden.

Darüber hinaus gebietet aber der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, daß gerade das Mittel der Enteignung erforderlich sein muß, um das dem Wohl der Allgemeinheit dienende Vorhaben durchführen zu können. Das entspricht gesicherter Rechtsprechung zur Administrativenteignung (BVerwGE 2, 36 [38]; 13, 75 [77]; 19, 171 [177]; 21, 191 [193]). Sie geht davon aus,

---

Seite 405

---

daß es sich bei der Erforderlichkeit des Enteignungsaktes um einen Rechtsbegriff handelt, der voller gerichtlicher Prüfung unterliegt. Im einzelnen hat die Rechtsprechung folgende Grundsätze entwickelt: Die Enteignung müsse *ultima ratio* sein; sie könne nur dann als zulässig angesehen werden, wenn es keine andere rechtlich und wirtschaftlich vertretbare Lösung gebe als die Enteignung; sie sei solange unzulässig, "als der Zweck, dem sie dienen soll, auch auf andere, weniger schwer in die Rechte des Einzelnen eingreifende Weise erreicht werden kann". Die Enteignung sei auch unzulässig, wenn dem Gemeinwohlinteresse ohne die Entziehung des Eigentums, zum Beispiel durch Einräumung dinglicher oder obligatorischer Rechte, Rechnung getragen werden könne. Auch bei der Wahl der Mittel, die zur Erreichung des Enteignungszweckes erforderlich sind, müßten die Maßnahmen gewählt werden, die die Betroffenen am geringsten belasten. Schließlich dürften nur solche Grundstücke in die Enteignung einbezogen werden, die für den öffentlichen Zweck benötigt würden.

Diese für die Administrativenteignung entwickelten Grundsätze müssen in gleichem Maße für die Legalenteignung gelten. Sie enthalten eine zutreffende Auslegung des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG. Allerdings ist gegen diese Rechtsansicht eingewendet worden, Art. 14 Abs. 3 GG gebiete diese strengen Anforderungen deshalb nicht, weil der Betroffene im Hinblick auf die zwingende Entschädigungspflicht keinen Verlust erleide; daher sei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bereits dann gewahrt, wenn irgendein vernünftiger Grund für die Enteignung vorliege. Diese Auffassung

beruht - wie sich bereits aus den obigen Ausführungen ergibt - auf einer Verkennung des grundlegenden Gehalts der Eigentumsgarantie; aus der Entschädigungspflicht läßt sich keine Erweiterung der Zulässigkeitsvoraussetzungen für eine Enteignung herleiten.

3. Seitens der Freien und Hansestadt Hamburg und in den von ihr vorgelegten Gutachten sind Bedenken gegen eine umfassende Prüfung des Deichordnungsgesetzes unter den vorstehend aufge-

---

Seite 406

---

führten Gesichtspunkten vorgetragen worden. Es handle sich um die Prüfung eines Gesetzes, nicht aber um eine Verwaltungsmaßnahme; hier komme dem Gesetzgeber "das letzte Wort" zu. Jedenfalls dürfe dem Gesetzgeber bei der Entscheidung, welche Maßnahmen er für erforderlich halte, nicht jeder Spielraum genommen werden.

Mit ähnlichen Einwendungen hat sich das Bundesverfassungsgericht bereits im Apothekenurteil in BVerfGE 7, 377 [410] befaßt und hierzu ausgeführt: "Dem Gericht ist der Schutz der Grundrechte gegenüber dem Gesetzgeber übertragen. Wenn sich aus der Auslegung eines Grundrechts Grenzen für den Gesetzgeber ergeben, muß das Gericht ihre Einhaltung überwachen können; es darf sich dieser Aufgabe nicht entziehen, wenn anders es nicht die Grundrechte praktisch zum guten Teil entwerten und seiner ihm vom Grundgesetz zugewiesenen Funktion ihren eigentlichen Sinn nehmen will."

Die gleichen Grundsätze gelten uneingeschränkt bei der Prüfung, ob eine Legalenteignung mit Art. 14 Abs. 3 GG in Einklang steht. Die sich aus Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG ergebende Beschränkung der Enteignungsbefugnis ist ein materielles Verfassungsgebot. Das Bundesverfassungsgericht kann daher bei seiner Prüfung nicht an die Rechtsauffassung des Gesetzgebers gebunden sein. Dessen Beurteilung, ob ein Vorhaben dem Wohl der Allgemeinheit diene und zu seiner Durchführung die Enteignung erforderlich ist, bleibt daher zunächst eine für die verfassungsgerichtliche Prüfung unverbindliche Qualifizierung; sonst würde letztlich der einfache Gesetzgeber den Inhalt des Grundrechts bestimmen. Die maßgeblichen Sachverhalte sind auch für das Gericht beurteilbar. Soweit dabei Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers von Bedeutung sind, kann sich das Gericht über sie allerdings nur dann hinwegsetzen, wenn sie eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlsam sind oder der Wertordnung des Grundgesetzes widersprechen.

---

Seite 407

---

VI.

Die Rechtsumwandlung des § 2 Abs. 1 DOG steht mit Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG in Einklang.

1. Die Rüge der Beschwerdeführer, der hamburgische Gesetzgeber verfolge mit der Überführung aller vorhandenen Deiche in das öffentliche Eigentum in erster Linie nicht Zwecke des Hochwasserschutzes, sondern erstrebe eine Erweiterung des staatlichen Grundbesitzes, kann nicht als berechtigt anerkannt werden. Zunächst unterliegen der Umwandlung in öffentliches Eigentum nur diejenigen Deichstrecken, die weiterhin dem Hochwasserschutz dienen; soweit das nicht der Fall ist, sind sie ausgenommen (vgl. § 2 Abs. 2 DOG). Das Gesetz selbst gibt keinen Anhaltspunkt dafür, daß es dem Land Hamburg um eine Vermehrung seines fiskalischen Eigentums ging. Die von § 2 Abs. 1 DOG erfaßten Grundstücke werden einer ausschließlich "hoheitlichen Sachherrschaft" unterstellt, die so lange dauert, wie die Bestimmung zum Hochwasserschutz besteht. Die Grundstücke sind somit von Gesetzes wegen jeder anderen Verwendungsart und Verfügung entzogen. Das gilt nicht nur für die Grundstücke, die bisher in privater Hand waren, sondern auch für den bisher "fiskalischen" Deichbesitz des Landes Hamburg. Schon hieraus ergibt sich, daß das Gesetz nicht der Vermehrung staatlichen Eigentums diene.

