

## Gefahrenbeseitigung an öffentlichen Luftschutzanlagen

Die seit Kriegsende heftig umstrittene Frage der polizei- und zivilrechtlichen Haftung für öffentliche LS-Anlagen ist angesichts der durch den zunehmenden Verfall behelfsmäßiger LS-Anlagen und die teilweise Zerstörung (Sprengung usw.) von Bunkern auch heute noch entstehenden Gefahrenquellen einer Klärung dringend bedürftig. An einer derartigen Klärung haben die Gemeinden im Hinblick auf die örtliche Sicherheit und Ordnung ein besonders dringendes Interesse. In den ersten Nachkriegsjahren haben die Gemeinden teilweise mit vorübergehend gewährter finanzieller Unterstützung der Länder eine verhältnismäßig große Anzahl von Behelfsanlagen beseitigt, soweit sich diese auf gemeindeeigenen Grundstücken befanden. Der Beseitigung aller Anlagen, die möglicherweise als künftige Gefahrenherde in Betracht kamen, stellte sich aber neben dem Fehlen der dafür erforderlichen nicht unerheblichen Mittel die Unklarheit der Rechtslage entgegen, zumal die LS-Anlagen teils auf privaten, teils auf reichseigenen, aber auch auf Grundstücken der Länder und anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften errichtet waren.

Nachdem Landesmittel für die Beseitigung von Gefahrenherden an LS-Anlagen kaum mehr zur Verfügung stehen, und die Finanzbehörden auf Grund mehrerer Erlasse des Bundesfinanzministers<sup>1</sup> jede Verantwortung ablehnen, sollen anscheinend die Gemeinden allgemein mit Aufgaben belastet werden, welche zu tragen sie weder finanziell in der Lage noch rechtlich verpflichtet sind.

### A

#### Die polizeirechtliche Zustandshaftung

Die Frage nach der polizeirechtlichen Verantwortung für den gefahrenfreien Zustand von LS-Anlagen ist einer generellen und einheitlichen Entscheidung nicht zugänglich. Es ist vielmehr auf die besonderen Verhältnisse der einzelnen Fälle einzugehen. Nach den in allen Bundesländern geltenden Grundsätzen des Polizeirechts (vgl. § 20 Abs. 1 PVG) ist in erster Linie der Eigentümer einer Sache für deren polizeimäßigen Zustand verantwortlich. Dies gilt, soweit nicht öffentlich-rechtliche Sondervorschriften Abweichendes vorschreiben, auch für die öffentlichen LS-Anlagen. Es sind also zunächst die *Eigentumsverhältnisse* an derartigen Anlagen festzustellen.

#### I. Eigentumsverhältnisse der LS-Anlagen

##### 1. Eigentum an LS-Sonderbauten (Daueranlagen).

a) Die Feststellung der Eigentumsverhältnisse begegnet keinen besonderen Schwierigkeiten, soweit das Reich als der Träger der Luftschutzaufgaben<sup>2</sup> *LS-Sonderbauten (Daueranlagen)* auf *reichseigenen* Grundstücken oder auf Grund dem Reich zustehender beschränkt dinglicher Rechte an fremden Grundstücken errichtete. Soweit das Reich nicht über geeignete Grundstücke verfügte, konnten Eigentum oder zur Bebauung berechtigende dingliche Rechte freihändig oder durch Enteignung erworben werden. Nach den einschlägigen Richtlinien<sup>3</sup> waren derartige Rechte für das Reich zu erwerben, aber nur dann, wenn es sich um *LS-Sonderbauten (Daueranlagen)* handelte und die zu bebauenden Grundstücke in *privatem* Eigentum standen. Soweit dies geschah, wurde danach das Reich Eigentümer der erstellten LS-Daueranlagen (bei reichseigenen Grundstücken

gem. § 94 BGB, bei Erwerb beschränkt dinglicher Rechte gem. § 95 Abs. 1, Satz 2 BGB).

