

Schriften zum Umweltrecht

Band 18

**Ausgleich ökologischer Schäden
und Duldungspflicht geschädigter
Grundeigentümer**

Von

Prof. Dr. Hans Schulte

Universität Karlsruhe



Duncker & Humblot · Berlin

HANS SCHULTE

**Ausgleich ökologischer Schäden und Duldungspflicht
geschädigter Grundeigentümer**

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Trier

Band 18

Ausgleich ökologischer Schäden und Duldungspflicht geschädigter Grundeigentümer

Von

Prof. Dr. Hans Schulte

Universität Karlsruhe



Duncker & Humblot · Berlin

Die Veröffentlichung dieses Gutachtens wurde mit Mitteln des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gefördert.

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Schulte, Hans:

Ausgleich ökologischer Schäden und Duldungspflicht geschädigter Grundeigentümer / von Hans Schulte. — Berlin: Duncker und Humblot, 1990

(Schriften zum Umweltrecht; Bd. 18)

ISBN 3-428-06950-1

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1990 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Druck: Druckerei Gerike GmbH, Berlin 36

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-06950-1

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1

Einleitung und Untersuchungsrahmen

1. Ausgangspunkte	11
2. Vorfragen	12
a) Ersatzansprüche	12
b) "Ökologischer Schaden"	12
3. Einschränkung	12

Kapitel 2

Der ökologische Schaden und sein Ersatz

I. Phänomenologie des ökologischen Schadens	14
1. Randbedingungen	14
2. Fälle	16
II. Zum Begriff des ökologischen Schadens	21
1. Aufgabe	21
2. Allgemeiner Sprachgebrauch	22
3. „Ökologischer Schaden“ in Rechtswissenschaft und Rechtspolitik	23
4. Eignung des Begriffs als Terminus zukünftiger Schadenersatzvorschriften	26
a) „Ökologischer Schaden“ und „Schaden am Naturhaushalt“	26
b) Schaden und Schadensbegriff	28
5. Gesetzesvorschlag	29
6. Erläuterungen zum Gesetzesvorschlag	31
III. Das System des zivilrechtlichen Umwelthaftungsrechts als Anknüpfungspunkt für öffentlich-rechtliche Ansprüche auf Ersatz ökologischer Schäden	33
1. Anspruchsgrundlagen für Umwelthaftung	33
a) Bürgerlich-rechtliche Ersatzmöglichkeiten allgemein	33
b) §§ 823 Abs. 1 und 2, 826 BGB	35
c) §§ 906 Abs. 2 S. 2 BGB, 14 S. 2 BImSchG	35
d) §§ 7 StVG, 1, 2 HpfIG, 25 AtG, 33 LuftVG	35
e) Haftung nach WHG	35

f) § 114 BBergG	36
g) Produkthaftung	36
h) Reform des Umwelthaftungsrechts	36
2. Das Rechtswidrigkeitsproblem	36
3. Kausalität	39
IV. Treuhänderische Ersatzberechtigung des Staates für von ihm ausgeglichene ökologische Schäden?	40
1. Schadenausgleich und Ersatz im Wege der Geschäftsführung ohne Auftrag	40
2. Die Rechtsprechung des BGH zur „öffentlich-rechtlichen Geschäftsführung ohne Auftrag“	41
3. Bedenken	42

