

OLIVER LEPSIUS

Besitz und Sachherrschaft im öffentlichen Recht

Jus Publicum

81

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum öffentlichen Recht

Band 81



Oliver Lepsius

Besitz und Sachherrschaft im öffentlichen Recht

Mohr Siebeck

Oliver Lepsius, geboren 1964; Studium der Rechtswissenschaft in Bonn und München; Promotion 1993; LL.M. University of Chicago 1993; Max-Weber-Preis der Bayerischen Akademie der Wissenschaften 1995, Bayerischer Habilitationsförderpreis 1996, 2000 Habilitation an der Universität München, 2001 Professor für Öffentliches Recht an der Universität Heidelberg.

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung der Juristischen Fakultät der Universität München gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Lepsius, Oliver:

Besitz und Sachherrschaft im öffentlichen Recht / Oliver Lepsius.

– Tübingen : Mohr Siebeck, 2002

(Jus publicum ; 81)

978-3-16-158014-7 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

ISBN 3-16-147688-3

© 2002 J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen aus der Garamond-Antiqua belichtet, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden.

ISSN 0941-0503

Für Susanne

Vorwort

Sachherrschaft ist eine Grundkategorie des Rechts. Sie vermittelt Rechte und begründet Pflichten. In der Rechtsordnung werden Sachherrschaftsverhältnisse vielfältig ausgestaltet, etwa als Eigentum oder Besitz, und vielfältig in Bezug genommen, zum Beispiel über die Tatbestandsmerkmale des Betreibers oder des zustandsverantwortlichen Inhabers der tatsächlichen Gewalt. Als eine einheitliche Grundkategorie des Zivilrechts wie des öffentlichen Rechts, des Verfassungs- wie des Verwaltungsrechts ist Sachherrschaft bislang jedoch nur unzureichend wahrgenommen worden. Diesem Zustand will die hier vorgelegte Untersuchung abhelfen. Das geht nur um den Preis einer Neuformulierung der hergebrachten Eigentumsdogmatik. Nur wenn Sachherrschaftsformen über das zivilrechtliche Eigentum hinaus verfassungsrechtlichen Schutz genießen, kann Sachherrschaft als eine Grundkategorie auch der Pflichtigkeit erfaßt werden. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung der Sachherrschaft verspricht daher weitreichende Erträge für Fragen der verwaltungsrechtlichen Verantwortlichkeit.

Diese Abhandlung wurde im Sommersemester 2000 von der Juristischen Fakultät der Universität München als Habilitationsschrift angenommen. Herzliche Worte des Dankes gelten in erster Linie Peter Lerche, meinem Lehrer. Für die vielen Jahre vertrauensvoller Förderung und Unterstützung bin ich ihm sehr dankbar. Udo Di Fabio danke ich für den Zweitbericht und anregende Diskussionen. Meine Freunde Hans Christoph Grigoleit, Christoph Möllers, Andreas Thier, Andreas Voßkuhle und Christian Waldhoff haben das Entstehen auch dieses Werkes begleitet. Herzlichen Dank sage ich nicht nur für ihre Anregungen, Diskussionen und kritischen Bemerkungen, sondern vor allem auch für die gemeinsamen Jahre in München, die mir in prägender Erinnerung bleiben werden.

Ohne die materielle Sicherheit einer Förderung aus öffentlichen Mitteln hätte diese Untersuchung nicht geschrieben werden können. Dem Bayerischen Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst danke ich für die Verleihung eines Habilitationsförderpreises, der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die Bereitstellung des Druckkostenzuschusses.

Heidelberg, im September 2001

Oliver Lepsius

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Einleitung	1
Grundlegung	15
1. Sachherrschaft und Eigentum: Notwendigkeit einer neuen Modellbildung	15
2. Der vorrechtliche Status faktischer Sachherrschaft	17
3. Gegenständliche oder interpersonelle Wirkung	20
4. Faktische Sachherrschaft und normgeprägte Sachherrschaft	26
5. Normgeprägte rechtliche und normgeprägte tatsächliche Sachherrschaft	30
6. Gegenprobe: nichtgegenständliche Schutzgüter	33
7. Zusammenfassung	37

Erster Teil

Verfassungsrechtliche Fundierung des Sachherrschaftsmodells

<i>Kapitel 1: Sachherrschaft als Schutzgut der Eigentumsgarantie</i>	41
1. Der verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff	41
a) Art. 153 WRV oder § 903 BGB als begriffliche Vorbilder?	42
b) Zur Entwicklung des eigenständigen verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffs	45
c) Insbesondere: das Leistungskriterium bei subjektiven öffentlichen Rechten .	49
d) Betrachtung unter dem Aspekt der Sachherrschaft	52
2. Eigentumsprägung als normgeprägte Sachherrschaft	53
a) Zur Trennbarkeit von Berechtigung und Verpflichtung	55
b) Zur Einheitlichkeit der Normprägung	60
c) Umsetzung der normgeprägten Sachherrschaft durch Art. 14 GG	63
3. Der Freiheitsschutz des verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffs (faktische Sachherrschaft)	64
a) Der personale Kern des Schutzguts	65
b) Verfügbarkeit und Nutzbarkeit	70
aa) Verfügbarkeit als rechtliche Herrschaftsform	71

bb) Nutzbarkeit als rechtliche und tatsächliche Herrschaftsform	71
cc) Trennungsbedürftigkeit von Verfügung und Nutzung	75
dd) Betrachtung unter dem Aspekt der Sachherrschaft	75
c) Abgrenzung von Eigentumsbindung und Enteignung	76
aa) Enteignung als Entzug der rechtlichen Sachherrschaft	76
bb) Kongruenz zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	78
cc) Abgrenzungsfragen in Einzelfällen	79
4. Besitz in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	81
a) Besitz als vermögenswertes Recht	81
b) Der Mieter-Besitz-Beschluß (BVerfGE 89, 1)	83
aa) Verfassungsrechtliche Eigentumsbegründung als faktische Sachherrschaft ..	83
bb) Dreifache Begründung der Sachherrschaft des Wohnungsinhabers	84
cc) Die Normprägung des Besitzes als rechtliche und tatsächliche Sachherrschaft	85
dd) Der notwendig geteilte verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff	88
c) Auffassungen in der Literatur	90
aa) Besitz als nur obligatorische Rechtsstellung	90
bb) Verfassungsrechtlicher geschützter unberechtigter Besitz?	91
cc) Keine Verfügungsbefugnis des Mieters	92
d) Konsequenzen in Gesetzgebung und Rechtsprechung	93
aa) Besitz als nur obligatorische Rechtsstellung	93
bb) Beteiligung des Besitzers als Nachbar	96
5. Zusammenfassung	100
<i>Kapitel 2: Die Begründung sachherrschaftsbezogener Pflichten</i>	103
1. Das Verhältnis subjektiver Rechte und Pflichten	103
a) Das Trennungsmodell	104
b) Das Reflexmodell	107
2. Pflichtenstellungen aus subjektivrechtlicher Sachherrschaft	110
a) Der Grund der Pflichtigkeit	110
aa) Nutzbarkeit und Beherrschbarkeit	110
bb) Korrelationsgrundsatz	112
cc) Individuelle Zurechnung	115
b) Die Grenze der Pflichtigkeit	118
aa) Ausgestaltungscompetenz des Gesetzgebers	118
bb) Pflichtenbegrenzungen durch den Korrelationsgrundsatz	119
cc) Bedeutung der Sozialpflichtigkeit	123
c) Die Dichte der Pflichtigkeit	125
3. Zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der Eigentümersverantwortlichkeit	127
a) Konkretisierung der Sozialbindung	129
b) Inhalts- und Schrankenbestimmung	130
c) Vermittelnder Ansatz	132
4. Zusammenfassung	133

Zweiter Teil

Normprägung im Sachherrschaftsmodell

<i>Kapitel 3: Die Normprägung der rechtlichen Sachherrschaft</i>	135
1. Zivilrechtliches Eigentum als Muster rechtlicher Sachherrschaft	136
2. Eigentum an öffentlichen Sachen	142
a) Eigentum im Straßen- und Wegerecht	142
b) Aufteilung in öffentliche und private Sachen	144
c) Öffentlich-rechtliche Sachherrschaft statt öffentliche Sache?	148
d) Modifiziertes Privateigentum?	150
e) Bewertung	151
3. Gewässereigentum	154
4. Eigentum im Bergrecht	158
a) Zivilrechtliches Bergwerkseigentum	158
b) Neue Gegenstandsdefinitionen	160
c) Abspaltung von Befugnissen?	162
d) Bewertung	164
5. Sonderfall öffentliches Eigentum	165
6. Zusammenfassung	168
 <i>Kapitel 4: Die Normprägung der tatsächlichen Sachherrschaft</i>	 171
1. Vorüberlegungen zur Ermittlung von Faktizität im Recht	171
a) Zur Selektionsbedürftigkeit faktischer Umstände	172
b) Zur Unverzichtbarkeit normativer Maßstäbe	174
c) Georg Jellinek und die normative Kraft des Faktischen	176
d) Zwischenbetrachtung	179
2. Besitz als faktisches Verhältnis	180
a) Der Grundsatz des § 854 Abs. 1 BGB	181
b) Zur Faktizität der tatsächlichen Sachherrschaft	182
c) Die nähere Ausgestaltung tatsächlicher Gewalt durch das BGB	184
aa) Erwerb und Verlust des Besitzes: §§ 854 Abs. 2, 856 Abs. 1 BGB	185
bb) Besitzender Nichtbesitzer: § 855 BGB	186
cc) Nichtbesitzender Besitzer: § 857 BGB	188
dd) Besitzvermittelter Nichtbesitzer: § 868 BGB	190
d) Normative Selektionsbedürftigkeit tatsächlicher Sachherrschaft	192
e) Zum Besitzwillen als normativem Merkmal	194
f) Zusammenfassung	199
3. Besitz als Rechtsverhältnis	202
a) Gegenständlicher Bezug und Interpersonalität	202
b) Besitzschutz als Verwirklichung normativer Zwecksetzungen	204
4. Besitz als soziales Verhältnis	207
a) Die Verkehrsanschauung als soziale Tatsache	207
b) Die Verkehrsanschauung nach Leo Rosenberg	209

c) Besitz in der Interessenlehre Philipp Hecks	211
d) Zur Kritik der Verkehrsanschauung	214
5. Zusammenfassung	216

Dritter Teil

Entfaltung des Sachherrschaftsmodells

<i>Kapitel 5: Die Zustandsverantwortlichkeit als sachherrschaftsbezogene Regelungsstrategie</i>	219
1. Zur Dualität von Zustands- und Verhaltensverantwortlichkeit	220
a) Einfachgesetzliche Ausprägung	221
b) Abgrenzung von Zustands- und Verhaltensverantwortlichkeit	222
c) Zurechnung über Verursachung oder Sachherrschaft	226
2. Die unterschiedlichen Kausalitätsanforderungen bei der Zustands- und Handlungsverantwortlichkeit	228
a) Kausalität bei der Zustandsverantwortlichkeit	229
b) Zur Theorie der unmittelbaren Verursachung	231
c) Kausalität bei der Handlungsverantwortlichkeit	234
d) Der Einfluß des Grundsatzes der effektiven Gefahrenabwehr auf die Zurechnung	237
e) Zwischenbetrachtung	239
3. Zur Rolle der Verursachung bei der Zustandsverantwortlichkeit	242
a) Die Entbehrlichkeit von Verursachungstheorien bei der Zustandshaftung ..	242
b) Begrenzung der Zustandsverantwortlichkeit durch Verursachungsbeiträge ..	244
c) Erweiterung der Zustandsverantwortlichkeit durch Verursachungsbeiträge ..	246
d) Die fehlende Theorie normgeprägter Sachherrschaft als Ursache der Begrenzungsversuche	248
4. Begrenzung der Zustandsverantwortlichkeit über den Korrelationsgedanken	249
a) Der Korrelationsgedanke und Art. 14 GG	250
aa) Der Korrelationsgedanke nach Friauf	250
bb) Alternative Gefahrenzurechnung an Private und die Allgemeinheit	251
cc) Der Zufall und die Allgemeinheit	252
b) Die Sachherrschaft und die Ausprägung der Eigentumsgarantie	254
c) Korrelation als Ausprägung der Sozialbindung oder der Sachherrschaft? ..	257
d) Der Korrelationsgedanke bei Grund und Boden	261
aa) Zur Situationsgebundenheit	261
bb) Kriegstrümmerfälle	265
cc) Tanklastwagenunfälle	267
5. Begrenzung der Zustandsverantwortlichkeit über „gestörte Privatnützigkeit“	268
a) Gestörte Privatnützigkeit als Grenze i. S. v. Art. 14 GG?	268
b) Gestörte Wirtschaftlichkeit als Grenze i. S. v. Art. 14 GG?	271

c) Privatnützigkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	275
d) Anwendung auf die Zustandsverantwortlichkeit	279
e) Reaktionen des Gesetzgebers	282
f) Zusammenfassung	284
 <i>Kapitel 6: Die Zustandsverantwortlichkeit aus rechtlicher und tatsächlicher Sachherrschaft</i>	 287
1. Gesetzliche Ausgestaltung der Zustandsverantwortlichkeit	287
a) Der Normbestand	287
b) Die Zweitrangigkeit des Eigentums bei der Zustandsverantwortlichkeit	290
2. Der Eigentümer als Zustandsverantwortlicher	292
a) Begriff des Eigentümers	292
b) Polizeirechtlicher Zweck: rechtliche Sachherrschaft	295
c) Sinn und Zweck der begrifflichen Zivilrechtsakzessorietät	296
d) Zusammenfassung	300
3. Der „andere Berechtigte“ als Zustandsverantwortlicher	301
4. Der „Inhaber der tatsächlichen Gewalt“ als Zustandsverantwortlicher	305
a) Zur Zivilrechtsakzessorietät des Begriffs „Inhaber der tatsächlichen Gewalt“	305
aa) Tatsächliche Gewalt als rein tatsächliche Sachherrschaftsbeziehung	306
bb) Tatsächliche Gewalt als hilfswiese bürgerlich-rechtliche Kategorie	307
cc) Der faktisch reduzierte Besitzbegriff des OVG Münster	308
dd) Herrschaftswille für tatsächliche Sachherrschaft?	312
b) Schlußfolgerungen	313
c) Sinn und Zweck der Anknüpfung an tatsächliche Sachherrschaft	315
aa) Gefahrenabwehr, Sachherrschaft und Einwirkungsmöglichkeit nach Drews	316
bb) Gefahrenabwehr und Einwirkungsmöglichkeit in der neueren Rechtsprechung	317
d) Die Sachherrschaft als zentrales normatives Kriterium	319
e) Tatsächliche Gewalt als normgeprägte tatsächliche Sachherrschaft	322
5. Anwendungsbeispiele	324
a) Der abfallrechtliche Besitzbegriff des Bundesverwaltungsgerichts	324
b) Oberverwaltungsgerichtliche Entscheidungen	328
c) Ordnungspflicht in der Insolvenz	333
d) Zusammenfassung	335
 <i>Kapitel 7: Weitere Ausprägungen der Sachherrschaft im Verwaltungsrecht</i>	 337
1. Anknüpfungen an tatsächliche Sachherrschaft	338
a) Abfallrecht	338
aa) § 3 AbfG a.F.	338
bb) § 3 Abs. 6 KrW-/AbfG	340
b) Bodenschutzrecht	342
aa) § 4 Abs. 2 BBodSchG	342

bb) § 4 Abs. 6 BBodSchG	343
cc) § 7 BBodSchG	344
dd) § 25 Abs. 4 Entwurf BBodSchG	345
c) Betreiber	347
aa) Bestimmungsversuche des Betreiberbegriffs	347
bb) Betrachtung unter dem Aspekt der Sachherrschaft	349
2. Anknüpfungen an rechtliche Sachherrschaft	351
3. Mischformen: Das Beispiel der Produktverantwortung	352
4. Zusammenfassung	359

Vierter Teil

Alternativen zum Sachherrschaftsmodell – Bestandsaufnahme und Kritik

<i>Kapitel 8: Alternative Pflichtenbegründungen zum Sachherrschaftsmodell</i>	361
1. Vorüberlegung	361
a) Die Alternativität von sachherrschaftsbezogenem und handlungsbezogenem Vorgehen	361
b) Umweltrecht als Referenzgebiet eines primär handlungsorientierten Vorgehens	363
2. Die Aufspaltung von Rechten und Pflichten im Verfassungsrecht	366
a) Zwei Begründungsmodelle von Eigentümerpflichten	366
b) Grundzüge des Trennungsmodells	370
c) Neue Grundrechtsdimensionen durch Umweltschutz?	377
d) Aufspaltung durch monetäre Quantifizierbarkeit	380
e) Umdeutung subjektiver Rechte zu funktionalem Systemschutz	384
f) Dichotomisierung von Privatrecht und öffentlichem Recht	387
3. Konsequenzen des Trennungsmodells	390
a) Grundpflichten	390
b) Schutzpflichten	394
c) Verantwortungsteilung	398
d) Staatszwecke und Staatsaufgaben	406
e) Wiederbelebungen traditioneller Debatten	409
f) Das Sachherrschaftsprinzip als Gegenprobe	415
4. Staatsaufgabe Umweltschutz	420
a) Zum umweltrechtlichen Kontext gegenwärtiger Grundsatzkontroversen ...	421
b) Gefahren einer Wertüberhöhung des Umweltschutzes	424
c) Die notwendig sektorale Regelungsstrategie des demokratischen Verfassungsstaats	429
d) Zur verfassungsrechtlichen Begründung von Umweltschutz: drei Phasen ..	436
aa) Erste Phase: Umweltschutz als Staatsaufgabe	438
bb) Zweite Phase: Umweltschutz und Verfassungsrecht	440

cc) Dritte Phase: Umweltschutz als Verfassungsrecht	443
<i>Kapitel 9: Alternative Pflichtenstellungen zum Sachherrschaftsmodell ...</i>	449
1. Die Entsubjektivierung und die Kausalitätskrise	449
2. Grundprinzipien des Umweltrechts	458
a) Die Reduktion auf das Verursacherprinzip	459
aa) Doppelnatur und Zirkularität	459
bb) Haftungsverlagerungen und Haftungslücken	463
b) Die Ausdehnung auf das Vorsorgeprinzip	467
aa) Kompensation verursachungsbedingter Haftungslücken	467
bb) Der Normbestand	469
cc) Dogmatische Einordnungsschwierigkeiten	471
dd) Reformulierung der Vorsorgepflichten als Sachherrschaftspflichten	478
c) Der Ausgleich durch Kooperations- und Kompensationsprinzip	484
aa) Funktion und Normbestand	484
bb) Skepsis gegenüber dem Kooperationsprinzip	486
cc) Das Bundesverfassungsgericht und das Kooperationsprinzip	489
3. Fortentwicklung der Prinzipientrias durch die Entwürfe eines Umweltgesetzbuchs	494
a) UGB-AT 1990	495
aa) Kooperationsprinzip	496
bb) Verursacherprinzip	498
b) UGB-KomE 1998	499
4. Die andere Strategie: Sachherrschaftsbezogene Zurechnung	502
a) Vorzüge der sachherrschaftsbezogenen Zurechnung	503
b) Die Zustandsverantwortlichkeit im UGB-AT 1990	505
c) Die Zustandsverantwortlichkeit im UGB-BT 1994	508
d) Die Zustandsverantwortlichkeit im UGB-KomE 1998	510
e) Die Zustandshaftung nach § 348 UGB-KomE	513
f) Umweltpflichtigkeit des Eigentums im UGB-KomE	517
5. Bewertung	519
Literaturverzeichnis	523
Sachverzeichnis	571

Abkürzungsverzeichnis

AbfG	Abfallgesetz
AcP	Archiv für civilistische Praxis
a.F.	alte Fassung
AG	Die Aktiengesellschaft
AK-GG	Alternativkommentar zum Grundgesetz
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
AS	Amtliche Sammlung von Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Koblenz und Saarlouis
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebsberater
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGSG	Bundsgrenzschutzgesetz
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BV	Bayerische Verfassung
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRZ	Deutsche Rechtszeitschrift
DStR	Deutsches Steuerrecht
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ESVGH	Entscheidungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofes Baden-Württemberg
EUDUR	Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
FG	Festgabe, Finanzgericht
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GenTG	Gentechnikgesetz
GesO	Gesamtvollstreckungsordnung
GewArch.	Gewerbearchiv
HdUR	Handwörterbuch des Umweltrechts
HStR	Handbuch des Staatsrechts, J. Isensee/P. Kirchhof (Hg.)
HVfR	Handbuch des Verfassungsrechts, E. Benda/W. Maihofer, H.-J. Vogel (Hg.)
InsO	Insolvenzordnung
JhJB	Jherings Jahrbücher
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JW	Juristische Wochenschrift

JZ	Juristen-Zeitung
KJ	Kritische Justiz
KO	Konkursordnung
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
Lfg.	Lieferung
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LStVG	Landesstraf- und Verordnungsgesetz (Bayern)
MEPolG	Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes
MWG	Max Weber-Gesamtausgabe
Nd.	Neudruck
N.F.	Neue Folge
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungs-Report
NWVbl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OBG	Ordnungsbehördengesetz (NRW)
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Münster und Lüneburg
ÖZöR	österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht
PAG	Polizeiaufgabengesetz (Bayern)
PolG	Polizeigesetz
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht (Entscheidungssammlung)
PVG	Polizeiverwaltungsgesetz (Preußen)
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RG	Reichsgericht
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RJ	Rechtshistorisches Journal
Rz.	Randziffer
SRU	Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
StuW	Steuer und Wirtschaft
StWStP	Staatswissenschaft und Staatspraxis
ThVbl.	Thüringer Verwaltungsblätter
Tz.	Textziffer
UGB-AT	Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil -
UGB-BT	Umweltgesetzbuch – Besonderer Teil -
UGB-KomE	Umweltgesetzbuch, Entwurf der unabhängigen Sachverständigenkommission
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VersR	Versicherungsrecht
VerwArch.	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WG	Wassergesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WiSta	Wirtschaft und Statistik
WiVerw.	Wirtschaft und Verwaltung (Beilage zum Gewerbearchiv)
WM	Wertpapier-Mitteilungen

WRV	Weimarer Reichsverfassung
WuM	Wohnungswirtschaft und Mietrecht
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZK	Zollkodex, Zürcher Kreis
ZMR	Zeitschrift für Miet- und Raumrecht
ZRG RA	Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Einleitung

Was ist nicht alles über das Eigentum geschrieben worden. Wie aber steht es um den Besitz? Besitz scheint kein Rechtsbegriff des öffentlichen Rechts zu sein. Dieses Rechtsinstitut scheint ganz dem Gebiet des Privatrechts anzugehören. In Stichwortverzeichnissen öffentlich-rechtlicher Gesetzessammlungen oder der Kommentarliteratur sucht man den Begriff „Besitz“ meistens vergeblich. Das ist auf den ersten Blick verständlich, denn Probleme der Sachherrschaft werden im öffentlichen Recht traditionellerweise aus der Perspektive des Eigentumsbegriffs erfaßt. Das Verfassungsrecht stattet das Eigentum mit grundrechtlichem Schutz aus. Schon deswegen gehört das Eigentum zu den Grundbegriffen des öffentlichen Rechts. Auf den zweiten Blick ist hingegen unverständlich, warum Besitz als Rechtsbegriff des öffentlichen Rechts gegenüber dem Eigentum vernachlässigt wurde. Allerorten verwendet das Verwaltungsrecht nämlich Besitzbegriffe mit dem Ziel, Pflichtenstellungen zu normieren. „Inhaber“, „Halter“, „Betreiber“ oder Zustandsverantwortlicher sind Rechtsbegriffe für Besitzverhältnisse, die öffentlich-rechtliche Pflichten auslösen. Eine dem Vordergründigen verhaftete Beobachtung des öffentlichen Rechts könnte zu dem Schluß gelangen, daß Rechte in erster Linie als Eigentum ausgestaltet sind, während Pflichten in erster Linie als Besitzverhältnisse statuiert werden. Mitunter hat es den Anschein, als ob Eigentum berechtigt, Besitz hingegen verpflichtet.

Diese Studie möchte das Verhältnis von Rechten und Pflichten der Eigentümer und Besitzer untersuchen und in eine einheitliche, verbindende Struktur bringen, die Eigentum und Besitz, Verfassungs- und Verwaltungsrecht umfaßt. Zu diesem Zweck wird eine neue Kategorie vorgeschlagen, um die bislang bestehenden, systematischen Dichotomien zu vermeiden: Sachherrschaft. Das Gemeinsame von Eigentum und Besitz liegt im Bezug auf Sachherrschaft. Der Eigentumsbegriff und die Besitztatbestände sind Rechtsbegriffe, die verschiedene Formen von Sachherrschaft rechtlich erfassen. Sachherrschaft bezeichnet das verbindende Tertium von Besitz und Eigentum. Mit dem Oberbegriff der Sachherrschaft soll eine dogmatische Systembildung ermöglicht werden, die über die herkömmlichen Aufspaltungen von Rechten und Pflichten im Verfassungs- und Verwaltungsrecht als Eigentum und Besitz hinaus gelangt. Das Anliegen dieses Buches ist es, mit der Kategorie der Sachherrschaft eine Dogmatik von Rechten und Pflichten zu entwickeln, die die verschiedenen Sachherrschaftsformen in der Rechtsordnung umfaßt und erklärt.

Im folgenden soll Sachherrschaft als eine grundlegende Kategorie des öffentlichen Rechts zur Zurechnung von Rechten und Pflichten entwickelt werden. Auf der Basis eines Sachherrschaftsmodells im öffentlichen Recht wird die bisherige Zuschreibung von Rechten und Pflichten kritisch zu hinterfragen sein. Genießt wirklich nur eine Form der Sachherrschaft, das Eigentum, grundrechtlichen Schutz? Sind Besitz und andere Sachherrschaftsformen nicht gleichfalls verfassungsrechtlich geschützt? Klaffen sachherrschaftsgebundene Rechte und Pflichten auseinander und sollten sie von der Rechtsordnung mit der Dichotomie von Eigentum und Besitz erfaßt werden? Läßt sich also zwischen Rechten und Pflichten dergestalt trennen, daß sie jeweils einer anderen Sachherrschaftsposition zugewiesen werden? Oder liegt nicht vielmehr ein Konzept näher, das Rechte und Pflichten im Hinblick auf die jeweiligen Sachherrschaftsposition begründet, aber auch begrenzt?

Desiderate bestehen zunächst auf der Ebene des Verwaltungsrechts. Woran genau knüpft das Verwaltungsrecht an, wenn es „Besitztatbestände“ verwendet? Das deutsche Verwaltungsrecht enthält an vielen Stellen Tatbestandsvoraussetzungen, die an die Sachherrschaft anknüpfen. In nur wenigen Fällen wird dabei explizit von Besitz gesprochen. Häufiger sind Umschreibungen wie „Innehaben der tatsächlichen Gewalt“, „Gewahrsam“, „Führen“, „Halten“, „Betreiben“, „Inhaber“. Besonders im Umweltrecht spielen Sachherrschaftsverhältnisse eine ausgeprägte Rolle.

