das schöne Landschaftsbild zu erhalten. Mit diesen Problemen muß sich auch die Landesplanung befassen, damit müssen sich die öffentlichen Haushalte befassen.

Keinesfalls können wir es zulassen, daß ähnliche Landschaftsbilder entstehen wie z. B. im Westerwald und in anderen Realteilungsgebieten. Wir müssen eine Ausdehnung der Sozialbrache in unserem Land verhindern. Eine Sozialisierung oder Verstaatlichung des Eigentums auf gesetzlichem Wege schiene mir hier das untauglichste Mittel. Das große Anliegen der Sauberhaltung der Landschaft, des Wassers und der Luft als Generalproblem unserer Gesellschaft hebe ich noch einmal an dieser Stelle hervor.

Anschrift des Verfassers: Meinolf Mertens MdL, 5769 Bönkhausen Kr. Arnsberg

Naturschutz und Eigentum aus der Sicht des Juristen

THEODOR BECKER, Hiltrup *)

Es soll nicht verkannt werden, daß die Anfänge des Naturschutzes auf Privatinitiative zurückgehen, daß private Vereinigungen und zahlreiche Eigentümer auch unter Verzicht auf wirtschaftlichen Gewinn zur Verwirklichung dieses dem Allgemeinwohl dienenden Anliegens Vorbildliches geleistet haben und noch leisten. Naturschutz ist aber im 20. Jahrhundert eine Staatsaufgabe geworden und muß es in enger Zusammenarbeit mit möglichst weiten Kreisen unseres Volkes auch weiterhin sein, falls die Verwirklichung der Naturschutzaufgaben sichergestellt werden soll. Der aus den verschiedensten Gründen immer größer werdende Landbedarf unserer Tage und eine vielfach zu sehr auf das Streben nach materiellem Gewinn ausgerichtete Denkungsart machen unsere Natur in erhöhtem Maße schutzbedürftig. Andererseits dient der Naturschutz, der nicht Selbstzweck ist, vielseitigen menschlichen Interessen. Neben wissenschaflichen, heimatlichen, volkskundlichen und ästhetischen Gesichtspunkten gewinnt er im Hinblick auf die Möglichkeiten, die Natur- und Landschaftsschutzgebiete für die Erholung der Bevölkerung bieten, immer größere Bedeutung.

---

*) Theodor Becker, Senatspräsident am Oberlandesgericht Hamm. Auszug aus einem Vortrag auf dem Westfälischen Naturschutztag am 5./6. Juni 1970 in Arnsberg.

Der staatliche Naturschutz wird seine Aufgabe, schützenswerte Gebiete in ihrer Eigenart zu sichern und „verunstaltende, die Natur schädigende oder den Naturgenuß beeinträchtigende Veränderungen von ihr fernzuhalten", (§ 19 Abs. 2 RNatSchG) vielfach durch Eingriffe in die Rechtssphäre des einzelnen, insbesondere des Eigentümers durchführen. Allerdings sollte man sich bewußt sein, daß der Naturschutz keineswegs nur durch einen hoheitlichen Eingriff sichergestellt werden kann. Naturschutz und Eigentum brauchen durchaus nicht in einem unlösbaren Spannungsverhältnis zu stehen. Der Sicherungszweck kann auch, ohne daß ein Eingriff in die private Rechtssphäre notwendig wird, dadurch erreicht werden, daß der Staat sowie Körperschaften, denen der Naturschutz obliegt, oder private Vereinigungen, die es sich zur Aufgabe machen, den Naturschutz zu übernehmen, das Eigentum an dem zu schützenden Gebiet freihändig erwerben oder langfristige Verträge etwa in der Gestaltung eines Pachtvertrages über derartige Gebiete abschließen. Denkbar wären auch Verträge, in denen sich der Eigentümer gegen Entgelt verpflichtet, die derzeitige Nutzung nur mit Genehmigung der Naturschutzbehörde zu ändern und in denen bestimmt ist, daß aus der Versagung der Genehmigung kein Entschädigungsanspruch hergeleitet werden kann. Bei Flächen, die — insbesondere auch wegen ihrer Größe — nicht zu Eigentum erworben werden können, könnte ein derartiger Vertrag, der langfristig abzuschließen wäre, eine wertvolle Hilfe für den Naturschutz bieten.

Es müßte eine besondere Verpflichtung sein, in der Öffentlichkeitsarbeit des Naturschutzes von diesen Möglichkeiten, wo sie sich auch immer bieten, noch mehr Gebrauch zu machen als bisher. Wenn — und daran kann kein Zweifel sein — die Erhaltung unserer heimischen Natur in hohem Maße der Allgemeinheit dient und für uns immer lebensnotwendiger wird, dann sollte auch die Öffentlichkeit daran interessiert sein, daß die erforderlichen Mittel zur Verfügung gestellt werden, damit die Zwecke des Naturschutzes möglichst ohne staatlichen Eingriff, ohne zu starke Belastung des einzelnen, sicher, gerecht und reibungslos durchgeführt werden können.

