

Zwischen Modernisierung und Transformation – Die Verantwortung von Grundeigentümer:innen für die Leistungen der Natur

Romy Klimke*

Inhaltsübersicht

| | | |
|------|---|-----|
| I. | Umweltökonomische Vorüberlegung: Die Tragik der verschwenderischen Unternutzung | 297 |
| II. | Verfassungsrechtlicher Stand der Dinge: Die begrenzte ökologische Verantwortung von Grundeigentümer:innen | 300 |
| 1. | Eine dem Eigentum inhärente Verpflichtung? | 301 |
| 2. | Art. 14 Abs. 2 GG als Direktive für den Gesetzgeber | 302 |
| 3. | Verbleibende private Verantwortung aus Art. 14 Abs. 2 GG? – Selbstverantwortung vs. Tugendpflichten | 302 |
| III. | Verantwortung von Grundeigentümer:innen – Zwei potenzielle Entwicklungspfade | 305 |
| 1. | Modernisierung: „[M]ake forests worth more standing than cut down“ | 306 |
| 2. | Transformation: Eine eigentumsinhärente Verantwortung der guten Sachwalterschaft | 308 |
| 3. | Vermittelnder Ansatz | 310 |
| IV. | Das Stewardship-Potenzial des Grundeigentums im Lichte von Art. 14 Abs. 2 GG | 311 |
| V. | Auf dem Weg zu einem neuen Selbstverständnis von Grundeigentümer:innen? | 313 |

Gesunde, intakte Ökosysteme tragen in vielfältiger Weise zum menschlichen Wohlergehen bei. Alles, was Menschen produzieren und konsumie-

* Für ihre wertvollen und hilfreichen Gedanken und Anmerkungen zu einer Entwurfsfassung dieses Beitrages sei Prof. Dr. Christian Tietje, Dr. Katja Rath, Miriam Elsholz, und Dr. Stefan Knauß herzlich gedankt.

ren, hat seinen Ursprung in der Natur. Diese Erkenntnis ist nicht neu. Doch erst seit etwa zweieinhalb Jahrzehnten gehen Wissenschaftler:innen vertieft der Frage nach, welche Werte der Mensch aus der Natur schöpft und wie sich diese systematisieren lassen.¹ Im Zentrum dieser Forschungsanstrengungen steht das Konzept der Ökosystemleistungen,² welches auch bereits Eingang in das deutsche Recht gefunden hat.³ Das Konzept wird zum Teil für seinen anthropozentrischen Charakter kritisiert, weil es – so der Vorwurf – das Wirken der Natur nur insoweit in den Blick nimmt, als dass es für die menschliche Existenz notwendig ist. Dennoch erweist sich das Konzept als hilfreich und wirkmächtig, weil es zu dem übergeordneten Ziel beiträgt, Umweltschutzmaßnahmen von rechtfertigungsbedürftigen Freiheitsbegrenzungen zur Voraussetzung der Freiheitsverwirklichung zu erheben.⁴ Grundsätzlich lassen sich vier verschiedene Kategorien von Ökosystemleistungen unterscheiden: *Versorgungsleistungen* als die Produkte, die Menschen von Ökosystemen erhalten und aus ihnen entnehmen; *Regulierungsleistungen*, welche die Luft und das Wasser reinigen und das Klima stabilisieren; *kulturelle Leistungen*, auf die Menschen zur Erholung sowie

-
- 1 Vgl. einführend zur Materie der Ökosystemleistungen *Daily* (Hrsg.), *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems*, 1997; *Ruhl/Kraft/Lant*, *The Law and Policy of Ecosystem Services*, 2007.
 - 2 Im deutschen Sprachgebrauch wird sowohl der Begriff der Ökosystemleistungen als auch der Ökosystemdienstleistungen verwendet, wobei die jeweilige Verwendung häufig zufällig gewählt wirkt und damit gerade kein Werturteil verbunden zu sein scheint. Im englischen Sprachgebrauch stellt sich dieses Problem nicht, weil allgemein von *ecosystem services* gesprochen wird. Angloamerikanische Wissenschaftler:innen haben jedoch vielfach darauf hingewiesen, dass das Konzept der *services* als solches bereits anthropozentrisch geprägt ist. Sie treffen eine grundlegende Unterscheidung zwischen Ökosystemfunktionen und -leistungen: Erstere seien allgegenwärtig, wohingegen Ökosystemleistungen ausschließlich die Funktionen von Ökosystemen bezeichnen, die für den Menschen von Nutzen sind.
 - 3 Durch die Änderung des BNatSchG vom 8.9.2017, vgl. eingehend hierzu *Koellner/Stefan/Wolff*, ZUR 2018, 387 ff. Die Gesetzesänderung diene als Durchführungsrechtsakt der Umsetzung der Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 über die Prävention und das Management der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten. Eine eigenständige Definition des Begriffs findet sich im BNatSchG nicht. Heranzuziehen ist insoweit die unionsrechtliche Definition aus Art. 3 Nr. 6 IAS-VO, wonach Ökosystemdienstleistungen zu verstehen sind als "die direkten und indirekten Beiträge von Ökosystemen zum Wohle des Menschen"; vgl. VO (EU) Nr. 1143/2014.
 - 4 Dieser Gedanke ist angelehnt an *Bosselmann*, *Ökologische Grundrechte*, 1997, S. 79 und *passim*.

spirituellen und religiösen Bereicherung angewiesen sind; und schließlich *Basisdienstleistungen*, welche durch Sauerstoffproduktion und Nährstoffkreisläufe die Grundlage für alle anderen Ökosystemleistungen bilden.⁵

Mit der zunehmenden Degradation verschiedenster Ökosysteme weltweit lassen diese lebensnotwendigen Ökosystemleistungen nach. Auch in Deutschland wird eine zunehmende Verschlechterung des Zustands der Ökosysteme beobachtet. Oft ist der Staat, insbesondere mit den ihm zur Verfügung stehenden Instrumenten des Umweltrechts, nicht hinreichend willens oder in der Lage, diesem Rückgang entgegenzuwirken.⁶

Ein Aspekt, den es hierbei zu berücksichtigen gilt, ist die Landfläche in privaten Händen. Grundeigentümer:innen verfügen, unabhängig davon, ob sie Waldeigentümer:innen oder Landwirt:innen sind oder im privaten Einfamilienhaus mit Garten wohnen, über ein kostbares Gut: Boden. Gesunde Böden erbringen eine Vielzahl essenzieller Ökosystemleistungen. Sie fungieren als Kohlenstoffspeicher, Wasserspeicher und Nährstoffvorrat und bilden die Grundlage für die Bereitstellung aller übrigen terrestrischen Ökosystemleistungen.⁷ Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und inwieweit Grundeigentümer:innen eine Verantwortung haben, einen Beitrag zur Aufrechterhaltung und Förderung dieser Leistungen für die Allgemeinheit zu erbringen.

I. Umweltökonomische Vorüberlegung: Die Tragik der verschwenderischen Unternutzung

Derzeit stellen Ökosystemleistungen, die auf respektive durch privaten Grund erbracht werden, in aller Regel positive Externalitäten dar, da die Grundeigentümer:innen für diese Leistungen keine Kompensation erhalten oder sonstige finanzielle Anreize haben.⁸ Eine Ausnahme bilden Versorgungsleistungen, welche – wie Obst, Fische oder Holz – an Ort und Stelle aus ihren Ökosystemen entnommen und auf Märkten gehandelt werden können.⁹ Regulierungs- und Basisleistungen hingegen sind klassische Allmendegüter: Sie sind je nach Art der Leistung für jedermann

5 Vgl. die Übersicht in *Millennium Ecosystem Assessment, Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*, 2005, S. 7.

