

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 455

Die Verfassungsmäßigkeit
der transitorischen Enteignung

Von

Dr. Klaus Frey



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

KLAUS FREY

Die Verfassungsmäßigkeit der transitorischen Enteignung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 455

Die Verfassungsmäßigkeit der transitorischen Enteignung

Von

Dr. Klaus Frey



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Frey, Klaus:

Die Verfassungsmässigkeit der transitorischen
Enteignung / von Klaus Frey. — Berlin:

Duncker und Humblot, 1983.

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 455)

ISBN 3-428-05453-9

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1983 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1983 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 05453 9

Vorwort

Über Umfang und Intensität des verfassungsrechtlichen Eigentumschutzes entscheidet nicht allein die verfassungsgesetzliche Eigentumsgarantie. Auch die positiv-rechtliche Ausgestaltung des Rechtsinstituts der Enteignung trägt dazu ihren Anteil bei. Wegen dieses bekannten Wirkungszusammenhanges sind institutionelle Wandlungen sowohl unter enteignungsdogmatischen wie unter eigentumsspezifischen Gesichtspunkten zu sehen.

Demgemäß verfolgt die vorliegende, auf den Stand vom Februar 1983 gebrachte Untersuchung, die der juristischen Fakultät der Universität Heidelberg im Wintersemester 1981/82 als Dissertationsleistung vorgelegen hat, eine doppelte Zielsetzung: Enteignungsdogmatisch ist ihr an einer Bewahrung und Festigung der Stringenz des Enteignungsinstitutes gelegen, um auf diese Weise zu einer Stärkung des Eigentumsschutzes beizutragen.

Am Beispielsfall der transitorischen Enteignung, einer im modernen Städtebaurecht anzutreffenden Spielart einer institutionell gewandelten Grundstücksenteignung, wird aufgezeigt, daß die Enteignung des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG in bezug auf ihre Zweckvorgaben wie auf ihre Verfahrensgestaltung nur begrenzten Raum für gesetzliche Umgestaltungen läßt. Erlaubt sind nur solche Zielsetzungen, die den eigentumsrechtlichen status quo im Grundsatz unberührt lassen. Für soziale Umverteilungen steht die Enteignung daher nicht zur Verfügung. Dies gilt auch dann, wenn dieser Tatbestand durch eine Kombination mit für die Enteignung typischen Verwaltungszwecken verschleiert wird.

Im Ergebnis wächst somit der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie über die Enteignung eine Verstärkung ihrer Schutzfunktion zu. Dies erscheint angesichts der Tatsache, daß die Eigentumsgarantie in den letzten Jahren einen sichtbaren Schwund ihrer Schutzfunktion erfahren hat, der die besorgte Frage nach der Eigentumswende (vgl. Walter Leisner, DVBl. 1983, 61 ff.) laut werden ließ, dringend geboten, wenn auch nicht ausreichend.

Ich widme diese Publikation dem Andenken an Prof. Dr. Ernst Forsthoff. Er hat die Arbeit angeregt. Ihm weiß ich mich nicht nur aus diesem Grunde verpflichtet. Herrn Prof. Dr. Karl Doehring habe ich für

die fachliche und persönliche Unterstützung sehr zu danken. Herrn Ministerialrat a. D. Prof. Dr. Broermann danke ich für seine Bereitschaft, die Arbeit in sein Verlagsprogramm aufzunehmen.

Lambsborn, im Herbst 1983

Klaus Frey

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
-------------------	-----------

Erster Teil

Die transitorische Enteignung, ein neuer Typus des Enteignungsrechts

I. Die wesentlichen gesetzlichen Erscheinungsformen der transitorischen Enteignung	19
1. Das Reichssiedlungsgesetz	20
2. Das Reichsheimstättengesetz	28
3. Bodenreformgesetzgebung der Länder	32
4. Das Baulandbeschaffungsgesetz	42
5. Das Bundesbaugesetz	49
6. Das Städtebauförderungsgesetz	57
a) Sanierungsbereich	59
b) Entwicklungsbereich	62
7. Begriffliche Bestimmung der transitorischen Enteignung	68
II. Exegese des transitorischen Enteignungsbegriffs	71
1. Das Enteignungsobjekt	71
2. Die Verfahrensbeteiligten	74
3. Die Verfahrenszwecke	81
4. Zweckkombination im Enteignungsinstitut	86
III. Abgrenzung der transitorischen Enteignung von anderen Formen hoheitlicher Inanspruchnahme von Grund und Boden	90
1. Die klassische Enteignung	91
2. Die Enteignung zugunsten Privater	91
3. Die Sozialisierung	94

