

Gutachterliche Stellungnahme

Spessartforstrechte und Nationalparkausweisung

**Steht einem Nationalpark „Spessart“
das Eigentumsgrundrecht entgegen?**

erstattet von

Prof. Dr. jur. Josef Franz Lindner

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Medizinrecht und Rechtsphilosophie

Universität Augsburg

München, 20. Juni 2017

Gliederung:

I. Gegenstand der Stellungnahme

II. Problemstellung

III. Kernaussagen des Gutachtens „Spessartforstrechte und Nationalparkausweisung“

IV. Kritische Würdigung

1. Forstrechte als grundrechtlich geschütztes Eigentum
2. Beeinträchtigung der Forstrechte durch eine Nationalparkverordnung?
3. Beeinträchtigung in der Modalität der Enteignung oder der Inhalts- und Schrankenbestimmung?
4. Verhältnismäßigkeit der Inhalts- und Schrankenbestimmung
5. Ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung?
6. Entschädigungslosigkeit der Inhalts- und Schrankenbestimmung

V. Ergebnis

I. Gegenstand der Stellungnahme

Gegenstand dieser gutachterlichen Stellungnahme ist die im Rechtsgutachten der Seufert Rechtsanwälte Partnerschaft vom 21.12.2016 „Spessartforstrechte und Nationalparkausweisung“ vertretene Rechtsauffassung, die bestehenden Spessartforstrechte stünden in einem Konflikt mit den in einer Nationalparkverordnung vorzusehenden Nutzungsverböten, der nur im Wege einer entschädigungspflichtigen Enteignung aufgelöst werden könne. Nachfolgend soll gezeigt werden, dass diese Rechtsauffassung verfassungsrechtlich nicht haltbar ist. Die Beschränkung der Spessartforstrechte in Folge einer Nationalparkausweisung stellt weder eine Enteignung dar noch setzt die Realisierung der mit der Nationalparkausweisung verbundenen Nutzungsbeschränkungen die Durchführung von entschädigungspflichtigen Enteignungsverfahren zu Lasten der Rechteinhaber voraus. Unter Heranziehung der neuesten Rechtspre-

chung des Bundesverfassungsgerichts vom 6.12.2016 lässt sich zeigen, dass die nationalpark-spezifischen Nutzungsbeschränkungen und die damit verbundenen Beschränkungen von Forst- und Holznutzungsrechten eine sog. „Inhalts- und Schrankenbestimmung“ darstellen, die sich grundsätzlich als verhältnismäßig erweist und von den Rechteinhabern entschädigungslos hinzunehmen ist.

II. Problemstellung

1. Die Bayerische Staatsregierung plant die Ausweisung eines dritten Nationalparks, der zu den bereits bestehenden Nationalparks Bayerischer Wald und Berchtesgadener Land hinzutreten soll. In der Diskussion steht unter anderem der Spessart. Die Ausweisung eines Nationalparks erfolgt durch Rechtsverordnung der Staatsregierung (Art. 51 Abs. 1 Nr. 1 des Bayerischen Naturschutzgesetzes (BayNatSch)). Materiell sind die in § 24 Abs. 1 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) und in Art. 13 BayNatSchG festgelegten Anforderungen zu beachten. Nationalparke bestehen regelmäßig aus mehreren Zonen mit einem abgestuften Schutzkonzept: Vom Schutzzweck her im Zentrum steht die Kern- oder Ruhezone, die mindestens 50 % der Gesamtfläche des Nationalparks betragen soll, nach den Vorgaben der International Union for Conservation of Nature (IUCN) mindestens 75 %. Diese Zone dient dem Schutz des ungestörten Ablaufs der Naturvorgänge (Prozessschutz). In ihr soll der möglichst ungestörte Ablauf der Naturvorgänge in ihrer natürlichen Dynamik gewährleistet werden (§ 24 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG). In der Sache soll damit eine vom Menschen weitgehend unbeeinflusste Eigenentwicklung der Natur geschützt werden. Der Mensch soll auf die Naturvorgänge im Kernbereich des Nationalparks grundsätzlich keinen Einfluss nehmen. In der Rechtsverordnung nach Art. 51 Abs. 1 Nr. 1 BayNatSchG ist daher durch entsprechende Verhaltens- und Nutzungsverbote sicherzustellen, dass der Kernbereich frei von anthropogenen Einflüssen bleibt (§ 24 Abs. 3 BNatSchG). Weitgehend ausgeschlossen ist damit auch die aktive Holzbewirtschaftung in der Kernzone sobald diese endgültig eingerichtet ist. Die Einrichtung der Kernzone kann sukzessive über einen längeren Zeitraum erfolgen (Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz: Unterlagen der Informationsveranstaltung für Kommunen und regionale Mandatsträger am 10. Februar 2017).

Zusätzlich zur Kern- oder Ruhezone weisen Nationalparke regelmäßig Entwicklungszonen auf, die sich in einem naturnahen Zustand entwickeln oder dahin ggf. über längere Zeiträume entwickelt werden müssen und in die Kernzone übergehen sollen. Hinzu kommen Pflegezonen mit Flächen, die wegen Arten- und Biotopschutzes gepflegt werden müssen, sowie Erho-

lungs- und Pufferzonen. Entwicklungs-, Pflege- und Erholungszone sind – anders als die Kern- oder Ruhezone – nicht grundsätzlich von menschlichem Einfluss frei zu halten.

