

## **Vorlesung Staatshaftungsrecht**

Dienstag, den 18. Mai 2004

### **A. Ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung**

Ausgehend von der Pflichtexemplarentscheidung des BVerfG haben wir den Schutzbereich der Eigentumsgarantie bestimmt, im Rahmen der Eingriffsprüfung Enteignung und Inhalts- und Schrankenbestimmungen voneinander abgegrenzt und uns darüber Gedanken gemacht, welche Schranken der Gesetzgeber zu beachten hat, wenn er Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmt. Dabei ist es insbesondere um die Frage gegangen, ob eine Pflichtexemplarregelung auch dann eine verfassungsmäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums ist, wenn einem Verleger sehr teurer Bücher, die in geringer Auflage hergestellt werden, aufgegeben wird, ein Exemplar der Auflage abzuzweigen und unentgeltlich der staatlichen Pflichtexemplarbibliothek zu überlassen. Den Schrankenteil dieser Prüfung möchte ich - zum Teil wiederholend - besprechen, weil noch einiges zu den Enteignungstheorien darzustellen ist.

#### **I. Schranken**

Der Gesetzgeber darf Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmen (Art. 14 I 2 GG). Es macht wenig Sinn, Inhalts- und Schrankenbestimmung begrifflich zu trennen (vgl. auch Jarass in: Jarass/Piero, Art. 14 Rn. 29). Fraglich ist für beides in gleicher Weise, welche Schranken dem Gesetzgeber gezogen sind, wenn er das Grundrecht einschränkt.

#### **II. Schranken-Schranken**

Gesetzmäßigkeit (Art. 14 I 2 GG): hier gegeben.

Gemeinwohlbindung (mittelbar aus Art. 14 II GG): kulturpoliti-

sches Bedürfnis, die literarischen Erzeugnisse dem wissenschaftlich und kulturell Interessierten möglichst geschlossen zugänglich zu machen und künftigen Generationen einen umfassenden Einblick vom geistigen Schaffen früherer Epochen zu vermitteln. Diesem Bedürfnis wird durch eine Ablieferungspflicht zugunsten öffentlicher Bibliotheken sinnvoll Rechnung getragen (E 58, 149).

Verhältnismäßigkeit (zum Folgenden allgemein: Jarass in: Jarass / Pieroth, Art. 20 Rn. 80 - 86):

Geeignetheit: Jedes Mittel, mit dessen Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann; das Mittel muss nicht das bestmögliche sein; es genügt ein Beitrag zur Zielerreichung. Das ist hier gegeben.

Erforderlichkeit: Gegeben, wenn das Ziel der staatlichen Maßnahme nicht durch ein anderes, gleich wirksames Mittel erreicht werden kann, welches das Grundrecht nicht oder weniger fühlbar einschränkt. Alternativmittel könnte im vorliegenden Fall die Pflicht der Verleger sein, öffentlichen Bibliotheken je ein Exemplar zum Kauf anzudienen. Gegenargument: Dieses Mittel ist nicht gleich wirksam, weil die Finanzmittel der öffentlichen Bibliotheken beschränkt sind. Das alternative Mittel darf nicht zu einer unangemessen höheren finanziellen Belastung des Staates führen (E 77, 110 f. - dort zu Kontrollen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit). Mit dieser Maßgabe ist die Erforderlichkeit zu bejahen; ein milderer Mittel ist nicht ersichtlich.

Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne: **Bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe muss die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt sein. Die betroffenen Interessen dürfen nicht ersichtlich wesentlich schwerer wiegen** (Jarass in: Jarass / Pieroth, Art. 20 Rn. 83).

Bei Art. 14 I / II GG besteht die Besonderheit, dass diese sehr

allgemein gehaltene Formel, die für alle Grundrechte gilt, durch bereichsspezifische Formeln konkretisiert wird. Insoweit besteht eine Parallele zu Art. 12 I GG; dort kommt auf der 3. Stufe der Verhältnismäßigkeitsprüfung die Dreistufentheorie zum Tragen, die zumindest etwas griffigere und zum Teil auch strengere Kriterien zur Hand gibt. Bei Art. 14 I/II GG werden die Konkretisierungen des Übermaßverbotes als 3. Stufe der Verhältnismäßigkeitsprüfung von den sog. Enteignungstheorien geliefert, die nachfolgend zunächst abstrakt vorgestellt und sodann auf den Pflichtexemplarfall angewandt werden. Diese Theorien heißen Enteignungstheorien, weil sie früher dem Zweck dienten, die Enteignung von der Inhalts- und Schrankenbestimmung abzugrenzen. Dieser Zweck hat sich erledigt, seitdem das BVerfG den Enteignungsbegriff selbstständig, eng und unabhängig von dem Begriff der Inhalts- und Schrankenbestimmung definiert. Die Enteignungstheorien dienen heute dem Zweck, auf der 3. Stufe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zulässige von unzulässigen Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums zu unterscheiden.

