©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Eigentumsfragen im Rahmen der Eingriffsregelung

Prof. Dr. Hans Schulte

Entgegen dem Eindruck aus manchen der Referate und vielen der Diskussionsbeiträge auf dieser Veranstaltung ist dies keine straßenrechtliche Tagung. Ich habe deswegen auch keine Veranlassung, diejenigen Eigentumsfragen zu behandeln, auf die die Straßenrechtler hier mehrfach zu sprechen gekommen sind, nämlich auf die Probleme der straßenrechtlichen Enteignung für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, zu denen § 8 Abs. 2 BNatSchG oder Ländergesetze aufgrund von § 8 Abs. 9 BNatSchG den Straßenbau zwingen. Das ist nicht mein Thema. Ich behandle den Straßenbau nicht, weil er keine private Bodennutzung darstellt, weil die Ausführung seiner Projekte nicht auf privatem Eigentum basiert, keine Eigentumsausübung ist. Beim Straßenbau kollidiert nicht Privatinteresse (Grundeigentum) mit öffentlichem Interesse (Naturschutz), sondern öffentliches Interesse mit öffentlichem Interesse. Demgegenüber geht es mir also um Privateigentum contra Naturschutz.

Man kann diese Problematik nicht isoliert für § 8 betrachten. Die eigentumsrechtliche Problematik der Natur- und Landschaftsschutzgebiete ist nach dem Titel meines Vortrages zwar ausgegrenzt. Ausstrahlungen dorthin und Einflüsse von dorther werden sich aber nicht ausschließen lassen, da es dort gewiß nicht weniger als bei der Eingriffsregelung um grundsätzliche Fragen des privaten Grundeigentums im Umweltschutz, hier speziell im Naturschutz geht.

Damit klingt bereits an, daß ich die Eingriffsregelung von einer noch breiter angelegten Betrachtung her behandeln will. In der Tat muß man die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung sehen als eines der vielen großen Probleme im Spannungsverhältnis zwischen Umweltschutz und Eigentumsschutz, und ich möchte, so oft das an anderer Stelle in den letzten Jahren auch schon geschehen sein mag, zunächst allgemein die Entwicklungslinien aufzeigen und die gegensätzlichen Positionen andeuten.

I. Der Inhalt des Grundeigentums

Das gesamte Bodenrecht ist in Richtung Umweltschutz in Bewegung geraten. Den Vorreiter macht seit langem das Wasser. Die wichtigsten Stationen waren, ich verkürze die historischen Perspektiven radikal, der Erlaß des Wasserhaushaltsgesetzes im Jahre 1957 und der Naßauskiesungsbeschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 15. 7. 1981[1]. Der letztere hat eine enorme Ausstrahlung über das Wasserrecht hinaus. Er steht im Mittelpunkt aller heutigen bodenrechtlichen Erörterungen zum privaten Grundeigentum. (Ich benutze hier das Wort »Bodenrecht«, weil die Bedeutung der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung über das Umweltschutzrecht noch hinausgreift und auch das Baurecht berührt, - oder soll man auch dieses besser als Umweltschutzrecht bezeichnen?)

1. Die Bedeutung der Entscheidung besteht zunächst darin, daß sie die Wasserschätze des Bodens als vom Grundeigentum nicht umfaßt ansieht. Das Grundwasser insbesondere ist nicht dem Grundeigentümer »zugeordnet«, sondern »der Allgemeinheit«[2]. Kurz: das Wasser ist ein »öffentliches Gut«. Das Gericht folgert dies insbesondere aus der Art des Genehmigungsvorbehalts des § 6 WHG. Dieser sehe nicht vor, daß die Benutzung des Gewässers zugelassen werden müsse, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen, »etwa bei Gemeinwohlverträglichkeit«[3]. Nutzungsinteressenten hätten folglich keinen Anspruch auf Genehmigung. Diese steht vielmehr stets im Ermessen der Behörde[4].

Noch weiter geht der zweite Schritt, den das Bundesverfassungsgericht in der genannten Entscheidung getan hat: Den Schritt dahin, daß auch eine Eigentumsnutzung, die das Grundwasser nur »abwehren« will, die gar nicht um des Grundwassers willen, sondern trotz des Grundwassers erfolgt, ebenfalls unter diesem repressiven Genehmigungsvorbehalt stehe, sofern sie Grundwasser i. S. des WHG »benutzt« und sei es auch nur in der Form der Benutzungsfiktion des § 3 Abs. 2 Nr. 2 WHG, wonach eine Benutzung schon jede Maßnahme ist, die eine schädliche Veränderung herbeiführen kann.

2. Die Bedeutung der Entscheidung liegt also darin, daß Eigentumsnutzungen, die das Grundwasser berühren, unter einen »repressiven« Vorbehalt gestellt werden.