2. An den Grundstücken, die von einem Nationalpark Spessart erfasst würden, existieren sogenannte Forst- oder Holzrechte als Forstnutzungsrechte, die den anliegenden Gemeinden eingeräumt und an denen wiederum öffentlich-rechtliche Nutzungsrechte der Gemeindeangehörigen bestehen. Der Inhalt dieser Rechte („Spessartforstrechte“), die bereits im Mittelalter entstanden und durch einen Vergleich vom 13.12.1866 bestätigt und neu geordnet worden sind (zur geschichtlichen Entwicklung solcher Rechte s. näher *Bauer*, Die öffentlichen Nutzungsrechte in Bayern, 1993, S. 25 ff.; *Vorbeck*, Wesen und Inhalt gemeindlicher Nutzungsrechte, 1965, S. 1 ff.), besteht im Wesentlichen darin, aus bestimmten Waldgrundstücken bestimmte Holzarten zu beziehen (zu den unterschiedlichen Inhalten von Holznutzungsrechten s. *Vorbeck*, aaO, S. 135 f.). In den Staatswaldflächen, die für die Ausweisung als Nationalpark vorgesehen sind, geht es im Wesentlichen um die „Oberholzrechte“ zur Gewinnung von Brennholz. Das Oberholzrecht von 1866 (Urvergleich) beschränkt sich auf anfallendes Stangen- und Reisholz der Baumkronen bis zu einem Durchmesser von max. 1 ½ Dezimalzoll (= 4,5 cm), das nach Baumfällungen (Hieben) oder Windwürfen/Schneelast (letztere Ursachen sind für den Holzanfall im Gebiet vernachlässigbar) liegen bleibt und von den Staatsforstbetrieben für die Oberholznutzung frei gegeben wird. Die Nutzung der Oberholzrechte ist auf das Winterhalbjahr mit zwei je dreiwöchigen Nutzungsfristen an je 2 Tagen pro Woche beschränkt (Gutachten, aaO, S. 31). Durch die Ausweisung von Teilen (etwa 25%) des Staatsforstflächen des Spessarts als Nationalpark würde die (uneingeschränkte) Ausübung dieser Holznutzungsrechte jedenfalls im Bereich der Kern- oder Ruhezone nach Maßgabe der nach Art. 51 Abs. 1 Nr. 1 BayNatSchG zu erlassenden Rechtsverordnung der Bayerischen Staatsregierung verkürzt.

3. Qualifiziert man die Spessartforstrechte und andere Forst- und Holznutzungsrechte als „Eigentum“ im Sinne des Art. 14 des Grundgesetzes (GG) und der Art. 103, 158, 159 der Bayerischen Verfassung (BV), so könnte in der Ausweisung der für die Nutzung der Rechte einschlägigen Forstgrundstücke als Nationalpark jedenfalls insoweit eine Eigentumsbeeinträchtigung liegen, als dadurch die Ausübung dieser Rechte ausgeschlossen oder mindestens eingeschränkt würde. Es stellt sich dann die Frage, ob diese Eigentumsbeeinträchtigung als unzulässige oder zumindest entschädigungspflichtige Verletzung des Eigentumsgrundrechts oder als entschädigungspflichtige Enteignung zu qualifizieren ist.

III. Kernaussagen des Gutachtens „Spessartforstrechte und Nationalparkausweisung“

Das im Dezember 2016 von der Seufert Rechtsanwälte Partnerschaft durch Herrn Rechtsanwalt/Fachanwalt für Verwaltungsrecht Josef Geislinger erstattete Rechtsgutachten „Spessartforstrechte und Nationalparkausweisung“ kommt zum Ergebnis, dass „die historisch gewachsenen Forstrechte der Spessartgemeinden und die daran bestehenden Nutzungsrechte ihrer Gemeindeangehörigen mit einer Nationalparkverordnung und der zwingend vorzusehenden Prozessschutzzone, die von anthropogenen Einflüssen vollständig freigehalten werden muss, in einem nicht auflösbaren Konflikt stehen“ (S. 4 des Gutachtens). Im Falle der Errichtung eines Nationalparks müssten diese Rechte daher „weichen“. Da eine Ablösung der Rechte im Wege freiwilliger Vereinbarungen mit den Rechteinhabern unrealistisch sei und eine Ablösung gegen deren Willen nach Maßgabe der Art. 80 ff. der Gemeindeordnung (GO) im Hinblick auf die nutzungsberechtigten Gemeindeangehörigen und nach Maßgabe der Vorschriften des Forstrechtgesetzes (FoRG) im Hinblick auf die Nutzungsrechte der durch entsprechende Dienstbarkeiten dinglich berechtigten Gemeinden mangels Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen nicht in Betracht komme, bliebe „im Ergebnis nur die Durchführung von Enteignungsverfahren gegen die im Geltungsbereich der Nationalparkverordnung gelegenen Spessartgemeinden“ (S. 4 des Gutachtens). An diesen Enteignungsverfahren nach Art. 40 des Gesetzes über die entschädigungspflichtige Enteignung (Art. 40 BayEG) seien die nutzungsberechtigten Gemeindeangehörigen zu beteiligen, an die zudem Entschädigungszahlungen zu leisten seien. Nur auf diese Weise könne der Freistaat Bayern „die bestehenden Spessartforstrechte zwangsweise einziehen und damit zum Erlöschen bringen“ (S. 7 des Gutachtens).

