

## Sandabbau Untersagung Entschädigung BGH Urteil vom 23.6.1988 III ZR 8/87, BGHZ 105, 15

**Entschädigung bei Untersagung des Sandabbaus zur Auswertung von historisch wertvollen Bodenfunden. Wird der rechtmäßig betriebene Abbau von Bodenschätzen zeitweise (hier: über 3 Jahre) hoheitlich unterbunden, um historisch wertvolle Bodenfunde auszuwerten und zu sichern, und entstehen dadurch dem Abbaunternehmer mehrjährige fühlbare Ertragsverluste, so liegt ein entschädigungspflichtiger „Eingriff von enteignender Wirkung“ vor.**

### Zum Sachverhalt

*Der Kläger ist Eigentümer von Grundstücken, die abbauwürdige Sandvorkommen enthalten. Aufgrund einer ihm erteilten Baugenehmigung betrieb er seit 1972 eine Sandgrube. Während des Sandabbaues wurden unter anderem Überreste einer Siedlung aus der Jungsteinzeit (4.-5. Jahrhundert v. Chr.) gefunden. Der Kl. stellte deshalb seine Abbauarbeiten am 19.7.1982 ein. Durch Entscheidung des Landesbergamtes wurde der Sandabbau in bestimmten Teilen der Sandgrube vorübergehend untersagt. Nach Beendigung der vom Landesdenkmalamt durchgeführten Ausgrabungsarbeiten wurden die betreffenden Grundstücksteile jeweils schrittweise wieder zum Sandabbau freigegeben. Erst am 18.10.1985 stand dem Kl. das gesamte Sandgrubengelände wieder zur Ausbeute zur Verfügung.*

*Der Kläger verlangt vom Land eine Entschädigung von 1 Million DM nebst Zinsen. Das Landgericht hat die Klage abgewiesen. Das OLG hat sie dem Grunde nach für gerechtfertigt erklärt, soweit der Kläger ab 19.1.1983 Entschädigung verlangt. Die Revision des Landes blieb erfolglos.*

### Aus den Gründen

I.

Das Berufungsgericht hat dem Kläger nach § 24 Abs. 1 DSchG dem Grunde nach eine Entschädigung für die Verhinderung des Sandabbaus in der Zeit vom 19.1.1983 bis zum 17.10.1985 zugesprochen.

1. Nach § 24 Abs. 1 Satz 1 DSchG ist eine angemessene Entschädigung zu leisten, „soweit Maßnahmen aufgrund dieses Gesetzes enteignende Wirkung haben“. Diese Fassung der Entschädigungsvorschrift beruht auf dem weiten Enteignungsbegriff, von dem der BGH früher ausgegangen ist (vgl. dazu näher BGHZ 99, 24, 26 f. = NJW 1987, 2068 = NVwZ 1987, 1020 L; Krohn-Löwisch, Eigentumsgarantie, Enteignung, Entschädigung, 3. Aufl., Rn. 24; Nütgens-Boujong, Eigentum, Sozialbindung, Enteignung, 1987, Rn. 341, jew. m.w.Nachw.). Danach lag ein entschädigungspflichtiger Enteignungstatbestand vor, wenn durch einen hoheitlichen Eingriff, der nicht als Ausprägung der Inhalts- und Schrankenbestimmung (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) oder als sonstige Konkretisierung der Sozialpflichtigkeit (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG) des Eigentums zu rechtfertigen war, auf eine als Eigentum geschützte Rechtsposition nachteilig eingewirkt wurde (vgl. BGHZ 54, 293 [295] = NJW 1971, 133; BGHZ 57, 359 [363] = NJW 1972, 243; BGHZ 80, 111 [114] = NJW 1981, 2114). Nach der Begründung zu § 24 DSchG wollte der Gesetzgeber auf der Grundlage der früheren Rechtsprechung des BGH eine umfassende Entschädigungsregelung für alle die „Sozialgebundenheit des Eigentums“ überschreitenden Maßnahmen des Denkmalschutzes schaffen (Landtag Baden-Württemberg, 5. Wahlperiode, LT-Dr 2808, S. 29). Dem entspricht es, die Vorschrift nicht nur auf rechtmäßige, sondern auch auf rechtswidrige Maßnahmen anzuwenden (vgl. BGHZ 99, 24 [29] = NJW 1987, 2068 = NVwZ 1987, 1020 [L]). Im Streitfall kann daher dahingestellt bleiben, ob die Entscheidung des Landesbergamtes vom 25.9./6.12.1982 rechtmäßig war oder nicht. Der Kl. durfte sich somit auf den Standpunkt stellen, die ihm hoheitlich auferlegte Beschränkung der Sandgewinnung sei rechtswirksam, und sogleich Entschädigung verlangen (BGHZ 99, 24 [29]).