Ein repressiver Genehmigungsvorbehalt oder, was gleichbedeutend ist, ein Versagungsermessen, ein Planungsvorbehalt oder Planungsermessen als Voraussetzung für Eigentumsausübung ist etwas sehr problematisches: Etwas, das repressiv verboten ist, kann gar nicht mehr als Eigentumsinhalt angesehen werden. Denn das, was da erlaubt wird, falls es erlaubt wird, das wird zugemessen. Das ist nichts mehr, was nur präventiv kontrolliert und zugelassen würde, sondern etwas, das neu und zusätzlich von der Behörde kreiert und dem Antragsteller zugeteilt wird.

Also: Mit der Einführung einer repressiven Kontrolle bzgl. einer Bodennutzung wird ein Stück Eigentum abgeschafft. Die betreffende Bodennutzung ergibt sich dann nicht mehr aus Eigentum, sondern allenfalls aus behördlicher Zuteilung.

Dies ist die tiefere Bedeutung der genannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Und im Zusammenhang meines Themas führt sie zu der Frage nach den vorhandenen oder den zu befürwortenden Parallelen und Analogien im übrigen Umweltschutzrecht, speziell im Naturschutzrecht.

3. Wo gibt es das sonst noch, - ja man möchte fragen, wo hat es das je gegeben: Repressive Verbote bei der privaten Bodennutzung? Ist das nicht völlig systemfremd und total eigentumsfeindlich?

Nun, eigentumsfreundlich mag sie ja nicht sein, diese Erscheinung des repressiven Verbots, aber überraschenderweise ist sie trotzdem keineswegs neu: Es gibt diese Degradierung des Eigentums auf anderen Gebieten schon länger, aber es irritiert immer wieder, und zwar auch heute noch, dies zu hören: Es gibt keine Baufreiheit! Die bauliche Nutzung des Grundeigentums steht nach §§ 29. 30 BBauG unter Planungsvorbehalt. Auf eine Planung hat der Grundeigentümer keinerlei Anspruch. Das Bauen ist planerisch nicht auf Antrag unter bestimmten gesetzlichen Voraussetzungen freizugeben, vielmehr wird es gewährt, wenn die Gemeinde dies aus raumplanerischen Gründen

1) BVerfGE 58, 300.
2) BVerfG aaO, 328.
3) AaO, 328.
4) AaO, 329.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

für geboten hält. Es wird zugeteilt[5]. Auch bei einigen anderen Bodennutzungen wird man heute kaum noch sagen können, sie folgten »aus Eigentum«: Oder soll man wirklich glauben, die Befugnis zur Errichtung und zum Betrieb von Kernkraftwerken, von privaten Abfallbeseitigungsanlagen und von Flughäfen privater Betriebsgesellschaften folge aus dem Grundeigentum? (Oder aus der Gewerbefreiheit?) Ich lasse dies als eine rhetorische Frage einfach so stehen, obwohl niemand so naiv sein sollte zu glauben, dies sei ganz und gar unstreitig.

Die Sache mit der Naßauskiesentscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist also jedenfalls nicht ganz so neu und exzeptionell, wie es zunächst scheint. Die Frage ist: Soll das im ganzen Umweltschutzrecht jetzt so weitergehen, gibt es, sobald der Umweltschutz berührt wird, überall repressive Vorbehalte, oder, zumindest: Würde es der Art 14 GG erlauben, überall solche Schranken für das Eigentum zu errichten?

II. Eigentum im Immissionsschutzrecht

Kommen wir zur Luftreinhaltung: § 6 BImSchG sagt eigentlich hinreichend deutlich: »Die Genehmigung *ist* zu erteilen, wenn ...«. Dies entspricht allen überkommenen gewerberechtlichen , polizeirechtlichen Vorstellungen von einem nur präventiv kontrollierten Eigentum. Trotzdem nehmen die Versuche, das wasserhaushaltsrechtliche Modell ins Immissionsschutzrecht zu übertragen, unübersehbar deutlich zu. Ich möchte aber im Zeitrahmen dieses Vortrags zur Frage, ob die wasserrechtlichen Linien des Eigentums nun auch im Immissionsschutzrecht weiterzuziehen sind, nur zwei Stimmen zitieren:

Bekannt sein dürften die Äußerungen von SENDLER in dem Aufsatz »Wer gefährdet wen: Eigentum und Bestandsschutz den Umweltschutz oder umgekehrt?«[6]. SENDLER beschreibt den gegenwärtigen Rechtszustand und fragt, »ob diese weitgehende Rücksichtnahme« auf das Eigentum durch Art. 14 GG geboten sei, und ist der Ansicht, der Gesetzgeber gewähre mehr Bestandsschutz, als die Verfassung gebietet[7]. Was das Bundesverfassungsgericht zum Wasser gesagt habe, gelte zu großen Teilen auch für die Luft, und wenn schon das Bauen von Planung und Zuteilung abhänge, dann doch wohl erst recht Einleitung und weiträumige Verteilung von Schadstoffen in Luft[8].