6 Vgl. zu dieser Kritik schon *Bosselmann*, Im Namen der Natur, 1992, S. 137 ff.

7 *Ginzky*, ZUR 2015, 200; *Bartowski et al.*, Sustainability 10 (2018), 2447.

8 *Lant/Ruhl/Kraft*, BioScience 58 (2008), 971.

9 *Davidson*, Environmental Values 23 (2014), 466.

innerhalb eines bestimmten Umkreises frei verfügbar und dabei zugleich nicht-ausschließbar und erschöpflich. Die Kombination aus Nicht-Ausschließbarkeit und Erschöpflichkeit macht sie anfällig für das Phänomen, das *Garrett Hardin* im Jahr 1968 unter dem Begriff der Tragik der Allmende zusammengefasst hat.¹⁰ Ausgehend von einem Gedankenexperiment¹¹ mit einer frei zugänglichen, öffentlichen Viehweide zeigte er: Frei verfügbare Ressourcen werden so lange uneingeschränkt ausgenutzt, bis sie erschöpft sind. Die Kosten, die aus dem individuellen Verhalten für die anderen resultieren, werden ignoriert. Den Ausweg aus der so von *Hardin* beschriebenen Tragik der Allmende sahen in der Folgezeit Wissenschaftler:innen verschiedenster Disziplinen in der klaren Zuteilung von Verfügungsrechten; *Hardin* selbst gilt vielen als „Verfechter der Privatisierung“.¹² Der Versuch, die Tragik der Allmende durch Überführung öffentlicher Güter in Privateigentum aufzulösen, kann indes in eine diametrale Tragik umschlagen: Die sog. Tragik einer „verschwenderischen Unternutzung“.¹³ Die Unternutzung tritt ein, weil sich Grundeigentümer:innen typischerweise auf eine eingeschränkte Form der Nutzung konzentrieren, welche sich entweder wirtschaftlich rechnet – wie die forst- oder landwirtschaftliche Nutzung – oder eigenen pragmatischen oder ästhetischen Interessen folgt, welche das Interesse der Allgemeinheit an einer optimalen Versorgung mit Ökosystemleistungen unberücksichtigt lässt:

-
- 10 *Hardin* weist in seinem Beitrag selbst darauf hin, dass der Begriff der *tragedy of the commons* erstmals durch William Forster Lloyd (1794 – 1852) verwendet wurde, vgl. *Hardin*, *Science* 162 (1968), 1243 ff; *Ostrom* und *Bosselmann* erkennen Grundzüge einer Theorie der Tragik der Allmende schon bei Aristoteles, welcher ausführte, dass „[t]hat which is common to the greatest number has the least care bestowed upon it“, zitiert nach *Bosselmann*, in: Grinlinton/Taylor, *Property Rights and Sustainability*, 2011, S. 21 Fn. 1; siehe auch *Ostrom*, *Die Verfassung der Allmende*, 1999, S. 3.
 - 11 In diesem Gedankenexperiment ging *Hardin* davon aus, dass jeder Hirte der Gegend versucht, soviel Vieh als möglich auf der Weide grasen zu lassen, weil er allein von dem Verkauf eines jeden zusätzlichen Tiers profitiert. Die Nachteile der Übernutzung der Weide tragen alle Hirt:innen gemeinsam und damit jeder einzelne nur zu einem Bruchteil. Aus der Perspektive jeder einzelnen Hirt:in überwiegen so die individuellen Vorteile die kollektiven Nachteile, mit der Folge, dass die Weide so stark übernutzt wird, dass sie keinen Ertrag mehr bringt und der Boden erodiert, vgl. *Hardin*, *Science* 162 (1968), 1244 f.
 - 12 *Hengstermann*, *Von der passiven Bodennutzungsplanung zur aktiven Bodenpolitik*, 2019, S. 88.
 - 13 *Lant/Ruhl/Kraft*, *The Tragedy of Ecosystem Services*, *BioScience* 58 (2008), S. 971.

„In other words, the beneficiaries of ecosystem services do not overconsume them; rather, the owners of natural capital undersupply them.“¹⁴

Die so beschriebene Situation lässt sich anhand zweier Praxisbeispiele illustrieren: Der Entnahme von Totholz aus Wäldern und der Anlage sog. Schottergärten, bei welchen der Boden nach dem Abtragen der obersten Humusschicht versiegelt und mit Schotter aufgefüllt wird.¹⁵ In beiden Fällen wird in ökosystemische Prozesse eingegriffen: Die Entfernung von Totholz versagt dem Wald einen wichtigen Bestandteil seines Nährstoffkreislaufes und einen wertvoller Wasserspeicher.¹⁶ Infolge der Anlage von Schottergärten entstehen ökosystemisch tote Flächen. Diese bieten nicht nur keinerlei Raum für Tiere und Pflanzen.¹⁷ Durch die Versiegelung gehen die darunter liegenden Böden auch als Wasserspeicher und Kohlenstoffsenken verloren. Dennoch werden Schottergärten und Totholz-Entnahme derzeit von den Landesgesetzgebern noch überwiegend geduldet.¹⁸ Die resultierenden versteckten Kosten werden in Ermangelung einer Verantwortlichkeitszuweisung und Folgenanlastung durch den Gesetzgeber der Allgemeinheit auferlegt. Im vorliegenden Beitrag interessiert an dieser Konstellation derweil nicht die gesetzgeberische Untätigkeit, sondern die Frage nach einer privaten Verantwortung jenseits gesetzlicher Ver- und Gebote, ökosystemische Leistungen zu erhalten und zu fördern. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive knüpft diese Frage an die Diskussion um eine Ökologiepflichtigkeit des Eigentums an.

14 *Ruhl/Kraft/Lant*, Ecosystem Services (Fn. 1), S. 164 f.

15 Eingehend zu dieser Problematik *Ferber*, NuR 43 (2021), 370 ff.

16 Weitere Informationen hierzu u. a. auf: www.undekade-biologischesvielfalt.de/projekte/aktuelle-projekte-beitraege/detail/projekt-details/show/Wettbewerb/3230/ (letzter Aufruf am 11.4.2022).

17 In diesem Sinne auch VG Hannover, Urt. v. 26.11.2019, Az. 4 A 12592/17, Rn. 50.

18 Spezifische gesetzliche Vorkehrungen gegen Schottergärten existieren bislang in Baden-Württemberg (§ 21a Naturschutzgesetz BW), Hamburg (§ 9 HBauO), Schleswig-Holstein (§ 8 LBO SH) und Sachsen-Anhalt (§ 8 BauO LSA). Zum gesetzlichen Rahmen für das Belassen von Totholz im Wald vgl. *Kirchhof/Kreuter-Kirchhof*, Waldeigentum und Naturschutz, 2017, S. 100 ff.; *Czybulka*, NuR 42 (2020), 78 f.