b) Eigentum oder beschränkt dingliche Rechte für die Errichtung von LS-Daueranlagen (Sonderbauten) waren für das Reich dann nicht zu erwerben, wenn die zu bebauenden Grundstücke im *Eigentum öffentlich-rechtlicher Körperschaften* standen. Die Inanspruchnahme erfolgte in diesen Fällen vielmehr gem. § 1, Abs. 2 LuftSchG<sup>3</sup>. Diese rechtlich äußerst unklare „Inanspruchnahme“ konnte nur eine verwaltungsrechtliche Duldungspflicht begründen, welche ihrer rechtlichen Qualität nach – auf die Terminologie des bürgerlichen Rechts übertragen – lediglich mit obligatorischer, nicht aber mit dinglicher Wirkung ausgestattet war. Damit wurden jedenfalls keine den § 95 Abs. 1 Satz 2 BGB ausfüllenden dinglichen Rechte an den in Anspruch genommenen Grundstücken begründet. Die auf Grund einer „Inanspruchnahme“ gem. § 1 Abs. 2 LuftSchG auf Grundstücken der Länder, Gemeinden usw. errichteten LS-Sonderbauten (Daueranlagen) sind nicht Eigentum des Reiches geworden. Diese Anlagen wurden vielmehr, da offensichtlich auf Dauer mit dem Grund und Boden verbunden, wesentliche Bestandteile des bebauten Grundstücks und fielen damit in das Eigentum der jeweiligen Grundstückseigentümer (§ 94 BGB).

c) Ebenso ist zu entscheiden, soweit das Reich LS-Sonderbauten auf *privaten Grundstücken* errichtete, und, was gelegentlich geschah, der Erwerb des Eigentums oder beschränkt dinglicher Rechte unterlassen wurde. Auch diese Anlagen wurden damit Eigentum der jeweiligen privaten Grundeigentümer.

##### 2. Eigentum an LS-Behelfsanlagen.

a) Unübersichtlicher sind die Eigentumsverhältnisse hinsichtlich der *behelfsmäßigen LS-Anlagen*. Soweit diese vom Reich auf eigenen Grundstücken (oder auf Grund beschränkt dinglicher Rechte) erstellt wurden, ergeben sich keine Besonderheiten, da das Eigentum in beiden Fällen dem Reiche zustand (§§ 94, 95 Abs. 1, Satz 2 BGB).

b) Im allgemeinen fand jedoch für Anlagen dieser Art weder der Erwerb des Grundeigentums noch die Begründung dinglicher Rechte statt. Die Inanspruchnahme erfolgte nämlich, soweit es sich um Grundstücke der Länder und Gemeinden handelte, durch „Inanspruchnahme“<sup>3</sup> gemäß § 1, II LuftSchG und bei privaten Grundstücken gem. § 10 RLeistG. Für die Frage, ob die Eigentumsverhältnisse in diesen Fällen nach § 94 oder § 95 Abs. 1 Satz 1 BGB zu beurteilen sind, ist es entscheidend, ob die Anlagen zu einem dauernden oder nur vorübergehenden Zwecke mit dem Boden verbunden wurden. Ausnahmslos muß angenommen werden, daß behelfsmäßige Luftschutzanlagen nach der Technik ihrer Herstellung wie auch dem erkennbaren Willen der für ihre Herstellung verantwortlichen Organe nur einem vorübergehenden Zwecke dienen sollten, im Gegensatz zu den LS-Sonderbauten, die nach dem Willen der damaligen Staatsführung auch über das Ende des zweiten Weltkrieges hinaus erhalten bleiben sollten. Die Eigentumsverhältnisse an behelfsmäßigen Luftschutzanlagen sind somit nach § 95 Abs. 1 Satz 1 BGB zu beurteilen: die Anlagen sind nicht Bestandteil der Grundstücke geworden, sondern sonderrechtsfähig geblieben. Das Eigentum an den Anlagen steht demjenigen zu, der sie mit dem Grundstück verband, genauer: für dessen Rechnung und in dessen Namen diese Anlagen errichtet wurden. Dies war das Reich. Zwar waren die Gemeinden bzw. die Leiter der Kommunal-

<sup>1</sup> Erl. d. BdsFinMin. vom 12. 2. 1951, 18. 10. 1951.

<sup>2</sup> Vgl. § 1 LuftschG.