Als zweite Stimme möchte ich MURSWIEK[9] erwähnen. Dieser wagt den Satz »die Luft ist ein öffentliches Gut, und wenn der Staat die Nutzung dieser Ressource regelt, dann ist dies nicht eigentlich eine Frage der Freiheitseinschränkung, sondern der Güterzuteilung, der Verteilung von Luftnutzungsbefugnissen«[10]. MURSWIEK[11] sieht allerdings, und das führt zu der Materie Naturschutz, »einen rechtlich erheblichen Unterschied« zwischen Luft und Boden: »Der Boden ist ja der Privateigentumsordnung unterworfen ..., und da haben wir ganz unproblematisch den Schutz des Art. 14 GG. Das ist bei der Luft eben anders; die Luft als öffentliches Gut untersteht eben nicht der Privatrechtsordnung in der Weise, daß Privateigentum an Luft besteht«[12].

III. Eigentum und Naturschutz: Methodologisches

Es wird nun, das kann gar nicht ausbleiben, verfassungsrechtlich versucht, die eigentumsrechtlichen Ideen des WHG und des Naßauskiesungsbeschlusses auch ins Naturschutzrecht zu übertragen. Das wird besonders deutlich in Aufsätzen von SOELL[13]. Nichts liegt in der Tat näher, als zu sagen, der Boden sei ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut[14] und seine Nutzung könne und dürfe daher einer öffentlichen Nutzungsordnung unterstellt werden.

Diese Argumentationsweise muß ich nun aber von Anfang an als mich nicht überzeugend bezeichnen. Sie ist methodisch unzulässig. Die Bezeichnung »überragend wichtiges Gemeinschaftsgut« ist nämlich eine Formulierung, in der man alles und jedes beweisen kann, bis hin zur entschädigungslosen Wegnahme von Grundeigentum.

SOELL[15] nimmt ferner die alten Begriffe der Sozialpflichtigkeit und der Situationsgebundenheit und bezeichnet letztere generell »als Ausdruck einer besonderen Pflichtenstellung bei der Bodennutzung«. Die daraus folgende Sozialpflichtigkeit gehe bei grundlegendem Wandel von Bedürfnissen des Umweltschutzes u. U. so weit, daß eine bisher zulässige Nutzung beschränkt oder gegenstandslos gemacht werden könne[16]. Auch dem muß ich methodisch entgegenhalten: Es mag ja in der Tat das Kriterium der Situationsgebundenheit höchst fundamental sein, so fundamental, daß schon das preußische Obertribunal es vor 125 Jahren benutzte. Und ich glaube auch, daß es sogar hinter der BGH-Formel vom »vernünftigen und einsichtigen« Eigentümer steht, die bis heute eine Rolle in der Rechtsprechung des BGH spielt. Aber auch die Formel von der Situationsgebundenheit führt ins Uferlose: Sie läßt zu, daß man beliebige Eigenschaften eines Grundstücks zur relevanten »Situation« erklärt und Ergebnisse erzielt wie dieses: Wenn man Vorgärten zur Straßenverbreiterung benötigt, brauchte man nur zu sagen, die Lage an einer verbreiterungsbedürftigen Durchgangsstraße sei situationsbedingt, und schon hätte man die Vorgärten entschädigungslos in Straßenbauland überführt. Solche Ergebnisse und Möglichkeiten lassen mich derartige »Großformeln« sehr mißtrauisch betrachten[17]. Mich erinnert solche Argumentation etwas an Begriffsjurisprudenz, nur, daß die Begriffe nicht so klar definiert und aussagekräftig sind, wie es die der Begriffsjurisprudenz waren.

Man sollte also die Probleme nicht mit den Großformeln »Sozialpflichtigkeit« und »Situationsgebundenheit« unter den Teppich diskutieren. Es kann insbesondere nicht einfach gesagt werden, daß der Boden ein *»öffentliches Gut«* sei. Auch dies wäre eine Formulierung, mit der das private Eigentum an Grund und Boden überhaupt nicht mehr zu

5) WAHL, DVBl 1982, 51, 56/57; SCHULTE, DVBl 1979, 133. Anders die gewiß noch herrschende Meinung, vgl. etwa WENDT, Eigentum und Gesetzgebung, 1985, S. 168 ff, 201 f.

6) UPR 1983, 33, 73.

7) AaO, S. 40. Sehr bemerkenswert dazu die inzwischen erfolgte Änderung des BImSchG insb. in seinen §§ 7 und 17 (BGBl I, 1985, S. 1950 f); dazu FELDHAUS, UPR 1985, 384 ff.

8) AaO, S. 40.

9) Immissionsschutz und Luftbewirtschaftung; in: SCHOLZ (Hrsg.), Wandlungen in Technik und Wirtschaft als Herausforderung des Rechts, Veröffentlichung der Hanns Martin Schleyer-Stiftung, Bd. 18 (1985), S 67 ff, 110 ff.

10) AaO, 68.

11) AaO, 110.