Kapitel 3

Öffentlich-rechtliche Duldungspflichten und Ersatzansprüche

I. Beseitigung ökologischer Schäden als Aufgabe der Naturschutzbehörden ...	46
1. Gesetzesbindung der Verwaltung	46
a) Aufgabennorm und Ermächtigungsnorm	46
b) Ersatzansprüche	47
2. Aufgaben des Naturschutzes	47
a) „Schützen“, „pflegen“, „entwickeln“	48
b) Die „Grundsätze“ als Aufgabennorm?	50
aa) Historische Interpretation	50
bb) „Ausgleichen“	53
cc) „Wiederherstellen“	53
dd) „Pflege“	53
ee) „Wiederherstellung“ von Biotopen	54
c) Ergebnis	55
3. Beseitigung ökologischer Schäden als Gegenstand der polizeirechtlichen Generalklausel?	56
a) Naturschutz als Gefahrenabwehr	57
b) Gefahrenabwehr als Aufgabe der Naturschutzbehörden	58
c) „Beseitigung“ als Gefahrenabwehr	58
d) Beseitigung ökologischer Schäden	59
e) Fazit	60
II. Befugnisnormen bei Duldungspflichten	60
1. Landesrechtliche Grundstrukturen	60
2. Rahmenrechtliche Vorgaben	62

Inhaltsverzeichnis

7

a) Anknüpfungspunkt für Duldungspflichten	62
b) „Maßnahmen“ bei der Schutzgebietsplanung	63
c) „Maßnahmen“ bei der Landschaftsplanung	64
3. Ergebnis	65
III. Duldungspflichten als Folge eines „Eingriffs“	66
1. Der Eingriffsbegriff im System des Gesetzes	66
a) Beschränkung auf Veränderung von Grundflächen	67
b) Bundesrechtliche Beschränkung auf ex-ante-Regelungen	67
c) Folgerungen für das Landesrecht	69
2. Entstehungsgeschichte zum Eingriffsbegriff	70
3. Ergebnis	75
IV. Beseitigung ökologischer Schäden als Gegenstand des Landesverfassungsrechts	76
V. Konsequenzen	77
1. Ergebnisse	77
2. Vorschläge	78
3. Fortgang der Untersuchung	79

Kapitel 4

Duldungspflichten, Ersatzansprüche und Betretungsrechte nach Landesrecht

I. Baden-Württemberg	80
1. Duldungspflichten	80
2. Schadenersatznormen	82
3. § 18 Abs. 3 bwNatSchG	84
4. Betretungsrechte	86
5. Zusammenfassung, Defizite	86
II. Bayern	87
1. Duldungspflicht	87
2. Schadenersatznorm	89
3. Betretungsrechte	90
4. Zusammenfassung, Defizite	91
III. Berlin	92
1. Duldungspflicht	92
2. Schadenersatznorm	94
3. Betretungsrechte	94
4. Zusammenfassung, Defizite	95

IV. Bremen	96
1. Duldungspflicht	96
2. Schadenersatznorm	97
3. Betretungsrechte	98
4. Zusammenfassung, Defizite	98
V. Hamburg	99
1. Duldungspflicht	99
2. Schadenersatznorm	100
3. Betretungsrechte	100
4. Zusammenfassung, Defizite	100
VI. Hessen	101
1. Duldungspflicht	101
2. Schadenersatznorm	102
3. Betretungsrechte	102
4. Zusammenfassung, Defizite	103
VII. Niedersachsen	103
1. Duldungspflicht	103
a) Duldungspflicht nach „Eingriffen“	103
b) Duldungspflicht nach „Beeinträchtigungen“	104
c) Duldungspflichten in Schutzgebieten	106
d) Duldungspflichten beim Bodenschätzeabbau	107
e) Ersatzpflanzungen	107
2. Schadenersatznorm	108
3. Betretungsrechte	108
4. Zusammenfassung, Defizite	109
VIII. Nordrhein-Westfalen	110
1. Duldungspflichten	110
2. Schadenersatznorm	112
3. Betretungsrechte	112
4. Zusammenfassung, Defizite	113
IX. Rheinland-Pfalz	114
1. Duldungspflicht	114
2. Schadenersatznorm	116
3. Betretungsrechte	116
4. Zusammenfassung, Defizite	117