IV. Kritische Würdigung

Das Gutachten geht von der Prämisse aus, dass es sich bei den Regelungen über Nutzungsbeschränkungen zumal für den Kernbereich des Nationalparks nicht um Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 103, 158 BV, sondern um eine entschädigungspflichtige Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG, 159 BV (S. 48, 58 ff. des Gutachtens) handelt. Diese Rechtsauffassung, die sowohl die Argumentation des Gutachtens insgesamt prägt als auch dessen Ergebnisse stützt, hält einer verfassungsrechtlichen Überprüfung nicht stand. Zwar ist mit dem Gutachten davon auszugehen, dass die Forstrechte – unabhängig von ihrer Konstruktion im Einzelfall – Eigentum im Sinne der grundrechtlichen Eigentumsgarantie darstellen, also verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz genießen (so-

gleich 1.). Auch lässt sich gegen die Rechtsauffassung, dass die Nutzungsbeschränkungen in einer Nationalparkverordnung eine (mindestens teilweise) Beeinträchtigung der eigentumsrechtlichen geschützten Spessartforstrechte darstellen können, nichts einwenden, auch wenn die Argumentation des Gutachtens insofern zu undifferenziert erscheint (unten 2.). Im Hinblick auf die aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 14 GG nicht haltbar ist jedoch die zentrale Aussage des Gutachtens, bei den Nutzungsbeschränkungen handele es sich nicht um Inhalts- und Schrankenbestimmungen, sondern um eine (entschädigungspflichtige) Enteignung. Auch soweit Spessartforstrechte durch die Nutzungsbegrenzungen in einer Nationalparkverordnung vollständig beseitigt würden, es also faktisch zu einem Entzug dieser Rechte käme, handelte es sich rechtlich nicht um eine Enteignung, sondern um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung (unten 3.). Eine solche ist angesichts des hohen Ranges der mit der Nationalparkausweisung verfolgten Schutzzwecke einerseits und der vergleichsweise niedrigen Gewichtigkeit von Forstrechten andererseits in einer abstrakten Abwägung auch ohne Ausgleichs- und Entschädigungsansprüche verhältnismäßig und damit verfassungskonform (unten 4.). Sollte sich im Einzelfall in einer konkreten Abwägung der beteiligten Interessen herausstellen, dass die Beseitigung eines Forstrechts ausnahmsweise zu unverhältnismäßigen und unzumutbaren Folgen für einzelne betroffene Rechteinhaber führt, so wäre dem durch einen in der Rechtsverordnung vorzusehenden Ausgleichsmechanismus Rechnung zu tragen, der allerdings nicht zwingend in einer Geldentschädigung zu liegen bräuchte (unten 5.). Auch andere Anspruchsgrundlagen führen nicht dazu, dass den Gemeinden oder den Rechteinhabern eine Entschädigung zu leisten wäre (unten 6.).

1. Forstrechte als grundrechtlich geschütztes Eigentum

a) Die Forstrechte kommen kraft ihrer geschichtlichen Entwicklung in unterschiedlichen Modalitäten vor. Sie können einerseits rein privatrechtlich aufgrund schuldrechtlicher Nutzungsverträge und/oder auf Grund von Grunddienstbarkeiten oder beschränkter persönlicher Dienstbarkeiten, mit denen staatliche Forstgrundstücke belastet sind, zu Gunsten von Privatpersonen (Gemeindeeinwohner mit oder ohne gemeindliche Grundstücke) bestehen. Zum anderen (und im Spessart häufig) können entsprechende Nutzungsrechte zu Gunsten von Gemeinden im Wege einer privatrechtlichen Dienstbarkeit bestehen. An diesen (privatrechtlichen) gemeindlichen Forstrechten wiederum bestehen häufig öffentlich-rechtliche Nutzungsrechte zu Gunsten der Gemeindeeinwohner mit eigenen oder ohne eigene Grundstücke in der Gemeinde (Art. 80 ff. GO).

b) Letztlich kann es aber dahinstehen, in welcher Modalität und Rechtsform die Spessartforstrechte ausgestaltet sind (vgl. auch den Überblick bei *Bauer*, aaO, S. 59 ff.). Denn sie genießen, wie das Gutachten zutreffend ausführt (S. 33 ff.), in jedem Fall den grundrechtlichen Eigentumsschutz des Art. 14 GG bzw. des 103 BV. Soweit es sich um privatrechtliche Rechte handelt, sind sie unzweifelhaft Eigentum im Sinn des Art. 14 GG und der Art. 103, 158f. BV – und zwar auch dann, wenn die privatrechtlichen Nutzungsrechte einer Gemeinde zustehen, da diese nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs im Hinblick auf Art. 103 BV jedenfalls dann grundrechtsberechtigt sind, wenn sie zum Staat in einem grundrechtsrelevanten Rechtsverhältnis stehen. Zweifeln könnte man allenfalls daran, ob auch die öffentlich-rechtlichen Nutzungsrechte der Gemeindeglieder (an den dinglichen Nutzungsrechten der Gemeinde) Eigentumsschutz genießen. Aber auch dies (Eigentumsschutz) wird man mit dem Gutachten und der ganz herrschenden Meinung bejahen können (S. 34 m.w.N.). Zwar sind öffentlich-rechtliche Rechtspositionen nicht ohne weiteres als Eigentum im Sinne der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie zu qualifizieren. Etwas anderes gilt jedoch, wenn öffentlich-rechtliche Rechte entweder (auch) auf erheblichen Eigenleistungen beruhen (wie es z.B. bei Sozialversicherungsansprüchen der Fall ist) oder wenn die Rechte im Hinblick auf die damit verbundenen Befugnisse eigentumsähnlich ausgestaltet sind. Letzteres wird man bei den Nutzungsrechten der Gemeindeglieder zwanglos annehmen können; auch insoweit ist dem Gutachten zu folgen.