--> Schweretheorie: Ob das Maß zulässiger Sozialbindung überschritten wird, hängt von der Schwere und Tragweite des Eingriffs ab.

--> Sonderopfertheorie: ..., hängt davon ab, ob dem Betroffenen im Vergleich mit anderen ein besonderes Opfer abverlangt wird, das sich nicht durch die besondere Eigenart des belasteten Eigentums vor dem Gleichbehandlungsgebot rechtfertigen lässt.

--> Zweckentfremdungstheorie: ..., hängt davon ab, ob die Sache nicht mehr dem Zweck dienen kann, den der Eigentümer mit ihr bisher in rechtmäßiger Weise verfolgt hat; eine bloße Inhaltsbestimmung liegt dagegen vor, wenn die Regelung lediglich die funktionsgerechte Verwendung des Eigentums betrifft; die Grenzen zulässiger Sozialbindung werden überschritten, wenn der Eigentümer zwar formal sein Eigentum behält, damit aber nicht mehr nach eigenen Vorstellungen (privatnützig) verfahren darf.

--> Lehre von der Sozialpflichtigkeit: Das Maß und der Umfang der dem Eigentümer von der Verfassung zugemuteten und vom

Gesetzgeber zu realisierenden Bindung hängt wesentlich davon ab, ob und in welchem Ausmaß das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und in einer sozialen Funktion steht; weitere Gesichtspunkte sind die Situationsgebundenheit bei Grundstücken, das immanente Risiko, die Gemeinverträglichkeit, die Vorbelastung. Der Grundrechtsschutz ist stärker, soweit das Eigentum die persönliche Freiheit des Einzelnen im vermögensrechtlichen Bereich sichert.

Die verschiedenen Enteignungstheorien schließen sich nicht gegenseitig aus. Sie sind vielmehr verschiedene Ansätze, um zum selben Ziel zu gelangen: einer Abgrenzung von übermäßigen und nicht übermäßigen Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums. Deshalb können sie je nach Lage des Einzelfalles alternativ angewendet oder miteinander kombiniert werden; es ist durchaus möglich, dass mal die eine und mal die andere Theorie für die Beurteilung eines Falles ergiebiger ist.

Bei Anwendung dieser Theorien auf den vorliegenden Fall ergibt sich Folgendes (gemäß E 58, 148 ff.):

(1) Druckwerke haben eine soziale Bedeutung und Funktion. Sie sind, losgelöst von privatrechtlicher Verfügbarkeit, geistiges und kulturelles Allgemeingut (148 f.).

(2) Die unentgeltliche Abgabe eines Belegexemplars je Druckwerk stellt eine zumutbare, den Verleger nicht übermäßig und einseitig treffende Belastung dar, wenn der damit verbundene wirtschaftliche Nachteil nicht wesentlich ins Gewicht fällt (149).

(3) Allerdings wiegt die Pflichtexemplarregelung bei Druckwerken, die mit großem Aufwand und nur in kleiner Auflage hergestellt werden, besonders schwer. Die wirtschaftlichen Risiken bibliophiler Editionen sind ohnehin sehr groß. Andererseits sind sie künstlerisch, wissenschaftlich oder literarisch herausragend wertvoll, so dass staatlicherseits ein Interesse besteht, solche Produktionen zu ermutigen und nicht zu behindern (149 f.).

(4) Bibliophilen Druckerzeugnissen wird ein Sonderopfer aufer-

legt. Sie stellen eine relativ klar bestimmbare Gruppe dar, für welche die Pflichtexemplarregelung zu Belastungen von besonderer Intensität führt. Der Gleichheitssatz gebietet in diesem Fall, die Elemente der inhaltsbestimmenden Regelung so zu ordnen, dass einer unterschiedlichen Inanspruchnahme der Eigentümer und damit dem unterschiedlichen Gewicht ihrer Belange gegenüber den Belangen der Allgemeinheit hinreichend differenziert Rechnung getragen wird und einseitige Belastungen vermieden werden (150 f.).