Naturschutz und Eigentum weisen in mancherlei Hinsicht rechtliche Probleme auf. Dabei geht es im wesentlichen darum, den Eigentumsbegriff näher darzustellen, und um die Fragen, wieweit die Sozialpflichtigkeit des Eigentümers reicht, wo die geschützte Vermögenssphäre des einzelnen beginnt und unter welchen Voraussetzungen die Allgemeinheit in diese Rechtsposition des einzelnen eingreifen darf.

Die Auffassungen vom Inhalt und von den Schranken des Eigentums sind keineswegs konstant, sondern einem ständigen Wandel unterworfen. Soziale Gegebenheiten und wirtschaftliche Entwicklungen

werfen häufig für den Gesetzgeber, die Verwaltungsbehörden und die Gerichte neue Probleme auf. Letztlich geht es dabei um eine ständige und im Grundsatz unaufhebbare Spannungslage, in der der Staat und der einzelne einander gegenüberstehen. Bei alledem darf man nicht nur die Bedeutung des Naturschutzes für das allgemeine Wohl sehen, sondern es muß auch davon ausgegangen werden, daß es die primäre Aufgabe des Staates ist, das Eigentum seiner Bürger zu schützen, damit sie ihre Persönlichkeit in Freiheit und Würde entfalten können. Mit Recht weist Kröner in seiner Abhandlung: „Begriffe und Grundprobleme der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes zur Eigentumsgarantie" (DV Bl. 69, 157, 167) darauf hin, das die eigentliche Bedeutung der Eigentumsgarantie nicht so sehr im Schutz von Vermögenswerten als vielmehr in der Sicherung und Erhaltung der personalen Freiheit liegt und daß die richtige praktische Anwendung des Artikel 14 GG durch die Verwaltungsbehörden und die Gerichte zu der vom Grundgesetz aufgegebenen Verwirklichung eines freiheitlichen und sozialen Rechtsstaates beiträgt. Das geht auch aus einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18. 12. 1968 (NJW 1969, 309 = BVerfGE 24,367) hervor, in der besonders hervorgehoben wird, daß das Eigentum ein elementares Grundrecht sei, das in einem inneren Zusammenhang mit der Garantie der persönlichen Freiheit stehe.

Wir kennen weder im Privatrecht noch im öffentlichen Recht einen absoluten, fest umrissenen Eigentumsbegriff. Die Bestimmung des § 903 BGB: „Der Eigentümer einer Sache kann, soweit nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen, mit der Sache nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen" enthält keine Aussage über den Wesensgehalt des Eigentums. Diese Vorschrift des BGB, die noch auf der individualistischen Auffassung vom Eigentum beruht, sagt vielmehr lediglich etwas über die Befugnisse des Eigentümers aus. So darf der Eigentümer sein Grundstück im Rahmen der durch die Rechtsordnung bestimmten Grenzen nach seinen Vorstellungen nutzen oder es auch ungenutzt liegen lassen. Ebenso kann der Eigentümer nach § 903 BGB in den durch die Gesetze gesteckten Grenzen jeden Dritten an einer Beeinträchtigung seines Rechts hindern. Damit erweist sich zwar das Eigentum nach § 903 BGB als das umfassendste Herrschaftsrecht über eine Sache, das unser Recht kennt. Dieser grundsätzlich unbeschränkten Nutzungs- und Verfügungsgewalt über eine Sache sind jedoch durch die Worte: „soweit nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen" Grenzen gesetzt. Immer mehr ist im Laufe der Zeit und im Wandel der gesellschaftlichen Auffassungen in Abwendung von einem individualistisch orientierten Rechtsdenken die Sozialbindung des Eigentums auch auf

dem Gebiet des Privatrechts in den Vordergrund getreten. Im allgemeinen Interesse gilt dieser Gesichtspunkt insbesondere für das Grundeigentum, weil es nur im begrenzten, nicht zu vermehrenden Umfang zur Verfügung steht. Man sieht im neueren Rechtsdenken nicht nur die Rechte der Eigentümer, sondern auch die sich aus dem Eigentum, insbesondere dem Grundeigentum, ergebenden Verpflichtungen. Im Zusammenhang mit Art. 14 Abs. 2 GG ist darauf im einzelnen noch einzugehen.