2. § 24 Abs. 1 Satz 1 DSchG genügt den Anforderungen, die an eine Entschädigungsklausel zu stellen sind. Entschädigungstatbestand und Entschädigungsfolge sind in dieser Bestimmung, deren Satz 2 zudem wegen der Entschädigung auf die §§ 7 bis 13 des Landesenteignungsgesetzes vom 6.4.1982 (GBl. S. 97) verweist, hinreichend umschrieben (vgl. BGHZ 99, 24, 26 f.). Der Landesgesetzgeber hat sich wegen der Notwendigkeit einer einzelfallbezogenen Betrachtung nicht in der Lage gesehen, die Entschädigungsklausel näher zu konkretisieren (vgl. LT-Dr 2808, S. 29).

II.

1. Die aufgrund der Denkmalschutzgesetze getroffenen Maßnahmen haben nicht bereits für sich gesehen eine enteignende Wirkung. Es muss vielmehr in jedem Einzelfall geprüft werden, ob sich die konkret angeordnete Maßnahme noch im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG) hält und deshalb vom Eigentümer entschädigungslos hinzunehmen ist, oder ob sie einen zur Entschädigung verpflichtenden enteignungsrechtlichen Tatbestand darstellt. Letzteres ist der Fall, wenn die Maßnahme als eine Beeinträchtigung der sich aus dem Eigentum ergebenden verfassungsmäßig geschützten Rechtsposition des Eigentümers zu werten ist, für die ihm aufgrund der in den Denkmalschutzgesetzen enthaltenen Entschädigungsvorschriften (hier: § 24 Abs. 1 DSchG) eine Entschädigung zu zahlen ist (vgl. dazu BGH NVwZ 1988, 963).

2. Zur Abgrenzung der Sozialbindung des Eigentums von Eingriffen mit enteignender Wirkung sind die Grundsätze heranzuziehen, welche die Rechtsprechung hinsichtlich der Beschränkung des Eigentümers durch landschafts- und naturschützende Maßnahmen entwickelt hat (BGHZ 72, 211 [216]; BGHZ 99, 24 [31 f.]). Diese besagen: jedes

Grundstück wird durch seine Lage und Beschaffenheit sowie seine Einbettung in die Landschaft und Natur, also seine „Situation“ geprägt. Darauf muss der Eigentümer bei der Ausübung seiner Befugnisse im Hinblick auf die Sozialbindung des Eigentums Rücksicht nehmen. Daher lastet auf jedem Grundstück gleichsam eine aus seiner Situationsgebundenheit abzuleitende immanente Beschränkung der Rechte des Eigentümers, aus der sich Schranken seiner Nutzungs- und Verfügungsmacht, vor allem in Bezug auf die Erfordernisse des Natur- und Denkmalschutzes ergeben. Wie diese Grenzen im Einzelfall zu ziehen sind, ist jeweils aufgrund einer wertenden Beurteilung der Kollision zwischen den berührten Belangen des Allgemeinwohls und den betr. Eigentümerinteressen festzustellen. Eine situationsbedingte Belastung des Grundstücks kann angenommen werden, wenn ein - als Leitbild gedachter - vernünftiger und einsichtiger Eigentümer, der auch das Gemeinwohl nicht aus dem Auge verliert, von sich aus im Blick auf die Lage und die Umweltverhältnisse seines Geländes von bestimmten Formen der Nutzung absehen würde. Hierfür sind in der Regel die bisherige Benutzung und der Umstand von Bedeutung, ob die Benutzungsart in der Vergangenheit schon verwirklicht worden war. Allerdings ist nicht nur auf schon gezogene Nutzungen abzustellen. Vielmehr ist entscheidend, ob eine zulässige Nutzungsmöglichkeit, die sich nach Lage und Beschaffenheit des Grundstücks objektiv anbietet, untersagt oder wesentlich eingeschränkt worden ist (BGHZ 87, 66 [71 f.]; BGHZ 90, 4 [14 f.]; BGHZ 90, 17 [24/25]; BGHZ 99, 24, 31 f.).