<sup>3</sup> RdErl. d. RLM u. ObdL. vom 26. 8. 1940 (RMBIV S. 1803).

verwaltungen verantwortlich für die Herstellung der Dekungsgräben, die an die Stelle von öffentlichen Sammelschutzräumen zu treten bestimmt waren, der öffentlichen Luftschutzdeckungsgräben des erweiterten Selbstschutzes und der kleineren Luftschutzstollen für Straßenpassanten. Diese Anlagen waren jedoch nicht für Rechnung der Gemeinden zu errichten. Vielmehr waren die mit der Errichtung dieser Bauten verbundenen Kosten vom Reich zu tragen, ohne daß die Gemeinden mit irgendeiner auch nur vorübergehenden Kostentragungspflicht belastet gewesen wären<sup>4</sup>. Die in § 1 Abs. 3 LuftSchG festgelegte Verpflichtung des Reiches, die den Gemeinden entstehenden „besonderen Kosten“ zu tragen, kann nur so verstanden werden, daß diese Kosten unmittelbar zu Lasten des Reiches gingen<sup>5</sup>. Andererseits folgt hieraus, daß die auf diese Weise mit Mitteln des Reiches finanzierten Anlagen auch Eigentum des Reiches werden sollten. Dementsprechend handelten die Organe der Kommunalverwaltungen, soweit sie bei der Errichtung von Behelfsanlagen tätig wurden, als Vertreter des RLM bzw. des GBBau mit der Folge, daß die erworbenen Baustoffe und die aus diesen hergestellten Anlagen Eigentum des Reiches wurden, welches die Kosten zu tragen verpflichtet war. Soweit offene Stellvertretung des Reiches durch die beauftragte Kommunalverwaltung vorlag, vollzog sich der Eigentumsübergang auf das Reich unmittelbar durch antizipiertes Besitzkonstitut. Die vorweggenommene Besitzrechtsbegründung liegt dabei in der den Besitz voraussetzenden Obhuts- und Unterhaltungspflicht der Gemeinden<sup>6</sup>. Zu demselben Ergebnis führt in den Fällen der verdeckten Stellvertretung die Weiterübertragung von der Gemeinde auf das Reich im Wege des hier nicht nur erlauben, sondern nach der Sach- und Rechtslage gebotenen „Insichgeschäfts“. An diesem Ergebnis ist auch angesichts der uneinheitlichen Einstellung der Gerichte zur Frage der obligatorischen Erfüllungspflicht aus den durch die Kommunalverwaltungsbehörden zur Errichtung von LS-Anlagen mit Dritten abgeschlossenen Verträgen festzuhalten<sup>7</sup>. Wie hinsichtlich jener Frage zu entscheiden ist, kann für die vorliegende Untersuchung dahinstehen; denn die obligatorische Rechtslage braucht sich nach dem System des BGB mit der dinglichen Rechtslage insoweit nicht zu decken. Aus einem Kauf- oder Werkvertrag kann durchaus auch derjenige zur Zahlung verpflichtet sein, der nicht Eigentümer des Kauf- oder Werkvertragsgegenstandes geworden ist.

## II. Die polizeirechtliche Zustandhaftung

1. Auf der Grundlage der oben getroffenen Feststellungen hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse an LS-Anlagen ergibt sich, daß für die auf privaten oder Grundstücken der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände ohne Begründung dinglicher Rechte errichteten LS-Sonderbauten (Daueranlagen) die jeweiligen heutigen Grundstückseigentümer polizeirechtlich verantwortlich sind (§ 19 Abs. I PVG).

2. Dies gilt nicht, soweit – was in einzelnen Fällen geschieht – die Bundesfinanzbehörden das Verwaltungs- und Nutzungsrecht hinsichtlich der auf fremden Grundstücken errichteten LS-Sonderbauten in Anspruch nehmen und tatsächlich (z. B. durch die Vermietung usw.) ausüben. In diesen Fällen ist die polizeirechtliche Verantwortlichkeit der Grundeigentümer ausgeschlossen, da die die Voraussetzung der Polizeipflicht bildende tatsächliche Verfügungsmacht fehlt. Die Polizeipflicht trifft daher die Bundesfinanzverwaltung als tatsächlichen Gewalthaber (vgl. § 19 Abs. 2 PVG). Dabei bedarf es keiner näheren Erörterung darüber, daß auch der Bund, wie jede andere Körperschaft des

öffentlichen Rechts polizeipflichtig ist, soweit im übrigen die materiellen Voraussetzungen dafür vorliegen.