Im Abfallrecht verwendet das Gesetz den Begriff des „Abfallbesitzers“ (§ 3 Abs. 1 AbfG, § 3 Abs. 6 KrW-/AbfG). Das neue Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht legt Handlungs- und Duldungspflichten nicht nur dem Besitzer als Inhaber der tatsächlichen Sachherrschaft auf, sondern auch dem Eigentümer und Erzeuger von Abfällen (§§ 3 Abs. 5, 11, 14 KrW-/AbfG). Hinzu kommt als neuer Begriff die „Produktverantwortung“, eine Sachbeziehung, die über die bisherigen Tatbestände hinausgeht (§ 22 KrW-/AbfG). Handelt es sich jeweils um eine zivilrechtsakzessorische Bestimmung der Besitzlagen, sei es als Recht zum Besitz oder als tatsächliche Sachherrschaft im Sinne von § 854 BGB? Oder geht das öffentliche Recht, wenn es an Besitztatbestände anknüpft, von einer eigenen Besitzdogmatik aus?

Eine vom zivilrechtlichen Besitzbegriff verschiedene, aber gleichwohl privatrechtsakzessorische Besitzdefinition enthält § 4 BWaldG: Waldbesitzer im Sinne des Gesetzes ist der Waldeigentümer und der Nutzungsberechtigte, sofern dieser unmittelbarer Besitzer des Waldes ist. Das Enteignungsrecht kennt die vorzeitige Besitzeinweisung (Art. 39 BayEG). Daneben finden sich Formulierungen, in denen das Gesetz nicht von Besitzer spricht, sondern vom „Inhaber der tatsächlichen Gewalt“. Der Inhaber der tatsächlichen Gewalt ist überhaupt einer der Zentralbegriffe des Eingriffsrechts, nicht nur bei der Gefahrenabwehr. Die Polizeipflichtigkeit des Zustandsverantwortlichen wird an dieses Merkmal geknüpft. Auch das Bundes-Bodenschutzgesetz nennt den Inhaber der tatsächlichen Gewalt als Sanierungspflichtigen (§ 4 Abs. 2 und 3 BBodSchG). Ebenso verfahren landesrechtliche Sanierungsvorschriften (z.B. Art. 68a Abs. 1 Satz 2

BayWG). Ein anderes Beispiel bietet das BSeuchG, das vom Inhaber der tatsächlichen Gewalt über Räume, Anlagen und Einrichtungen spricht (§§ 10 Abs. 2, 10a Abs. 1 Satz 3 BSeuchG), an anderer Stelle zusätzlich noch Eigentümer, Nutzungsberechtigte und die zur Unterhaltung von Gegenständen Verpflichteten neben dem Inhaber der tatsächlichen Gewalt anführt (§ 13 Abs. 3 Nr. 1 BSeuchG). Ein verwaltungsrechtlicher Grundbegriff ist auch die Kategorie des „Betreibers“. Der Begriff Betrieb bzw. Betreiben kommt in zahlreichen Verwaltungsgesetzen vor (z.B. §§ 2 Abs. 1 Nr. 1, 4 Abs. 1, 5 Abs. 1, 20 Abs. 3, 22 BImSchG; § 1 GastG; § 19i WHG; § 7 AtG; § 11a AbfG; §§ 6, 21, 25 GenTG) und könnte eine mit personalen Elementen angereicherte zentrale Besitz-Kategorie des öffentlichen Rechts verkörpern. Daneben erwähnt das BImSchG aber auch die Begriffe Eigentümer und Besitzer von Anlagen. Das BNatSchG statuiert Besitzverbote von gefährdeten Tieren und Pflanzen und enthält eine umfassende Umschreibung verbotener Besitzverhältnisse, die sowohl tatsächliche als auch rechtliche als auch verhaltensbedingte Elemente in sich aufnimmt (§ 20f BNatSchG). § 22 Abs. 1 BNatSchG stellt den Besitz oder die Ausübung der tatsächlichen Gewalt alternativ als Tatbestandsvoraussetzungen auf. Auch § 5 Abs. 2 AtG verwendet den Ausdruck „unmittelbarer Besitzer“.

Dieser kurze, keineswegs vollständige Überblick über die Vielfalt von Besitztatbeständen im öffentlichen Recht zeigt, daß Anknüpfungen an Besitzlagen im öffentlichen Recht weit verbreitet sind und auf den ersten Blick keinem einheitlichen Muster folgen. Das öffentliche Recht knüpft Pflichten demnach an Sachherrschaftsverhältnisse, die kein Eigentum sind. Die Sachherrschaft ist auf der Ebene der Pflichten eine Grundkategorie des öffentlichen Rechts, während die Grundkategorie auf der Seite der Rechte vom Eigentum eingenommen wird. Das Ziel dieser Untersuchung ist es, beide Kategorien um die jeweils andere Sphäre zu ergänzen: aus Sachherrschaft folgen genauso Abwehrrechte wie aus dem Eigentum Pflichtenstellungen.

Die Frage ist nicht nur von theoretischem Interesse, sondern hat erhebliche praktische Bedeutung: Im Polizei- und im Umweltrecht ist die Begründung sachherrschaftsgebundener Pflichtenstellungen und ihre verfassungsrechtliche Begrenzung durch Art. 14 GG noch nicht bewältigt. Wie lassen sich verwaltungsrechtliche Pflichten, die an Sachherrschaft anknüpfen, verfassungsrechtlich rechtfertigen? Wo liegt ihr verfassungsrechtlicher Grund und wo ihre verfassungsrechtliche Grenze? Wie ist beispielsweise die Zustandsverantwortlichkeit des Eigentümers begrenzt – eine vieldiskutierte Frage, der sich das Bundesverfassungsgericht erst kürzlich zuwandte?¹ Die Problematik läßt sich auch umgekehrt von der Warte der Rechte betrachten: Wird Sachherrschaft von der Rechtsordnung als Berechtigung anerkannt? Gibt Sachherrschaft womöglich sogar ein grundrechtlich geschütztes Recht – eine Frage, die das Bundesverfassungsgericht

¹ BVerfG, Beschl. v. 16. 2. 2000 – 1 BvR 242/91 und 315/99, BVerfGE 102, 1 = NJW 2000, 2573 = DÖV 2000, 867 = DVBl. 2000, 1275 = JZ 2001, 37.

jedenfalls für den Besitz des Wohnungsmieters bejaht hat?² Das Verhältnis von sachherrschaftsgebundenen Rechten und Pflichten ist also von großer Tragweite für die Systematik der Rechtsordnung und die Rechtsstellung des Einzelnen, bislang aber noch nicht hinreichend geklärt. Bisher pflegte die Problematik überwiegend als Teil der verfassungsrechtlichen Eigentumsdogmatik behandelt zu werden, mit dem Ergebnis, daß Besitz und Sachherrschaft trotz ihrer tatsächlichen und rechtlichen Bedeutung in der Dogmatik vernachlässigt wurden und sich die Problemwahrnehmung auf die Kategorie des Eigentums reduzierte.

Im Umweltrecht etwa besteht das Bedürfnis, Pflichten gegenüber Eigentümern zu statuieren und verfassungsrechtlich zu rechtfertigen. Wo liegen Grund und Grenze umweltrechtlicher Eigentümerpflichten? Weniger zugespitzt stellt sich die Problematik im Recht der allgemeinen Gefahrenabwehr: Die Zustandshaftung des Eigentümers wird seit langem grundrechtlich begrenzt. Aber auf welches Grundrecht könnte sich der zustandspflichtige Inhaber der tatsächlichen Gewalt berufen? Das Problem wiederholt sich im Umwelt- und Polizeirecht spiegelbildlich auf vertauschten Ebenen: Im Umweltrecht ist die Verpflichtung des Eigentümers problematisch, nicht die des Besitzers. Im Polizeirecht ist die Berechtigung des Besitzers problematisch, nicht die des Eigentümers. Kann das Verhältnis von Rechten und Pflichten in einzelnen Rechtsgebieten unterschiedlich geregelt werden, je nachdem welche eigentumsrechtliche Abwehrposition durch den Regelungsgegenstand betroffen ist? Sind die Regelungsgegenstände der Gefahrenabwehr im Polizeirecht und des Umweltschutzes im Umweltrecht qualitativ so verschieden, um unterschiedliche dogmatische Ausprägungen des Verhältnisses von sachherrschaftsbezogenen Rechten und Pflichten rechtfertigen zu können? Bedarf eine Sachherrschaftsdogmatik einer sachgebietspezifischen Differenzierung oder läßt sie sich normativ als einheitlicher Grundsatz auffassen?

Umweltrecht und allgemeines Polizeirecht unterscheiden sich zudem bei der Zurechnung von Pflichtenstellungen: Im allgemeinen Polizeirecht löst Sachherrschaft die Zustandsverantwortlichkeit aus. Die Pflichtigkeit beruht auf der Sachherrschaft, während Abwehrrechte aus dem Eigentum folgen. Anders geht das Umweltrecht vor: Es knüpft zur Begründung der Pflichtigkeit nicht an der Kategorie der Sachherrschaft, sondern bei der Verursachung an. Das Verursacherprinzip des Umweltrechts ist auf Handlungen, nicht jedoch auf Sachherrschaft als Zurechnungsmerkmal ausgerichtet. Daher wird die Konstruktion umweltrechtlicher Eigentümerpflichten zum besonderen Problem im Umweltrecht, nicht aber im Polizeirecht, das Eigentümerpflichten als Normalzustand kennt. Der verfassungsrechtlichen Diskrepanz von Rechten (Eigentum) und Pflichten (Besitz) scheint eine verwaltungsrechtliche Diskrepanz zu korrespondieren: Das Recht der allgemeinen Gefahrenabwehr knüpft sowohl an Sachherrschaftsstellungen als auch an Handlungspflichten an (Zustandsverantwortlichkeit und Handlungsverantwortlichkeit), während das

² BVerfGE 89, 1. Dazu näher unten S. 81–93.

Umweltrecht auf die Kategorie der Verursachung zurückgreift. Diese unterschiedlichen Zurechnungsformen verursachen wiederum unterschiedliche Bewertungen des Verhältnisses von Rechten und Pflichten im Umwelt- und Polizeirecht. Liegt in der Konzentration auf verursachungsabhängige Pflichtenstellungen im Umweltrecht eine Verkürzung der Pflichtenstellungen, die wiederum die Diskrepanz von Rechten und Pflichten im Umweltrecht unnötig verschärft?

Diese wenigen Beispiele verdeutlichen: Das Verhältnis von Rechten und Pflichten wird dogmatisch uneinheitlich bewältigt, je nachdem um welchen Regelungsgegenstand es sich handelt, welches Zurechnungsmerkmal gewählt wird oder ob nach Eigentum und Besitz differenziert wird. Die Zurechnungsdogmatik ist nach sachbereichsspezifischen Kategorien partikularisiert. Wird die Problematik jedoch unter dem Aspekt der Sachherrschaft betrachtet, verlieren diese Unterscheidungskriterien an Überzeugungskraft: Warum soll Sachherrschaft im Umweltrecht zu anderen Pflichtenbegründungen führen als im Polizeirecht? Warum werden Umweltpflichten anders zugerechnet als allgemeine Gefahrenabwehrpflichten? Warum kann sich der sachherrschaftspflichtige Eigentümer grundrechtlich wehren, nicht aber der sachherrschaftspflichtige Besitzer? Wäre nicht eine einheitliche Behandlung von Rechten und Pflichten dogmatisch angemessener und womöglich verfassungsrechtlich geboten? Die Kategorie der Sachherrschaft dient als Analyserahmen, um einen einheitlichen, systematischen Zurechnungsgrund der Rechtsordnung zu etablieren und die herkömmliche Dogmatik im Polizei- und Umweltrecht auf die Tragfähigkeit ihrer bisherigen Pflichtenzurechnungen kritisch zu untersuchen.

Die Kategorie der Sachherrschaft soll also zweierlei leisten: Sie soll einen einheitlichen Grund für Pflichten im öffentlichen Recht liefern, so daß nicht zwischen allgemeiner Gefahrenabwehr und Umweltschutz differenziert werden muß, um Pflichten zu begründen. Sie soll außerdem das Schutzgut für sachherrschaftsbezogene Grundrechte bereit stellen, um auf diese Weise eine einheitliche Grenze für Pflichten im öffentlichen Recht zu liefern, so daß nicht zwischen Eigentümerpflichten und Besitzerpflichten differenziert werden muß. Wie also lassen sich Rechte und Pflichten aus Sachherrschaft verfassungsrechtlich begründen und begrenzen? Läßt sich ein einheitliches System erkennen? Zeigen sich ungenützte rechtliche Gestaltungsspielräume?

Die Kategorie der Sachherrschaft ist der Rechtsordnung nicht fremd, als eigene Kategorie jedoch bislang nicht untersucht worden.³ Die Rechtsordnung nimmt an verschiedenen und mitunter zentralen Stellen auf Sachherrschaft Bezug. Nicht nur mit dem Begriff des Eigentums werden Sachherrschaftsstellungen erfaßt. Gerade Besitzpositionen sind in der Rechts-, Wirtschafts- und Ge-

³ Ansätze und Annäherungen bei *W. Frenz*, Grenzen öffentlich-rechtlich begründeter privater Verantwortung ohne eigenes Zutun, *VerwArch.* 90 (1999), 208–231 (211f., 228–230); *M. Heintzen/C. Druschel*, Besitz verpflichtet? *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts* 1996, 361–394; *C. Degenhart*, Vollendete Tatsachen und faktische Rechtslagen im Verwaltungsrecht, *AöR* 103 (1978), 163–204.

sellschaftsordnung von eminenter Wichtigkeit.⁴ Fast alle kostspieligen Wirtschaftsgüter werden unter Eigentumsvorbehalt verkauft. Die Sicherungsübereignung ist weitverbreitetes Kreditsicherungsmittel. Die Produktionsverhältnisse hängen von Besitzverhältnissen ab. Erhebliche soziale Bedeutung haben Besitzverhältnisse auch bei der Grund- und Bodenverteilung. Auf dem Gebiet der alten Bundesrepublik gab es zum 30.9. 1993 17 Millionen Hauptmieterhaushalte.⁵ Die Wohneigentumsquote lag in den alten Bundesländern 1993 bei 50,5%, in den neuen Ländern betrug sie nur 27,7%.⁶ Selbst in der Landwirtschaft, der Trutzburg des Grundeigentums, lag der Anteil der Pachtflächen an der landwirtschaftlich genutzten Fläche 1993 im Bereich der alten Bundesrepublik bei 45,1%. In den neuen Bundesländern betrug er 1993 sogar 89,8%.⁷ Nur im Bereich der kleineren Gewerbetreibenden ist die existenzsichernde Funktion des Sacheigentums noch besonders hoch.⁸ Die Nutzung der Wirtschaftsgüter ist daher nicht notwendig mit dem Eigentumsrecht an ihnen verbunden. Schon die zivilrechtlichen Eigentums- und Nutzungsverhältnisse fallen in erheblichem Maß auseinander.⁹ Besitz ist nicht nur wirtschaftlich von erheblicher Bedeutung. Er ist eine sachherrschafliche Grundkategorie der Rechtsordnung, die auch im öffentlichen Recht eine wichtige Rolle spielt.