3. a) Auf den Denkmalschutz übertragen bedeutet dies, dass von einer Situationsgebundenheit eines Grundstücks nicht nur aufgrund von äußeren Umständen, d. h. aufgrund von Tatsachen, die sich aus dem Verhältnis des in Rede stehenden Grundstücks zu seiner Umgebung ergeben, gesprochen werden kann. Vielmehr kann eine besondere, die Sozialbindung aktualisierende Situation sich auch aus der Tatsache ergeben, dass das Grundstück mit einem nach den jeweils geltenden Denkmalschutzvorschriften schützenswerten Bauwerk bebaut ist oder im Erduntergrund archäologisch oder historisch wertvolle Kulturdenkmale aufweist, die nach Entdeckung als Bodenfunde ausgewertet bzw. geborgen werden können. In diesem Fall ist die konkrete Situation des Grundstücks gekennzeichnet durch die Umstände, welche die Denkmaleigenschaft des Bauwerks begründen. Sie sind es, die den Charakter und damit den besonderen, ideellen oder auch materiellen Wert des Denkmalgrundstücks bislang schon ausgemacht haben (BGHZ 72, 211 [217] = NJW 1979, 210; BGHZ 99, 24, 32).

b) Für den Denkmalschutz muss daher ebenfalls der Grundsatz gelten, dass die Grenze zwischen Sozialbindung und Eingriff von enteignender Wirkung dann überschritten ist, wenn eine ausgeübte Nutzung oder eine vernünftigerweise in Betracht zu ziehende künftige Nutzungsmöglichkeit untersagt wird (BGHZ 72, 211, 218 = NJW 1979, 210; BayObLG DÖV 1988, 429, 430, Krohn-Löwisch Rn. 96; Nüßgens-Boujong Rn. 205, 208).

4. Im vorliegenden Fall ist durch die zeitweilige Untersagung des Sandabbaus (§§ 7, 20 DSchG) in eine im Zeitpunkt dieser Maßnahme bereits rechtmäßig verwirklichte Grundstücksnutzung im Rahmen eines eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs, nämlich die gewerbliche Sandgewinnung, in enteignender Weise eingegriffen worden. Nach den - von der Revision nicht angegriffenen - Feststellungen des Berufungsgerichts betrieb der Kläger im Zeitpunkt des Abbauverbots in dem davon betroffenen Gebiet schon etwa zehn Jahre lang die behördlich genehmigte Sandgewinnung. Die im Jahre 1972 dem Kl. erteilte Genehmigung bezog sich auch auf die von dem vorübergehenden Abbauverbot betroffenen Grundstücke. Diese waren im Zeitpunkt des Eingriffs schon in den Sandabbaubetrieb des Kl. eingegliedert (vgl. BGHZ 98, 341 [351 f.] = NJW 1987, 1256). Die Bodenfunde wurden beim Abtragen der Deckschicht über den Sandvorkommen gemacht. Wenn aber die von der Natur der Sache her gegebene und bisher rechtmäßig ausgeübte Benutzungsart eines Grundstücks hoheitlich untersagt wird, so ist das für einen enteignenden Tatbestand kennzeichnend (vgl. BGH LM Art. 14 [Cb] GG Nr. 5 „Gipsbruch“; Kröner, Die Eigentumsgarantie in der Rspr. des BGH, 2. Aufl., S. 72). In einem solchen Fall wird in die Bestandsschutz (Art. 14 Abs. 1 GG) genießende materiellrechtlich rechtmäßige Grundstücksnutzung eingegriffen. Die Bestandsgarantie umfasst bei einer ausgeübten Nutzung den rechtlichen und tatsächlichen Zustand, der im Zeitpunkt der hoheitlichen Maßnahme besteht (BVerfGE 58, 300 [352] = NJW 1982, 745).

5. Dieser Beurteilung kann bei der hier gegebenen Sachlage auch nicht der Gedanke der Situationsgebundenheit entgegengehalten werden. Die von dem Kläger schon verwirklichte legale und Bestandsschutz genießende Nutzung (Sandgewinnung) prägte ihrerseits die Situation der betr. Grundstücke (BVerwGE 67, 93 [95 f.] = NVwZ 1985, 41; Weyreuther, Die Situationsgebundenheit des Grundeigentums, Naturschutz - Eigentumsschutz - Bestandsschutz, 1983, S. 130; Leisner, Schriften zum Öffentlichem Recht, Band 519 (1987), S. 90 f.). Diese Nutzung hatte daher nicht die Situationsgebundenheit gegen sich, sondern eine Situationsberechtigung für sich (Weyreuther, S. 172).

