

**Auswirkungen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom
2.3.1999 zum rheinland-pfälzischen Denkmalschutzrecht auf sonstiges
Landesrecht**

A. Auftrag

Der Vorsitzende der F.D.P.-Fraktion im Landtag Rheinland-Pfalz, Herr Abgeordneter Kuhn, hatte den Wissenschaftlichen Dienst des Landtags im Juli 1999 gebeten, im Rahmen eines Kurzgutachtens zu prüfen, welche Auswirkungen die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1999 (Az.: 1 BvL 7/91) auf sonstiges Landesrecht, insbesondere auf Naturschutzrecht, hat.

Dieses Kurzgutachten vom 13. August 1999 kam bei einer ersten überblicksartigen Prüfung der Bedeutung der Entscheidung des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts zum vorläufigen Prüfungsergebnis, dass es verschiedene Ansatzpunkte gebe, die Grundsätze der genannten Entscheidung auch auf andere landesgesetzliche Regelungen zu übertragen und einzelne Bestimmungen des rheinland-pfälzischen Landespflugesgesetzes hinsichtlich der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG problematisiert werden müssten.

Mit Schreiben vom 22. Dezember 1999 bittet der Vorsitzende der F.D.P.-Fraktion nunmehr um eine – vertraulich zu behandelnde - ausführliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes zum angesprochenen Themenkomplex. Sollten sich dabei Hinweise darauf ergeben, dass auch der Verwaltungsvollzug in Rheinland-Pfalz im Hinblick auf seine Vereinbarkeit mit dieser Rechtsprechung problematisiert werden könne, so wird um die entsprechende Ergänzung des Gutachtens gebeten.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

B. Stellungnahme

I. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1999 zum rheinland-pfälzischen Denkmalschutzrecht

Der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts hat mit Beschluss vom 2. März 1999 (Az.: 1 BvL 7/91) entschieden, dass § 13 Abs. 1 Satz 2 Denkmalschutz- und -pflegegesetz des Landes Rheinland-Pfalz wegen Verstoßes gegen die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG mit der Verfassung unvereinbar ist. Nach dieser Vorschrift kann die Beseitigung eines Kulturdenkmals nur im öffentlichen Interesse genehmigt werden, Eigentümerinteressen bleiben dabei unberücksichtigt. Dem rheinland-pfälzischen Gesetzgeber wurde bis zum 30. Juni 2001 Zeit gegeben, eine verfassungsgemäße Regelung zu erlassen.

Von über den Einzelfall hinausweisender Bedeutung ist zunächst die Einordnung des § 13 Abs. 1 Satz Denkmalschutz- und -pflegegesetz in die Systematik des Art. 14 GG: Das Bundesverfassungsgericht stellte fest, dass es sich hierbei um eine Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 GG handele und nicht etwa um eine Enteignungsregelung gem. Art. 14 Abs. 3 GG.¹ Dies begründet das Bundesverfassungsgericht damit, dass die streitgegenständliche Regelung keine konkreten Eigentumspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben entziehe, sondern generell und abstrakt die Nutzungsmöglichkeiten des Privateigentums beschränke.²

Mit dieser Einordnung als Inhalts- und Schrankenbestimmung hat das Bundesverfassungsgericht zugleich den weiteren verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab festgelegt: Der Gesetzgeber muss bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis bringen.³ Er muss sich dabei im Einklang mit allen anderen Verfassungsnormen halten; insbesondere ist er an den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und den

¹ Beschluss des Ersten Senats vom 2. März 1999, Umdruck S. 20; die Entscheidung ist mittlerweile in der amtlichen Sammlung BVerfGE 100, 226 ff. veröffentlicht.

² Mit dieser Einordnung bezieht das Bundesverfassungsgericht Stellung in einem zwischen dem Dritten Zivilsenat des Bundesgerichtshofs und dem Vierten Revisionssenat des Bundesverwaltungsgerichts seit langen Jahren ausgetragenen Streit, der sich auf die dogmatischen Grundlagen des Art. 14 GG bezieht.

³ Beschluss des Ersten Senats vom 2. März 1999, Umdruck S. 21 f.

Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebunden.⁴ Insbesondere darf dabei auch der Kernbereich der Eigentumsgarantie nicht ausgehöhlt werden. Zu diesem gehört sowohl die Privatnützigkeit, also die Zuordnung des Eigentumsobjekts zu einem Rechtsträger, dem es als Grundlage privater Initiative von Nutzen sein soll, als auch die grundsätzliche Verfügungsbefugnis über den Eigentumsgegenstand.⁵ Begrenzungen der Eigentümerbefugnisse sind in diesem Rahmen als Ausfluss der Sozialgebundenheit des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen. Überschreitet der Gesetzgeber bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums die dargelegten Grenzen, so ist die gesetzliche Regelung unwirksam; ein Entschädigungsanspruch entsteht von Verfassungs wegen insoweit nicht.⁶

Hiernach prüft das Bundesverfassungsgericht zunächst, ob die Inhalts- und Schrankenbestimmung ein legitimes gesetzgeberisches Anliegen verfolgt, ob sie geeignet und erforderlich ist, diesen Zweck des Gesetzes auch zu erfüllen und schließlich, ob die Anwendung der Norm im Regelfall nicht zu einer unverhältnismäßigen Belastung des Eigentümers führt. Besteht etwa für den Eigentümer nach der gesetzlichen Inhalts- und Schrankenbestimmung keinerlei sinnvolle Nutzungsmöglichkeit mehr für sein Eigentum, so ist die Privatnützigkeit seines Eigentums nahezu vollständig beseitigt. Die Rechtsposition des Betroffenen nähert sich so einer Lage, in der sie den Namen „Eigentum“ nicht mehr verdient.⁷

Wo die Grenze der Zumutbarkeit im Einzelnen verläuft und in welchem Umfang Eigentümer von der zur Prüfung gestellten Norm in unzumutbarer Weise getroffen werden, lässt das Bundesverfassungsgericht dabei in der Regel offen. Die Verfassungswidrigkeit von § 13 Abs. 1 Satz 2 Denkmalschutz- und -pflegegesetz folgt jedoch - so das Bundesverfassungsgericht - bereit daraus, dass die Norm unverhältnismäßige Belastungen des Eigentümers nicht ausschließt und keinerlei Vorkehrungen zur Vermeidung derartiger Eigentumsbeschränkungen enthält.⁸ Ausnahmsweise könne eine für sich genommen unzumutbare Inhalts- und Schrankenbestimmung allerdings dadurch „geheilt“ werden, dass der Gesetzgeber diese Bestimmung mit Ausgleichsmaßnahmen verbindet. So sei es dem Gesetzgeber grundsätzlich nicht verwehrt, eigentumsbeschränkende Maßnahmen,

⁴ Ständige Rechtsprechung des BVerfG seit BVerfGE 58, 137; 79, 174.

⁵ Vgl. BVerfGE 70, 191 (200); 91, 294 (308).

⁶ Beschluss des Ersten Senats vom 2. März 1999, Umdruck S. 22 f.

⁷ Beschluss des Ersten Senats vom 2. März 1999, Umdruck S. 25.

