

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 377

Über die Verfassungswidrigkeit
salvatorischer Entschädigungsregelungen
im Enteignungsrecht

Von

Felix Weyreuther



Duncker & Humblot · Berlin

FELIX WEYREUTHER

**Über die Verfassungswidrigkeit salvatorischer
Entschädigungsregelungen im Enteignungsrecht**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 377

**Über die Verfassungswidrigkeit
salvatorischer Entschädigungsregelungen
im Enteignungsrecht**

Von

Prof. Dr. Felix Weyreuther

Richter am Bundesverwaltungsgericht



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

© 1980 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1980 bei Buchdruckerei A. Sayfaerth - E. L. Krohn, Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 04689 7

Inhaltsverzeichnis

I. Begriffe	7
II. Salvatorische Regelungen und Junktimklausel	8
III. Die Erfüllbarkeit der Junktimklausel	10
IV. Das rechtsstaatliche Ziel der Junktimklausel	11
V. Vorhersehbarkeit der enteignenden Gesetzeswirkung	12
VI. Unschärfen des Eigentums- und des Enteignungsbegriffes	13
VII. Die Tendenz zu konkreter Würdigung	14
VIII. Die Belastung des Gesetzgebers	15
IX. Die Zulässigkeit formaler Salvierung	16
X. „Entgiftung“ der Junktimklausel	17
1. Die Geltungsbereichweite der Junktimklausel	18
2. Die Beschränkung auf das Vorhersehbare	19
3. Der Tatbestand der Junktimklausel	20
4. Die Rechtsfolge der Junktimklausel	20
5. Absage an die „Entgiftung“	22
XI. Salvatorische Entschädigungsregelungen als „Entgiftung“	23
1. Warn- und Verknüpfungsfunktion der Junktimklausel	23
2. Tatbestand und Rechtsfolge der Entschädigungsregelungen	24
3. Salvatorische Regelungen und Warnfunktion	25
a) Hemmung des Gesetzgebers	25
b) Warnfunktion und Gewaltenteilung	26
c) Entschädigungsabwägung	26
4. Salvatorische Regelungen und Verknüpfungsfunktion	28
5. Die Bedenklichkeit salvatorischer Regelungen	29
6. Substantiierung der Entschädigungstatbestände	30

7. Die bisherige Abschirmung salvatorischer Regelungen	32
a) Enteignungsgleiche Eingriffe	32
b) Entschädigung wegen rechtswidrigen Eingriffs	33
c) Sanktionslosigkeit der Junktimklausel	34
d) Unvereinbarkeit mit der Junktimklausel	34
e) Bundesverfassungsgericht und enteignungsgleicher Eingriff ..	36
XII. Grenzen der Entschärfung der Junktimklausel	38
1. Die Nichtigkeitsfolge	38
2. „Entgiftung“ durch Auslegung?	39
a) Die Gesetzesauslegung im allgemeinen	40
b) Verfassungskonforme Auslegung	41
c) Die Grenzen verfassungskonformer Auslegung	43
d) Salvatorische Eingriffsregelungen	43
XIII. Entschädigungsgewährung	45
1. Substantiierte Entschädigungsregelungen	45
2. Entschädigungen von anderer Art	47
3. Die Stellung des Gesetzgebers	49
4. Der Rechtsweg	50
XIV. Zusammenfassung	51

I. Begriffe

Entschädigungsregelungen sind Vorschriften, in denen bestimmt ist, daß einem von besonderen Lasten betroffenen Personenkreis in dieser oder jener Art und Höhe ein Ausgleich zu gewähren sei. Um *enteignungsrechtliche* Entschädigungsregelungen handelt es sich, wenn tatbestandlich an das Vorliegen eines enteignenden Eingriffes angeknüpft wird, es also nach dem Inhalt der Regelung ein enteignender Eingriff ist, der durch die Entschädigung ausgeglichen werden soll. Und „*salvatorisch*“ endlich — ein beispielsweise auch von Bernd Bender¹ verwendeter Zusatz — drückt aus, daß es um enteignungsrechtliche Entschädigungsregelungen von eigenartig dürftigem Regelungsgehalt geht: Als Belege für die damit gemeinten „Blankoformeln“² dienten in der Vergangenheit meist die Entschädigungsvorschriften der Sicherstellungsgesetze vom 24. August 1965³ sowie Art. 65 Abs. 2 des (mittlerweile geänderten⁴) Bayerischen Landesstraf- und Verordnungsgesetzes⁵. Aber zahlreiche andere Vorschriften ließen sich ebenfalls anführen⁶. Ihnen allen ist gemeinsam, daß sie den enteignenden Eingriff und seine Entschädigungsbedürftigkeit nicht eigentlich „regeln“, sondern lediglich für den von ihnen in Rechnung gestellten Fall einer (etwa) eintretenden

¹ Staatshaftungsrecht, 2. Auflage, 1974, Rdnr. 77; ferner *Rüdiger Breuer*, Die Bodennutzung im Konflikt zwischen Städtebau und Eigentumsgarantie, 1976, S. 69.

