

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 470

Eigentumsbindung und Enteignung  
im Natur- und Denkmalschutz

Von

Dr. Silvana Parodi



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**SILVANA PARODI**

**Eigentumsbindung und Enteignung im Natur- und Denkmalschutz**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 470**

# Eigentumsbindung und Enteignung im Natur- und Denkmalschutz

Von

Dr. Silvana Parodi



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Parodi, Silvana:**

Eigentumsbindung und Enteignung im Natur- und  
Denkmalschutz / von Silvana Parodi. — Berlin:  
Duncker und Humblot, 1984.

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 470)

ISBN 3-428-05636-1

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1984 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1984 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-05636-1

## Vorwort

Die Arbeit hat im Herbst 1983 der Juristischen Fakultät der Universität Konstanz als Dissertation vorgelegen. Literatur und Rechtsprechung sind bis zum 31. 8. 1983 berücksichtigt.

An dieser Stelle möchte ich Herrn Prof. Dr. Ekkehart Stein für seine mustergültige Betreuung danken. Mein Dank gilt außerdem Herrn Prof. Dr. Dieter Lorenz, dem Zweitgutachter der Dissertation, Herrn Prof. Dr. h. c. Broermann für die Aufnahme der Arbeit in diese Reihe und Frau Gertraude Michitsch für die rasche Bearbeitung.

Konstanz, im Mai 1984

*Silvana Parodi*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	17
<i>Erstes Kapitel</i>	
<b>Problemlage</b>	
	19
<b>A. Die Entwicklung der Theorie der Situationsgebundenheit</b> .....	19
<b>I. Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs</b> .....	19
1. Das Grünflächenurteil .....	19
2. Das Buchendomurteil .....	23
3. Das Kapellenurteil .....	24
4. Das Umklassifizierungs- und das Hinterhausurteil .....	24
5. Das Gipsbruchurteil .....	25
6. Das Urteil zum städtebaulichen Bauverbot für Ackerland .....	26
7. Die Rechtsprechung zum Kiesgewinnungsverbot .....	27
8. Das Schaumlavaurteil .....	32
9. Das Urteil zum — einem Verfügungsverbot gleichkommenden — Abrißverbot aus Denkmalschutzgründen .....	33
<b>II. Die parallele Entwicklung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts</b> .....	34
1. Das Pappelanbau- und das Badehüttenurteil .....	35
2. Die Rechtsprechung zum Entzug der „Baulandqualität“ .....	37
3. Das Deichbauurteil .....	40
4. Das Urteil zum Verbot baulicher Anlagen mit Feuerstellen in Waldnähe .....	42
5. Das Lotsenhausurteil .....	43
6. Das Schaumlavaurteil .....	43
7. Das Urteil zur Kiesweihererweiterung .....	43
<b>B. Kritische Würdigung</b> .....	44
<b>C. Zwischenergebnis</b> .....	51

*Zweites Kapitel*

<b>Inhalt und Systematik der Eigentumsgarantie</b>	<b>53</b>
A. Die Eigentumsgewährleistung .....	53
I. Der Meinungsstand .....	53
II. Die Funktion der Eigentumsgarantie .....	57
1. Die Abwehrfunktion .....	58
2. Die Freiheitsfunktion .....	59
3. Die Leistungsfunktion .....	61
4. Die Machtverteilungsfunktion .....	62
5. Die Erziehungsfunktion .....	63
III. Folgerungen für die Eigentumsgewährleistung .....	65
B. Der Regelungsvorbehalt des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG .....	66
I. Das Verhältnis der Eigentumsgarantie zur Inhalts- und Schranken- setzungsbefugnis vom Standpunkt der herrschenden Meinung	66
II. Die Abgrenzung der Inhalts- von der Schrankensetzungsbefugnis	68
1. Die Auffassung in der Rechtsprechung .....	69
2. Die Auffassungen in der Rechtslehre .....	70
a) Die Theorie von der Deckungsgleichheit .....	70
b) Die Unterscheidung der Funktionen .....	72
3. Bewertung .....	78
III. Folgerungen für die Regelungsbefugnis des Gesetzgebers .....	80
IV. Die Konsequenzen für die Rechtsfolgen bei Überschreitung der gesetzgeberischen Befugnis .....	82
C. Die Sozialbindung nach Art. 14 Abs. 2 GG .....	83
I. Das Verhältnis der Inhalts- und Schrankensetzungsbefugnis zur Sozialbindung .....	83
II. Art. 14 Abs. 2 GG als unmittelbar pflichtbegründend gegenüber dem Eigentümer? .....	84
III. Art. 14 Abs. 2 GG als Regelauftrag an den Gesetzgeber? ....	92
IV. Art. 14 Abs. 2 GG als Begrenzung der Eigentumsgewährleistung?	93
D. Das überwiegende öffentliche Interesse und die Beachtung des Grund- satzes der Verhältnismäßigkeit als Voraussetzung einer zulässigen Schrankenbestimmung .....	97