⁸ Beschluss des Ersten Senats vom 2. März 1999, Umdruck S. 25.

die er im öffentlichen Interesse für geboten hält, auch in Härtefällen durchzusetzen, wenn er durch kompensatorische Vorkehrungen unverhältnismäßige oder gleichheitswidrige Belastungen der Eigentümer vermeidet und schutzwürdigem Vertrauen angemessen Rechnung trägt.⁹

Solche Ausgleichsregelungen müssen jedoch strengen Anforderungen genügen: Sie bedürfen zunächst einer gesetzlichen Grundlage.¹⁰ Soweit kompensatorische Entschädigungsansprüche für den Eigentümer begründet werden sollen, kann dies, auch mit Rücksicht auf das Budgetrechts des Parlaments, nur durch ein Gesetz geschehen. Die Bestandsgarantie des Art. 14 Abs.1 Satz 1 GG verlangt weiterhin, dass in erster Linie Vorkehrungen getroffen werden, die eine unverhältnismäßige Belastung des Eigentümers real vermeiden und die Privatnützigkeit des Eigentums soweit wie möglich erhalten. Als Instrumente stehen dem Gesetzgeber hierfür Übergangsregelungen, Ausnahme- und Befreiungsvorschriften sowie der Einsatz sonstiger administrativer und technischer Vorkehrungen zur Verfügung.¹¹ Schließlich muss der Gesetzgeber dafür Sorge tragen, dass die Verwaltung bei der Aktualisierung der Eigentumsbeschränkung zugleich über den ggf. erforderlichen Ausgleich zumindest dem Grund nach entscheidet.¹² Der Gesetzgeber hat seine materiellrechtlichen Ausgleichsregelungen deshalb durch verwaltungsverfahrensrechtliche Vorschriften zu ergänzen, die sicherstellen, dass mit einem die Eigentumsbeschränkung aktualisierenden Verwaltungsakt zugleich über einen dem belasteten Eigentümer ggf. zu gewährenden Ausgleich entschieden wird.¹³

⁹ BVerfGE 58, S. 137 ff. (149 f.); 83, 201 ff. (212 f.).

¹⁰ Beschluss des Ersten Senats vom 2. März 1999, Umdruck S. 28.

¹¹ Beschluss des Ersten Senats vom 2. März 1999, Umdruck S. 28.

¹² Beschluss des Ersten Senats vom 2. März 1999, Umdruck S. 29.

¹³ Beschluss des Ersten Senats vom 2. März 1999, Umdruck S. 30.

II. Konsequenzen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Bereich des Naturschutzrechts

Die hier zu untersuchende Frage, welche Auswirkungen die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1999 auf das sonstige rheinland-pfälzische Landesrecht haben könnte, wurde in der Kleinen Anfrage Nr. 2307 des Abgeordneten Dr. Matthias Frey bereits aufgeworfen.

In ihrer Antwort vom 23. Juli 1999 nimmt die Ministerin für Kultur, Jugend, Familie und Frauen zu der aufgeworfenen Frage nicht näher Stellung und teilt lediglich mit, dass insofern eine Überprüfung noch andauere.¹⁴ Deziidiert äußert sich das Ministerium allerdings zur Frage, welche Konsequenzen der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich Landespflegegesetz bzw. FFH-Richtlinie der EU-Kommission habe. Das Ministerium geht insofern davon aus, dass die Entscheidung keinerlei Konsequenzen in diesen Bereichen habe.

Gegenüber dieser recht knapp gehaltenen Stellungnahme ergibt eine nähere Analyse der Verfassungsgerichtsentscheidung das folgende Bild:

Auf naturschutzrechtliche Bestimmungen übertragbar könnte zunächst die rechtliche Argumentation zum Verhältnismäßigkeitsprinzip sein, wie sie im 1. Leitsatz des Beschlusses und den dazugehörigen Gründen entwickelt wird:

„Denkmalschutzrechtliche Regelungen, die Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmen, sind mit Art. 14 Abs. 1 GG unvereinbar, wenn sie unverhältnismäßige Belastungen des Eigentümers nicht ausschließen und keinerlei Vorkehrungen zur Vermeidung derartiger Eigentumsbeschränkungen enthalten.“

Bezüglich § 13 Abs. 1 S.2 DSchPflG wurde in dem Beschluss ein Verstoß gegen Art 14 Abs. 1 GG damit begründet, dass die Norm in bestimmten Fallgestaltungen dem Eigentümer des denkmalgeschützten Gebäudes keine sinnvolle Nutzungsmöglichkeit beließe und damit eine nahezu vollständige Beseitigung der Privatnützigkeit eintrete. Daher sei die Norm unverhältnismäßig. § 13 Abs. 1 S.2 DSchPflG wurde dabei so ausgelegt, dass der Gesetzgeber eine Berücksichtigung von privaten Interessen des Eigentümers bei der Entscheidung über die Beseitigung eines Baudenkmals zwingend ausschließt. Offensichtlich wurde dabei der Ansicht des vorliegenden OVG

¹⁴ Diese Überprüfung ist offenbar noch nicht abgeschlossen.

Koblenz gefolgt, dass diese Norm angesichts des eindeutigen Wortlauts und des klar erkennbaren Willens des Gesetzgebers nicht anders ausgelegt werden könne.¹⁵

Entscheidend ist also die Frage, ob die Anwendung der hier untersuchten naturschutzrechtlichen Normen wenigstens in einer denkbaren Fallkonstellation zu einer vergleichbaren, unverhältnismäßigen Belastung des Eigentümers führt.

1. Das Landespflegegesetz Rheinland-Pfalz

§ 5 des Landespflegegesetzes regelt als landesrechtliche Bestimmung in Ausfüllung der bundesgesetzlichen Rahmenvorschriften (Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG) des Bundesnaturschutzgesetzes Fragen und Zulässigkeit der Folgen und des Ausgleichs von Eingriffen in Natur und Landschaft. Vermeidbare Beeinträchtigungen des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes sind danach zu unterlassen, unvermeidbare Beeinträchtigungen in angemessener Frist zu beseitigen oder auszugleichen. Hierzu regelt § 5 Landespflegegesetz:

(2) Ein Eingriff ist unzulässig, wenn Beeinträchtigungen nicht ausgeglichen werden können und die Belange der Landespflege bei der Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft im Range vorgehen (§ 1 Abs. 2).

Dieser § 1 Abs. 2 LPfIG bestimmt:

„Die sich aus Absatz 1 ergebenden Anforderungen (= Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege) sind untereinander und gegen die sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft abzuwägen.“

Überträgt man die Entscheidungsgrundsätze des Beschlusses des Ersten Senats vom 2. März 1999 auf diese Bestimmungen, so handelt es sich auch bei § 5 Abs. 2 LPfIG um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG.¹⁶ Bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums muss der Gesetzgeber allerdings die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis bringen¹⁷. Dabei ist er insbesondere an den verfassungsrechtlichen

¹⁵ Zur Bedeutung der Entscheidung des BVerfG für das Denkmalschutzrecht vgl. Hammer, NVwZ 2000, 46 f.

¹⁶ Vgl. Beschluss des Ersten Senats vom 2. März 1999, Umdruck S. 21; § 5 Abs. 2 LPfIG formuliert insbesondere keinen Enteignungstatbestand im Sinne von Artikel 14 Abs. 3 GG. Diese Regelung entzieht keine konkreten Eigentumsposition zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben, sondern beschränkt generell und abstrakt die Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks; zum sog. ‚neoklassischen Enteignungsbegriff‘ vgl. Ossenbühl, Urteilsanmerkung, JZ 1999, 899.

¹⁷ Beschluss des Ersten Senats vom 2. März 1999, Umdruck S. 21 f.

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden¹⁸. Inhalts- und Schrankenbestimmungen dürfen insbesondere nicht den Kernbereich der Eigentumsgarantie aushöhlen, zu dem insbesondere die Privatnützigkeit des Eigentumsgegenstands zählt¹⁹.

a) Verhältnismäßigkeit der Regelung

Prüft man § 5 Abs. 2 LPfIG im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, so ist zunächst auf den gesetzgeberischen Regelungszweck abzustellen. Mit den in § 1 des Landespflegegesetzes formulierten Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege verfolgt der Gesetzgeber ein legitimes gesetzgeberisches Anliegen, dessen hoher verfassungsrechtlicher Rang insbesondere in Artikel 20 a GG seinen Ausdruck findet. Auch der VII. Abschnitt der Verfassung für Rheinland-Pfalz ordnet dem Staat die Aufgabe zu, die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen zu schützen.