### III.

1. a) Dem Kläger ist auch ein Sonderopfer abverlangt worden, das Voraussetzung für einen entschädigungspflichtigen Eingriff von enteignender Wirkung ist. Bei der Prüfung der Sonderopferlage hat das Berufungsgericht rechtlich zutreffend berücksichtigt, dass der Kläger keinem dauernden, sondern nur einem vorübergehenden Verbot der Bodennutzung (hier: des Sandabbaus) unterworfen worden ist.

b) Das rechtfertigt es aber nicht, im Streitfall die Vorschrift des § 18 Abs. 1 Satz 1 BBauG (heute: BauGB), wonach für eine baurechtliche Veränderungssperre grundsätzlich erst nach Ablauf von vier Jahren Entschädigung zu leisten ist, entsprechend anzuwenden. Zwar bewirkt auch eine solche Veränderungssperre eine vorübergehende Beschränkung der Bodennutzung. Die städtebauliche Planung, deren Sicherung die Veränderungssperre bezweckt, erstreckt sich jedoch auch auf das Grundstück des betreffenden Eigentümers und dient daher letztlich auch seinen Interessen (vgl. BGHZ 73, 161, 171 f. = NJW 1979, 653). Demgegenüber bringt die Beschränkung des Sandabbaus zur Auswertung und Bergung eines Bodenfundes für den Eigentümer des Grundstücks ausschließlich Beeinträchtigungen und Nachteile mit sich. Im Blick auf diese Verschiedenheit der Interessenlage verbietet sich hier eine analoge Anwendung des § 18 Abs. 1 Satz 1 BBauG. Der Senat hat es auch bisher stets abgelehnt, die starre zeitliche Grenze des BBauG auf sonstige hoheitliche Maßnahmen, die zu einer vorübergehenden Beschränkung der Grundstücksnutzung führen, auszudehnen (vgl. BGHZ 90, 17 [28] = NJW 1984, 1169 (betreffend einstweilige Sicherstellung aus Gründen des Naturschutzes) und BGH, LM BBauG § 51 Nr. 2 unter 3 [betr. Verfügungs- und Veränderungssperre nach § 51 BBauG]). Zudem sieht § 14 Abs. 3 BBauG (heute: BauGB) ausdrücklich vor, dass die Fortführung einer bisher ausgeübten Nutzung von der Veränderungssperre nicht berührt wird. Die hier gegebene Konfliktsituation, dass eine bereits verwirklichte Bodennutzung zeitweise hoheitlich unterbunden wird, kann also bei der Veränderungssperre nicht entstehen.

2. Das Berufungsgericht zieht für die Bestimmung der Opferschwelle, von der ab Entschädigung für die vorübergehende Verhinderung der Sandgewinnung aus Gründen des Denkmalschutzes zu leisten ist, die Grundsätze heran, die der Senat für die Festlegung der Opfergrenze bei Anliegerbeeinträchtigungen durch Bauarbeiten für U- und S-Bahnen sowie für die vierspurige Untertunnelung eines Straßenzugs zur Bewältigung des innerstädtischen Massenverkehrs entwickelt hat (vgl. BGHZ 57, 359 [365 f.] = 1972, 243; BGH, NJW 1980, 2703 und 1983, 1663; w. Nachw. bei Nüßgens–Boujong Rn. 111, Fußn. 271). Danach überschreiten die Beeinträchtigungen durch solche Arbeiten die Schwelle zum entschädigungspflichtigen Eingriff, wenn sie für den Betroffenen nach Dauer, Art, Intensität und Auswirkung so erheblich sind, dass ihm eine entschädigungslose Hinnahme nicht mehr zugemutet werden kann (BGHZ 57, 359 [366] = NJW 1972, 243 und NJW 1980, 2703 sowie NJW 1983, 1663; Krohn–Löwisch Rn. 139; Nüßgens–Boujong Rn. 111 ff., jeweils m. w. Nachw.). Diese Voraussetzung hat der Senat bei einem mehrjährigen „fühlbaren“ Ertragsverlust angenommen (vgl. Senat NJW 1983, 1663; s. auch Krohn–Papier, Aktuelle Fragen der Staatshaftung und der öffentlich–rechtlichen Entschädigung, 1986, S. 94 f.; vgl. ferner die Zahlenbeispiele aus der Senatsrechtsprechung bei Nüßgens–Boujong, Rn. 112). Dabei hat der Eigentümer als Ausdruck der Sozialbindung einen gewissen „Sockelbetrag“ seiner Vermögenseinbuße entschädigungslos hinzunehmen (BGHZ 57, 359, 366 [369] = NJW 1972, 243 und 1983, 1663 unter 4; Nüßgens–Boujong Rn. 112).