Auch im Grundgesetz ist der Eigentumsbegriff nicht festgelegt. Zwar heißt es im Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG: „Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet." Die Begriffsbestimmung Eigentum fehlt. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 bestimmt vielmehr: „Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt." Demnach überläßt auch das Grundgesetz die Ausgestaltung des Eigentums der Gesetzgebung. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes und des Bundesverfassungsgerichts ist der Gesetzgeber hierbei nicht völlig frei. Er ist nicht nur durch die Substanzgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG gebunden, er darf also den Wesensgehalt des Eigentums nicht antasten, sondern er hat darüber hinaus die übrigen Verfassungsnormen, insbesondere den Gleichheitssatz, das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und die Prinzipien der Rechts- und Sozialstaatlichkeit zu beachten (BVerfGE 14, 263, [278]). Auch darf der Gesetzgeber Inhalt und Schranken des Eigentums nicht in einer Weise bestimmen, die grob sachwidrig ist und in die Interessen der Beteiligten ohne Grund oder übermäßig eingreift. (BVerfGE 18, 121, [132]). Darüber hinaus hat der Gesetzgeber den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in dem Sinne zu wahren, daß die das Eigentum bindenden und beschränkenden gesetzlichen Regelungen nicht weitergehen dürfen als der sachliche Grund, der zu der Bindung und Beschränkung führt und sie als solche rechtfertigt, dies erfordert (BVerfGE 21, 73 [86]. Dabei ist zu beachten, daß Natur- und Landschaftsschutz seit langem gesetzlich, auch verfassungsmäßig ausdrücklich anerkannt sind (BVerwGE 3, 335). Eine sehr wesentliche Schranke für das Eigentum hat der Verfassungsgesetzgeber selbst errichtet, indem er im Art. 14 Abs. 2 GG bestimmt: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen" und damit die Auffassung vom unbeschränkten individuellen Herrschaftsrecht des Eigentums abgelehnt und sich eindeutig zur Sozialpflichtigkeit bekannt. Im Grunde genommen sagt die Verfassung im Art. 14 Abs. 2 etwas Selbstverständliches aus. Naturwendig ist Eigentum, insbesondere das Grundeigentum, sozialen Bindungen unterworfen. Das gilt insbesondere in einem Gemeinwesen, in dem der Lebensraum stets enger wird. Wegen ihrer Bedeutung hat der Verfassungsgesetzgeber diese Sozialpflichtigkeit besonders her-

vorgehoben. Daraus ergibt sich folgendes: Es erhebt sich stets die oft schwierige und für die Praxis sehr wichtige Frage, ob eine hoheitliche Maßnahme eine zulässige Beschränkung des Eigentums darstellt, also entschädigungslos hinzunehmen ist, oder ob eine entschädigungspflichtige Enteignung vorliegt. In Anlehnung an Art. 153 der Weimarer Reichsverfassung nimmt Art. 14 GG dem Eigentümer seine unbeschränkte Verfügungsfreiheit. Die soziale Pflichtgebundenheit gehört demnach auf Grund unserer Verfassung zum wesentlichen Inhalt des Eigentums. Sie unterwirft den Eigentümer, ohne daß ihm eine Entschädigung zugebilligt wird, im Interesse des allgemeinen Wohls sozialen Bedingungen und schränkt damit die Rechte ein. Der Eigentümer darf sich daher bei der Ausübung seiner Eigentumsbefugnisse nicht nur von seinen persönlichen Wünschen und Vorstellungen leiten lassen, sondern muß dabei auch auf das allgemeine Wohl Rücksicht nehmen. Er hat die Pflicht „zu sozial sachgemäßer Rechtsausübung" (so Wolff-Raiser, Sachenrecht, 1957 S. 179). Bewegt sich eine hoheitliche Maßnahme im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums, dann hat der Eigentümer sie entschädigungslos hinzunehmen, weil er insoweit Beschränkungen unterliegt, die sich nicht als Enteignung, sondern als zulässige Eigentumsbegrenzung darstellen. Erst wenn die Grenze der Sozialpflichtigkeit überschritten wird, liegt eine Enteignung vor, und der Eigentümer hat einen Anspruch auf Entschädigung. In einem solchen Fall gilt Art. 14 Abs. 3 GG, der folgendes bestimmt: „Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfall der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen."

Objekte der Enteignung sind nicht nur das Sacheigentum, insbesondere das Grundeigentum mit allen seinen Ausstrahlungen, sondern auch sonstige dingliche Rechte und schuldrechtliche Ansprüche, die einen Geldwert darstellen. Geschützt durch die Vorschrift des Art. 14 Abs. 3 GG sind auch alle schutzwürdigen Rechtspositionen, die den Grundstückswert mindern oder den Betroffenen zu dessen wirtschaftlichem Nachteil an einer ganz bestimmten Nutzungsart hindern. Es scheiden lediglich der entgangene Gewinn, bloße Zukunftshoffnungen, Aussichten oder Chancen aus, die noch keinen echten Vermögenswert darstellen. Sie genießen nicht den Eigentumsschutz des Art. 14 GG. Als die sogenannte klassische Enteignung wird zwar lediglich die Entziehung des Grundeigentums durch einen Hoheitsakt des Staates und die Übertragung des Eigentums auf einen neuen Rechtsträger bezeichnet. Bereits die Rechtsprechung in der Weimarer Zeit hatte

jedoch den Enteignungsbegriff aufgelockert. So wurde auf Grund der Weimarer Reichsverfassung der Eigentumsschutz auf die Entziehung und Beschränkung aller rechtlich geschützten Vermögenswerte ausgedehnt, mochte der Eingriff auf Grund eines Verwaltungsaktes erfolgt sein oder unmittelbar auf dem Gesetz beruhen. Enteignung bedeutet demgemäß heute keineswegs nur Eigentumsentzug. Auch die Beschränkung des Eigentums sowie der genannten Rechte und Rechtspositionen fällt darunter.