Inhaltsverzeichnis

9

X. Saarland	118
1. Duldungspflicht	118
2. Schadenersatznorm	118
3. Betretungsrechte	119
4. Zusammenfassung, Defizite	120
XI. Schleswig-Holstein	120
1. Duldungspflicht	120
2. Schadenersatznorm	121
3. Betretungsrechte	122
4. Zusammenfassung, Defizite	122
XII. Zusammenfassung	122
1. Duldungspflichten	123
2. Schadenersatznormen	125
3. Betretungsrechte	126

Kapitel 5

Eigentumsrechtliche Problematik der Duldungspflichten

I. Einführung	128
1. Eingrenzungen	128
2. Fragestellungen	129
3. Einschränkung	129
II. Der Enteignungsbegriff	130
1. Formaler Charakter	130
2. Zweck als Enteignungskriterium	131
3. Staatliche Einzeleingriffe in Eigentum, die nicht Enteignung sind	134
4. Konsequenzen für naturschutzrechtliche Duldungspflichten	135
III. Entschädigungsrechtliche Fragen bei Inhaltsbestimmungen	135
1. Naßauskiesungsentscheidung	135
2. Pflichtexemplarbeschuß	137
3. Konsequenzen	139

Kapitel 6

Zusammenfassung

142

Literaturverzeichnis	147
-----------------------------------	-----

Sachregister	151
---------------------------	-----

Kapitel 1

Einleitung und Untersuchungsrahmen

1. Ausgangspunkte

Der Ersatz ökologischer Schäden ist bislang nicht *expressis verbis* zum Gegenstand gesetzlicher Regelungen gemacht. Auch wenn, wie zu zeigen sein wird, das geltende privatrechtliche Schadenersatzrecht den Ersatz ökologischer Schäden in Einzelfällen, also sozusagen zufällig, implizieren mag¹, so erscheint doch der Ersatz ökologischer Schäden, d. h. die Restitution durch Schadensereignisse veränderter ökologischer Zustände, in erster Linie eine Aufgabe der öffentlichen Hand. Selbst einschneidende Veränderungen des Privatrechts könnten dem Staat diese Aufgabe nicht abnehmen: Privatrechtliche Ersatzansprüche bezüglich ökologischer Schäden würden in der Hand ihres Inhabers stets private Macht über Umwelt und Ökologie bedeuten². Die privatautonome Dispositionsbefugnis über Schadenersatzansprüche könnte zu Verzicht und Zweckentfremdung hinsichtlich dieser Ansprüche führen. Da Umwelt und Ökologie als Gemeinschaftsgüter höchsten Ranges zu betrachten sind, sollte dies nicht zugelassen werden.

Zumindest ist daher naheliegend, daß Überlegungen dahingehend angestellt werden, den für Naturschutz zuständigen staatlichen Behörden einen Anspruch auf Ersatz ökologischer Schäden gegen den Verursacher (oder auch gegen Entschädigungsfonds) zu geben.

Der Ersatzanspruch allein und seine Geltendmachung können aber noch nicht zur Restituierung von ökologischen Funktionen führen. Vielmehr bedarf die Behörde außerdem des Rechtes, die Restitution auch wirklich durchzuführen, und zwar dort, wo der Schaden entstanden ist. Der Schadensort ist in der Regel ein privates Grundstück. Deshalb sind Vorschriften vonnöten, die den Grundeigentümern eine entsprechende Duldungspflicht auferlegen. Die der vorliegenden Untersuchung gestellten Hauptfragen sind, ob es bereits im geltenden Recht Vorschriften gibt, die einschlägige Duldungspflichten aussprechen, verneinenfalls, wie solche Vorschriften hinsichtlich ihrer Voraussetzungen und Rechtsfolgen unter eigentumsrechtlichen Aspekten (Art. 14 GG) auszusehen hätten. Das sind die wesentlichen Inhalte von Kapitel 4 und 5 der Untersuchung. Der Vorschlag einer Gesetzesformulierung findet sich bereits in Kap. 2 II 5.

¹ Vgl. unten, Kap. 2 III 1 a.