(5) Die Kombination von Sonderopfer- und Schweretheorie bringt das BVerfG zu dem Resultat, dass die Pflichtexemplarregelung mit Art. 14 I 1 GG insoweit unvereinbar ist, als sie ausnahmslos für jedes Druckwerk eine Kostenerstattung ausschließt. Der Gesetzgeber müsse eine differenzierende Regelung schaffen, die den Härtefällen in geeigneter Weise Rechnung trage.

(6) Das Gegenargument, die Verleger bibliophiler Werke könnten die Kosten des Pflichtexemplars auf den Preis der übrigen Exemplare abwälzen, lässt das BVerfG, selbst seine fragliche ökonomische Richtigkeit unterstellt, nicht gelten. Dieser Gedanke sei mit der Bestandsgarantie des Eigentums unvereinbar (151 f.).

### **III. Ergebnis**

Die Pflichtexemplarregelung ist unverhältnismäßig im engeren Sinne. Ein Verstoß gegen Art. 14 I 1 GG liegt vor. Die gesetzliche Inhalts- und Schrankenbestimmung überschreitet den Rahmen zulässiger Sozialbindung des Eigentums. Es steht im Ermessen des Gesetzgebers, für die Härtefälle eine angemessene Regelung zu finden. Diese muss nicht notwendig in einer vollen Kostenerstattung oder in einer Freistellung von der Belegpflicht bestehen. Das Berliner Gesetz bestimmt hierzu: Dem Ablieferungspflichtigen wird auf schriftlichen Antrag eine angemessene Entschädigung gewährt, wenn ihn die unentgeltliche Abgabe wegen der hohen Herstellungskosten und der kleinen Auflage des Werkes unzumutbar belastet. Grundlage des Entschädigungsanspruchs ist das Gesetz. Unmittelbar aus Art. 14 GG folgt kein Entschädigungsanspruch.

Aus Art. 14 I 1 GG folgt nur, dass die gesetzliche Ablieferungspflicht verfassungswidrig und nichtig ist, wird sie nicht durch die einfachgesetzliche Entschädigungspflicht ergänzt.

#### **IV. Mögliche Rechtsfolgen aus Art. 14 I / II bzw. III GG**

(1) Ein Gesetz ist als Inhalts- und Schrankenbestimmung zulässig, weil es den Rahmen der Sozialbindung des Eigentums nicht überschreitet. Die Inhalts- und Schrankenbestimmung ist dann hinzunehmen; eine Entschädigung wird nicht gewährt.

(2) Ein Gesetz ist als Inhalts- und Schrankenbestimmung unzulässig, weil es in unverhältnismäßiger Weise den Rahmen der Sozialbindung des Eigentums überschreitet. Die Inhalts- und Schrankenbestimmung ist dann verfassungswidrig und nichtig; sie hat zu unterbleiben; für die Gewährung einer Entschädigung besteht dann (wenn die Inhalts- und Schrankenbestimmung nichtig ist) kein Anlass.

(3) Ein Gesetz bleibt als Inhalts- und Schrankenbestimmung nur deshalb im Rahmen zulässiger Sozialbindung, weil es als Ausgleich für eine atypische Belastung im Einzelfall eine Entschädigung vorsieht. Die Inhalts- und Schrankenbestimmung ist dann gegen Entschädigung hinzunehmen. Beispiel: § 74 II 3 VwVfG. Hier geht es um einen Planfeststellungsbeschluss, der ein Vorhaben, wie den Bau einer Autobahn oder einer Bahntrasse, zulässt; wenn solche Vorhaben nachteilige Wirkungen auf Rechte anderer haben, die sich durch Auflagen nicht ausgleichen lassen, etwa die Auflage, Lärmschutzwände zu errichten, dann bedarf der gleichwohl ergehende Planfeststellungsbeschluss zu seiner Rechtmäßigkeit der Beifügung einer Nebenbestimmung, durch welche der Betroffene einen Anspruch auf eine angemessene Entschädigung in Geld erhält.