Die Bestimmung der Zulässigkeit von Eingriffen in Natur und Landschaft, wie sie in § 5 Abs. 1, 2 LPfIG vorgenommen wird, ist grundsätzlich geeignet, diesen gesetzgeberischen Zweck zu erfüllen. Auch an die Erforderlichkeit dieser Regelung sind unter Zugrundelegung verfassungsrechtlicher Maßstäbe keine Zweifel anzumelden.

Fraglich ist allerdings, ob die Regelung des § 5 Abs. 2 LPfIG im Einzelfall nicht zu einer unverhältnismäßigen Belastung des Eigentümers (im engeren Sinne) führen kann. Seinem Wortlaut nach ist bei der Entscheidung über die Zulässigkeit eines Eingriffs in Natur und Landschaft das Interesse des privaten Eigentümers an der selbstbestimmten Nutzung seines Grundstücks kein Kriterium, welches bei der vorzunehmenden Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft gemäß § 5 Abs. 2 i.V.m. § 1 Abs. 2 LPfIG einzubeziehen wäre. Auch die Formulierung des § 1 Abs. 1 Nr. 2 LPfIG, wonach die „Nutzungsfähigkeit der Naturgüter“ als Lebensgrundlage des Menschen zu sichern ist, kann nicht im Sinne der Einbeziehung privater Eigentümerinteressen gedeutet werden: Das LPfIG bezweckt hiermit nicht etwa, die unmittelbare (privatwirtschaftliche) Nutzung von Naturgütern zu fördern, sondern will den dauerhaften Bestand an Bodenvorräten im Allgemeininteresse schützen.²⁰

¹⁸ Beschluss des Ersten Senats vom 2. März 1999, Umdruck S. 22.

¹⁹ Vgl. BVerfGE 70, 191 (200); 79, 174 (198); 87, 114 (138 f.); 91, 294 (308)

²⁰ Louis/Engelke, Landespflegegesetz Rheinland-Pfalz, Kommentar, § 1 Rdnr. 9.

Bei nicht anders ausgleichbaren Eingriffen in die Natur und Landschaft ist daher der Fall vorstellbar, dass für ein Grundstück keinerlei sinnvolle Nutzungsmöglichkeit mehr übrig bleibt und damit dessen Privatnützigkeit nahezu vollständig beseitigt wird. Nähert sich die Rechtsposition des Betroffenen damit einer Lage, in der sie den Namen „Eigentum“ nicht mehr verdient,²¹ so ist damit eine Rechte- und Pflichtenkonstellation im Eigentumsbereich eingetreten, die das Bundesverfassungsgericht im Rahmen seiner Entscheidung zu § 13 Abs. 1 Satz 2 Denkmalschutz- und Pflegegesetz als verfassungswidrig ansah. Es folgerte dabei die Verfassungswidrigkeit der Norm bereits daraus, dass sie unverhältnismäßige Belastung des Eigentümers nicht ausschließt und keinerlei Vorkehrungen zur Vermeidung derartiger Eigentumsbeschränkungen enthält²². Vorrangig ist hier daher zu prüfen, ob das LPfIG solche verfassungsrechtlich gebotenen Ausgleichsmechanismen enthält.

aa) Befreiung nach § 38 LPfIG

Ausdrücklich hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass in Einzel- und Härtefällen auftretende Unverhältnismäßigkeiten einer gesetzlichen Bestimmung durch das Vorhalten von Dispensvorschriften begegnet werden kann²³. Der insoweit einschlägige § 38 Absatz 1 des Landespflegegesetzes lautet:

„Von den Bestimmungen dieses Gesetzes ... kann ... Befreiung gewährt werden, wenn
1. die Durchführung der Bestimmung im Einzelfall
a) zu einer nicht beabsichtigten Härte führen würde und die Abweichung mit den Belangen der Landespflege zu vereinbaren ist oder ...
c) überwiegende Gründe des Wohles der Allgemeinheit die Befreiung erfordern.“

Nach wohl herrschender Meinung kann von den Anforderungen der Eingriffsregelung der §§ 4-6 LPfIG nicht gem. § 38 LPfIG befreit werden²⁴. Die Anordnung von Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen seien zwingende Zulassungsvoraussetzung eines Vorhabens.²⁵ Darüber hinaus sei eine § 5 LPfIG einbeziehende Interpretation des § 38 LPfIG bundesrechtswidrig: § 31 BNatSchG erlaube nur eine Befreiung von „den Geboten und Verboten

²¹ Zum ‚nudum ius‘ vgl. Ossenbühl, Urteilsanmerkung, JZ 1999, 899.

²² Beschluss des Ersten Senats vom 2. März 1999, Umdruck S. 25.

²³ Beschluss des Ersten Senats vom 2. März 1999, Umdruck S. 27.

²⁴ Vgl. OVG Frankfurt/Oder, NuR 1995, 465, 467; Louis/Engelke, LPfIG, § 38 Rdnr. 3.

des Gesetzes“. Sofern § 38 LPfIG seinem Wortlaut nach die Befreiung von allen Bestimmungen des Gesetzes erlaubt, sei eine – ohnehin bundesrechtswidrige – Ausdehnung des Anwendungsbereichs des § 38 LPfIG vom Landesgesetzgeber auch nicht intendiert gewesen.²⁶ Zu den „Geboten und Verboten des Gesetzes“ gehörte die Eingriffsregelung des § 5 Abs. 2 LPfIG jedenfalls nicht.²⁷ Dieser Ansicht ist hinsichtlich der Anordnung von landespflegerischen Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen selbst zu folgen. Wenn sie auch gerade hinsichtlich des § 5 Abs. LPfIG nicht zwingend erscheint – denn das im Einzelfall aus dieser Norm folgende Verbot eines Eingriffs folgt unmittelbar aus dem Gesetz – so lassen jedenfalls grundsätzliche Erwägungen eine ‚Befreiung‘ von der Regelung des § 5 Abs. 2 LPfIG ausgeschlossen erscheinen. Über solche Befreiungen wird dem Rechtsanwender die Möglichkeit eröffnet, atypischen, für den Normgeber unvorhersehbaren Einzelfällen gerecht zu werden.²⁸ Fehlt es an einem solchen Sonderfall – war also die Konfliktlage für den Normgeber absehbar oder wollte er dieser gerade durch die Gesetzesbestimmungen Herr werden – so kommt eine Befreiung nicht in Betracht.²⁹ §§ 4 ff. LPfIG haben nun aber von ihrer gesetzgeberischen Intention her gerade das Ziel, als abgestufte Konfliktregelung zu Gunsten der Umwelt bestimmte privatwirtschaftlich motivierte Nutzungen je nach ihrem Beeinträchtigungspotential für Natur und Landschaft einzuschränken oder auszuschließen. Dieses klar erkennbare legislative Konzept durch die extensive Interpretation von Befreiungstatbeständen zu konterkarieren kann nicht Ergebnis einer sachgerechten Anwendung des § 38 LPfIG sein.

Ob § 38 des Landespflegegesetzes eine Dispensvorschrift im Sinne der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu ausgleichspflichtigen Inhaltsbestimmungen darstellt, ist daher zumindest zweifelhaft.

- bb) Eine unverhältnismäßige Inhaltsbestimmung des Eigentums kann durch Ausgleichsregelungen ‚aufgefangen‘ werden. Dass § 39 des Landespflegegesetzes (Enteignung und Entschädigung) eine solche

²⁵ Vgl. hierzu OVG Frankfurt/Oder NuR 1995, 465, 467.

²⁶ Louis/Engelke, LPfIG, § 38 Rdnr. 2 unter Hinweis auf die Gesetzesbegründung im Landtag Rheinland-Pfalz (Drucksachen 7/7, Seite 32 sowie 8/2893, Seite 30).