2. Das Mittel der vollständigen Eigentumsentziehung ist nur bei einem Unternehmen gerechtfertigt, das auf *Dauer* ausgerichtet ist. Für eine umfangreiche Deichanlage kann dies nicht zweifelhaft sein. Nun hat aber das Deichordnungsgesetz auch Deichstrecken erfaßt, die - bei Erlaß des Gesetzes erkennbar - in absehbarer Zeit ihre Aufgabe als Hochwasserschutzanlagen verlieren. Im Rahmen einer Administrativenteignung wäre unter diesen Umständen der Entzug des Eigentumsrechts unzulässig; die Verwaltung müßte sich mit einem Pachtverhältnis oder einer anderen Regelung begnügen. Im Hinblick auf die regelmäßig notwendige Planfeststellung läßt sich auch ermitteln, ob ein Grundstück endgültig für das Unternehmen benötigt wird. Bei der Neuordnung des hamburgischen Deichsystems standen Gesetzgeber

---

Seite 408

---

und Verwaltung aber vor einer anderen Situation. Das übliche Verfahren - Planfeststellung, Erwerb der Flächen und Durchführung des Unternehmens - war bei der Dringlichkeit der Neuordnung des Deichsystems nicht vertretbar. Es mußten zunächst alle Deiche, die bei Inkrafttreten des Gesetzes Hochwasserschutzfunktion hatten, in die Neuord-

nung mit einbezogen werden. Erst mit dem weiteren Neu- und Ausbau der Deiche kann entschieden werden, welche Deichstrecken nicht mehr benötigt werden. Hierdurch wurde der Verwaltung die Möglichkeit gegeben, eine sachgerechte Planung durchzuführen, die nicht unter dem Zwang einer übereilten Neuordnung steht.

Dieser besonderen Situation hat der Gesetzgeber durch die Möglichkeit der "Rückumwandlung" nach § 7 DOG Rechnung getragen. Die betroffenen Grundstücke werden zwar zunächst in öffentliches Eigentum übergeführt, aber später freigegeben. Soweit vorher Deicheigentum bestanden hat, entsteht bürgerlichrechtliches Eigentum. Durch die Verordnungen vom 15. Dezember 1964 (GVBl. I S. 264) und vom 28. März 1967 (GVBl. I S. 129) wurden gemäß § 7 Abs. 2 DOG die in den jeweiligen Listen genannten Hochwasserschutzanlagen und Dämme freigegeben. Die Rechtsfolgen des § 2 Abs. 1 und 3 Buchst. a DOG gelten mit Wirkung vom Inkrafttreten der Verordnungen an als nicht eingetreten. Darüber hinaus wurde durch die Verordnung vom 14. November 1967 (GVBl. I S. 312) gemäß § 7 Abs. 1 DOG in Verbindung mit § 123 Abs. 1 HWaG bestimmt, welche Deiche weiterhin Hochwasserschutzanlagen sind und welche Dämme den Hochwasserabfluß beeinflussen. Für die in diesen Listen nicht aufgeführten Deiche und Dämme gilt die Rechtsumwandlung mit Wirkung vom 1. Januar 1968 ab als nicht eingetreten. Die ursprünglich in § 7 Abs. 2 DOG bis 1. Januar 1968 festgesetzte Frist zur Freigabe von Hochwasserschutzanlagen wurde durch das Gesetz vom 13. November 1967 (GVBl. I S. 308) bis zum 1. Januar 1976 erstreckt. Dadurch wurde die Rückumwandlung weiterer Hochwasserschutzanlagen und die Rückübertragung der Grundstücke an die früheren Eigentümer ermöglicht.

---

Seite 409

Dieses Verfahren kann den Betroffenen zugemutet werden. Ihnen ist in der Zwischenzeit die Weiterbenutzung ihrer Flächen im bisherigen Umfang gestattet, und sie erhalten durch die Rückgabe frei verfügbares bürgerlich-rechtliches Eigentum. Im Hinblick auf diese für die Betroffenen günstige Regelung kann auch hingenommen werden, daß die Rückumwandlung nicht auf den Tag des Inkrafttretens des Gesetzes zurückwirkt, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft tritt. Hinzu kommt, daß sie für Nachteile, die durch den vorübergehenden Rechtsverlust eintreten, Anspruch auf eine angemessene Geldentschädigung haben (§ 7 Abs. 4 DOG).

3. Die Beschwerdeführer beanstanden, daß die Grundstücke derjenigen Deichstrecken, die nach Ablauf der Frist des § 7 Abs. 2 DOG ihre Hochwasserschutzfunktion verlieren, in bürgerlichrechtliches Eigentum des Landes Hamburg übergehen (§ 4 a Abs. 2 Satz 3 HWaG). Sie hätten bei Fortbestand des alten Rechts voll verfügbares Eigentum erlangt. Nach ihrer Ansicht hätte das Gesetz auch für diesen Fall die Pflicht zur Rückübertragung vorsehen müssen.

Es kann offenbleiben, ob die Beschwerdeführer im Fall der Entwidmung einer Hochwasserschutzanlage nach altem Recht in jedem Fall bürgerlich-rechtlich verfügbares Eigentum erlangt hätten; für das Deicheigentum muß dies jedenfalls als zweifelhaft angesehen werden (vgl. § 57 Abs. 1 AGBGB). Wenn sich aus der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG ein Anspruch auf Aufhebung einer Enteignung ergibt, so nur dann, wenn das Unternehmen, dem die Enteignung dient, überhaupt nicht verwirklicht oder das enteignete Grundstück nicht benötigt worden ist. Ein solcher Sachverhalt liegt hier nicht vor.