II. Verfassungsrechtlicher Stand der Dinge: Die begrenzte ökologische Verantwortung von Grundeigentümer:innen

Die Frage nach einer „Ökologiepflichtigkeit“ des Eigentums wurde im verfassungsrechtlichen Schrifttum in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder gestellt.¹⁹ 1988 nahm *Leimbacher* den Gedanken einer dem Grundgesetz inhärenten Ökologiepflichtigkeit auf und vertrat, dass hieraus eine Pflicht von Eigentümer:innen zur Wahrnehmung der Interessen der Natur folge. Diese sei von einer Gestalt, „den Menschen [...] nicht nur auf die Beachtung der Rechte der Natur zu verpflichten, ihn vielmehr auch zu positiven Leistungen anzuhalten“²⁰ – eine Forderung, die in ihrer Progressivität im verfassungsrechtlichen Schrifttum bis heute ihresgleichen sucht.

Nach der deutschen Wiedervereinigung wurde in den Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission der Versuch unternommen, der sozialen Schranke aus Art. 14 Abs. 2 S. 2 GG auch eine ökologische Schranke hinzuzufügen. Danach sollte der Gebrauch des Eigentums auch dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, welches Teil des Wohls der Allgemeinheit sei, dienen.²¹ Entsprechende Vorschläge konnten sich jedoch nicht durchsetzen.²² Infolge der Einführung der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG dürfte heutzutage dennoch weitgehend anerkannt sein, dass Sozial- und Ökologiepflichtigkeit zwei „Teilaspekte des Gemeinwohlbezugs“ des Eigentumsgrundrechts sind.²³ Während der Begriff der Sozialpflichtigkeit mit der Sozialstaatsklausel nach Art. 20 Abs. 1 GG korrespondiert, strahlt die Ökologiepflichtigkeit über Art. 20a GG in die Eigentumsfreiheit hinein.²⁴ Dabei kann konstatiert werden, dass sich angesichts der großen Herausforderungen, die Klima- und Biodiversitätskrise für die Gesellschaft mit sich bringen, soziale und ökologische Zielsetzungen nicht immer trennscharf auseinanderhalten lassen.

Damit ist aber noch nichts darüber ausgesagt, ob und inwiefern Art. 14 GG den Einzelnen als Grundrechtsträger:innen eine private Verant-

19 Erstmalig wurde sie wohl von *Hübler* aufgeworfen, vgl. *Hübler*, DÖV 1985, 505.

20 *Leimbacher*, Die Rechte der Natur, 1988, S. 268.

21 Vgl. im Einzelnen den Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000, 5.11.1993, S. 67 f., 150.

22 Ebenso erwies sich der Versuch, die Schrankentrias der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG um ein Verbot der Beschädigung der natürlichen Lebensgrundlagen zu ergänzen, als erfolglos, vgl. BT-Drs. 12/6000, 5.11.1993, S. 68.

23 *Czybulka* (Fn. 18), 75.

24 *Czybulka* (Fn. 18), 75 f.

wortung zuweist. Hierzu bedarf es eines genaueren Blickes auf Art. 14 Abs. 2 GG. Der Aussagegehalt dieser Verfassungsnorm ist indes alles andere als zweifelsfrei geklärt. Eine Grundfrage, die sich hierbei stellt, ist, ob es sich bei Art. 14 Abs. 2 und Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG um zwei verschiedene Eigentumsschranken handelt.²⁵

1. Eine dem Eigentum inhärente Verpflichtung?

So wird teilweise angenommen, Art. 14 Abs. 2 GG beinhalte eine verfassungsunmittelbare Verpflichtung, welche dem Eigentum als solches anhafte und ohne gesetzgeberischen Konkretisierungsakt bestehe.²⁶ Dies folge bereits aus der eigenständigen Position der Verpflichtung, losgelöst von dem einfachen Gesetzesvorbehalt der Inhalts- und Schrankenbestimmungen. Art. 14 Abs. 2 GG wird nach dieser Ansicht dezidiert als eine Grundpflicht verstanden, welche den Staat berechtigt und die Bürger:innen verpflichtet.²⁷ So wie Art. 6 Abs. 2 nehme Art. 14 Abs. 2 GG:

„einen bestimmten Personenkreis für einen bestimmten Bereich in eine besondere Verantwortung und lege[...] diesen als Adressaten staatlicher Maßnahmen fest. Er ist durch diese Grundpflicht[...] konkretisierende Gesetze zu belasten.“²⁸

Doch auch ohne ein Tätigwerden des Gesetzgebers müsse Art. 14 Abs. 2 GG unmittelbar ein Mindestmaß an Pflichten entnommen werden können, da die Gemeinwohlbindung des Eigentums in Falle der legislativen Untätigkeit leerlaufen würde.²⁹ Von einem solchen „Grundpflicht“-Charakter des Art. 14 Abs. 2 S. 1 GG ging übrigens auch der Ausschussvorsitzende des Parlamentarischen Rates, *Herrmann von Mangoldt*, aus.³⁰

25 Vgl. statt vieler *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 14 GG, Rn. 415.

26 In diesem Sinne *Leimbacher*, Rechte (Fn. 20), S. 268; *Frenz*, Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht, 1997, S. 144; *Breuer*, Die Bodennutzung im Konflikt zwischen Städtebau und Eigentumsgarantie, 1976, S. 42 f.; *Wieland*, in: Schlieffen (Hrsg.), Republik, Rechtsverhältnis, Rechtskultur, 2018, S. 122 f.

27 *Papier/Shirvani* (Fn. 25), Art. 14 GG, Rn. 61; *Bryde*, in v. Münch/Kunig, GG, Art. 14 Rn. 66 ff.

28 Die Verursachereigenschaft sei „insoweit Folge einer besonderen Verantwortung“, vgl. *Frenz*, Verursacherprinzip (Fn. 26), S. 149.

29 *Frenz*, Verursacherprinzip (Fn. 26), S. 146.

30 *Papier/Shirvani* (Fn. 25), Art. 14 GG, Rdn. 61.

2. Art. 14 Abs. 2 GG als Direktive für den Gesetzgeber

Die heutzutage herrschende Ansicht und das Bundesverfassungsgericht sehen hingegen in Art. 14 Abs. 2 und Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG einen einheitlichen Gesetzesvorbehalt. Sie verstehen Art. 14 Abs. 2 GG als Auftrag und „Richtschnur“³¹ für den Gesetzgeber, im Rahmen der Inhalts- und Schrankenbestimmung die Sozialpflichtigkeit des Eigentums zu gewährleisten.³² Außerhalb der so gestalteten Rechtsordnung bestehen für Grundeigentümer:innen grundsätzlich keine darüber hinausgehenden Pflichten. Die Verfassungsaussage *Eigentum verpflichtet* wird zudem als viel zu wenig konkret beurteilt, um aus ihr eine unmittelbare Verpflichtung Einzelner ableiten zu können.³³ Jenseits der gesetzlichen Verpflichtungen soll somit auch keine spezifische Verantwortung von Grundeigentümer:innen bestehen, umweltschützende Maßnahmen zum Erhalt von Ökosystemleistungen beizutragen. Diese Auffassung vermag zwar insofern zu überzeugen, als dass sie sich auf den Grundsatz vom Vorrang des Gesetzes stützen lässt. Versäumt der Gesetzgeber indes, seiner Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen aus Art. 20a GG in gebotener Maß nachzukommen und ein umweltgerechtes Verhalten von Grundeigentümer:innen – wie beispielsweise in den eingangs skizzierten Beispielen – einzufordern, stellt sich die Frage, was von Art. 14 Abs. 2 GG substantiell verbleibt.