²⁷ Louis/Engelke, LPfIG, § 38 Rdnr. 3.

²⁸ BVerwG NuR 1993, 28 zu § 31 BNatSchG; vgl. auch OVG Münster, Beschluss vom 6.12.1995, 7 A 2883/92.

²⁹ BVerwG UPR 1993, 26 f.

Ausgleichsregelung für eine ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung des Eigentums darstellt, ist nach den Maßstäben des Bundesverfassungsgerichts zu bezweifeln³⁰: Grundsätzlich ist es dem Gesetzgeber nicht verwehrt, eigentumsbeschränkende Maßnahmen auch in Härtefällen verfassungskonform dergestalt durchzusetzen, dass er durch kompensatorische Regelungen unverhältnismäßige Belastung des Eigentümers vermeidet³¹. Solche Ausgleichsregelungen bedürfen jedoch der gesetzlichen Grundlage, da die Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums grundsätzlich Sache des Gesetzgebers ist und kompensatorische Entschädigungsansprüche mit Rücksicht auf das Budgetrecht des Parlaments nur durch ein formelles Gesetz begründet werden können³². Solche Ausgleichsregelungen sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allerdings dann unzulänglich, wenn sie sich darauf beschränken, dem Betroffenen einen Entschädigungsanspruch in Geld zuzubilligen. Als Bestands- und nicht nur Wertgarantie verlangt Artikel 14 Abs. 1 Satz 1 GG, dass in erster Linie eine unverhältnismäßige Belastung des Eigentümers real vermieden wird und die Privatnützigkeit des Eigentums so weit wie möglich erhalten bleibt³³. Rechtstechnisch kommen hier für den Gesetzgeber zum einen Ausnahme- und Befreiungsvorschriften in Betracht, zum anderen zeitlich befristete Übergangsregelungen^{34, 35}. Im Grundsatz sind die Bestimmungen des Landespflegegesetzes den selben Bedenken ausgesetzt wie die parallele salvatorische Klausel des Denkmalschutzgesetzes. Abweichend hiervon gewährt § 39 Abs. 3 LPfIG allerdings einen Übernahmeanspruch des Eigentümers für den Fall, dass ihm angesichts der verfügten Nutzungsbeschränkungen das Behalten des Grundstücks wirtschaftlich nicht mehr zumutbar ist. Auch diese Bestimmung genügt allerdings den verfassungsgerichtlich erhobenen Anforderungen an Ausgleichsregelungen nicht, da hier nicht vorrangig im Sinne einer Eigentumsbestandsgarantie die

³⁰ Beschluss des Ersten Senats vom 2. März 1999, Umdruck S. 26 ff.

³¹ Vgl. BVerfGE 58, 137 (149 f.); 79, 174 (192); 83, 201 (212 f.).

³² Beschluss des Ersten Senats vom 2. März 1999, Umdruck S. 28. Zustimmend Henderl, Urteilsanmerkung, DVBl. 1999, 1503.

³³ Beschluss des Ersten Senats vom 2. März 1999, Umdruck S. 28.

³⁴ Beschluss des Ersten Senats vom 2. März 1999, Umdruck S. 28.

³⁵ Dazu Henderl, Urteilsanmerkung, DVBl. 1999, 1501 (1502).

Eingriffsintensität reduziert, sondern nur Wertverlust im nachhinein gemildert wird.³⁶

Zudem hat das Bundesverfassungsgericht die Forderung aufgestellt, dass Ausgleichsregelungen im Anwendungsbereich des Artikels 14 Abs. 1 Satz 2 GG bestimmen müssen, dass die Verwaltung bei der Aktualisierung der Eigentumsbeschränkung zugleich über den gegebenenfalls erforderlichen Ausgleich zumindest dem Grunde nach entscheidet³⁷. Dies begründet das Gericht damit, dass der von einem eigentumsbeschränkenden Eingriffsakt Betroffene nur dann sinnvoll eine Entscheidung über die Anfechtung des Eingriffsakts treffen kann, wenn er weiß, ob ihm - ohne diese Anfechtung - ein Ausgleich zugesprochen wird. Es sei insoweit dem Betroffenen nicht zumutbar, einen Verwaltungsakt, den er für unvereinbar mit der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes hält, in der unsicheren Erwartung eines nachträglich in einem anderen Verfahren zu bewilligenden Ausgleichs bestandkräftig werden zu lassen³⁸. Hieraus schließt das Bundesverfassungsgericht:

„Der Gesetzgeber hat seine materiellrechtlichen Ausgleichsregelungen deshalb durch verwaltungsverfahrenrechtliche Vorschriften zu ergänzen, die sicherstellen, dass mit einem die Eigentumsbeschränkung aktualisierenden Verwaltungsakt zugleich über einen dem belasteten Eigentümer gegebenenfalls zu gewährenden Ausgleich entschieden wird; bei finanzieller Kompensation ist zumindest dem Grunde nach über das Bestehen des Anspruchs zu entscheiden“³⁹.

Diesen einzelnen Anforderungen genügte in der damaligen Entscheidung § 31 Abs. 1 Satz 2 Denkmalschutz- und Pflegegesetz nicht, ebenso wenig genügt ihnen § 39 LPflG. Diese Regelung sieht für den Fall der verfassungswidrigen Inanspruchnahme des Eigentums weder vorrangige Ausnahme- und Befreiungsregelungen vor; noch regelt sie das Verwaltungsverfahren im Sinne eines Junktims von Eingriffsakt und Ausgleichsregelung. Zwar sieht § 39 Abs. 1 LPflG vor, dass für den Fall einer erheblichen Beschränkung der wirtschaftlichen Nutzbarkeit des Grundstücks eine angemessene Entschädigung zu leisten ist, verweist jedoch im Übrigen (§ 39 Abs. 5 LPflG) lediglich auf die Vorschriften des Landesenteignungsgesetzes. Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Entscheidungseinheit von Eingriffsakt

³⁶ Vgl. Beschluss des Ersten Senats vom 2. März 1999, Umdruck S. 28 f. Dazu auch Ossenbühl, Urteilsanmerkung, JZ 1999, 899 (900).

³⁷ Beschluss des Ersten Senats vom 2. März 1999, Umdruck S. 29 unter Hinweis auf Hermes NVwZ 1990, S. 733 f.

³⁸ Beschluss des Ersten Senats vom 2. März 1999, Umdruck S. 29.

³⁹ Beschluss des Ersten Senats vom 2. März 1999, Umdruck S. 30.

und Ausgleichregelung ist also durch die Bestimmungen des Landespflegegesetzes gerade nicht sichergestellt.

Ob der Gesetzgeber alle Ausgleichsregelungen im Anwendungsbereich des Art. 14 I Satz 2 GG durch entsprechende verwaltungsverfahrenrechtliche Vorschriften zu ergänzen hat und ob ihr Fehlen bereits für sich genommen zur Verfassungswidrigkeit der Gesamtregelung führt, muss an dieser Stelle nicht geklärt werden.⁴⁰ Nach dem Wortlaut des Beschlusses – wenn auch nur im Rahmen eines obiter dictum⁴¹ geäußert – gilt diese Anforderung tatsächlich für alle Ausgleichsregelungen im Anwendungsbereich des Art. 14 I S.2 GG^{42, 43}. Immerhin werden erhebliche Zweifel daran geäußert, dass allein die Nichterfüllung dieser Voraussetzung zur Verfassungswidrigkeit der Ausgleichsregelung führt.⁴⁴ Das Fehlen von verwaltungsverfahrenrechtlichen Ausgleichsregelungen erschwere dem betroffenen Eigentümer den Rechtsschutz nämlich nur unwesentlich. Auch bei Bestehen einer materiellrechtlichen Ausgleichsregelung verlagere sich der Streitgegenstand lediglich von der verfassungsrechtlichen Frage einer Ausgleichsverpflichtung im Einzelfall zu einer nach Maßgabe des einfachen Rechts – nämlich der gesetzlichen Ausgleichsregelung – zu beantwortenden verfassungsrechtlichen Frage. Es sei daher nicht ersichtlich, dass der Rechtsschutz in unzumutbarer oder gar verfassungswidriger Weise erschwert würde, wenn der Gesetzgeber seinen vom BVerfG geforderten Normierungspflichten nicht nachkomme^{45, 46}. Dieser kritischen Auffassung ist entgegenzuhalten, dass sich zwar nicht die Rechtslage, aber die (faktische) Rechtsposition des Eigentümers durch eine Erklärung der Behörde, dass nach ihrer Auffassung eine Ausgleichspflicht besteht, erheblich verändert.⁴⁷ Zudem ist zu beachten, dass eine nach dem

⁴⁰ Zustimmend Ossenbühl, Urteilsanmerkung, JZ 1999, 899 (900).