3. a) Diese Grundsätze lassen sich sinngemäß auch auf die hier gegebene Fallgestaltung übertragen. Die Bestimmung der Opferschwelle anhand der erwähnten Zumutbarkeitsklausel des Senats ist grundsätzlich für alle Fälle einer vorübergehenden Beschränkung der Bodennutzung geeignet. Das gilt auch und gerade im Anwendungsbereich der Entschädigungsvorschrift des § 24 Abs. 1 DSchG, zumal der Landesgesetzgeber bewusst an die höchstrichterliche Rechtsprechung anknüpfen wollte (vgl. oben zu I. 1).

b) In Fällen der vorliegenden Art besteht die Schwierigkeit der Abgrenzung zwischen entschädigungsloser Sozialbindung und entschädigungspflichtigem Eingriff von enteignender Qualität vornehmlich darin, die dargelegte Zumutbarkeitsklausel sachgerecht auf den konkreten Einzelfall anzuwenden. Das ist weitgehend eine Aufgabe tatrichterlicher Würdigung. Diese hat das BerGer im vorliegenden Fall von Rechtsbedenken frei vorgenommen.

c) Es hat als „Sockelbetrag“ im obigen Sinne den Kläger seine Vermögenseinbußen für die Zeit vom 19.7.1982 bis 18.1.1983 selbst tragen lassen. Das hat der Kläger hingenommen. Eine weitere Ausdehnung des entschädigungsfreien Zeitraums ist aus Rechtsgründen nicht geboten. Das Berufungsgericht ist ferner rechtsirrtumsfrei davon ausgegangen, dass dem Kl. (auch unter Berücksichtigung der schrittweisen Rückgabe des Geländes zur Ausbeute) ein mehrjähriger „fühlbarer“ Ertragsverlust entstanden ist. Das durfte das BerGer im Blick auf Art sowie Umfang des Sandabbaubetriebes des Klägers und die Dauer der Abbaubeschränkungen annehmen, ohne die Vermögenseinbußen der Höhe nach genau zu ermitteln. Bei der Würdigung der Nachteile, die dem Kl. durch das zeitweilige Abbauverbot entstanden sind, kann auch nicht außer Betracht bleiben, dass die nach und nach wieder freigegebenen Flächen für eine Sandausbeute teilweise einen ungünstigen Zuschnitt besaßen. Das BerGer hat nicht festgestellt, dass der Kl. die nachteiligen Auswirkungen des Abbauverbots dadurch hätte ausgleichen können, dass er die Sandgewinnung in betriebswirtschaftlich sinnvoller Weise auf Flächen verlegte, die von dem Abbauverbot nicht betroffen waren. Die Revision vermag hierzu keinen substantiierten Vortrag des beklagten Landes in den Tatsacheninstanzen nachzuweisen. Nach alledem bestehen auch gegen den Erlass eines Grundurteils (§ 304 ZPO) keine Bedenken.

d) Auch der Umstand, dass die auf dem Gelände des Klägers entdeckten Bodenfunde von erheblichem historischen und archäologischem Wert waren, rechtfertigt es nicht, eine Überschreitung der Opfergrenze hier zu verneinen. Dem Gedanken der Sozialgebundenheit des Eigentums an einem Grundstück, das ein wertvolles Bodendenkmal aufweist, ist schon dadurch Rechnung getragen, dass der Kl. für den erwähnten „Sockelbetrag“ ohne Entschädigung bleibt. In diesem Zusammenhang ist zugunsten des Klägers auch zu berücksichtigen, dass er für die Fortführung der legalen und Bestandsschutz genießenden Sandgewinnung schon nutzungsvorbereitende Aufwendungen erbracht hatte, die zeitweise entwertet wurden. Zudem stört die Entdeckung und Auswertung eines Bodenfundes den Betrieb eines Sandabbauunternehmens erheblich. Anders als bei oberirdischen Baudenkmalern können bei Bodenfunden die betrieblichen Dispositionen regelmäßig nicht schon im voraus künftigen Eingriffen aus Gründen des Denkmalschutzes Rechnung tragen.