Bei der Abgrenzung der entschädigungslos hinzunehmenden Begrenzung des Eigentums von der zu entschädigenden Enteignung muß man sich darüber im klaren sein, daß auch die Sozialpflichtigkeit kein für alle Zeiten feststehender Begriff ist. Das Maß der Bindung ist abhängig von den wirtschaftlichen, politischen und sozialen Gegebenheiten, von den jeweiligen Wertvorstellungen und von der Gesellschaftsauffassung. Zeiten der Not lassen eine stärkere Eigentumsbindung gerechtfertigt erscheinen.

Das Bundesverwaltungsgericht und der Bundesgerichtshof gehen bei der Frage, nach welchen Gesichtspunkten entschädigungslose Eigentumsbindung und entschädigungspflichtige Enteignung abzugrenzen sind, von verschienenen Merkmalen aus. Im Ergebnis nähern sich jedoch die beiden Gerichte in ihren Auffassungen sehr. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kommt es für die Beurteitung der Frage, ob eine Enteignung oder eine bloße Inhaltsbestimmung und Schrankensetzung für das Eigentum vorliegt, entscheidend auf die Schwere und Tragweite der Beanspruchung an. „Nur ein Eingriff derart, daß dadurch das betroffene Eigentum trotz formaler Erhaltung ausgehöhlt wird, ist als enteignungsgleich und damit dem Art. 14 Abs. 3 GG unterfallend anzusehen, nicht aber nach Schwere und Tragweite weniger bedeutsame, unwesentlichere Maßnahmen und Beanspruchungen". So lautet das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. 6. 1962 (BVerwGE 15,1 = NJW 1962, 2171).

Während das Bundesverwaltungsgericht bei der Abgrenzung der Sozialpflichtigkeit von der Enteignung im wesentlichen auf die Zumutbarkeit, Schutzwürdigkeit sowie die Schwere und Auswirkungen des Eingriffs abstellt, geht der Bundesgerichtshof — zumindest im Ansatz — von der bereits vom Reichsgericht vertretenen Einzelaktstheorie aus. Diese Theorie will besagen, daß eine Einzelmaßnahme, die das Eigentum unter Verletzung des Gleichheitssatzes tangiert und dem Eigentümer ein Sonderopfer auferlegt, ihn also härter trifft als andere, eine Enteignung darstellt. Ein derartiger Einzelakt widerspricht dem Grundgedanken der Sozialpflichtigkeit. Vorausset-

zung für eine entschädigungslos hinzunehmende Eigentumsbegrenzung ist demnach, daß die Rechtsträger unterschiedslos und einheitlich bei der Ausübung ihrer Rechte sozial gebunden werden. Grundlegend ist insoweit der Beschluß des Großen Senats des Bundesgerichtshofes vom 10. 6. 1952 (BGHZ 6, 279 ff), der hierzu folgendes ausführt: Bei der Enteignung handelt es sich um einen staatlichen Eingriff in das Eigentum, „der die betroffenen einzelnen oder Gruppen im Vergleich zu anderen ungleich, besonders trifft und sie zu einem besonderen, den übrigen nicht zugemuteten Opfern für die Allgemeinheit zwingt, und zwar zu einem Opfer, das gerade nicht den Inhalt und die Grenzen der betroffenen Rechtsgattung allgemein und einheitlich festlegt, sondern das aus dem Kreise der Rechtsträger einzelne oder Gruppen von ihnen unter Verletzung des Gleichheitssatzes besonders trifft." Es dürfte verfehlt sein, aus dieser Entscheidung zu folgern, alle Maßnahmen des Naturschutzes seien entschädigungspflichtige Enteignungsmaßnahmen (siehe hierzu Weber, DV Bl. 55, 40 ff). In der Weiterentwicklung seiner Rechtsprechung hat nämlich der Bundesgerichtshof noch andere Merkmale für die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung herausgestellt. So wird auf die Pflichtigkeit, die einem Gegenstand aus der Situation heraus, innerhalb deren er sich befindet, „von Natur aus" anhaftet, abgestellt. Man spricht in diesem Zusammenhang von der Pflichtigkeitstheorie oder der sogenannten Situationsgebundenheit. Bei der Feststellung des Umfanges der Situationsgebundenheit ist auszugehen von der „naturgegebenen Lage eines Grundstücks in der Landschaft" oder von „der besonderen Art der äußeren Gestaltung des Eigentums im Blick auf Besonderheiten und Seltenheiten der Natur". (BGHLM Nr. 60 zu Art. 14 GG, Kröner, Eigentumsgarantie S. 63, BGH, DV Bl. 57, 861, BGH, DÖV 59, 750 = MDR 59, 558).