Desiderate ergeben sich nicht nur im Verwaltungsrecht, sondern auch auf der Ebene des Verfassungsrechts. Das Verfassungsrecht kennt nur die Sachherrschafsform des Eigentums. Andere Sachherrschafsverhältnisse als Eigentum fallen gleichsam in ein grundrechtliches Vakuum. Es wird zu untersuchen sein, ob und wie Besitz und Sachherrschaft ebenfalls grundrechtlichem Schutz unterliegen. Sachherrschaft soll als grundrechtliches Schutzgut etabliert werden, das Besitz und Eigentum gleichermaßen umfaßt. Die Untersuchung muß sich daher der Freiheitsfunktion des Art. 14 GG versichern und den herkömmlichen Eigentumsbegriff als grundrechtliches Schutzgut überprüfen. Dazu besteht schon deswegen Anlaß, weil sich die klassischen Funktionen der Eigentumsgarantie verändert haben.¹⁰ Sie werden heute einerseits auch durch Rechte erfüllt, die

⁴ G. Kolko, *Besitz und Macht. Sozialstruktur und Eigentumsverteilung in den USA*, 1967, 17ff., 55ff.; C. B. Macpherson, *Die politische Theorie des Besitzindividualismus*, 1967, 304–310; G. Simmel, *Philosophie des Geldes*, 8. Aufl. 1987 (1900), 322–386.

⁵ P. Scheewe, *Wohnsituation der Haushalte*, WiSta 1995, 746–751 (750). Das durchschnittlich für Mietzahlungen verwendete Haushaltseinkommen betrug ca. 19%. Dazu auch *ders.*, *Mieten und Mietbelastung in Deutschland*, WiSta 1997, 99–105.

⁶ E. Laue, *Grundvermögen privater Haushalte Ende 1993*, WiSta 1995, 488–497 (489–491). Vgl. auch Bericht der Expertenkommission Wohnungspolitik, BT-Drs. 13/159, 51f.

⁷ Agrarbericht 1995, BT-Drs. 13/400, 13. Vgl. auch H. Schultze, *Eigentums- und Pachtverhältnisse landwirtschaftlicher Betriebe in Deutschland Anfang der neunziger Jahre*, WiSta 1995, 739–745. Von 1979 bis 1993 hat der Pachtanteil zugenommen. Bei Betrieben über 50 ha betrug er 1993 54,4% (alte Länder) bzw. 92% (neue Länder).

⁸ M. Thormann, *Abstufungen in der Sozialbindung des Eigentums*, 1996, 181.

⁹ Vgl. die Aufstellung zu Besitz- und Eigentumsverhältnissen in der Land- und Forstwirtschaft bei *Statistisches Bundesamt Wiesbaden*, *Besitz und Arbeitsverhältnisse* 1991, 1998.

¹⁰ Das Eigentum unterliegt nach verbreiteter Ansicht einem Funktionswandel, vgl. H.-J. Vogel, *Kontinuität und Wandlungen der Eigentumsverfassung*, 1976, 15f.; H.-J. Papier, *Staatliche*

nicht auf Sachherrschaft gerichtet sind, sondern andere vermögenswerte Positionen erfassen, wie etwa Forderungs- und Anwartschaftsrechte. Die Freiheitsfunktion der Eigentumsgarantie ist insofern entdinglicht worden und löst sich vom Sachbezug. Andererseits erfüllen auch Sachherrschaftspositionen Freiheitsfunktionen, die mit dem gegenstandsbezogenen Eigentumsrecht verbunden werden, ohne jedoch klassisches „Eigentum“ zu sein. Der Grundrechtsschutz des Besitzrechts des Mieters und Pächters als obligatorische Rechtsstellung ist heute anerkannt. Nach dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts zum Mieter-Besitz scheint hingegen auch der Besitz als tatsächliche Sachherrschaft, also ohne obligatorisches Besitzrecht unter die Eigentumsgarantie zu fallen.¹¹ Die Freiheitsfunktion der Eigentumsgarantie ist insofern verdinglicht geblieben und löst sich vom Rechtsbezug. Wir treffen auf das Problem, ob der Freiheitsschutz der Eigentumsgarantie an den Sachbezug des Eigentums oder an den Rechtsbezug des Eigentums oder womöglich an eine Mischung beider anknüpft. Nicht zuletzt der Mieter-Besitz-Beschluß bietet Anlaß, diese Frage zu thematisieren, denn von ihr hängt die Bestimmung des Schutzgutes der Eigentumsgarantie maßgeblich ab. Die mitunter heftigen Reaktionen, mit denen der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts zum Mieter-Besitz in der Literatur aufgenommen wurde,¹² verdeutlichen die Brisanz der Frage. Nach weitverbreitetem Verständnis soll nur dem Eigentum als Recht, nicht aber einer davon selbständigen gegenständlichen Sachherrschaft grundrechtlicher Schutz zukommen. Der verfassungsrechtliche Schutz des Besitzes ist erst für den obligatorischen Besitz als einer vermögenswerten Rechtsposition anerkannt. Hingegen harrt noch der Klärung, welche subjektiven öffentlichen Rechte aus Sachherrschaftsverhältnissen folgen, die nicht schon als zivilrechtliches Eigentumsrecht oder obligatorisch abgeleitet von diesem geschützt sind.¹³ Wäre nicht die Einbeziehung anderer Sachherrschaftsformen als Eigentum unter dem personalen und freiheitlichen Schutzzweck der Eigentumsgarantie geboten? Von welcher Qualität müßten solche grundrechtswürdigen Sachherrschaftsverhältnisse sein? Läßt sich hier mit zivilrechtlichen Begriffen wie Eigentum oder Besitz arbeiten oder ist eine öffentlich-rechtliche Terminologie vorzugswürdig, die auf den Terminus der Sachherrschaft als Oberbegriff zurückgreift?

Eigentumsgarantie und die Sozialbindung des Eigentums, in: W. Dichmann/G. Fels (Hg.), Gesellschaftliche und ökonomische Funktionen des Privateigentums, 1993, 92–113 (93, 99); P. Badura, Eigentum, HVfR, 2. Aufl. 1994, § 10 Rz. 3; ders./F. Rittner/B. Rütters, Mitbestimmungsgesetz 1976 und Grundgesetz, 1977, 203; M. Thormann, Abstufungen in der Sozialbindung des Eigentums, 1996, 170–174.

¹¹ BVerfGE 89, 1 (5–8).

¹² Kritische Stimmen aus der Literatur zu dieser Entscheidung G. Roellecke, Mietwohnungsbesitz als Eigentum, JZ 1995, 74–77; O. Depenheuer, Der Mieter als Eigentümer, NJW 1993, 2561–2563; B. Rütters, Ein Grundrecht auf Wohnung durch die Hintertür? NJW 1993, 2587–2589; V. Emmerich, Der Mieter als Eigentümer von Gerichten wegen, FS Wolfgang Gitter, 1995, 241–251.

¹³ Vgl. H. Sendler, Unmittelbare Drittwirkung durch die Hintertür? NJW 1994, 709f. (710): Das Rätsel, das das Bundesverfassungsgericht mit dem Mieter-Besitz-Beschluß aufgegeben habe, eröffne ein weites und ertragreiches Feld für luzide Untersuchungen künftiger Habilitanden.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welcher Art jene Sachherrschaftsverhältnisse sind, die in der Rechtsordnung zum Anknüpfungspunkt von Pflichten genommen werden. Handelt es sich dabei um rein faktische Verhältnisse, die keine Rechtspositionen sind und schon deswegen keine Rechte vermitteln können? Oder handelt es sich um derivative Rechte, die keinen selbständigen Schutz verdienen, etwa obligatorische Rechte des Zivilrechts? Der Rolle des Zivilrechts bei der Bestimmung von Besitztatbeständen und Sachherrschaftsverhältnissen im öffentlichen Recht muß daher gleichfalls nachgegangen werden. Auf den ersten Blick sind die Rechte als Eigentum zivilrechtlicher Natur, während die Pflichtenstellungen öffentlich-rechtlicher Provenienz sind. Sachherrschaft, Besitz und Eigentum sind in der bisherigen Sichtweise in einer Dichotomie gefangen, die typischerweise zwischen Rechten und Pflichten sowie Privatrecht und öffentlichem Recht unterscheidet. Zur Dichotomie von Sachherrschaftsrechten und Sachherrschaftspflichten gesellt sich die Dichotomie von Privatrecht und öffentlichem Recht.

Die Diskrepanz von eher zivilrechtlich verstandenen Sachherrschaftsrechten und eher öffentlich-rechtlich verstandenen Sachherrschaftspflichten ließe sich mit zwei Perspektiven vermeiden. Zum einen ließen sich die sachherrschaftsbezogenen Pflichtenstellungen begrifflich dem Zivilrecht annähern. Besitztatbestände im öffentlichen Recht wären privatrechtsakzessorisch zu verstehen.¹⁴ Dieses Modell scheint das gegenwärtig vorherrschende zu sein. Überall wo das Verwaltungsrecht den Besitz, die tatsächliche Gewalt und die tatsächliche Sachherrschaft als Anknüpfungspunkt öffentlich-rechtlicher Pflichten wähle, sei der zivilrechtliche Begriff des unmittelbaren Besitzes zugrunde zu legen.¹⁵ Ein Besitzbegriff des öffentlichen Rechts, der einen dogmatischen Vergleich mit dem Besitzbegriff des BGB aushalte, existiere nicht.¹⁶ Vermögenswerte Rechte des Privatrechts verschafften umgekehrt auch öffentlich-rechtliche Schutzansprüche. Sofern privatrechtlich verstandene Besitztatbestände solche Rechte gewährten, verdienten sie auch grundrechtlichen Schutz. Der Mieter-Besitz-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts ließe sich so verstehen.¹⁷

Ist jedoch die These der Privatrechtsakzessorietät von verwaltungsrechtlichen Besitztatbeständen richtig? Meinen die Polizeigesetze den Besitzer nach § 854 BGB, wenn sie den Inhaber der tatsächlichen Gewalt für verantwortlich erklären? Läßt sich zur Bestimmung solcher und ähnlicher tatsächlicher Sachherrschaftsverhältnisse in Verwaltungsgesetzen auf Normen des Zivilrechts zurückgreifen oder gibt es eine eigene öffentlich-rechtliche Kategorie der Sach-

¹⁴ M. Heintzen/C. Druschel, Besitz verpflichtet? Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1996, 361–394 (367, 371, 391).

¹⁵ M. Heintzen/C. Druschel, 391.

¹⁶ M. Heintzen/C. Druschel, 373.

¹⁷ Vgl. G. Glos, Der Schutz obligatorischer Rechte durch die Eigentumsgarantie, 1998, 104ff., M. Ibler, Die Eigentumsdogmatik und die Inhalts- und Schrankenbestimmungen i.S.v. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG im Mietrecht, AcP 197 (1997), 565–588 (574–583).

herrschaft? Muß es diese nicht geben, um den Vorrang der Verfassung zu bewahren? Wäre nicht besser von einem polaren Verhältnis eines öffentlich-rechtlichen und eines zivilrechtlichen Besitzbegriffs auszugehen ähnlich wie zwischen einem verfassungsrechtlichen und zivilrechtlichen Eigentumsbegriff unterschieden wird?

Hier soll daher ein anderer Lösungsweg beschritten werden. Die zu entwickelnde Sichtweise soll nicht privatrechtsakzessorisch sondern verfassungsakzessorisch vorgehen. Sie wird nicht die Sachherrschaftspflichten zivilrechtlich erklären, sondern die Sachherrschaftsrechte öffentlich-rechtlich entwickeln. Sachherrschaftsstellungen sollen auf ihre Äquivalenz zum verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriff überprüft werden. Der Mieter-Besitz-Beschluß könnte nicht nur als grundrechtliche Gewährleistung obligatorischer Rechte des Zivilrechts verstanden werden, sondern auch als grundrechtliche Gewährleistung im Faktischen begründeter, rechtlicher Sachherrschaftsstellungen.

Sachherrschaftsbeziehungen werden in der Rechtsordnung mit den unterschiedlichsten Begriffen bezeichnet. Die jeweilige Begrifflichkeit entstammt teilweise dem Zivilrecht, teilweise ist sie im öffentlichen Recht zu Hause, teilweise verkörpert sie subjektive Rechte, teilweise dient sie als Pflichtentatbestand. Dieses komplexe Verhältnis von Rechten und Pflichten, zivilrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Sachherrschaftsprägung soll hier zu einem verfassungsrechtlichen Modell der Sachherrschaft ausformuliert werden. Das Anliegen dieser Untersuchung ist also nicht nur, das Verhältnis von sachherrschaftsbezogenen Rechten und Pflichten zu erhellen, sondern darüber hinaus eine verfassungsrechtliche Neuorientierung zu fundieren, die alle Sachherrschaftsrechte und Sachherrschaftspflichten gleichermaßen umfaßt: Eigentum und Besitz, zivilrechtliche und subjektive öffentliche Rechte, öffentlich-rechtliche und zivilrechtliche Sachherrschaftspflichten.