### **Anmerkung von Dieter J.Martin**

1. Die Entscheidung ist noch von der Entscheidungsfreude der Zivilgerichte in öffentlich–rechtlichen Angelegenheiten geprägt. Der Bundesgerichtshof hatte die Zuständigkeit in derartigen Entschädigungsfragen über die Rechtsinstitute des enteignungsgleichen und des enteignenden Eingriffs in Anspruch genommen, für deren Beurteilung er den ordentlichen Rechtsweg in entsprechender Anwendung des Art. 14 Abs. 3 Satz 4 GG begründete. Zusätzlich ließ er nach dem Grundsatz „dulde und liquidiere“ zu, dass die von einem Verwaltungsakt Betroffenen diesen bestandskräftig werden ließen, um anschließend Entschädigung zu verlangen (s. z. B. BGH v. 9.10.1986, Z 99, 24, 29).

2. Das Bundesverfassungsgericht hat dieser Übung des BGH nunmehr deutlich Einhalt geboten. Unter anderem in dem Beschluss vom 2.3.1999, E 100, 226 = EzD 1.1 Nr. 7 hat es der Prozessökonomie zum Durchbruch verholfen und verlangt, dass ein Betroffener von den Möglichkeiten des Primärrechtsschutzes Gebrauch macht. Dies hätte in dem vom BGH entschiedenen Fall die zwingende Folge gehabt, dass der Eigentümer gegen den Verwaltungsakt des Landesbergamtes (!), mit dem der Stopp des Sandabbaus angeordnet wurde, fristgerecht mit Widerspruch und Klage vor dem Verwaltungsgericht hätte vorgehen müssen. Die Klage zum ordentlichen Gericht wäre bereits aus diesem Grunde unzulässig gewesen, sie hätte abgewiesen werden müssen.

3. Möglicherweise hätte das Verwaltungsgericht eine unverhältnismäßige und unzumutbare Beeinträchtigung des Eigentums gesehen; damit wäre die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes indiziert gewesen, wenn und weil dem Eigentümer nicht zugleich mit der Anordnung der Ausgleich zumindest dem Grunde nach angeboten worden wäre. Daran dachten die Behörden zum Zeitpunkt Juli 1982 natürlich noch

nicht; heute würde das Verwaltungsgericht wohl kurzen Prozess machen und wegen Ermessensfehler die Anordnung aufheben (s. den Vergleichsfall BayVGH, Urteil vom 3.8.2000, EzD 2.2.6.1 Nr. 10).

4. Nur wenn wegen der besonderen Umstände ein Primärrechtsschutz durch die Verwaltungsgerichte gegenüber einer behördlichen Maßnahme nicht in Frage kommt, so kann auch nach dem genannten Beschluss des BVerfG unmittelbar ein Ausgleichsanspruch in Frage kommen. In Konsequenz des Beschlusses verweist die Neufassung des § 40 Abs. 2 Satz 1 VwGO die Streitigkeiten über das Bestehen und die Höhe eines Ausgleichsanspruchs im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG in den Verwaltungsrechtsweg.

5. Die Praxis der Denkmalschutzbehörden und die Gesetzgeber der Bundesländer sollten sich befeleißigen, die Grundsätze des Beschlusses des BVerfG ernst zu nehmen und in Gesetz und Verwaltungsvollzug umzusetzen. Insbesondere die Gesetzgeber sind aufgerufen, die Ausgleichsregelungen nach den Vorgaben des BVerfG neu zu formulieren und sich von den bisherigen „salvatorischen Klauseln“ zu trennen. Die Behörden müssen in allen Grenzfällen sorgfältig die Auswirkungen ihrer Maßnahmen auf das Eigentum der Betroffenen prüfen und berücksichtigen. In Zweifelsfällen sollten sie von der Möglichkeit Gebrauch machen, statt Verwaltungsakte zu erlassen nunmehr öffentlich-rechtliche Verträge zu schließen, in denen z. B. auch die Ungewissheit über Ausgleichsansprüche im Vergleichswege ausgeräumt werden kann, §§ 54 und 55 VwVfG. Muster hierfür z. B. in Martin/Schmidt, Denkmalschutzrecht in Berlin, 2000, S. 137 ff., 140 ff.