Es kann auch nicht unterstellt werden, daß der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg von den Möglichkeiten der Rückumwandlung nach § 7 Abs. 2 DOG mißbräuchlich keinen Gebrauch macht, um auf diesem Wege an später freigegebenen Deichen Eigentum zu erlangen.

---

Seite 410

4. Die Beschwerdeführer bestreiten zu Unrecht die Erforderlichkeit der Rechtsumwandlung. Hierfür sind folgende tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte maßgebend:

Die Sturmflutkatastrophe des Jahres 1962 zwang zu der Erkenntnis, daß die hamburgischen Elbmarschen durch ein neues Deichsystem geschützt werden mußten. Das erforderte den Bau neuer und die Verstärkung und Verbesserung der bestehenden Deiche. Dieser Sachverhalt wird von keiner Seite bestritten. Hierbei kann der Vortrag der Beschwerdeführer als richtig unterstellt werden, daß die Fahrrinne der Elbe zuvor durch das Land Hamburg vertieft und verengt worden ist und dadurch die Gefahren erhöht worden sind. Darauf kommt es nicht an, da das bisherige Deichsystem jedenfalls nicht mehr ausreichend war, um Hochwassergefahren für Hamburg abzuwehren. Außerdem waren die Rechtsverhältnisse an den zu den Deichen gehörenden Grundstücken vielfältiger Art; zum Teil waren sie undurchsichtig und verworren. Darüber hinaus liegen der Neuordnung der hamburgischen Deiche mehrere für die Beurteilung wesentliche und als solche nicht zu beanstandende politische Entscheidungen zugrunde. Zunächst wurde der Ausbau des Deichsystems zu einer Aufgabe des Staates erklärt. Hierin liegt eine gewichtige Änderung des bisherigen Deichrechts. Nach altem Recht wäre es Sache der Deichverbände- und damit letztlich der Grundstückseigentümer - gewesen, die außerordentlichen Kosten des Neubaus zu tragen. Da man dies nicht für vertretbar hielt, haben die Deichverbände unter Änderung ihrer Satzungen der Übernahme dieser Aufgabe auf den Staat zugestimmt. Der Gesetzgeber des Deichordnungsgesetzes ist weiter davon ausgegangen, daß es den "heutigen Verhältnissen und An-

schauungen" nicht mehr entspreche, den Eigentümern derjenigen Flächen, die für neue Deiche und Erweiterungsbauten in Anspruch genommen werden müssen, eine Duldungspflicht aufzuerlegen. Daher müßten die Grundstücke "gekauft und bezahlt" werden. Auch hierin liegt eine grundlegende Abkehr vom bisherigen Deichrecht. Schließlich liegt eine rechtspolitische Entscheidung darin, daß die neu zu errichtenden Deiche in

---

Seite 411

der Rechtsform des öffentlichen Eigentums verwaltet werden sollen. Damit stand der Gesetzgeber vor der Frage, ob der für vorhandene Deiche bestehende Rechtszustand fortgelten oder einheitliches Recht für alle Deiche geschaffen werden sollte. Da er sich für letzteres entschieden hat, geht es um die Frage, ob hierfür das Mittel der Enteignung erforderlich war. Das ist zu bejahen: Das Land Hamburg hätte den für die neuen Deiche und die Erweiterung der bestehenden Deiche erforderlichen Grund und Boden notfalls durch administrative Enteignung beschaffen können. Damit wären zwar die Voraussetzungen für die technische Durchführung eines den Verhältnissen angemessenen Hochwasserschutzes geschaffen worden, es hätte aber nicht das legitime Ziel erreicht werden können, für das gesamte hamburgische Deichsystem einheitliches Recht zu schaffen und auf dieser Grundlage eine sachgerechte Erledigung der vom Land übernommenen Aufgabe sicherzustellen. Der Gesetzgeber hatte verschiedene Möglichkeiten: Er konnte bei allen Deichen des Landes das Deicheigentum im Sinne der §§ 51 ff. ABGBGB einführen. Hierbei wäre aber sofort die Frage entstanden, ob die Umwandlung des bürgerlich-rechtlichen Eigentums im ehemals preußischen Gebietsteil nicht auch eine Enteignung der Betroffenen darstellte. Er hätte auch den im ehemals preußischen Bereich geltenden Rechtszustand - privatrechtliches Eigentum mit öffentlich-rechtlicher Beschränkung durch die Deichvorschriften - für die in Deicheigentum stehenden Grundstücke anordnen können. Das hätte zu einer nicht gerechtfertigten Verbesserung der Rechtsstellung des bisherigen Deicheigentums geführt, ohne aber die allgemein bekannten Nachteile dieser Rechtsform zu beseitigen. Unter anderem hat gerade die Verkehrsfähigkeit der privaten Rechte an Deichgrundstücken vielfach zu Unklarheiten über die Nutzungsberechtigten und die Deichpflichtigkeit geführt. Diese Rechtsform stünde aber auch in einem Widerspruch zu der gesetzgeberischen Entscheidung, den Ausbau des Deichsystems zu einer Aufgabe des Staates zu erklären und hiermit nicht die Deichverbände - damit letztlich die Eigentümer - zu belasten. Es hätte auch nicht das

---

Seite 412

Ziel erreicht werden können, "daß künftig alle Anlagen, die im eng besiedelten Räume Hamburgs dem Hochwasserschutz dienen, ausschließlich eine öffentliche Funktion erfüllen" sollen. Damit blieb letztlich nur die Möglichkeit, eine vom bisherigen Recht abweichende Rechtsform zu schaffen. Nur auf diesem Wege konnten die Rechtszersplitterung und auch die durch die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse ausgelöste Rechtsunsicherheit beseitigt werden, die die Erfüllung der dem Allgemeinwohl dienenden Aufgabe erheblich erschwert. Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg weist auch zutreffend darauf hin, daß bei dem tatsächlichen Umfang des Deichsystems und den erweiterten technischen Möglichkeiten und Notwendigkeiten nur eine einheitliche Rechtsgrundlage die Gewähr bietet, daß die notwendigen Maßnahmen sachgerecht durchgeführt werden. Diese kann nicht lediglich in einheitlichen Verwaltungsvorschriften für die behördliche Tätigkeit bestehen, sondern muß auch die bisherigen Rechtsverhältnisse an den Deichgrundstücken erfassen. Einheitliches Recht scheint hiernach in jeder Richtung unerlässlich.