2. Beeinträchtigung der Forstrechte durch eine Nationalparkverordnung?

Eine entschädigungspflichtige Eigentumsbeschränkung zumal in der Modalität einer Enteignung kann von vorneherein nur dann vorliegen, wenn die Spessartforstrechte durch in der Rechtsverordnung nach Art. 51 Abs. 1 Nr. 1 BayNatSchG vorgesehene normative Nutzungsbeschränkungen überhaupt beeinträchtigt sein können, also insoweit ein Eingriff in das Eigentumsgrundrecht vorliegen kann. Erst wenn man diese Frage bejaht, stellt sich das Problem, ob es sich bei der Beeinträchtigung um eine (entschädigungspflichtige) Enteignung oder um eine (grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmende) Inhalts- und Schrankenbestimmung handelt. Das Gutachten geht in der Sache ohne weiteres von einer Eigentumsbeeinträchtigung aus, indem es einen auflösungsbedürftigen Konflikt zwischen der Ausübung der Forstrechte und dem ungestörten Ablauf von Naturvorgängen behauptet (S. 44 ff.). Die diesbezügliche Argumentation erscheint allerdings zu undifferenziert. Es ist vielmehr zwischen einem von

vorneherein inhaltlich beschränkten Umfang der Rechte (sogleich a.) und der Beschränkung solcher Rechte (unten b.) zu unterscheiden.

a) Soweit die Spessartforstrechte kraft ihres durch Vergleich, Vertrag und/oder Eintragung im Grundbuch verbrieften Umfangs von vorneherein nur im Rahmen von tatsächlich stattfindenden Bewirtschaftungsmaßnahmen bestehen, kann eine Beeinträchtigung dieser Rechte bereits logisch-begrifflich ausgeschlossen werden. Denn soweit vor allem in der Kern- und Ruhezone keine Bewirtschaftungsmaßnahmen stattfinden, können insoweit auch solche Nutzungsrechte nicht entstehen, deren Ausübung (im Hinblick auf das „ob“, das „wie“ und das „wie viel“) unter dem Vorbehalt der tatsächlichen Durchführung von Bewirtschaftungsmaßnahmen steht. Es liegt dann schon begrifflich keine Beschränkung des Rechts vor, sondern es realisiert sich lediglich die bereits in der Ausgestaltung des Rechts angelegte Begrenzung seines Inhalts. Etwas anderes gälte nur, wenn und soweit aus dem Nutzungsrecht Ansprüche auf Bewirtschaftungsmaßnahmen im bestimmten Umfang folgen würden. Solche Rechtsansprüche auf Vornahme von Bewirtschaftungsmaßnahmen bestehen aber offenbar nicht in den zur Ausweisung als Nationalpark vorgesehenen Staatswaldgrundstücken.

b) Soweit entweder trotz der Nationalparkausweisung eine Bewirtschaftung erfolgt oder die Ausübung eines Forstrechts von tatsächlichen Bewirtschaftungsmaßnahmen unabhängig und möglich ist, kann eine Beeinträchtigung darin liegen, dass die Nutzungsrechte wegen der entgegenstehenden Nutzungsbeschränkungen in der Nationalparkverordnung nicht ausübbar sind. Dies kann letztlich aber nicht pauschal, sondern jeweils nur für bestimmte Gebiete (und deren Zuordnung zu einer bestimmten Zone des Nationalparks) beurteilt werden.

3. Beeinträchtigung in der Modalität der Enteignung oder der Inhalts- und Schrankenbestimmung?

Geht man nach Maßgabe der vorstehenden Überlegungen von einer Beeinträchtigung aus, stellt sich die Frage nach deren Modalität.

a) Seit der sogenannten „Nassauskiesungsentscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts (*BVerfGE* 58, 300), die als wegweisende Entscheidung zum Verständnis und zur dogmatischen Handhabung des Eigentumsgrundrechts anzusehen ist, wird grundlegend zwischen grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmenden Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums einerseits und entschädigungspflichtigen Enteignungen andererseits unterschieden.

Während eine Inhalts- und Schrankenbestimmung grundsätzlich und auch dann entschädigungslos bleibt, wenn sie ihrerseits mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht zu vereinbaren ist, ist eine Enteignung, wenn die Enteignungsvoraussetzungen vorliegen, stets entschädigungspflichtig (Art. 14 Abs. 3 GG, Art. 159 BV). Weder kann eine verfassungswidrige, insbesondere unverhältnismäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung in eine entschädigungspflichtige Enteignung umgedeutet werden noch lässt sich eine rechtswidrige Enteignung als ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung qualifizieren. Lediglich in der nur ausnahmsweise vorliegenden Konstellation, dass eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums als solche verfassungskonform, insbesondere mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar ist, jedoch im Einzelfall zu unverhältnismäßigen, dem Einzelnen nicht zumutbaren Belastungen führt, kann der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eine Ausgleichsmaßnahme im Rahmen der Inhalts- und Schrankenbestimmung fordern (sog. „ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung“, *BVerfGE* 58, 137; 100, 226). Die Ausgleichsmaßnahme besteht allerdings regelmäßig nicht in einer Geldleistungszahlung, sondern in anderweitigen Regelungsmodalitäten, etwa Ausnahmenvorschriften, Befreiungen o.Ä. Für die Frage des Entstehens einer Entschädigungspflicht ausschlaggebend ist also zunächst die Frage, ob es sich bei einer Nutzungsbeschränkung um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung handelt (dann ist sie grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen, wenn sie verhältnismäßig ist) oder um eine Enteignung, die grundsätzlich einen Entschädigungsanspruch auslöst (Art. 14 Abs. 3 GG, Art. 159 BV).