3. Als Eigentümer der auf reichseigenen und auf fremden Grundstücken mittels dem Reiche zustehender beschränkter dinglicher Rechte errichteten LS-Sonderbauten (Daueranlagen) sowie – ohne Rücksicht auf die Grundstücksverhältnisse – aller LS-Behelfsanlagen, deren Herstellungskosten vom Reiche zu tragen waren, wurde das Reich ermittelt. Es erhebt sich die für die Praxis entscheidende Frage, welche Körperschaft heute für diese Anlagen polizeipflichtig ist.

a) Die Polizeipflicht knüpft, wie eingangs festgestellt ist, an die Eigentumsverhältnisse an, die in dem Augenblick gegeben sind, zu welchem sich die Sache in einem polizeiwidrigen Zustand befindet. Entscheidend ist also, in wessen Eigentum die seinerzeit reichseigenen LS-Anlagen heute stehen.

Das gesamte im Bundesgebiet belegene Reichsvermögen ist gem. Art. 134 GG, der von der herrschenden Meinung als geltendes Recht betrachtet wird, nach den Bestimmungen der Absätze 2 und 3 auf die Bundesrepublik und die Länder übergegangen. Nähere Bestimmungen hierüber sind in dem Bundesgesetz vom 21. 7. 1951<sup>8</sup> und der dazu erlassenen DVO vom 26. 7. 1951<sup>9</sup> enthalten. Soweit die Ausnahmetatbestände (rechtsgeschäftliche Übertragung, dienstliche Verwendung für Landesverwaltungszwecke, gesetzliche Übertragung vor dem 19. 4. 1949 – §§ 1 und 4 des Gesetzes, §§ 1 und 11 der DVO) nicht zutreffen, ist ehemaliges Reichsvermögen von den Oberfinanzdirektionen (Bundesvermögensabteilung) zu verwalten (§ 6, I des Gesetzes vom 21. 7. 1951). Wenn auch dieses Gesetz die klare Kennzeichnung der von ihm betroffenen Vermögenswerte als Bundesvermögen vermeidet, so ergibt sich die Haftung des Bundes gleichwohl aus § 5, II der DVO, wonach Lasten jeder Art, die mit den unter die Bestimmungen des § 1, I des Gesetzes fallenden Vermögenswerten verbunden sind, denjenigen treffen, dem die Verwaltung zusteht. Als Lasten im Sinne dieser Vorschrift müssen ohne Zweifel auch alle mit dem Eigentum verbundenen gesetzlichen Verpflichtungen verstanden werden. Damit trägt die Bundesvermögensverwaltung (Oberfinanzdirektion) ohne weiteres die den Gewalthaber oder Eigentümer treffende Polizeipflicht endgültig und nicht etwa nur stellvertretend oder vorläufig für einen noch zu ermittelnden Eigentümer. Diese auf das Polizeirecht abgestellte Ansicht befindet sich in voller Übereinstimmung mit den von der Rechtslehre entwickelten Grundsätzen hinsichtlich der vermögensrechtlichen Ansprüche, die sich auf das vom Bund übernommene ehemaliges Reichsvermögen beziehen. Die für den Fall der vermögensrechtlichen Ansprüche auftauchende Frage der Sperrvorschrift des § 14 UmstGes. ist für den vorliegenden Fall ohne Bedeutung, da die vom Bund zu erfüllende Polizeipflicht keine geldwerte, etwa in RM-Währung entstandene, sondern eine grundsätzlich durch positives Handeln zu erfüllende Verpflichtung darstellt, die – wie oben bereits dargetan – erst in dem Augenblick der Verwirklichung des polizeiwidrigen Zustandes zur Entstehung gelangt.

b) Bei der Beurteilung der Polizeipflicht des Bundes für LS-Anlagen, die aus dem Eigentum des Reiches übernommen wurden, ist wiederholt geltend gemacht worden, daß die Verantwortung des Bundes durch die im Kriege für die Instandhaltung der Luftschutzanlagen erlassenen Sondervorschriften ausgeschlossen werden.

Diese Vorschriften übertrugen die bauliche Unterhaltung, Wartung und Überwachung der Deckungsgräben, die an die Stelle von öffentlichen Sammelschutzräumen traten, der öffentlichen LS-Deckungsgräben und der kleineren LS-

<sup>4</sup> RdErl. vom 15. 6. 1938 (RMBIV S. 1174).

<sup>5</sup> Hierzu eingehend Ganschezan-Finck im „Städtetag“ 1951, S. 314 ff.