Aus der letzten Alternative, der sog. ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums, darf nicht der Schluss gezogen werden, Entschädigungsansprüche könnten unmittelbar auf Art. 14 GG gestützt werden. Das Gegenteil ist

der Fall. Art. 14 GG gibt weder in Abs. 1 noch in Abs. 3 eine unmittelbare Rechtsgrundlage für eine Entschädigung. Entschädigungsansprüche können sich immer nur aus dem Gesetz ergeben. Aus der Verfassung ergibt sich nur, wann eine gesetzliche Entschädigungsregelung notwendig ist. Wird eine verfassungsrechtlich notwendige Entschädigungsregelung vom Gesetzgeber nicht getroffen, so folgt die Entschädigungspflicht nicht aus der Verfassung. Die verfassungsrechtliche Rechtsfolge lautet vielmehr, dass die an sich entschädigungspflichtige staatliche Maßnahme zu unterbleiben hat.

Überschreitet eine Inhalts- und Schrankenbestimmung den Rahmen zulässiger Sozialbindung, so ist sie verfassungswidrig und hat zu unterbleiben. Der Gesetzgeber kann den Rahmen zulässiger Sozialbindung zwar ausdehnen, indem er als Ausgleich für vereinzelte übermäßige Härten Entschädigungs- oder Ausgleichsansprüche gewährt. Ob er das tut, ist seine Entscheidung. Diese Entscheidungszuständigkeit wird auch damit gerechtfertigt, dass der Gesetzgeber Inhaber der Budgethoheit ist. Bevor er eine Entschädigungsregelung trifft, muss er in jedem Fall prüfen, ob hinreichend gewichtige Gründe für den Eingriff in das Eigentum gegeben sind. Denn sowohl bei Inhalts- und Schrankenbestimmungen als auch bei Enteignungen hat die Eigentumsbestandsgarantie des Art. 14 I 1 GG regelmäßig Vorrang vor einer bloßen Eigentumswertgarantie. Art. 14 I / II GG macht darum auch für ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmungen Vorgaben für den Gesetzgeber. Die Entschädigung muss so bestimmt sein und das Verfahren ihrer Gewährung muss so geregelt sein, dass der Eigentümer nicht Gefahr läuft, in der unsicheren Erwartung eines nachträglich in einem anderen Verfahren zu bewilligenden Ausgleichs Primärrechtsmittel zu versäumen (BVerfGE 100, 226, 246).

Auch eine Enteignung ohne ausreichende gesetzliche Grundlage für die Entschädigung wäre verfassungswidrig. Erfolgt sie gleichwohl, so erwächst der einfachgesetzlich fehlende Entschädigungsanspruch nicht aus Art. 14 III GG. Aus dieser Norm

ergibt sich dann vielmehr ein Anspruch auf Unterlassung der Enteignung.

Bevor ich damit von der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums zur Enteignung übergehe, will ich zur Systematik von Art. 14 GG drei weitere Punkte klarstellen:

(1) Art. 14 GG hat drei Absätze, aber nur zwei grundrechtliche Gewährleistungen. Die Absätze 1 und 2 bilden eine Einheit; sie schützen das Eigentum vor staatlichen Maßnahmen, die keine Enteignungen sind, insbesondere vor gesetzlichen Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums. In Abs. 3 geht es demgegenüber um Enteignungen.

(2) Sämtliche auf gesetzlicher Grundlage erfolgenden staatlichen Eingriffe in das Eigentum können in zwei Gruppen eingeteilt werden: Inhalts- und Schrankenbestimmungen und Enteignungen. Beide schließen einander aus. Ein Übergang von dem einen zum anderen findet nicht statt. Die Qualifikation ist unabhängig von der Belastungsintensität der Maßnahme.

(3) Zwischen Inhaltsbestimmungen und Schrankenbestimmungen des Eigentums (beide Art. 14 I 2 GG) braucht dagegen nicht unterschieden zu werden.

## **B. Die Enteignung**

Vom Enteignungsrecht werde ich nur die verfassungsrechtlichen Grundlagen darstellen, nicht die gesetzlichen Ausprägungen, etwa die Enteignungsregelungen in den §§ 85 bis 122 BauGB. Deren Kenntnis gehört nicht zu den Grundzügen des Staatshafungsrechts, die für Sie examensrelevant sind.