E. Die Abgrenzung der zulässigen Schrankenziehung von den nur als entschädigungspflichtige Enteignung zulässigen Maßnahmen bei Einschränkungen der Nutzungsbefugnis ..... 100

    I. Der Zeitpunkt der Betrachtung ..... 100

    II. Die Abgrenzungskriterien ..... 101

        1. Die Leistungsfähigkeit des Staates ..... 101

        2. Rückkehr zum klassischen Enteignungsbegriff, kombiniert mit einer möglichen Entschädigungspflicht bei Inhalts- und Schrankenbestimmungen ..... 103

        3. Die Abwägung der beteiligten Interessen ..... 107

        4. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ..... 108

        5. Die Zweckentfremdung ..... 109

        6. Das Leistungskriterium ..... 110

        7. Die Lastengleichheit ..... 112

            a) Die Wahrung der Lastengleichheit im Verhältnis des Eigentümers zur Allgemeinheit ..... 114

                aa) Der Sachzusammenhang zwischen dem öffentlichen Interesse und dem Kriterium „Eigentümer“ ..... 114

                bb) Die Eingriffstiefe ..... 117

                    α) Die subjektive Grenze ..... 117

                    β) Die absolute, objektive Grenze ..... 118

            b) Die Lastengleichheit im Sinne der Sonderopfertheorie ..... 119

        8. Die Wesensgehaltsgarantie ..... 120

            a) Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG als Begrenzung der gesetzgeberischen Schrankensetzbefugnis nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG ..... 120

                aa) Gilt Art. 19 Abs. 2 GG für den Grundrechtsartikel oder für das subjektive Recht des einzelnen? ..... 121

                bb) Ist der Wesensgehalt absolut oder relativ zu bestimmen? 123

            b) Der Wesensgehalt an eigentumsrechtlicher Nutzungsfreiheit 127

F. Ergebnis und daraus folgendes Prüfungsschema ..... 131

*Drittes Kapitel*

**Folgerungen für den Natur- und Denkmalschutz** ..... 135

A. Die Eintragung ..... 135

B. Das präventive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt ..... 138

C. Das Veränderungsverbot ..... 144

I. Das Verbot, unbebaute Grundstücke zu verändern .....	144
1. Das Verbot der Veränderung der Bodenbeschaffenheit .....	144
2. Das Verbot, Bestandteile des Bodens zu entnehmen .....	147
3. Das Verbot der Errichtung von Anlagen .....	149
II. Das Verbot, Bauwerke zu verändern .....	150
1. Das Modernisierungsverbot (Soziale Gründe) .....	150
2. Das Verbot der Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes (Denk- malschutz) .....	151
3. Das Verbot der Nutzungsänderung .....	153
4. Das Abbruchverbot .....	153
D. Das Veräußerungsverbot .....	154
E. Die Pflicht zur Erhaltung und Pflege .....	154
I. Von Natur und Landschaft .....	154
II. Von Bauwerken .....	156
F. Die Duldung von Pflege- und Erhaltensmaßnahmen .....	157
G. Die Neuinstandsetzungspflicht .....	160
I. Das Pflanz- und Aufforstungsgebot .....	160
II. Die Neuinstandsetzungspflicht bei Bauwerken .....	160
H. Die Beschränkungen in der Nähe von geschütztem Natur- und Ge- bäudebestand .....	161
I. Das Veränderungs- und das Nutzungsänderungsverbot .....	162
II. Die Beschränkung der Errichtung baulicher Anlagen .....	164
III. Das Abbruchgebot und das Abbruchduldungsgebot .....	164
I. Ergebnis .....	166
<b>Kurzzusammenfassung in der Form von Thesen .....</b>	<b>170</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>173</b>

