

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 519

**Umweltschutz durch Eigentümer
unter besonderer
Berücksichtigung des Agrarrechts**

Zur Lehre von der Eigentümerversantwortung

Von

Walter Leisner



Duncker & Humblot · Berlin

WALTER LEISNER

Umweltschutz durch Eigentümer

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 519

Umweltschutz durch Eigentümer

unter besonderer Berücksichtigung des Agrarrechts

Zur Lehre von der Eigentümerverantwortung

Von

Prof. Dr. Walter Leisner



DUNCKER & HUMBLLOT · BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Leisner, Walter:

Umweltschutz durch Eigentümer: unter bes.
Berücks. d. Agrarrechts; zur Lehre von d.
Eigentümergeverantwortung / von Walter Leisner. —
Berlin: Duncker u. Humblot, 1987.
(Schriften zum öffentlichen Recht; Bd. 519)
ISBN 3-428-06299-X

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten
© 1987 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41
Satz: Werksatz Marschall, Berlin 45
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3-428-06299-X

Vorwort

Umweltschutz ist heute Thema Nr. 1 des öffentlichen Rechts. Nahezu durchgehend wird er im Gegensatz gesehen zum Eigentum — und in der Tat muß er häufig über Eigentumsbelastungen durchgesetzt werden. Der Primat der Umweltschutzinteressen erscheint jedoch so eindeutig, daß immer seltener in der juristischen Umweltdiskussion überhaupt noch näher vom Eigentumsgrundrecht die Rede ist; die Rechtsprechung geht davon aus, daß staatliche Maßnahmen hier in der Regel im Rahmen zulässiger Sozialbindung erfolgen.

Umweltschutz darf aber nicht nur gegen das Eigentum, er muß vor allem auch mit dem Eigentum erfolgen. Soll hier Artikel 14 GG nicht durch einen unabsehbaren Gesetzesvorbehalt ausgehöhlt, der Umweltschutz in bürokratischem Umweltdirigismus ineffizient werden, so ist ein „Umweltschutz durch Eigentümer“ gefordert, durch jene Bürger, welche eben „ihr Gut am besten kennen“, die Möglichkeiten und Gefahren, welche in ihm liegen.

Interessenparallelität zwischen Eigentümern und Staat gibt es vielfältig. Es gilt, den Blick für sie zu schärfen, sie nutzbar zu machen, praktisch, aber auch in grundsätzlicher Vertiefung.

Ein Versuch in diese Richtung wird hier unternommen: Es geht nicht um die Entwicklung billiger Harmonisierungsformeln; die Gegensätze zwischen Staat und Bürger dürfen nicht verschleiert werden, doch es muß mehr geschehen als bisher, um hier auch rechtlich zu befrieden.

Der Umweltschutz ist zu wichtig, als daß ein umweltpolitischer Zankapfel entstehen dürfte, gerade im Namen dieser gemeinsamen Interessen müssen die Bürger alle einig sein, auch die immer zahlreicheren Eigentümer unter ihnen, welche hier zugleich ihre Verantwortung und ihren Vorteil erkennen. Dann dient das Eigentum „*zugleich*“ dem Besitzer und der Gemeinschaft, wie es das Grundgesetz will.

Mehr als jede andere Verfassungsgewährleistung ist die Eigentumsgarantie von ständiger Aushöhlung bedroht; ihre Kritiker setzen hier auch das Argument des Umweltschutzes ein. Dem kann nur begegnet werden, wenn Eigentum vom Gegner zum Helfer wird.

So sind dies Kapitel zum öffentlich-rechtlichen Umweltschutz, zugleich aber auch zur Lehre vom Eigentumsgrundrecht; und ebenso ist hier ein

Beitrag zu wichtigen Begriffen des Verwaltungsrechts zu leisten, etwa zu dem der übersteigerungsgeneigten Vorsorge.

Dies alles rechtfertigt es, diese Untersuchung nicht in der Reihe der „Schriften zum Umweltschutz“, sondern als eine Schrift zum allgemeinen öffentlichen Recht vorzulegen.

Am Beispiel der Land- und Forstwirtschaft in erster Linie, wenn auch nicht ausschließlich, wird dieses Thema entwickelt: Hier sind Interessengegensätze wie Interessenparallelen zwischen Eigentum und Umweltschutz am deutlichsten. Doch die Antworten gelten weitgehend, und nicht nur grundsätzlich, auch für die gewerbliche Wirtschaft; überall ist über der lange Zeit betonten und vertieften Antithetik nun die Synthese zu suchen: Umweltschutz durch Eigentümer.

