

Grundkurs Öffentliches Recht II. Grundrechte

Besprechungsfall für Freitag, den 27. Mai 2005

Sachverhalt: Die Einfahrt einer dem E gehörenden Villa wird von einer selten hohen und sehr schönen Buchshecke flankiert. Vorfahren des E haben diese Hecke nicht nur aus ästhetischen, sondern auch aus wirtschaftlichen Gründen angepflanzt. Buchsholz ist nämlich teuer. E befindet sich in finanziellen Schwierigkeiten; außerdem ist er der Buchshecke überdrüssig. Er will darum das Holz abschlagen lassen und verkaufen. Als die in Berlin für Natur- und Landschaftsschutz zuständige Behörde von diesem Vorhaben erfährt, setzt sie die Buchshecke als Naturdenkmal fest [Nach § 21 II BerlNatSchG möglich für alte, seltene oder wertvolle Bäume oder Baumgruppen; nach § 18 I BerlNatSchG eine Rechtsverordnung des für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Mitglieds des Senates]. Mit dieser Festsetzung ist das Verbot des Abholzens verbunden (§ 21 III BerlNatSchG). Die Zahlung einer Entschädigung - nach § 47 I BerlNatSchG - lehnt die Behörde ab.

Sind die Festsetzung und die Ablehnung einer Entschädigung mit Art. 14 I GG vereinbar?

Lösung:**I. Schutzbereich (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG)**

Der **persönliche** Schutzbereich ist eröffnet, weil Art. 14 GG jede natürliche Person unabhängig von der Staatsangehörigkeit schützt.

Der **sachliche** Schutzbereich umfasst die Nutzung von Eigentum.

(1) **Schutzobjekt:** Als zivilrechtlicher Eigentümer des Grundstücks ist E auch im verfassungsrechtlichen Sinne Eigentümer. (2) **Geschütztes Verhalten:** Geschützt sind Innehabung, Nutzung und Verfügung. Im vorliegenden Fall geht es um die Nutzung. Zwar werden die Nutzungsmöglichkeiten des

Eigentums durch Gesetz bestimmt (Inhaltsbestimmung). Man kann aber nicht sagen, das Abholzen der Buchshecke werde vom Naturschutzrecht aus dem Kreis der grundrechtlich geschützten Nutzungen herausgenommen, so dass schon der Schutzbereich nicht eröffnet ist. Das ergibt sich daraus, dass die durch Naturschutz- und Landschaftsgesetze eingeführten Beseitigungs- und Veränderungsverbote neueren Datums sind und auf einen schon vorhandenen Eigentumsbestand treffen. Dieser vorhandene Eigentumsbestand umfasst auch die Nutzung durch Abholzen.

Zwischenergebnis: Das Abholzen der Buchshecke durch E fällt in den Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG.

II. Eingriff

Eingriff ist jedes staatliche Verhalten, durch welches die Ausübung der grundrechtlichen Freiheit tatsächlich oder rechtlich unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert wird. Die Festsetzung der Buchshecke als Naturdenkmal durch die zuständige Behörde ist im Hinblick auf das Vorhaben des E ein solcher Eingriff, weil damit das Verbot ihrer Beseitigung begründet und damit eine Form der Eigentumsnutzung rechtlich unmöglich gemacht wird.

Bei Art. 14 GG ist zusätzlich zu prüfen, ob dieser Eingriff eine Enteignung oder eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums ist. An diese Differenzierung schließen sich unterschiedliche Regelungen über die verfassungsrechtliche Rechtfertigung an.

Die **Enteignung** ist ein hoheitlicher Rechtsakt, der auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver Eigentumspositionen im Sinne von Art. 14 Abs. 1 GG zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben gerichtet ist. Diese Voraussetzungen sind nicht erfüllt. E soll sowohl das Grundstück, dessen wesentlicher Bestandteil die Buchshecke ist, als auch diese selbst behalten dürfen, sogar müssen; damit entfällt eine vollständige Entziehung. Auch eine teilweise Entziehung scheidet

aus, denn das Eigentum soll E ganz erhalten bleiben. Nur sein Eigentümerbelieben, seine Eigentümerbefugnisse werden verkürzt. Folglich liegt keine Enteignung, sondern eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums vor. Zu der Abgrenzung von teilweiser Entziehung und Enteignung: Axer, DVBl. 1999, 1533.