<sup>6</sup> Bezügl. der seinerzeitigen Unterhaltungspflicht s. unter Ziff. II, 3 b.

<sup>7</sup> Siehe d. Übersicht d. Rechtsprechung bei Ganschezan-Finck im „Städtetag“ 1951, S. 314 ff.

<sup>8</sup> BGBl. I, 1951, S. 467.

<sup>9</sup> BGBl. I, 1951, S. 471.

Stollen für Straßenpassanten und die LS-Deckungsgräben des erweiterten Selbstschutzes den Gemeinden, und zwar ohne einen Erstattungsanspruch gegenüber dem Reich. Nach dieser Regelung waren danach die Gemeinden für die Unterhaltung von behelfsmäßigen LS-Anlagen verantwortlich, welche nach den oben getroffenen Feststellungen im Eigentum des Reiches standen. Angesichts der staatsrechtlichen Stellung der Gemeinden im Dritten Reich ergeben sich keine durchgreifenden Bedenken gegen die Verbindlichkeit jener im Erlaßwege getroffenen Regelung für die Dauer des NS-Regimes. Heute jedoch kann den erwähnten Erlassen keine Außenwirkung mehr zugesprochen werden.

Gegen eine Fortgeltung der in Rede stehenden Bestimmungen sprechen zunächst staatsrechtliche Erwägungen. Nach der heutigen durch das Grundgesetz und die Landesverfassungen garantierten rechtlichen Stellung der Gemeinden können diesen Aufgaben und Verpflichtungen nur durch Gesetz auferlegt werden. Dies gilt auch für Aufgabenübertragungen aus der Vergangenheit. Gemeindliche Verpflichtungen, die lediglich in der Form staatlicher Verwaltungsvorschriften begründet worden sind, bestehen grundsätzlich nicht mehr; es sei denn, daß jene im Erlaßwege ausgesprochenen Verpflichtungen sich inzwischen zum Wohnheitsrecht verdichtet haben, oder auf solchem basieren. Davon aber kann bei der hier behandelten Materie keine Rede sein. Selbst wenn aber die staatsrechtlichen Bedenken gegen die Fortgeltung der Erlasse als nicht durchgreifend betrachtet würden, begründen jene Erlasse heute keine polizeiliche Verantwortlichkeit der Gemeinden mehr. Dies ergibt sich aus dem Inhalt der erwähnten Vorschriften. Die bauliche Unterhaltung war den Gemeinden – wie in den damaligen Erlassen ausdrücklich erwähnt – lediglich wegen der Geringfügigkeit der damit verbundenen Kosten übertragen worden. Tatsächlich entstanden aus der baulichen Unterhaltung und Wartung der Behelfsanlagen in der ersten Zeit nach ihrer Errichtung nur geringfügige Kosten. Diese steigern sich aber um ein Vielfaches mit dem Zeitpunkt, in welchem die aus der behelfsmäßigen Herrichtung begründete natürliche Lebensdauer sich ihrem Ende nähert oder überschritten wird. Dies ist seit langem der Fall. Die Erhaltung des ursprünglichen baulichen Zustandes erfordert mit dem Ende der natürlichen Lebensdauer eben nicht mehr Unterhaltungsarbeiten, sondern praktisch nach und nach die gänzliche Neuherstellung. Diese aber wird von dem Begriff der baulichen Unterhaltung, Wartung und Überwachung nicht mehr gedeckt. Diese in den Erlassen erwähnten Begriffe können lediglich diejenigen Maßnahmen umfassen, die erforderlich sind, um eine Anlage innerhalb ihrer natürlichen Lebensdauer zu erhalten. Die erwähnten Erlasse begründen daher, selbst wenn man die formale Weitergeltung unterstellen würde, keine Verpflichtung der Gemeinde, zerfallende oder bereits zerfallene LS-Behelfsanlagen, die im Eigentum des Reiches standen, wieder instand zu setzen. Noch viel weniger können die Erlasse eine Verpflichtung der Gemeinde begründen, nicht im gemeindlichen Eigentum stehende zerfallende LS-Behelfsanlagen, die eine polizeiliche Gefahr darstellen, zu beseitigen.