Walter Leisner

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung: Von der Antithese Umweltschutz — Eigentum zur Synthese der Eigentümergeverantwortung	11
B. Parallele oder gegenläufige Interessen von Staat und Eigentümer?	16
I. <i>Die Betonung des Interessengegensatzes</i>	16
1. Umweltschutz im Gegensatz zum Eigentümerinteresse	16
2. Der Interessengegensatz zwischen Eigentümer und Staat in der Diskussion um „Ökologie contra Ökonomie“	19
3. Die Landwirtschaftsklauseln — Verdeckung von Gegensätzen oder Anerkennung von Parallelinteressen?	23
II. <i>Eigentümerinteressen am Umweltschutz — die Anerkennung einer Interessenparallelität</i>	26
1. Umweltschutzaktivitäten des Eigentümers im eigenen Interesse	27
a) Privateigentum — Sperre gegen Umweltbelastungen	27
b) Eigentümerpflichten im Umwelt- und zugleich im eigenen Interesse	29
c) Exkurs: „Pflichten des Eigentümers gegen sich selbst im Umweltschutz“	31
d) Interessenparallelität durch „kooperativen Umweltschutz“ Eigentümer — Staat	34
2. Staatlicher Umweltschutz im Interesse der Eigentümer	37
a) Parallelen von Interessen des Staates und des Eigentümers am Eigentum	37
b) Umweltschutz für das Eigentum — das „Waldsterben“	38
c) Umweltgrundrecht — Staatszielbestimmung Umweltschutz: Notwendigkeit eines „besonderen Bürger- (Eigentümer-) Interesses“	41
d) Eigentumsgrundrecht als Umweltgrundrecht	44
e) Eigentümer, nicht Verbände als Sachwalter der Umwelt — Kritik der „Verbandsklage“	47
f) Exkurs: Das Verursacherprinzip und die Interessenparallelität Eigentümer — Staat	51
3. Demokratie — Staatsform der Interessenparallelität	55

C. Sozialpflichtigkeit, Situationsgebundenheit des Eigentums und die Eigentümerverantwortung im Umweltschutz	59
<i>I. Sozialpflichtigkeit — Eingriffsermächtigung und Eigentümerauftrag</i>	59
1. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG als weiter Eingriffsvorbehalt	59
a) Sozialpflichtigkeit als Sozialbindung	59
b) Sozialbindung als Eingriffsvorbehalt	60
2. Grenzen zulässiger Sozialbindung, vor allem im agrarischen Umweltrecht	62
a) „Sozialbindung nach Zeitumständen“ — „gewandeltes Umweltbewußtsein“	62
b) Von der „verschärften Sozialbindung bei Grund und Boden“ zur „Sozialbindung nach sozialer Funktion“	64
3. „In dubio pro natura“ — Naturschutz grundsätzlich Sozialbindung — Kritik	68
a) Die Rechtsprechungsentwicklung zur allgemeinen Vermutung	68
b) Kritik: Sozialbindung mit Blick auf Eigentumsbelastung, nicht auf Eingriffsinteressen	69
c) Aufgabe der Sozialpflichtigkeitsvermutung — Voraussetzung für Eigentümerverantwortung	72
4. Sozialbindung als Eigentums-Gewährleistung einer Eigentümerverantwortung	73
a) Das Verfassungsgebot der Eigenverantwortung	73
b) Die Verantwortung der Eigentümer und die „sozialen Bezüge des Eigentums“ — die Bedeutung der privatrechtlichen Eigentümerautonomie	74
c) Abwägungs- und Verhältnismäßigkeitsgebot als Sicherung der Eigentümerverantwortung	76
<i>II. Die Situationsgebundenheit — Grundlage von Eigentümerverantwortung</i>	80
1. Konkretisierung der Sozialbindung aus der besonderen Lage des Grundstücks	80
a) Das Wesen der Situationsgebundenheit: Ihre Konkretisierung als eine Art von Auferlegung einer „öffentlichen Dienstbarkeit“	80
b) Situationsgebundenheit nach lange bestehender Lage	83
c) Situationsgebundenheit an einen „tatsächlichen“, nicht (primär) rechtlich geschaffenen Zustand	85
2. Die Privilegierung der „verwirklichten Nutzung“ — Prämie für den „aktiven Eigentümer“	90
a) Eigentumsschutz nur für „verwirklichte“ und naheliegende Nutzung — der „Mittelweg“ der Rechtsprechung	90
b) Kritik	92