3. Verbleibende private Verantwortung aus Art. 14 Abs. 2 GG? – Selbstverantwortung vs. Tugendpflichten

Zum Teil wird vertreten, bei der Eigentümer:innenverantwortung handle es sich nicht um eine „Duldungspflicht entschädigungsloser Sozialbindung des Eigentums“³⁴ sondern um eine „Garantie autonomer Verantwortlichkeit“ zugunsten der Eigentümer:innen, welche als Verfassungserwar-

31 BVerfGE 20, 351 (356); 25, 112 (117); 31, 229 (275); 37, 132 (140); 42, 263 (294); 50, 108 (112); 81, 208 (220), 89 1 (5); stRspr.

32 Vgl. statt vieler *Jarass*, in *Jarass/Pieroth*, GG-Kommentar, 16. Aufl., 2020, Art. 14 GG, Rdn. 35a; *Eblers*, VVDStRL 51 (1992), 227; *von Brünneck*, Die Eigentums-garantie des Grundgesetzes, 1984, S. 393; *Papier/Shirvani* (Fn. 25), Art. 14 GG, Rn. 416; *Lepsius*, Besitz und Sachherrschaft im öffentlichen Recht, 2002, S. 130.

33 *Blasberg*, Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Grundeigentums zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, 2008, S. 178; *Wächter*, Der Staat 38 (1999), 298 f.

34 *Blasberg*, Inhalts- und Schrankenbestimmungen (Fn. 33), S. 179.

tung vom Staat zu schützen und zu fördern sei.³⁵ Art. 14 Abs. 2 GG räume dem Menschen „als Herr über die Natur dank seiner freiheitlichen Vernunft“³⁶ einen eigenverantwortlichen Handlungsbereich zum Schutz der Umwelt ein:

„Dabei trägt der Eigentümer die Verantwortung für den gemeinwohlorientierten Gebrauch des Eigentums, nicht die Allgemeinheit. Die Gemeinwohlziele definiert der Gesetzgeber, den gemeinwohlorientierten Gebrauch bestimmt grundsätzlich der Eigentümer. Er entscheidet als Träger der Eigentümerverantwortung über deren Ausgestaltung. Anders ist ein eigenverantwortlicher Gebrauch der Eigentümerfreiheit nicht möglich.“³⁷

Mit dem Postulat der Ökologiepflichtigkeit konfrontiert, wird fast schon reflexartig eingewendet, dass es einer solchen nicht bedürfe, da „derjenige, der Boden nutzt, ihn pflegt und nachhaltig nutzungsfähig erhält“.³⁸ In der Realität finden sich hingegen zahlreiche Belege für das Gegenteil.³⁹ Mangelnde Kenntnisse über ökosystemische Funktionen und Zusammenhänge, ökonomische Zwänge und andere Faktoren hindern Grundeigentümer:innen oft daran, ihr Land nachhaltig zu bewirtschaften und zu pflegen. Die These, „private owners take care of what they own“, entpuppt sich in der Praxis allzu oft als Schutzbehauptung und rhetorisches Feigenblatt.⁴⁰ Dieser Umstand ist den Vertreter:innen keineswegs unbekannt; sie

35 Hierzu *Leisner*, Umweltschutz durch Eigentümer, 1987, S. 73.

36 *Kirchhof/Kreuter-Kirchhof*, Waldeigentum (Fn. 18), S. 71.

37 *Kirchhof/Kreuter-Kirchhof*, Waldeigentum (Fn. 18), S. 31.

38 So die Beobachtung schon von *Hübler* (Fn. 19), 508; diese Annahme bestätigt z. B. die Behauptung von *Kirchhof/Kreuter-Kirchhof*: „Der Waldeigentümer mit seiner Erfahrung und seiner Verantwortung für die natürliche Entwicklung seines Waldes ist der Erstinterpret der Naturgesetzmäßigkeiten des Waldes“, vgl. *Kirchhof/Kreuter-Kirchhof*, Waldeigentum (Fn. 18), S. 65; in diesem Sinne auch *Depenheuer*: „Auch und gerade in den Fragen des Umwelt- und Naturschutzes ist der Eigentümer des Waldes der sachnächste und -gerechteste Sachwalter der Gemeinwohlverpflichtung des Waldes, für den und von dem er – vergangenheitsgeprägt und zukunftsorientiert – lebt“, vgl. *Depenheuer*, in: ders./Möhring (Hrsg.), Waldeigentum. Dimensionen und Perspektiven, 2010, S. XIV; *Leisner* sieht die Eigentümer:innen gar als „die geborenen Sachwalter für Umwelt“, vgl. *Leisner*, Umweltschutz (Fn. 35), S. 57, und identisch S. 170.

39 Vgl. hierzu u. a. die stichhaltige und studienbasierte Erwiderung *Czybulka* auf *Kirchhof/Kreuter-Kirchhof*, wonach das forstliche Flächenmanagement mit 95 Prozent die mit Abstand häufigste Ursache für die Gefährdung von Wäldern in Deutschland darstelle, siehe *Czybulka* (Fn. 18), 81 f. m. w. N.

40 *Freyfogle*, Valparaiso University Law Review 36 (2002), 307 ff., 318; *Ruhl*, University Journal of Law and Policy 9 (2002), 3; *Barritt*, Journal of Environmental Law 26 (2014), 9.

wird jedoch als ein Zugeständnis an das zugrundeliegende, klassisch-liberale Freiheitsverständnis verstanden, hinter welchem ökologische Belange zurücktreten. So interpretiert, schrumpft die behauptete Eigentümer:innen-Verantwortung zu einem bloßen „Eigentümerbelieben“⁴¹ zusammen. Prägnant überspitzt hat dies *Walter Leisner* im Jahr 1987 formuliert:

*„Umweltschutz durch Eigentümer — das ist zuallererst eine Wette auf das Vermögen des mündigen Bürgers, seine ‚wohlverstandenen Interessen‘ selbst zu begreifen und zu verfolgen. Und sollte sie selbst verloren werden, so muß sie der Demokrat nochmals halten: weil damit die Freiheit im Eigentum erkannt, im Eigentum Freiheit vom Bürger ganz angeeignet wird.“*⁴²

Diese – schon damals gewagte – These erscheint heutzutage vor den gravierenden ökosystemischen und klimatischen Veränderungen der vergangenen Jahrzehnte nicht länger haltbar. Denn wer würde für die Folgen dieser Wette, wenn sie unwiderruflich verloren ist, einstehen wollen?