Die Untersuchung möchte aber nicht auf der verfassungsrechtlichen Ebene verharren. Die Probleme liegen auch und gerade im Bereich des Verwaltungsrechts. Das Sachherrschaftsmodell soll auf seine Tauglichkeit im allgemeinen Polizeirecht und an ausgewählten Fragestellungen im Umweltrecht überprüft werden. In denjenigen Polizeigesetzen, die dem Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes folgen, findet sich die Unterscheidung von tatsächlicher und rechtlicher Sachherrschaft angelegt. Als Zustandsverantwortliche werden dort regelmäßig der Inhaber der tatsächlichen Gewalt genannt sowie der Eigentümer und sonstige Berechtigte. Tatsächliche und rechtliche Sachherrschaft begreift das Gesetz demnach als Untergruppen der Verantwortlichkeit für den Zustand von Sachen, insofern die Sachherrschaft als Oberkategorie voraussetzend.

Das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht dient hier einem neueren, von Eberhard Schmidt-Aßmann geprägten, Zugriff entsprechend als Referenzgebiet.¹⁸ Das allgemeine Polizeirecht als Referenzgebiet auszuwählen, mag ange-

¹⁸ Das Arbeiten mit Referenzgebieten soll sowohl dogmatische Genauigkeit des Einzelfalls als auch die symptomatische Bedeutung der Einzelergebnisse für die Rechtsordnung im ganzen

sichts der vielfältigen neuen rechtlichen Entwicklungen zunächst erstaunen. In den letzten Jahrzehnten sind eher die neu entstandenen und sich rasch fortentwickelnden Rechtsgebiete als Referenzgebiete herangezogen worden. Das dahinterstehende Erkenntnisinteresse war auf die Diagnose rechtswissenschaftlicher Entwicklungen und Fortschritte ausgerichtet, die man am ehesten bei Rechtsgebieten vermutete, die eine besondere sachliche Nähe zum allseits empfundenen gesellschaftlichen und technologischen Wandel versprachen.¹⁹ Daher richtete sich das auf verwaltungsrechtliche Systembildung gerichtete Erkenntnisinteresse bisher weniger auf das allgemeine Polizeirecht.²⁰ Im Mittelpunkt standen eher das Wirtschaftsrecht,²¹ das Umweltrecht,²² das Wissenschafts-

garantieren. Hinter der Konzeption des Referenzgebietes steht die Idee, das System des Verwaltungsrechts aus einer Wechselwirkung allgemeiner Prinzipien des Verwaltungsrechts und ihrer Anwendung in den besonderen Teilen des Verwaltungsrechts zu gewinnen. Vgl. *E. Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 1998, 8–10, 106; *ders.*, Zur Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts – Reformbedarf und Reformansätze, in: *W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/G.F. Schuppert* (Hg.), Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993, 11–63 (14f., 26); *ders.*, Zur Funktion des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Die Verwaltung 27 (1994), 137–156 (148–150); *W. Hoffmann-Riem*, Ermöglichung von Flexibilität und Innovationsoffenheit im Verwaltungsrecht – Einleitende Problemskizze, in: *ders./E. Schmidt-Aßmann* (Hg.), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, 1994, 9–66 (16). In jüngster Zeit hat sich die Idee des Referenzgebietes freilich gewandelt zu einer allgemeinen Öffnung der Verwaltungsrechtswissenschaft für sozialwissenschaftliche Paradigmenrezeption. *H.-H. Trute*, Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht, in: Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht, Die Verwaltung, Beiheft 2, 1999, 9–31 (13), weist darauf hin, daß die neuen Referenzgebiete in besonderem Maße durch die Rezeption von Wissenschaften der Nachbarwissenschaften gekennzeichnet seien. Die Aufgabe der Referenzwissenschaften verlagert sich damit von dem allgemein systembildenden Ansatz Schmidt-Aßmanns auf einen übergreifenden sozialwissenschaftlichen Ansatz, in dem das Recht nur noch eine Form gesellschaftlicher Steuerung unter vielen bildet.

¹⁹ *H. Schulze-Fielitz*, Verwaltungsrechtsdogmatik als Prozeß der Ungleichzeitigkeit, Die Verwaltung 27 (1994), 277–300 (280f.).

²⁰ Jetzt aber *R. Poscher*, Gefahrenabwehr, 1999, 9–15 zur Aktualität und systembildenden Funktion des allgemeinen Polizeirechts trotz vielfältiger Sondergesetze; ferner *J.F. Lindner*, Die verfassungsrechtliche Dimension der allgemeinen polizeirechtlichen Adressatenpflichten, 1997; *M. Böhm*, Der Normmenschen, 1996, 32–35; *D. Neumann*, Vorsorge und Verhältnismäßigkeit, 1994.

²¹ Dazu die immer noch vorbildlichen Untersuchungen von *W. Brohm*, Strukturen der Wirtschaftsverwaltung, 1969, 15ff., 36ff., 47ff.; *ders.*, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStRL 30 (1972), 245–312.

²² *G. Winter*, Maßstäbe der Chemikalienkontrolle im deutschen Recht und im Gemeinschaftsrecht, in: *ders.* (Hg.), Risikoanalyse und Risikoabwehr im Chemikalienrecht, 1995, 1–63; *E. Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 1998, 108–115; *ders.*, Zur Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts – Reformbedarf und Reformansätze, in: *W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/G.F. Schuppert* (Hg.), Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993, 11–63 (27–31); *W. Hoffmann-Riem*, Verwaltungsrechtsreform – Ansätze am Beispiel des Umweltschutzes –, in: ebd., 115–175 (116–120); *A. Voßkuhle*, Das Kompensationsprinzip, 1999, 11–13; *M. Schmidt-Preuß*, Das Atomrecht als Referenzgebiet des Verwaltungsrechts, DVBl. 2000, 767–778.

Sachverzeichnis

- Abfallbesitzer 2, 96, 126, 324–327, 338–342
 - Produktverantwortlicher 352–358
- Abwägung 117, 122
 - von Grundrechtspositionen 371, 374f., 378–380, 422, 496
- Allgemeine Handlungsfreiheit 47, 50, 128, 363, 394
- Allgemeinheit s. Zurechnung
- Altlasten 11, 250, 268, 342–345, 509
- Anlagenrecht s. Betreiber
- Anliegergebrauch 267
- Anwartschaftsrecht 7, 3f., 46, 293
- Atomrecht 168, 351f., 438f., 470, 475–477
- Auffangverantwortung 401
- Aufspaltung von Rechten und Pflichten 1, 55, 57–61, 102–106, 134, 366–389, 415, 441, 445
 - in der Eigentumsdogmatik 55, 57, 61, 114, 139–141, 149–154, 162–164, 366–373, 384, 517
 - in der Grundrechtstheorie 369, 377–380, 395, 423, 440
 - in Privatrecht und öffentliches Recht 55, 57–60, 387–390
 - im Umweltrecht 367–372, 377–380, 421–423, 435, 440f., 445
 - Kompensation durch Metakategorien 370–372, 390–415, 423
- Ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung 79f.
- Bauordnung
 - Bayerische 97f.
 - Beteiligung des Nachbarn 97–99
- Bergrecht 149, 158–165
- Bergwerkseigentum 158–165
- Beschlagnahme 294
- Besitz
 - Abfallbesitzer 338–342
 - BGB 2, 8, 30, 181–192, 199–203
 - Besitzaneignung 24
 - Besitzdiener 186f., 193, 198, 306, 309f.
 - Besitzmittlungsverhältnis 191
 - Besitzschutz 85f., 91f., 293–296, 212, 217
 - Besitzverbot 161
 - Besitzverhältnisse in Wirtschaft und Gesellschaft 6
 - Besitzwille 188, 194–199, 312f., 321, 328
 - Erbenbesitzer 188–191, 306
 - Faktum oder Recht im Zivilrecht 86, 90, 95, 171, 180–207, 216–218, 304
 - Freiheitsfunktion 7, 36, 81, 83
 - Friedensfunktion 204, 212, 217f., 305, 311
 - grundrechtlicher Schutz 3, 6f., 28, 36, 58, 81–87, 153
 - Klagebefugnis 93–96
 - mittelbarer Besitzer 190–192, 210, 306, 309f.
 - normgeprägte rechtliche Sachherrschaft 85–90, 101, 190, 192, 200, 205–207
 - normgeprägte tatsächliche Sachherrschaft 7, 16, 85–90, 101, 181, 205–207, 217, 306–313
 - Nutzungsrechte 85, 205
 - obligatorisches Recht 7, 81f., 86–90, 205f
 - Recht zum Besitz 86, 205, 304, 307
 - sonstiges Recht i. S. v. § 823 BGB 204f.
 - soziales Verhältnis 207–216
 - subjektives Recht 8f., 28, 81, 101, 153, 205–207, 217
 - tatsächliche Gewalt 180–194, 199–202, 214–216
 - unberechtigter Besitz 91f., 295, 321
 - Verfassungsakzessorietät 9, 90
 - Verfügungsbefugnis 99, 206
 - Verkehrsanschauung s. dort
 - zivilrechtsakzessorische Bestimmung 2, 8, 29, 36, 306–312, 341
 - Zwecke des Besitzes 177–180, 190–193, 198–205, 212f., 216–218, 308, 311
- Bestimmtheit 126f., 354f., 363, 377, 419, 429, 477, 480
- Betreiber
 - als Verhaltenspflicht 15, 347, 349
 - als Sachherrschaftspflicht 15, 126, 347–351
 - als Tatbestandsmerkmal 2f., 30, 347–351
- Bodensanierung s. Bundes-Bodenschutzgesetz

- Bundes-Bodenschutzgesetz 2, 342–346, 509, 517
 Bundes-Immissionsschutzgesetz s. Immissionsschutzrecht
- Casum sentit dominus 253, 280
- Daseinsvorsorge 403, 425, 445, 478, 480
 Delegation 354, 488
 Demokratie 119, 376, 381f., 387, 389, 412f., 421, 429, 432, 487, 522
 Denkmalschutzrecht 79f., 120, 152, 277
 Dereliktion 293f., 297
 Dichte der Pflichtigkeit 125–127, 419
 Dreiecksverhältnisse in der Grundrechtsdogmatik 117, 378–380, 390
 Drews, Bill 236, 316f.
 Duldungsverfügung 290, 299f., 313
- Effektive Gefahrenabwehr 237–239, 245, 249, 257, 296f., 300, 315, 318
 Effektivität/Effizienz 13, 237, 462, 500, 521
 Eigentum s. auch Eigentumsgarantie, Grundeigentum
- Abgrenzung zur allgemeinen Handlungsfreiheit 47, 50, 128
 - Anteilseigentum 69
 - Ausschlußwirkung 21, 24–26, 109, 118
 - Begriff 16, 20f., 23, 26–28, 42–49, 88f., 109, 137–142, 161f.
 - § 903 BGB 22f., 31, 36f., 43f., 52, 89, 93, 137–142, 145, 152, 157–159, 164, 278
 - Bergwerkseigentum 158–165
 - in der Demokratie 376
 - Eigenleistung 49–52
 - Eigentumsvorbehalt 5f., 293
 - eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb 48
 - Erweiterungen der Eigentumsrechte durch öffentliches Recht 141f., 145, 148, 150, 152f., 169, 278, 387f.
 - Erweiterungen des verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffs 33–36, 45–53
 - freiheitlicher Schutzzweck 7, 32, 36, 44, 64f.
 - gegenständliche Wirkung 20–23, 27–29, 34–36, 41, 47, 88f., 123, 140, 147, 160–163, 169
 - geistiges Eigentum 33f., 46
 - Geld 381
 - geteilter Eigentumsbegriff 88f.
 - Gewässereigentum 154–158, 329
 - Grundeigentum 121, 140, 143, 156–160, s. auch dort
 - Grundwasser s. dort
 - Haftung des früheren Eigentümers 343f., 513–517
 - Interpersonalität 20, 33, 35, 41, 46f., 66, 108
 - liberales Eigentumsverständnis 66, 69, 89, 274
 - Miteigentum 140, 293, 296
 - normgeprägte rechtliche Sachherrschaft 16, 31, 67, 124, 136–142, 146f., 169, 254–257
 - Normprägung im Zivilrecht 157–164
 - öffentliches Eigentum 149, 151, 165–168
 - öffentliche Sachen 144–150
 - Persönlichkeitsentfaltung 66
 - Pflichtigkeit 3f., 15, 54–57, 63, 123–127
 - als Sachherrschaft 15f., 31f., 89, 136–142, 153f., 219, 254–257
 - Sozialbindung 15f., 55–57, 63, 123–125, 257–261, s. auch Umweltpflichtigkeit
 - Sicherungsübereignung 6
 - Situationsgebundenheit s. dort
 - Stockwerkseigentum 140
 - Straßen- und Wegerecht 142f.
 - Umweltpflichtigkeit 367, 373–375, 517–519
 - ungeteilter Eigentumsbegriff 69, 88f.
 - Vermengung von Gegenstandsbezug und Rechtsbezug 20–22, 27–30, 35f., 42, 47, 151f.
 - Vermögensschutz 47, 374, 384
 - vorrechtliches Schutzgut 17f., 34, 84, 100, 125
 - Wohnungseigentum 140f.
 - zivilrechtliches und verfassungsrechtliches 19f., 43–49, 52, 57f., 69, 137–139, 142, 280
 - und Zeit 45, 55–57, 61, 163
 - Zustandsverantwortlichkeit 30, 127–134, 257–271, 288–301
- Eigentumsgarantie (Art. 14 GG)
- Ausgestaltung durch Gesetzgeber 16f., 32, 48–52, 56, 63f., 85f., 89, 120f., 124f., 131, 136–169, 282f., 366, 375f.
 - als Grundrecht auf Umweltverschmutzung 368, 379, 421
 - individueller Freiheitsschutz 34, 51, 66–70, 76, 83f., 276f.
 - Inhalts- und Schrankenbestimmungen 19, 54–64, 79, 100, 124f., 128–134, 141f., 163, 367, 372f., 387, 512
 - Institutsgarantie 57, 65–67, 70, 75, 100, 133, 142, 163, 168
 - monetäre Quantifizierbarkeit 380–384, s. auch Verkehrswert