² So *Fritz Ossenbühl*, Staatshaftungsrecht, 1976, S. 139.

³ Es sind dies die §§ 15 Abs. 1 des Gesetzes über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft sowie des Geld- und Kapitalverkehrs (Wirtschaftssicherstellungsgesetz) in der Fassung vom 3. Oktober 1968 (BGBl. I S. 1069), 23 Abs. 2 des Gesetzes zur Sicherstellung des Verkehrs in der Fassung vom 8. Oktober 1968 (BGBl. I S. 1082), 17 Abs. 1 des Gesetzes zur Sicherstellung der Versorgung mit Erzeugnissen der Ernährung- und Landwirtschaft sowie der Forst- und Holzwirtschaft in der Fassung vom 4. Oktober 1968 (BGBl. I S. 1075) und 19 Abs. 1 des Gesetzes über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft für Zwecke der Verteidigung vom 24. August 1965 (BGBl. I S. 1225).

⁴ Die vormalis in Art. 65 Abs. 2 enthaltene gewesene Regelung ist mit der Neufassung des Gesetzes vom 7. November 1974 (GVBl. S. 753) im wesentlichen in Art. 11 Abs. 2 übergegangen.

⁵ Gesetz über das Landesstrafrecht und das Ordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Landesstraf- und Verordnungsgesetz — LStVG) in der Fassung vom 19. November 1970 (GVBl. S. 601).

⁶ So beispielsweise § 19 Abs. 3 des Gesetzes zur Ordnung des Wasserhaushalts (WHG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Oktober 1976

Enteignungswirkung Vorsorge zu treffen suchen. In diesem Sinne heißt es in § 15 Abs. 1 Satz 1 des Wirtschaftssicherstellungsgesetzes⁷: „Stellt eine Maßnahme auf Grund dieses Gesetzes oder einer nach diesem Gesetz erlassenen Rechtsverordnung eine Enteignung dar, ist eine Entschädigung in Geld zu leisten“⁸.

II. Salvatorische Regelungen und Junktimklausel

Der Grund, derart substanzarme Entschädigungsregelungen als salvatorisch zu bezeichnen, ergibt sich aus der sogenannten Junktimklausel in Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG: Art. 14 Abs. 3 GG erklärt — im Anschluß an die dort vorangehende Eigentumsgewährleistung — eine Enteignung für zum Wohle der Allgemeinheit zulässig (Satz 1) und fügt hinzu, daß eine solche Enteignung „nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen“ dürfe, „das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt“. Mit diesem „Entschädigungs-Junctim“⁹ unterwirft das Grundgesetz den (nachkonstitutionellen)¹⁰ Gesetzgeber einer Regelungs-, Substantiierungs- oder „Bestimmtheitsanforderung“¹¹, der man einen gedanklichen Zusammenhang mit der in Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG getroffenen Regelung nachsagen darf: Der Gesetzgeber kann eine Enteignung rechtswirksam nur vornehmen bzw. der Exekutive die Vornahme einer Enteignung rechtswirksam nur erlauben — im folgenden wird um der

(BGBl. I S. 3017), § 20a des Landesjagdgesetzes Baden-Württemberg in der Fassung vom 20. Dezember 1978 (GBl. S. 12), Art. 17 Abs. 2 des Bayerischen Immissionsschutzgesetzes vom 8. Oktober 1974 (GVBl. S. 499), § 45 des Bremischen Wassergesetzes vom 13. März 1962 (GBl. S. 59), § 26 Abs. 1 Satz 1 des Hessischen Gesetzes zum Schutze der Kulturdenkmäler vom 23. September 1974 (GVBl. S. 450), § 24 Abs. 1 Satz 1 des Fischereigesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 11. Juli 1972 (GVBl. S. 226), § 16 Abs. 2 des Straßengesetzes Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 18. Dezember 1975 (GVBl. S. 706), § 58 Abs. 1 des Landesforstgesetzes Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 2. Februar 1977 (GVBl. S. 21) und § 23 Abs. 1 des Waldgesetzes für das Saarland (Landeswaldgesetz) vom 26. Oktober 1977 (Amtbl. S. 1009).