⁴¹ In dem vom BVerfG zu entscheidenden Fall ergab sich die Verfassungswidrigkeit des § 13 Abs. 1 S. 2 DSchPflG bereits aus dessen Unverhältnismäßigkeit. Die Ausführungen zu den Ausgleichsregelungen gingen in dieser Ausführlichkeit sicher über die im Normenkontrollverfahren vorgelegte Frage hinaus.

⁴² Vgl. Ossenbühl, JZ 1999, 899 (900)

⁴³ Zur Problematik Hermes NVwZ 1990, S. 733 f. (734).

⁴⁴ Hendl, Urteilsanmerkung, DVBl. 1999, 1501 (1503). Dem BVerfG zustimmend hingegen Hammer, NVwZ 2000, 46 f., 47.

⁴⁵ Vgl. dazu Hendl, Urteilsanmerkung, DVBl. 1999, 1503.

⁴⁶ Selbst wenn man es für verfassungsmäßig geboten hält, dass die Behörde zugleich mit dem eigentumsbeschränkenden Verwaltungsakt über einen Ausgleich zu entscheiden hat, ist zudem fraglich, ob der Gesetzgeber verfassungswidrig handelt, wenn er dies nicht in Gesetzesform regelt (Rechtsformgebot); dazu Hendl, Urteilsanmerkung, DVBl. 1999, 1503.

⁴⁷ Unter Hinweis auf die Effektivierung des Rechtsschutzes Ossenbühl, Urteilsanmerkung, JZ 1999, 899 (900).

Verhältnismäßigkeitsprinzip im Einzelfall gebotene Ausgleichsleistung Voraussetzung der Rechtmäßigkeit des Eingriffs ist – und deshalb von der beabsichtigten Belastung nicht isoliert werden darf.⁴⁸ Jedenfalls hat das Bundesverfassungsgericht in der hier herangezogenen Entscheidung explizit ein solches Junktim statuiert,⁴⁹ eine weitere Klärung kann hier letztlich nur das Gericht selbst vornehmen.

cc) Verfassungskonforme Interpretation des § 5 Abs. 2 LPfIG

Auf Basis dieser verfassungsrechtlichen Überlegungen ist die hier untersuchte Bestimmung des Landespflegerechts erheblichen Zweifeln ausgesetzt. Nach ihrem Wortlaut sind nur die „sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft“ in die Entscheidung einzubeziehen. Wenn aus einer derartigen Formulierung der Schluss gezogen werden müsste, dass hier – wie bei § 13 DSchPflG – private Interessen zwingend unberücksichtigt bleiben müssen, dann würde auch § 5 Abs.2 LPfIG gegen Art. 14 Abs.1 GG verstoßen. Denn auch im Bereich der Landespflege sind Fälle denkbar, in denen die Untersagung eines Eingriffs zu unverhältnismäßigen Belastungen des Eigentümers führen könnte.

Um diese verfassungsrechtlichen Bedenken auszuräumen bleibt jedoch die Möglichkeit, § 5 Abs. 2 LPfIG verfassungskonform dahin zu interpretieren, dass private Belange doch in die landespflegerische Abwägung einzubeziehen sind. Verbreitet legen Literatur⁵⁰ und Rechtsprechung⁵¹ demgemäß § 5 Abs.2 i.V.m. § 1 Abs.2 LPfIG (wie auch die entsprechend lautenden bundesrechtlichen Regelungen in § 8 Abs.3, § 1 Abs.2 BNatSchG oder entsprechende Normen anderer Bundesländer) seit langem verfassungskonform dahin aus, dass in die Abwägungsentscheidung über eine umwelttangierende Nutzung nicht nur öffentliche Belange, sondern auch private Interessen einzubeziehen sind. Begründet wurde diese Auslegung unter Hinweis auf Art. 14 Abs. 1 GG i.V.m.

⁴⁸ Vgl. dazu de Witt, Urteilsanmerkung, DVBl. 1995, 107 ff. (108).

⁴⁹ So bereits auch VGH Mannheim, DVBl. 1988, 1219 (1223); vgl. auch BVerwGE 61, 295 (303 f.) sowie BVerwG NVwZ 1989, 145 (146).

⁵⁰ Louis/Engelke, LPfIG, § 5 Rdnr. 36 m.w.N.; Gassner, Kommentar zum Bundesnaturschutzgesetz, § 8 Rdnr. 46 m.w.N.

⁵¹ Vgl. etwa BVerwG UPR 1991, 105, 110; VGH Mannheim, NJW 1984, 1700 (1701); VGH München, NuR 1995, 286, 289. Das OVG Koblenz NuR 1987, 275 (277); Urteil v. 27.11.1992, (A 10768/92); ist allerdings der Auffassung, dass in der Abwägung das ausschließlich private Interesse des Eigentümers an der Nutzung seines Eigentums hinter den Belangen des Naturschutzes zurückzutreten habe.

dem Verhältnismäßigkeitsprinzip – was nunmehr durch das BVerfG ausdrücklich bestätigt wurde.⁵²

Die Gegenansicht in Literatur und Rechtsprechung⁵³ will – wortlautgetreu - die landespflegerische Abwägung auf öffentliche Belange beschränken. Private Eigentumsbelange sollen nach dieser Ansicht gerade nicht in die Abwägung eingestellt werden. Dafür sprächen Wortlaut und Entstehungsgeschichte der Norm, die keinen Hinweis darauf gäben, dass private Interessen berücksichtigt werden sollen sowie der Aufbau des § 8 BNatSchG. Diese Norm würde nämlich durch die ihr immanente „Stufenfolge“ bereits dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen. Eine Berücksichtigung der Eigentümerinteressen bei der Abwägung gem. § 8 Abs.3 BNatSchG, also auf der letzten „Stufe“, würde dieses gesetzliche Systematik zerstören.

Angesichts der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erscheint es problematisch, sich dieser letztgenannten Ansicht anzuschließen. Vorrang genießt vielmehr der Versuch, die Norm verfassungskonform auszulegen, was auch mit der h.M. vertretbar⁵⁴ erscheint.⁵⁵

b) Zwischenergebnis

Fließen in die gemäß § 5 Abs. 2 LPfIG vorzunehmende Abwägung auch die Belange der privaten Eigentümer mit selbständigem Gewicht ein, so lassen sich gegen diese verfassungskonform interpretierte Regelung keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Einwände erheben. Allerdings weist das LPfIG insgesamt keine den verfassungsgerichtlichen Anforderungen genügende gesetzliche Bestimmung über die Ausgleichspflicht inhaltsbestimmender Eigentumsregelungen und über deren verfahrensmäßige Ausgestaltung auf.