- normgeprägtes Grundrecht 17, 53–64, 156, 366 s. auch Normprägung
- personaler Kern 65, 69f., 83
- Privatnützigkeit 275–279 s. auch Nutzung
- Privilegierung im UGB 518f.
- als Sachherrschaftsgarantie 16–19, 33–38, 41, 66f., 84, 254–257
- Schutzbereich 17–19, 33, 36, 44–53, 60–62
- Systemschutz 76, 374, 383f., 386, 396
- Verhältnis Art. 14 I 1 und Art. 14 I 2 16f., 25–27, 31, 35, 42, 52–64, 120f., 125, 254f., 278
- Zivilrechtsakzessorietät 44, 50, 58, 65, 93, 138–140, 145, 153, 157, 161, 163, 255f., 278–280
- Eigentumstheorie 19, 23f.
- Einheit der Rechtsordnung 213, 248, 297, 311, 314
- Einigungsvertrag 442, 470
- Einwirkung s. Gefahrbeherrschung
- Einziehung von Eigentumsgegenständen 59
- Enteignung 76–80, 96, 100, 120f.
- Entindividualisierung
 - durch Aufspaltung von Rechten und Pflichten s. dort
 - durch Geld 383
 - durch Grund- und Schutzpflichten 393, 395, 423
 - durch Systemschutz 386, 404f.
 - durch Verantwortungslehren 405f., 411, 455, 522
 - durch Verursachungsprinzip 462f., 466, 468, 482, 485f., 494
 - durch Vorsorge 468
 - im Umweltrecht 449–458, 462, 482f., 485f., 494, 500, 522
 - Kompensation durch Systemschutz 383, 386, 396
- Entschädigungsklauseln 80
- Erbbauerecht 46
- Ermessen 122, 127, 237–239, 245f., 266, 284, 455
- Ethik 400–402
- Europarecht 412, 446, 460, 470

- Fachplanungsrecht 94–96
- Faktizität 17, 25, 37, 171–181, 192–194, 200f., 207
- Faktizität und Normativität 25, 72f., 172–179, 182–184, 187, 192–194, 214, 362, 403, 414
- Fernstraßenrecht 94–96, 142f.
- Finale Gesetzgebung 502
- Flurbereinigung 59

- Forderungsrechte
 - interpersonelles Recht 27, 34f., 108
 - Schutzgut der Eigentumsgarantie 7, 33–35, 46
- Freiheit s. Besitz, Eigentum, Sachherrschaft, subjektives Recht
- Gefahren durch kollektive Rechtsgüter 383f., 417f.
- Friedensfunktion des Besitzes 204, 212, 217f., 305, 311
- Funktionale Betrachtungsweise 49, 198, 277, 385–387, 392, 395, 403, 410, 417f., 488, 522

- Ganzheitlichkeit 356, 426–430, 454, 501
- Gefahr
 - Beherrschbarkeit 111, 246f., 295–300, 305, 314–333, 345, 417
 - effektive Gefahrenabwehr 237–239, 245, 291, 296f., 300, 315
 - Gefahrenverdacht 482
 - vorverlagerte Gefahrenabwehr 468
 - Zurechnung 222–237, 248f., 258, 315–321, 457f., 478f.
- Gefahrenvorsorge 112, 345, 423, 467, 473–476, 481, 512
- Konstruktion über Sachherrschaft 478–483, 504f.
- neue Handlungsform 481
- Gefährdungshaftung 140
- Gegensatzaufhebende Begriffsbildung 440
- Gegenständlichkeit s. Sachherrschaft
- Gegenstandsbestimmte Methode 409, 411, 423, 427, 429, 435f.
- Gegenstandserzeugende Methode 176, 207, 215, 358, 382, 429, 433f.
- Geld 381f. s. auch Verkehrswert
- Gemeingebrauch 145, 148
- Gemeinlastprinzip 462f., 483, 499
- Generalklausel 358
- Gesamtschuldnerausgleich 342
- Gesamtvollstreckung 96, 333–335
- Gesellschaft 401, 411, 413, 417, 424, 430f., 501
- Gesetzesvorbehalt 363, 370–373, 376, 380, 389, 394, 405, 421, 438, 442–445, 477, 480, 487, 497, 520
- Gesetzmäßigkeit der Verwaltung 429, 443, 497
- Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers 51–53, 63f., 72f., 89, 101, 118f., 162–164, 264, 282–285, 366, 375, 387, 411f., 413, 417, 429, 433
- Komplexitätsproblem 411, 421f., 424, 433f., 438, 451, 482, 502, 522
- Unzulänglichkeit 354–357, 371

- Gewährleistungsverantwortung 401
 Gewahrsam 2, 218, 307
 Gewaltenteilung 401, 417, 429, 432, 439, 444, 445, 520
 Gewaltmonopol 393
 Gewerbebetrieb 48f.
 Gewässereigentum 154–158, 329
 Gewinn 72, 381f.
 Grundeigentum
 – Privilegierung gegenüber Fahrniseigentum 121, 262, 266, 279–283
 – Situationsgebundenheit 261–264
 – Zustandsverantwortlichkeit 257–268, 279–284, 326, 343f., 508f., 515f.
 Grundpflichten 102, 106, 117, 125, 363, 369–372, 374, 390–394, 402, 445, 450
 Grundrechte
 – Abwägung von Grundrechtspositionen 371–375, 378–380, 393, 440
 – Ausgestaltung durch Gesetzgeber 16, 74
 – Aushebelung durch Staatsaufgaben 371, 374f., 440
 – juristische Personen 99
 – kollektive Schutzgüter 374f., 383f., 396, 417f., 440
 – Normprägung 16, 53–62, 72–74, 124
 – objektive Grundrechtslehren 106, 395
 – auf Sicherheit 370, 374, 393
 – subjektive Rechte 105
 – Systemschutz 76, 374, 383f., 386, 396, 404f.
 – und Umweltschutz 377–380, 421f.
 Grundrechtseingriff 62
 Grundstücksbezogenheit 95f., 98, 261–264
 Grundwasser 155–157, 332f.
 Gutgläubiger Erwerb 58f., 140, 188–191, 201, 278, 305
- Halten als Tatbestandsmerkmal 2
 Handlungsverantwortlichkeit s. Verhaltensverantwortlichkeit
 Heck, Philipp 211–214
 Hierarchie 425
 Holismus s. Ganzheitlichkeit
 Hypothek 140
- Immanenzlehren 125, 131f., 263
 Immissionschutzrecht 347, 350–352, 469, 485, 490
 Informales Verwaltungshandeln 455, 486
 Inhaber der tatsächlichen Gewalt 2, 37, 180–186, 218–220, 267, 285, 305–308, 313–315, 319–324, 328
- Inhalts- und Schrankenbestimmung s. Eigentumsgarantie
 – Aufteilung in Zivilrecht und öffentliches Recht 57–60, 136–142, 168
 – Normprägung 60–62
 – Trennbarkeit 55–60
 Insolvenz 333–335
 Integrierter Umweltschutz 427, 429, 499
 Interdisziplinarität 405, 409, 413–415, 520
 Interessenjurisprudenz 211f.
 Interpersonalität 20–35, 45–47, 62
 IVU-Richtlinie 446
- Jellinek, Georg 103, 176–179
 Juristische Personen 99
- Kalkar-Beschluß 168, 439, 474, 477, 481
 Kausalität s. auch Verursacherprinzip, Verursachung, Zurechnung
 – Adäquanz 228, 235
 – condition sine qua non 230, 232, 234f.
 – Entindividualisierung der Verhaltensverantwortlichkeit 449, 451, 456f., 462–465
 – Komplexitätsannahme 358f.
 – Konstruktionsbedürftigkeit 453f., 482
 – naturwissenschaftliche Verursachung 228–230, 234, 453f., 456, 481f.
 – Pflichtwidrigkeit 235
 – Probleme in der Dogmatik 365, 449–458, 481–483, 504, 521
 – keine Kausalitätsprobleme bei der Zustandsverantwortlichkeit 365f., 458, 482, 516, 520–522
 – Kausalitätsprobleme durch Verursacherprinzip verursacht 464–466, 481, 521
 – Risikozurechnung 235
 – Unterschiede bei Verhaltens- und Zustandsverantwortlichkeit 228–242
 Klagebefugnis des Besitzers 93–96
 Kollusion 487
 Kommensurabilität 382, 428
 Kompensationsprinzip 484–486, 497, 500
 Kompetenzen 416–418, 455, s. auch Verantwortung
 Komplexität 377, 404, 410, 433, 439, 451f., 481, 521
 – Komplexitätserhöhung 409f., 450, 482
 – Komplexitätsreduktion 434
 – Lösungsaufgabe des Gesetzgebers 411, 421f., 424, 433f., 438, 451f., 482, 502, 522
 Konditionalprogrammierung 451f.
 Konkurs 294, 333–335
 Konsensuales Verwaltungshandeln 400, 455, 486, 500

- Konstitutionelles Staatsrecht 104, 177, 388f., 409, 453
- Kontinuitätsfunktion des Besitzes 202
- Konzentrationswirkung 472
- Konzern 350
- Kooperationsprinzip 470, 484–493, 496–498
- Allgemeinwohlgerichtetheit 485, 496
 - Ausfluß der Entindividualisierung 485
 - Bundesverfassungsgericht 489–493
 - Kompensation von Verursachung und Vorsorge 488f.
 - politische Natur 487, 489, 502
 - Prämierung steuerungswissenschaftlicher Thesen 501
 - Rechtsgrundlagen 485, 490f.
 - Umweltgesetzbuch-Entwürfe 496–498
 - verfassungsrechtliche Bedeutung 490
- Kooperatives Verwaltungshandeln 400, 465, 477, 496, 500
- Korrelationsgrundsatz 112–115, 119–123, 126f., 152, 154, 220, 249–259, 261, 284f., 361, 372, 377, 396
- Kostenzurechnung 222, 238, 245, 251f., 254, 266, 459–462, 475, 499, 516
- Kreislaufwirtschaft 340–342, 352
- Kreuzberg-Urteil 397
- Kriegsfolgeschäden 215, 258, 265f.
- Kybernetik 454–456, 482
- Legalisierungswirkung 259–261, 328
- Legitimation 412f., 433, 444f.
- Leistungskriterium bei subjektiven öffentlichen Rechten 49–52
- Leistungsrecht 253
- Lenkungsabgabe 490
- Marktwirtschaft 383, 386, s. auch Eigentum-Systemschutz
- Mehrpolige Verwaltungsrechtsverhältnisse 378, 422f., 434
- Mieter-Besitz-Beschluß 7–9, 58, 82–93, 97, 277
- Mietrecht 82, 87f., 91
- Mischverantwortung s. Zurechnung-Mischformen
- Mitbestimmungsurteil 74, 26
- Modifiziertes Privateigentum 150f., 168
- Moral 116, 211
- Nachbarteiligung im Baurecht 96–99
- Nachbarschutz
- öffentlich-rechtlich 94–96
 - zivilrechtlich 139, 388
- Naßauskiesungsbeschluß 44, 131f., 136, 139, 156, 264, 281, 319, 366
- Naturrecht 110, 402
- Naturschutz 161
- Normative Kraft des Faktischen 176–179, 192
- Normprägung
- durch Gesetzgebung 16–19, 24, 53–63, 68f., 72f., 89, 109, 118–121, 131, 135, 147, 162, 164, 263, 389, 417
 - durch soziale Welt 207–210, 214–216
 - Neu- und Umprägung 32, 52f., 56, 417
- Nutzung 22, 25, 64, 67, 70–76, 110–112, 257–285, 370, 381
- Abhängigkeit von Faktizität 71f., 115, 140, 259, 273, 349
 - Abhängigkeit vom Recht 72f., 75, 77, 115, 137, 274
 - Betreiben 348f.
 - Mischungsverhältnisse 69, 74, 140–145, 151f., 155
 - normgeprägte rechtliche und tatsächliche Sachherrschaft 71–78, 100f.
 - Normprägung 72–74, 101, 118–121, 143f. 150–154, 319
 - Nutzen und Lasten 250, 257–264, 267, 272, 281, 300, 319f.
 - Nutzungsbeschränkung und Enteignung 77–80
 - Pflichtigkeit 110–121, 124
 - Privatnützigkeit 268–281
 - Trennung von Verfügbarkeit 74f., 79, 87, 100, 138, 145f., 265
- Objektive Wertordnung 395
- Obligatorische Rechte 7f., 51, 81f., 86f., 93–97, 302f., 307
- Öffentliche Sache 144–150, 166, 388
- Öffentliches Eigentum 149, 151, 155, 164–168
- Öffentliches Recht als Freiheitsweiterung 60
- Öffentlich-rechtliche Dienstbarkeit 145
- Öffentlich-rechtliche Sachherrschaft 148–151
- Öffentlich-rechtliche Zweckbestimmung 145–154, 388
- Okkupationstheorie des Besitzes 24
- Ökonomische Analyse 111, 458, 475
- Opfer 378–380
- Ordnungsrecht 13, 466, 471, 491f., 504
- Ozongesetz 398
- Parlament 381f., 388, 390, 397, 411–413, 425, 429f., 433–435, 443f.