Als hierfür praktikabler Weg bot sich nur die Enteignung der Deichgrundstücke an. Theoretisch wäre zwar denkbar, daß das Land Hamburg versucht hätte, alle Grundstücke freihändig zu erwerben. Es liegt aber auf der Hand, daß dies keineswegs in allen Fällen in angemessener Frist gelungen wäre. Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hat darauf hingewiesen, daß seit Jahren versucht worden ist, mit Hilfe eines Bereinigungsgesetzes zu der unerlässlichen Ordnung zu kommen. Bei der Durchführung der hiernach erforderlichen Einzelmaßnahmen wäre eine ungewöhnlich große Zahl von Rechtsvorgängen entstanden, an denen alle Beteiligten und die Liegenschafts-, Vermessungs- und Grundbuchämter hätten zusammenwirken müssen. Das hätte viele Jahre - nach dem Vortrag des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg sogar mehrere Jahrzehnte - beansprucht. Unter dem Zwang, innerhalb kürzester Frist das Deichsystem umzugestalten und zu erneuern, war dies kein vor der Allgemeinheit zu vertretender Weg. Es kann auch nicht die An-

---

Seite 413

sicht des Senats von Hamburg widerlegt werden, daß es praktisch unmöglich gewesen wäre, den für die Erweiterung der Deiche und die dazugehörigen Straßen erforderlichen Grund und Boden zu beschaffen, wenn durch Einzelverhandlungen vorher die Rechtsverhältnisse an den bestehenden Deichen hätten bereinigt werden müssen.

Es kann daher kein Verfassungsverstoß darin gesehen werden, daß der hamburgische Gesetzgeber zur sachgerechten Erneuerung des Deichsystems und zur Erreichung der Rechtseinheit die Enteignung der bisherigen Eigentümer der Deichgrundstücke gewählt hat.

5. Die Enteignung greift auch nicht in sachlicher Beziehung weiter als erforderlich in die Rechte der Deicheigner ein. Nach dem bisherigen Recht hatten die Eigentümer der Deichfläche nur eine begrenzte Möglichkeit, ihre Grundstücke zu nutzen. Soweit solche Nutzungen bestanden, sind sie durch § 3 Abs. 1 DOG im bisherigen Umfang aufrechterhalten geblieben. Den eigentlichen Wert ihrer Rechte hat das Gesetz nicht wesentlich angetastet. Darüber hinaus sind die - über 10 qm großen - Grundflächen von Gebäuden, auch wenn sie bisher in Deicheigentum standen, von der Rechtsumwandlung ausgenommen (§ 4 Abs. 1 DOG); das Gesetz ergreift somit nicht die Grundflächen, an denen die Eigentümer mehr als ein einfaches Nutzungsrecht besaßen. Hiermit ist die Intensität des Eingriffs auf das unumgängliche Maß beschränkt.

6. Der Grundsatz, daß sich die Enteignung nur auf solche Grundstücke erstrecken darf, die für das Unternehmen benötigt werden, ist ebenfalls nicht verletzt.

a) Die Beschwerdeführer tragen vor, ein nicht unbeträchtlicher Teil der von § 2 Abs. 1 DOG erfaßten Deiche habe schon bei Inkrafttreten des Gesetzes nicht mehr dem Hochwasserschutz gedient. Diese Behauptung hat der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg bestritten. Nach seiner Auffassung sind die von § 2 Abs. 1 DOG erfaßten Deiche Wehrdeiche gewesen. Solche Deiche, die dem Hochwasserschutz nicht mehr gedient hätten,

---

Seite 414

---

seien in der Anlage 2 des Deichordnungsgesetzes aufgeführt und in bürgerlich-rechtliches Eigentum übergeführt worden.

Der in diesem Zusammenhang erhobene Hinweis auf die Auflösung des Deichverbands Finkenwerder geht fehl. Die durch § 10 des Gesetzes vom 10. September 1919 (GS S. 309) erfolgte Aufhebung des Deichverbands hatte nicht die Entlassung der Deiche aus dem Deichsystem zur Folge; der Hamburgische Staat trat vielmehr in die Rechte und Pflichten des Deichverbands ein. Entsprechendes gilt für die Stadtmarsch auf Grund des Gesetzes vom 18. September 1885 (BS Nr. 232-b).

Im übrigen würde die Rüge - wäre sie begründet - nicht die Gültigkeit des Gesetzes insgesamt in Frage stellen, sondern nur die Einbeziehung der genannten Grundstücke. Soweit die Rüge bei einzelnen Grundstücken der Beschwerdeführer überhaupt rechtlich relevant sein könnte, steht auf Grund der Besichtigung durch das Bundesverfassungsgericht fest, daß die in Frage kommenden Deiche weiterhin dem Hochwasserschutz dienen und das Vorbringen daher unbegründet ist.

b) Die Beschwerdeführer rügen weiter, die Enteignung der alten Deiche sei nicht erforderlich, weil sie - wenigstens teilweise - im Hinblick auf die neuen Hochwasserschutzanlagen alsbald ihre Funktion verlören und eine zweite Deichlinie nicht notwendig sei. Auch diese Rüge ist nicht gerechtfertigt.