Bei der Darstellung gehe ich in zwei Schritten vor. Zuerst wird erläutert, was eine Enteignung ist. Im Anschluss daran wird dargelegt, wann eine Enteignung aus verfassungsrechtlicher Sicht rechtmäßig ist.

### **I. Begriff der Enteignung**



Enteignung bedeutet die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter, durch Art. 14 I GG geschützter Rechtsgüter durch einen gezielten hoheitlichen Rechtsakt zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben.

## **1. Eigentum im Sinn von Art. 14 I 1 GG**

Welche Rechtsgüter von Art. 14 I 1 GG als Eigentum im verfassungsrechtlichen Sinne geschützt werden, haben wir besprochen. Zur Wiederholung möchte ich auf das Problem "eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb" noch einmal eingehen. Dieser ist als das, was in seiner Gesamtheit den schon vorhandenen wirtschaftlichen Wert ausmacht und sich beim Verkauf des Betriebes im Kaufpreis niederschlägt, geschützt. Dazu gehören:

- der sachliche Bestand (Grundstücke, Einrichtungen, Waren),
- Forderungen,
- der Firmenname,
- Kundschaft und Geschäftsbeziehungen,
- der Kontakt nach außen über eine Straße,
- der good will.

Dazu gehören nicht:

- Erwerbchancen auf dem Markt,
- der Fortbestand einer günstigen Rechtslage, etwa eines niedrigen Ausfuhrzolltarifs,
- die günstige Lage des Betriebs an einer belebten Straße.

## **2. Der Eigentumsentzug als Enteignungsvorgang**

Die Enteignung besteht in der Auflösung der rechtlichen Zuordnung eines eigentumsrechtlich geschützten Vermögensgutes zu dem bisherigen Rechtsinhaber. Die Entziehung kann und wird in der Regel neben dieser Auflösung zur Begründung einer neuen Vermögenszuordnung führen, doch kommt es darauf für den Enteignungsbegriff nicht an. Die Enteignung ist kein Güterbeschaffungsvorgang (BVerfGE 83, 201 (211)).

Unproblematisch ist der Vollentzug des Rechts. Probleme können sich ergeben bei seiner bloß teilweisen Entziehung. Der teilweise Entzug kann darin bestehen, dass räumlich oder sachlich abgrenzbare Teile eines Vermögensgutes betroffen sind, etwa ein Teil eines Grundstücks. Teilweiser Entzug liegt auch vor, wenn zwar das Vollrecht belassen, dieses aber mit beschränkt dinglichen Rechten belastet wird, z.B. das Grundeigentum mit einer Grunddienstbarkeit, die einem Versorgungsunternehmen der öffentlichen Hand gestattet, Versorgungsleitungen über das Grundstück zu führen.

Kein Entzug sind in diesem Sinne Nutzungs- oder Verfügungsbeschränkungen, etwa des Denkmalschutzrechts, die nicht selbst den Charakter einer verselbstständigten Rechtsposition haben. Solche Nutzungs- oder Verfügungsbeschränkungen sind vielmehr Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums. Allerdings ist der völlige Ausschluss aller mit dem Eigentum verbundenen Nutzungs- und Verfügungsmöglichkeiten einer Enteignung gleichzusetzen, weil das betroffene Vermögensgut dadurch völlig entwertet wird (offen zu dieser streitigen Frage BVerfGE 79, 174, 192; kritisch zu der Rechtsprechung des BVerfG, die schwerwiegende Nutzungsbeschränkungen des Eigentums nur als Inhalts- und Schrankenbestimmungen begreift, demgegenüber wirtschaftlich weit geringer belastende Dienstbarkeiten aber als Enteignung: **Axer**, DVBl. 1999, 1538 ff.; Fortsetzung dieser Rechtsprechung in BVerfGE 100, 226. 243).

### **3. Gezielter hoheitlicher Rechtsakt**

Enteignungen sind nur möglich durch Rechtsakt. Faktische Einwirkungen des Staates auf das Eigentum, etwa durch den Absturz eines Militärflugzeugs, sind schon deshalb keine Enteignung. Der Rechtsakt muss weiter hoheitlich, d.h. öffentlich-rechtlich und einseitig sein. Er muss schließlich auf den Eigentumsentzug zielen, also final sein. Der Eigentumsentzug darf nicht bloß eine zufällige Nebenfolge darstellen.