⁵² Teilweise wird allerdings auch angenommen, dass private Belange nur dann den Naturschutzbelangen gleichgewichtig sein können, wenn die private Nutzung zugleich im öffentlichen Interesse liegende Ziele verfolgt, vgl. VG Regensburg, NuR 1991, 290.

⁵³ BayVGH UPR 1992,29

⁵⁴ Auf rechtmethodische Bedenken, eine verfassungskonforme ‚Auslegung‘ jenseits des Wortlauts der Norm zuzulassen, kann in diesem Rahmen nicht eingegangen werden.

⁵⁵ Gleiches gilt für den mit § 5 Abs.2 LPfIG nahezu wortgleichen § 8 Abs. 3 BNatSchG. Wenn danach die privaten Eigentümerinteressen in die Abwägung eingestellt werden, beruht eine eventuell unverhältnismäßige Endentscheidung also nicht auf einer Verfassungswidrigkeit von § 5 Abs.2 LPfIG, sondern auf Fehlern im Abwägungsvorgang.

2. Auswirkungen hinsichtlich des Bundesnaturschutzgesetzes: Sonderfall FFH-Gebiete

Mit der Neufassung des Gesetzes über Naturschutz- und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)⁵⁶ im Jahre 1998 setzte der Bund insbesondere die Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen⁵⁷ (FFH-Richtlinie) in Bundesrecht um. Damit hat der Bund seine rahmenrechtliche Kompetenz gem. Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG ausgeübt (vgl. § 4 Bundesnaturschutzgesetz). Der Umsetzung der FFH-Richtlinie und damit dem Aufbau eines europäischen Netzes „Natura 2000“ dienen insbesondere die §§ 19 a ff. Bundesnaturschutzgesetz.⁵⁸ Demnach sind Projekte⁵⁹, die zu erheblichen Beeinträchtigungen dieser Gebieten führen können, grundsätzlich unzulässig, wobei für die Natura 2000-Gebiete eine vorherige Verträglichkeitsprüfung obligatorisch ist. Befinden sich in den betroffenen Gebieten prioritäre Biotop- oder Arten, so sind als öffentliche Interessen nur der Schutz von menschlicher Gesundheit und öffentlicher Sicherheit sowie maßgeblich günstige Auswirkungen auf die Umwelt berücksichtigungsfähig, sonstige öffentliche Interessen hingegen nur nach Stellungnahme der Kommission, die zu beachten ist, der aber keine Bindungswirkung zukommt (§ 19 c Abs. 4 BNatSchG)⁶⁰

Vorliegend ist von besonderer Bedeutung § 19 c Bundesnaturschutzgesetz, der den Rahmen für landesrechtliche Regelungen setzt, welche die Verträglichkeit bzw. Unzulässigkeit von Projekten hinsichtlich der europarechtlich vorgegebenen Erhaltungsziele der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung betrifft.

§ 19 c Bundesnaturschutzgesetz regelt insofern:

(2) Ergibt die Prüfung der Verträglichkeit, dass das Projekt zu erheblichen Beeinträchtigungen eines in Absatz 1 genannten Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen kann, ist es unzulässig.

(3) Abweichend von Absatz 2 darf ein Projekt nur zugelassen oder durchgeführt werden, soweit es

1. aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art, notwendig ist, und

⁵⁶ In der Fassung der Bekanntmachung vom 21. September 1998, BGBl. I S. 2994.

⁵⁷ Amtsblatt EG Nr. L 206 S. 7.

⁵⁸ Besonders geschützt sind danach Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und europäische Naturschutzgebiete i. S. v § 19 a Abs. 2 Nrn. 2, 4 BNatSchG (Natura 2000-Gebiete) sowie Schutzgebiete im Sinne von §§ 12 Abs. 1 BNatSchG, 18 - 22 LPfIG gem. der rahmenrechtlichen Regelung des § 19 c BNatSchG.

⁵⁹ Vgl. zum Begriff § 19 a Abs. 2 Nr. 8 BNatSchG

⁶⁰ Vgl. dazu Apfelbacher/Adenauer/Iven, NuR 1999, S. 69 ff.; Gassner, NUR 1999, S. 81 ff.

2. zumutbare Alternativen, den mit dem Projekt verfolgten Zweck an anderer Stelle ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen, nicht gegeben sind.

Vor Umsetzung der Richtlinie war Deutschland in Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH wegen nicht rechtzeitiger bzw. ungenügender Umsetzung von Vogelschutz-⁶¹ und FFH-Richtlinie⁶² durch Bund bzw. Länder verurteilt worden. Die §§ 19 a ff. BNatSchG bedürfen noch der weiteren Umsetzung durch die Bundesländer, insbesondere der Ausweisung einer hinreichenden Zahl von Schutzgebieten für das Netz Natura 2000, die i. d. R. durch Schutzverordnung gem. §§ 12 ff. BNatSchG, 18 ff. LPflG erfolgen soll.⁶³ Das LPflG ist ferner u. a. um eine § 19 c BNatSchG für den Bereich des Landes konkretisierende Regelung zu ergänzen (§ 4 BNatSchG); gemäß § 39 Abs. 1 BNatSchG gilt u.a. § 19 c BNatSchG bis zum Mai 2003 in den Bundesländern unmittelbar.

Die verfassungsrechtliche Problematik des § 19 c BNatSchG erschließt sich vor dem Hintergrund des Beschlusses des Ersten Senats vom 2. März 1999: Sollte diese als Inhalts- und Schrankenbestimmung zu verstehende rahmenrechtliche Norm dazu führen, dass die (einzige) sinnvolle wirtschaftliche Nutzung eines Grundstücks in unverhältnismäßiger Weise erschwert wird, so würden die Grundsätze über ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmungen gelten (s.o.).

Davon ausgehend ist also im Folgenden zu untersuchen, ob § 19 c Bundesnaturschutzgesetz in seinem Anwendungsbereich die unverhältnismäßige Belastung privater Grundstückseigentümer von seinem Wortlaut her ausschließt (a). Wenn dies nicht der Fall ist, wird zu prüfen sein, ob nicht auf anderen Wegen verfassungsgemäße Ergebnisse zu erreichen sind (b).

a) Der in § 19 c Bundesnaturschutzgesetz verwendete Begriff „Projekt“ ist in § 19 a Abs. 2 Nr. 8 Bundesnaturschutzgesetz legaldefiniert. Nach dieser Definition können unter „Projekt“ auch Vorhaben, Maßnahmen und Eingriffe in die Natur fallen, die zur Erhaltung überhaupt einer privatnützigen Verwendungsmöglichkeit eines Grundstücks erforderlich sind. Zwar sieht § 19 c Abs. 3 Bundesnaturschutzgesetz ausdrücklich Ausnahmetatbestände vor; ausschlaggebend sind nach dieser

⁶¹ EuGH, Slg. 1987, 3503 ff.; Slg. 1993, I-1115 ff.

⁶² EuGH Slg. 1997 I-7191 ff.

⁶³ Vgl. § 19 BNatSchG; dazu Gebhard, NuR 1999, S. 361 ff.

Bestimmung allerdings „überwiegende öffentliche Interessen“ also gerade wohl nicht solche mit der Privatnützigkeit des Eigentums verbundenen Interessen des Grundstückseigentümers. Gegen eine Berücksichtigung der Interessen des Eigentümers spricht insbesondere das rechtssystematische Argument, dass § 19 c Abs. 3 BNatSchG anders als § 8 BNatSchG nur von „zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses“ spricht. Die Abwägungsmaßstäbe sind damit gegenüber der Abwägung in § 8 Abs. 3 BNatSchG deutlich eingeschränkt und verschärft. Eine durch Ausblendung privater Eigentümerinteressen bedingte unverhältnismäßige Belastung wird also vom Wortlaut der Norm gerade nicht ausgeschlossen.

b) Es bieten sich nun verschiedene Wege an, auf denen doch noch unverhältnismäßige Belastungen des Grundstückseigentümers auf Grund § 19 c Bundesnaturschutzgesetz ausgeschlossen werden können:

aa) Zum einen ist zu erwägen, § 19 c Bundesnaturschutzgesetz – ähnlich wie § 5 LPfIG – verfassungskonform so auszulegen, dass die privaten Interessen des Eigentümers, über den Wortlaut der Norm hinaus, bei der Entscheidung über die Zulassung und Durchführung von Projekten zu berücksichtigen sind.