Es ist eine Frage der technischen Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit, ob der Hochwasserschutz in ein oder zwei Deichlinien durchgeführt werden soll. Rechtliche Bedenken könnten nur dann durchgreifen, wenn einwandfrei feststände, daß die neue Linie in jeder Richtung ausreichend ist und nach dem Stand der Erfahrung und Technik der sichere Schluß gerechtfertigt wäre, daß ein Bruch oder Überlaufen dieser Linie ausgeschlossen ist. Ein solcher Beweis läßt sich nach dem Ergebnis der Sturmflut des Jahres 1962 und den Erfahrungen in anderen Ländern nicht führen. Überzeugende Gründe dafür, daß die tatsächlichen Verhältnisse anders liegen, haben die Beschwerdeführer nicht vortragen können, sind aber auch nicht ersichtlich. Daher kann die

---

Seite 415

---

Einbeziehung der zweiten Deichlinie in die Rechtsumwandlung nicht beanstandet werden.

7. Durch § 2 Abs. 1 DOG sind Flurstücke von der Rechtsumwandlung erfaßt, deren Grundstücksgrenzen sowohl Deichflächen als auch nicht zum Deich gehörende Flächen umfassen. Da diese "überschießenden" Grundstücksteile nicht dem Hochwasserschutz dienen, wäre ihre Entziehung im Rahmen einer Administrativenteignung unzulässig, da nur die für die Durchführung des Unternehmens tatsächlich benötigten Flächen enteignet werden dürfen.

Für die Beurteilung des hier vorliegenden Sachverhalts ist von folgendem auszugehen: Soweit die Deichstrecken im Liegenschaftskataster als "Deichgrund" ausgewiesen waren, konnten die zum Deich gehörenden Grundstücksflächen - im wesentlichen - ohne größere Untersuchungen bestimmt werden. Schwieriger lagen die Verhältnisse bei den Grundstücken, die weder im Grundbuch noch im Kataster als zu einem Deich gehörig bezeichnet waren. Der Möglichkeit, die Rechtsumwandlung auf die zum Deich gehörenden Grundstücksteile zu beschränken, stand der Grundsatz entgegen, daß das zu enteignende Grundstück genau bezeichnet werden muß, um jeden Zweifel auszuschließen, was von der Enteignung erfaßt wird. Dieser Grundsatz der Bestimmtheit der Enteignung gilt auch im Bereich der Legalenteignung. Die Rechtsumwandlung wäre verfassungsrechtlich bedenklich, wenn sie sich auf einen nicht fest-

stehenden Teil eines Grundstücks erstreckt hätte. Die Vermessung der in Betracht kommenden Grundstücke vor der Rechtsumwandlung erschien bei dem Umfang der Deichstrecken und der Notwendigkeit, alsbald Verbesserungsarbeiten durchzuführen, kein praktikabler Weg. Damit mußte sich der Gesetzgeber entscheiden, die übergreifenden Grundstücke entweder ganz zu erfassen oder aber von der Rechtsumwandlung ganz auszuschließen. Letzteres hätte zur Folge gehabt, daß größere Deichstrecken aus der gesetzlichen Regelung hätten herausgenommen werden müssen. Hierdurch wäre aber eine schnelle Neuordnung in Frage gestellt gewesen. Bei dieser

---

Seite 416

---

Lage blieb dem Gesetzgeber nur der Weg, das ganze Grundstück einzubeziehen, die Deichstrecke nachträglich zu vermessen und den "überschießenden" Grundstücksteil in einem gesonderten Verfahren auszuschneiden. Dem dient die Grenzbereinigung nach § 8 Abs. 4 Buchst. a DOG. Hiernach sind die von § 2 Abs. 1 DOG erfaßten Flächen, die nicht zu einer Hochwasserschutzanlage oder einem öffentlichen Weg gehören, auszuschneiden und dem früheren Eigentümer zu bürgerlich-rechtlichem Eigentum zuzuweisen, soweit die Ordnung des Grund und Bodens nicht die Zuweisung an einen anderen erfordert.

Für die rechtliche Würdigung dieses Verfahrens ist wesentlich, daß die nicht zum Deich gehörenden Grundstücksteile lediglich aus rechtstechnischen Gründen in ein umfassenderes Verfahren einbezogen werden. Es steht von vornherein fest, daß die "überschießenden" Flächen aus der umfassenden Rechtsumwandlung ausgeschieden und in der Regel dem früheren Eigentümer wieder zugeteilt werden. Der Zugriff erfolgt also nicht mit dem Ziel, diese Grundstücke endgültig in öffentliches Eigentum umzuwandeln oder dem Eigentümer sonstige Befugnisse zu entziehen. Damit fehlt diesem Vorgang ein wesentliches Kriterium der Enteignung. Für die Beurteilung ist weiter von Bedeutung, daß die Nutzungsbefugnis des Eigentümers nicht eingeschränkt wird und er vom Inkrafttreten des Gesetzes an einen Anspruch auf Einräumung frei verfügbaren Eigentums besitzt, den er notfalls im Klagewege geltend machen kann; für etwaige in der Zwischenzeit erlittene Nachteile steht ihm eine Geldentschädigung zu (§ 5 Abs. 6 Satz 2 DOG). Soweit das Grundstück für eine Bebauung in Frage kommt, kann die Grenzbereinigung auf Antrag vorläufig durchgeführt werden (§ 8 Abs. 3 DOG).

Dieses Vorgehen des Gesetzgebers ist bei den besonders gelagerten Verhältnissen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Es handelt sich um eine bodenordnende Maßnahme, die das Eigentum der Betroffenen einer zeitweiligen Bindung unterwirft und die dem Ziel dient, im Zusammenhang mit der Feststellung der Grenzen der Hochwasserschutzanlage eine sachgerechte Ordnung

---

Seite 417

---

der angrenzenden Flächen herbeizuführen. Ein solches, im allgemeinen Interesse liegendes Verfahren muß hingenommen werden.