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	=	anderer Ansicht
ABl.	=	Amtsblatt
AcP	=	Archiv für die civilistische Praxis (1.1818—149.1944; 150.1948/49 ff.)
a. F.	=	alte Folge, alte Fassung
allg. M.	=	allgemeine Meinung
a. M.	=	anderer Meinung
Amtl. Begrü.	=	Amtliche Begründung
Ans.	=	Ansicht
AÖR	=	Archiv des öffentlichen Rechts (bis 26.1910: für öffentliches Recht) (1. 1886 ff.)
AÖR (NF)	=	Archiv des öffentlichen Rechts (Neue Folge)
AT	=	Allgemeiner Teil
B	=	Bundes
Bad.	=	Baden, Badisch
BauNVO	=	VO über die Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsver- ordnung) i. d. F. v. 19. 9. 1977 (BGBl. I S. 1763)
BauR	=	Baurecht (1.1970 ff.)
Bay.	=	Bayern, Bayerisch
BayVBl.	=	Bayerische Verwaltungsblätter (73.1925—81.1933; N.F. 1.1955 ff.; zwischendrin: Dt. Verwaltungsblätter; anfangs: Blätter für administrative Praxis)
BB	=	Der Betriebsberater (1.1946 ff.)
BBauBl.	=	Bundesbaublatt (1.1952 ff.)
BBauG	=	Bundesbaugesetz i. d. F. v. 18. 8. 1976 (BGBl. I S. 2256)
Bem.	=	Bemerkung
Berl.	=	Berlin, Berliner
bes.	=	besonders
Beschl.	=	Beschluß
Bespr.	=	Besprechung
bestr.	=	bestritten
BFH	=	Bundesfinanzhof
BFHE	=	Sammlung der Entscheidungen und Gutachten des Bundes- finanzhofs (55.1952 ff.)
BGB	=	Bürgerliches Gesetzbuch v. 18. 8. 1896 (RGBl. S. 195)
BGBI. I	=	Bundesgesetzblatt. Teil I (1951 ff.)
BGH	=	Bundesgerichtshof
BGHSt.	=	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen (1.1951 ff.)
BGHZ	=	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen (1.1951 ff.)

BK	=	Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar)
BNatSchG	=	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) v. 20. 12. 1976 (BGBl. I S. 374; 1977 I S. 650)
BRD	=	Bundesrepublik Deutschland
Brem.	=	Bremen, Bremisch
BRS	=	Baurechtssammlung, begründet v. Thiel, fortgeführt v. Gelzer (1.1945/ 50 ff.)
Bsp.	=	Beispiel
BT	=	Deutscher Bundestag
BTDrucks.	=	Drucksachen des Deutschen Bundestages (1949 ff.)
Buchholz	=	Sammel- und Nachschlagwerk der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, hersg. v. Karl Buchholz (LoseblSlg.; 1957 ff.)
BVerfG	=	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	=	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (1.1952 ff.)
BVerfGG	=	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht i. d. F. v. 3. 2. 1971 (BGBl. I S. 105)
BVerwG	=	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	=	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (1.1954 ff.)
BW	=	Baden-Württemberg, Baden-Württembergisch
BWaldG	=	Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz) v. 2. 5. 1975 (BGBl. I S. 1037)
BWVPr.	=	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis (1.1974 ff.)
d.	=	des, der
d. h.	=	das heißt
DÖV	=	Die Öffentliche Verwaltung (1.1948 ff.)
DSchG	=	Denkmalschutzgesetz
	BW:	Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmale (Denkmalschutzgesetz) v. 25. 5. 1971 (GBl. S. 209)
	Bay.:	Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler (Denkmalschutzgesetz-DSchG) v. 25. 6. 1973 (GVBl. S. 328)
	Hamb.:	Denkmalschutzgesetz v. 3. 12. 1973 (GVBl. I S. 466) Nordrhein-Westfalen ehm
	Hess.:	Gesetz zum Schutze der Kulturdenkmäler (Denkmalschutzgesetz) v. 23. 9. 1974 (GVBl. I S. 450)
	NW:	Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande Nordrhein-Westfalen (Denkmalschutzgesetz-DSchG) v. 11. 3. 1980 (GVBl. Ausgabe A S. 226; SGVBl. S. 226)
	SH:	Gesetz zum Schutze der Kulturdenkmale (Denkmalschutzgesetz zur Änderung des Gesetzes zum Schutze der Kulturdenkmale (Denkmalschutzgesetz) v. 18. 9. 1972 (GVBl. S. 162)
Dt.	=	Deutsch, Deutsches, Deutscher
DVBl.	=	Deutsches Verwaltungsblatt (65.1950 ff.; Fortführung von Dt. Verwaltung; vorher Reichsverwaltungsblatt)
E	=	Entscheidung(en)
Entsch.	=	Entscheidung
Erl.	=	Erläuterung