b) Die Abgrenzung zwischen Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums und Enteignungen war in der Verfassungsrechtslehre und Grundrechtsdogmatik lange Zeit sehr umstritten und auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht endgültig geklärt. Die überwiegende Meinung geht bisher davon aus, dass Inhalts- und Schrankenbestimmungen abstrakt-generelle Regelungen zum Umfang des Nutzungsrechts am Eigentum meinen, eine Enteignung indes nur vorliegt, wenn der Staat zielgerichtet konkret-individuell auf ein bestimmtes Eigentumsrecht zugreift und dieses entzieht (vgl. näher *Lindner*, in: *Lindner/Möstl/Wolff*, *Verfassung des Freistaates Bayern*, 2. Aufl. 2017, Art. 103 Rn. 72 ff., 95 ff. m.w.N.). Allerdings sind mit der Abgrenzung von abstrakt-generellen Inhalts- und Schrankenbestimmungen und konkret-individuellen Eigentumsentziehungen auch schwierige Abgrenzungsprobleme verbunden. Unklar war insbesondere die Einordnung solcher Nutzungsbeschränkungen, die faktisch einem Entzug des Rechts gleichkamen, also solche Schrankenbestimmungen, die dazu geführt haben, dass ein bestimmtes Recht oder eine damit verbunde-

ne Nutzung faktisch nicht mehr ausübbar, also wertlos war. In solchen materiell enteignungs-
äquivalenten Schrankenbestimmungen wurde teilweise eine entschädigungspflichtige Enteignung
gesehen.

c) Die damit verbundenen Streitfragen und Abgrenzungsprobleme können allerdings nunmehr
dahinstehen. Denn sie haben mit der Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts
zu Art. 14 GG vom 6.12.2016 (1 BvR 2821/11 = NJW 2017, S. 217 ff.) eine Erledigung ge-
funden. Das Bundesverfassungsgericht hat in dieser Entscheidung, die die Verfassungskon-
formität des sog. Atomausstiegs (13. Novelle des Atomgesetzes) betraf, in grundsätzlicher
Weise die Abgrenzung von Inhalts- und Schrankenbestimmung und Enteignung einer Klärung
zugeführt. Hierbei hat das Bundesverfassungsgericht zunächst am klassischen Enteignungs-
begriff im Sinne eines finalen, konkret-individuellen Zugriffs auf das Eigentum in der Moda-
lität einer Entziehung desselben festgehalten. Darüber hinaus hat das Gericht allerdings klar-
gestellt, dass eine Enteignung nur dann vorliegt, wenn in der betreffenden Maßnahme zu-
gleich ein „Güterbeschaffungsvorgang“ liegt. Eine Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG „setzt
den Entzug des Eigentums durch Änderung der Eigentumszuordnung und stets auch eine Gü-
terbeschaffung voraus“ (Leitsatz 4). Die Maßnahme, um deren eigentumsverfassungsrechtli-
che Einordnung es geht, muss also gerade darauf zielen, dass sich der Staat ein nicht in sei-
nem Eigentum stehendes Recht durch Eigentumswechsel beschafft, um auf diese Weise eine
im öffentlichen Gemeinwohl liegende Aufgabe erfüllen zu können. Bloße Nutzungsbeschrän-
kungen, wie beispielsweise in einer Nationalparkverordnung enthalten, können nach dieser
Rechtsprechung bereits begrifflich keine Enteignung darstellen¹, da in ihnen kein Güterbe-
schaffungsvorgang liegt. Weder beschafft sich der Staat mit solchen Nutzungsbeschränkun-
gen das mit den entsprechenden Rechten belastete Eigentum an den Forstgrundstücken oder
an den Grundstücken, zu deren Gunsten eine Dienstbarkeit besteht, noch verschafft sich der
Staat die Nutzungsrechte selbst. Es findet weder ein Eigentumswechsel an den Grundstücken
noch an den Rechten statt. Das Bundesverfassungsgericht macht in der Entscheidung vom
6.12.2016 auch explizit deutlich, dass mit der Begrenzung der Enteignung auf Fälle der Gü-
terbeschaffung auch solche Eigentumsbeschränkungen aus dem Bereich der entschädigungs-
pflichtigen Enteignung ausgenommen sind, in denen der Staat konkrete Eigentumspositionen
beeinträchtigt und entzieht, ohne dass damit ein Güterbeschaffungsvorgang verbunden ist
(BVerfG, aaO, Rn. 261). Daraus folgt zwingend, dass auch solche Nutzungsbeschränkungen,

¹ Im Übrigen entspricht es einer langjährigen Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes, dass
naturschutzrechtliche Eigentumsbeschränkungen Inhalts- und Schrankenbestimmungen darstellen: vgl. nur Ver-
fGH, Entsch. v. 8.11.2010 – Vf. 5-VII-09 = BayVBl. 2011, S. 173; weitere Nachweise bei *Lindner*, aaO, Rn. 85.