- Gegenstandserzeugung 433–435, 522
- Parlamentsvorbehalt 442, 444f.
- Patentrecht 34, 46
- Persönlichkeitstheorie 24
- Pflichten s. auch Zustandsverantwortlichkeit, Zurechnung
 - Auflösung durch Produktverantwortlichkeit 352–358
 - aus Handlungen 15, 220–228, 336, 354
 - aus Sachherrschaft 15, 102, 108–118, 126f., 220–228, 239–242, 319–324, 337–359
 - Begründung von Pflichten 103–118, 123–127, 220, 240–242, 336, 354–371, 385–387, 402, 415f., 446f., 454, 456, 502–504
 - Begründung aus Grund- und Schutzpflichten 371f., 374, 377, 380, 390–398
 - Delegation an Ordnungsgeber 354
 - Dichte 125–127
 - duale Struktur der Pflichtigkeit 224–228, 241, 336, 338, 358f., 361–365, 397, 415f., 420, 519, 522
 - Grenze 118–123
 - objektivrechtliche 117, 362, 369, 380, 386, 395, 457f.
 - Schutzpflichten s. dort
 - subjektivrechtliche Verankerung 103–110, 115–118, 362, 372, 384, 396, 415
 - Umweltrecht 117, 221, 359, 390f., 420, 435, 460, 466, 471f.
 - Verhältnis zu Rechten 1f., 4f., 8, 55, 102–109, 116, 122–125, 133f., 361f., 366–389, 397, 402, 444, 522
- Planfeststellung 95
- Planung 472–474, 499
- Politisierung des Verfassungsrechts 376
- Polizeirecht s. auch Verhaltensverantwortlichkeit, Verursachung, Zustandsverantwortlichkeit
 - Duale Verantwortlichkeit s. Pflichten
 - Modernität 11f., 235f., 416
 - Musterentwurf 9, 287, 302, 306, 342, 506, 509, 512
 - Referenzgebiet 9–11, 221, 415
 - Zivilrechtsakzessorität 292–3301, 305–315
 - Zurechnung von Pflichten 4, 128–134, 220, 248f., 457
- Polygonale Rechtsverhältnisse s. Dreiecksverhältnisse, Mehrdimensionale Rechtsverhältnisse
- Positivismus 453, s. auch konstitutionelles Staatsrecht
- Präferenzbildung 71f., 381f., 433f.
- Preußisches Allgemeines Landrecht 138
- Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz 288, 291
- Privatautonomie 47, 50
- Privatnützigkeit 268–281, s. auch Nutzung Privatrecht
 - als Freiheitsbeschränkung 58–60, 136–141, 387
 - Verhältnis zum öffentlichen Recht 141–156, 164, 387–390
- Privilegierung s. Grundeigentum, Umweltschutzgesetzbuch
- Produktverantwortung 2, 30, 352–358
- Property-Rights-Ansatz 137
- Prozedurales Recht 418, 422
- Publizitätsfunktion des Besitzes 202, 217
- Realakt 362
- Realität 174f.
- Rechte
 - an der Sache 20–23
 - Aufteilung in Zivilrecht und öffentliches Recht 55–60, 122, 148–151, 169
 - und Interpersonalität 20, 26f., 34
 - und Pflichten 1f., 4f., 8, 38, 55–60, 103–127, 153f., 161, 361–363, 366, 368, 387–389, 397, 416f., 444, 522 s. auch Korrelationsgrundsatz
 - Verhältnis zu Besitz und Eigentum 1, 8f., 15, 29, 58, 63
- Rechtsetzung und Rechtsanwendung 417f., 487
- Rechtssicherheit 296f.
- Rechtsstaatsprinzip 490f.
- Rechtsverordnung 354–357
- Referenzgebiet 9–13, 363f.
- Reflexmodell 104, 107–110, 120f., 359, 363, 368, 441f.
- Rentenanwartschaft 52
- Risikobegriff 457
- Risikoverteilung 418f.
- Risikovorsorge s. Gefahrenvorsorge
- Rosenberg, Leo 209–211
- Sachherrschaft
 - Abwehrrecht 2f., 7, 15, 28, 32–36
 - Abstufung von Sachherrschaftsverhältnissen 33, 99, 119, 123, 136, 140, 144, 147f., 150–154, 161, 203, 255
 - Entzug 78f.
 - faktische Sachherrschaft 16–27, 37f., 41, 51, 64, 84, 10, 108, 180, 203
 - Freiheitsschutz 34, 51, 64–70, 9, 110, 117, 203

- Gefahrbeherrschung 111, 262–264, 295–301, 317–319
- Gegenständlichkeit 20f., 24–27, 34, 36, 151
- Korrelation von Rechten und Pflichten 108f., 112–119, 123, 127, 135, 257–264, 361, 377, 416f., 459
- normgeprägte Sachherrschaft 16, 24–29, 37f., 48, 84, 101, 118f., 135, 168f., 377, 416f.
- normgeprägte rechtliche Sachherrschaft 9, 16, 30–33, 37f., 71, 76, 135–169, 174, 351f.
- normgeprägte tatsächliche Sachherrschaft 9, 16, 30–33, 37f., 95–99, 171–218, 226, 305–324, 338–351
- und Nutzbarkeit 71–78, 110–114, 118, 123, 152–154
- Oberbegriff von Eigentum und Besitz 1f., 7, 36–39, 81, 135, 145–150, 203, 219
- Produktverantwortung 353–358
- Schutzgut der Eigentumsгарantie 16–19, 33–38, 41f., 46–49, 51–53, 64–67, 81, 99–102, 128, 134, 254–257
- subjektives öffentliches Recht 38, 81, 219
- subjektivrechtliche Verankerung 76, 84, 108–110, 115–119, 134, 224r., 359, 362, 377, 384, 415, 417, 419, 440
- Subjekt-Objekt-Beziehung 27, 67f.
- Vorsorge 459, 478–483
- Zurechnung von Pflichten 2–5, 108f., 112–116, 126, 172, 218f., 224–227, 296f., 319–324, 361, 377, 415–420, 446, 458f., 482
- Zustandsverantwortlichkeit 9, 110–115, 219f., 224–231, 251, 287–336
- Säuleneigentum 155, 161
- Schadensvorsorge 470
- Schatzfund 162
- Schlüsselbegriffe 400, 402
- Schutznormtheorie 93–98
- Schutzpflichten 370–372, 378, 394–398, 414, 421f., 435, 439–442, 474, 521
- Ausdehnung der Pflichtigkeit 396, 440–442, 450, 474
- kollidierende Grundrechtspositionen 379, 396, 422, 440, 445
- objektivrechtliche Verankerung 380, 395, 422, 440f., 450f.
- Schwere und unerträgliche Belastung 99
- Sein-Sollen-Dichotomie 194, 200, 215, 403, 414
- Sekundärpflichten s. Kostentragung
- Selbstregulierung 400, 455
- Selektion 25, 72, 172–175, 179, 192–194, 200, 203, 214, 226, 337, 429, 433f., s. auch Zweck
- Situationsgebundenheit 261–264
- Soziale Tatsache 207–211, 214–216
- Sozialpflichtigkeit 123–125, 129–134, 257–262, 367, 370, s. auch Eigentum
- Sozialstaatsprinzip 426, 431, 437, 439
- Staatsaufgaben 122, 369–374, 393, 398–409, 413f., 421, 426, 431–435, 454
- Staatsbegriff 407, 411, 414, 425, 432f., 435, 455
- Staatswissenschaften 401, 407
- Staatsziel s. Staatsaufgaben
- Staatszwecke 106, 117, s. auch Staatsaufgaben
- Stand der Technik 469, 480, 482
- Steuerung
 - Gesetz als Steuerungsmittel 433–435, 443–446
 - Steuerungsverluste 357, 431, 435, 451, 501
 - Steuerungsdiskussion 402–409, 425, 431, 465, 478, 496, 501, 519, 521
 - Verursacherprinzip als Ursache 464–466, 501, 519, 521
 - Wiederaufnahme historischer Themen 390, 407–415, 453f.
- Störer 222, 224, 232, 236f., 379f., 390
- Aufgabe des Störerbegriffs 248f.
- Störer-Dreieck, s. Dreiecksverhältnisse
- Straßenbaulast 143
- Straßen- und Wegerecht 142–154
- Subjektives öffentliches Recht 34, 49–52, 96–98
- Subjektives Recht 76, 101–108, 116, 203, 397, 417f.
- Besitz als subjektives Recht 203–206
- Freiheit 104f., 386, 397, 417
- funktioneller Vorbehalt 385f., 392, 417f.
- Gefahr durch Grund- und Schutzpflichten 374, 384, 396–398, 440, 455
- Grundrechte 105
- Normprägung 109, 116
- und Pflichten 102, 104–110, 116, 364f., 372, 385, 417, 441, 444, 455
- Reduzierung auf Berechtigung 104f., 109, 123, 367–369, 384f., 396, 517f.
- Reflex von Pflichten 107–110, 115f.
- und Sachherrschaft 108–118
- Umdeutung zum Systemschutz 384–387, 396, 440, 444, 522
- Subjekt-Objekt-Beziehung 27, 67f., 174f., 404, 440
- Subsumtion 173f., 418, 455
- Tanklastwagen-Unfälle 250f., 258, 267f.
- Tatsächliche Gewalt 172–174, 182–194, 200, 207–211, 305–310, 314–317, 322–324, 343

- Tatsächlichkeit s. Besitz, Faktizität, Sachherrschaft
- Terrorismus 246
- Trennungsmodell s. Aufspaltung
- Umweltgesetzbuch (Entwürfe) 12, 368, 428, 494–503, 505–522
- Abbau der Zustandsverantwortlichkeit 505–520
 - Entindividualisierung 494, 500
 - Entstehungsgeschichte 494
 - Kooperationsprinzip 496–498, 500–502
 - Neuformulierung der Verursachungszurechnung 498, 506f., 511–517, 520
 - Nichtberücksichtigung des Sachherrschaftsmodells 495, 505, 509f., 514f.
 - Privilegierung des Umweltverschmutzers 513, 518f.
 - Verursacherprinzip 498f., 506f., 510f., 513, 518
- Umweltpflichten 103, 117
- Umweltprinzipien 12, 435f., 446, 459, 470f., 491, 495–500, 522, s. auch Kooperationsprinzip, Verursacherprinzip, Vorsorgeprinzip
- Umweltrecht
- Einfluß von Metakategorien und Verfassungswerten 370, 375, 421f., 432, 435f., 440, 444, 446, 450, 496
 - einseitig handlungsorientierte Regelungsstrategie 364f., 450, 457f., 482, 498, 505
 - Konzentration auf Verursachungsprinzip 364, 455–459, 463f., 488, 498, 510f., 514, 517, 519
 - privates 140
 - Referenzgebiet 12, 363–366, 420
 - Unterentwicklung des Sachherrschaftsmodells 364f., 419f., 458f., 479, 482, 495, 503–505, 509–511, 514f., 519
 - Verhältnis von Rechten und Pflichten 4, 368–370, 421, 440, s. auch Pflichten, Zustandsverantwortlichkeit
- Umweltschutz
- Art. 20a GG 420, 426, 437, 443–446, 458, 470
 - Ganzheitlichkeit 426f., 430, 501
 - als gesellschaftliche Aufgabe 424f., 430–432, 440, 450, 457, 463, 471, 485, 500f.
 - omnipotenter Grundrechtsvorbehalt 422–424, 440
 - als Schicksalsfrage 375, 423–425
 - als Staatsaufgabe 420–447, 450
 - als Staatsziel 420, 437
 - Überforderung des Verfassungsrechts 424–430, 435, 501
 - Wertüberhöhung 424–432, 435, 443, 496
- Verantwortlichkeit s. Produktverantwortung, Verhaltensverantwortlichkeit, Zustandsverantwortlichkeit
- Verantwortung 106, 316, 379, 398–406, 410, 413f., 454, 487, 520f.
- von Staat und Gesellschaft 425, 430f., 464, 520
 - Substitut für Gesetzesvorbehalt 399, 403, 405f., 430
 - Substitut für Kompetenz 399, 401, 405, 407, 425, 455
 - Substitut für Pflicht 402, 466
 - vorgebliche Wirklichkeitsnähe 399, 403, 413f., 431
- Verbotene Eigenmacht 202
- Verfügbarkeit
- als rechtliche Sachherrschaft 71, 75, 78, 92f., 137, 265, 300, 370
 - Trennung von Nutzbarkeit 74f., 79, 87, 92f., 100, 138, 145f., 265, 267, 336
- Verfügung 22–25, 67, 70–76
- Vergeistigte Sachherrschaft 188f., 191, 193
- Verhaltensverantwortlichkeit 220–242
- Abgrenzung zur Zustandsverantwortlichkeit 221–229, 236, 240–242, 248
 - Begrenzung durch Verursachung 223–237, 361f., 449, 456, 460, 463
 - Entindividualisierung 449, 451, 456f., 462–465
 - Neuformulierung durch Verursacherprinzip 459–466, 498, 506, 510
 - objektivrechtliche Verankerung 363
- Verhältnismäßigkeit 363
- Verkehrsanschauung 196, 207–216, 313
- Verkehrerschutz s. gutgläubiger Erwerb
- Verkehrswert 121f., 272, 284
- Vermögen 47
- Vermögenswertes Recht 34, 45f., 84
- Verordnung s. Rechtsverordnung
- Verrechtlichung der Politik 376, 443, 445
- Verschulden 236
- Verursacherprinzip 4, 357, 459–466, 498f.
- Ausschluß der Zustandsverantwortlichkeit 460f., 464, 505–507, 514, 519
 - Entindividualisierung 462f., 466, 468, 482, 485f., 494
 - Kausalitätskrise 464–466, 481f., 499, 519–521
 - Kompensationsmodelle 467f., 482, 485, 488, 494, 520