Vergleicht man die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts mit der des Bundesgerichtshofes, so ergibt sich als Schlußfolgerung, daß sie im wesentlichen übereinstimmt. Sie führt jedenfalls bei entsprechender Wertung zum selben Ergebnis. Die Abgrenzung von Sozialpflichtigkeit zur Enteignung muß, folgt man der einen oder der anderen Rechtsprechung, nach Wertbegriffen erfolgen, die im Kern übereinstimmen oder doch einander berühren. Zumutbarkeit, Schutzwürdigkeit und Schwere des Eingriffs unterscheiden sich nicht wesentlich von dem Sonderopfer, der Pflichtigkeit und Zweckentfremdung oder — positiv ausgedrückt — der funktionsgerechten Verwertung. Dem Bundesrichter Kreft ist zuzustimmen, wenn er in einem Vortrag vor der Juristischen Studiengesellschaft in Karlsruhe am 22. 1. 1968 folgendes ausgeführt hat: „Die Abgrenzung, die uns hier interessiert, kann überhaupt nicht allein nach einer einzigen Theorie — heiße sie

nun Einzelakts-, Sonderopfer-, Zumutbarkeits-, Zweckentfremdungs- oder Schweretheorie — vorgenommen werden. Dazu ist das Abgrenzungsproblem zu vielseitig, und es geht nicht nur um eine einzelne Fragestellung, die mit dieser oder jener Theorie bewältigt werden könnte. Die Abgrenzung muß unter verschiedenen Fragestellungen vorgenommen werden, wenn diese auch nicht in jedem Einzelfall akut werden" (Kreft, Aufopferung und Enteignung, Begriffe und Grundsätzliches in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes, Schriftenreihe der Juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe, Heft 84/85, Karlsruhe 1968, Seite 22).

Im übrigen erhellt aus alledem, daß für die Entscheidung vielfach objektive Gesichtspunkte fehlen. Dem Richter wird in allen Fällen die Verpflichtung auferlegt, zu werten, ob die Grenze von der Sozialpflichtigkeit zur Enteignung überschritten wird. Das bedeutet, daß keine allgemein gültigen Lösungsmöglichkeiten geboten werden können, daß man vielmehr stets von den besonderen Umständen des einzelnen Falls ausgehen muß.

Für das Problem: „Naturschutz und Eigentum" ergibt sich demnach aus rechtlicher Sicht im wesentlichen folgendes: Wie bei jeder Enteignungssache ist die erste Frage, ob die Maßnahmen des Naturschutzes überhaupt in eine vermögenswerte Rechtsposition durch einen Einzelakt eingreifen, ob also Eigentum im Sinne des Art. 14 GG tangiert wird. Das kann im allgemeinen nicht zweifelhaft sein. Die notwendigen Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen für eingetragene Naturdenkmale und Naturschutzgebiete muß gemäß § 15 Abs. 2 RNatSchG der Eigentümer, Besitzer, Erbbau- oder Nutzungsberechtigte des Grundstücks und jeder, dem ein Recht an dem Grundstück zusteht, nach den Anordnungen der zuständigen Naturschutzbehörde dulden. Änderungen sind nach § 16 des Gesetzes verboten. Diese Maßnahmen greifen ebenso wie die Anordnungen zum Schutze von Landschaftsschutzgebieten in Rechte und Rechtspositionen ein, auf die sich die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG bezieht.

Die zweite — entscheidende — Frage ist, ob und unter welchen Voraussetzungen der einzelne, insbesondere der Eigentümer für Maßnahmen des Naturschutzes, die einen Eingriff in seine Vermögenssphäre darstellen, eine Entschädigung verlangen kann.

Geht man von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesgerichtshofes zur Abgrenzung der Sozialbindung von der Enteignung aus, dann dürfte man der Auffassung, alle hoheitlichen Eingriffe aus Gründen des Naturschutzes fielen in den Bereich „der Sozialbindung des Eigentums" oder anders gesagt, sämtlicher