12) AaO, 110; darum geht es allerdings gar nicht: Es geht nicht um die Benutzung des Stoffes Luft, sondern um den Luftraum, um den Raum über der Erdoberfläche, und da geht die klassische Auffassung eindeutig dahin, daß Emissionen durchaus nicht auf den Raum über dem Grundstück des Emittenten beschränkt zu bleiben haben. Insofern ist auch der Hinweis SENDLERS (UPR 1983, 41) darauf, daß nach der Naßauskiesungsentscheidung der BVerfG die Befugnisse des Grundeigentümers an der Grundstücksgrenze enden, nicht beweiskräftig, ganz abgesehen davon, daß das BVerfG dies in dieser Weise auch gar nicht gesagt hat.

13) DVBl 1983, 241 ff; NuR 1984, 185 ff; NuR 1985, 205 ff.

14) SOELL, DVBl 1983, 243.

15) AaO.

16) NuR 1984, 187.

17) Siehe SCHULTE, Zur Dogmatik des Art. 14 GG, (1979) S. 13.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

vereinbaren wäre. Abgesehen davon, daß »öffentliches Gut« kein Rechtsbegriff ist, aus dem sich irgendetwas ableiten ließe, verleugnet er schlicht die Tatsache, daß der Grund und Boden in Privateigentum steht und daß Privateigentum durch Art. 14 geschützt wird. Dies läßt eine generelle Aussage, wie der vom »öffentlichen Gut« nicht zu, da man daraus, wenn überhaupt etwas, dann schon Beliebiges ableiten könnte. Das »öffentliche Gut« ist auch wieder nur eine solche Großformel, der man mißtrauen muß, weil sie beliebige, grenzenlose Auslegungen gestattet.

SOELL[18] sagt, »Luft, Wasser, Boden, Natur und Landschaft sind eben keine Individualgüter, sondern öffentliche Güter«. Das ist im Erörterungszusammenhang bei SOELL (Schutzpflicht des Gesetzgebers?) schon verständlich, aber weit über das Ziel hinausgeschossen, insbesondere mit der Behauptung »... sind keine Individualgüter«. Die Problematik, die zu behandeln ist, besteht ja gerade darin, daß die Gegenstände ganz offensichtlich zumindest *auch* Individualgüter sind, nämlich zumindest *auch* Privaten zugeordnet sind. Daraus ergeben sich ja gerade die ungeheuren Spannungen, um die es derzeit geht. Diese sollte man nicht mit der Wunderformel vom »öffentlichen Gut« aus der Welt reden oder gar als gelöst ansehen. Die Einführung eines solchen Ausdrucks ist kein juristisches Argument, sondern ein politisches Druckmittel[19]. Und wenn Sie mir entgegenhalten, die Verfassung selbst enthalte solche »Großformeln«, z. B. »Wohl der Allgemeinheit« und sogar das BGB sei mit »Treu und Glauben« nicht besser, dann halte ich dem entgegen, daß wir als Juristen dazu da sind, diese Formeln zu präzisieren, nicht aber, sie noch zu vermehren.

Gestatten Sie mir eine Abschweifung ins Rechtssoziologische: Wenn wir diese Diskussion mit ein wenig Distanz betrachten, so bemerken wir, daß wir hier so richtig die Hand am Puls der Zeit haben und spüren, wie das Recht pochend sich entwickelt. Recht entwickelt sich nicht durch Gesetzgebung (ich weiß, was ich da sage). Der politische Prozeß der Rechtsentwicklung erfolgt aus dem Denken und Fühlen einer Zeit heraus, aus dem Denken und Fühlen der Bürger und aus den Köpfen unterschiedlich motivierter und unterschiedlich einflußreicher Vordenker heraus, - und gewiß auch unter dem Druck der Verhältnisse. Und eben dieses Denken, Fühlen und Trachten dringt über Wörter wie »Sozialpflichtigkeit«, »Situatuionsgebundenheit« und »öffentliches Gut« in die juristische Diskussion ein und verwirrt sie unbestreitbar auch an. Das wollen diese Wörter ja. Eine Richtigkeitskontrolle sind diese Wörter aber nicht.

Eine Richtigkeitskontrolle kann bedauerlicherweise nur das bisherige Denken und das bisherige Verfassungsverständnis sein, wie es sich in den Normen und Grundsätzen den Dogmen und der Dogmatik des bisherigen Rechts niedergeschlagen hat. Wenn man sieht, daß dies in eine ausweglos konservierende, positivistische und statische Betrachtungsweise einmündet, dann muß man sich fragen, ob es nicht ein gefährlicher Luxus ist, sich die Unterschiede zwischen politischer und juristischer Diskusssion klarzumachen. Man mag durchaus sagen, daß solcher Luxus schädlich ist: Der Jurist wird sich doch erschrocken zurückziehen, wenn er aufgeklärt sich selbst beobachtet und dabei ertappt, politisch zu argumentieren. Er wird sich gleich wieder zu seiner methodenreinen juristischen Statik zurückbegeben und aller Veränderung und Dynamik entsagen. Mir ist also tatsächlich wahrscheinlich, daß solche Aufdeckung politischer Funktionen sich juristisch verstehender Argumentation nichts nützt. Trotzdem zieht mich solcher Luxus stets unwiderstehlich an, und lasse mich zu so richtigen und aufklärerischen, aber schädlichen Aussagen hinreißen wie der, daß der Ausdruck »öffentliches Gut« eine politische Kampfformel und kein juristischer Gesichtspunkt ist.