Der Rechtsakt kann sein ein Verwaltungsakt oder eine sonstige einseitige Maßnahme der Exekutive, die alle einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Die Enteignung kann aber auch unmittelbar durch ein Gesetz erfolgen, das keines weiteren Vollzugsaktes bedarf. In dem einen Fall spricht man von einer Administrativenteignung, in dem anderen Fall von einer Legalenteignung.

#### **4. Der Enteignungszweck**

Enteignung ist schließlich nur ein solcher Vermögenszugriff des Staates, der der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen soll. Keine Enteignung ist darum die Zwangsversteigerung eines Grundstücks in einem staatlichen Verfahren, denn der Zweck dieser Maßnahme ist nicht die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, sondern die Befriedigung eines Gläubigers.

## **II. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Enteignung**

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Enteignung können den einzelnen Sätzen des Art. 14 III GG entnommen werden. Die Enteignung bedarf erstens einer gesetzlichen Grundlage, die Enteignung muss zweitens dem Wohl der Allgemeinheit dienen, die Enteignung muss drittens verhältnismäßig sein, und die Enteignung muss viertens gegen angemessene Entschädigung erfolgen, wobei deren Art und Ausmaß in dem Enteignungsgesetz zu regeln sind.

### **1. Gesetzliche Grundlage**

Die Enteignung bedarf, wie jeder Grundrechtseingriff, einer parlamentsgesetzlichen Grundlage (Art. 14 III 2 GG). Das Gesetz kann die Enteignung selbst vornehmen (Legalenteignung) oder die Exekutive zu ihr ermächtigen (Administrativenteignung). Die Legalenteignung muss nach Auffassung des BVerfG die Ausnahme

bleiben, weil durch sie der Rechtsschutz des Betroffenen erheblich verkürzt und erschwert würde. Ein Beispiel ist die Enteignung von Grundstücken zur Errichtung von Deichen, als Reaktion des Hamburger Gesetzgebers auf die Flutkatastrophe von 1962 (BVerfGE 24, 367).

## **2. Allgemeinwohlbindung der Enteignung**

Die Enteignung ist weiter nur zum Wohl der Allgemeinheit zulässig (Art. 14 III 1 GG). Während es für die Bestimmung des Enteignungsbegriffes nur darauf ankommt, ob die Enteignung in der Absicht vorgenommen wird, dem Allgemeinwohl zu dienen, hängt ihre Rechtmäßigkeit davon ab, ob dies tatsächlich so ist. Das verfassungsrechtliche Erfordernis ist jedoch unbestimmt. Es ist Sache des Gesetzgebers, es näher zu bestimmen und zu begrenzen. Das BVerfG verlangt, dass der Enteignungszweck in dem Enteignungsgesetz festgelegt ist. Aus ihm müsse hervorgehen, für welche Vorhaben unter welchen Voraussetzungen und für welche Zwecke eine Enteignung zulässig sein solle (BVerfGE 56, 249 (261)):

Dem Wohl der Allgemeinheit kann auch eine Enteignung zugunsten eines Unternehmens des Privatrechts dienen. Das ist einmal der Fall, wenn das Unternehmen öffentliche Aufgaben nur in den Rechtsformen des Privatrechts wahrnimmt, also Teil der öffentlichen Verwaltung ist. Beispiel: eine Enteignung zugunsten eines Energieversorgungsunternehmens. Dem Wohl der Allgemeinheit kann aber auch eine Enteignung zugunsten eines nicht nur der Rechtsform, sondern auch der Substanz nach privaten Unternehmens dienen, etwa wenn sie beiträgt zur Schaffung von Arbeitsplätzen oder zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur durch dieses Unternehmen. Beispiel: Grundstücksenteignungen zugunsten einer Teststrecke der damaligen Daimler Benz AG. Es muss dann aber in dem Enteignungsgesetz gewährleistet sein, dass der Private die Gemeinwohlziele tatsächlich und dauerhaft verwirklicht, derentwegen zu seinen Gunsten enteignet worden ist.