² s. *Schulte*, JZ 1988, 278, 281 f.; *Rehbinder*, NuR 1989, 148, 162 („Effektivitätsgrenzen aus dem Vollzug der Privatautonomie“).

2. Vorfragen

a) Ersatzansprüche

Die Frage, wie öffentlich-rechtliche Ansprüche auf Ersatz ökologischer Schäden normativ zu realisieren wären, ist zwar nicht direkt Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Trotzdem kann sie sich aus dieser — bislang nirgends behandelten — Fragestellung nicht heraushalten. Denn eine Untersuchung über Duldungspflichten würde in der Luft hängen ohne eine Vorstellung von Ersatzansprüchen, die Duldungspflichten erst sinnvoll machen. Dies führt zugleich zu der Frage, ob und vor allem wie solche Ansprüche an existierende oder eventuell zu schaffende Ersatzansprüche zivilrechtlicher Art anknüpfen könnten. Die diesbezügliche Erörterung findet sich in Kap. 2 III.

b) „Ökologischer Schaden“

Die vorliegende Untersuchung muß zunächst erklären, was sie unter ökologischen Schäden versteht. Damit stößt sie zugleich auf die Frage, ob es überhaupt eine nennenswerte breite Palette bekannter und denkbarer Fälle von ökologischen Schäden in dem vorliegend benutzten Sinne gibt, für deren Beseitigung sich gesetzgeberische Maßnahmen hinsichtlich von Duldungspflichten lohnen, d. h., ob auch von der Faktenbasis her ein einigermaßen dringlicher Gesetzgebungsbedarf anzunehmen ist.

Unter ökologischen Schäden sind, was weiter zu erörtern sein wird, möglicherweise nicht solche Schäden zu verstehen, für die der Grundeigentümer einen zivilrechtlichen Ersatzanspruch hat. Im vorliegenden Zusammenhang führt das zu der Frage, ob es praktikabel ist, öffentlich-rechtliche Ersatzansprüche der Naturschutzbehörden gegen den Schädiger zu schaffen, soweit diese Ansprüche parallel zu privaten Ersatzansprüchen verlaufen.

Die Erörterungen zum ökologischen Schaden finden sich in Kap. 2 I und II.

3. Einschränkung

Es geht vorliegend nicht um Beseitigung ökologischer Schäden, die ein Grundeigentümer oder Nutzungsberechtigter selbst auf seinem Grundstück verursacht hat, sondern um Verursachung von außen, in diesem Sinne also um „drittverursachte“ Schäden. Die Beseitigung selbstverursachter ökologischer Schäden durch den Grundeigentümer oder die Duldung der Beseitigung solcher selbstverursachter ökologischer Schäden durch die zuständigen Behörden ist weitgehend anders gelagert und nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

Ebenso nicht Gegenstand der Untersuchung sind Maßnahmen zum Ausgleich ökologischer Schäden auf anderen als dem geschädigten Grundstück. Diese Einschränkung ist zwar unbefriedigend, aber hinzunehmen, weil die Einbeziehung dieser Frage weitgespannte zusätzliche Erörterungen erfordert hätte. Diese unterbleiben insbesondere wegen der derzeit nicht behebbaren eigentumsdogmatischen Unklarheiten, die im einzelnen in Kap. 5 erwähnt werden. Die Untersuchung beschränkt sich also auf „ersatzakzessorische“ Duldungspflichten, m. a. W., die Duldungspflichten zu anderen Zwecken als der Durchführung ökologischer Restitutionsmaßnahmen bei drittverursachten, ersatzpflichtigen Schäden werden nicht behandelt. Damit scheidet auch die Betrachtung von Maßnahmen aus, die eine Behörde zwecks Verwendung naturschutzrechtlicher „Ersatz-Zahlungen“ (im Sinne eines „ökologischen Schmerzensgeldes“ im Falle der Unmöglichkeit von Restitution, s. dazu unten bei Kap. 2 I 1, 2 vornehmen möchte.