Ev. Staatslexikon	=	Evangelisches Staatslexikon
FStrG	=	Bundesfernstraßengesetz v. 1. 10. 1974 (BGBl. I S. 2413)
G, Ges.	=	Gesetz
GBI.	=	Gesetzblatt
gem.	=	gemäß
GewArch.	=	Gewerbearchiv (1.1955 ff.)
GG	=	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. 5. 1949 (BGBl. S. 1)
ggf.	=	gegebenenfalls
GS	=	Großer Senat
GVBl.	=	Gesetz- und Verordnungsblatt
Halbs.	=	Halbsatz
Hamb.	=	Hamburg, Hamburgisch
Hess.	=	Hessen, Hessisch
h. L.	=	herrschende Lehre
h. M.	=	herrschende Meinung
i. d. F.	=	in der Fassung
i. d. R.	=	in der Regel
i. e. S.	=	im engeren Sinne
i. S. v.	=	im Sinne von
i. V. m.	=	in Verbindung mit
i. w. S.	=	im weiteren Sinne
JA	=	Juristische Arbeitsblätter (1.1969 ff.)
JR	=	Juristische Rundschau (1.1925—11.1935; NF 1.1947 ff.)
JuS	=	Juristische Schulung (1.1961 ff.)
JW	=	Juristische Wochenschrift (1.1872—68.1939, 12; dann: vereinigt mit: Dt. Recht als Ausg. A.)
JZ	=	Juristenzeitung (6.1951 ff.)
Landkr.	=	Der Landkreis (29.1959 ff.; vorher: Die Selbstverwaltung)
LM	=	Nachschlagewerk des Bundesgerichtshofs, hrsg. v. Lindenmaier/Möhring u. a. (LoseblSlg.; 1951 ff.)
LoseblSlg.	=	Loseblattsammlung
LS	=	Leitsatz
LuftVG	=	Luftverkehrsgesetz i. d. F. v. 14. 1. 1981 (BGBl. I S. 61)
m.	=	mit
MDR	=	Monatsschrift für Deutsches Recht (1.1947 ff.)
m. vielen H.	=	mit vielen Hinweisen
m. w. H.	=	mit weiteren Hinweisen
m. w. N.	=	mit weiteren Nachweisen
NatSchG	=	Naturschutzgesetz
BW:	=	Gesetz zum Schutz der Natur, zur Pflege der Landschaft und über die Erholungsvorsorge in der freien Landschaft (Naturschutzgesetz-NatSchG) v. 21. 10. 1975 (GVBl. S. 654, berichtigt 1976 I S. 96)