4. Die Konfiskation, Requisition, Einziehung	98
5. Die Umlegung	102
6. Die soziale Umschichtung	104

Zweiter Teil

Die Verfassungskonformität der transitorischen Enteignung

Erstes Kapitel

Die soziale Umverteilung als verfassungs- rechtlich zulässiger Enteignungszweck

I. Systematik der sozialen Umverteilung	108
1. Der Umverteilungsbegriff	108
a) Umverteilung als gewillkürte Steuerung des Verteilungs- prozesses	109
b) Umverteilung als polemischer Bezug auf die bestehende Ver- mögensverteilung	110
c) Umverteilung als normativer Rechtsbegriff	111
2. Die Umverteilungsgegenstände	112
a) Das Volkseinkommen	112
b) Das bereits gebildete Vermögen	113
c) Umverteilung als normativer Rechtsbegriff	114
3. Die Umverteilungsbeteiligten	115
a) Der Umverteilungsträger	115
b) Die Umverteilungsbetroffenen	117
c) Die Umverteilungskriterien	118
4. Die Umverteilungsmittel	122
a) Beim Volkseinkommen	122
b) Bei gebildetem Vermögen	124
II. Die soziale Umverteilung von Grund und Boden unter der Weimarer Reichsverfassung	127
1. Die Umverteilungskompetenz (Art. 10 Nr. 4 WRV)	127
2. Das Umverteilungsmittel (Art. 155 Abs. 2 WRV)	129

3. Art. 155 Abs. 2 als Rechts- oder Programmsatz	131
4. Verhältnis von Art. 155 Abs. 2 zu Art. 153	134
5. Verhältnis des Art. 155 Abs. 2 zu Art. 156	136
III. Die Umverteilungskompetenzen über Grund und Boden im Bonner Grundgesetz	138
1. Art. 74 Nr. 18 GG	139
2. Art. 75 Nr. 4 GG	148
3. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Abs. 2 GG	151
4. Art. 14 Abs. 3 GG	153
5. Art. 15 GG	153
6. Das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 GG)	154
7. Die Wirtschaftsverfassung	159
8. Ergebnis der kompetenzrechtlichen Betrachtung	164
IV. Die Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG als Mittel für die soziale Umverteilung von Grund und Boden	164
1. Art. 155 Abs. 2 WRV und das Fehlen einer Entsprechung im Grundgesetz	165
2. Der Enteignungsbegriff des Art. 14 Abs. 3 GG	169
a) Die formellen Bestandteile des Enteignungsbegriffes	170
b) Die materiellen Bestandteile des Enteignungsbegriffes	175
3. Auswirkungen der Sozialstaatsklausel auf die Enteignung	180
a) Auswirkungen auf die formellen Bestandteile des Enteignungsbegriffes	182
b) Auswirkungen auf den materiellen Bestandteil des Enteignungsbegriffes	188
4. Art. 14 Abs. 3 GG in einem sich wandelnden Grundrechtsverständnis	192
a) Das traditionelle Grundrechtsverständnis	193
b) Die Grundrechte als Wertordnungssystem	199
c) Das institutionelle Grundrechtsverständnis	205
d) Das demokratisch-funktionale Grundrechtsverständnis	210
e) Das sozialstaatliche Grundrechtsverständnis	213
f) Die sozialen Grundrechte	217
g) Die Grundrechte als Verfahrensgarantien	221

5. Ungeschriebenes Recht als Umverteilungsgrundlage	223
a) Ungeschriebenes Verfassungsrecht	223
b) Einfaches Gewohnheitsrecht	224
V. Folgerungen und verfassungspolitischer Ausblick	226
1. Die unvollkommene Verfassungskompetenz	227
2. Die Enteignung, ein formenmißbräuchliches Umverteilungsmittel?	229
3. Vorschlag zur Ergänzung und Änderung des Grundgesetzes	234
Zwischenergebnis	238