IV. Konkretisierung des Eigentums in den Naturschutzgesetzen

Ohne verfassungsrechtlich zu irgendeinem Ergebnis gekommen zu sein, möchte ich nun einfach einmal in das »einfache« Recht hineinspringen und wenigstens beispielweise schauen, wie es denn dort konkret um das Grundeigentum steht. (Ganz irrelevant ist das ja vielleicht auch verfassungsrechtlich nicht, obwohl die Naßauskiesungsentscheidung einen Satz enthält, der auch das verneint[20].

1. §§ 10 und 11 BNatSchG geben den Ländern Gelegenheit, Duldungs- und Pflegepflichten für den Eigentümer zu statuieren. Grenze für die Duldungspflicht ist, daß »dadurch die Nutzung der Grundfläche nicht *unzumutbar* beeinträchtigt wird«. Bei der Pflegepflicht muß die »Pflege des Grundstücks angemessen und zumutbar sein«.

In beiden Fällen heißt es: »Die Länder können weitergehende Vorschriften erlassen«. Daraus ist zu folgern, daß die Länder den Eigentümern auch Unzumutbares zumuten dürfen. Dies wird dann als die Enteignungsgrenze angesehen. Ganz unzweifelhaft ist es ja nicht, denn es könnte sein, daß Zumutbarkeitsgrenze und Enteignungsgrenze auseinanderfallen. Die Enteignungsgrenze wird doch nach Bundesverwaltungsgericht durch die Formel »hart und unerträglich schwer« gekennzeichnet und nicht etwa schlicht durch »unzumutbar«. Der Enteignungscharakter unzumutbarer Maßnahmen wird aber im Naturschutzrecht wohl überwiegend angenommen[21].

Wie dem aber auch sei, es hat hier wohl wenig Sinn zu versuchen, die Frage abstrakt zu erörtern. Das Wort »Unzumutbar« hat so wenig Informationswert, daß es eine Grenzziehung nur scheinbar darstellt. Daß es die Enteignungsgrenze gibt, hätte man auch ohne dieses Wort gewußt.

Man müßte nun also prüfen, was sich zur Frage der Zumutbarkeit aus der Ländergesetzgebung ergibt, die den Begriff nun vielleicht entfaltet und konkretisiert. Im einzelnen zeigt sich dann beispielweise folgendes:

2. Nach § 26 des BwLandwG v. 1972 besteht eine Bewirtschaftungs- und Pflegepflicht. Diese wird dahin konkretisiert, daß der Eigentümer für »ordnungsgemäße Beweidung sorgen und mindestens einmal im Jahr mähen« muß. Und diese Verpflichtung muß gem. § 27 des Gesetzes ausgesetzt werden, wenn es dem Eigentümer nicht gelingt, das Grundstück gegen »ortsübliches Entgelt, und wenn ein Entgelt nicht gewährt wird, kostenlos zur Bewirtschaftung zu überlassen«.

Diese Bestimmungen mögen einem inhaltlich nicht weit genug gehen, von der Methode her sollten sie als vor-

18) NuR 1985, 209.

19) Umso erstaunlicher bei SOELL, daß dieser in NuR 1985, 205 ff, 209 bezüglich einer Staatszielbestimmung Umweltschutz im GG skeptisch fragt, »wieviel Entscheidungshilfe« eine solche »Globalregelung auf so hohem Abstraktionsniveau« denn überhaupt leisten könne. Dies ist der Punkt, in dem umgekehrt ich Großformeln für wirksam halte, weil sie nämlich Argumentationslasten in der Diskussion verschieben.

20) »Der Begriff des von der Verfassung gewährleisteten Eigentums muß aus der Verfassung selbst gewonnen werden. Aus Normen des einfachen Rechts, die im Range unter der Verfassung stehen, kann weder der Begriff des Eigentums im verfassungsrechtlichen Sinne abgeleitet werden ...« (BVerfGE 58, 300, 335).

21) Vgl. KOLODZIEJCOK/RECKEN, § 10 Rn 11; FRIEDLEIN/WEIDINGER/GRASS, BayNatSchG, 2. Aufl. 1983, Art. 5 Anm. 3 (»Grenze der Sozialbindung«).

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

bildlich angesehen werden: Die Pflegepflicht wird inhaltlich konkretisiert und die Zumutbarkeit auf einen nachvollziehbaren Maßstab zurückgeführt, der da lautet: Die Pflege darf den Eigentümer nichts kosten, sonst ist sie unzumutbar.

Diese Vorschrift ist zwar nicht gerade unter dem Zeichen heutiger naturschutzrechtlicher Vorstellungen geschrieben worden, sondern deutlich unter der Herrschaft eines Ideals der ordentlichen Kulturlandschaft und des Nachbarschutzes gegen Unkrautsamen. Heute hingegen haben wir einen anderen Blick und ein anderes Gefühl bekommen. Heute ist es schon mehr der »haut-goût« leicht angegammelter und verwilderter Flächen, für den wir uns begeistern können. Das ändert aber nichts an der bestehenden Wertung der genannten Vorschriften, wonach dem Grundeigentum nichts zugemutet werden darf, was sich nicht lohnt und wobei der Eigentümer draufzahlt.