Grund und Boden sei von vornherein mit jeder nur möglichen hoheitlichen Maßnahme aus Gründen des Naturschutzes „potentiell belastet“ nicht folgen können. Man wird die Sozialpflichtigkeit auch nicht mit der Erwägung begründen können, dem Allgemeininteresse gebühre der Vorrang, wo das Einzelinteresse im Gegensatz zum Allgemeininteresse stehe. Zweifellos muß sich der einzelne einen Eingriff in seine Vermögensinteressen dann gefallen lassen, wenn das allgemeine Wohl dies unabweisbar erfordert. Jede staatliche Naturschutzmaßnahme beruht auf dieser Erwägung. Das Problem ist hier jedoch, ob der einzelne die Vermögenseinbuße, die er erleidet, entschädigungslos hinzunehmen hat, oder ob er für das Opfer, das er der Allgemeinheit bringt, eine angemessene Entschädigung verlangen kann. Zwar bestimmt § 24 RNatSchG, daß rechtmäßige Maßnahmen, die auf Grund des Naturschutzgesetzes getroffen werden, keinen Anspruch auf Entschädigung begründen. § 24 verstieß nicht gegen Art. 153 der Weimarer Reichsverfassung. Nach Art. 153 Weimarer Reichsverfassung konnte nämlich durch ein Reichsgesetz die Entschädigung ausgeschlossen werden. Damit sind alle Beeinträchtigungen, die durch Maßnahmen des Naturschutzes hervorgerufen worden sind, entschädigungslos hinzunehmen, soweit die Zeitspanne bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes (24. 5. 1949) in Betracht kommt. Da nach Art. 14 Abs. 3 GG eine Enteignung nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen darf, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt (sog. Junktimklausel) hat § 24 RNatSchG mit Inkrafttreten des Grungesetzes seine Gültigkeit verloren. Bisher ist anstelle des außerkraft getretenen § 24 RNatSchG keine gesetzliche Regelung getreten, die den Erfordernissen des Art. 14 Abs. 3 GG entspricht.

Hieraus ergibt sich für unsere Fragestellung folgendes:

Die Junktimklausel des Art. 14 Abs. 3 GG hat keine rückwirkende Kraft. Alle Anordnungen, die auf Grund des Reichsnaturschutzgesetzes vor Inkrafttreten des Grundgesetzes erlassen worden sind, behalten daher ihre Gültigkeit. Insoweit durch diese Maßnahmen des Naturschutzes auch nach dem 24. 5. 1949 Sonderbelastungen fortbestehen, gilt insoweit die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG. Für derartige Beeinträchtigungen ist daher, falls der Enteignungscharakter bejaht wird, eine Entschädigung zu gewähren. Für die Naturschutzmaßnahmen, die dagegen seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes (24. 5. 1949) getroffen worden sind und Enteignungscharackter haben, ist auch dann eine Entschädigung zu leisten, wenn man der Meinung ist, das Reichsnaturschutzgesetz sei insgesamt nichtig, weil es die Art und das Ausmaß der Entschädigung nicht regelt. Dann würden zwar die seit dem 24. 5. 1949 erlassenen Naturschutzmaß-

nahmen rechtswidrig und damit unwirksam sein. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes lösen aber auch derartige rechtswidrige Maßnahmen, die sich als Enteignung darstellen (sog. enteignungsgleiche Eingriffe), die Entschädigungspflicht aus. Somit ist für alle Maßnahmen des Naturschutzes, die eine Enteignung darstellen, eine Entschädigung zu leisten, sofern diese eigentumsbeschränkende Wirkung nach dem 24. 5. 1949 zutage getreten ist oder fortdauert. Es ist unerheblich, ob die Anordnung des Naturschutzes vor dem 24. 5. 1949 oder nach diesem Zeitpunkt getroffen worden ist und ob diese Maßnahme rechtsgültig oder rechtswidrig ist. Rechtswidrig wäre sie auch dann, wenn die Maßnahme der Naturschutzbehöre auf einer nichtigen Landschaftsschutzverordnung beruht. Das wäre nach einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. 1. 1967 (NJW 67, 1244) dann der Fall, wenn eine Landschaftsschutzverordnung lediglich auf eine nicht veröffentlichte Landschaftsschutzkarte verweist. Unbedingte Klarheit und Nachprüfbarkeit des räumlichen Geltungsbereichs eines Landschaftsschutzgebietes gehören aus rechtsstaatlichen Gründen zur Voraussetzung der Gültigkeit einer Landschaftsschutzverordnung. Demnach entsteht also auch dann ein Entschädigungsanspruch, wenn auf Grund einer nichtigen Landschaftsschutzverordnung eine enteignende Maßnahme getroffen worden ist. Im folgenden soll an einigen Beispielen die Abgrenzung von der Sozialpflichtigkeit zur Enteignung deutlich gemacht werden.

Wird einem Landwirt verboten, die landwirtschaftliche Nutzung eines im Naturschutzgebiet liegenden Grundstücks zu ändern, dann kann darin unter besonderen Voraussetzungen eine Enteignung liegen. Das dürfte der Fall sein, wenn der Landwirt aus zwingenden betriebswirtschaftlichen Gründen seine Kuhhaltung aufgegeben hat und seine Wiesen, die in einem reizvollen Gebirgstal gelegen sind, aufforsten will. Das kann auch dann zutreffen, wenn der Landwirt seine bisherigen Weiden als Ackerflächen nutzen will. Geht man nämlich davon aus, daß bei einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise die Maßnahmen des Bauern nicht nur sinnvoll, sondern für die Erhaltung seiner Existenz und seines Betriebes dringend erforderlich sind, und ist es ihm nicht zuzumuten, daß er den Schaden allein trägt, den er durch die Maßnahmen des Naturschutzes erleidet, dann ist ihm ein Anspruch auf Entschädigung zuzubilligen. Das gilt umsomehr, wenn von ihm verlangt wird, das Wiesental in dem vom Naturschutz gewünschten Zustand zu erhalten, obwohl er aus betriebswirtschaftlichen Gründen gezwungen ist, den Kräftebesatz seines Betriebes zu verringern. Entscheidend kommt es in den genannten Fällen auf die Intensität des Eingriffs und das Ausmaß des von dem Betroffenen verlangten Sonderopfers an.