Zunächst würde es sich anbieten, die Ausnahmetatbestände des § 19 Abs. 3 Bundesnaturschutzgesetz, der Art. 6 Abs. 4 Satz 1 FFH-Richtlinie umsetzt, entsprechend weit auszulegen. Beide Normen nennen als Ausnahmevoraussetzung – insoweit wortgleich – „zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses“.

Zur Auslegung von Ausnahmetatbeständen in Richtlinien im Naturschutzbereich hat der Europäische Gerichtshof bislang folgende Grundsätze aufgestellt:

Im „Leybucht-Urteil“⁶⁴ hat er für die Vogelschutzrichtlinie⁶⁵ den Grundsatz entwickelt, dass Ausnahmegründe nur dann durchgreifen können, wenn diese Gründe in ihrer Wertigkeit den Zielen der Richtlinie übergeordnet sind. Im „Lappel-Bank-Urteil“⁶⁶ hat der EuGH klargestellt, dass dieser Grundsatz für die Vogelschutzgebiete auch dann Gültigkeit behält, wenn auf sie die Maßstäbe des Art. 6 Abs.3, 4 FFH-Richtlinie Anwendung finden. Entsprechendes wird in solchen FFH-Gebieten zu gelten haben, die nicht zugleich Vogelschutzgebiete sind. Ausnahmen im Sinne des Art. 6 Abs. 4 Satz 1 FFH-Richtlinie, und damit auch „zwingende Gründe des überwiegenden

⁶⁴ EuGH Ur. v. 28.2.1991, NuR 1991, 249.

⁶⁵ Richtlinie 79/409/EWG v. 02.04.1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten, Amtsblatt EG Nr. L 103 S. 1.

öffentlichen Interesses“, können demnach nur dann vorliegen, wenn diese Gründe in ihrer Wertigkeit den Zielen der FFH-Richtlinie, nämlich „zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume ... beizutragen“⁶⁷, übergeordnet sind. Das sind privat motivierte Gründe im Allgemeinen nicht. Sie könnten ausnahmsweise nur dann für die Rechtfertigung einer Ausnahme in Betracht kommen, wenn sie zugleich im überwiegenden öffentlichen Interesse liegen.⁶⁸ Somit kann fest gehalten werden, dass Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie eine Berücksichtigung ausschließlich privater Belange verbietet.

Damit treten richtlinienkonforme und verfassungskonforme Auslegung des § 19 c Abs. 3 BNatSchG in einen evidenten Konflikt.

Ausgehend von diesem Ergebnis zur Auslegung der FFH-Richtlinie stellt sich jedoch die Frage, ob diese Auslegung zwingend auch für § 19 c Abs. 3 Bundesnaturschutzgesetz zu gelten hat. Letztlich geht es um die Frage, ob eine partiell richtlinienwidrige Auslegung einer mitgliedstaatlichen Norm zulässig ist, um dadurch den verfassungsrechtlichen Anforderungen dieses Mitgliedstaates gerecht werden zu können. Eine solche richtlinienwidrige Auslegung würde jedoch mehreren europarechtlichen Grundsätzen zur Umsetzung von EG-Richtlinien widersprechen:

(1) Die nationalen Gesetzgebungsorgane sind auf Grund Art. 189 Abs. 3 und Art. 5 EG-Vertrag verpflichtet, den Inhalt einer Richtlinie vollständig in verbindliches innerstaatliches Recht umzusetzen.

(2) Leitlinie der Umsetzung muss stets das Bemühen sein, den Richtlinieninhalt so wirksam wie möglich in das mitgliedstaatliche Recht überzuleiten („Effet-utile“-Gedanke)⁶⁹. Auch deswegen wird der Gesetzgeber in der Regel verpflichtet sein, den Richtlinieninhalt wörtlich zu übernehmen. Denn nur so erscheint gesichert, dass der Richtlinieninhalt voll umgesetzt wird.⁷⁰

(3) Die nationalen Umsetzungsvorschriften sind „im Lichte der durchgeführten Richtlinie auszulegen“ (Grundsatz der richtlinienkonformen Auslegung des nationalen Rechts).⁷¹

Deswegen dürfte § 19 c Bundesnaturschutzgesetz allenfalls dann richtlinienwidrig ausgelegt werden, wenn der Gesetzgeber bei Schaffung dieser Norm ganz klar die Richtlinie nicht voll umsetzen, sondern bewusst richtlinienwidrige Regelungsinhalte

⁶⁶ EuGH Urt. v. 11.7.1996, NuR 1997, 36.

⁶⁷ Art. 2 Abs. 1 FFH-Richtlinie

⁶⁸ Tyssen, DVBl. 1998, 877 (882); Freytag/Iven, NuR 1995, 109 (114).

⁶⁹ Vgl. EuGH Slg. 1983, 449.

⁷⁰ Bleckmann, Europarecht, Rdnr. 441.

⁷¹ EuGH Slg. 1984, 1891 = NJW 1984, 2001 „von Colson und Kaman“; vgl. zu diesem Grundsatz auch Brechmann, Die richtlinienkonforme Auslegung, 1984.

wollte. Das war im hier vorliegenden Fall jedoch nicht so. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der Bundesgesetzgeber hier seiner Pflicht zur korrekten Umsetzung der FFH-Richtlinie in vollem Umfang nachgekommen ist. Deswegen muss § 19 c Abs. 3 Bundesnaturschutzgesetz so ausgelegt werden, dass dieser eine Berücksichtigung ausschließlich privater Interessen zwingend ausschließt. Eine verfassungskonforme Auslegung verbietet sich daher.

bb) Schließlich kommt auch – an Stelle einer verfassungskonformen Auslegung von § 19 c Abs. 3 Bundesnaturschutzgesetz – ein Neuerlass dieser Norm, der den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts durch Mitberücksichtigung privater Belange gerecht werden könnte, nicht in Betracht. Denn wenn eine Richtlinie einmal erlassen und national umgesetzt ist, entfaltet sie eine Sperrwirkung in dem Sinne, dass es für den nationalen Gesetzgeber auch in Zukunft, solange die Richtlinie gilt, gemeinschaftsrechtlich unzulässig ist, mitgliedstaatliches Recht zu erlassen, das dem Richtlinien-Inhalt widerspricht.⁷² Dies wäre eine Vertragsverletzung, gegen welche die Kommission nach Art.226 EGV vorgehen könnte.

cc) Ein weiterer denkbarer Weg zur Vermeidung unverhältnismäßiger Belastungen von Grundstückseigentümern bei der Anwendung des § 19 c Bundesnaturschutzgesetz wäre es, in diesen Fällen eine Befreiung gem. § 31 Abs.1 Bundesnaturschutzgesetz zu gewähren. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem oben vorgestellten Beschluss ausdrücklich festgestellt, dass Befreiungsvorschriften ein taugliches Mittel sein können, um den verfassungsrechtlichen Vorgaben zu genügen.⁷³

Fraglich ist jedoch schon, ob § 31 Abs.1 BNatSchG vorliegend überhaupt Anwendung finden kann. Denn ebenso wie bei der entsprechenden Regelungsmaterie auf Landesebene kann man vertreten, dass § 19 c BNatSchG kein Verbot oder Gebot i.S.v. § 31 Abs.1 S.1 BNatSchG ist, sondern nur allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen für Eingriffe bzw. Projekte enthält.⁷⁴

Bereits nach dem Wortlaut des § 31 Abs. 1 Bundesnaturschutzgesetz kann eine Befreiung dann nicht gewährt werden, wenn die Art. 12, 13 und 16 der FFH-Richtlinie entgegenstehen. Die Art. 12 und 13 verpflichten die Mitgliedstaaten zu Maßnahmen zum Tier- und Pflanzenschutz. Art. 16 Abs. 1 legt fest, wann die Mitgliedstaaten von den Bestimmungen der Art. 12 f. ausnahmsweise abweichen dürfen. Ausschließlich private Gründe sind hier nicht genannt.