Ein anderer, überzeugenderer Ansatz besteht deshalb darin, Art. 14 Abs. 2 GG als einen ethischen Appell an Eigentümer:innen ernst zu nehmen und für den Versuch einer Verrechtlichung zu öffnen. Dass eine unmittelbar gegenüber Privaten wirkende Grundpflicht im Sinne einer *Rechtspflicht* nicht aus Art. 14 Abs. 2 GG hervorgehen soll, bedeutet nicht, dass sich Eigentümer:innen jenseits der positiven Rechtsordnung in einem Verantwortungsvakuum bewegen. Vielmehr lässt sich diese verfassungsrechtlich einzigartige Norm auch so interpretieren, dass sie neben einem Auftrag an die Legislative zugleich die Befolgung von *Tugendpflichten* gebietet. Derartige Tugendpflichten werden im Gegensatz zu Rechtspflichten üblicherweise dem Bereich der Ethik zugeordnet und eine rechtliche Qualität verneint. Wie *Waechter* ausführt, funktioniert diese Differenzierung indes nur so lange, wie:

*„Nichtstörungspflichten als Rechtspflichten [ausreichen], um den Frieden in der Gesellschaft zu garantieren. Dies ändert sich in dem Moment, wo Friedensbedingung nicht mehr nur die Unterlassung von Störungen ist, sondern auch das aktive Hinwirken auf bestimmte gewünschte Zustände, die von existentieller Bedeutung sind. So verhält es sich mit der Notwendigkeit, eine ökologisch funktionsfähige Mitwelt zu schaffen.“*⁴³

Den Begriff der Tugendpflicht versteht *Waechter* als ein Pendant zu Verantwortung und diese wiederum als einen dezidiert *handlungsorientierten* Begriff:

41 So kritisch *Rittstieg*, Eigentum als Verfassungsproblem, 1975, S. 389.

42 *Leisner*, Umweltschutz (Fn. 35), S. 166.

43 *Waechter*, Der Staat 38 (1999), 309.

„Verantwortung gilt nicht so sehr der Schonung des status quo der Mitwelt, sondern ihrer Förderung, und zwar nicht nur bzgl. der gegenwärtig repräsentierten Interessen, sondern auch der zukünftigen.“⁴⁴

Insofern erschöpfen sich Tugendpflichten nicht in der Beachtung des Rücksichtnahmegebotes und des Verursacherverbotes. Indem sie den Menschen nicht als atomistisches Individuum, sondern als teilhabendes und -nehmendes Mitglied der Gesellschaft voraussetzen, transportieren sie die Erwartungshaltung, dass das individuelle Verhalten in positiver Weise zum eigenen und allgemeinen Wohlergehen beiträgt. Dieser Gedanke der Verantwortung als Solidarität, der bereits charakteristisch ist für das Sozialstaatsprinzip, lässt sich auch auf den Umweltstaat übertragen: So wie sich die soziale Wohlfahrt nicht durch den Staat allein verwirklichen lässt, bedarf auch der ökologische Staat der aktiven Mitwirkung seiner Bürger:innen.

III. Verantwortung von Grundeigentümer:innen – Zwei potenzielle Entwicklungspfade

Im verbleibenden Teil dieses Beitrages soll der Frage nachgegangen werden, wie die Annahme von Tugendpflichten aus Grundeigentum begründet und für die Rechtspraxis fruchtbar gemacht werden kann. Zwei alternative Entwicklungspfade sollen dazu cursorisch aufgezeigt werden. Den analytischen Bezugsrahmen bilden die Nachhaltigkeitspfade der Modernisierung und der Transformation.⁴⁵ Modernisierende Maßnahmen sind darauf ausgerichtet, „bestehende Institutionenordnungen effizient in Richtung Nachhaltigkeit umzubauen“⁴⁶, wobei die zentralen gesellschaftlichen Strukturen erhalten bleiben sollen. Transformative Strategien zielen demgegenüber auf einen grundlegenden Wandel der Lebensformen ab.⁴⁷ Moderne Narrative des Wirtschaftswachstums und der Natur als Kapital werden grundlegend in Frage gestellt.

44 Waechter (Fn. 43), 288.

45 Der dritte Nachhaltigkeitspfad der Kontrolle, wie er von Adloff/Neckel identifiziert wurde, wurde für die vorliegende Untersuchung nicht herangezogen, vgl. aber dazu Adloff/Neckel, *Modernisierung, Transformation oder Kontrolle?*, in: Dörre et al., *Große Transformation? Zur Zukunft moderner Gesellschaften*, 2019, S. 167ff.

46 Adloff/Neckel, *Modernisierung* (Fn. 45), S. 168.

47 Adloff/Neckel, *Modernisierung* (Fn. 45), S. 174.

1. Modernisierung: „[M]ake forests worth more standing than cut down“⁴⁸

Wer Schäden an Ökosystemen verursacht, soll diese ausgleichen – das ist der Grundgedanke des Verursacherprinzips. Spiegelbildlich dazu hat sich die Auffassung herausgebildet, dass derjenige entschädigt werden soll, der aktiv Maßnahmen zur Bereitstellung von Ökosystemleistungen ergreift: Von *polluter pays* zu *provider gets*.⁴⁹ Ein entsprechendes, marktbasierendes Instrument, das in wachsendem Maße inner- und zwischenstaatlich eingesetzt wird, sind Zahlungen für Ökosystemleistungen (ZÖL).⁵⁰ Grundgedanke dieses Instrumentes ist es, privaten Grundeigentümer:innen einen finanziellen Anreiz für die Bereitstellung von Ökosystemleistungen zu geben.⁵¹ Positive Externalitäten sollen auf diesem Wege internalisiert werden. Im Allgemeinen lassen sich zwei Arten von ZÖL unterscheiden: Programme, welche die partielle oder vollständige Einstellung von aktiven Nutzungen des Landes (z. B. keine Forst- oder Landwirtschaft zu betreiben), und Programme, die eine Modifikation der Aktivitäten zur Landbewirtschaftung vorsehen (z. B. die Verringerung des Einsatzes von Pestiziden). Derzeit werden derartige Programme vor allem aus staatlichen Mitteln finanziert. Längerfristig streben Befürworter:innen dieses Ansatzes indes auch eine stärkere privatrechtliche Nutzung von ZÖL-Vertragsregimen an, bei der private Bereitsteller:innen von privaten Nutznießenden für ihre Leistungen bezahlt werden und einen echten monetären Mehrwert im Vergleich zu potenziellen Alternativnutzungen erzielen können sollen.⁵² Möglich werden soll dies durch die sog. ökonomische Inwertsetzung von Ökosystemleistungen – dem Versuch, den Wert der Güter und Leistungen der Natur in konkret bezifferbaren Geldwerten auszudrücken.⁵³ In dieser Inwertsetzung liegt zugleich eine Chance, Umweltbelange in Abwägungsprozessen von Politik und Verwaltung in messbarer und transparenter Weise einfließen zu lassen. Gleichzeitig begegnet die Ökonomisierung von

48 *Salzman*, *Pace Environmental Law Review* 28 (2011), 600.

49 *Mauerhofer/Hubacek/Coleby*, *Ecology and Society* 18 (2013), Art. 14.

50 Im Englischen bezeichnet als *payments for ecosystem services*.

51 Dieser Ansatz ist keinesfalls neu. Die Idee, die Produktion von positiven Externalitäten zu subventionieren, wurden schon von dem Ökonomen *Arthur C. Pigou* in seinem Werk „*The Economics of Welfare*“ (1920) vorgebracht.

52 Vgl. hierzu z. B. OECD, *Paying for Biodiversity. Enhancing the Cost-Effectiveness of Payments for Ecosystem Services*, 2010, S. 38.