- Kostenzurechnungsprinzip 459–462, 498
- Prinzip materieller Verantwortlichkeit 460–462, 498, 510
- Symbiotischer Charakter 462
- Umweltgesetzbuch-Entwürfe 498f., 505–511, 514, 519
- Verursachervermutung 514, 516
- Verursachung
 - effektive Gefahrenabwehr 237–239
 - Grund und Grenze der Verantwortlichkeit 223–226
 - naturwissenschaftliche 228–230, 234, 453f., 456, 481f.
 - Nivellierung der Verantwortlichkeit 229, 232–234, 238, 243, 248, 270, 279, 330
 - Theorie der unmittelbaren Verursachung 224, 227, 231–234, 242, 514
 - im Umweltrecht 240
 - bei der Verhaltensverantwortlichkeit 223–229, 234–237, 240–243
 - Wertungsbedürftigkeit 234f., 240, 453f., 482
 - Zurechnung von Pflichten 4, 223, 225, 240f.
 - bei der Zustandsverantwortlichkeit 223–234, 240–249, 252f.
- Verwaltung
 - Gemeinwohlkompetenz 388, 398, 409, 413, 425, 480f.
 - interdisziplinärer Gegenstand 409–415, 480
 - Privilegierung gegenüber Legislative 425, 480f.
- Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht 410
- Verwaltungsvorbehalt 413
- Völkerrecht 439
- Vollzugsdefizit 357, 431, 435, 466, 499, 501
- Vorrang der Verfassung 44, 90, 92, 101, 274, 423
- Vorsorge s. Gefahrenvorsorge
- Vorsorgeprinzip 357, 467–484
 - Auflösung des Gefahrbegriffs 478f., 483
 - Entindividualisierung 468, 479–483
 - Haftungsverlagerungen 468
 - Neuformulierung durch das Sachherrschaftsmodell 478–483, 508
 - Rechtsgrundlagen 468–471
 - Umweltgesetzbuch-Entwürfe 507f.
 - Verfassungswidrigkeit 477
 - Zurechnungsprobleme 468, 471, 474f., 478f., 481–484
 - Zwitterstellung 471–475, 483, 487
- Waldbesitzer 2, 352
- Warenzeichen 46
- Wasserrecht 149, 154–158, 167
- Wechselwirkungslehre 442
- Wegerecht s. Straßen- und Wegerecht
- Wehrpflicht 391
- Weimarer Reichsverfassung 42f., 104f.
- Wertmonismus 381f.
- Wesentlichkeitslehre 442, 477
- Widmung 143, 145, 149, 151, 153
- Wille s. Besitzwille
- Wirklichkeit 174–176, 182–184, 187, 201, 214f., 399, 414, 431, 434, 454
- Wirtschaftlicher Wert 47, 49, 121, 381
- Wirtschaftlichkeit als Rechtsbegriff 114f., 121, 271–275, 280f.
- Zielformulierung 356f., 427f., 433–435, 442, 446, 449, 482
- Zufälle 252–254, 258, 265
- Zurechnung 4, 110–117, 449–466
 - an die Allgemeinheit 111, 116, 130, 250–254, 258–260, 265–268, 279–281, 384, 419, 450, 457, 462, 485, 504, 511, 520
 - an Handlungen 221–227, 233–237, 240, 362f., 450, 456, 464f., 468, 479
 - an das Individuum 362f., 419, 429, 444, 453, 455
 - an Nichtstörer 222, 466
 - an Sachherrschaft 222–234, 240, 248f., 296–300, 308, 314f., 322–324, 466
 - Auswirkung auf das Verhältnis von Rechten und Pflichten 4
 - Einwirkungsmöglichkeit 295–335
 - im Anlagenrecht 347–351
 - im Bodenschutzrecht 342–346
 - im Polizeirecht 4f., 220–285
 - im Umweltrecht 4f., 117, 449–466, 478f., 481
 - Mischformen 465, 485–488, 500, 504, 522
 - Verschiebungen durch Verursacherprinzip 459–466, 478f., 485f.
 - Vorsorgepflichten 468, 471, 474f., 478f., 508
- Zustandsverantwortlichkeit 4, 9, 30, 37f., 127–134, 180, 219–336, 505–517
 - Abgrenzung zur Verhaltensverantwortlichkeit 221–227, 230, 233f., 240f., 248f., 336, 365
 - Annäherung an Verhaltensverantwortlichkeit 233f., 240, 243, 364, 505–507, 510, 516, 519
 - Ausschluß durch Verursacherprinzip 460f., 464, 506–512, 519

- Begrenzung durch Korrelation 249–257, 261–268, 284 321, 344, 361, 503, 516, 520
- Begrenzung auf Privatnützigkeit 268–275, 279–282, 345f., 367, 419
- Begrenzung durch Privatrechtsakzessorietät 272f., 275, 278
- Begrenzung durch Verursachung 242–246, 252f., 267, 269, 279, 330, 456, 463, 505–507, 511
- Begrenzung auf Wirtschaftlichkeit 115, 121f., 271–275
- Begründung aus Sachherrschaft 112f., 127–134, 220–228, 241f., 248, 251, 287–335, 416–420, 503–505
- des „anderen Berechtigten“ 241, 301–304, 331, 343
- des Eigentümers 128–134, 255–258, 288–301, 508f., 515f.
- des früheren Sachherrschaftsberechtigten 515f.
- des Inhabers der tatsächlichen Gewalt 256, 285, 289–291, 299, 305–308, 313–315, 319
- des Staates für die Umwelt 520
- Erweiterung durch Verursachung 246f.
- Mischformen 465, 485–488, 500, 504, 522
- subjektivrechtliche Verankerung 363, 419, 503, 520
- Subsidiarität der Verantwortlichkeit des Eigentümers gegenüber dem Inhaber der tatsächlichen Gewalt 289, 291, 299–301
- Subsidiarität zur Verhaltensverantwortlichkeit 245, 291f., 299, 510f.
- Umweltgesetzbuch-Entwürfe 505–517
- verfassungsrechtliche Grenzen 29, 115, 121f., 126–134, 250–285, 367
- Verursachung 223–229, 232f., 242–249, 300f.
- Zivilrechtsakzessorietät 292–301, 305–315
- Zweck im Recht 177–180, 190–193, 199, 287, 295f., 308, 335
- Zweckveranlasser 229

Jus Publicum

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Alphabetisches Verzeichnis

- Axer, Peter*: Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung. 2000. *Band 49*.
- Bauer, Hartmut*: Die Bundestreue. 1992. *Band 3*.
- Becker, Joachim*: Transfergerechtigkeit und Verfassung. 2001. *Band 68*.
- Blanke, Hermann-Josef*: Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht. 2000. *Band 57*.
- Böhm, Monika*: Der Normmensch. 1996. *Band 16*.
- Bogdandy, Armin von*: Gubernative Rechtsetzung. 2000. *Band 48*.
- Brenner, Michael*: Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union. 1996. *Band 14*.
- Britz, Gabriele*: Kulturelle Rechte und Verfassung. 2000. *Band 60*.
- Burgi, Martin*: Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. 1999. *Band 37*.
- Butzer, Hermann*: Fremdlasten in der Sozialversicherung. 2001. *Band 72*.
- Christian Calliess*: Rechtsstaat und Umweltstaat. 2001. *Band 71*.
- Claasen, Claus Dieter*: Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1996. *Band 13*.
- Danwitz, Thomas von*: Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration. 1996. *Band 17*.
- Detterbeck, Steffen*: Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht. 1995. *Band 11*.
- Di Fabio, Udo*: Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. 1994. *Band 8*.
- Enders, Christoph*: Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung. 1997. *Band 27*.
- Epping, Volker*: Die Außenwirtschaftsfreiheit. 1998. *Band 32*.
- Fehling, Michael*: Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe. 2001. *Band 79*.
- Felix, Dagmar*: Einheit der Rechtsordnung. 1998. *Band 34*.
- Frenz, Walter*: Selbstverpflichtungen der Wirtschaft. *Band 75*.
- Gellermann, Martin*: Grundrechte im einfachgesetzlichen Gewande. 2000. *Band 61*.
- Gröpl, Christoph*: Haushaltsrecht und Reform. 2001. *Band 67*.
- Gröschner, Rolf*: Das Überwachungsrechtsverhältnis. 1992. *Band 4*.
- Groß, Thomas*: Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation. 1999. *Band 45*.
- Gurlit, Elke*: Verwaltungsvertrag und Gesetz. 2000. *Band 63*.
- Häde, Ulrich*: Finanzausgleich. 1996. *Band 19*.
- Hase, Friedhelm*: Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich. 2000. *Band 64*.

- Heckmann, Dirk*: Geltungskraft und Geltungsverlust von Rechtsnormen. 1997. *Band 28*.
- Heitsch, Christian*: Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder. 2001. *Band 77*.
- Hellermann, Johannes*: Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung. 2000. *Band 54*.
- Hermes, Georg*: Staatliche Infrastrukturverantwortung. 1998. *Band 29*.
- Hösch, Ulrich*: Eigentum und Freiheit. 2000. *Band 56*.
- Holzner, Bernd*: Rundfunkrecht in Europa. 1996. *Band 18*.
- Horn, Hans-Detlef*: Die grundrechtsunmittelbare Verwaltung. 1999. *Band 42*.
- Huber, Peter-Michael*: Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht. 1991. *Band 1*.
- Ibler, Martin*: Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 43*.
- Jestaedt, Matthias*: Grundrechtsentfaltung im Gesetz. 1999. *Band 50*.
- Kadelbach, Stefan*: Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß. 1999. *Band 36*.
- Kämmerer, Jörn Axel*: Privatisierung. 2001. *Band 73*.
- Kahl, Wolfgang*: Die Staatsaufsicht. 2000. *Band 59*.
- Koch, Thorsten*: Der Grundrechtsschutz des Drittbetroffenen. 2000. *Band 62*.
- Korioth, Stefan*: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. 1997. *Band 23*.
- Kluth, Winfried*: Funktionale Selbstverwaltung. 1997. *Band 26*.
- Kugelman, Dieter*: Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers. 2001. *Band 65*.
- Langenfeld, Christine*: Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten. 2001. *Band 80*.
- Lehner, Moris*: Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht. 1993. *Band 5*.
- Leisner, Anna*: Kontinuität als Verfassungsprinzip. 2002. *Band 83*.
- Lepsius, Oliver*: Besitz und Sachherrschaft im öffentlichen Recht. 2002. *Band 81*.
- Lorz, Ralph Alexander*: Interorganrespekt im Verfassungsrecht. 2001. *Band 70*.
- Lücke, Jörg*: Vorläufige Staatsakte. 1991. *Band 2*.
- Luthe, Ernst-Wilhelm*: Optimierende Sozialgestaltung. 2001. *Band 69*.
- Manssen, Gerrit*: Privatrechtsgestaltung durch Hoheitsakt. 1994. *Band 9*.
- Masing, Johannes*: Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte. 1998. *Band 30*.
- Morgenthaler, Gerd*: Freiheit durch Gesetz. 1999. *Band 40*.
- Morlok, Martin*: Selbstverständnis als Rechtskriterium. 1993. *Band 6*.
- Niedobitek, Matthias*: Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge. 2001. *Band 66*.
- Oeter, Stefan*: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. 1998. *Band 33*.
- Pache, Eckhard*: Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum. 2001. *Band 76*.
- Pauly, Walter*: Der Methodenwandel im deutschen Spätkonstitutionalismus. 1993. *Band 7*.

Jus Publicum

- Pielow, Johann-Christian*: Grundstrukturen öffentlicher Versorgung. 2001. *Band 58*.
- Publ, Thomas*: Budgetflucht und Haushaltsverfassung. 1996. *Band 15*.
- Reinhardt, Michael*: Konsistente Jurisdiktion. 1997. *Band 24*.
- Rodi, Michael*: Die Subventionsrechtsordnung. 2000. *Band 52*.
- Rossen, Helge*: Vollzug und Verhandlung. 1999. *Band 39*.
- Rozek, Jochen*: Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung. 1998. *Band 31*.
- Ruffert, Matthias*: Vorrang der Verfassung und Eigenständigkeit des Privatrechts. 2001. *Band 74*.
- Sacksosky, Ute*: Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. 2000. *Band 53*.
- Šarčević, Edin*: Das Bundesstaatsprinzip. 2000. *Band 55*.
- Schlette, Volker*: Die Verwaltung als Vertragspartner. 2000. *Band 51*.
- Schmidt-De Caluwe, Reimund*: Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers. 1999. *Band 38*.
- Schulte, Martin*: Schlichtes Verwaltungshandeln. 1995. *Band 12*.
- Sobota, Katharina*: Das Prinzip Rechtsstaat. 1997. *Band 22*.
- Sodan, Helge*: Freie Berufe als Leistungserbringer im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung. 1997. *Band 20*.
- Sommermann, Karl-Peter*: Staatsziele und Staatszielbestimmungen. 1997. *Band 25*.
- Storr, Stefan*: Der Staat als Unternehmer. 2001. *Band 78*.
- Trute, Hans-Heinrich*: Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung. 1994. *Band 10*.
- Uerpmann, Robert*: Das öffentliche Interesse. 1999. *Band 47*.
- Unruh, Peter*: Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes. 2002. *Band 82*.
- Wall, Heinrich de*: Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 46*.
- Wolff, Heinrich Amadeus*: Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz. 2000. *Band 44*.
- Volkmann, Uwe*: Solidarität - Programm und Prinzip der Verfassung. 1998. *Band 35*.
- Voßkuhle, Andreas*: Das Kompensationsprinzip. 1999. *Band 41*.
- Ziekow, Jan*: Über Freizügigkeit und Aufenthalt. 1997. *Band 21*.

*Einen Gesamtkatalog erhalten Sie gerne vom Verlag
Mohr Siebeck, Postfach 2040, D-72010 Tübingen.*