- Bay.: Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz) v. 27. 7. 1973 (GVBl. S. 437, berichtigt S. 562)
- Berl.: Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege von Berlin (Berliner Naturschutzgesetz) v. 30. 1. 1979 (GVBl. S. 183)
- Brem.: Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bremisches Naturschutzgesetz) v. 17. 9. 1979 (GVBl. S. 345)
- Hess.: Hessisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Hessisches Naturschutzgesetz) v. 19. 9. 1980 (GVBl. S. 309)
- NW: Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft (Landschaftsgesetz) v. 18. 2. 1975 (GVBl. S. 190); Neufassung, Bekanntmachung am 26. 6. 1980 (GVBl. S. 734)
- RhPf.: Landesgesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Landespfliegergesetz) v. 14. 6. 1973 (GVBl. S. 147, berichtigt S. 284); Neufassung, Bekanntmachung v. 5. 2. 1979 (GVBl. S. 36)
- Saarl.: Gesetz über den Schutz der Natur und die Pflege der Landschaft (Saarländisches Naturschutzgesetz) v. 31. 1. 1979 (ABl. S. 147)
- SH: Gesetz für Naturschutz und Landschaftspflege Landespflegegesetz) v. 16. 4. 1973 (GVBl. S. 122, berichtigt S. 326)
- NF = Neue Folge
- n. F. = neue Fassung
- NJW = Neue Juristische Wochenschrift (1.1947/48 ff.)
- NS = Nationalsozialismus
- NuR = Natur und Recht (1.1979 ff.)
- NW = Nordrhein-Westfalen, Nordrhein-Westfälisch
- O = Ordnung
- öff. = öffentlich
- OLG = Oberlandesgericht
- OVG = Oberverwaltungsgericht
- OVGE = Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Münster und Lüneburg (1.1950 ff.)
- RG = Reichsgericht
- RGBl. = Reichsgesetzblatt (1871—1921); dann aufgeteilt in Teil I und II
- RGBl. I = Reichsgesetzblatt. Teil I (1922—1945)
- RGSt. = Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen (1.1880—77. 1944)
- RGZ = Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen (1.1880—172. 1945)
- RhPf. = Rheinland-Pfalz, Rheinland-Pfälzisch
- RNatSchG = Reichsnaturschutzgesetz v. 26. 6. 1935 (RGBl. I S. 821)
- Rspr. = Rechtsprechung
- Saarl. = Saarland, Saarländisch
- SGVBl. = Sammlung des bereinigten Gesetzes- und Verordnungsblattes

SH	=	Schleswig-Holstein, Schleswig-Holsteinisch
Sp.	=	Spalte
StaatsR	=	Staatsrecht
StädteT	=	Der Städtetag (21.1927—27.1933, 6; NF 1.1948 ff.; vorher: Mitteilungen des Deutschen Städtetages; ab 27.1933, 7: Der Gemeindetag)
Sten. Prot	=	Stenographisches Protokoll
str.	=	streitig
st. Rspr.	=	ständige Rechtsprechung
StuGB	=	Städte- und Gemeindebund (1.1946 ff.)
StuGR	=	Städte- und Gemeinderat (1.1947 ff.)
u. a.	=	unter anderem, und andere
u. ä.	=	und ähnliche(s)
überw. M.	=	überwiegende Meinung
umstr.	=	umstritten
unstr.	=	unstreitig
Urt. v.	=	Urteil vom
u. U.	=	unter Umständen
VA	=	Verwaltungsakt
Verf.	=	Verfassung
Verh.	=	Verhandlung(en)
VersR	=	Versicherungsrecht (1.1950 ff.)
Verw.	=	Die Verwaltung (1.1968 ff.)
VerwArch.	=	Verwaltungsarchiv (1.1893—47.1942; 48.1957 ff.)
VerwPr.	=	Verwaltungspraxis. Fachzeitschrift für die württembergische Verwaltung (1.1927—11.1937; 16.1950—39.1973; aufgegangen in: Baden-Württembergische Verwaltungspraxis; ab 1938 aufgegangen in: Württembergische Verwaltungszeitschrift NF)
VerwRspr.	=	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland (1.1949—32.1981)
VG	=	Verwaltungsgericht
VGH	=	Verwaltungsgerichtshof
VO	=	Verordnung
VR	=	Verwaltungsrundschau (23.1977, 10 ff.; vorher: Staats- und Kommunalverwaltung)
VVDStRL	=	Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (1.1924 ff.)
WM	=	Wertpapiermitteilungen, T. 1—4 (1.1947 ff.)
WRV	=	Verfassung des Deutschen Reichs (Weimarer Reichsverfassung) vom 11. 8. 1919 (RGBl. S. 1383)
ZFBR	=	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht (1.1978 ff.)
ZfW	=	Zeitschrift für Wasserrecht (1.1962 ff.)
ZgS	=	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft (1.1844—104. 1944; 105.1948/49 ff.)
z. T.	=	Zum Teil