die beabsichtigt oder faktisch dazu führen, dass ein bestimmtes Recht überhaupt nicht mehr ausgeübt werden kann, nicht in die Kategorie der entschädigungspflichtigen Enteignung fallen können, da in einer solchen Eigentumsbeeinträchtigung, selbst wenn sie zu einem vollständigen Nutzungsverbot führen sollte, kein Güterbeschaffungsvorgang zu sehen ist. Das Bundesverfassungsgericht fasst seine nunmehr präzierte Dogmatik der Abgrenzung von Inhalts- und Schrankenbestimmung und Enteignung in der Entscheidung vom 6.12.2016 in den Leitsätzen 4 und 5 wie folgt zusammen: „Eine Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG setzt den Entzug des Eigentums durch Änderung der Eigentumszuordnung und stets auch eine Güterbeschaffung voraus“.² „Führen Einschränkungen der Nutzungs- und Verfügungsbefugnis am Eigentum als Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG zu einem Entzug konkreter Eigentumspositionen, ohne der Güterbeschaffung zu dienen, sind gesteigerte Anforderungen an deren Verhältnismäßigkeit zu stellen.“ Dies bedeutet, dass Inhalts- und Schrankenbestimmungen mit entzugsäquivalenter Regelungswirkung nicht als Enteignung zu qualifizieren sind, sondern Inhalts- und Schrankenbestimmungen bleiben, an die jedoch im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung (sogleich 4.) besondere Anforderungen zu stellen sind. Die Entzugsäquivalenz einer eigentumsbeeinträchtigenden Regelung ist also nicht über die Kategorie der Entschädigung zu verarbeiten, sondern dogmatisch im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung der Inhalts- und Schrankenbestimmung zu verankern.

d) Damit lässt sich als Zwischenergebnis festhalten: Die in einer Nationalparkverordnung vorzusehenden Regelungen über Verhaltens- und Nutzungsbeschränkungen stellen keine Enteignung, sondern eine Inhalts- und Schrankenbestimmung dar. Dies gilt auch dann, wenn die Nutzungsbeschränkungen generell oder im Einzelfall dazu führen sollten, dass bestimmte Nutzungsrechte überhaupt nicht mehr, nur noch mit einem anderen Inhalt oder räumlich an unterschiedlicher Stelle ausgeübt werden können.

4. Verhältnismäßigkeit der Inhalts- und Schrankenbestimmung

Handelt es sich demnach bei den Nutzungsbeschränkungen um Inhalts- und Schrankenbestimmungen, kommt es entscheidend darauf an, ob diese mit dem Grundrecht aus Art. 14 GG, Art. 103 BV vereinbar sind. Sowohl Art. 14 GG als auch Art. 103 BV gehen davon aus, dass das Eigentumsgrundrecht beschränkt werden darf (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 Abs. 2 GG, Art. 103

² Nach dieser Definition hat das Gericht die Regelungen zur Beschleunigung des Atomausstiegs nicht als Enteignung qualifiziert.

Abs. 2, 158 BV). Der Gesetzgeber und der Ordnungsgeber im Rahmen der Gesetze sind also berechtigt, eigentumsbeeinträchtigende Regelungen zu erlassen. Dabei haben sie jedoch sowohl die Institutsgarantie des Eigentums als auch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Es sind die mit der eigentumsbeeinträchtigenden Maßnahme zu verfolgenden Zwecke und die Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Art. 14 Abs. 12, Abs. 2 GG) zueinander ins Verhältnis zu setzen. Der Normgeber hat also einen Zweck zu benennen, den er mit der eigentumsbeeinträchtigenden Maßnahme verfolgt, und diese muss zur Erreichung dieses Zwecks auch geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne sein. Die Ausweisung eines Gebietes als Nationalpark dient ersichtlich einem verfassungsrechtlich legitimen Zweck, wie bereits ein Blick in Art. 3 Abs. 2 Satz 1, 141 BV und 20a GG zeigt, durch die der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen unter einen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz gestellt wird. Die Nationalparkausweisung ist zur Erreichung dieses Zwecks auch unter Beachtung der in § 24 des Bundesnaturschutzgesetzes geregelten Voraussetzungen geeignet und erforderlich. Auch an der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne sind keine vernünftigen Zweifel angebracht. Der Naturschutz und der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen insgesamt sind von der Verfassung mit einem hohen Rang ausgestattet, zu deren Gunsten auch eigentumsbeeinträchtigende Maßnahmen grundsätzlich vorgenommen werden dürfen. Dies hat die Rechtsprechung für Maßnahmen im Rahmen des Naturschutzes seit jeher anerkannt³. Dem gegenüber ist die bloße Ausübung hergebrachter Holznutzungsrechte von einem geringeren Schutzwert. Zwar genießen überkommene Nutzungsrechte eigentumsrechtlichen Schutz auch dann, wenn der materielle Wert dieser Rechte reduziert sein sollte. Allerdings steht dem hochrangigen Schutzgut des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen mit einem Holznutzungsrecht ein lediglich materieller Wert gegenüber, der in seiner Wichtigkeit hinter der des Schutzzwecks deutlich zurücksteht. Eine abstrakt-generelle Abwägung der beteiligten Rechtsgüter und Interessen ergibt – zumal, wenn man auch die internationale Dimension des Naturschutzes in Rechnung stellt –, dass eine Einschränkung von Nutzungsrechten nicht unangemessen und damit unverhältnismäßig im engeren Sinne ist.

5. Ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung?