Zweites Kapitel

<i>Die verfassungsrechtliche Beurteilung der Verwaltungszwecke der transitorischen Enteignung</i>	239
I. Die Verwaltungszwecke als Planungszwecke	240
1. Planungszwecke und Verfassungsrecht	243
2. Planungszwecke und ihr Verhältnis zu den Enteignungszwecken	248
3. Planverwirklichung als Wohl der Allgemeinheit?	253
4. Zusammenfassung: Planungszwecke, Verwaltungszwecke, Enteignungszwecke	255
II. Die dauerhafte Sicherung der Enteignungszwecke	256
1. Institutsimmanenz der Zwecksicherung	257
2. Öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Zwecksicherung	259
III. Gesetzliche oder verwaltungsmäßige Methoden der Zwecksicherung	261
1. Die Rückenteignung	262
2. Das Heimfallsrecht	266
3. Das Wiederkaufs- bzw. Vorkaufsrecht	268
4. Verwaltungsmäßige Sicherungsmethoden	270
IV. Die Auswirkung der institutionellen Verbindung von Zweckkategorien unterschiedlicher Rechtswirksamkeit	272
1. Nichtigkeit des Gesamtinstituts	272
2. Teilnichtigkeitsprobleme	275

Dritter Teil

**Die Verfassungsmäßigkeit der einzelnen
Erscheinungsformen transitorischer
Enteignung im geltenden Recht**

I. Das Reichssiedlungs- und das Reichsheimstättengesetz	278
1. Der vorkonstitutionelle Umverteilungszweck	279
2. Zweck- und verfahrensspezifische Folgerungen	281
3. Die Zwecksicherung	282
4. Ergebnis	284
II. Das Bundesbaugesetz	285
1. Zweck- und verfahrensspezifische Folgerungen	285
2. Die Zwecksicherung	289
3. Ergebnis	290
III. Das Städtebauförderungsgesetz	290
1. Die Regelung im Sanierungsbereich	291
a) Zweck- und verfahrensspezifische Folgerungen	291
b) Die Zwecksicherung	292
c) Ergebnis	294
2. Die Regelung im Entwicklungsbereich	294
a) Zweck- und verfahrensspezifische Folgerungen	295
b) Die Zwecksicherung	296
c) Ergebnis	297
Literaturverzeichnis	299

Einleitung

Kein Institut der heutigen Rechtsordnung verdeutlicht klarer als die Enteignung, daß der Prozeß des „Nehmens, Teilens und Weidens“¹, jedenfalls in bezug auf seine beiden ersten Erscheinungsformen und deren ursprünglichen Bedeutungsinhalt als raumteilender Grundvorgang zu einem Abschluß gekommen ist². Stehen diese aus dem Nomos entwickelten Begriffe, die den elementaren Vorgang der menschlichen Inbesitznahme der Welt durch die Landnahme, die Verteilung des Erworbenen und die hieraus begonnene Produktion bezeichnen³, gleichsam auch als Abbeviatur für den Glauben an die unerschöpflichen Vorräte der Natur, so ist im Gegensatz dazu das Institut der Enteignung das rechtliche Eingeständnis für die bessere Einsicht in konkrete Mangerscheinungen im Bereich der Güterordnung⁴, die sich im europäischen Raum in bezug auf den Grund und Boden bereits im Baurecht des Mittelalters, vor allem aber im ausgehenden 18. bzw. beginnenden 19. Jahrhundert, durchsetzte⁵.

Zwar wird auch heute in der Wirtschafts- und Arbeitsordnung der Industriegesellschaft genommen und geteilt⁶ und dies in einer ungleich

¹ So die gleichlautende Schrift von *Carl Schmitt* aus dem Jahr 1953, nun in: *Verfassungsrechtliche Aufsätze*, 2. Aufl., S. 489 ff.; dazu bereits *ders.*, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, S. 38 ff. (47 f.) mit eingehender Analyse des Nomosbegriffes; weiterhin *ders.*, *Land und Meer*, S. 50; vgl. weiter *ders.*, *Die legale Weltrevolution, Der Staat* 17, 1978, 321 ff.; vgl. auch *Freyer*, *Schwelle der Zeiten, Beiträge zur Soziologie der Kultur*, S. 58 f.

² *Carl Schmitt*, in: *Nehmen, Teilen, Weiden*, S. 501 läßt dies als Frage offen.

³ *Carl Schmitt*, in: *Nehmen, Teilen, Weiden*, S. 490—494; *ders.*, *Der Nomos der Erde*, S. 47—51.

⁴ *H. P. Ipsen*, *Enteignung und Sozialisierung*, *VVDStRL* 10 (1952), 74 ff. (95); *Forsthoff*, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, 10. Aufl., S. 330; *Tiedemann*, *Die Ordnung des Baulandmarktes im deutschen und schweizerischen Recht* (Hamburger Diss.), S. 15, 188 ff., 192 ff.; *Ernst*, in: *Ernst / Bonczek*, *Zur Reform des städtischen Bodenrechts*, S. 6.