## Einleitung

Seit dem Erwachen des Umweltbewußtseins gegen Ende der 60er Jahre<sup>1</sup> werden immer mehr Stimmen laut, die einen verstärkten Schutz unserer Natur und Umwelt fordern. Veröffentlichungen, die vor einer Zerstörung unserer Umwelt warnen, haben in breiten Bevölkerungsschichten Aufmerksamkeit erregt und Zustimmung gefunden. Besonders in der Fachpresse werden die heutigen Maßnahmen zur Erhaltung unserer Umwelt als unzureichend verurteilt und es wird zu einem vermehrten Schutz aufgerufen.

Diese Aufrufe sind in der Zeit des stärkeren Umweltbewußtseins nicht erfolglos geblieben. Besonders in der Flut neuer Vorschriften zum Umweltschutz zeigt sich, daß auch der Gesetzgeber in höherem Maße der Erhaltung unserer Umwelt Aufmerksamkeit zollt.

Im Bereich des Naturschutzes, wo 1976 das Bundesnaturschutzgesetz das revisionsbedürftige Reichsnaturschutzgesetz von 1935 ablöste, hat sich eine intensive gesetzgeberische Aktivität auch auf Länderebene entwickelt.

Aber auch die historische Umwelt ist ebenso bedroht wie die natürliche Umwelt<sup>2</sup>. Während in der Zeit des Baubooms der 50er, 60er und frühen 70er Jahre allein das „Moderne“ erstrebenswert war, besinnt man sich heute, auch bei der Schaffung des Neuen in der Architektur, immer mehr der alten Werte. Damit einher geht ein stärkeres Interesse der Bevölkerung am Denkmalschutz.

Während in früherer Zeit primär Kirchen, Klöster, Schlösser, Dome, Patrizierhäuser und sonstige kunsthistorisch bedeutende Einzelobjekte geschützt wurden, hat das wandelnde Geschichtsbewußtsein dazu geführt, daß heute ebenso bäuerliche Dorfkerne, Arbeitersiedlungen und Industriebetriebe auch der jüngsten Vergangenheit<sup>3</sup> schutzwürdig erscheinen. Damit werden aber bedeutend mehr Objekte vom Denkmalschutz betroffen als früher.

---

<sup>1</sup> Dazu: *Kolodziejcok/Recken*: Naturschutz, Landschaftspflege und einschlägige Regelungen des Jagd- und Forstrechts, 1100 Vorbem. zum BNatSchG, II, Rdnr. 10.

<sup>2</sup> So *Eberl/Schiedermaier/Petzet*: Bayerisches Denkmalschutzgesetz, Einl. A, S. 3.

<sup>3</sup> Ebd., Einl. A, S. 3.

Auch im Bereich des Denkmalschutzes sind die Gesetzgeber auf Landesebene in den letzten 5—10 Jahren vermehrt aktiv geworden. Hier hat sich jedoch die Einsicht in die Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Regelung noch nicht durchsetzen können.

Mit einem intensiveren Schutz von historischer und natürlicher Umwelt geht die Frage einher, inwieweit dieser Schutz vom Eigentümer ohne Entschädigung durch die öffentliche Hand verlangt werden kann. Je detaillierter und umfassender die Maßnahmen zum Erhaltungsschutz werden, desto näher rücken sie an die Schwelle zur Enteignung.

Während sich früher die Gerichte mit Pauschalaussagen wie: „Das Reichsnaturschutzgesetz erfüllt nicht den Tatbestand der Enteignung“<sup>4</sup> der Abgrenzungsproblematik entziehen konnten, bedarf es heute einer detaillierten Dogmatik, um dem Eigentümer zwar eine sinnvolle, notwendige und gerechte Mithilfe, aber keine rechtswidrige Enteignung abzuverlangen.