### 3. Junktimklausel

Von großer praktischer Bedeutung ist das Erfordernis, dass Art und Ausmaß der Entschädigung schon in dem Enteignungsgesetz geregelt sein müssen; so Art. 14 III 2 GG. Dieses Erfordernis nennt man Junktimklausel. Fehlt eine solche Regelung in dem Enteignungsgesetz oder ist sie unvollständig, so darf auf seiner Grundlage eine Enteignung nicht vorgenommen werden; der Verwaltung ist eine Nachbesserung durch Gewährung einer Entschädigung unmittelbar aus Art. 14 III GG verwehrt. Die Junktimklausel dient dem Zweck, **(1)** den Bürger zu sichern, **(2)** dem staatlichen Gesetzgeber vor Augen zu führen, dass er zu einem Grundrechtseingriff ermächtigt, und **(3)** die Budgethoheit des Parlamentes zu schützen. Sie ist *lex specialis* zu dem Zitiergebot in Art. 19 I 2 GG.

Die Junktimklausel steht in einem engen Zusammenhang zum engen Enteignungsbegriff des BVerfG. Die Junktimklausel kann nämlich sinnvoll nur angewandt werden, wenn im Zeitpunkt der Erteilung einer gesetzlichen Ermächtigung von den Maßnahmen, zu denen ermächtigt wird, feststeht, dass sie Enteignungen sind. Dies war nach dem weiten Enteignungsbegriff, den der BGH vor der Nassauskiesungsentscheidung vertreten hatte, nicht gegeben, weil der BGH den Enteignungscharakter einer staatlichen Maßnahme, z.B. einer denkmalschutzrechtlichen Unterschützstellung, nach den Folgen bestimmt hat, nämlich nach dem Vorliegen eines Sonderopfers im Einzelfall - und diese Folgen sind nicht immer vorhersehbar. Man behalf sich damals mit sogenannten salvatorischen Entschädigungsklauseln. Diese lauteten: "Stellen Maßnahmen aufgrund dieses Gesetzes eine Enteignung dar, ist eine angemessene Entschädigung in Geld zu gewähren." Für solche Klauseln besteht auf der Grundlage des engen, ex ante kalkulierbaren Enteignungsbegriffes des BVerfG kein Bedürfnis mehr. Sie werden heute bei Enteignungen als unzulässig angesehen. Auch bei ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmungen stellt das BVerfG für die Ausgleichsregelung Anforderungen auf, denen eine salvatorische Klausel nicht genügt (E 100, 226, 243 ff.).

#### **4. Weitere Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen**

Weitere Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen einer Enteignung können dem Grundgesetz nicht mehr entnommen werden. Sie ergeben sich aus dem jeweils anwendbaren Enteignungsgesetz. Das gilt insbesondere für das Enteignungsverfahren. Darauf kann hier nicht näher eingegangen werden.

#### **III. Rechtsfolgen einer rechtmäßigen Enteignung**

Auch die Rechtsfolgen einer rechtmäßigen Enteignung ergeben sich ausschließlich aus dem Enteignungsgesetz, nicht aus der Verfassung. Die Verfassung gibt nur vor, wie dieses Gesetz beschaffen sein muss, um Grundlage für rechtmäßige Enteignungen sein zu können.

Die Rechtsfolge lautet: Entschädigung. Die Entschädigung ist nicht an einer hypothetischen Vermögensentwicklung auszurichten, sondern grundsätzlich nach dem Verkehrswert der entzogenen Substanz im Zeitpunkt der Enteignung zu bemessen. Eine starre, allein am Marktwert orientierte Entschädigung ist dem Grundgesetz aber fremd. Vielmehr kann die nach Art. 14 III 3 GG gebotene gerechte Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten dazu führen, dass eine unter dem Verkehrswert liegende Entschädigung zu zahlen ist. Dies wäre verfassungsrechtlich jedenfalls zulässig, so z.B. wenn der Eigentumswert wie bei Bodenwertsteigerungen nicht eigene Leistung des Eigentümers widerspiegelt. Die meisten Enteignungsgesetze machen von dieser Möglichkeit aber keinen Gebrauch. Sie gewähren durchweg volle Entschädigung, d.h. einen Geldbetrag, der den Enteigneten in die Lage versetzt, eine Sache gleicher Art und Güte am Markt zu beschaffen. Entschädigungspflichtig ist, wer durch die Enteignung begünstigt ist, etwa weil die Enteignung der Wahrnehmung seiner Aufgaben dient. Streitigkeiten über die Höhe der Entschädigung werden gemäß Art. 14 III 4 GG vor den ordentlichen Gerichten ausgetragen, obwohl es sich um

öffentlich-rechtliche Streitigkeiten handelt.