Die bei weitem überwiegende Mehrzahl der behelfsmäßigen Luftschutzanlagen war ihrer Zweckbestimmung und Ausführung nach lediglich für die Kriegsdauer bestimmt. Darauf war der Inhalt der Bezugserlasse abgestellt. Der heute – 7 bis 13 Jahre nach der Herstellung jener Anlagen – eingetretene Zustand mit den daraus erwachsenden Notwendigkeiten konnte und sollte durch die Bezugserlasse gar nicht geregelt werden<sup>10</sup>. Aus all dem ergibt sich, daß die ursprünglich die Eigentümerhaftung des Reiches ausschließenden Erlasse sowohl formalrechtlich als auch inhaltlich heute

keine Wirkung mehr auslösen und somit die oben getroffenen Feststellungen über die polizeiliche Verantwortung des Bundes als Eigentumsnachfolger des Reiches aufrechtzuerhalten sind.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß der Bund als jetziger Eigentümer polizeipflichtig ist für die früher im Eigentum des Reiches stehenden LS-Anlagen, nämlich die auf reichseigenen oder auf fremden Grundstücken mittels dem Reich zustehender dinglicher Rechte errichteten LS-Anlagen (Dauer- und Behelfsanlagen) und für alle Behelfsanlagen, die auf eigenen oder fremden Grundstücken auf Kosten des Reiches errichtet wurden.

Im übrigen haften die jeweiligen Grundstückseigentümer für die LS-Anlagen, die auf ihren Grundstücken ohne die Begründung dinglicher Rechte zugunsten des Reiches erstellt wurden, mit Ausnahme derjenigen Anlagen, welche heute noch von der Bundesfinanzverwaltung verwaltet werden. Für diese haftet der Bund als Gewalthaber an Stelle des Eigentümers.

## B

### Rückgriffsmöglichkeiten

1. Die Feststellung, daß Privatpersonen oder Gemeinden usw., auf deren Grundstücken LS-Anlagen errichtet wurden, für diese haften müssen, führt zu einem offensichtlich unbefriedigenden Ergebnis. Hier handelt es sich um diejenigen Fälle, in denen seinerzeit vom Reiche Grundstücke ohne Eigentumserwerb für LS-Anlagen in Anspruch genommen wurden. Die in Anspruch Genommenen haben danach nicht nur die wirtschaftliche Verwertungsmöglichkeit ihrer Grundstücke verloren, sondern werden darüber hinaus noch mit laufenden Instandhaltungspflichten belastet, für welche sie keine Entschädigung erhalten. Innerhalb des Polizeirechtes, in dessen Rahmen es in erster Linie auf eine klare Abgrenzung der Verantwortung ankommt, kann diesen Gesichtspunkten außer in dem erwähnten Falle des Ausschlusses der Eigentümerhaftung durch die Haftung des Gewalthabers nicht Rechnung getragen werden. Es erhebt sich aber die abschließend noch zu behandelnde Frage, ob den auf diese Weise belasteten Eigentümern eine Rückgriffsmöglichkeit eröffnet ist. Diese Frage ist dahin zu beantworten, daß wahlweise der Anspruch aus schuldlos rechtswidrigem Staatseingriff oder der Aufopferungsanspruch gegeben ist.

a) Der Anspruch aus schuldlos rechtswidrigem Eingriff ist gesetzlich nicht geregelt, einer derartigen Regelung aber auch nicht bedürftig, wenn die zu beanstandende Rechtswidrigkeit gerade darin besteht, daß ein mit Entschädigungspflicht belastetes Verfahren umgangen worden ist<sup>11</sup>. Daß die Durchführung des Enteignungsverfahrens bei der Inanspruchnahme von Grundstücken für Dauerluftschutzbauten geboten und auch im Dritten Reich mit Entschädigungspflicht verbunden war, bedarf keines besonderen Hinweises, zumal diese Ansicht auch in den eingangs zitierten Runderlassen wiederholt bestätigt worden ist. Die von der Rechtsprechung geforderte Voraussetzung des Anspruchs aus schuldlos rechtswidrigem Staatseingriff, daß die handelnde Körperschaft durch ihr Vorgehen bereichert ist, liegt ebenfalls vor. Gem. § 1 LuftSchG hatte das Reich die besonderen Kosten für Luftschutzmaßnahmen zu tragen. Zu diesen besonderen Kosten gehörten auch die für den Grunderwerb oder den Erwerb dinglicher Rechte benötigten Aufwendungen. Diese Kosten konnten nicht ohne gesetzliche Grundlage anderen Personen aufgebürdet werden. Damit ist das Reich um die durch den unterlassenen Grunderwerb usw. ersparten Kosten bereichert. Durch diese Maßnahmen des Reiches sind die nach den obigen Ausführungen von der besonderen polizei- und zivilrechtlichen Haftung betroffenen Privateigentümer mit Pflichten belastet, welche

<sup>10</sup> So im Ergebnis auch das Urteil d. LG Kassel vom 27. 6. 1952, 546/1951.