c) Folgerungen aus der Judikatur und der Kritik an ihr für die Eigentümerversantwortung im Umweltschutz	99
3. Der „vernünftige Eigentümer“ — Aufruf zur Verantwortung oder Rechtfertigung der Staatsvormundschaft im Umweltschutz? ...	101
a) Vernünftiger Eigentumsgebrauch — immanente Sozialbindung des Eigentums	101
b) Der „vernünftige Bodeneigentümer“ in der Rechtsprechung — von der „Vernünftigkeit“ zur Duldungsbereitschaft staatlichen Zwangs	104
III. <i>Annex: Vorteilsausgleichung bei Eingriffen in das Eigentum — Orientierung für eine Berücksichtigung paralleler Eigentümerinteressen</i>	108
1. Keine Ausgleichung bei „allgemeinen Vorteilen“	108
2. Folgerungen für die Eigentümerversantwortung	110
D. Eigentümerversantwortung und kooperative Staatsförderung des Privateigentums im Umweltschutz	116
I. <i>Notwendigkeit und Formen von kooperativer Förderung</i>	116
1. Kooperative Förderung und Eigentumsgrundrecht — Allgemeines	116
2. Formen von fördernder Kooperation Staat-Eigentümer in der Marktwirtschaft	118
a) Marktwirtschaft und Eigentümerversantwortung	118
b) Der Eigentümerinformationsanspruch	120
c) „Eigentumsvereinbarungen“ — Landankauf und -anpachtung für Umweltzwecke	122
II. <i>Ausgleichsabgaben — Abgeltung schwerer Eigentumsbelastungen — Anerkennung und Motivation der Eigentümerversantwortung</i> ...	126
1. Die Gefahren einer Umweltsubventionierung der Agrarwirtschaft	126
a) Grenzen der Anreizsubventionierung — Ausgleich als Anreiz	126
b) Allgemeine Gegenleistung der Gemeinschaft — oder speziellerer Belastungsausgleich?	128
2. Die Ausgleichsleistungen — Kompensation für Eigentümerversantwortung	129
a) Die Ausweitung der Ausgleichsleistungen	129
b) Die Problematik der Ausgleichsleistungen im System des Entschädigungsrechts	132
c) Insbesondere: Kompensation als Verfassungsbegriff — Begründung aus der Eigentümerversantwortung	135

E. Vorsorgeprinzip und Eigentümerversantwortung	139
I. <i>Das Vordringen der Vorsorge</i>	140
1. Der „allgemeine“ polizeiliche Gefahrenbegriff und seine Erweiterung	140
a) Der Ausgangspunkt: Der polizeirechtliche Gefahrenbegriff — Umweltschutz zur Verhinderung einer „abstrakten Gefahr“	140
b) Erweiterung des Gefahrenbegriffs durch „Gefahrenverdacht“ und „Gefahrenereforchung“	142
c) Die „große Gefahr“ als Wahrscheinlichkeitskompensation	145
2. Die Steigerung der Vorsorgebemühungen im Immissionsschutzrecht und das agrarische Eigentum	147
a) Von der „wahrscheinlichen Schädigung“ zum „Ausschluß erheblicher Belästigung“ — Vorsorge ohne wahrscheinlichen Schaden?	147
b) Das „Restrisiko“ — zurück zur „wahrscheinlichen Gefahr“	152
II. <i>Eigentümerversantwortung — Grundlage und Schranke sachgerechter Vorsorge im Umweltrecht</i>	158
1. Die Kritik am übersteigerten Vorsorgeprinzip — Vorsorge in rechtsstaatlichen Grenzen	158
a) Die ungeklärte Dogmatik des Begriffs — Vorsorge gegen Unbekanntes? — Keine Vorsorge ohne Gefahr	158
b) Der Vorsorgestaat — Ende aller Freiheit — Verhältnismäßigkeit als Schranke der Vorsorge	159
c) Bestimmtheit — nach Sachbereichen	161
2. Eigentümerversantwortung als Rahmen, Fortsetzung und Ersatz der Staatsvorsorge — Eigentümvorsorge	162
F. Ausblick: Eigentümerversantwortung — Subsidiarität und „Eigentum als Freiheit“, „Freiheit als Eigentum“	165
Zusammenfassung der Ergebnisse	168

A. Einführung: Von der Antithese Umweltschutz — Eigentum zur Synthese der Eigentümergeverantwortung

Umweltschutz ist das erste juristische und politische Thema der 80er Jahre, vielleicht noch weit über sie hinaus. Viele Rinnsale rechtlicher Bemühungen seit Jahrzehnten sind, wie mit einem Male, zu einem Strom angeschwollen, der in mitreißender Kraft Gesellschaft, Parteien und Staat erfaßt hat. Diesen großen, immer wiederkehrenden Wellen der Geschichte „zurück zur Natur“, wie sie im Jahrhundert Rousseaus, in der Romantik des 19. Jahrhunderts und zwischen den Weltkriegen abliefen, überlagert sich heute eine seit langem aufgestaute Kraft: die Reaktion gegen Gefahren aus jener Naturwissenschaft und Technik, die seit einem Jahrhundert alles prägen. Hier vollziehen sich Säkularbewegungen, nicht Moden — Umweltschutz ist nicht das Gestrige von morgen.