⁷² Oppermann, Europarecht, 1999, Rdnr. 554.

⁷³ BVerfGE 100, 226 (245)

Auch für noch verbleibende Anwendungsfälle kommt eine Befreiung nicht in Betracht. Denn § 19 c Bundesnaturschutzgesetz ist – wie bereits festgestellt – mit den dort aufgeführten Ausnahmen insofern abschließend. Eine Befreiung wegen ausschließlich privater Gründe würde Europarecht und der vom Willen des Gesetzgebers zur richtlinienkonformen Umsetzung getragenen Bundesrechtsregelung widersprechen.

dd) Auch § 3 b Bundesnaturschutzgesetz, der grundsätzlich einen Ausgleich von Nutzungsbeschränkungen in der Land- und Forstwirtschaft vorsieht, kann den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts an Ausgleichsregelungen nicht genügen (s.o.). Auch die vom Verfassungsgericht geforderte verbundene Verwaltungsentscheidung⁷⁵ hinsichtlich der Zulässigkeit des Projekts und hinsichtlich des Vorliegens einer Ausgleichspflicht, wenigstens dem Grunde nach, ist hier nicht verfahrensmäßig festgelegt.

c) Zwischenergebnis

Daher kommt man hier zu einem differenzierten Ergebnis: Während § 5 Abs. 2 LPflG verfassungskonform dahingehend auszulegen und anzuwenden ist, dass auch private Belange in den Abwägungsvorgang einfließen müssen, gilt dies für § 19 c Abs. 3 Bundesnaturschutzgesetz nicht. Für diese Norm kann festgestellt werden, dass eine den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gerecht werdende verfassungsgemäße Normsetzung, Auslegung oder Anwendung zwingend gegen die europarechtlichen Vorgaben der FFH-Richtlinie verstoßen muss. Da der Gesetzgeber eine richtlinienkonforme Umsetzung wollte, schreibt § 19 c BNatSchG zwar verfassungswidrig, aber europarechtskonform die Ausblendung der Interessen Privater vor.

Anderes wird auch der Landesgesetzgeber, wenn er seiner Verpflichtung zur Ergänzung des Landespflegegesetzes (Art. 75 Abs. 3 GG, § 39 BNatSchG) nachkommen will, angesichts seiner Bindung an das Europarecht umsetzende Bundesrecht nicht regeln können.⁷⁶

⁷⁴ So wird etwa vertreten, dass die Eingriffsregelung §§ 4-6 LPflG Rheinland-Pfalz aus diesem Grunde nicht befreiungsfähig gem. § 38 LPflG ist, vgl. Louis/Engelke, LPflG, § 38 Rdnr. 3.

⁷⁵ BVerfGE 100, 226 (246)

⁷⁶ Hierzu hat der EuGH mit Beschluss vom 14.1.1988 entschieden, dass bei der Umsetzung von Richtlinien durch die Länder oder Gemeinden der Bundesstaat eine effektive Kontrolle hierüber ausüben muss.

III. Konsequenzen dieser Rechtslage

Angesichts der einschlägigen und überzeugenden Rechtsprechung des BVerfG zum Eigentumsschutz sollte der offenbar verfassungswidrige Rechtszustand im Bereich des (bis 2003 unmittelbar auf Landesebene geltenden) Bundesnaturschutzrechts unproblematisch vor dem Verfassungsgericht angreifbar und auch korrigierbar sein. Nach der jüngeren Rechtsprechung des BVerfG erscheint dies jedoch mehr als zweifelhaft. Denn die „Solange II“-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts lässt es zu, dass das BVerfG sekundäres Gemeinschaftsrecht (also Richtlinien und Verordnungen) und auch die wortgleichen nationalen Umsetzungsgesetze nicht (mehr) am Grundrechtskatalog des GG überprüft, wenn sich die Grundrechtsverstöße zwingend aus der gemeinschaftsrechtlichen Regelung ergeben⁷⁷ - was hier der Fall ist. In der genannten Entscheidung hatte das BVerfG seine Rechtskontrolle über Gemeinschaftsrecht eingestellt, solange der EuGH einen ausreichenden Grundrechtsschutz Gewähr leistet⁷⁸. In dieser Entscheidung und auch im sog. Maastricht-Urteil blieb jedoch unklar, inwieweit sich das Verfassungsgericht doch noch als zuständig ansieht. Denn das BVerfG betont, dass es sich auf die generelle Gewährleistung des unabdingbaren Grundrechtsstandards beschränken und seine Rechtssprechung in einem Kooperationsverhältnis zum EuGH ausüben will - aber den Schutz des Wesensgehalts der deutschen Grundrechte gegebenenfalls auch gegen den EuGH durchsetzen will.

Da der Wesensgehalt der Grundrechte (vgl. Art. 79 Abs. 3 GG) durch die Einbuße eines Teils der bisher geschützten Eigentumsrechte Einzelner nicht gefährdet erscheint, wird das BVerfG in Fällen wie dem vorliegenden wohl von der Ausübung seiner rechtsprechenden Gewalt absehen und dem EuGH das Feld überlassen. Wie der EuGH den auch europarechtlich Gewähr leisteten Eigentumsschutz gegenüber den Zielsetzungen der FFH-Richtlinie gewichten würde, ist letztlich nicht absehbar.

„Zuständig“ wäre das BVerfG allerdings für die dargelegte Fragestellung, ob Bundes- und Landesnaturschutzrecht hinreichende gesetzliche Bestimmungen über die Ausgleichspflicht bei Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums enthalten und den hierfür aufgestellten verfahrensrechtlichen Anforderungen genügen.

⁷⁷ Bleckmann, a.a.O., Rdnr. 445, 448

⁷⁸ BVerfGE 73, 339

C. Ergebnis

§ 5 Abs. 2 LPflG ist verfassungskonform so interpretierbar, dass er den jüngst vom BVerfG konkretisierten Anforderungen an Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums genügt. Dies gilt kraft Bundes- und europarechtlicher Vorschriften jedoch nicht für Vorhaben in FFH-Gebieten. Hier wird entgegen der verfassungsrechtlichen Bestimmung des Art. 14 Abs. 1 GG, aber im Einklang mit der europäischen Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 das Interesse an der privatnützigen Verwendung des Eigentums ausgeblendet. Hiergegen kann allenfalls der EuGH mit ungewisser Aussicht auf Erfolg angerufen werden; das BVerfG würde sich lediglich mit der mangelnden gesetzlichen Regelung einer Ausgleichspflicht und ihrer unzureichenden verfahrensmäßigen Absicherung befassen.⁷⁹ Mit diesem Aspekt wird sich der Landtag jedenfalls im Rahmen seiner Regelungsverpflichtung aus § 39 Abs. 1 BNatSchG bis zum Mai 2003 befassen müssen.

Wissenschaftlicher Dienst

⁷⁹ Hinsichtlich des Verwaltungsvollzuges im Bereich des Landespflegerechts in Rheinland-Pfalz liegen hier keine näheren Erkenntnisse vor. Aus diesem Grunde beschränken sich die Ausführungen des Gutachtens auf die Darlegung der Rechtsnormenlage.