<sup>11</sup> Jellinek, Verwaltungsrecht 1948, S. 329.

bei Einhaltung des gebotenen Verfahrens das Reich bzw. dessen Rechtsnachfolger getroffen hätten. Die Eigentümer können demgemäß auch heute noch entweder die Entschädigung für die Grundstücksinanspruchnahme unter gleichzeitiger Übereignung des Grundstücks oder aber Ersatz für die mit der Schadensbeseitigung verbundenen Kosten verlangen. Die Frage, inwieweit das Reich bzw. dessen Rechtsnachfolger diesem Anspruch gegenüber mit dem Bereicherungsanspruch aus der Bebauung der Grundstücke aufrechnen könnte, hängt im wesentlichen davon ab, ob überhaupt eine wirtschaftliche Bereicherung vorliegt, was in der Regel zu verneinen sein dürfte.

b) Zu dem gleichen wirtschaftlichen Ergebnis führt die Geltendmachung des Aufopferungsanspruchs. Will der Eigentümer diesen Anspruch geltend machen, so muß er sich auf den Boden der Tatsachen stellen und die Inanspruchnahme als rechtmäßig erfolgt hinnehmen<sup>12</sup>. Daß die Leistung des Grundeigentümers als mittelbarer Verteidigungsbeitrag im Interesse des Reiches geleistet und ein nicht ohne weiteres zumutbares Sonderopfer darstellt, kann keinem ernsthaften Zweifel unterliegen.

2. Für die Praxis entscheidend ist die Frage, ob auch diesen Ansprüchen gegenüber der Bund passiv legitimiert ist. Anders als bei der polizeirechtlichen Untersuchung ist die Entscheidung hier nicht aus dem Gesichtspunkt der heutigen Eigentumsverhältnisse allein zu beurteilen. Hier handelt es sich vielmehr um gegen das Reich gerichtete ihrer Natur nach obligatorische Ansprüche. Daß derartige gegen das Reich gerichtete Ansprüche nicht untergegangen sind, ist in Lehre und Rechtsprechung allgemein anerkannt. Das Reich besteht auch nach der Kapitulation als Rechtssubjekt fort. Es kann jedoch, da nicht handlungsfähig, nicht verklagt werden<sup>13</sup>. Für bestimmte gegen das Reich gerichtete Ansprüche haftet jedoch heute der *Bund*. Wenn der Bund gem. Art. 134 GG Vermögenswerte des ehemaligen Reichs übernommen hat, so kann sich diese Rechtsnachfolge nicht nur auf die Aktiva beziehen, sondern muß in einem näher zu bestimmenden Umfange auch die Passiva einbegreifen<sup>14</sup>.

Die Grenze für die Passivrechtsnachfolge des Bundes liegt einmal in dem räumlichen Bereich. Danach kann der Bund nur insoweit haften, als die Verpflichtungen im heutigen Territorialbereich des Bundes begründet wurden<sup>15</sup>. Zum anderen ist wohl zu fordern, daß jene Verpflichtungen im Zusammenhang mit Reichsaufgaben standen, die heute auf den Bund übergegangen sind. Beides trifft für die LS-Anlagen, die hier in Rede stehen, zu. Sie liegen im Bereich des Bundesgebietes. Der Luftschutz ist eine Aufgabe, die eindeutig zur Zuständigkeit des Bundes gehört<sup>16</sup>. Neuerdings wird der weitere Gesichtspunkt vertreten, daß neben der formalrechtlichen Frage der Rechtsnachfolge auch die der sogenannten Belastungsgrenze zu berücksichtigen sei<sup>17</sup>. Danach soll in jedem einzelnen Haftungsfall festgestellt werden, inwieweit eine Interessenabwägung zwischen Schuldner und Gläubiger eine volle Haftung des Bundes verantworten läßt. So soll eine Haftung des Bundes dann ausgeschlossen oder beschränkt werden, wenn der Bund nicht alle mit dem jeweils in Rede stehenden Rechtsverhältnis zusammenhängenden Aktivvermögensrechte erworben hat. Aber auch dieser Gesichtspunkt kann eine Haftung des Bundes im vorliegenden Falle nicht ausräumen, da nicht ersichtlich ist, in welchem Umfange dem Bunde verwehrt wäre, ehemalige LS-Einrichtungen des Reiches, die innerhalb des Bundesgebietes belegen sind, für sich in Anspruch zu nehmen. Danach ist der Bund als für die in Rede stehenden Aufopferungs- bzw. Ersatzansprüche voll verantwortlich zu betrachten.