⁵ Dies wird vor allem anhand der damaligen Gesetzgebung deutlich; dazu *Georg Meyer*, *Das Recht der Expropriation*, S. 142 ff. mit ausführlichen Hinweisen auf die späten naturrechtlichen Kodifikationen und die frühen Enteignungsgesetze des 19. Jahrhunderts; *Grünhut*, *Das Enteignungsrecht*, 1873, S. 12 f.; nun *Frenzel*, *Herkunft und Entwicklung des rechtsstaatlichen Verfahrgedankens am Beispiel des Enteignungsrechts*, *Der Staat* 18, 1979, 593 ff.

⁶ So *Forsthoff*, *Der Staat der Industriegesellschaft*, S. 27, 32, 72 f., 80 f.

intensiveren Art und Weise als es für den von Carl Schmitt beschriebenen ursprünglichen Tatbestand kennzeichnend war, doch handelt es sich hierbei um einen qualitativ anderen, derivativen Vorgang, nämlich dienahme des bereits Genommenen und die Teilung des bereits Geteilten. Allein der Begriff des Weidens, Wirtschaftens, Nutzens, Produzierens hat wegen seiner inhaltlichen Abhängigkeit von den jeweiligen Formen der Gütererzeugung und -verarbeitung keinen Bedeutungswandel erfahren. Lange Zeit war man sogar der Meinung, daß die Hervorhebung des Weidens aus der Bedeutungstrias des Nomosbegriffes in Form der Steigerung der Güterproduktion einen Rückgriff auf die Erscheinungsformen des Nehmens und Teilens erübrige. Doch deuten auch hier unter dem Einfluß einer sich verschärfenden Energie- und Rohstoffknappheit Anzeichen auf ein sich änderndes Verständnis hin. Es findet Ausdruck in der Einsicht, daß es auch unter Ausnutzung des technischen Fortschrittes unmöglich ist, die Produktion so gewaltig zu steigern, daß daneben das Nehmen und Teilen aufhört, ein selbständiges Problem zu sein⁷, und die große Zahl der bei der Verteilung Übergangenen, sich mit der zur Verfügung stehenden Masse an Konsumgütern zu bescheiden bereit ist.

Die Gründe hierfür liegen auf der Hand. Sie bestehen letztlich darin, daß der einer stetig wachsenden Menschheit zur Verfügung stehende Raum begrenzt⁸, der Boden unvermehrbar⁹, dessen Verteilung vielfach ungerecht¹⁰ sowie der Erwerb und Besitz von Konsumgütern in einer inflationär bestimmten Zeit¹¹ problematisch geworden ist. Trotz, oder

⁷ Carl Schmitt, Nehmen, Teilen, Weiden, S. 500.

⁸ Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechtes, 10. Aufl., S. 303; Tiedemann, S. 32, 36; Conradi / Dieterich / Hauf, Für ein soziales Bodenrecht, S. 41 ff. mit Hinweisen auf die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland in den vergangenen 100 Jahren.

⁹ BVerfGE 21, 73 (82 f.); Gewos-Gutachten, Verfassung, Städtebau, Bodenrecht. Rechtswissenschaftliches Gutachten über die Enteignungsentschädigung im Städtebau, RdNr. 310; diese Feststellung gilt selbstverständlich nur für den Grund und Boden ganz allgemein, nicht für Bauland, das durch Erschließung landwirtschaftlich genutzter Flächen ohne weiteres vermehrt werden kann.

¹⁰ Maunz, in: Maunz / Dürig / Herzog / Scholz, Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. Art. 14, Rdnr. 8—9; Heinz Wagner, Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL 27 (1969), 47 ff. (55, 72); Selmer, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, S. 320; zu Entwicklungstendenzen der Vermögensstruktur, vgl. die Übersicht und statistischen Auswertungen bei Franz Josef Strauß, Finanzpolitik, Theorie und Wirklichkeit, S. 155 ff.; ebenso Pulte (Hrsg.), Vermögensbildung, Vermögensverteilung, S. 7 ff.