Von seiten der Rechtsprechung wurde bereits Mitte der 50er Jahre versucht, dieses Problem — sowohl im Natur- als auch im Denkmalschutz — mittels der Theorie der Situationsgebundenheit zu lösen. Trotz anfänglicher Euphorie der Rechtslehre hat diese Theorie aber nicht das erfüllen können, was man von ihr erwartet hat.

Noch heute ist die Abgrenzung Eigentumsbindung — Enteignung besonders in der praktischen Anwendung ein umstrittener und vager Bereich, fern jeder Rechtssicherheit.

Unschärfen des Eigentums- und Enteignungsbegriffs haben dazu geführt, daß besonders im Bereich des Umweltschutzes, wie z. B. im Wasser-, Forst-, Natur- und Denkmalschutzrecht salvatorische Entschädigungsregelungen normiert wurden, die, wie Felix Weyreuther<sup>5</sup> zu Recht kritisiert, geeignet sind, den vom Grundgesetz vorgesehenen Eigentumsschutz unzulässig zu verkürzen.

Unsicherheiten beim Bürger und Gesetzgeber führen immer mehr zur Inanspruchnahme der Gerichte, die gezwungen werden, zu der sehr umstrittenen und höchst politischen Frage des Eigentumsschutzes Stellung zu beziehen.

---

<sup>4</sup> So z. B. OVG Münster DVBl. 1952, 534.

<sup>5</sup> *Weyreuther*: Über die Verfassungswidrigkeit salvatorischer Entschädigungsregelungen im Enteignungsrecht. Dazu *Leisner*, DVBl. 1981, 76 ff. (77), der allerdings im Unterschied zu Weyreuther den enteignungsgleichen Eingriff für die Unsicherheit im Enteignungsrecht verantwortlich macht.

## *Erstes Kapitel*

### **Problemlage**

#### **A. Die Entwicklung der Theorie der Situationsgebundenheit**

##### **I. Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs**

###### *1. Das Grünflächenurteil*

Seit der Ausdehnung des Enteignungsbegriffs auf Beschränkungen durch die öffentliche Hand und dem Abgehen vom Kriterium der „Übereignung“ der klassischen Enteignungstheorie ist die Abgrenzung Eigentumsbindung — Enteignung zur Kernfrage im Eigentumsrecht geworden.

Am 20. Dezember 1956 führte der Bundesgerichtshof in seinem *Grünflächenurteil*<sup>1</sup> zum ersten Mal das Kriterium der Situationsgebundenheit ein, das richtungsweisend für die gesamte Rechtsprechung zum Natur- und Denkmalschutz werden sollte.

Im zu entscheidenden Fall forderte ein Grundstückseigentümer Entschädigung für die Aufnahme seines bisher landwirtschaftlich genutzten, stadtnahen Grundstücks in ein vom Siedlungsverband Ruhrkohlebezirk aufgestelltes Grünflächenverzeichnis. Seine Klage begründete er damit, daß eine einer Enteignung gleichkommende Eigentumsbeschränkung vorliege. Diese sei mit einer Entschädigung in Höhe der Differenz zwischen dem ortsüblichen Kaufpreis für Bauland und dem Wert für Ackerland auszugleichen.

Obwohl der Bundesgerichtshof die Aufnahme des Grundstücks in das Grünflächenverzeichnis als Bauverbot ansah, verneinte er dennoch die Voraussetzungen einer entschädigungspflichtigen Enteignung. Ein die Enteignung kennzeichnender Verstoß gegen den Gleichheitssatz liege dann nicht vor, wenn eine Differenzierung hinsichtlich verschiedener Personengruppen sich durch unterschiedliche tatsächliche Verhältnisse und der vorliegenden Situation rechtfertige.

Dem klägerischen Grundstück wohne durch seine Bedeutung für die Gesundheit und Erholung der in der Nähe wohnenden Stadtbevölke-

---

<sup>1</sup> BGHZ 23, 30 = NJW 1957, 538 = WM 1957, 290 = DVBl. 1957, 356 = DÖV 1957, 209.