Wenn dagegen einem Eigentümer unter Berücksichtigung aller in Betracht kommenden Umstände zuzumuten ist, die bisherige Wirtschaftsart beizubehalten, dann wird man von einer Situationsgebundenheit sprechen und die Sozialpflichtigkeit bejahen müssen. Das Verbot, den Wacholderhain in einer Dünenlandschaft abzuholzen und das Gelände mit Kiefern aufzuforsten, stellt demnach keine Enteignung dar, wenn der Ertrag aus einer Kiefernaufforstung gering wäre und der Nutzen in keinem Verhältnis zu dem in der Natur angerichteten Schaden stehen würde.

Mit Recht führt Kreft (a. a. O. S. 24) folgendes aus: Wenn einem Heidehofbauern nicht nur aufgegeben werde, sein Haus dauernd mit Stroh gedeckt zu halten und keine oberirdischen Versorgungsleitungen nach seinem Hause zu legen, sondern ihm auch verboten werde, zu seinem Gehöft führende Wege zu befestigen, einen Trecker für seine Landwirtschaft zu benutzen und eine Bestellung seiner Äcker mit bestimmten Früchten zu unterlassen, dann möge das öffentliche Interesse an der Erhaltung der Heidelandschaft diese weitgehenden Maßnahmen durchaus rechtfertigen, aber als entschädigungslose Konkretisierung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums würden sie sich kaum rechtfertigen lassen.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, daß die Pflichtigkeit überspannt und die Situationsgebundenheit in ihr Gegenteil verkehrt würde, wollte man von einem Bauern verlangen, daß er — entgegen den wirtschaftlichen Erfordernissen — die vor Jahrzehnten übliche Wirtschaftsweise beibehält und dabei erheblichen wirtschaftlichen Schaden leidet.

Dabei wird man möglichst von objektiven, d. h. von sachbezogenen Gesichtspunkten ausgehen müssen. Der Eingriff auf das Grundstück muß im Vordergrund stehen, wenn auch die Auswirkung auf die wirtschaftliche Lage des Eigentümers nicht außer Betracht bleiben kann. Nicht die Größe des Gesamtbesitzes, nicht die Einkommens- und Vermögensverhältnisse sind in erster Linie ausschlaggebend, sondern die Intensität des Eingriffs in die Rechte des Eigentümers. Andernfalls würde es zu einer oft nicht kontrollierbaren ungleichen Behandlung der einzelnen Eigentümer kommen. Manchmal wird man auch auf eine Interessenabwägung der Rechtssphäre des einzelnen und die Schutzwürdigkeit des betreffenden Naturschutzgebietes nicht verzichten können.

Wird einem Eigentümer verboten, in einem Naturschutzgebiet einen Sandabbau durchzuführen oder einen Steinbruch zu nutzen, dann wird man von folgenden Erwägungen ausgehen müssen: Wurde

der Sandabbau oder der Steinbruch bereits betrieben, als das Gelände unter Naturschutz oder Landschaftsschutz gestellt wurde, dann liegt in diesen Maßnahmen ein enteignender Eingriff. Anders dürfte jedoch zu entscheiden sein, wenn diese Art der Bodennutzung bisher in der Gegend völlig ungewöhnlich war, das Landschaftsbild zerstört werden würde und die Maßnahmen des Naturschutzes viele Eigentümer einheitlich treffen würden. In einem solchen Fall wird man im allgemeinen eine Situationsgebundenheit bejahen müssen. Man wird allerdings die wirtschaftlichen Auswirkungen beachten müssen. Dabei dürfte in einer Güterabwägung der Nutzeffekt des Eigentümers dem Grad des Interesses, dieses Gelände zu schützen, gegenüberzustellen sein. Es kann Fälle geben, in denen in dem Verbot einer bisher nicht betriebenen Sandausbeute oder der Eröffnung eines Steinbruchs eine Enteignung liegt, wo unter Berücksichtigung aller Umstände gesagt werden muß, die Grenze der Sozialpflichtigkeit sei überschritten. Man denke etwa an folgenden Fall: Bei dem Bau einer Autobahn wird in großem Umfang Sand als Schüttmaterial benötigt. Eine Firma erklärt sich bereit, die Entsandung in 3 m Tiefe durchzuführen, 1,— DM je Kubikmeter Sand zu bezahlen und nach Durchführung der Entsandung die ganze Fläche zu rekultivieren. Es ist für viele Eigentümer eine einmalige wirtschaftlich günstige Gelegenheit. Einem Eigentümer, dessen Gelände im Naturschutzgebiet liegt, wird die Entsandung aus Gründen des Naturschutzes untersagt, während die Grundstücksnachbarn, deren Grundbesitz nicht im Naturschutzgebiet liegt, sehr erhebliche finanzielle Gewinne aus der Entsandung ziehen. Es erscheint bei natürlicher Betrachtungsweise ungerecht, wenn der Eigentümer, der im Interesse der Allgemeinheit auf den Erlös aus einer Entsandung verzichten muß, von der Allgemeinheit keine angemessene Entschädigung für sein Sonderopfer erhält.