Bewegung ist damit in die Staatlichkeit gekommen, mehr noch: „Politik wird selbst wieder Bewegung“ — ganz wesentlich und in einem scheinbar neuen Sinn. Die Umweltbewegung hat parteipolitische Schwerpunkte, doch sie konnte alle Parteien erfassen, ist dabei, sie in „Bewegungen umzuprägen“: weg von der flächendeckend-systematischen Programmatik — hin zum Schwerpunktprogramm, zum Parteiprogramm als geballter Forderung einer politischen Bewegung, welche hier eine Kraft findet, die alles andere wie Marginalien mitreißt. Vielleicht ist dies der Weg von der „Parteiendemokratie“ zur „Bewegungsdemokratie“; in ihm würde sich nur ein demokratischer Kreislauf schließen, denn mit solcher staatsprägender Schwerpunktpolitik, mit dem Programm als Forderung, nicht als Staatsmodell, sind die Parteien einst angetreten, groß geworden.

Umweltbewegung ist heute Reaktion gegen vieles, was Tradition werden konnte, vor allem aber, und in rechtlichen Formen zuerst, gegen eines: den Optimismus des klassischen Liberalismus mit seinen Rationalismen, gegen den makroökonomisch-systematischen Marktrationalismus ebenso wie gegen den Individualrationalismus der Liberalen. Diese Bewegung hat anti-individualistische Spitzen, wie alle ihre Vorläufer im *retour à la nature*: Bei Rousseau kam nach der Natur bald das souveräne Volk zurück, über allen Rechten der Bürger; in der Staatsromantik webten Natur und Geschichte überindividuell; Faschismen erklärten der Freiheit den Krieg im Namen ihrer „natürlichen Gesundheit“. Nicht in allem darf man dies auf eine Ebene stellen, doch ein Grundzug ist gemeinsam: die Wendung gegen den Einzel-

nen und seine übersteigert gesehenen Rechte. Liberaler Rationalismus hatte sie gerade „aus der Natur“ zu gewinnen versucht, doch mit dem Eigentum als Grundrecht scheint er sich doch gegen die eine Natur zu wenden, die inappropriable, allen gehörende. Wie soll der Mensch den Rückzug antreten zu der einen Natur, wenn er sie überall in Schranken nur sieht — wie den Menschen, der doch frei geboren, wie sie frei geschaffen ist — frei: für alle, für die Gemeinschaft?

Die Antinomie zwischen Umweltschutz und Eigentum erscheint als fundamental, unauflöslich, solange nicht der Staat die ganze Natur für seine Bürger besetzt, alles, was wichtig ist in ihr, wohin sich der Mensch, nur als „einer der vielen“, flüchten kann aus den Irrgärten seines naturwissenschaftlichen Geistes. Und dies ist denn auch das Bild, welches die Politik und ihre erste Form, das öffentliche Recht, in Deutschland heute bieten: Der Umweltschutz im Vormarsch an allen Fronten, aber immer in eine Richtung: gegen das Bürgereigentum.

In der Frontstellung Eigentum-Umweltschutz wendet sich dieser gegen Zentren klassisch-liberaler Grundrechtlichkeit: Für sie war der Mensch und sein Nutzen das Maß allen Rechts — nun scheint eine „Natur ihr Recht zu fordern gegen das Naturrecht des Menschen“, der Schutz der „Umwelt an sich“, um ihrer selbst willen, erscheint am Horizont, das Ende der Anthropozentrik der grundrechtlich-liberalen Welt, in einer zweiten, einer geistigen kopernikanischen Wende.