¹¹ Badura, Die Verfassung als Auftrag, Richtlinie und Grenze der wirtschafts- und arbeitspolitischen Gesetzgebung, S. 4 ff.; Papier, Eigentums- und Geldwert, AÖR 98, 1973, 528 ff. (532 ff.); Rasch, Geldwertung und langfristige Verträge, BB 1971, 753; Hartz, Die Auswirkungen der Geldwertung im Steuerrecht und auf die Vermögensbildung, DB 1973, 1519; Gemper, Geldwertung, Nominalwertprinzip und Besteuerung, BB

gerade wegen der durch den technischen Fortschritt erzielten Produktionssteigerung stößt die Menschheit an Grenzen ihrer natürlichen Hilfsmittel¹² und damit auch der Produzierbarkeit. Damit gewinnen allerdings im Sinne des oben beschriebenen derivativen Vorganges die Begriffe des Nehmens und Teilens neue Aktualität, und es stellt sich die Frage nach den rechtlichen Mitteln zur Verwirklichung dieser Ziele. Die rechtliche Antwort, die im 19. Jahrhundert darauf und damit zugleich auf die sich partiell bereits abzeichnende Güterknappheit gegeben wurde, bestand in erster Linie in der Enteignung¹³. Die spezifische Reaktion dieses Jahrhunderts ist die gesetzliche Neubestimmung des Eigentumsinhalts¹⁴ und die umfassende Raumplanung¹⁵. Diese Errungenschaften bilden einen Teil des rechtlichen Instrumentariums, dessen sich der moderne Gesetzgeber bedient, wenn er es unternimmt, entstandene Mangellagen gerecht zu ordnen. Dies ist vor allem im Bereich des Boden- und Grundstücksrechts geboten, von dem nachfolgend ausschließlich die Rede sein wird.

1972, 761; *Kröger*, Sparszinsbesteuerung und Geldentwertung, *NJW* 1973, 1017 (1020); *H. J. Kaiser*, Mark ist nicht mehr gleich Mark. Der Schutz des Eigentums in der Inflation, *Festschrift für E. R. Huber*, S. 237.

¹² Daraus resultieren zu einem wesentlichen Teil die Schwierigkeiten, die mit dem Schlagwort „Ökologiekrise“ angesprochen werden; vgl. dazu *D. H. Meadows*, *The Limits to Growth*, Cambridge, Mass., 1972; *Tomuschat*, Güterverteilung als rechtliches Problem, *Der Staat* 12, 1973, 433 ff.; *Rehbinder*, Grundfragen des Umweltrechts, *ZRP* 1970, 250 ff.; *H. H. Rupp*, Die verfassungsrechtliche Seite des Umweltschutzes, *JZ* 1971, 401 ff.; *Heinhard Steiger*, Umweltschutz durch planende Gestaltung, *ZRP* 1971, 133 ff.; *Werner Weber*, Umweltschutz im Verfassungs- und Verwaltungsrecht, *DVB1.* 1971, 806 ff.

¹³ *Frenzel*, Das öffentliche Interesse als Voraussetzung der Enteignung, 1978, S. 22 f.

¹⁴ *BVerfGE* 24, 367 ff. (389); 21, 73 (82); 18, 121 (132); 14, 263 (278); *H. P. Ipsen*, S. 93 ff.; *Kröner*, Die Eigentumsgarantie in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes, 2. Aufl., S. 8 ff.; *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 10. Aufl., S. 341; *Werner Weber*, Eigentum und Enteignung, in: *Neumann / Nipperdey / Scheuner*, Die Grundrechte, Bd. 2, S. 341 f.; *Maunz*, in: *Maunz / Dürig / Herzog / Scholz*, Grundgesetz Kommentar, Art. 14, Rdnr. 46 ff.; *Herzog*, Art. Eigentum, *Ev. Staatslexikon*, 2. Aufl., Sp. 514 ff.; *Bernd Bender*, Sozialbindung des Eigentums und Enteignung, *NJW* 1965, 1297 ff.; *Gährtgens*, Die Sozialbindung des Eigentums und ihre Grenzen in der Rechtsprechung der Zivilgerichte, *BBauBl.* 1970, 364 ff.

¹⁵ Raumplanung wird hier im Sinne der Gesamtplanung verstanden; dazu *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 10. Aufl., S. 304, 307 ff.; *Forsthoff / Blümel*, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, S. 19, 26 f. m. w. N.; *Frido Wagener*, Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung, *DVB1.* 1970, 93 ff.; *Stich*, Die Planstufen der Orts-, Regional- und Landesplanung, *DVB1.* 1973, 589 ff.; *Conradi / Dieterich / Hauf*, S. 120; *Ossenbühl*, Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit, *Gutachten zum 50. DJT* 1974, S. 30 ff. m. w. N.; *Boeddinghaus*, Das Planungsrecht als Instrument des Städtebaues, S. 1 f.