53 Vgl. grundlegend hierzu: TEEB, *Die Ökonomie von Ökosystemen und Biodiversität*, Synthesebericht, 2010.

Ökosystemleistungen viel Kritik.⁵⁴ Bedenken bestehen einerseits hinsichtlich der praktischen Realisierbarkeit dieses Ansatzes:⁵⁵ Wie soll der wirtschaftliche Wert verschiedener Ökosystemleistungen konkret bemessen werden? Wie lässt sich der Kreis der jeweils Nutznießenden sinnvoll eingrenzen? Wie lassen sich Mitnahmeeffekte vermeiden und die Vertragserfüllung überwachen? Und wer soll die Kosten tragen? Der Staat dürfte dazu jedenfalls nicht vollumfänglich in der Lage sein.⁵⁶ Darüber hinaus wenden sich kritische Stimmen aufgrund ethischer Erwägungen auch ganz grundsätzlich gegen die marktwirtschaftliche Inwertsetzung von Natur.⁵⁷ Die Natur werde auf ihren extrinsischen Wert reduziert, für dessen Bemessung primär die jeweils verfolgten Ziel- und Zwecksetzungen in Relation zum Menschen maßgeblich sind. Eine derartige Inwertsetzung berge die Gefahr, dass der Eigenwert der Natur, ihr intrinsischer Wert, aus dem Blickfeld gerät.⁵⁸ Privates Naturschutzhandeln, das nicht monetär, sondern rein intrinsisch motiviert ist, könnte verdrängt werden.⁵⁹ Auch besteht die Ge-

-
- 54 Ein hervorragender Überblick über die verschiedenen Positionen in dieser Debatte von Ökosystemleistungen findet sich bei *Bell-James*, *University of Queensland Law Journal* 39 (2020), 529.
- 55 WWF, *Accounting for Natural Capital in EU Policy Decision-Making. A WWF Background Paper on Policy Developments*, 2014, 14.
- 56 Dieses Argument wird auch insgesamt gegen Maßnahmen im Rahmen des Vertragsnaturschutzes angeführt, so führt z. B. *Tomuschat*, in: ders. (Hrsg.), *Eigentum im Umbruch*, 1996, S. 19 aus: „*Es ist für den Naturschutz geradezu eine Existenzfrage, daß er durch Maßnahmen verwirklicht werden kann, welche der betroffene Eigentümer entschädigungsfrei hinzunehmen hat. Kein Land ist so reich, daß es sich ständige Zahlungen aus Gründen des Naturschutzes leisten könnte. [...] Der Versuch, Naturschutz insgesamt auf freiwilliger Basis mit dem Lockmittel öffentlicher Zahlungen zu sichern, muß also fast zwangsläufig scheitern. In Ländern mit niedrigerem Lebensstandard hätte er von Anfang an keine ernstliche Chance*“.
- 57 Diese folge einem inhärent anthropozentrischen Bild von Natur, schreibe das Wachstumsnarrativ heutiger Industriegesellschaften fort und lasse das bestehende, unnachhaltige Wirtschaftssystem als Verursacher der heutigen Biodiversitäts- und Klimakrisen in seinen Grundfesten unberührt, so z. B. *Wilkinson*, *Journal of Human Rights and the Environment* 5 (2014), 184; *Morrow*, *Journal of Human Rights and the Environment* 5 (2014), 111.
- 58 Vgl. u. a. *Unmüßig*, *Wertschätzung Ja – Inwertsetzung und Monetarisierung von Natur – Nein Danke!*, 23.9.2019, https://www.boell.de/de/2019/09/23/inwertsetzung-und-monetarisierung-von-natur-nein-danke?dimension1=ds_oekonomie_natur_de (letzter Aufruf am 24.3.2022).
- 59 Im Englischen bezeichnet als *motivational crowding-out*, vgl. *Chapman et al*, *World Development* 129 (2020), 1 m. w. N.; das Pendant hierzu ist das *motivational crowding-in*, wenn finanzielle Anreize intrinsische Motive gerade fördern, vgl. *Chapman et al*, *World Development* 129 (2020), 2.

fahr, dass sich eine Mentalität des *No pay, no cure*⁶⁰ herausbildet, wie sie bereits im Landwirtschaftskontext konstatiert wurde und welche die Bereitschaft, ordnungsrechtliche Instrumente ohne Nachteilsausgleich zum Erhalt von Ökosystemleistungen zu akzeptieren, reduziert. Es bedarf einer genauen Reflektion, welcher Zweck mit ZÖL-Vereinbarungen verfolgt werden soll – geht es primär um die bloße Erfüllung eines Vertrags, nach dessen Auslaufen Grundeigentümer:innen zu alten Verhaltensweisen zurückkehren können? Oder soll darüber hinaus eine dauerhafte Verhaltensänderung, eine Verinnerlichung der übertragenen Verantwortung angestrebt werden? Da es sich um eine freiwillige Kooperationsform handelt, wird vertreten, dass das Interesse der Grundeigentümer:innen an einer Wiederaufnahme der ursprünglichen Nutzung notwendigerweise berücksichtigt werden muss.⁶¹ Das BNatSchG tut dies bereits durch das sog. Wiederaufnahmeprivileg aus § 14 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG, wodurch gerade ein Anreiz für die Übernahme temporärer Naturschutzpflichten geschaffen werden soll. Das Vertragsmodell besticht damit gerade auch durch das Versprechen der Beibehaltung der vollumfänglichen Autonomie der Eigentümer:innen. Die bestehenden wirtschaftlichen und eigentumsrechtlichen Verhältnisse werden fortgeschrieben und lediglich durch zusätzliche Verfügungspositionen und vertragliche Verantwortlichkeiten ergänzt.

2. Transformation: Eine eigentumsinhärente Verantwortung der guten Sachwalterschaft

Im Gegensatz dazu stellt sich das Konzept des *Stewardship* als Ausdruck der Suche nach einer neuen Beziehungskonzeption zwischen Mensch und Natur dar.⁶² In Ermangelung eines etablierten deutschsprachigen Begriffspendants lässt sich *Stewardship* auch als *gute Sachwalterschaft* bezeichnen. In dieser Konzeption übernimmt der:die Grundeigentümer:in eine individuelle Mitverantwortung für die Bewahrung der Schöpfung. In der Enzyklika *Laudato Si* des Papstes Franziskus aus dem Jahr 2015, welche auch

60 Backes, in: Tomuschat (Fn. 56), S. 200.

61 Lutter/Paschke, AFZ-DerWald 21/2018, 29.

62 Vgl. zugunsten einer Verpflichtung von Grundeigentümer:innen, ihr Land als ökologische Stewards zu verwalten, u. a. Freyfogle, Bounded People, Boundless Lands, 1998; Reid/Nsob, Environmental Law and Management 25 (2013), 13; Rodgers, The Cambridge Law Journal 68 (2009), 550 ff.; Lucy/Mitchell, Cambridge Law Journal 55 (1996), 566 ff.

im rechtswissenschaftlichen Schrifttum Beachtung gefunden hat,⁶³ ist insofern von einer Beziehung der „verantwortliche[n] Wechselseitigkeit“ die Rede:⁶⁴

„Jede Gemeinschaft darf von der Erde das nehmen, was sie zu ihrem Überleben braucht, hat aber auch die Pflicht, sie zu schützen und das Fortbestehen ihrer Fruchtbarkeit für die kommenden Generationen zu gewährleisten.“⁶⁵