Andere Gesichtspunkte können sich allerdings dann ergeben, wenn der überschießende Grundstücksteil nicht dem früheren Eigentümer, sondern einem anderen zugewiesen wird. Insoweit muß jedoch berücksichtigt werden, daß ein so umfangreiches Verfahren wie die Neuordnung der deichrechtlichen Verhältnisse nach allgemeiner Erfahrung auch dann ein bodenordnendes Verfahren notwendig gemacht hätte, wenn die "überschießenden" Grundstücksteile vorher ausgesondert worden wären. Hiervon ist auch der Gesetzgeber ausgegangen. Er hat diesem Umstand dadurch Rechnung getragen, daß in ein Grenzbereinigungsverfahren nach § 8 Abs. 1 Satz 2 DOG auch angrenzende Grundstücke einbezogen werden können, wenn dies erforderlich ist, um die Entstehung von Splittergrundstücken oder von unwirtschaftlich geschnittenen Grundstücken zu vermeiden. Das geltende Recht - z.B. Bundesbaugesetz, Flurbereinigungsgesetz - kennt mehrere Verfahren dieser oder ähnlicher Art, die einerseits den Interessen der Allgemeinheit an einer vernünftigen Ordnung des Bodens dienen und andererseits auch im Interesse der Betroffenen liegen. Hiergegen können, da das Verfahren selbst sachgerecht ist, auch dann keine verfassungsrechtlichen Bedenken geltend gemacht werden, wenn die "überschießende" Fläche einem anderen zugeteilt wird, der frühere Eigentümer aber entweder ein anderes gleichwertiges Grundstück oder eine entsprechende Entschädigung erhält.

F.

Die Ersatzregelung der §§ 5 und 6 DOG steht, soweit sie angefochten ist, mit dem Grundgesetz in Einklang.

I.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts läßt eine Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen eine gesetzliche Bestimmung dann nicht zu, wenn zu ihrer Durchführung noch ein

---

Seite 418

---

besonderer Vollzugsakt erforderlich ist. In diesem Fall muß der Betroffene zunächst nach Erlaß des Vollzugsaktes grundsätzlich den Rechtsweg erschöpfen. Das gilt jedoch dann nicht, wenn die Entschädigungsregelung eines Enteignungsgesetzes angefochten wird. Nach Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG muß das Enteignungsgesetz Art und Ausmaß der Entschädigung regeln. Ein Enteignungsgesetz, das eine solche Regelung nicht enthält, ist verfassungswidrig. Das gleiche gilt, wenn eine etwa vorhandene Regelung nicht den Erfordernissen des Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG entspricht; auch in diesem Fall ist das ganze Gesetz und nicht nur die Entschädigungsregelung verfassungswidrig. Das hat das Bundesverfassungsgericht bereits in seiner Entscheidung vom 21. Juli 1955 (BVerfGE 4, 219 [233]) dargelegt. An dieser Auffassung ist festzuhalten.

Die Rechtsumwandlung des § 2 DOG wäre hiernach ungültig, wenn § 5 DOG - wie die Beschwerdeführer behaupten - verfassungswidrig wäre.

II.

Die Beschwerdeführer halten § 5 Abs. 1 DOG für verfassungswidrig, weil der Gesetzgeber die Höhe der Abfindung selbst festgesetzt habe. Durch diese Regelung werde die Rechtsschutzgarantie des Art. 14 Abs. 3 Satz 4 GG beseitigt. Diese Vorschrift setze voraus, daß die Verwaltung und nicht der Gesetzgeber über die Entschädigung entscheide. Die Rüge ist unbegründet.

Der Gesetzgeber hat den Rechtsweg wegen der Höhe der Entschädigung nicht ausgeschlossen. Er hat lediglich im Gesetz selbst einen festen Quadratmeterwert für die betroffenen Grundstücke festgelegt. Die Höhe der Abfindung wird im einzelnen Fall durch Multiplikation der Fläche mit dem gesetzlich festgelegten Quadratmeterpreis ermittelt und von der Verwaltung festgesetzt. Hiergegen ist der Rechtsweg nach § 9 DOG eröffnet. Allerdings ist die Prüfung des Gerichts im Streitfall darauf beschränkt, ob diese "Rechnung" richtig ist. Das ist verfassungsrechtlich aber nicht zu beanstanden.

---

Seite 419

---

Nach Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG muß das Enteignungsgesetz Art und Ausmaß der Entschädigung *regeln*. Das heißt zunächst: Es ist nicht Sache der Verwaltung und auch nicht der Gerichte, die für die Bemessung der Entschädigung maßgeblichen Grundlagen zu bestimmen. Der Gesetzgeber hat zu entscheiden, ob die Entschädigung in Geld oder anderen Werten (z.B. Rechte, Ersatzland) bestehen soll und welche Bewertungsgrundlagen sowie welche Maßstäbe entscheidend sein sollen.

Bei der Erfüllung dieser Regelungspflicht hat der Gesetzgeber die Entschädigung unter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen (Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG). Das bedeutet in dem hier maßgeblichen Zusammenhang, daß die Regelung so ausgestaltet sein muß, daß sie diesen Interessen auch Rechnung tragen kann. Im Hinblick auf die meist unterschiedliche Beschaffenheit und verschiedenartige Nutzbarkeit der enteigneten Grundstücke ist daher regelmäßig eine individuelle Festsetzung der Entschädigung notwendig. Deshalb enthalten die Enteignungsgesetze in der Regel einen abstrakten Entschädigungsmaßstab, der von der Verwaltung im einzelnen Fall zu konkretisieren ist.

In Anwendung der abstrakten Norm hat die Verwaltung die "Höhe der Entschädigung" im einzelnen Fall zu ermitteln. Es müssen also die nach dem gesetzlichen Bewertungsmaßstab maßgeblichen Wertfaktoren des individuellen Grundstücks festgestellt werden; auf dieser Grundlage ist dann die zu leistende Entschädigung zu bemessen. Im Streitfall haben die Gerichte darüber zu befinden, ob die im Gesetz als wesentlich bezeichneten Wertfaktoren vollständig und richtig ermittelt und der hieraus sich ergebende Betrag zutreffend errechnet ist. Diesen Weg hat der Gesetzgeber in § 5 Abs. 2 DOG beschriften. Er hat bestimmt, daß eine Geldentschädigung zu leisten ist, die nach dem Verkehrswert der Fläche ermittelt werden muß.