Die Festsetzung der Enteignungsentschädigung bereitet der Praxis mancherlei Schwierigkeiten. Auszugehen ist von Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG, der besagt, daß die Entschädigung unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen ist. Nach der ständigen Rechtsprechung des BGH zur Höhe der Enteignungsentschädigung ist es Zweck der Entschädigung, dem Betroffenen einen wirklichen Wertausgleich zu verschaffen. Der Enteignete soll durch eine gerechte Entschädigung einen sozialen Ausgleich für das Opfer erhalten, das er der Allgemeinheit bringt, indem er den in der Enteignung liegenden Einbruch in die Eigentumsgarantie aus Gründen des öffentlichen Wohls hinnehmen muß. Nur so kann nach Ansicht des BGH angesichts der übergesetzlichen Eigentumsgarantie die Enteignung auch vom Standpunkte des Rechtsstaates aus als zulässig und vertretbar erscheinen. Liebhaberpreise werden nicht gezahlt. Aus-

zugehen ist von dem Preis, der im gesunden, normalen Geschäftsverkehr zu entrichten ist. Die Enteignungsentschädigung ist keine Schadensersatzleistung, die dem Geschädigten einen vollen Ersatz für alle Vermögenseinbußen gewährt. Die Enteignungsentschädigung soll vielmehr der Ausgleich für das Sonderopfer sein, das dem Betroffenen durch den Eingriff in seine private Rechtssphäre auferlegt wird. Entschädigungspflichtig ist stets der Enteignungsbegünstige, bei Naturschutzmaßnahmen also das Land, da der Natur- und Landschaftsschutz reine Staatsaufgaben sind (BGH, VersR 63, 254).

Ein Grundstück kann dadurch eine Beeinträchtigung seines Wertes erfahren haben, daß dem Eigentümer durch Maßnahmen des Naturschutzes eine langandauernde Beschränkung der Nutzungsmöglichkeit auferlegt worden ist. Entscheidend für die Festsetzung der Entschädigung in einem solchen Fall ist, welchen Wert der gesunde Grundstücksverkehr dem Gelände mit einer solchen Belastung im Gegensatz zu demselben Grundstück ohne Belastung beimißt. Eine derartige Beeinträchtigung kann nicht genau ermittelt werden, sie muß vielmehr geschätzt werden. Hier wird demnach eine angemessene Entschädigung für den Substanzverlust zu zahlen sein.

Die Errechnung der Entschädigung kann auch in der Weise erfolgen, daß bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise der jetzige Ertrag dem Gewinn gegenübergestellt wird, der zu erzielen wäre, wenn die Änderung der Nutzung nicht untersagt worden wäre.

Wenn eine Entsandung oder eine andere gewerbliche Nutzung aufgrund von Maßnahmen des Naturschutzes untersagt wird, ist als angemessene Entschädigung der Betrag anzusehen, der der angemessenen Verzinsung des aus dem Sandbau oder der anderweitigen Nutzung zu erzielenden Entgeltes entspricht.

Literatur

ASAI (1958): Naturschutz und Rechtsprechung. — GELZER (1969): Der Umfang des Entschädigungsanspruchs aus Enteignung und enteignungsgleichem Eingriff. — KREFT (1969): Aufopferung und Enteignung. Begriffe und Grundsätzliches in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes. Schriftenreihe der Juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe, Heft 84/85. — KRÖNER: Begriffe und Grundprobleme der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes zur Eigentumsgarantie. DVBl 69, 157. — KRÖNER (1969): Die Eigentumsgarantie in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes (2. Aufl.). — LEPA (1969): Der Inhalt der Grundrechte nach der Rechtsprechung. Beilage zum Bundesanzeiger Nr. 187 vom 8. Oktober 1969. — LORZ (1961): Naturschutz. Tierschutz und Jagdrecht. — PAGENDARM (1965): Bemessung der Enteignungsentschädigung nach der Rechtsprechung des BGH. WM, Sonderbeilage Nr. 5. — STICH: Naturschutz und Privateigentum. DVBl 62, 397. — WEBER: Die Entschädigungspflicht bei Naturschutzmaßnahmen. DVBL 55, 40.

Anschrift des Verfassers: Senatspräsident Theodor Becker, 4403 Hiltrup, Schützenstr. 16

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: Natur und Heimat

Jahr/Year: 1970

Band/Volume: 30

Autor(en)/Author(s): Becker Theodor

Artikel/Article: Naturschutz und Eigentum aus der Sicht des Juristen 66-78