Überall dürfte klar sein, daß der Eigentümer die Pflegemaßnahmen, die er dulden muß, nicht auch noch bezahlen muß. Gerade deshalb gibt es ja Duldungspflichten, weil es um Pflegemaßnahmen geht, deren Durchführung dem Grundeigentümer kostenlos nicht zugemutet werden kann. Das wird besonders deutlich in § 18 Abs. 1 S. 3 BwNatSchG, wonach bei Pflegemaßnahmen, die der Eigentümer dulden muß, bevorzugt der Eigentümer selbst mit der Durchführung der Maßnahmen beauftragt werden soll. Er wird für diese Maßnahmen also bezahlt[22]. Daß außerdem die Nutzung seines Grundstücks nicht beeinträchtigt werden darf, gilt zusätzlich, § 18 Abs. 2 BwNatSchG.

In anderen Bundesländern sind solche mehr oder weniger versteckten Konkretisierungen vielleicht auch zu finden. Das bedürfte allerdings noch einer akribischen Spezialuntersuchung. So könnte man z. B. in Niedersachsen auf den § 50 des dortigen Naturschutzgesetzes stoßen und im Abs. 2 lesen, daß bei Duldung u. a. dann Enteignungsentschädigung zu leisten ist, wenn für den Eigentümer die »Bewirtschaftungskosten nicht mehr durch Erträge ausgeglichen werden«.

Eine sorgfältige Zusammenstellung und Analyse dieser Vorschriften würde, glaube ich, in gewissen Grenzen und Schwankungsbreiten durchaus ein Bild von der Rolle des Eigentums im Naturschutz (oder umgekehrt) ergeben. Der Titel dieses Bildes könnte, wenn kein Bilderfälscher am Werk ist, gewiß nicht heißen »der Boden ist ein öffentliches Gut«, sondern allenfalls »einige Zumutungen des Naturschutzes an das Grundeigentum«.

3. In dieses Bild fügen sich dann ferner die vielfach erlassenen Länderrichtlinien über finanzielle Zuschüsse an die Eigentümer zur Förderung des Naturschutzes ein. Jede dieser Richtlinien, jeder auf ihrer Grundlage erteilte Zuschußbescheid ist eine Bestätigung des Eigentums, das eben nicht pflichtig ist: Solange der Zuschuß nicht da ist, und vielleicht nicht einmal dann, muß die Maßnahme ergriffen werden.

4. Schließlich ist (zumindest pauschal) auf die vielfältigen Privilegierungen der Landwirtschaft in den Naturschutzgesetzen hinzuweisen. Da mag man zwar, durchaus zu recht, darauf hinweisen, daß die Landwirtschaft nur privilegiert ist bzgl. »... der im Sinne des Gesetzes ordnungsgemäßen landwirtschaftlichen Bodennutzung ...«, § 8 Abs. 7 BNatSchG. Aber man darf dabei nicht den § 1 Abs. 3 BNatSchG vergessen, wonach die Landwirtschaft »i. d. R. den Zielen des Gesetzes dient«[23]. Dieses unbestrittene Privileg der landwirtschaftlichen Nutzung bedeutet den absoluten Vorrang der Ökonomie im Naturschutz. Das ist gleichbedeutend mit dem Vorrang des Eigentums.

Ich habe Verständnis für diejenigen, die bezweifeln, ob wir uns ein solches Eigentum noch leisten können. Es muß dabei aber bedacht werden, wie stark die Stellung des landwirtschaftlichen Bodeneigentums sogar im Wasserrecht noch ist, - und das will schon einiges besagen: Düngung, Schädlings- und Unkrautvernichtung ist, obwohl der Grundwasserbezug heute überaus deutlich ist, zumindest nicht generell eine Grundwasserbenutzung. Dies ist festzuhalten, obwohl doch nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 WHG als Benutzung schon alles fingiert wird, was auch nur »geeignet« ist, nicht unerheblich auf die Beschaffenheit des Wassers einzuwirken. Es muß daher im einzelnen auf folgende erstaunliche Umstände hingewiesen werden:

Eine Benutzung gem. § 3 Abs. 2 Nr. 2 WHG liegt nur vor beim großflächigen Einsatz von Schädlingsbekämpfungsmitteln aus der Luft[24].

- Nur eine übermäßige Düngung und nur übermäßige Aufbringung von Pflanzenschutzmitteln unterliegt der Erlaubnispflicht des WHG[25].

Dafür ist entscheidend, welche Menge der genannten Stoffe nach den Gewohnheiten der Landwirtschaft zu Zwecken der Bodenverbesserung aufgebracht werden. Es kommt darauf an, ob nach fachlich landwirtschaftlichen Gesichtspunkten die Düngung notwendig ist, um den angestrebten Zweck der Bodenbestellung zu erreichen[26].