Die Beschwerdeführer irren, wenn sie meinen, nur dieses Verfahren entspreche dem Art. 14 Abs. 3 GG. Das Grundgesetz gebietet nicht, daß der Gesetzgeber bei der Regelung der Entschä-

---

Seite 420

---

digung immer einen abstrakten Maßstab wählt, den die Verwaltung dann im einzelnen Fall anwendet. Das ist nur in den Fällen erforderlich, in denen eine differenzierende Bemessung der Entschädigung nach den tatsächlichen Verhältnissen im Interesse einer gerechten Entschädigung geboten ist. Besteht bei den enteigneten Gegenständen kein wertmäßig bedeutsamer Unterschied in den wertbestimmenden Faktoren, so ist der Gesetzgeber nicht gehindert, einen konkreten Maßstab zu wählen, der den Interessen aller Betroffenen in gleichem Maße entspricht.

§ 5 Abs. 1 DOG betrifft diejenigen Deichflächen, an denen den Eigentümern lediglich eine Grasnutzung zusteht. Diese Grundstücke dienten im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes in gleicher Weise einem öffentlichen Zweck - dem

Hochwasserschutz - und unterlagen deshalb den gleichen Beschränkungen in der Nutzung. Es kann bei dieser Sachlage nicht beanstandet werden, wenn der Gesetzgeber von jeweils einheitlichen Werten ausgegangen ist und keine individuelle Wertermittlung durch die Verwaltung angeordnet hat. Er durfte einen festen Quadratmeterpreis im Gesetz selbst bestimmen.

III.

Die Rüge der Beschwerdeführer, die festgesetzten Abfindungssätze seien der Höhe nach keine angemessene Entschädigung und daher verfassungswidrig, ist ebenfalls unbegründet.

1. Während Art. 153 Abs. 2 Satz 2 der Weimarer Reichsverfassung eine "angemessene" Entschädigung gebot, ist die Entschädigung nach Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Das Reichsgericht hat die Vorschrift der Weimarer Reichsverfassung dahin ausgelegt, daß zwar kein Schadensersatz, aber doch "volle Entschädigung" gewährt werden müsse (RGZ 112, 189 [192]); es hat es auch abgelehnt, das Allgemeinwohl als Bemessungsfaktor für die Angemessenheit der Entschädigung gelten zu lassen (RGZ 128, 18 [33]). Demgegenüber gebietet Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG eine Interessenabwägung. Die Maßstäbe für

---

Seite 421

---

die Bestimmung der Enteignungsentschädigung sind einerseits die Interessen der Beteiligten und andererseits die Interessen der Allgemeinheit; sie sind in gerechter Weise gegeneinander abzuwägen. Die Enteignungsentschädigung soll das Ergebnis eines Interessenausgleichs sein und nicht die einseitige Anerkennung der Interessen des Betroffenen, aber auch nicht allein die der Allgemeinheit darstellen.

Das Abwägungsgebot des Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG ermöglicht es dem Gesetzgeber - zwingt ihn unter Umständen aber auch - auf situationsbedingte Besonderheiten des Sachverhalts und die Zeitumstände Rücksicht zu nehmen (vgl. insoweit zur Inhaltsbestimmung BVerfGE 8, 71 [80]; 20, 351 [361]) und damit zu einer im Zeitpunkt der Enteignung gerechten Entschädigung zu kommen. Eine starre, allein am Marktwert orientierte Entschädigung ist somit dem Grundgesetz fremd. Es trifft auch nicht zu, daß den Enteigneten durch die Entschädigung stets das "volle Äquivalent für das Genommene gegeben werden muß". Der Gesetzgeber kann je nach den Umständen vollen Ersatz, aber auch eine darunter liegende Entschädigung bestimmen (vgl. auch BVerfGE 4, 219 [235 f.]).

2. Hiernach kann bei der Beurteilung, ob sich die Regelung des § 5 Abs. 1 DOG innerhalb des maßgeblichen Rahmens hält, zunächst nicht der Auffassung der Beschwerdeführer gefolgt werden, der Abfindung müßten die Kaufpreise zugrunde gelegt werden, die vereinzelt für Deichgrundstücke bezahlt worden sind. Wesentlich ist zunächst, daß § 5 Abs. 1 DOG nur für solche Flächen gilt, auf denen keine über die übliche Grasnutzung hinausgehende Nutzung ausgeübt worden ist. Soweit der Eigentümer das Grundstück in weiterem Umfang rechtmäßig genutzt hat, tritt an die Stelle der Abfindung eine dem Verkehrswert der Fläche entsprechende Geldentschädigung (§ 5 Abs. 2 DOG). Bei den betroffenen Flächen handelt es sich ausschließlich um solche Grundstücke, die schon bisher dem Hochwasserschutz dienen und daher in ihrer Verkehrsfähigkeit und wirtschaftlichen Nutzbarkeit in erheblichem Umfang beschränkt waren. Die gestatteten

---

Seite 422

---

Benutzungsarten konnten im Interesse der Deichsicherheit durch die Behörden beschränkt oder untersagt werden. Der wirtschaftliche Wert dieser Grundstücke bestand daher praktisch nur im Wert der Grasnutzung, die aber - wie von den Beschwerdeführern eingeräumt worden ist - nur in Krisenzeiten eine Bedeutung hat. Vielfach wird - wie die mündliche Verhandlung auch ergeben hat - die Möglichkeit der Grasnutzung lediglich als eine lästige Pflicht zur Deicherhaltung angesehen. Soweit aber das Gras tatsächlich genutzt wird, können die Betroffenen die bisherige Nutzung im Rahmen des § 3 Abs. 1 DOG fortsetzen.

Unter Abwägung aller Gesichtspunkte sind die festgesetzten Abfindungsbeträge nicht zu beanstanden.