Und schließlich beginnt sich im Umweltschutz ein weiterer Gegensatz aufzubauen zu Grundlagen gerade des grundrechtlichen Eigentumsschutzes, nicht nur gegen Verfassungstraditionalität ganz allgemein: gegen den Rationalismus der Aufklärung, der überall klare, überschaubare Einteilungen und Abgrenzungen fordert, Ausschlußrechte in Begriffsschärfe, nicht verdämmernde Werte und verschlungene Interessen. Das klare, trennscharfe Sachenrecht wird hier zum Staatsmodell, sein Mittelpunkt, das Ausschlußrecht des Eigentums, zum Vorbild der Staatsgeometrie, von der Département-Einteilung der Französischen Revolution bis zu den Grundrechten als andere ausschließenden status negativi. Von diesem rational-liberalen Ansatz aus sind die Grundrechte in erster Linie „vom Bürger besessene Libertätsdomänen“, Eigentum wird nicht, wie heute weithin, als Freiheit, Freiheit wird umgekehrt primär als Eigentum gesehen. Dagegen läuft nun eine Umweltschutzbewegung an, die nicht nur diese rationale Versachenrechtlichung der Staatlichkeit mit all ihren Schranken an sich schon nicht kennen will, im Namen der einen, übergreifenden Natur, die vielmehr auch ein anderes, großes Fragezeichen hinter die liberale Eigentumsrationalität setzt: Die Einbrüche in diese Natur sind nicht alle schon klar sichtbar, oft sind sie erst als Gefahrumrisse am Horizont erkennbar, ihre Kausalität überfordert so oft menschliches Erkenntnisvermögen. Gegen

sie muß also „Vorsorge“ eingesetzt werden, um die Irrationalität der Ängste um die bedrohte Natur aufzufangen. Dies ist ein ganz anderes Denken als das der individual gestützten Grundrechtlichkeit, hier kommen Obhutsvorstellungen aus Paternalismus und Wohlfahrtsstaatlichkeit wieder, welche die Sonne des aufklärerischen Frühliberalismus hatte zerstreuen können.

So ist denn, wie es scheint, die Antithese von Umweltschutz und Eigentum eine geradezu staatsgrundsätzliche, sie wurzelt in tieferen Schichten des politischen Denkens, jenen ist dies wohl kaum bewußt, welche heute in eine grundrechtsgeprägte Verfassung umweltschützerische Staatsziele einführen — oder sie begrüßen es gar als die Eröffnung einer weiteren Verlustliste des liberalen Individualismus.

Die folgende Untersuchung findet hier aber gerade ihre konkrete Aufgabe, wir stehen vor Zentralfragen der kommenden Jahre: Reißt der Umweltschutz nur immer tiefere Gräben auf zwischen Staat und Bürger, bringt er sie in stets noch schärfere Gegensätze, obwohl die Demokratie gerade hier doch Ausgleich und Integration verlangt? Ist Umweltsicherung nur vorstellbar in der Renaissance eines Hoheits-, ja eines Obrigkeitsstaates, der ordnet und verbietet, gehen hier die Ansätze zu jenem Dienstleistungsstaat wieder verloren, der eben noch als eine Errungenschaft einer neuen Zeit erschien, als eine neue Dimension der Bürgerfreiheit? Führt der Weg doch nur zurück in immer weitere Formen der allseits kritisierten Bürokratie, weg von Marktwirtschaft und Eigeninitiative der Bürgerschaft?

Diese Fragen umreißen das Programm der nachfolgenden Ausführungen. Sie fragen nach „dem Eigentümer als Umweltschützer“, nach möglichen Synthesen über der eben dargestellten Antithese von Umweltschutz und Eigentum. Ist etwas an dem politisch oft gebrauchten Wort vom „Umweltschutz im Eigentümerinteresse“ — und zwar nicht nur in dem Sinn, daß ein Staats-Vormund sich Eingriffsblankette beschaffen will zum Schutz angeblicher Besitzinteressen, die der Eigentümer aber ganz anders sieht? Und wenn das häufig beschworene Eigentümerinteresse hier ernst zu nehmen ist, so eröffnet sich ein weiteres Prüfungsfeld: Hat dann nicht der Eigentümer, aus eben seinen „Parallelinteressen am Umweltschutz“ heraus, Pflicht aber auch Recht zum ersten, wenn schon nicht zum letzten Wort, muß ihm nicht Handlungspriorität belassen, ja vom Staat diese gefördert werden, ist er nicht der „geborene erste Umweltschützer“, wird hier eine neue Dimension der Subsidiarität sichtbar?

Dies soll mit Blick besonders auf die Verantwortung des agrarischen Eigentums behandelt werden, aus zwei Gründen vor allem: Einerseits war und ist dies noch heute das historische und dogmatische Grundmodell allen „Eigentums“, wenn auch nicht mehr Rechtsform der ökonomisch wichtigsten Eigentumswerte der Gegenwart. Zum anderen liegen hier Interessenparallelitäten von Bürger-Eigentümer und Gemeinschaft weit deutlicher zutage als