Einer Verwirklichung dieser Ansprüche stellt sich aber, soweit diese vor der Umwertung in Reichsmark entstanden sind, die Sperrvorschrift des § 14 UmstGes. entgegen. Diese Vorschrift gilt indes nicht für die nach der Umwertung entstandenen Ansprüche. Es sind dies die Fälle, in denen der Eigentümer einen Ersatzanspruch für die Aufwendungen zur Gefahrenbeseitigung hinsichtlich der LS-Sonderbauten auf eigenem Grundstück geltend macht. Für diese Aufwendungen kann daher der Bund bereits jetzt in Anspruch genommen werden.

<sup>12</sup> Jellinek, Verwaltungsrecht 1948, S. 329.

<sup>13</sup> Vgl. BGH v. 28. 6. 1951 in BGHZ Bd. 3, S. 1.

<sup>14</sup> Vgl. BGH v. 30. 10. 1951 in JZ 1952, S. 110.

<sup>15</sup> Scheuner, DVBl. 1950, S. 481 ff.

<sup>16</sup> Dies wird dadurch bestätigt, daß der Bund ein Luftschutzgesetz vorbereitet.

<sup>17</sup> Reinhardt in NJW, 1952, S. 411 ff.

B. W. HOETER

## Städtische Selbstverwaltung in Kanada

Die Großstadt ist eine relativ junge Erscheinung in Kanada. Erst seit kurzem gibt es hier Städte mit Hunderttausenden, ja Millionen von Einwohnern, Groß-Städte, die wirtschaftliche und kulturelle Zentren darstellen und für die eine Zusammenballung von Produktionsmitteln, ein beweglicher Arbeitsmarkt und konzentrierte Absatzgebiete typisch sind. Die größten Städte Kanadas: Montreal, Toronto und Vancouver, sind rascher gewachsen, als ihre Form der lokalen Selbstverwaltung sich den neuen Bedingungen anpassen konnte. Die alte Jacke der städtischen Selbstverwaltung ist der modernen kanadischen Großstadt zu eng geworden; man sucht nach einer neuen Form.

### Das Werden der lokalen Selbstverwaltung

Da die endgültige Erschließung Kanadas unter englischen Vorzeichen stand, ist es verständlich, daß die englische Form der städtischen Administration in Kanada die verbreitetste ist. Das englische System, das borough council system, hat sich vorzüglich in der Verwaltung von kleineren und mittleren Städten bewährt. Heute aber, wo die Groß-

stadt auf den Plan tritt, sind Modifikationen notwendig geworden.

### Kollektivverantwortung des Stadtrats veraltet

Das Bedürfnis nach einer Reform der kommunalen Selbstverwaltung machte sich besonders in Vancouver bemerkbar. Diese Stadt ist innerhalb von 60 Jahren aus einer Urwaldsiedlung zu einer modernen Großstadt gewachsen, in der heute über 500 000 Menschen wohnen.

Vancouver, die drittgrößte Stadt Kanadas, wird nach einem System verwaltet, das nach Ansicht vieler führender Bürger veraltet ist. Acht ehrenamtliche Stadträte und ein ehrenamtlicher Oberbürgermeister leiten die Geschicke der Gemeinde. „Ehrenamtlich“ ist hier so zu verstehen, daß diese Männer ihre öffentlichen Ämter nicht im Hauptberuf ausüben und daher auch kein Gehalt, sondern nur eine Art Aufwandsentschädigung beziehen. Der Oberbürgermeister ist primus inter pares unter den Stadträten und übt den Vorsitz über das Gremium aus. Die Stadträte sind kollektiv verantwortlich, d. h., sie müssen sich gemeinsam um alle