Allerdings ist bei Grundrechtsbeeinträchtigungen und deren Rechtfertigung nicht nur eine abstrakt-generelle Abwägung, sondern auch eine konkret-individuelle Abwägung in den Blick zu nehmen. Selbst wenn, wie soeben bei 4. ausgeführt, in einer abstrakt-generellen Abwägung

³ Vgl. Fn. 1.

zwischen dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und den Forstnutzungsrechten eine überwiegende Schutzwürdigkeit der natürlichen Lebensgrundlagen anzunehmen ist, kann es doch im Einzelfall oder in einer Reihe von Einzelfällen durchaus so sein, dass ein betroffener Rechteinhaber angesichts des Zuschnittes seines Rechts oder des konkreten Ausmaßes der Beeinträchtigung unverhältnismäßig betroffen ist. Eine konkret-individuelle Unverhältnismäßigkeit aufgrund bestimmter Sachverhaltsmodalitäten im Einzelfall führt jedoch nicht dazu, dass die Inhalts- und Schrankenbestimmung insgesamt (also abstrakt-generell) unverhältnismäßig und damit verfassungswidrig würde, solange nur eine grundsätzliche Abwägung die (abstrakt-generelle) Verhältnismäßigkeit stützt. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz erfordert es jedoch in diesen Fällen, dass die konkret-individuelle Unverhältnismäßigkeit oder Unzumutbarkeit im Einzelfall ausgeglichen wird. Der Normgeber einer Inhalts- und Schrankenbestimmung hat also stets im Auge zu haben, ob und inwieweit es durch die konkrete Inhalts- und Schrankenbestimmung zu unzumutbaren Auswirkungen im Einzelfall kommen kann. Hierfür hat er geeignete Ausgleichsmechanismen bereit zu halten. Keinesfalls ist er aber verpflichtet, den Ausgleich gerade durch Entschädigungszahlungen herzustellen (davon geht auch § 68 BNatSchG aus). Vielmehr steht es im Gestaltungsspielraum des Normgebers, wie er Unzumutbarkeiten im Einzelfall ausgleichen will. Ihm steht hierzu etwa das Instrument von Übergangsbestimmungen, von Ausnahmeregelungen und Befreiungen (vgl. etwa die Regelung in § 67 BNatSchG) oder von sonstigen Ausgleichsleistungen zur Verfügung. Im Falle der Beschränkung von Holznutzungsrechten durch eine Rechtsverordnung nach Art. 51 Abs. 1 BayNatSchG kämen Ausgleichsmechanismen etwa dergestalt in Betracht, dass den Rechteinhabern, bei denen die Nutzungsbeschränkung zu einer im Einzelfall unzumutbaren und unverhältnismäßigen Beeinträchtigung führt, ersatzweise Holznutzungsrechte an anderer Stelle eingeräumt werden oder dass ihnen eine entsprechende Menge an Holz in anderweitiger Hinsicht zur Verfügung gestellt wird. Hierbei ist auch kein vollständiger Ausgleich erforderlich, sondern lediglich ein solches Maß an Kompensation, dass die Unzumutbarkeit im Einzelfall beseitigt wird.

6. Entschädigungslosigkeit der Inhalts- und Schrankenbestimmung

Eine Pflicht des Staates zur Leistung von Entschädigungszahlungen an die Gemeinden oder Nutzungsberechtigten kommt unter keiner der in Frage kommenden Anspruchsgrundlagen in Betracht.

a) Da die in einer Nationalparkverordnung vorzusehenden normativen Nutzungsbeschränkungen selbst dann keine Enteignung darstellen, wenn die Forstnutzungsrechte damit nicht mehr ausübbar, also rechtlich wie faktisch gegenstandslos sind, kommt eine Entschädigung wegen Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG, Art. 159 BV i.V.m. § 68 Abs. 3 BNatSchG und den Vorschriften des Bayerischen Enteignungsgesetzes (BayEG) nicht in Betracht.

b) Zur Notwendigkeit einer Enteignungsentschädigung kommt es auch nicht deswegen, weil der Staat die Forstnutzungsrechte zur Durchsetzung der Nutzungsbeschränkungen in einem Enteignungsverfahren entziehen müsste. Die dahingehend geäußerte Rechtsauffassung im Gutachten (S. 4, 7) geht fehl. Zwar scheint – insofern ist dem Gutachten noch recht zu geben – ein Konflikt zwischen dem Schutzregime des § 24 BNatSchG und der Rechtsverordnung nach Art. 51 Abs. 1 Nr. 1 BayNatSchG auf der einen und den Forstnutzungsrechten auf der anderen Seite zu bestehen. Dieser Konflikt muss und kann jedoch nicht durch eine Enteignung der Nutzungsrechte aufgelöst werden, weil er bereits durch die Inhalts- und Schrankenbestimmung in der Rechtsverordnung nach Art. 51 Abs. 1 Nr. 1 BayNatSchG aufgelöst ist – nämlich dadurch, dass die Forstrechte im Umfang der entgegenstehenden verordnungsrechtlichen Nutzungsverbote inhaltlich nicht ausübbar sind. Die (verfassungskonforme) Inhalts- und Schrankenbestimmung löst den Konflikt selbst auf, da sie die Forstrechte entsprechend inhaltlich beschränkt. Bei genauerer rechtlicher Analyse liegt also gar kein rechtlicher Nutzungskonflikt vor, der durch einen Abbau der Nutzungsrechte, eine Ablösung oder gar eine Enteignung aufzulösen wäre. Es handelt sich mithin rechtlich um einen Scheinkonflikt. Das Gutachten verkennt grundsätzlich, dass ein durch eine verfassungsmäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung eingeschränktes oder gar vollständig entwertetes Recht einer Enteignung nicht mehr zugänglich ist. Mit anderen Worten: Ein eigentumsrechtlich geschütztes Recht kann nicht erst dann mit einer Nutzungsbeschränkung belegt werden, wenn es zuvor enteignet worden ist.