Sogar abfallrechtlich gibt es eine Privilegierung der Landwirtschaft beim »üblichen Maß der landwirtschaftlichen Düngung«, vgl. § 15 Abs. 1 S. 2 BAbfG[27].

- Nur ausnahmsweise kann beim Aufbringen von Jauche, Gülle und Stallmist ein erlaubnispflichtiger Tatbestand vorliegen, etwa bei besonders hohem Grundwasserstand, schwacher Deckschicht und geringer Feldkapazität in der Nähe von Wassergewinnungsanlagen.

Zusammenfassend läßt sich also feststellen, das Wasserrecht kennt zwar keine Landwirtschaftsklauseln wie das Naturschutzrecht. Das mag bei der Düngung zu einer flächendeckenden präventiven Kontrolle führen können. SALZWEDEL[28] spricht sogar von einer zulässigen repressiven Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Nutzung. Eine gesetzliche Düngebeschränkung für alle Bereiche, in denen der Nitratgehalt ein bestimmtes Maß überschritten hat, befürwortet aber auch dieser Autor eine Entschädigung, und er meint, daß der Naßauskiesungsbeschluß des BVerfG nicht das große Feld der legitimen Bodennutzung erstreckt werden könne[29]. Ein fürwahr erstaunliches Landwirtschaftsprivileg, wenn man bedenkt, was der wirtschaftlichen Bodennutzung bei der Kies- und Sandgewinnung aufgrund des Naßauskiesungsbeschlusses alles zugemutet wird.

5. Nun noch einige weitere Gründe, die dafür sprechen, daß man den Naturschutz eigentumsrechtlich nicht ohne weiteres dem Gewässerschutz gleichstellen kann.

22) Das folgt aus § 53 Abs. 3 BwNatSchG, vgl. auch KÜNKELE/HEIDERICH, Naturschutzgesetz für Baden-Württemberg, § 18 Rn. 1, 2.

23) Dies wird bei SOELL, DVBl 1983, 241, 249 f nicht erwähnt.

24) GIESEKE/WIEDEMANN/CZYCHOWSKI, WHG, 4. Aufl. § 3 Rn 74; SIEDER/ZEITLER, WHG, § 3 Rn. 29; PREUSKER, ZfW 1981, 261, 267.

25) PREUSKER, aaO; SIEDER/ZEITLER, aaO; zweifelnd GIESEKE/WIEDEMANN/CZYCHOWSKI, aaO.

26) OLG Saarbrücken, ZfW 1978, 311.

27) Zum Erlaß von Gülleverordnungen durch die Landkreise vgl. PREUSKER aaO 264.

28) ZfW 1983, 17.

29) SALZWEDEL, aaO, 17/18.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

In einer neueren Entscheidung des BGH[30] heißt es:

»Danach kann das durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützte Grundeigentum berührt sein, wenn einem Auskiesungsvorhaben keine wasserwirtschaftlichen Belange entgegenstehen, jedoch (allein) Belange des Landschaftsschutzes, die den Anforderungen des Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG genügen, über die dem Grundeigentum immanente Sozialbindung hinaus eine derartige Nutzung der Bodenbestandteile verbieten«.

Man beachte, daß dies dem Bundesverfassungsgericht nicht widerspricht: Dieses hat nur für das Grundwasser gesprochen, nicht für den Naturschutz. Es gibt im Naturschutzrecht nun einmal keine Vorschrift, die dem § 1a WHG entsprechen würde. Es mag sein, daß man eine solche Vorschrift ohne Verstoß gegen Art. 14 GG einführen könnte. Leicht vorstellbar ist das allerdings nicht: Man denke, ein § 1a BNatSchG würde lauten: »Das Grundeigentum berechtigt nicht zu einer Bodennutzung, die nach diesem Gesetz oder landesrechtlich einer Erlaubnis oder Genehmigung bedarf«. Ich glaube, dann bliebe vom Grundeigentum nicht mehr viel übrig. Jedenfalls gibt es eine Vorschrift bislang nicht. Die Einführung per Analogie wegen der gleichgelagerten Wichtigkeit des Naturschutzes, wie es SOELL und andere[31] versuchen, ist nicht möglich.

Es stimmt ja, daß der Boden ein knappes, unvermehrbares Gut ist, das aus diesem Grunde besonders weitgehender Sozialbindung unterliegt. Damit, daß man dies konstatiert, ist aber nicht alles und jedes bewiesen. Man kann mit diesem Satz die Notwendigkeit der Abschaffung des privaten Grundeigentums beweisen (wie es praktisch SOELL, aaO, tut). Gewiß, es gibt keine Baufreiheit und die Verfügungsbefugnis ist durch das Grundstücksverkehrsgesetz erheblich beschränkt. Was soll es da, wenn man auch noch die Benutzungsbefugnis ein wenig einschränkt? Aber das Problem ist: Die Benutzungsbefugnis wird bei einigen Grundstücken so eingeschränkt, daß der einzige Eigentumsinhalt nur noch darin besteht, daß man Grundsteuer bezahlt und jemanden suchen muß, der einem das Gras auf dem Acker mäht und wegfährt. Das nordrhein-westfälische Landschaftsgesetz hat diese Situation der »Reduzierung des Eigentums auf Null« schon berücksichtigt und gibt dem Eigentümer in solchen Fällen einen Übernahmeanspruch gegen den Staat, - zum Verkehrswert natürlich, und der ist minimal, weil das Grundstück ja zu nichts mehr nutze ist.[32].