Die *Stewardship*-Ethik findet ihre Wurzeln indes nicht nur in der jüdisch-christlichen Lehre, sondern auch in anderen Religionen und Philosophien.⁶⁶ Modernere, säkulare Begründungsansätze rekurrieren auf die menschlichen Grundbedürfnisse, die nur durch die begrenzt verfügbare Ressource des Bodens befriedigt werden können,⁶⁷ und auf die korrespondierenden Menschenrechte.⁶⁸ Auch bei *Stewardship* handelt es sich um ein anthropozentrisches Konzept, wodurch es sich in einem gewissen Spannungsfeld zu jüngeren, dezidiert ökozentrischen Ansätzen bewegt, die eine Zuweisung von subjektiven Rechten an die Natur anstreben.⁶⁹ Es steht jedoch für einen *altruistischen* in Abgrenzung zu einem *despotischen* Anthropozentrismus.⁷⁰ Wer in der Position ist, Inhaber:in einer Parzelle dieser begrenzten Ressource zu sein, soll damit in einer spezifischen Verantwortung stehen. Die Annahme ist, dass diese *Stewardship*-Verantwortung Grund und Boden selbst innewohnt, da sich nur auf diese Weise die Kontinuität der verantwortungsvollen Sachwahrung unabhängig von der

63 Shelton, AJIL 109 (2015), 132 – 135.

64 Papst Franziskus, Laudato Si, Enzyklika, Libreria Editrice Vaticana, 2015, Rn. 67.

65 Papst Franziskus, Laudato Si (Fn. 64), Rn. 67.

66 Vgl. einführend Worrell/Appleby, Journal of Agricultural and Environmental Ethics 12 (2000), 272; Barnes, Property Rights and Natural Resources, 2009, S. 155 ff.; Barritt, The Foundations of the Aarhus Convention, 2020, S. 135 ff., *Bavikatte*, Stewarding the earth, 2014, S. 39 ff., jeweils m. w. N.

67 Lucy/Mitchell, The Cambridge Law Journal 55 (1996), 597.

68 Turner, in: Martin-Ortega/Ferrier/Gordon/et al. (Hrsg.), Water Ecosystem Services, 2015, 163 –169.

69 Exemplarisch für die mittlerweile kaum noch überschaubare Literatur zu den Rechten der Natur Voigt (Hrsg.), Rule of Law for Nature, 2013; Gutmann, Hybride Rechtssubjektivität, 2021.

70 Der Begriff des *despotischen* Anthropozentrismus geht vorliegend auf Papst Franziskus zurück, der in seiner Enzyklika *Laudato Si* aus dem Jahr 2015 auf die „biblische Gesetzessammlung“ rekurriert, welche das Verhältnis des Menschen zu seinen Mitgeschöpfen als eines der Fürsorge beschreibt, vgl. Papst Franziskus, Laudato Si (Fn. 64), Rn. 68.

innehabenden Person gewährleisten lassen.⁷¹ Bei diesen Überlegungen ist zu berücksichtigen, dass sich aus solchen, zunächst ethischen Annahmen über Verantwortung nicht ohne Weiteres normative Schlussfolgerungen ziehen lassen.⁷² Insofern bedarf es einer Verrechtlichung sowohl durch Instrumente des Ordnungsrechts als auch der indirekten Steuerung, deren Erörterung allerdings über den vorliegenden Rahmen hinausweist.

3. Vermittelnder Ansatz

So gegensätzlich die beiden aufgezeigten Entwicklungspfade zunächst erscheinen mögen, sind sie nicht unvereinbar. Eine vermittelnde Herangehensweise haben *McKenzie Skene et al.* aufgezeigt.⁷³ In ihrem Beitrag zum *Stewardship*-Konzept diskutierten sie im Jahr 1999 sechs verschiedene Methoden, entsprechende Verpflichtungen im Recht zu inkorporieren. Zahlungen für Ökosystemleistungen stellen nach ihrer Ansicht keinen Widerspruch zur Etablierung einer *Stewardship*-Verantwortung dar, sondern lassen sich vielmehr in ein transformatives Modell zu ihrer inkrementellen Realisierung einordnen, innerhalb dessen sie einen der ersten Schritte bilden.⁷⁴ Denn auch im Rahmen von *Stewardship*-Vereinbarungen sind Ausgleichszahlungen möglich. Diese sollten jedoch lediglich notwendige Aufwendungen vergelten bzw. als eine monetäre Anerkennung dienen – eine Gewinnerzielungsabsicht soll gerade nicht unterstützt werden.⁷⁵ Einzelne empirische Forschungsprojekte konnten bereits belegen, dass

71 Vgl. *McKenzie Skene/Rowan-Robinson/Paisley/et al.*, *Edinburgh Law Review* 3 (1999), 161.

72 *Führ*, *Eigen-Verantwortung im Rechtsstaat*, 2003, S. 50.

73 *McKenzie Skene/Rowan-Robinson/Paisley/et al.* (Fn. 71), 151 ff.

74 *McKenzie Skene et al.* haben insgesamt folgende sechs Schritte zur Realisierung einer *Stewardship*-Verantwortung von Grundeigentümer:innen aufgezeigt (hier in aufsteigender Reihenfolge): Consultation; the use of financial incentives, education and persuasion; the imposition of financial penalties; regulating ownership; the acquisition of ownership or some lesser right; altering the nature of ownership, vgl. *McKenzie Skene/Rowan-Robinson/Paisley/et al.* (Fn. 71), 161.

75 In diesem Sinne definiert z. B. Art. 3 Nr. 37 des spanischen Gesetzes *del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad* den:die Träger:in von *Stewardship*-Verantwortung wie folgt: „Entidad de custodia del territorio: organización pública o privada, sin ánimo de lucro, que lleva a cabo iniciativas que incluyan la realización de acuerdos de custodia del territorio para la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad“, vgl. Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, 13.12.2007.

Zahlungen für Ökosystemleistungen von den Empfänger:innen weniger als eine Vergütung im eigentlichen Sinne, sondern vielmehr als ein Zeichen der Anerkennung ihrer individuellen Maßnahmen zum Schutz der Natur empfunden werden, wenn das Honorierungssystem beispielsweise Maßnahmen belohnt, die auch ohne diesen Anreiz durchgeführt worden wären.⁷⁶ Ob und inwieweit ZÖL-Programme tatsächlich eine *Stewardship*-Verantwortung von Grundeigentümer:innen befördern bzw. honorieren können, wird im Wesentlichen von der konkreten Ausgestaltung dieser Programme abhängen.