c) Auch Entschädigungspflichten nach den Grundsätzen des Haftungsregimes des sog. „enteignungsgleichen Eingriffs“ kommen vornehmlich nicht in Betracht. Der Anspruch aus enteignungsgleichem Eingriff setzt eine *rechtswidrige* Eigentumsbeeinträchtigung voraus. Die Rechteinhaber könnten einen Entschädigungsanspruch wegen enteignungsgleichen Eingriffs überhaupt nur dann geltend machen, wenn es sich bei den Nutzungsbeschränkungen durch die Nationalparkverordnung um eine rechtswidrige, zumal unverhältnismäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung handelte. Dies ist aber – wie oben ausgeführt (bei 4.) – nicht der Fall.

Und selbst wenn man die Rechtswidrigkeit der Inhalts- und Schrankenbestimmung annähme, könnten die Rechteinhaber nicht sogleich eine Entschädigung verlangen, sondern sie müssten zunächst um Primärrechtsschutz gegen die ihrer Meinung nach rechtswidrige Inhalts- und Schrankenbestimmung nachsuchen, etwa durch eine Feststellungsklage zum Verwaltungsgericht nach §§ 40, 43 Abs. 1 VwGO oder durch einen Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, Art. 5 AGVwGO zum Bayerischen Verwaltungsgerichtshof. Weder Art. 14 GG, Art. 103, 158f BV noch das deutsche Staatshaftungs- und Entschädigungsrecht insgesamt anerkennen einen Grundsatz „dulde und liquidiere“.

d) Ein Entschädigungsanspruch lässt sich auch nicht aus dem Haftungsregime des „enteignenden Eingriffs“ begründen. Zwar ist anerkannt, dass auch eine rechtmäßige Eigentumsbeeinträchtigung im Einzelfall zu einem Entschädigungsanspruch führen kann, wenn sie beim Adressaten oder sonst zur Duldung der Maßnahme Verpflichteten ein diesem nicht zumutbares „Sonderopfer“ bewirkt. Handelt es sich jedoch – wie hier – um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung, so hat das Haftungsregime des enteignenden Eingriffs seine Konkretisierung im Institut der ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung gefunden (s. dazu oben 5.). Daneben ist kein Rückgriff auf das allgemeine Institut der Haftung wegen enteignenden Eingriffs möglich.

e) Auch unmittelbar aus § 68 Abs. 1 BNatSchG i.V.m. Art. 41 BayNatSchG ergibt sich kein Entschädigungs- oder Ausgleichsanspruch, da diese Regelung nur eine deklaratorische Wiederholung des Instituts der ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung darstellt. Es gilt daher nichts anderes als das, was bereits oben zu 4. ausgeführt worden ist. Eine Entschädigungspflicht kann nur in Betracht kommen, wenn es im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung kommt, die anderweitig nicht verhindert oder kompensiert werden kann.

f) Schließlich kommen auch die im Rahmen des Ablösungsrechts vorgesehenen Anspruchsgrundlagen für eine Entschädigungszahlung nicht zur Anwendung. Zwar sehen Art. 82 Abs. 3 GO und Art. 20 ff. FoRG Entschädigungszahlungen vor. Eine Ablösung im Sinne dieser Vorschriften ist jedoch zur Lösung der Nutzungskonflikte nicht erforderlich, da die Normen der Nationalparkverordnung die Ablösungsvorschriften als speziellere Inhalts- und Schrankenbestimmungen überlagern. Im Umfang der Nutzungsbeschränkung kommt eine Ablösung nicht in Betracht. Sie ist nicht erforderlich und kann daher keine Entschädigungspflicht auslösen.

V. Ergebnis

Die Spessartforstrechte in ihrer unterschiedlichen Ausgestaltung genießen zwar den Schutz der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie des Art. 14 GG bzw. des Art. 103 BV. Sie stehen jedoch einer Ausweisung der betroffenen Spessartgrundstücke als Nationalpark nicht entgegen. Die mit einer Nationalparkausweisung verbundenen Beschränkungen der Holznutzungsrechte durch eine Rechtsverordnung der Staatsregierung nach Art. 51 BayNatSchG stellen keine entschädigungspflichtige Enteignung, sondern Inhalts- und Schrankenbestimmungen dar, die verhältnismäßig und von den betroffenen Gemeinden und Rechteinhabern entschädigungslos hinzunehmen sind. Dies gilt selbst für den Fall, dass die Nutzungsbeschränkungen in der Sache zu einem gänzlichen Entzug der Rechte führen. Soweit sich allerdings im Einzelfall und ausnahmsweise eine Nutzungsbeschränkung als unverhältnismäßige und unzumutbare Belastung des einzelnen Rechtsinhabers erweisen sollte, wäre dies durch geeignete Ausgleichsmaßnahmen zu kompensieren, die nicht zwingend als Geldzahlungen ausgestaltet werden müssten.

München 20. Juni 2017

Gez.

Professor Dr. Josef Franz Lindner