III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Der Eingriff ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt, wenn er auf einer gesetzlichen Inhalts- und Schrankenbestimmung beruht, die ihrerseits verfassungsmäßig ist, und wenn die Anwendung der gesetzlichen Regelung im Einzelfall verfassungsgemäß ist.

1. Gesetzliche Regelung

Die behördliche Festsetzung findet in § 21 BerlNatSchG eine formell-gesetzliche Grundlage, die ihrerseits verfassungsmäßig ist. Es handelt sich um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums. Sie ist mit Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar, weil sie verhältnismäßig ist. § 21 NatSchG dient u.a. dem Zweck, seltene Einzelbildungen der Natur zu schützen und zu erhalten. Diese Zielsetzung ist als Konkretisierung von Art. 20a GG nicht zu beanstanden. Im Hinblick auf dieses Ziel ist § 21 NatSchG geeignet, denn **geeignet** ist jedes Mittel, mit dessen Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Im Hinblick auf dieses Ziel ist § 21 NatSchG weiterhin erforderlich, weil er tatbestandlich zu staatlichen Eingriffen nur ermächtigt, soweit sie erforderlich sind. **Erforderlich** ist ein Mittel dann, wenn das Ziel der staatlichen Maßnahme nicht durch ein anderes, gleich wirksames Mittel erreicht werden kann, welches das betreffende Grundrecht nicht oder weniger fühlbar einschränkt. § 21 NatSchG ist auch **verhältnismäßig im engeren Sinne**. Das Maß der den einzelnen treffenden Belastung steht nicht außer Verhältnis zu den der Allgemeinheit erwachsenden Vorteilen.

Exkurs: Zwar kann es Fälle geben, die für den Gesetzgeber nicht vorhersehbar sind, in denen dem Einzelnen doch unzumutbare

Nachteile entstehen. Für solche Fälle enthält § 47 I BerlNatSchG eine salvatorische Entschädigungsklausel, wonach dann, wenn eine naturschutzrechtliche Maßnahme enteignend wirkt, Entschädigung zu gewähren ist. Solche Klauseln sind auch nach der Nassauskiesungsentscheidung des BVerfG lange Zeit für verfassungsgemäß gehalten worden. Zwar verbiete die Junktimklausel des Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG salvatorische Entschädigungsklauseln. Das gelte aber nur für Enteignungen, nicht für ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmungen. Denn nur bei Enteignungen sei es sinnvoll, den Gesetzgeber zu zwingen, sich im vorhinein darüber Rechenschaft abzulegen, ob der zu regelnde Sachverhalt eine Enteignung darstelle. Bei Inhalts- und Schrankenbestimmungen, die nur in atypischen Einzelfällen eine unzumutbare Belastung darstellen, gäbe ein solches Gebot keinen Sinn, weil das Überschreiten der Grenzen zulässiger Sozialbindung gerade nicht voraussehbar sei. Dem ist jedoch das BVerfG entgegengetreten (E 100, 226, 243 ff.); nach neuerer Rechtsprechung des BVerfG zur Junktimklausel sind salvatorischen Entschädigungsklauseln generell unzulässig. Auf diese Fragen kommt es im vorliegenden Fall aber, wie die Ausführungen zu 2. ergeben, nicht an.

2. Anwendung der gesetzlichen Regelung

Die Anwendung der §§ 21 und 47 NatSchG im Einzelfall ist ebenfalls verhältnismäßig. Die Festsetzung und das damit verbundene Verbot sind im Hinblick auf die Zielsetzung des Gesetzes geeignet und erforderlich. E erleidet auch keine unzumutbaren Nachteile. Zwar ist die Buchhecke auch aus wirtschaftlichen Gründen angepflanzt worden und wird diese Disposition durch die Behörde zunichte gemacht. Doch ist dem entgegenzuhalten, dass der Wertzuwachs der Hecke nicht auf eigener Leistung des E beruht und dass sich in dem Verbot eine Pflichtigkeit aktualisiert, die in der Hecke als wertvollem Naturbestandteil in einer Zeit, die dem Naturschutz und der Landschaftspflege stärkere Aufmerksamkeit widmet, von vornherein enthalten war.

IV. Ergebnis

Die Festsetzung der Buchshecke als Naturdenkmal durch die zuständige Behörde ist mit Art. 14 GG vereinbar.