⁷ s. Anm. 3.

⁸ Das Gesetz fährt in den Sätzen 2 und 3 fort: „Die Entschädigung bemißt sich nach dem für eine vergleichbare Leistung im Wirtschaftsverkehr üblichen Entgelt. Fehlt es an einer vergleichbaren Leistung oder ist ein übliches Entgelt nicht zu ermitteln, ist die Entschädigung unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bemessen.“

⁹ So *Hans Peter Ipsen*, VVDStRL 10, S. 78.

¹⁰ „Bei ... ‚vorkonstitutionellen‘ Enteignungsgesetzen gilt das Junktim von Enteignung und Entschädigungsregelung nicht“ (BVerfG, Beschluß vom 26. Oktober 1977 — 1 BvL 9/72 — BVerfGE 46, 268 [288]).

¹¹ So *Jürgen Salzwedel*, Die Entschädigungspflicht bei der Festsetzung von Wasserschutzgebieten, 1970, S. 19 (und ff.).

Vereinfachung willen allein vom zweiten Fall, also von der Enteignung „auf Grund eines Gesetzes“, die Rede sein —, wenn er sich in seinem Gesetz hinreichend auch zur Entschädigungspflicht äußert. Auf dieser Verknüpfung von Enteignungserlaubnis und Entschädigungspflicht liegt bei der Junktimklausel die Betonung. Das heißt: Der Gesetzgeber, der der Exekutive enteignende Eingriffe zu ermöglichen wünscht, muß ihr dafür nicht nur überhaupt eine gesetzliche Grundlage zur Verfügung stellen. Das muß er ohnedies, weil bekanntlich alle administrativen Eingriffe in die Rechtssphäre des Bürgers einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, und weil daher die Junktimklausel des Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG, soweit sie das besagt, lediglich wiederholt, was sich bereits aus dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ergibt¹². Ebensowenig hat die Junktimklausel ihre entscheidende Bedeutung darin, daß sie den Gesetzgeber hindert, sich bei den von ihm geschaffenen gesetzlichen Enteignungsgrundlagen mit substanzlosen Blankovollmachten zufrieden zu geben. Auch das verwehrt ihm (nicht erst die Junktimklausel des Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG, sondern) schon das mit dem Gesetzmäßigkeitsgrundsatz verbundene, seinerseits zu dem erwähnten Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG in Beziehung stehende allgemeine Bestimmtheitsgebot¹³. Was in der Junktimklausel an wahrhaft Eigenständigem steckt, ist vielmehr, daß sie dem allgemeinen Bestimmtheitsgebot eine zusätzliche Richtung gibt: Der Gesetzgeber hat bei der Schaffung gesetzlicher Enteignungsgrundlagen zugleich — *uno actu*¹⁴ — die Entschädigungsgewährung zu regeln. Anderenfalls ist der enteignende Zugriff rechtswidrig, „weil keine der Verfassung gemäße Rechtsgrundlage vorliegt, die die verfassungsrechtliche Duldungspflicht des Betroffenen in rechtsstaatlicher Weise konkretisiert ... und den Eingriff in das Eigentum legitimiert“¹⁵.

¹² Die Stellung des Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG als Spezialregelung zum allgemeinen Gesetzmäßigkeitsgrundsatz (vgl. BVerfG, Beschluß vom 12. November 1958 — 2 BvL 4/56 — BVerfGE 8, 275 [325]) heben auch *Volker Gronefeld*, Preisgabe und Ersatz des enteignungsrechtlichen Finalitätsmerkmals, 1972, S. 62 sowie *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Verfassungsrechtliche Grundlagen und Systemgedanken einer Regelung des Lärmschutzes an vorhandenen Straßen; Forschung, Straßenbau und Straßenverkehrstechnik, herausgegeben vom Bundesminister für Verkehr; Heft 276/1979, S. 6 hervor.

¹³ Dazu mit weiteren Nachweisen BVerwG, Urteil vom 21. Oktober 1970 — IV C 95.68 — Buchholz 407.4 § 8 FStrG Nr. 6 S. 4 [7 f.].

¹⁴ Vgl. etwa *Werner Weber*, Eigentum und Enteignung, in Neumann / Nipperdey / Scheuner, Die Grundrechte, Band 2, 1954, S. 384 sowie BVerfGE 46, 268 [286] [Anm. 10]; auflockernd allerdings BVerfG, Beschluß vom 10. Mai 1977 — 1 BvR 514/68 — BVerfGE 45, 297 [320] zur Zusammenfassung von Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes und des Landesenteignungsrechts.

¹⁵ So BVerfGE 46, 268 [287] [Anm. 10].