6. Aus Zeitgründen nicht referieren kann ich die beiden anderen großen Bereiche, die neben der landwirtschaftlichen Nutzung die größte Rolle für § 8 BNatSchG spielen: Die bauliche Bodennutzung und die Gewinnung von Bodenschätzen. Wir kämen dabei, soviel will ich sagen, bei der baulichen Nutzung zu einem sehr guten Ergebnis für den Naturschutz. Er profitiert hier von der Aufhebung der Baufreiheit durch §§ 29, 30 BBauG: Unter diesem Schutz können kommunale Planungshoheit und Genehmigungspraxis im Außenbereich viel mehr für den Naturschutz tun, als die ganze spezielle Naturschutzgesetzgebung.

Bei der Gewinnung der Bodenschätze sehe es anders aus: Über dieser schwebt zwar weithin sichtbar das Damokles-Schwert der Naßauskiesungsentscheidung. Aber der seidene Faden, an dem es hängt, ist doch recht stark und haltbar: Nicht Analogien und Großformeln können es durchschneiden, sondern nur der Gesetzgeber, und der muß ja irgendwann noch einmal etwas vom Eigentum übrig lassen. Ob es wirklich einen § 1a WHG im Naturschutz geben kann, muß auch an dieser Stelle bezweifelt werden.

7. Ich will nicht schließen, ohne etwas Gegenläufiges zu sagen: Ich las neulich im »Spiegel«[33] von den Rebhühnern, die kurz vor der Ausrottung stehen, weil sie in den von Herbiziden unkrautfrei gemachten Feldern keine Nahrung mehr finden. Es wird dort von dem Vorschlag berichtet, die Randstreifen von Feldern ungespritzt zu lassen, was mit Sicherheit den Hühnern sehr helfen würde. Da wird dann auch von dem Gegenargument berichtet: »Der Landwirt hat, auch wenn es nur um Randstreifen geht, einen Minderertrag und wer soll das bezahlen?« Da springt einen doch der Gedanke an, wie merkwürdig es ist, daß im Grundeigentum die Freiheit verankert ist, Feldhühner krepieren zu lassen infolge Anwendung neuester Techniken der Unkrautvernichtung. Die Hühner gehören dem Grundeigentümer nicht, § 960 Abs. 1 BGB; er darf sie sich allenfalls nach den Vorschriften des Jagdgesetzes aneignen, § 958 Abs. 2 BGB. Aber er hat heute die Freiheit, sie umzubringen, wenn auch nur durch Technik und Chemie, aber immerhin sehenden Auges. Mit der neuen Technik wächst dem Eigentum neue Freiheit zu. Seit 100 Jahren geschieht nichts anderes, als dem Eigentum immer neue Freiheiten hinzuzufügen, die Freiheit, Hochhäuser zu bauen, die Freiheit, Autos zu fahren, die Freiheit, Hochöfen zu betreiben, Stickoxide zu verbreiten usw. Alles, was technisch möglich ist, kann nur auf, über oder unter der Erdoberfläche realisiert werden, also irgendwo im Geltungsbereich des Grundeigentums, dem damit die Realisierungsfreiheit zuwächst. Dieser Zuwachs geschieht ohne jedes Gesetz. Das Eigentum wächst von allein. Das Verbot der von allein zugewachsenen Möglichkeiten ist hingegen nur möglich durch ein Gesetz, das zudem noch an Art. 14 GG zu messen ist. Merkwürdig: Der Zuwachs an Eigentumsfreiheit wurde doch auch nicht an Art. 14 GG gemessen!

Ich sage dies, weil ich das für ein juristisches Argument halte. Nicht alle juristischen Argumente sind begrifflich.

Anschrift des Verfassers:
Prof. Dr. Hans Schulte
Institut für Rechtswissenschaft
der Universität Karlsruhe
Kaiserstraße 12
7500 Karlsruhe 1

30) BGHZ 90, 4, 11 = NuR 1984, 198 und BGH NuR 1984, 196 jeweils mit Anm. SOELL, S 185 ff; vgl. auch BGH 90, 17 ff, 20 ff = NuR 1984, 200.

31) SOELL, aaO.

32) Vgl. § 38 Abs. 3 NwLandschG.

33) Der Spiegel 48/1985, S. 277.

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge (LSB)

Jahr/Year: 1985

Band/Volume: 1_1985

Autor(en)/Author(s): Schulte Hans

Artikel/Article: Eigentumsfragen im Rahmen der Eingriffsregelung 34-38