IV. Das *Stewardship*-Potenzial des Grundeigentums im Lichte von Art. 14 Abs. 2 GG

Doch ließe sich vor dem Hintergrund des aufgezeigten verfassungsrechtlichen Eigentumsverständnisses der zweite Entwicklungspfad überhaupt beschreiten? Mit anderen Worten, ist die Idee des Eigentums als gute Sachwalterschaft als solche mit dem Grundgesetz vereinbar? Wie diese Frage beantwortet wird, hängt wohl im Wesentlichen davon ab, mit welchem Absolutheitsanspruch die zentralen Rechtspositionen des Eigentumsrechts – Ausschließungsrecht und Nutzungsrecht – behauptet werden und welches transformative Potenzial der grundrechtlichen Eigentumsgewährleistung zugestanden wird. Hinsichtlich des Grundeigentums lässt sich bereits *de constitutione lata* feststellen, dass in diesem mehr als in jedem anderen Eigentum eine soziale und ökologische Bindung zur Geltung gebracht wird. Die herausgehobene Stellung des Grundeigentums aus den übrigen Eigentumsformen zeigt sich dabei auch im Verhältnis zu Art. 15 GG, welcher nicht nur für „Grund und Boden“, sondern auch für die „Naturschätze“, zu denen bei weiter Auslegung auch die Funktionen und Leistungen der Ökosysteme gehören dürften, die Möglichkeit der Vergesellschaftung eröffnet.⁷⁷ Dem verbreiteten Unbehagen der deutschen Verfassungsrechtswissenschaft bei der Betrachtung dieser eigentümlichen Norm steht hier ein wachsender Diskurs über die kollektive Verwaltung natürlicher Ressourcen auf der Grundlage des Prinzips der Treuhandschaft gegenüber⁷⁸ – ein Prinzip, welches mit dem *Stewardship*-Konzept eng verwandt ist. Die Anerken-

76 Chapman et al. (Fn. 59), 9.

77 In diesem Sinne zum Grundeigentum auch Breuer, Bodennutzung (Fn. 26), S. 43.

78 Vgl. schon frühzeitig Bosselmann, Natur (Fn. 6), S. 402 f.

nung einer *Stewardship*-Verantwortung muss demnach nicht zwangsläufig zu einer Dekonstruktion des Begriffs des Grundeigentums führen, sondern lediglich zu seiner Uminterpretation. Als ein Anknüpfungspunkt bietet sich der kürzlich von *Gunnar Folke Schuppert* vorgebrachte Vorschlag an, „Eigentum (auch) als Weltbeziehung“ zu verstehen.⁷⁹ Die Vorstellung von „Eigentum als Weltbeziehung“ findet im Grundeigentum einen besonderen Widerhall. Die Annahme, dass Grundeigentum ausschließbar und abgrenzbar sei, hat seit jeher nur auf dem Papier funktioniert, wo sich Grenzen erfinden und fein säuberlich ziehen lassen. Das reelle Eigentum an Grund und Boden lässt und ließ sich noch nie vollständig abgrenzen.⁸⁰ Die Bodenoberfläche mag uns immobil erscheinen. Sein Innenleben ist es nicht, auch wenn der juristische Sprachgebrauch vom „Erdkörper“ dies suggerieren mag: Die im Boden ablaufenden Nährstoffkreisläufe sind im ständigen Fluss, die zahllosen Bodenlebewesen in stetiger Bewegung. Auch die Wurzeln von Bäumen und Sträuchern halten sich nicht an die oberirdisch gezogenen Grenzen. Bedenkt man die vieldimensionale, ökosystemische Einbindung von Böden, wird deutlich, dass Beeinträchtigungen und Beschränkungen der ökosystemischen Funktionalität und Leistungen eines jeden Stück Lands sich stets auch auf die Umgebung auswirken. In dem Verhalten von Grundeigentümer:innen liegt somit immer auch ein Zugriff und eine Einwirkung auf fluide Umweltmedien, die zwar mit dem Grundeigentum in Verbindung stehen, aber von diesem nicht umfasst werden. Aus dieser Interaktion von Ökosystemleistungen von Dritten oder der Allgemeinheit resultiert die spezifische Verantwortung, einen Beitrag zum ökologischen Gesamthaushalt zu leisten. Dabei dürfte die Verantwortung des:r Eigentümer:in für den Erhalt und verantwortungsvollen Gebrauch eines Grundstücks umso größer sein, je höher dessen ökosystemische Bedeutung ist.⁸¹

De lege ferenda würde eine Anerkennung von Rechten der Natur ein zusätzliches Argument für eine Verantwortung aus Eigentum an nicht-humanen Naturelementen eröffnen, weil ihre Befreiung aus dem Objektzustand die Grundkoordinaten im System der miteinander abzuwägenden Rechte

79 *Schuppert*, Eigentum neu denken, 2019, S. 273.

80 Vgl. zu dieser vorliegend nur angedeuteten ökologischen Perspektive auf das Grundeigentum die instruktiven Beiträge von *Sax*, *Stanford Law Review* 45 (1992), 1442 ff.; und *Butler*, *Southern California Law Review* 73 (2000), 927 ff.

81 *Frotscher* deutete diesbezüglich schon 1992 eine sog. Theorie der abgestuften Sozialbindung an, vgl. *Frotscher*, in: *VVDStRL* 51 (1992), S. 314 (Aussprache). Parallel dazu ließe sich im vorliegenden Kontext von einer Theorie der abgestuften Ökologiebindung von Eigentum sprechen.

und Interessen grundlegend verändert. Ökosystemleistungen wären dann womöglich schlichtweg das Eigentum der Natur.

V. Auf dem Weg zu einem neuen Selbstverständnis von Grundeigentümer:innen?

Die Suche nach dem besten Ansatz, der Degradation von Ökosystemleistungen entgegenzuwirken, wirft ein Schlaglicht auf grundlegende Fragen im Spannungsfeld von Eigentum und Naturerhalt, welche im Rahmen des vorliegenden Beitrages allenfalls angedeutet werden konnten: Ist es erstrebenswert, dass private Verfügungsrechte für Allmendegüter geschaffen und diese den Mechanismen des Marktes unterworfen werden? Wer profitiert davon und wer wird benachteiligt? Und wer trägt Verantwortung? Oder sollte nicht vielmehr das Konzept des Grundeigentums selbst einer kritischen Bestandsaufnahme unterzogen werden? All dies sind Fragen, denen sich Politik, Gesellschaft und (Rechts-)Wissenschaft stellen müssen. Ihrer Beantwortung setzt indes in einem ersten Schritt zwingend eine Besinnung auf das Verhältnis der zwei Wertentscheidungen der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie voraus – die Privatnützigkeit und die Sozialpflichtigkeit.⁸² Diese Wertentscheidungen sollten wieder in ein ausgewogenes Verhältnis gerückt werden. Das gilt, mehr noch als für alle anderen Eigentumspositionen, für den Boden als unvermehrbares Grundlagerelement unserer natürlichen Lebensbedingungen.

82 In diesem Sinne auch *Breuer*, der „eine einseitige Verbiegung“ feststellt, „wenn man einerseits die Wertentscheidung zugunsten privaten Eigentums in Art. 14 Abs. 1 GG betont [...] und andererseits die Wertentscheidung für die Sozialpflichtigkeit in Art. 14 Abs. 2 GG zu einem bloßen Gesetzesvorbehalt und einer Gesetzgebungsrichtlinie degradieren will“; vgl. *Breuer*, *Bodennutzung* (Fn. 26), S. 142 Fn. 131; sowie parallel dazu die Beobachtung von *Führ* mit Blick auf § 903 BGB, dass die darin normierte Beschränkung der Eigentümer:innenbefugnisse durch das Gesetz oder entgegenstehende Rechte Dritter „offenbar als lapidare Selbstverständlichkeit überlesen [wird] und nicht [...] die gleiche Wirkung wie die positive Beschreibung der Eigentümerbefugnisse [entfaltet]“; vgl. *Führ*, *Eigen-Verantwortung im Rechtsstaat*, 2003, S. 96.