3. Das Gebot gleicher Behandlung ist nicht dadurch verletzt, daß der Gesetzgeber die Beträge für Deicheigentum und bürgerlich-rechtliches Eigentum verschieden festgesetzt hat. Wie sich aus den obigen Ausführungen ergibt, war die Rechtsstellung der Deicheigentümer schwächer als die der anderen Grundstückseigentümer. Das rechtfertigt eine differenzierende Wertfestsetzung.

4. Die Beschwerdeführer halten § 5 Abs. 1 DOG auch deshalb für verfassungswidrig, weil die Vorschrift nicht berücksichtige, daß ein Teil der entzogenen Grundstücke über die Grasnutzung hinaus bebauungsfähig sei. In diesem Fall komme eine Entschädigung nach dem Verkehrswert nicht in Betracht, weil § 5 Abs. 2 DOG darauf abstelle, daß die bisherige Nutzung über die Grasnutzung hinausgegangen sei.



Ob ein Grundstück bebauungsfähig ist, hängt nicht allein von den tatsächlichen Verhältnissen, sondern zunächst von den für das Grundstück maßgeblichen Rechtsvorschriften ab. Ein Grundstück, das nach den gesetzlichen Bestimmungen nicht bebaut werden darf, kann bei der Bemessung der Entschädigung nicht als Bauland in Betracht kommen. Eine Bebauung der Deiche kam nach dem bisherigen Recht nur ausnahmsweise in Betracht. Nach § 49 der Deichordnung von 1889 war die Errichtung, Erneuerung oder der Umbau von Gebäuden nur unter Vorbehalten und

---

Seite 423

---

grundsätzlich nur auf einer "Warft" neben dem Deich, in keinem Fall aber auf der Deichkappe erlaubt. Nach § 66 der Deich- und Sielordnung von 1862 sind die Errichtung, Erneuerung, Erweiterung und der Umbau von Gebäuden verboten; eine allgemeine Erlaubnis besteht lediglich für Gebäude auf "Worthen" von voller Deichhöhe; im übrigen konnten Ausnahmen von dem Bauverbot nur in Ortschaften gestattet werden, in denen eine Reihe von Gebäuden am Deich liegt. Bei dieser Rechtslage konnte der Gesetzgeber bei seiner generellen Abfindungsregelung die etwaige Bebauungsfähigkeit einzelner Grundstücke außer Betracht lassen. Wenn ein Grundstück dennoch ausnahmsweise Baulandqualität im Rechtssinn gehabt haben sollte, dürfte einer entsprechenden Anwendung des § 5 Abs. 2 DOG nichts entgegenstehen.

5. Die Beschwerdeführer beanstanden zu Unrecht, daß § 5 Abs. 1 DOG den Verlust von Pachteinahmen nicht berücksichtige. Dieses Vorbringen geht schon deshalb fehl, weil die Beschwerdeführer die bisherige Nutzung grundsätzlich fortsetzen können und aus § 3 Abs. 1 DOG kein Verbot für eine Weiterverpachtung hergeleitet werden kann. Das ist auch vom Senat der Freien und Hansestadt Hamburg eingeräumt worden.

6. Der Einwand, § 5 Abs. 1 DOG schließe die Berücksichtigung des Wertes der Bodengare aus, ist ebenfalls nicht gerechtfertigt. Die Gare ist nur dann von Bedeutung, wenn sie zu einer Nutzung geführt hat, die über die Grasgewinnung hinausgeht. Dann tritt aber die Entschädigungsregelung des § 5 Abs. 2 DOG ein.

7. Gegen die Entschädigungsregelung des § 5 Abs. 2 DOG bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Eine Entschädigung nach dem Verkehrswert steht in jedem Fall mit Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG in Einklang.

a) Einzelne Beschwerdeführer machen jedoch geltend, durch die Rechtsumwandlung der Deichstrecken trete eine Wertminderung ihrer benachbarten Grundstücke ein. Es ist richtig, daß die Enteignungsgesetze für einen solchen Sachverhalt häufig eine Ent-

---

Seite 424

---

schädigung vorsehen. Das Fehlen einer solchen Regelung ist hier jedoch deshalb unschädlich, weil die Rechtsumwandlung nicht zu tatsächlichen Veränderungen der Umgebung führt, wie dies bei anderen Enteignungen regelmäßig der Fall ist. Die Rechtsänderung allein kann kaum zu einer Wertminderung der angrenzenden Grundstücke führen, zumal die tatsächliche Nutzung der Deichstrecke durch die Rechtsumwandlung nicht berührt wird.

b) Entsprechendes gilt für den Einwand, bei den Grundstücken, die nach § 4 Abs. 1 DOG von der Rechtsumwandlung ausgeschlossen sind, entstehe eine "Insellage", die zu einer Wertminderung führe. Auch hierbei ist wesentlich, daß die die Gelände umgebenden Garten- und Hofflächen auch ohne eine Anzeige weiterhin in bisherigem Umfang genutzt werden können (§ 3 Abs. 1 Satz 2, zweiter Halbsatz DOG). Daß die Weiterbenutzung nach § 3 Abs. 3 DOG durch die Wasserbehörde untersagt werden kann, soweit es der Hochwasserschutz erfordere, entspricht der Sache nach bereits der bisherigen Rechtslage, hat die Betroffenen also nicht zusätzlich beeinträchtigt.

8. Die Abgrenzung der Abfindung nach § 5 Abs. 1 DOG von der Entschädigung nach § 5 Abs. 2 DOG wirft - wie das Vorbringen der Beschwerdeführer zeigt - mancherlei Zweifel auf. Es kann aber nicht Sache des Bundesverfassungsgerichts sein, im Rahmen dieser Verfassungsbeschwerden solche Fragen des einfachen Rechts zu entscheiden. Das muß den zuständigen Gerichten überlassen bleiben.

(gez.) Dr. Müller Dr. Stein Ritterspach

Dr. Haager Rupp-v. Brünneck Dr. Böhmer

Dr. Brox Dr. Zeidler

[Zum Anfang](#)